

Utveckla och förenkla det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet, ILS

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. ILS avser *integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet*.
2. Struktur och begrepp avseende mål på olika nivåer revideras i enlighet med kommunstyrelsens förslag.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, i samverkan med koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB, ta fram och införa ett gemensamt webbaserat system för verksamhetsuppföljning i Stockholms stad.
4. Stadens nämnder uppmanas att föra dialog med enheterna enligt kvalitetsstrategins begrepp som avser uppföljning.
5. Stadens bolagsstyrelser uppmanas att föra dialog med enheterna enligt kvalitetsstrategins begrepp som avser uppföljning.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utveckla IT-stödet och budgetuppföljningen i syfte att underlätta samordning och effektivisering av verksamheternas uppgiftslämnande till stat, kommun och andra intressenter.
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortlöpande utveckla och kommunicera ILS i enlighet med vad som anges i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att förtydliga ILS så att uppföljning kan göras av miljömål och åtaganden. Härav ska det bl.a. framgå att anvisningarna för nämnder och styrelser ska innehålla vilka mål som ska följas upp under det kommande verksamhetsåret, 2006.

9. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över anvisningarna till stadens bolagsstyrelser och nämnder så att de bättre korrelerar med kravet att stadens övergripande mål gäller för alla nämnder och bolagsstyrelser.
10. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att under våren 2006 ge en samlad redovisning för det övergripande inriktningsmålet Bryta segregationen och fördjupa demokratin i vilken det ska ingå en redovisning av stadens jämställdhetsarbete.
11. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att senast mars 2006 redovisa resultatet av tidigare beslutad extern granskning, miljörevision, av miljöledningssystemet inom ramen för ILS.
12. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra ett utbildningsprogram i stadens kvalitetsarbete för att garantera att kvalitetsstrategin får genomslag i alla led.
13. När nya styrdokument tas fram skall de vara granskade ur ett jämställdhetsperspektiv av stadsledningskontoret.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

För att Stockholms stad ska kunna styras måste politiska mål kommuniceras på ett sådant sätt att de upplevs svara mot behov hos medborgarna. Redskapet för detta är det integrerade system för ledning och uppföljning (ILS) som staden introducerade år 2001. I sin enklaste form handlar ILS om att organisera befintliga resurser på ett sådant sätt att största möjliga nytta når medborgarna. Politiker, medborgare och personal ska uppleva att beslut fattas och verkställs så att skattemedlen används på ett effektivt sätt. Samtidigt ska det finnas goda möjligheter till påverkan och delaktighet i beslutsprocessen så att enheter och individer motiveras att bidra till utveckling av det gemensamma bästa.

ILS bygger på att staden tillämpar målstyrning och uppföljning av resultat mot mål. Kommunfullmäktige lägger fast de övergripande målen för stadens verksamhets- och politikområden. Nämnder och bolagsstyrelser omsätter dessa i egna mål och åtaganden. Målen på nämnd- och bolagsstyrelsenivå ska så långt som möjligt vara konkreta och kunna följas upp med hjälp av nyckeltal eller andra indikatorer.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret. En arbetsgrupp sammansatt av representanter från stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB (koncernledningen) och före detta SPO-kansliet har tagit fram underlag och förslag.

Mina synpunkter

Jag 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 initierats genom utredningen om stadens politiska organisation, och har genomförts under de senaste åren.

Kommunfullmäktige beslöt 2001 om principer avseende ett integrerat system för ledning och uppföljning av stadens verksamheter (ILS). Syftet är att skapa ett system som tydliggör de politiska målen, dvs. vad som ska uppnås. Systemet ska följa upp de beslut och den verksamhet som stadens politiker, både kommuncentralt och i nämnder, har beslutat. Det måste vara tydligt för de medarbetare som arbetar i verksamheten och dagligen möter kunder/brukare vilket samband som finns mellan ekonomi, verksamhetsmål, kvalitet och miljö.

Stadens verksamheter hanterar mycket stora informationsmängder. En framsynt användning av informationsteknik är en nödvändig förutsättning för att kunna effektivisera stadens verksamheter. Tidigare har framkommit kritik om att ILS är dåligt anpassat till facknämndernas verksamheter och organisationer. Det ska man se allvarligt på och det är glädjande att stadsledningskontoret i samarbete med koncernledningen för Stockholms Stadshus AB beslutat ta fram och införa ett gemensamt webbaserat system för verksamhetsuppföljning i Stockholms stad.

Jag ställer mig positiv till att den övergripande målstrukturen revideras i enlighet med stadsledningskontorets förslag. Genom förändringarna kommer anvisningarna för uppföljningen att innehålla två målnivåer, både de övergripande målen och de verksamhetsspecifika målen. Det skapar tydlighet i vad politiken efterfrågar för resultat, vilket kommer att leda till en ökad måluppfyllelse.

Det är viktigt att stadens förtroendevalda i nämnder och bolagsstyrelser har kunskap om hur stadens system för styrning, uppföljning, analys och utveckling fungerar samt förstår dess syfte. Ännu viktigare är att de förtroendevalda

ska uppleva sig äga ILS. Samtidigt ska nämnderna ta till sig redovisningen av vilka resultat som åstadkommits för att kunna revidera sina politiska prioriteringar.

För att underlätta styrningen bör det utarbetas system för kvalitetsarbetet inom olika politiska områden. Kvalitetssystemet för de pedagogiska verksamheterna är redan framtaget och stadsledningskontoret arbetar med ett liknande system för äldreomsorgen. ILS omfattar också stadens miljöledningssystem. Hittills har detta inte hanterats så att uppföljningen har kunnat nyttiggöras för styrning. Uppdraget att genomföra en översyn av miljödelen har hittills inte lett till några konkreta förslag. ILS ska därför utvecklas till att underlätta för stadens verksamheter att revidera sin miljöpåverkan, fastställa relevanta åtaganden och via dialog och resultatanalys utveckla förbättringsåtgärderna. Anvisningarna för nämnder och styrelser ska därför innehålla vilka mål som ska följas upp under det kommande verksamhetsåret. Även det ansvar nämnder och styrelser har åtagit sig enligt miljöprogrammet ska redovisas i rapporteringen inom ILS. Detta system ska utgöra stadens miljöledningssystem utom i det fall nämnder och styrelser valt ett certifierat system som t.ex. ISO 14001 eller EMAS.

Jag vill särskilt påpeka, att den hittillsvarande tillämpningen av ILS har inneburit, att snart sagt all redovisning av nämnders och bolags verksamheter har inordnats under de övergripande inriktningsmålen (kommunfullmäktiges inriktningsmål i den föreslagna benämningen). När fullmäktige har fastställt dessa mål har syftet inte enbart varit att ge nämnder och styrelser en instruktion om stadens långsiktiga mål. I detta avseende har budgeten i lika hög grad varit riktad till medborgarna som en redovisning av den sittande majoritetens långsiktiga mål för staden.

Inriktningsmålen har inte syftat till att ge en heltäckande beskrivning av målen för stadens verksamheter och har därför inte alltid varit lämpade som disposition av nämnders och styrelser redovisningar av verksamhetens resultat. Dessa har stundtals blivit svåröverskådliga och ibland har en nämnds kärnverksamhet därmed kommit i skymundan, eftersom dessa ofta härleds från reglementen, instruktioner och andra delar av budgeten. Det har självfallet aldrig varit avsikten med ILS. En utveckling av ILS skall därför inte bara ha fokus på resultat i olika avseenden utan även säkerställa att en nämnds eller styrelses kärnverksamhet redovisas tydligt. Uppdraget att utveckla och kommunicera ILS, innefattar därför ett uppdrag att utveckla anvisningarna för uppföljning. Dessa ska säkerställa att det är nämnders och styrelser kärnverksamhet som redovisas samtidigt som måluppfyllelsen inom de övergripande prioriterade områdena ska framgå.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. ILS avser *integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet*.
2. Struktur och begrepp avseende mål på olika nivåer revideras i enlighet med kommunstyrelsens förslag.
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, i samverkan med koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB, ta fram och införa ett gemensamt webbaserat system för verksamhetsuppföljning i Stockholms stad.
4. Stadens nämnder uppmanas att föra dialog med enheterna enligt kvalitetsstrategins begrepp som avser uppföljning.
5. Stadens bolagsstyrelser uppmanas att föra dialog med enheterna enligt kvalitetsstrategins begrepp som avser uppföljning.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utveckla IT-stödet och budgetuppföljningen i syfte att underlätta samordning och effektivisering av verksamheternas uppgiftslämnande till stat, kommun och andra intressenter.
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att fortlöpande utveckla och kommunicera ILS i enlighet med vad som anges i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att förtydliga ILS så att uppföljning kan göras av miljömål och åtaganden. Härav ska det bl.a. framgå att anvisningarna för nämnder och styrelser ska innehålla vilka mål som ska följas upp under det kommande verksamhetsåret, 2006.
9. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över anvisningarna till stadens bolagsstyrelser och nämnder så att de bättre korrelerar med kravet att stadens övergripande mål gäller för alla nämnder och bolagsstyrelser.
10. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att under våren 2006 ge en samlad redovisning för det övergripande inriktningsmålet Bryta segregationen och fördjupa demokratin i vilken det ska ingå en redovisning av stadens jämställdhetsarbete.
11. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att senast mars 2006 redovisa resultatet av tidigare beslutad extern granskning, miljörevision, av miljöledningssystemet inom ramen för ILS.

12. Kommunstyrelsen får i uppdrag att genomföra ett utbildningsprogram i stadens kvalitetsarbete för att garantera att kvalitetsstrategin får genomslag i alla led.
13. När nya styrdokument tas fram skall de vara granskade ur ett jämställdhetsperspektiv av stadsledningskontoret.

Stockholm den 21 september 2005

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Kerstin Tillkvist

ÄRENDET

Utifrån den i december 2003 presenterade SPO-rapporten har stadsledningskontoret fått följande uppdrag av kommunfullmäktige att utveckla och förenkla det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens verksamheter, ILS (dnr 1024/2004).

Tydligare fokus ska läggas på resultat

- Dialogen på enhetsnivå eller motsvarande bör föras med kvalitetsutmärkelsernas utvärderingsfrågor som grund.
- IT-stödet och budgetuppföljningen utvecklas i syfte att underlätta samordning och effektivisering av verksamheternas uppgiftslämnande till stat, kommun och andra intressenter.

Ta fram förslag som förenklar ILS och anpassar systemet till facknämnder och bolag

- ILS uttolkas som *Integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet*.
- Den övergripande målstrukturen revideras.
- Kvalitetsgarantierna utvärderas.
- Staden utvecklar ett webbaserat uppföljningssystem.

Genomför en översyn av miljödelen i ILS i syfte att göra det mer användbart för styrning och uppföljning

Det är angeläget att styrning, uppföljning och utvärdering av miljöarbetet förblir en integrerad del av ILS. Den nya organisationen av stadsledningskontoret innebär att kontoret får en viktig roll i styrningen och samordningen av stadens miljöarbete. En diskussion behöver komma till stånd om stadens övergripande miljöprogram i relation till övriga styrdokument och ett samlat program för hållbar utveckling.

Utarbeta informationsmaterial och genomför utbildningar om ILS för nämnder och bolag, riktade till såväl politiker som tjänstemän

Stadsledningskontoret avser att ta fram informationsmaterial, ett utbildningsprogram om styrning och om stadens system för integrerad ledning och uppföljning av ekonomi och verksamhet, ILS, samt en genomförandeplan för detta.

Ärendets beredning

Ärendet har utarbetats av utvecklingsavdelningen inom stadsledningskontoret. En arbetsgrupp sammansatt av representanter från stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB (koncernledningen) och SPO-kansliet har tagit fram underlag och förslag. I tillämpliga delar har samverkan skett i särskilda arbetsgrupper med företrädare för stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och bolag. Arbetet har följts av en styrgrupp bestående av förvaltningschefer och direktörer från några av stadens stadsdelsförvaltningar, fackförvaltningar och bolag, ledd av biträdande stadsdirektör Inger Båvner.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 juni 2005 har i huvudsak följande lydelse.

En väl fungerande, kvalitativt god kommunal verksamhet förutsätter en väl fungerande ekonomistyrning. På samtliga nivåer måste det finnas en utvecklad respekt för budgeten som stadens främsta styrdokument, där ekonomin utgör den yttre ramen inom vilken verksamheten måste inrymmas. Ett mångårigt arbete för att etablera och utveckla instrument för såväl ekonomi- som verksamhetsstyrning har enligt stadsledningskontoret lagt en god grund för stadens alla verksamheter att också fortsättningsvis arbeta i enlighet med kommunfullmäktiges inriktningsmål och samtidigt ta ett ansvar för ekonomin. I det följande lämnas förslag på hur staden fortsatt kan arbeta för att förenkla men också utveckla det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens verksamheter, ILS.

Stadens Politiska Organisation – SPO

I budget för 2003 fick kommunstyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning om stadens politiska organisation. Utredningen skulle bland annat behandla:

- 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.

Med början i september 2004 behandlar kommunfullmäktige i tre delar de förslag som SPO- utredningen lade fram. Del 1 om principer för styrning (utl. 2004:115) antogs av kommunfullmäktige den 6 september 2004. Del 2 om insatser för fördjupad demokrati (utl. 2005:6) behandlades av kommunfullmäktige den 24 januari 2005. Den sista delen, om central politisk och administrativ organisation samt ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och facknämnder, är föremål för politisk beredning.

Uppdrag att utveckla ILS

I samband med att kommunfullmäktige behandlade SPO del 1 fick kommunstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med stadens nämnder och bolagsstyrelser, utveckla det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens verksamheter, ILS. Som grund låg de erfarenheter och slutsatser som framkom i SPO- rapporten, baserade på ett stort antal intervjuer med politiker och tjänstemän.

Kommunfullmäktige slår i SPO del 1 fast att grundkomponenterna i ILS fortsatt är stadens strategi för kvalitetsutveckling och stadens budgetordning men att tydligare fokus nu ska läggas på resultat. En tydlig slutsats från SPO- utredningen är att ILS behöver förenklas men också anpassas för att bättre passa facknämnder och bolag. Fullmäktige framhöll vidare att stadens miljö- och integrationsarbete måste inkluderas bättre i ILS. Kommunstyrelsen fick också i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial om ILS och genomföra utbildningar för politiker och tjänstemän i nämnder och bolag samt personal vid rotlarna.

En arbetsgrupp inom stadsledningskontoret har utifrån SPO- utredningen och kommunfullmäktiges beslut haft följande uppdrag:

- Att se hur ett tydligare fokus kan läggas på resultat.
- Att utarbeta förslag till förenklingar av ILS och anpassa systemet för att bättre passa även facknämnder och bolag.
- Att genomföra en översyn av miljödelen av ILS, i syfte att göra det mer användbart för styrning och uppföljning.
- Att utarbeta informationsmaterial och genomföra utbildningar om systemet bland nämnder och bolag, riktade till såväl tjänstemän som politiker.

Bakgrund

Kvalitetsstrategi

Efter att mellan åren 1995 och 1999 ha prövat två olika kvalitetssystem beslutade kommunfullmäktige i maj 1999 (utl. 1999:69) om en kvalitetsstrategi för styrning och uppföljning utifrån kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål. Strategin har införts stegvis och omfattar idag samtliga stadens nämnder och bolagsstyrelser. Syftet är att med tillgängliga resurser åstadkomma största möjliga nytta för stadens invånare.

Med beslutet 1999 hittade stadens kvalitetsarbete en form som medförde ett mer systematiskt arbete för att utveckla och förbättra stadens verksamheter. Med enklast möjliga terminologi fångar stadens kvalitetsstrategi de byggstenar som alla kvalitetssystem innehåller:

- Åtagande – det värde som skapas eller den tjänst som erbjuds.
- Arbetssätt – hur arbetet ska bedrivas för att åtagandet ska nås.
- Resursanvändning – hur resurserna används mest effektivt för att nå åtagandena och utveckla arbetssätten.
- Uppföljning – vilka metoder som används för att beskriva i vilken utsträckning värden/tjänster uppnås.

- Resultat – vilka relevanta resultat som uppnåtts utifrån genomförda uppföljningar.
- Utveckling – vilken utveckling som prioriteras utifrån resultat alternativt avsaknad av resultat för att uppnå åtagandena.

I maj 2004 godkände kommunstyrelsen förslag till fortsatt inriktning av stadens kvalitetsarbete samt Stockholms stads kvalitetsutmärkelse.

Kvalitetsgarantier

Kvalitetsgarantier ska tas fram av de enheter som har direkta brukar-/kundkontakter. I kvalitetsgarantin ska enheten informera sina brukare om vilken verksamhet enheten åtar sig att uppnå inom fastställd budget. Enheten ska också redovisa hur synpunkter och klagomål från brukarna hanteras. Kvalitetsgarantierna är tänkta att ge framför allt brukarna, men även förvaltningsledning och nämnd, tydlig information om den kvalitet som enheten anser sig kunna erbjuda. Genom sin tydliga fokus på åtaganden och klagomålshantering kan kvalitetsgarantin, vid sidan av verksamhetsplanen, utgöra en grund för dialogen mellan enhet, förvaltningsledning och nämnd om åtaganden och resursanvändning.

Förbättringsförslag, synpunkter, klagomål

I stadens kvalitetsstrategi ingår en systematisk hantering av förbättringsförslag, synpunkter och klagomål från invånare och brukare. Alla stadens nämnder och bolagsstyrelser ska ha rutiner för att ta emot och i sitt förbättringsarbete använda synpunkter på sina verksamheter. Resultat, slutsatser och åtgärder utifrån inkomna förbättringsförslag, synpunkter och klagomål ska redovisas i den årliga uppföljningen av nämndens verksamhet.

Kvalitetsutmärkelsen

Sedan år 1994 delar staden årligen ut utmärkelsen för god kvalitet bland stadens verksamheter. Genom kvalitetsutmärkelsen har en gemensam bedömningskultur skapats i staden. Många av examinatorerna har nyckelfunktioner i nämndernas budgetprocess. Den tydliga utveckling som framgår av enheternas tävlingsbidrag återspeglas många gånger i nämndernas budgetdokument. För varje år blir tävlande enheter bättre på att beskriva sin verksamhet och vidta åtgärder utifrån redovisade resultat.

ILS

År 2001 fastställde kommunfullmäktige principerna för ett integrerat system för ledning och uppföljning av stadens verksamhet (utl. 2001:17). Huvudsyftet med ILS är att skapa tydlighet och försäkra sig om att de politiska målen och besluten genomsyrar alla led i stadens organisation. ILS ska förena tidigare beslutade strategier om kvalitet, budget, miljö etc. i ett sammanhållet system för ledning och uppföljning av stadens verksamheter. ILS innebär att kvalitetsstrategin tillämpas i budgetprocessen så att fokus ligger på effektiv resursanvändning och utförliga redovisningar av vilka värden som skapats för medborgarna.

Med ILS har staden skapat ett gemensamt språk för kommunikation mellan kommunfullmäktige/kommunstyrelse, nämnder, enheter och brukare/- medborgare. Styrningen och uppföljningen av kvalitetsarbetet har integrerats i stadens budgetprocess. Nämnder och bolagsstyrelser har fastställt åtaganden och kvalitetsgarantier utifrån kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål och prioriterade inriktningar.

Av SPO- utredningen framkommer att det finns en stark uppslutning bland stadens tjänstemän bakom ILS. Systemet har bidragit till att frågor om verksamheternas kvalitet och relationen till brukarna har hamnat i centrum och att intresset har flyttats från uppföljning av kostnader och intäkter till effektivitet och kvalitet i verksamheten. Den kritik som ändå framfördes gäller framför allt terminologin, att systemet uppfattas som krångligt och att fokus bör ligga på resultat snarare än process. Delar av systemet anses också dåligt anpassat till facknämnder och bolag, där generella åtaganden och uppdrag ska sorteras in i en målstruktur som inte självklart fångar in deras verksamheter.

Budgetordning

Kommunfullmäktige beslutade våren 2004 om förändrad budgetordning för staden (utl. 2004:38). Kritiken mot den då gällande ordningen, där kommunfullmäktige fattade beslut om nästkommande års budget redan i juni, var bland annat en svag flerårighet, svag koppling till samhällsekonomiska bedömningar, att kvaliteten i beslutsunderlagen påverkas av tidsavståndet till avsett verksamhetsår samt att värderingsmodeller för investeringsobjekt saknades.

Kommunfullmäktiges beslut innebär att fullmäktige före sommaren behandlar ett flerårigt strategiskt ärende i vilket stadens investeringsverksamhet ingår. Det strategiska ärendet beskriver därmed förutsättningarna för det kommande budgetarbetet. Den detaljerade budgeten avseende nästkommande år behandlas av kommunfullmäktige under hösten.

Övriga uppdrag med konsekvenser för utvecklingen av ILS

I tidigare budgetsammanhang samt i samband med beslutet om SPO del 1 har kommunstyrelsen fått flera andra uppdrag i syfte att utveckla stadens principer för styrning. Dessa uppdrag hanteras separat men kommer att kort beröras här, då de har en tydlig koppling till uppdraget att se över och förenkla ILS.

Ett tydligare budgetdokument

I samband med att SPO del 1 behandlades slog kommunfullmäktige fast att budgetens ställning som styrverktyg ska stärkas. Budgeten är det huvudsakliga styrdokumentet för staden och styrningen ska i största möjliga utsträckning ske via budget. Kommunstyrelsen ska undersöka möjligheten att göra budgeten mer kortfattad och fokuserad på de huvudsakliga politiska prioriteringarna och på nämnders och bolagsstyrelsers kärnverksamheter. Av budgeten ska klart framgå vem som ska göra vad.

De tidigare utförliga, och inte alltid uppdaterade, nämndbeskrivningarna ska ersättas med en kort sammanfattning av varje nämnds reglemente. KF/KS-kansli ansvarar för att reglementen och instruktioner uppdateras och ges en enhetlig utformning.

Stadsledningskontorets kommentar

Ett arbete påbörjades redan i samband med framtagandet av budgeten för 2005 i syfte att tydliggöra budgetens roll som stadens främsta styrdokument. Kortare och mer stringenta texter har eftersträfvats. Dispositionen har också ändrats något för att göra budgetdokumentet lättare att hitta i. Både rotlar och stadsledningskontor har dock identifierat utvecklingsområden att beakta i arbetet med 2006 års budget. Det är till exempel angeläget med en mer strukturerad dialog mellan politiker och tjänstemän.

Även budgetens uppföljningsdokument behöver utvecklas för att tydligare beskriva måluppfyllelse och analyser för utveckling och effektivisering. De måste utvecklas från att beskriva *att* något har gjorts till analyser av *vad* stadens verksamheter åstadkommit och *hur* de ska utvecklas för att uppnå målen.

Styrdokument

När kommunfullmäktige fattade beslut om SPO del 1 fick kommunstyrelsen i uppdrag att inventera vilka styrdokument utöver budgeten som staden har samt var och när de fastställts. Styrelsen skulle även ta fram förslag till definitioner av olika typer av styrdokument och beskriva hur de förhåller sig till varandra. Syftet var att minska antalet styrdokument och dess detaljstyrning, undersöka möjligheten att synkronisera styrdokumentet med varandra samt i större utsträckning kostnadsberäkna och utvärdera styrdokument.

Nya styrdokument och omarbetningar av redan befintliga dokument ska ges en utformning enligt ett antal principer som är gemensamma för staden. På så sätt kan staden successivt arbeta sig fram till en mer sammanhållen styr- och uppföljningsmodell.

Stadsledningskontorets kommentar

Kommunfullmäktige har den 18 april 2005 fattat beslut (utl. 2005:73) om hur staden fortsättningsvis ska gå till väga för att bland annat minska antalet styrdokument, minska detaljstyrningen genom sådana dokument samt kostnadsberäkna och knyta styrdokument till budgeten. Beslutet är ett viktigt steg på vägen för att uppnå en ökad tydlighet vad gäller ett styrdokuments "legitimitet", användbarhet och effektivitet, dvs. hur väl de medverkar till att uppnå målen, inom ramen för ILS.

Nyckeltal

I budget för 2003 fick kommunstyrelsen uppdraget att utveckla stadens nyckeltal. I beslutet om SPO del 1 förtydligas uppdraget till att ta fram förslag till basnyckeltal för nämnder och bolag. Basnyckeltal ska hålla över tiden och därför ha en bred, politisk förankring. Utöver dessa efterlyser kommunfullmäktige att indikatorer tas fram som mäter måluppfyllelsen utifrån majoritetens politiska prioriteringar.

Under 2004 har stadsledningskontoret tagit fram förslag till basnyckeltal för stadens kärnverksamheter. De ska ge styrinformation om verksamheternas resurser, prestationer och effekter. Dessa förväntas bli behandlade av kommunfullmäktige innan sommaren 2005.

Stadsledningskontorets kommentar

Att kunna redovisa resultat är den viktigaste funktionen i en organisations lednings- och styrsystem. Resultatredovisning, kvantitativt och kvalitativt, krävs för att kunna utvärdera, analysera och vidareutveckla en verksamhet.

Nyckeltal kan fylla en viktig funktion i stadens arbete med att följa upp och analysera verksamheten. De ska kunna användas i dialogen mellan nämnderna och kommunstyrelse/kommunfullmäktige och ge underlag för kommunövergripande analys och styrning av mål och resurser avseende kärnverksamheterna.

Att använda nyckeltal är ett av flera sätt att redovisa resultat. Nyckeltal möjliggör jämförelser, nu och över tid. De måste samtidigt väljas med urskillning och så många som möjligt ska kunna tas fram enkelt, i befintliga IT-system. De ska utgöra ett underlag i ILS-arbetet, i dialogen på olika nivåer, i stadens, nämndernas och enheternas verksamhetsanalyser och utvecklingsarbete.

God ekonomisk hushållning

Riksdagens beslut om nya lagregler för god ekonomisk hushållning innebär att kommunerna ska ta fram särskilda mål och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning. Nytt är också att åtgärdsplaner ska upprättas vid negativa resultat. Detta innebär att stadens strategiska ärende från och med 2006 ska ange en plan för god ekonomisk hushållning. Utifrån planen ska kommunfullmäktige i budgeten ange mål för god ekonomisk hushållning.

Kommunfullmäktige förväntas innan sommaren 2005 behandla förslag till konsekvensändringar i vissa av stadens styrdokument med anledning av de nya lagreglerna.

Stadsledningskontorets kommentar

Nämnderna ska i sina verksamhetsplaner ange hur de avser att arbeta för att, utifrån kommunfullmäktiges mål, uppnå god ekonomisk hushållning.

I enlighet med stadens styrsystem, ILS, innebär det att nämnderna än mer behöver analysera tidigare resultat, resursåtgång och erhållna prestationer inför budget- och verksamhetsplanering. På motsvarande sätt behöver enheterna beskriva hur de avser att utveckla en effektiv resursanvändning.

Långsiktigt bör riksdagens beslut medföra att stadens organisation och verksamhet blir mer effektiv och kan erbjuda god kvalitet och samtidigt utveckla produktiviteten. I tertiärrapporter ska enheter, nämnder och bolagsstyrelser, och inför verksamhetsberättelse med bokslut samt årsredovisningen även kommunstyrelsen respektive kommunfullmäktige, utifrån sitt ansvar för god ekonomisk hushållning, analysera hur stadens resurser har använts. I de fall staden inte klarar balanskravet ska staden samlat analysera orsakerna till det.

Översyn av stadens investeringsverksamhet

I budgeten för 2005 beslutade kommunfullmäktige att det ska göras en översyn av hur styrningen av stadens omfattande investeringsverksamhet kan förbättras.

I en revisionsrapport (nr 3 februari 2005) konstaterar revisionskontoret flera brister i investeringsprocessen vad gäller stadens nämnder. I rapporten framhåller revisionskontoret bland annat att det råder en ojämn kvalitet i nämndernas beslutsunderlag, att det finns ett klart utrymme för förbättringar av metodiken för investeringskalkylering, att anvisningar inte uppdateras samt pekar kontoret på förbättringsmöjligheter vad gäller styrning och uppföljning av stora projekt. Revisorerna konstaterar även att investeringsprocessen i bolagskoncernen kan förtydligas och att beslutsreglerna bör ses över.

Stadsledningskontoret har startat ett utvecklingsarbete kallat "investeringsprojektet" i samarbete med representanter från stadens investerande nämnder. Metoder för investeringskalkylering har tagits fram liksom reviderade anvisningar för styrning och uppföljning av investeringar. Det fortsatta utvecklingsarbetet handlar bland annat om den strategiska styrningen av stadens och kommunkoncernens samlade investeringar, där särskilt de långsiktiga ekonomiska effekterna ska uppmärksammas.

Stadsledningskontorets förslag

Fokus på resultat

I budgeten beskrivs övergripande mål, vad nämnder och bolagsstyrelser ska göra under året och hur resurser fördelas. Kommunfullmäktige strävar efter att fokus ska ligga på vilka resultat som uppnås i stadens verksamhet. Detta förutsätter att budgeten är det huvudsakliga och kraftfulla dokument som nämnder och bolagsstyrelser kan utgå från när de via verksamhetsplanen ska förverkliga kommunfullmäktiges inriktningsmål och styra arbetet vidare till enhetsnivå. Det krävs en tydlighet i styrningen i alla led, från kommunfullmäktige till nämnd och vidare till enhet. Nämnders och bolagsstyrelser verksamhetsplan och budget spelar en viktig roll i stadens styrning då dessa ska styra utvecklingen och skapa förutsättningar för enheterna att leverera resultat mot kommunfullmäktiges inriktningsmål.

Det är angeläget att resultatredovisningen utvecklas så att fokus ligger på vad verksamheterna presterar. Redovisning i verksamhetsberättelse och tertialrapporter ska avse resultat för medborgarna, utifrån ställda mål. Målen bör i så hög utsträckning som möjligt kunna följas upp genom nyckeltal eller andra indikatorer. Antalet uppdrag som lämnas i andra sammanhang bör begränsas och, när så är lämpligt, inordnas i den reguljära styr- och uppföljningsprocessen. Styrning och uppföljning ska avse de mål och uppdrag som kommunfullmäktige anger i budget och övriga styrdokument som budgeten hänvisar till.

Resultat genom dialog

I kommunfullmäktiges beslut år 2001 om ILS betonas vikten av dialog i hela organisationen. Dialogen är en förutsättning för att styrning och uppföljning ska få genomslag. Dialogen är ett av flera sätt för nämnden och förvaltningsledningen att säkerställa att enheten har tolkat sitt uppdrag på rätt sätt.

Det ska finnas väl fungerande forum för dialog på alla nivåer i staden. Av budget respektive verksamhetsplaner ska framgå när och hur dialogen ska genomföras. Dialogen i hela organisationen, mellan alla nivåer och inom respektive nivå, är viktig såväl inför styrning och genomförande som inför uppföljning och resultatredovisning av nådda mål. I *bilaga* redovisas en bild som översiktligt visar stadens system för integrerad styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet, där dialogen har en viktig funktion.

Den politiska dialogen mellan kommunfullmäktige/kommunstyrelse och nämnder/bolagsstyrelser och tjänstemannadialogen mellan stadsledningskontoret och förvaltningschefer är angelägen att vidareutveckla. Dialogen ska förstärka budgetens styrsignaler om vad som ska uppnås och de lokala förutsättningarna att lyckas med uppdraget. Dialogen vid uppföljning ska koncentreras till vilka resultat som nåddes respektive inte nåddes, vad som hindrade förvaltningarna/bolagen att nå målen och vilka åtgärder som därför planeras.

Utgångspunkten för dialogen mellan förvaltningsledning och enhet ska vara kommunstyrelsens beslut våren 2004 om fortsatt inriktning av stadens kvalitetsarbete samt Stockholms stads kvalitetsutmärkelse fr.o.m. år 2004. Där framhålls bland annat att tydligare fokus ska läggas på redovisning av resultat där ledarskap, medarbetare och brukardialog utgör förutsättningarna.

Om dialogen på enhetsnivå förs med kvalitetsutmärkelsens utvärderingsfrågor som förebild leder det till en gemensam förståelse av budgetens styrsignaler. Som exempel på frågor i utmärkelsen som stärker detta arbete kan nämnas att chefen för enheten ska beskriva hur hon/han utövar sitt ledarskap och skapar en arbetsplats som erbjuder en god och stimulerande arbetsmiljö, där medarbetarnas kompetens och idéer tas till vara. Chefen/- ledaren ska även beskriva hur enheten skapar och förstärker brukardialogen i syfte att utvärdera och utveckla verksamheten.

Vid uppföljning ska dialogen ha fokus på vilka resultat som nåddes eller inte nåddes och vad som i så fall hindrade enheten/förvaltningen/bolaget att nå målen. Därefter ska nämnd respektive bolagsstyrelse göra en analys av måluppfyllelse och resultat per verksamhetsområde och för helheten mot kommunfullmäktiges övergripande mål. Slutligen ska stadsledningskontoret göra en samlad analys för staden som grund för förslag till fortsatt prioriterad utveckling.

En strukturerad dialog mellan chef och medarbetare inför planering, genomförande och uppföljning av resursanvändning, ekonomi och resultat skapar en gemensam förståelse för uppdraget att uppfylla enhetens åtaganden och bidra till att nämndens mål uppnås. Dialogen med brukare ska vara en integrerad del av enhetens dialog om åtaganden, arbetssätt och brukartillfredsställelse.

Dialogen ska föras i rätt tid. Tidpunkterna för analys av innevarande års verksamhet och resultat samt för planering inför kommande års arbete är styrande för när dialogen ska komma till stånd. Tidpunkten för den interna dialogen inom enheten ska kopplas till genomförande- och utvärderingsprocessen.

Staden behöver öka fokus på resultatredovisning i tertialrapportering, bokslut och verksamhetsberättelse. För detta krävs en övergång till tydligare mätbarhet av måluppfyllelse. Det behövs väsentlig information om måluppfyllelse och verksamhetsutveckling ur ett kommunövergripande perspektiv. Resultat ska kunna följas över tid, årligen och vid mandatperiodens slut och vid behov ska mål kunna omvärderas under mandatperioden. Stadens ledning behöver ha vetskap om hur verksamheten utvecklats mot de fem inriktningsmålen. För detta krävs att varje nivå i styrsystemet, kommunfullmäktige, nämnd/bolagsstyrelse och enhet, analyserar sina resultat utifrån den roll och det ansvar som respektive nivå har i styrsystemet.

Stadens IT-baserade lednings- och informationssystem, LIS, behöver utvecklas så att det även blir ett stöd för mål- och verksamhetsuppföljningen. Här pågår ett arbete inom stadsledningskontoret.

Det är angeläget att enheter och förvaltningar/bolag utvecklar sitt analysarbete för att stadsledningskontoret i sin tur ska kunna göra stadsövergripande, sammanvägda analyser av stadens samlade verksamhet. Här är kvalitetsstrategin ett viktigt arbetsredskap och kvalitetsutmärkelsen en arena för att sprida goda exempel och idéer.

FÖRSLAG

Dialogen på enhetsnivå bör föras med kvalitetsutmärkelsens utvärderingsfrågor som förebild

Utveckla kvalitetsuppföljningen

Kommunfullmäktige efterlyser i SPO del 1 en bättre samordning av styrning och uppföljning av stadens skolväsende med ILS, i syfte att undvika parallella rapportsystem. Att detta behövs visade också med all önskvärd tydlighet den pappersflödesutredning som utbildningsförvaltningen genomfört.

I samband med att kommunfullmäktige i september 2004 godkände kvalitetsredovisningen för skolväsendet i Stockholms stad 2003 (utl. 2004:125) uppdrogs åt kommunstyrelsen att besluta om uppföljningsstruktur för kvalitetsredovisningen. Inför 2004 års kvalitetsredovisning togs en anvisning fram av stadsledningskontoret och tillställdes berörda nämnder. Anvisning för kvalitetsredovisningen för 2005 finns med som bilaga till kontorets anvisningar för uppföljning av budget. Styrning och utvärdering av stadens skolväsende inordnas på så sätt i stadens reguljära styrnings- och uppföljningsarbete inom ILS.

Anvisningen för kvalitetsredovisningen behöver emellertid vidareutvecklas. För närvarande pågår ett arbete inom staden med att jämföra de statliga redovisningskra-

ven med kommunala dito i syfte att minimera antalet dubbelredovisningar. Därtill behöver stadens basnyckeltal för skolväsendet synkroniseras med såväl stadens som statens redovisningskrav. Avslutningsvis behöver den sammantagna redovisningen samordnas med stadens reguljära uppföljning, dvs. vad ska redovisas i tertialrapporter och vad ska redovisas i kvalitetsredovisningen.

Kommuncentralt pågår ett arbete med att ta fram ett förslag till kvalitetssystem för de pedagogiska verksamheterna. Stadsledningskontoret vill betona vikten av att detta utformas så att det blir en integrerad del av ILS. Det betyder att samma begreppsapparat ska användas och att systemet blir, och också kan uppfattas som, en hjälp för enheterna inom de pedagogiska verksamhetsområdena att arbeta i enlighet med ILS.

Kvalitetsredovisning för skolväsendet är föranledd av statliga krav. Några motsvarande krav finns inte för andra verksamhetsområden i staden. Kommunstyrelsen har dock uppdraget att ta fram en struktur och ett innehåll för uppföljning av hemtjänst, ledsagning och avlösning. Ett arbete pågår inom stadsledningskontoret och ett ärende beräknas kunna föreläggas kommunfullmäktige under 2005. För att kunna göra en samlad uppföljning av stadens äldreomsorg behöver även struktur och innehåll för uppföljning av särskilda boendeformer tas fram. En sådan uppföljningsstruktur finns redan för uppföljning av enskilda platser. Med den som utgångspunkt bör ett utvecklingsarbete för hela äldreomsorgen kunna intensifieras.

Kommunstyrelsen bör initiera ett utvecklingsarbete kring hur staden underlättar för samtliga verksamheter att utveckla sin kvalitet. Ambitionen bör vara att samordna stadens uppföljning med den information som staden överlämnar till statliga myndigheter. Den information som staten efterfrågar bör återfinnas i stadens databas. Utvecklingen ska utmynna i att enheterna får erforderligt IT-stöd för att kunna göra en bra analys av sin verksamhet. Stadens egna IT-system behöver utvecklas så att nämnderna kan inrapportera de resultat som stad och stat avkräver dem. Det pågående utvecklingsarbetet inom stadens skolväsende kan fungera som en förebild för det fortsatta arbetet. Målet bör vara att alla verksamhets- och politikområden har en samlad struktur för uppföljning, anpassat till ILS.

FÖRSLAG

IT-stödet och budgetuppföljningen utvecklas i syfte att underlätta samordning och effektivisering av verksamheternas uppgiftslämnande till stat, kommun och andra intressenter.

Anvisningar

Kommunfullmäktiges budgetbeslut utgör den grundläggande och viktigaste anvisningen till nämnder och bolagsstyrelser. Utifrån fullmäktiges beslut ska lokala genomförandeplaner och budgetar (nämndernas budget/- verksamhetsplaner) upprättas. Närmare regler för detta finns i de av kommunfullmäktige beslutade Regler för ekonomisk förvaltning. Av Regler för ekonomisk förvaltning framgår också att stadsledningskon-

toret och koncernledningen för Stockholms Stadshus AB kan utfärda *kompletterande anvisningar* för budgeten.

De kompletterande anvisningarna från stadsledningskontoret är en spegelbild av budgetbeslutet och omfattar framförallt beskrivningar och checklistor av vad nämndernas verksamhetsplaner ska omfatta och hur de ska disponeras. Bakom detta ligger också ett behov från stadens sida att kunna sammanställa och analysera den samlade verksamheten för hela staden.

Vidare beskriver Regler för ekonomisk förvaltning vad som gäller för uppföljningen. Där framgår bland annat att ansvaret för uppföljningen ligger hos nämnderna och att nämnd ska lämna de rapporter avseende utfall och prognoser samt beslutade och föreslagna åtgärder som stadsledningskontoret eller revisionskontoret begär. Stadsledningskontoret utfärdar därför även kompletterande anvisningar avseende uppföljning liksom anvisningar i samband med nämndernas verksamhetsberättelse. Därutöver utfärdar stadsledningskontoret s.k. tekniska anvisningar som i detalj beskriver hur t.ex. avstämningar mellan olika konton ska genomföras.

De kompletterande anvisningarna för uppföljningen utgår även de i allt väsentligt från fullmäktiges budgetbeslut. Uppföljningen är huvudsakligen fokuserad på avvikelser från budgetbeslutet oavsett det gäller ekonomi eller verksamhet. Genomförs kommunfullmäktiges beslut inom ramen för de resurser fullmäktige ställt till nämndens förfogande eller inte?

Det finns enligt stadsledningskontorets uppfattning ett utvecklat koncernperspektiv för ekonomistyrning och ekonomisk uppföljning samtidigt som det saknas ett samordnat koncernperspektiv för verksamhetsstyrning och verksamhetsuppföljning även där ett sådant skulle vara önskvärt. Överensstämmelse mellan vad som avkrävs nämnder respektive bolagsstyrelser saknas. Detaljeringsgraden i anvisningar till nämnderna är exempelvis mer omfattande än i anvisningarna till bolagsstyrelserna. Detta beror sannolikt på att budgettexterna kring nämnder och stadens verksamheter är långt mycket mer detaljerade än för bolagen.

Budgeten är stadens viktigaste instrument för styrning och kommunikation av den politiska majoritetens budskap och inriktning. Ambitionen är att budgeten i sig ska vara ett tydligt styrdokument för nämnder och bolagsstyrelser. Budgeten är dock ett resultat av politiska förhandlingar och innehåller kompromisser som måste tolkas och kan till en del behöva konkretiseras genom kompletterande anvisningar.

Det behövs en bättre synkronisering mellan det som styrs via budget och den resultatredovisning nämnder och bolagsstyrelser ska lämna. Ibland är styrsignalerna starka men kravet på resultat är otydligt. Ibland råder det motsatta, då är kravet på utvärdering omfattande men inte styrsignalerna. Denna obalans behöver i görligaste mån reduceras. Härtill kommer att många styr- och uppföljningssignaler går vid sidan av budgeten. Mindre frågor ägnas ibland omfattande utvärdering, större frågor ibland ingen.

Stadens anvisningar för uppföljning ska tydliggöra vilka förväntningar som ställs på nämndens respektive bolagsstyrelsens analys av sin måluppfyllelse kopplat till ekonomiskt resultat. Analyser ska göras mot kommunfullmäktiges övergripande mål.

De kompletterande anvisningarna för nämndernas uppföljning av budget bör utvecklas så att fokus i uppföljningen ligger på ekonomi, verksamhet och effektivitet i förhållande till kommunfullmäktiges budgetbeslut snarare än vilka aktiviteter nämnderna har bedrivit med anledning av budgetens skrivningar. Men för att uppnå en ökad tydlighet i anvisningarna krävs en motsvarande ökad tydlighet i budgetdokumentet. Detta ställer större krav på budgetens utformning som styrdokument med tydliga målformuleringar och en lättillgänglig struktur och layout.

Förenkla och anpassa till facknämnder och bolag

Förenkla terminologin och målstrukturen

ILS har varit ottydligt definierat och terminologin är svårbegriplig. När kommunfullmäktige år 2001 fastställde principerna för ILS användes redan i beslutsunderlaget tre olika definitioner. Våren 2004 behandlade kommunstyrelsen ett ärende om den fortsatta inriktningen av stadens kvalitetsarbete och kvalitetsutmärkelsen. Där används benämningen integrerat ledningssystem. I SPO-rapporten används benämningen lednings- och styrsystem. I stadens budget för år 2005 används såväl benämningen integrerat system för styrning och uppföljning som benämningen det integrerade lednings- och styrsystemet.

Förkortningen ILS har sålunda uttolkats på flera olika sätt. Det har inte underlättat förståelsen av ILS.

ILS beskriver den process, det språk och det förhållningssätt som ska känneteckna styrningen av Stockholms stad. Det kan ses som en samlande benämning för beslutsprocessen i staden inkluderande alla de övergripande styrdokument, inklusive budgeten, som kommunfullmäktige använder sig av för styrning och uppföljning. På så sätt kan givetvis kvalitetsstrategin och budgetordningen sägas utgöra grundkomponenter i ILS, vilket kommunfullmäktige också har fastslagit i beslutet om SPO del 1 i september 2004. Det är samtidigt viktigt att klargöra att ILS är ett system för att beskriva *hur* staden arbetar, inte med *vad*.

Kvalitetsstrategin är med sina begrepp och olika beståndsdelar det språk och den struktur som gör det möjligt för nämnder och förvaltningar att styra sin verksamhet i enlighet med ILS.

ILS får nu anses vara ett inarbetat begrepp i staden men det måste uttydas konsekvent. För tydlighetens skull bör definitionen korrespondera mot bokstäverna ILS. Den heltäckande definitionen föreslås vara *integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet*. Den definitionen beskriver stadens budgetstyrning och betonar att det både är ekonomi och verksamhet som ska styras och följas upp. Stadsledningskontoret förespråkar att det i fortsättningen är den definitionen som brukas i alla sammanhang där ILS benämns.

FÖRSLAG

ILS uttolkas som *integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet*.

Utifrån kommunfullmäktiges uppdrag att förenkla ILS föreslår stadsledningskontoret därutöver följande förändringar.

Nuvarande begrepp och nivåer i kvalitetsstrategin

Förslag till delvis nya, delvis omformulerade begrepp med en förenklad styrkedja

Kommunfullmäktige

Övergripande inriktningsmål

Stadens långsiktiga mål, anges i budget för Stockholms stad.

Kommunfullmäktiges inriktningsmål

Stadens långsiktiga mål, anges i budget för Stockholms stad.

Prioriterade inriktningar

Precisering av de övergripande inriktningsmålen, anges i budgeten för Stockholms stad.

Kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena*

Konkretisering av inriktningsmålen, anges i budgeten för Stockholms stad. Dessa mål ska formuleras så att de är möjliga att följa upp genom nyckeltal eller på annat sätt.

*Inkluderar även de övergripande politikområdena såsom miljö- och integrationsfrågor.

Kommunfullmäktiges övergripande inriktningsmål är per definition övergripande, det räcker att kalla dem just kommunfullmäktiges inriktningsmål.

Stadens styrsystem, ILS, och den roll och ansvar som kommunfullmäktige spelar i styrsystemet anger att kommunfullmäktige ska sätta mål och ange resurser. Hur sedan nämnder och bolagsstyrelser arbetar för att uppnå kommunfullmäktiges inriktningsmål och mål för verksamhetsområdena är respektive nämnds och bolagsstyrelses ansvar i målhierarkin.

De prioriterade inriktningar som nu finns för varje övergripande inriktningsmål utgör inte alltid den tydliga styrsignal gentemot nämnderna som de är tänkta att vara. De är heller inte uppföljningsbara vilket har medfört att budgeten innehåller en mängd uppdrag, uppmaningar (s.k. skakrav) och i viss mån även målformuleringar riktade till nämnderna.

Genom att ersätta de prioriterade inriktningarna med kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena, ett eller ett fåtal för varje prioriterat verksamhets-/politikområde, skulle uttrycket målstyrning kunna få en reell innebörd i staden. Genom kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena ges utrymme för att göra politiska prioriteringar inom respektive verksamhetsområde. De s.k. skakraven är enligt stadsledningskontorets uppfattning uttryck för en detaljstyrning som stämmer illa med tankarna om målstyrning. Dylika uppdrag och uppmaningar i budget till

nämnder och bolagsstyrelser bör reduceras. De som ändå lämnas ska vara tydligt formulerade och ha en klar koppling till något av kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena.

Budgeten är stadens främsta styrdokument. Vid sidan av budgeten fastställer kommunfullmäktige stadsövergripande styrdokument i form av planer, policys etc. som kan vara avgränsade till ett specifikt verksamhetsområde (t.ex. förskoleplan) eller politikområde (t.ex. miljöprogram). Dessa är liksom budgeten viktiga delar av stadens styrsystem och ska korrespondera med budgeten. Det betyder att det/de mål som anges i ett flerårigt styrdokument i form av en plan (t.ex. äldreomsorgsplanen) också ska vara kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet i budgeten. På så sätt sker med automatik, inom ramen för den integrerade ledningen och styrningen av ekonomi och verksamhet, en årlig uppföljning även av de viktigaste styrdokument som kommunfullmäktige antagit utöver budgeten. Därutöver kan lämpligen en halvtidsavstämning göras av en flerårig plan, för att se om korrigeringar behöver göras och som ett underlag till arbetet med en kommande revidering.

Nuvarande begrepp och nivåer i kvalitetsstrategin

Nämnd och bolagsstyrelse

Verksamhetsspecifika inriktningsmål

De långsiktiga målen för nämnders och bolagsstyrelsers respektive verksamhetsområden.

Generellt åtagande

Nämndens åtagande till kommunledningen. De generella åtagandena gäller under året och tas fram för att prioritera och styra mot likvärdiga åtaganden på enhetsnivå.

Förslag till delvis nya, delvis omformulerade begrepp med en förenklad styrkedja

Denna nivå föreslås utgå eftersom nämnd och bolagsstyrelse bör omfattas av samma långsiktiga inriktningsmål som kommunfullmäktige

Nämndens mål för verksamhetsområdet

Nämndens/bolagsstyrelsens mål för att bidra till uppfyllelse av kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet. Målen gäller under året och tas fram för att prioritera och styra mot likvärdiga åtaganden hos enheter och andra motsvarande nivåer. Målen ska vara relevanta för respektive nämnds huvudsakliga uppdrag.

Nämnd och bolagsstyrelse bör omfattas av samma långsiktiga inriktningsmål som kommunfullmäktige. Genom att ersätta de prioriterade inriktningarna med kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdena bör det bli tydligare för nämnder och bolagsstyrelser vilket/vilka mål de har att svara mot.

Stadsledningskontoret föreslår att generella åtaganden ersätts med nämndens/bolagsstyrelsens mål för verksamhetsområdet. Här ska den enskilda nämnden/bolagsstyrelsen formulera vilket eller vilka mål som, utifrån lokala förhållanden och behov, bäst bidrar till att kommunfullmäktiges mål för verksamhetsområdet uppfylls.

Nuvarande begrepp och nivåer i kvalitetsstrategin

Enhet eller motsvarande

Enhetsspecifikt åtagande

Enhetens åtagande till nämnden och brukarna/kunderna. Anger vad enheten ska uppnå under verksamhetsåret. Åtagandena ska ha en koppling till nämndens verksamhetsspecifika inriktningsmål och generella åtaganden, vara tydliga och fånga syftet med verksamheten samt fokusera på väsentliga kvalitetsaspekter

Arbetsätt

Redovisning av hur enheten ska säkerställa arbetet för att uppfylla de enhetsspecifika åtagandena

Resursanvändning

Hur enheten arbetar för att använda tilldelade resurser så effektivt som möjligt i relation till åtaganden, arbetsätt, uppföljning, utvecklingsarbete och budget. Med resurser och resursanvändning avses förutom tilldelad budget även lokaler, IT-stöd, materialåtgång, medarbetarnas kompetens, energianvändning, miljöaspekter m.m.

Nuvarande begrepp och nivåer i kvalitetsstrategin

Förslag till delvis nya, delvis omformulerade begrepp med en förenklad styrkedja

Enhetens åtagande

Enhetens åtagande till nämnden och brukarna/kunderna under verksamhetsåret. Åtagandena ska ha en koppling till nämndens mål för verksamhetsområdet. De ska vara tydliga, fånga syftet med verksamheten, fokusera på väsentliga verksamhetsaspekter och rymmas inom enhetens ekonomiska ram.

Arbetsätt

Redovisning av hur enheten ska säkerställa arbetet för att uppfylla enhetens åtaganden.

Resursanvändning

Samma som i nuläget.

Förslag till delvis nya, delvis omformulerade begrepp med en förenklad styrkedja

Uppföljning

Enhetens metoder för att följa upp åtaganden, arbetssätt, dialog, medarbetarnas kompetens, resursanvändning och ekonomiskt utfall m.m.

Resultat

De resultat som enheten får av de uppföljningsmetoder som används. Finns resultat från flera uppföljningar kan även trender redovisas.

Utveckling

Utveckling och förbättring av verksamheten som bygger på analyser av resultat från de uppföljningar som genomförts och på dialogen med brukare/kund och nämnd.

Dialog

Dialog utgör en viktig del i styrningen och utvecklingen av verksamheterna. Den ska föras på ett systematiskt sätt med brukare/kund, medarbetare, nämnd/förvaltning och kommunledning.

Kvalitetsgarantier

Kvalitetsgarantierna visar samlat enhetens verksamhetsidé, åtaganden och rutiner för att hantera klagomål.

Uppföljning

Samma som i nuläget.

Resultat

Uppföljningen ger resultat som ska relatera till enhetens åtaganden. Finns resultat från flera uppföljningar kan även trender redovisas.

Analys

Analys av resultat och brukardialog. Relevanta nyckeltal ska beaktas.

Utveckling

Samma som i nuläget.

Dialog

Dialog utgör en viktig del i styrningen och utvecklingen av verksamheterna. Den ska föras på ett systematiskt sätt med brukare/kund, medarbetare, nämnd/förvaltning och kommunledning. Dialogen bör föras med kvalitetsutmärkelsens utvärderingsfrågor som grund.

Kvalitetsgarantier

Här föreslås i nuläget ingen förändring men kvalitetsgarantier som metod och begrepp bör utvärderas.

Kvalitetsgarantin är ett sätt att ge tydlig information om vilken service och omsorg medborgare/brukare kan förvänta sig. Kvalitetsgarantin ska användas i dialogen om hur verksamheten fungerar och hur den kan förbättras. Alla ska även ha en systematisk hantering av förbättringsförslag, synpunkter och klagomål. Det ska finnas rutiner för att ta emot och i förändringsarbetet använda synpunkter på verksamheten.

Någon utvärdering av om kvalitetsgarantier fyller en viktig funktion i styrningen av verksamheterna har ännu inte gjorts. Det finns enheter som anser att garantierna fyller en viktig funktion. Det finns enheter som menar att de hellre kommunicerar innehållet i sin verksamhetsplan till brukare och medborgare än sina garantier. Och det finns enheter som anser att garantier många gånger sätts på en för låg nivå eftersom

garantierna ibland används som slagträ mot enheten när problem uppstår. Härtill kommer synpunkter som att framtagande av garantier ses som dubbelarbete, enheten har redan formulerat åtaganden i verksamhetsplanen.

FÖRSLAG

Stadsledningskontoret föreslår att kvalitetsgarantierna, som metod och begrepp, utvärderas.

Webbaserad uppföljning

Mot bakgrund av den kritik som framkommit om att ILS är dåligt anpassat till facknämndernas verksamheter och organisation har stadsledningskontoret, i samarbete med koncernledningen för Stockholms Stadshus AB och inom ramen för översynen av ILS, testat det webbaserade system för verksamhetsstyrning som används av stadens bolag. Syftet var att utröna om detta system, eller ett modifierat sådant, skulle kunna användas även av facknämnder och stadsdelsnämnder.

Tre facknämnder har deltagit i detta arbete liksom det konsultföretag staden tidigare anlidade då det webbaserade uppföljningssystemet introducerades hos bolagen. De deltagande förvaltningarnas interna ILS-system har integrerats i programmet för att på så sätt prova och utvärdera applikationen. Förvaltningarna är i stort sett positiva till att använda den testade programvaran eller liknande applikationer för verksamhetsuppföljning. Uppfattningen är att webbapplikationen tydliggör ILS-systemet på både övergripande nivå, förvaltningsnivå och enhetsnivå.

För att ett webbaserat uppföljningssystem ska vinna gehör får det inte upplevas som ett merarbete eller ett verktyg som ska hanteras vid sidan om den ordinarie uppföljningen. Tvärtom måste det utgöra en naturlig del av stadens ledning och styrning. Det måste vara lätt att använda och ge ett tydligt mervärde i nämndernas kvalitetsarbete och uppföljning av resultat.

Genom försöket har det också blivit uppenbart hur otydliga en del begrepp är i det nuvarande ILS-systemet. De förslag till förenklingar och förändringar som kom fram har visat sig ligga väl i linje med de som stadsledningskontoret lägger fram i detta ärende.

Försöket med webbaserad uppföljning som inletts av de tre facknämnderna behöver fördjupas och utvecklas. Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen ger kontoret i uppdrag att, i samverkan med koncernledningen för Stockholms Stadshus AB, ta fram och införa ett gemensamt webbaserat system för verksamhetsuppföljning i Stockholms stad. Härvid ska även uppmärksammas på vilket sätt det ska finnas kopplingar till stadens lednings- och informationssystem, LIS. Uppdraget bör omfatta både facknämnder och stadsdelsnämnder.

FÖRSLAG

Kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att, i samverkan med koncernledningen för Stockholms Stadshus AB, ta fram och införa ett gemensamt webbaserat system för verksamhetsuppföljning i Stockholms stad .

Miljö

Stadens arbete med miljöfrågorna spänner över alla verksamhetsområden och ska genomsyra samtliga nämnders och bolags arbete. Styrning, uppföljning, analys och utveckling sker inom ramen för ILS, i likhet med vad som gäller för övriga verksamhets- och politikområden i staden. Stadsledningskontoret menar att det är angeläget att styrningen och utvärderingen av miljöarbetet förblir en integrerad del av ILS. Om parallella styrprocesser bildas vid sidan av den reguljära försvårar det önskad genomslagskraft av de mål som lagts fast.

Uppdraget i kommunfullmäktiges beslut om SPO del 1 att förse stadsledningskontoret med adekvat kompetens för att styra och samordna stadens miljöarbete i enlighet med miljöprogrammet tillgodoses i och med omorganisationen av stadsledningskontoret.

Styrningen av stadens miljöarbete ska utvecklas. Det ska ske genom att samtliga nämnder och bolagsstyrelser kartlägger vilken miljöpåverkan förvaltningen/bolaget orsakar och anger vilken miljölagstiftning som berör verksamheten. Kartläggningen ska utgå från den miljöpåverkan som orsakas och ligga till grund för den fortsatta inriktningen av nämndens/bolagsstyrelsens miljöarbete.

Stadsledningskontorets samordningsansvar för den kommunövergripande utvärderingen av stadens miljöarbete behöver tydliggöras. Miljöförvaltningen har hittills varit operativt ansvarig för insamling av förvaltningars och bolags resultat av miljöarbetet utifrån det nuvarande miljöprogrammet. Det databaserade uppföljningsprogrammet "Miljöbarometern" används för insamling av miljöresultat.

Stadsledningskontoret behöver göra en genomgång av vilka miljöresultat som ska inhämtas. I stadens budget för 2005 framkommer att stadsövergripande analyser med fokus på helhetsbedömningar av ett område ska göras. Resultat av stadens externa miljöarbete och det interna miljöarbetet i förvaltningar och bolag behöver sammanvägas för att få en helhetsbild av hur miljöarbetet framskrider.

När det gäller styrfrågor i ett vidare perspektiv behöver en diskussion komma till stånd om stadens övergripande miljöprogram i förhållande till övriga styrdokument och i relation till ett, för staden, samlat program för hållbar utveckling.

Pågående översyn av nuvarande styrdokument inom miljöområdet skulle kunna utmynna i ett samordnat program för hållbar utveckling. Det är en utmaning att kunna hantera olika verksamhetsfrågor så att de inte står i strid med de program som fastställts av kommunfullmäktige för enskilda verksamhetsområden. En möjlig utgångs-

punkt för att skapa en samordnad plattform för hållbar utveckling skulle vara att staden vidareutvecklar Vision Stockholm 2030.

Vision Stockholm 2030 har på uppdrag av stadsbyggnadsnämnden arbetats fram inom stadsbyggnadskontoret i samverkan med berörda förvaltningar. Kommunfullmäktige har också i budget 2005 framhållit det angelägna i att arbetet med en sådan vision fortsätter. Vision Stockholm 2030 utgör redan i nuläget en alltmer aktuell plattform för fördjupade diskussioner om stadens angelägna framtidsfrågor. Det är angeläget att vidareutveckla planeringsunderlag som 2030 som förberedelse för arbetet med att ta fram styrdokument inom olika programområden.

Utöver den översyn av miljöprogrammet som påbörjats kommer även översiktsplanen att ses över. Översynerna kräver fortsatt samlad dialog. I och med att arbetet inleds bör också vidareutvecklingen av Vision Stockholm 2030 starta - och integreras med varandra. Att använda detta fristående dokument skulle kunna bidra till att balansera de olika delarna i ett hållbarhetsprogram.

Utbildning och utveckling

För att kunna tillämpa ILS är det viktigt att förtroendevalda i nämnder och bolagsstyrelser förstår hur stadens system för styrning, uppföljning, analys och utveckling fungerar samt förstår dess syfte. Den viktigaste utbildningen sker inom ramen för ILS genom praktisk tillämpning under budgetåret. Förtroendevalda i nämnder och bolagsstyrelser ska förstå och uppleva sig äga ILS. Det är nämnden som ansvarar för att förvaltningens förslag till mål för verksamhetsområdet motsvarar kommunfullmäktiges uppdrag. Nämnden ska även säkerställa att enheternas åtaganden bidrar till att uppfylla nämndens mål. På samma sätt måste nämnderna ta till sig redovisningen av vilka resultat som uppnåtts för att kunna revidera sina politiska prioriteringar.

En annan viktig utbildnings- och utvecklingsresurs är kvalitetsutmärkelsen. Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att förvaltningschefer, inte minst i fackförvaltningarna liksom direktörerna i stadens bolag, rekommenderar nyckelpersoner i den interna budgetprocessen att delta som examinators för att utveckla både stadens och den egna budgetprocessen. Vikten av de nätverk och den gemensamma bedömningsgrund som etableras i examinatorarbetet kan inte nog betonas. Ett angeläget utvecklingsarbete för staden är att systematiskt sprida kunskap om goda exempel på tävlande enheters kvalitetsarbete. Att lära av varandra och diskutera angelägna frågeställningar behöver stimuleras ytterligare.

Kunskapen om stadens styrsystem måste genomsyra stadens alla verksamheter, från den kommuncentrala ledningen till nämndernas och bolagens alla enheter eller motsvarande. Det är även angeläget att stadens politiska organisation har kunskap om sin roll och sitt ansvar. Utifrån roll- och ansvarsfördelning behöver den kommuncentrala politiska organisationen kunna föra en dialog med nämnder och bolagsstyrelser om övergripande politiska frågor och deras ansvar och förutsättningar för genomförande. Det behövs således politiska arenor för dialog om politiskt viktiga överväganden.

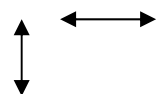
Utrymme behövs för dialog om förutsättningarna för att genomföra de långsiktiga, strategiska styrnings och utvecklingsfrågorna. Utrymme behövs för att fortsätta det arbete som påbörjats i och med utredningen om stadens politiska organisation, SPO, för att vidareutveckla styrnings- och uppföljningsarbetet i staden. Förutsättningar för detta har skapats genom stadsledningskontorets nya organisation. Samtliga nämnder och bolagsstyrelser har ett ansvar att medverka i detta arbete, bland annat genom att strukturera sitt arbete så att planering, uppföljning och utveckling av verksamheten genomförs i enlighet med intentionerna i ILS.

Förutsatt att kommunfullmäktige antar de förslag till förändringar och förenklingar av ILS som läggs fram i detta ärende kommer ett informationsmaterial och ett utbildningsprogram om ILS, samt en genomförandeplan för detta, att tas fram.

Integrerat system för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet ILS

Styrning och
genomförande
via mål och
resurser

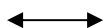
Dialog



Dialog



Dialog



Att inom ramen för tilldelad budget
utarbete
Budget och verksamhetsplan

Nivå 1

Kommunfullmäktige

Nivåer och begrepp i ILS

- Kommunfullmäktiges inriktningsmål
- KF:s mål för verksamhetsområdet

Att inom ramen för tilldelad budget
följa upp och analysera resultat och
måluppfyllelse

Nivå 3

VB

T 2

T 1

Nivå 2

VB

T 2

T 1

Nivå 1

VB

T 2

T 1

Nivå 3

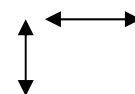
Enhet

- Enhetens åtagande och kvalitetsgaranti
- Arbetssätt

Stadsövergripande analys
Prioriterad
utveckling

**Bud-
get**

Dialog



Dialog



Dialog



Uppföljning och
redovisning
av måluppfyllelse med
tillhörande analys av effek-
tiv resursanvändning