



Revisorsgrupp 1

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2006 -03- 0 1
Dnr:	013-996/2006
Till:	RI

Till  
Kommunstyrelsen  
Koncernstyrelsen

## Revisionsrapporten

### "Kommunstyrelsens uppsiktsplikt"

Revisorsgrupp 1 och lekmannarevisorerna för Stockholms Stadshus AB har vid sammanträde den 16 februari 2006 behandlat rubricerade rapport (nr 5 februari 2006).

Vi kan konstatera att vissa förbättringar kan genomföras av hur kommunstyrelsen genomför sin uppsikt över nämnder och styrelser.

Vi anser att det är viktigt att kommunstyrelsen tar ett större ansvar för internkontrollfrågorna. Vi kan också konstatera att kommunfullmäktiges beslut om att minska antalet styrdokument ännu inte har förverkligats av kommunstyrelsen. Vi vill särskilt peka på kommunstyrelsens ansvar för att antalet mål är rimliga, tydliga och mätbara i budgetdokumenten.

I övrigt hänvisar vi till bifogade rapport, som vi överlämnar till kommunstyrelsen och koncernstyrelsen för yttrande senast den 12 maj 2006.

Stockholm den 16 februari 2006

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström  
ordförande

Gunilla Axelsson  
sekreterare

Kopia till stadsdirektören





REVISIONSKONTORET

## REVISIONSRAPPORT

NR 5 Februari 2006

DNR 420/23-06

### **Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Stockholms stad**

**Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagens 6 kap 1 §  
bör definieras och beskrivas i styrelsens reglemente**

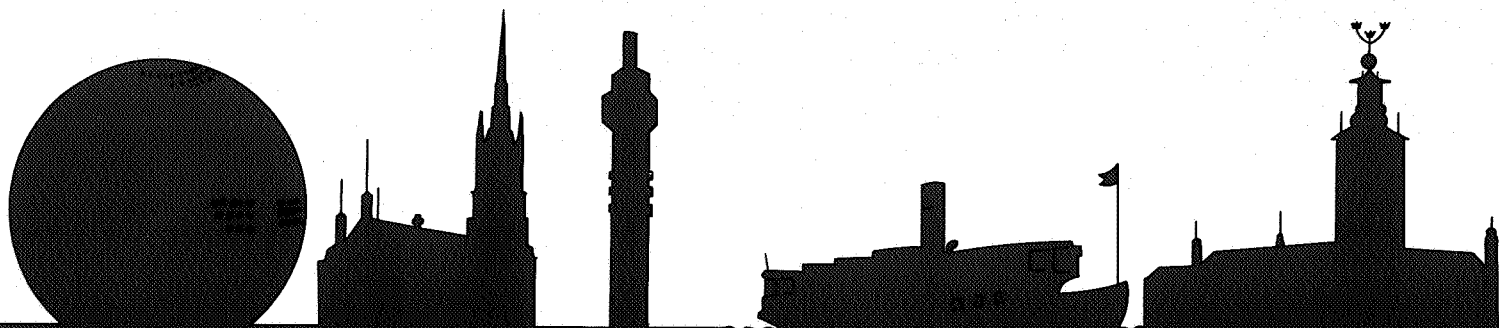
**Fullmäktige har fattat flera beslut i syfte att utveckla styrningen och  
uppföljningen i staden. Kommunstyrelsen har ansvar för att dessa  
beslut verkställs.**

**Kommunstyrelsen bör även utöva uppsikten i förebyggande syfte  
genom att ta ett större ansvar för internkontrollfrågorna**

**Fullmäktiges beslut om att minska antalet styrdokument har ännu  
inte förverkligats av kommunstyrelsen**

**Kommunstyrelsen har ansvar för att antalet mål är rimliga, tydliga  
och mätbara i budgetdokumenten**

**En tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och koncern-  
styrelsen efterlyses beträffande genomförandet av uppsikten över  
bolagssektorn**



Stockholms stads revisionskontor är fackorganet för revision av stadens nämnder och styrelser med tillhörande förvaltningar. Kontoret biträder de förtroendevalda revisorerna som kommunfullmäktige utser för varje mandatperiod. Enligt särskilt beslut av fullmäktige biträder kontoret även de förtroendevalda bolagsrevisorerna i granskningen av stadens bolag.

Årligen upprättas del- och årsrapporter samt revisionsberättelser, där revisionens synpunkter på verksamheten i en nämnd eller styrelse sammanfattas.

Andra viktiga iakttagelser, arbetsresultat m m under löpande år dokumenteras i revisionsrapporter.

Ytterligare enstaka exemplar av denna rapport kan beställas från:

Stockholms stads revisionskontor  
Stadshuset  
105 35 STOCKHOLM  
Internadress Hantverkargatan 3 A, 1 tr  
Tel: 508 29 000 Fax 508 29 399



Revisorsgrupp 1

Till  
Kommunstyrelsen  
Koncernstyrelsen

## Revisionsrapporten

### "Kommunstyrelsens uppsiktsplikt"

Revisorsgrupp 1 och lekmannarevisorerna för Stockholms Stadshus AB har vid sammanträde den 16 februari 2006 behandlat rubricerade rapport (nr 5 februari 2006).

Vi kan konstatera att vissa förbättringar kan genomföras av hur kommunstyrelsen genomför sin uppsikt över nämnder och styrelser.

Vi anser att det är viktigt att kommunstyrelsen tar ett större ansvar för internkontrollfrågorna. Vi kan också konstatera att kommunfullmäktiges beslut om att minska antalet styrdokument ännu inte har förverkligats av kommunstyrelsen. Vi vill särskilt peka på kommunstyrelsens ansvar för att antalet mål är rimliga, tydliga och mätbara i budgetdokumenten.

I övrigt hänvisar vi till bifogade rapport, som vi överlämnar till kommunstyrelsen och koncernstyrelsen för yttrande senast den 12 maj 2006.

Stockholm den 16 februari 2006

På revisorernas vägnar

Bo Dahlström  
ordförande

Gunilla Axelsson  
sekreterare

Kopia till stadsdirektören

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72

10/1/72



## Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har revisionskontoret med hjälp av konsult genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Syftet med granskningen har varit att få en uppfattning om kommunstyrelsens uppsikt är ändamålsenligt inriktad, har tillräcklig omfattning och i övrigt genomförs på ett effektivt sätt.

Utifrån den bilagda konsultrapporten vill revisionskontoret sammanfattningsvis framföra nedan redovisade iakttagelser och synpunkter i syfte att utveckla kommunstyrelsens uppsikt över den kommunala verksamheten.

### **Kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagens 6 kap 1 § bör definieras och beskrivas i styrelsens reglemente**

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt bör definieras och förtydligas i styrelsens reglemente. I syfte att utveckla och förbättra styrelsens uppsikt över den kommunala verksamheten bör uppsikten förtydligas vad den ska riktas mot. Det bör särskilt framhållas att det är kommunstyrelsens ansvar att leva upp till kommunallagens bestämmelser om ledning, samordning och uppsikt, inte stadsledningskontorets.

### **Fullmäktige har fattat flera beslut i syfte att utveckla styrningen och uppföljningen i staden. Kommunstyrelsen har ansvar för att dessa beslut verkställs.**

En rad beslut har fattats av kommunfullmäktige som syftar till att skapa bättre förutsättningar inte bara för ekonomisk styrning och uppföljning utan även när det gäller styrning och uppföljning av verksamheterna. Beslut har bl a fattats om att förbättra och förenkla stadens styrmodell ILS. Kommunstyrelsen har här en viktig uppgift att följa upp att fattade beslut förverkligas och får genomslag i verksamheten. Information och utbildning om ILS för förtroendevalda och tjänstemän bör intensifieras. Omorganisationen av stadsledningskontoret förefaller ha skapat bättre förutsättningar än tidigare att följa upp stadens verksamheter. I uppsiktsarbetet ingår insamling av aktuell och relevant information genom rapporter och enkäter mm från verksamheterna. Återkopplingen till nämnder och förvaltningar som lämnar uppgifter kan förbättras.

### **Kommunstyrelsen bör även utöva uppsikten i förebyggande syfte genom att ta ett större ansvar för internkontrollfrågorna**

Ett viktigt område för kommunstyrelsens uppsikt är nämndernas interna kontroll. Kommunstyrelsen och dess förvaltning bör ta ett större ansvar för internkontrollfrågorna. Stadens nuvarande regelverk för intern kontroll är från

år 2000 och bör ses över, breddas och kompletteras med bl a att tydliggöra sambandet mellan ILS och systemet för intern kontroll. Dagens synsätt på intern kontroll handlar såväl om intern styrning som kontroll med fokus på att identifiera och hantera risker som kan försvåra för nämnderna att på ett effektivt sätt nå sina mål.

**Fullmäktiges beslut om att minska antalet styrdokument har ännu inte förverkligats av kommunstyrelsen**

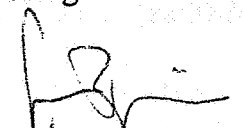
En särskild fråga är de över 200 styrdokument som ska tillämpas av stadens nämnder och styrelser. Kommunstyrelsen har ansvar för att fullfölja fullmäktiges beslut att minska antalet styrdokument och att noga pröva införandet av nya styrdokument. Det stora antalet styrdokument innebär ett stort problem i sig för kommunstyrelsen och även koncernstyrelsen när det gäller att övervaka att styrdokumenten efterlevs och tillämpas av nämnderna respektive bolagsstyrelserna.

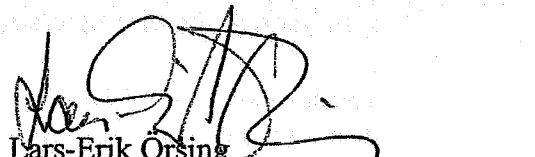
**Kommunstyrelsen har ansvar för att antalet mål är rimliga, tydliga och mätbara i budgetdokumenten**

Fullmäktiges mål i kommunstyrelsens förslag till kommande budgetar måste i större utsträckning vara tydliga och mätbara för att styrelsen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna följa upp och redovisa måluppfyllelsen. En tydlig målbild underlättar för nämnderna att utforma sina verksamhetsplaner.

**En tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och koncernstyrelsen efterlyses beträffande genomförandet av uppsikten över bolagssektorn**

Koncernstyrelsens uppsikt över dotterbolagen fungerar väl. Dock är kommunstyrelsens uppsikt över stadshuskoncernen svagare eftersom koncernstyrelsen till stor del är gemensam med kommunstyrelsen. Detta innebär att den senare genom den starka personunionen i viss mening har uppsikt över sig själv. Fullmäktiges ägardirektiv för koncernstyrelsen och dotterbolagsstyrelserna är en viktig utgångspunkt för en fungerande uppsikt över bolagssektorn. Tidigare har nämnts att även i bolagssektorn finns ett alltför stort antal styrdokument. Koncernstyrelsen bör här ha en viktig roll att begränsa antalet styrdokument och tydliggöra vilka styrdokument av generell natur som ska gälla för samtliga bolag.

  
Gunnar Björkman  
Stadsrevisor

  
Lars-Erik Örsing  
Bitr. stadsrevisor





# Kommunstyrelsens uppsiktsplikt Stockholm stad

*KPMG Bohlins AB*  
*Offentlig verksamhet*  
*Januari 2006*

REPORT OF THE COMMISSIONER

OF THE LAND OFFICE

FOR THE YEAR 1887

ALBANY, N. Y.

1888

W. H. BARNES, PRINTER.

1888

ALBANY, N. Y.

1888

W. H. BARNES, PRINTER.

1888

ALBANY, N. Y.

1888

W. H. BARNES, PRINTER.

1888

ALBANY, N. Y.

1888

W. H. BARNES, PRINTER.

1888

ALBANY, N. Y.

1888

W. H. BARNES, PRINTER.

1888

ALBANY, N. Y.

1888

W. H. BARNES, PRINTER.

1888

ALBANY, N. Y.

1888

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Uppdraget	3
3.	Vår uppfattning om en god uppsikt	4
4.	Riktlinjer och instrument för uppsiktsplikten	5
5.	Huvudsaklig organisation och viktiga aktörer	10
6.	Styrning, samordning och uppföljning i praktiken	13
6.1	Inriktning och metoder	13
6.2	Resurser för att fullgöra uppsiktsplikten	17
6.3	Intern kontroll	19
7.	Uppsikt inom bolagssektorn	20
8.	Aktörernas kunskap om och respekt för uppsiktsarbetet	24
9.	Sammanfattande bedömning och förslag	25

### Bilaga

Intervjuade personer



## 1. Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Stockholms stad har KPMG granskat om kommunstyrelsens uppsikt är ändamålsenligt inriktad, har tillräcklig omfattning och i övrigt genomförs på ett effektivt sätt. Granskningen har omfattat dokumentstudier samt intervjuer med chefer och andra nyckelpersoner inom bland annat Stadsledningskontoret, rotlar, förvaltningar och bolag. Vi har främst prövat

1. om kommunstyrelsen har ändamålsenliga riktlinjer och fullgoda instrument för att leda och samordna stadens angelägenheter samt utöva uppsikt över både nämnder och bolagsstyrelser och om riktlinjerna dessutom är tydliga och kommunicerade
2. om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har avdelat tillräckliga resurser för att fullgöra uppsikten över nämnder och styrelser bland annat om resurser – inom främst SLK – har avdelats i den omfattning som erfordras för en ändamålsenlig samordning och ledning
3. om kommunstyrelsen och dess förvaltning fortlöpande arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att genomföra och vid behov förbättra uppsikten, om metoder, arbetsätt och resultat av arbetet är dokumenterade och tydliga samt om dokument och intervjuer bekräftar och styrker detta
4. om nämnder och styrelser känner till och respekterar kommunstyrelsens uppsiktsplikt och underlättar genomförandet av den samt om detta kan bekräftas av intervjuer, nämndprotokoll mm.

Med utgångspunkt i de fyra revisionskriterierna ovan har vi granskat hur uppsiktsplikten har definierats, vad uppsikten inriktas mot, vilken omfattning den har och om den genomförs ändamålsenligt och effektivt. I denna sammanfattning redovisar vi kortfattat resultatet av granskningen och relaterar våra synpunkter i huvudsak till de fyra nämnda kriterierna.

1. Vid prövningen av *riktlinjer, styrinstrument mm* anser vi först att det finns skäl att förtydliga uppsiktsplikten i ett slags definition i exempelvis kommunstyrelsens reglemente. Vidare konstaterar vi att staden har beslutat om över 200 styrdokument som ska tillämpas av nämnder och bolag. Denna mängd innebär en svårighet i sig, och det finns skäl att intensifiera arbetet med att genomföra fullmäktiges beslut att göra dokumenten färre. Budgeten har blivit alltmer central som styrdokument, och där framgår numera alla relevanta riktlinjer. Det integrerade lednings- och styrsystemet ILS har stor betydelse för kommunstyrelsens samordning och uppföljning, verksamheternas kvalitet, miljöfrågor mm. ILS har nyligen gjorts tydligare och mer heltäckande. Antalet begrepp i styrdokumentet har minskats, och det har gjorts klart att endast kommunfullmäktige och kommunstyrelsen kan besluta om stadsövergripande riktlinjer. Beslut har fattats även om att skärpa uppföljningen av prestationer och effekter mot mätbara mål. Det är viktigt att detta arbete drivs konsekvent och att redovisning och uppföljning i möjligaste mån kan göras webbaserad. På det principiella planet har staden

kommit relativt långt när det gäller att utforma system för styrning, samordning och uppföljning av ekonomi och verksamhet. Det är dock ännu inte möjligt att utläsa något slags "resultat" och utvärdera hur förändringarna i ILS kommer att fungera i praktiken.

Även när det gäller bolagssektorn finns ett alltför stort antal styrdokument att hålla reda på. Uppsikten sköts genom moderbolaget och dess styrelse, vilket till följd av personunionen innebär att kommunstyrelsen i någon mening har uppsikt över sig själv.

2. När det vidare gäller de *resurser*, inkl aktörer och organisation, som används i uppsiktsarbetet kan följande anges i korthet. SLK har en ny organisation som förefaller ändamålsenlig, även om kontoret och dess avdelningar ännu inte tycks ha funnit sina rätta arbetsformer. Personalen har ökat till ca 500, vilket motsvarar ca 1 procent av stadens anställda och torde möjliggöra en stark ledning och samordning av stadens verksamhet, även om långt ifrån alla 500 arbetar med styrning och ledning. Ca 170 av dem är knutna till tidsbegränsade projekt. Det är väsentligt att SLK fortsätter att se över sin kompetensprofil och sin arbetsfördelning för att undvika ett alltför starkt internt fokus och omfattande byråkrati. Det är också motiverat att SLK verkar för samordning och kommunikation mellan skilda aktörer med anknytning till uppsiktsarbetet. Det gäller inspektörer, ombudsmän och inte minst SLK:s olika avdelningar.

När det gäller bolagssektorn anser vi att moderbolaget, storleks- och kompetensmässigt, är väl anpassat till uppgiften att styra, samordna och följa upp dotterbolagen.

3. *Arbetssätt och metoder* med anknytning till uppsiktsplikten finner vi vara rimligt väl dokumenterade och tydliga. Genom de senaste årens fullmäktigebeslut om ILS mm – grundade på bland annat SPO-utredningen – har kommunstyrelsen, genom SLK, medverkat till att förbättra förutsättningarna när det gäller att samordna och följa upp stadens verksamhet och på annat sätt utöva uppsikt. Det finns ett system för att "transportera" ned fullmäktiges beslut till relevanta nivåer i resp nämnd och bolagsstyrelse.

Stadens storlek och komplexitet gör att berörda aktörer bör fortsätta att förenkla sina metoder för att samla in uppgifter. Det ställer också betydande krav på samverkan, bland annat mellan SLK och de facknämnder som har stadsövergripande ansvar. Vidare har många förvaltningar ett otillfredsställt behov av feedback. SLK och andra centrala aktörer bör därför förbättra sin återkoppling, så att de som lämnar in uppgifter, men även andra intressenter, kan ta del av övergripande analyser mm. Vi förordar att ökade ansträngningar görs för att sammanställa och sprida sådana analyser. Vi föreslår också att Stockholms stad i ökad utsträckning gör systematiska jämförelser med andra större städer när det gäller principer och metoder för att samordna och följa upp stadens verksamhet. Det kan också finnas skäl att göra fördjupade uppföljningar och/eller granskningar som belyser hur uppsikten och styrsystemen fungerar bland några enskilda fack- och stadsdelsnämnders utförande enheter.

Vid sidan av formella redovisningar och uppföljningar, såsom tertialrapportering mm, finns också en löpande dialog mellan ansvariga i SLK och chefer m.fl. i förvaltningarna. Detta kompletterande, informella styrsystem är uppskattat och fungerar väl.

När det gäller intern kontroll arbetar varje nämnd och bolag med en årlig internkontrollplan, men det finns på stadsövergripande nivå otillräckligt fokus på dessa frågor, vid sidan av revisionens granskningar i efterhand. En brist är att det – vid sidan av reglerna för ekonomiska förvaltning – inte tycks finnas en samlande policy eller annat styrdokument som reglerar intern kontroll. Vi förordar att staden, i likhet med Stockholms läns landsting, överväger att utarbeta en sådan policy, utgående från begreppen risk och väsentlighet. Ansaret bör ligga på kommunstyrelsen och SLK.

När det gäller bolagssektorn fungerar det praktiska arbetet med uppsikten väl.

4. Ytterligare ett revisionskriterium gällde olika aktörers *kunskap* om och *respekt* för kommunstyrelsens uppsiktsplikt och de krav på samordning, uppföljning mm som följer av denna. Vi har funnit att det bland stadens chefer finns en god kännedom om de grundläggande styrdokument, såsom budgeten, ILS mm – även om kunskapen uppfattas som svagare bland fritidspolitiker. Åtaganden, rapportstrukturer mm inom förvaltningarna utgår ofta från principerna i ILS, även om mängden av styrdokument riskerar att hindra att förståelse och tillämpning tränger ned effektivt i resp organisation. Detta gäller i stort även för bolagssektorn.

Sammantaget finner vi att det återstår mycket att göra när det gäller att informera och utbilda stadens ca 800 förtroendevalda och 1800 chefer rörande bland annat ILS, efter de senaste årens beslut om förändringar.

Respekten för demokratiskt beslutade styrdokument är mycket stor bland stadens tjänstemän.

## 2. Uppdraget

Liksom i andra kommuner har kommunstyrelsen i Stockholms stad en huvuduppgift när det gäller att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. I det ligger att kontrollera

- att de olika nämnderna och bolagen bedriver sin verksamhet i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer
- att författningar efterlevs
- att den ekonomiska förvaltningen är effektiv och säker.

I uppsiktsansvaret ligger också att lämna råd och förbättringsförslag samt att vid behov föra upp frågor till fullmäktige för beslut. Hela detta uppdrag benämns styrelsens uppsiktsplikt, vilken omfattar hela kommunkoncernen, d.v.s. även de företag där kommu-

nen har ett avgörande inflytande. Det innebär att kommunstyrelsen har en särställning i nämndorganisationen med avgörande betydelse för strategisk och effektiv ledning av stadens verksamhet.

På uppdrag av revisorerna i Stockholms stad har KPMG genomfört granskning av hur kommunstyrelsen i Stockholms stad fullgör sin uppsiktsplikt gentemot nämnder och bolagsstyrelser. Vi har bland annat gått igenom vad uppsiktsplikten inriktas mot, hur uppsiktsplikten har definierats samt hur uppsikten fortlöpande genomförs och vilken omfattning den har. Vi har inom uppdragets ram försökt bedöma om uppsikten genomförs på ett både ändamålsenligt och effektivt sätt. Vissa rekommendationer till förbättringar redovisas i slutet av rapporten.

Arbetet har bedrivits i samråd med revisionskontoret, som har bistått med grundläggande faktaunderlag. Metoderna har innefattat studier och analys av en betydande mängd styrande och övrig dokumentation samt strukturerade intervjuer med 17 personer (se bilaga). Dessa är chefer och andra nyckelpersoner inom dels Stadsledningskontoret och rotlarna, dels fack- och stadsdelsförvaltningar, dels bolagssektorn. Vi har eftersträvat en jämförelse med andra svenska kommuners system och praxis när det gäller uppsikten, på grundval av KPMG:s liknande granskningar, men vi har funnit att Stockholms situation är så pass unik att det är svårt att dra paralleller. Granskningen har genomförts av konsulterna Lars Häggmark, Mårten Levin och Maria Lindgren Persson.

### 3. Vår uppfattning om en god uppsikt

Vår uppfattning om en ordning där kommunstyrelsens uppsikt är god kan sammanfattas i följande punkter, som också har utgjort våra revisionskriterier.

- Kommunstyrelsen har ändamålsenliga riktlinjer och fullgoda instrument för att leda och samordna stadens angelägenheter samt utöva uppsikt över både nämnder och bolagsstyrelser. Riktlinjerna är tydliga och kommunicerade.
- Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har avdelat resurser för att fullgöra uppsikten över nämnder och styrelser. Resurser – inom främst SLK – har avdelats i den omfattning som erfordras för en ändamålsenlig samordning och ledning.
- Kommunstyrelsen och dess förvaltning arbetar fortlöpande på ett ändamålsenligt sätt för att genomföra och vid behov förbättra uppsikten. Metoder och arbetssätt är dokumenterade och tydliga, liksom resultaten av arbetet. Att detta löpande arbete sker ska kunna bekräftas och styrkas genom dokument hos främst SLK samt vid intervjuer
- Nämnder och styrelser känner till och respekterar kommunstyrelsens uppsiktsplikt och underlättar genomförandet av den. Detta ska kunna bekräftas av intervjuer, nämndprotokoll mm.



Det kan nämnas att Svenska kommunförbundet år 2002 gav ut riktlinjer för god revisionssed i kommuner, där vikten av övergripande ägar- och styrningsperspektiv framhölls, liksom styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen. Där betonades också den samordnande rollen i kommunens interna kontrollsystem. Det kan nämnas att förbundet i en PM år 2003 redovisade vissa kommunalrättsliga och andra aspekter när det gäller uppsikt över kommunala bolag, men att nuvarande Sveriges Kommuner och Landsting i övrigt inte har redovisat någon samlad syn på uppsiktsansvaret. Det ska också konstateras att Stockholm stad – såvitt vi har funnit – saknar en tydlig definition av uppsikten, något som skulle ha kunnat regleras i exempelvis kommunstyrelsens reglemente. Denna fråga kommenteras i det följande.

#### 4. Riktlinjer och instrument för uppsiktsplikten

##### *Beskrivning*

Det finns idag enligt uppgift över 200 riktlinjer/styrdokument som i någon mening är stadsövergripande och därmed påverkar möjligheten att bedriva uppsikt. Det gäller dokument som är både styrande och beslutade av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Det säger sig självt att det ställs stora krav på en effektiv samordning och uppföljning av alla dessa riktlinjer. För att underlätta för nämnder och förvaltningar har inom staden gjorts en sammanställning över fullmäktiges alla uppdrag, uppdelade på de nämnder som berörs. Därutöver kommer bland annat en stor mängd lagar och statliga förordningar samt olika kommunala beslut som har fått stadsövergripande verkan, exempelvis på utbildnings- socialtjänst- och miljöområdet, hittills främst av facknämnderna på dessa områden. Gällande styrinstrument har hittills fått ett 30-tal olika beteckningar, bland annat *program, policies, riktlinjer, planer, plattformar, visioner, reglementen, strategier* och *anvisningar*. Här ska ett fåtal av de viktigaste styrdokument/riktlinjerna nämnas.

*Kommunallagen*, 6 kap 1-3 §, anger bland annat att kommunens styrelse ska

- leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet
- ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolag
- uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning
- hos fullmäktige och nämnder göra framställningar samt från nämnder begära in yttranden och upplysningar.

Kommunstyrelsens *reglemente* hänvisar till lagtexten men innehåller ingen definition eller avgränsning. Under rubriken "Allmänna uppgifter" stadgas i 1 § endast: *Kommunallagen innehåller föreskrifter om kommunstyrelsen. Härutöver gäller bestämmelserna i detta reglemente.* Därefter följer direkt reglerna om ekonomisk förvaltning mm. Det kan

nämnas att Göteborgs stad i sitt reglemente för kommunstyrelsen har valt att precisera och utveckla det övergripande ansvaret för uppsikt över nämnder och styrelser.

Stadens *integrerade lednings- och styrsystem, ILS*, ska bland annat "sammanfatta och förena" de befintliga strategierna för kvalitetsutveckling, miljöledningssystem, budgetordning mm. ILS bygger på att staden tillämpar målstyrning och uppföljning av resultat mot mål. Systemet infördes i slutet av 1990-talet och har förändrats senast under 2005. Ett viktigt syfte är att skapa tydlighet och säkerställa att kommunfullmäktiges (för närvarande fem) inriktningsmål genomsyrar hela stadens verksamhet. Det skall vara klart vad verksamheterna förväntas uppnå och hur det skall ske. Beslut och verksamheter på olika nivåer ska följas upp. Det ska bland annat bli tydligt för stadens anställda vilka samband som finns mellan ekonomi, kvalitet, upphandling, miljömål osv. Det har betydelse för arbetet med uppsikt över nämnder och styrelser.

Ett viktigt ställningstagande gjordes i april 2005 när kommunfullmäktige beslutade att

- minska antalet styrdokument och detaljstyrningen, kostnadsberäkna, samordna och göra styrdokument tillgängliga, följa upp och aktualitetspröva dem samt koppla dem bättre till stadens budget
- kommunstyrelsen, facknämnder och koncernstyrelsen ska följa SLK:s checklista och begrepp när nya styrdokument tas fram,
- kommunstyrelsen får uppdraget att se till att förslagen genomförs, kommuniceras, följs upp och revideras.

Bakgrunden till besluten låg i utredningen om stadens politiska organisation, *SPO-utredningen*, som konstaterade att överblick över styrdokument saknades och att oklarhet rådde om vilka dokument som fortfarande gällde samt att de varken var samordnade, enhetligt utformade eller kostnadsberäknade. Att genomföra förenklingsförslagen från dels utredningen, dels SLK påbörjades under 2005 och beräknas ta flera år. I beslutet från april 2005 slås klart fast att styrdokument som inte har fastställts av fullmäktige eller kommunstyrelsen måste tas upp till beslut på den nivån eller annars utmönstras. Det ligger på såväl kommunstyrelsen som facknämnder att fortlöpande arbeta med att utveckla ILS och bland annat minska antalet styrdokument liksom detaljeringsgraden. De kvarvarande dokumenten ska kopplas tydligare till budgeten men också synliggöras för allmänhet, anställda och förtroendevalda. För ev nya styrdokument måste som nämnts en checklista gås igenom i syfte att bland annat samordna och förenkla dokumenten.

I oktober 2005 beslutade fullmäktige om en revidering av struktur och begrepp i ILS-systemet samt att kommunstyrelsen, i samverkan med koncernstyrelsen, ska ta fram och införa ett gemensamt webbaserat system för verksamhetsuppföljning i staden. Det väntas underlätta insamlingen och sammanställningen av uppgifter och därmed uppsikten över stadens olika verksamheter. I besluten ingick också en uppmaning till nämnder och bolagsstyrelser att föra dialog med enheterna enligt kvalitetsstrategins

begrepp samt ett uppdrag att vidareutveckla IT-stöd och budgetuppföljning för att kunna underlätta både effektivisering och uppgiftslämnande till staten och andra intressenter. Andra viktiga uppdrag som gavs åt kommunstyrelsen var att också utveckla och kommunicera ILS samt att utbilda om stadens kvalitetsarbete.

Därtill kommer en rad andra beslut där fullmäktige har fastställt riktlinjer som ska gälla för alla nämnder och förvaltningar samt i olika utsträckning för bolagens styrelser. Ett av flera exempel är stadens finanspolicy och de anvisningar av kommunstyrelsen (ekonomiutskottet) som är kopplade till denna policy. Ett annat gäller regler för ekonomisk förvaltning, ett tredje rör personalpolitik, ett fjärde avser stadens miljöprogram osv. SLK ger också ut Cirkulär mm, såsom det från Ekonomiavdelningen om intern kontroll.

Bland riktlinjerna kan även räknas in olika slag av anvisningar till nämnderna för rapportering till kommunstyrelsen/SLK resp moderbolaget. Ett exempel är anvisningarna för uppföljning av gällande budget. Ett annat exempel gäller anvisningar för kvalitetsredovisning av stadens pedagogiska verksamheter, som berör Utbildningsnämnden och de 18 stadsdelsnämnderna, och där utbildningsförvaltningen har fått kommunstyrelsens uppdrag att sammanställa redovisningarna. En målsättning är här att tillgodose både statens och stadens önskemål om redovisning i ett samlat dokument.

Självklart finns fler dokument och riktlinjer som har betydelse för uppsikten, såsom nämndernas reglementen, stadens skolplan mm. Men i denna rapport har endast de mest centrala behandlats. Som nämnts finns en mycket stor mängd riktlinjer som gäller för stadens nämnder, bolag och verksamheter, och om man samlar dessa blir det enligt uppgift 15-20 pärmar. Redan det stora antalet innebär en betydande svårighet från lednings- och uppföljningssynpunkt.

#### *Lämnade synpunkter avseende riktlinjer och instrument*

Vissa av dem vi har talat med konstaterar att det nu finns bra instrument och övriga förutsättningar för en god uppsikt och styrning på stadsövergripande nivå, men att verkligheten ännu inte har hunnit ikapp. Bland annat är det nya SLK:s arbetsformer inte helt fastställda. Ett problem på sikt för tjänstemän på olika nivåer i staden kan också vara att synen på uppsikt skiftar med politisk majoritet. Vissa partier betonar mer den ekonomiska kontrollen och starka facknämnder, medan andra betonar även verksamhetsstyrning och en stark central kommunledning (och ett starkt SLK). Det har att göra med olika uppfattning om var gränsen mellan självständighet och verksamhetsstyrning ska dras.

Det anses positivt att de många detaljerade uppdragen och "ska-kraven" är på väg att minskas och att det är inriktningsmålen som ska styra. Men flera intervjupersoner anser att det finns för många styrdokument. Att målen och policydokumenten är så talrika anses hänga samman med att många politiska partier och särintressen behöver få sina hjärtefrågor tillgodosedda. Mängden olika uppföljningsverktyg och en stor volym

återrapportering är också besvärande – det gäller särskilda beslut, inspektörsfunktioner, ombudsmän och ett flertal enkäter.

Under 2000-talet har strukturerade ansträngningar gjorts för att exempelvis minska antalet styrdokument, dock med mycket begränsat resultat. Samtidigt har nya riktlinjer tillkommit, vilket i stället har *ökat* den samlade massan av riktlinjer som nämnder och bolagsstyrelser ska beakta. (Här finns en tydlig parallell till svårigheterna för statliga myndigheter att, trots stora ansträngningar, minska regelverket och uppgiftsbördan för näringslivet.) Det har också enligt uppgift bland t ex chefer för bolag och tunga fackförvaltningar funnits kritik mot ILS för centralstyrning. Inom ramen för uppdraget och våra relativt få intervjuer har vi dock inte kunnat bekräfta denna bild.

Flera av dem vi har talat med anser att det förändrade ILS faktiskt har medfört en ökad tydlighet. När det gäller att tolka de angivna uppgifterna och hur de ska utföras uppkommer samtidigt svårigheter enbart till följd av mängden av riktlinjer och systemets komplexitet. Att snart sagt varje fullmäktigesammanträde beslutar om nya riktlinjer – trots en generell ambition om minskning – försvårar för aktörer i staden att få tydlig överblick över helheten. Att fullmäktiges inriktningsmål nu börjar betonas mer ses som naturligt av flera intervjupersoner, även om ytterligare förenklingar av tillämpningen av styrnings- och uppföljningssystemet är angelägen för att nå ökad tydlighet. Dessutom anser vissa av de intervjuade att politiska beslut ibland ger begränsad vägledning om prioriteringarna, vilket tvingar förvaltningar att göra tolkningar av vad som är "viktigt av allt det viktiga". Detta är ett generellt problem för alla politiskt styrda organisationer.

När det gäller bolagssektorn kommenterar vi styrdokument mm samlat i avsnitt 7. Aktörernas kunskap om och respekt för styrdokument och uppsiktsarbete redovisar vi i avsnitt 8.

### ***KPMG:s bedömning av riktlinjer och instrument***

För att arbetet med uppsikten ska kunna fungera åtminstone i "teorin" är det viktigt att riktlinjer mm är tydliga och ändamålsenliga och att de möjliggör den uppföljning mm som följer av lagkraven. Här följer vår bedömning av stadsledningens instrument för att bland annat leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter. I det följande (avsnitt 5 och 6) belyser och värderar vi dessutom systemets aktörer och hur arbetet fungerar i praktiken.

Vi konstaterar att frågan om uppsikt i betydelsen styrning, samordning, uppföljning och utvärdering berörs i flera olika dokument, men att kommunstyrelsen inte har gjort en samlad "definition" eller beskrivning av uppsiktsplikten och hur den ska fullgöras. I styrelsens reglemente behandlas inte denna fråga och dessa arbetsuppgifter; där hänvisas i stället till kommunallagen. I någon mån kan sägas att definitionen återspeglas i ILS-strukturen och i de årligen återkommande styrdokument, som dock är omfattande. En vägledning till hur staden ser på denna viktiga uppgift framgår även av bud-

geten, där huvuduppdraget för kommunstyrelsens förvaltningsorganisation, Stadsledningskontoret, anges vara att

*bistå kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i arbetet med att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnder och bolags verksamheter. Att förse kommunfullmäktige och kommunstyrelsen med beslutsunderlag som gör det möjligt att utöva en sammanhängande ekonomisk och verksamhetsmässig styrning – uppföljning och utveckling av stadens samtliga verksamheter är en grunduppgift. Arbetet ska vara koncernövergripande, stadsövergripande, långsiktigt och strategiskt.*

Enligt vår mening är det dock möjligt att frågan om ansvar och arbetssätt när det gäller att utöva uppsikt skulle vinna på att behandlas i ett särskilt dokument – kommunstyrelsens reglemente eller ett tillägg till en arbetsordning – där uppsiktsplikten preciseras och ansvarsförhållanden klargörs. Det skulle kunna skingra den osäkerhet som, trots ILS-besluten, dröjer kvar hos vissa aktörer när det gäller roller och ansvar. Mot detta kan möjligen tala att det skulle medföra att ytterligare ett styrdokument läggs till de många som stadens alla ledande befattningshavare redan ska hålla reda på och beakta.

Som grund för arbetet med uppsikten är det viktigt att det skapas ordning och reda bland stadens styrinstrument och riktlinjer samt att det finns kunskap om dem i hela organisationen. De måste också vara enkelt tillgängliga. För att dessa styrdokument ska fylla sin funktion räcker det alltså inte att de har utfärdats av fullmäktige och/eller kommunstyrelsen och dess förvaltning. Det är också viktigt att de är klara och tydliga, kommunicerade och kända samt respekterade av samtliga berörda. Information och utbildning bör intensifieras. En av flera förändringar som är på väg att införas efter beslut under 2005 är att "begreppen" blir färre och mer enhetliga när det gäller styrdokument. Det ökar tydligheten. De begrepp som ska bevaras är dock fortfarande sju till antalet – bland annat budget, policy, program, plan och riktlinjer.

De omfattande kraven på återrapportering riskerar att minska effektiviteten i systemet. Varje sådant krav bör noga prövas av SLK:s ledning. I många politiskt styrda organisationer finns problem med en oprecis målstyrning genom en stor volym styrdokument och/eller stort antal mål. Det är en av de principiella svagheter som brukar framföras mot mål- och resultatstyrning. Mängden styrdokument kan ha samband med att det ligger i politikens villkor och roll att visa handlingskraft och besluta om många mål och riktlinjer, men att det inte finns lika stort intresse för att sedan följa upp verksamheten. Detta gäller inte minst när det finns flera partier som gemensamt har den politiska makten. Ju fler mål som införs, desto svårare blir det att följa upp dem på ett meningsfullt sätt. För att få genomslag för politiken är det enligt vår mening viktigt med en tydlig och effektiv uppföljning. I budgeten för 2006 exemplifieras flera områden där verksamhet ska följas upp och/eller utvärderas. Det kräver i sin tur att staden vida-reutvecklar arbetet med att mäta prestationer och effekter mot uppställda mål. Både när det gäller att minska antalet styrdokument och att mäta mot mål finns klara beslut

av fullmäktige under senare år. Det är väsentligt att dessa beslut verkligen genomförs så långt som möjligt.

## 5. Huvudsaklig organisation och viktiga aktörer

För att stödja kommunstyrelsen i arbetet med att utöva uppsikt över nämnder mm finns vissa aktörer med uppgifter inom området styrning, samordning, uppföljning och utvärdering. Det är främst Stadsledningskontoret samt, inom bolagssektorn, Stockholm Stadshus AB. Här lämnas en kort beskrivning av den grundläggande organisationen på området och aktörernas uppgifter. I avsnitt 6 gör vi en översiktlig bedömning av aktörernas – och ytterst kommunstyrelsens – funktionssätt när det gäller uppsikten.

### *Stadsledningskontoret*

Stadsledningskontoret, SLK, är kommunstyrelsens förvaltning och självklart en viktig aktör när det gäller att utöva uppsikt. SLK har ansvar för styrning, uppföljning och utveckling av stadens verksamheter. SLK bereder kommunstyrelsens ärenden och frågor, bland annat de som senare ska behandlas av fullmäktige. Förvaltningen arbetar med övergripande strategiska frågor och har en helhetssyn på stadens samlade verksamhet. Genom att samordna och utveckla systemen för styrning, uppföljning mm ska SLK svara för att goda förutsättningar ges för att analysera och redovisa utfallet av politiskt fattade beslut. Förvaltningen ska också verka för effektivisering av stadens administration så att resurser frigörs för prioriterade verksamheter. Dessutom ska SLK öka kunskaperna om hur IT kan användas samt tydliggöra gränserna mellan den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen.

Det dagliga arbetet gäller bland annat att utforma styrinstrument och metoder för samordning och utvärdering, ge ut riktlinjer och anvisningar för löpande uppföljning mm. En omorganisation under 2005 syftade till att bland annat stärka det stadsövergripande perspektivet och ge kommunstyrelsen bättre beslutsunderlag. Inom SLK finns idag nio avdelningar, av vilka flera direkt sysslar med att utöva uppsikt i ordets grundläggande kommunalrättsliga betydelse. De avdelningar som enligt vår mening är viktigast i detta sammanhang beskrivs här nedan.

*Ekonomiavdelningen* svarar för budget, redovisning, ekonomisk uppföljning mm, inkl analyser och utredningar av strategisk vikt för stadens ekonomi på olika sikt. avdelningen svarar också för finansiellt inriktade frågor såsom upplåning och placeringar.

*Välfärds- och utbildningsavdelningen* samordnar "mjuka" frågor såsom förskola och skola, arbetsmarknads- och integrationsfrågor, demokrati och jämställdhet, socialtjänst och omsorg mm. Det innebär samverkan med bland annat stadsdelsnämnderna samt Utbildnings- och Socialtjänstförvaltningarna.

*Infrastrukturavdelningen* samordnar stadens arbete med bland annat vissa mer "hårda" frågor såsom bostäder, trafik, miljö, renhållning, idrott, fastigheter och räddnings-

tjänst. Avdelningen svarar för att koordinera verksamheter som bedrivs av ett flertal facknämnder<sup>1</sup>. Avdelningen ska väga samman olika intressen och arbeta för att staden gemensamt fokuserar på angelägna infrastrukturfrågor på kort och lång sikt. Bland uppgifterna ingår långsiktigt programarbete och att klarlägga ansvaret för de olika nämnder som arbetar med infrastrukturfrågor i Stockholms stad.

*Utvecklingsavdelningen* ska verka för en effektivare styrning och administration inom staden, bland annat förbättra stadens styrnings- och uppföljningssystem och främja arbetet för ökad kvalitet i verksamheten. Det innefattar stadsövergripande organisatorisk och administrativ utveckling. Avdelningen svarar också för bland annat upphandlingsfrågor och för stadens övergripande IT-stöd utifrån kommunfullmäktiges beslut på området.

### **Stockholms Stadshus AB**

Stockholm har, liksom många andra kommuner, valt att bedriva vissa verksamheter i företagsform, bland annat eftersom regelverket för aktiebolag är väl beprövat och passar för ekonomisk näringsverksamhet. Bolagsformen kan också underlätta för kommunen att hitta rätt personal till verksamheter som agerar på en marknad. I vissa situationer kan det också vara lättare för ett bolag än en kommunförvaltning att bygga upp förtroende hos privata intressenter.

Stockholms stads bolagssektor består av moderbolaget Stockholm Stadshus AB och 15 aktiva dotterbolag (i vissa fall med egna dotterbolag). Två större samt något enstaka, mindre företag ligger utanför koncernen, men moderbolaget har ett uppdrag att bevaka och granska även dessa bolag. Moderbolaget ligger formellt direkt under kommunfullmäktige och har i många avseenden getts motsvarande uppgifter när det gäller uppsikt, styrning, samordning och uppföljning som kommunstyrelsen har för resterande delar av staden. Moderbolaget har endast sju befattningshavare, och dess styrelse överensstämmer (i allt väsentligt) med kommunstyrelsen i form av en personunion.

Vår beskrivning/bedömning av hur uppsikten sköts inom bolagssektorn redovisas i avsnitt 7.

### **Övriga aktörer**

Det finns även vissa andra organisationer/aktörer inom staden som på ett eller annat sätt har anknytning till arbetet med uppsikt, dvs. att mer allmänt samordna och följa upp stadens verksamhet.

*Revisionen* har en viktig stadsövergripande roll när det gäller att årligen för kommunfullmäktiges räkning granska all verksamhet inom kommunen. Granskningen avser bland annat ändamålsenligheten i den verksamhet fullmäktige uppdragit åt främst

<sup>1</sup> trafiknämnden, marknämnden, stadsbyggnadsnämnden, kyrkogårdsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, renhållningsnämnden, fastighets- och saluhallsnämnden, idrottsnämnden, brand- och räddningsnämnden samt stadsmiljöfrågor inom stadsdelsnämnderna

nämnder och styrelser att sköta. Den omfattar både ekonomiska och andra aspekter. Genom ett beslut under 2005 har fullmäktige fastställt ett nytt revisionsreglemente och uppdragit åt revisorskollegiet att ge förslag till förändrad förtroendemannaorganisation samt genomföra vissa åtgärder för att utveckla stadens revisionsverksamhet. Ett syfte är att stärka revisionens stödjande och främjande roll gentemot nämnder, styrelser och förvaltningar. Det innebär att också kunna ge råd och ha en mer framåtriktad ansats, vilket dock inte medför att revisionen har något delansvar för att utöva uppsikt i lagens mening, eftersom revisionens roll i princip är att granska i efterhand.

Vissa *facknämnder* eller fackförvaltningar har länge sysslat med stadsövergripande frågor inom sina kompetensområden. Ett exempel är Utbildningsnämnden som har svarat för samordning, uppföljning mm för de 19 nämnder och förvaltningar som ansvarar för pedagogisk verksamhet och vars ansvar på området enligt uppgift har varit oklart. Enligt ett fullmäktigebeslut i december 2005 är detta preciserat på så sätt att endast fullmäktige och kommunstyrelsen ska kunna fatta beslut på stadsövergripande nivå, men att utbildningsförvaltningen har uppgiften att bereda vissa sådana ärenden inom sina kompetensområden. Det innebär att utbildningsnämnden inte längre ska ansvara för stadsövergripande samordning, riktlinjer och utveckling inom de pedagogiska verksamheter där stadsdelsnämnderna svarar för driften. (Redan idag anges dock i reglementet att nämnden ska bereda ärenden hos *kommunstyrelsen* avseende riktlinjer, principer och uppföljning inom utbildnings- och förskoleområdet.) Ett liknande förhållande råder inom det sociala området, där Socialtjänstnämnden ansvarar för vissa stadsövergripande frågor och bereder ärenden till kommunstyrelsen avseende riktlinjer, principer och uppföljning, även om motsvarande precisering i december 2005 hade delvis andra beslutsformuleringar än den som avser utbildningsområdet.

*Inspektioner* sker främst på utbildningsområdet, där staden har egna inspektörer vid sidan av motsvarande statliga funktion. Dessutom görs särskilda kvalitetsredovisningar på skolans och förskolans område. Vidare finns äldreomsorgsinspektörer.

Särskilda *ombudsmän* finns inom staden för att tillgodose vissa stadsövergripande mål och intressen. Dessa ombudsmän ansvarar inför fullmäktige men har ingen styrande funktion och kan inte bestämma över nämnderna. En sådan verksamhet svarar för att tillvarata intressen för funktionshindrade medborgare med utgångspunkt i stadens handikappolitiska mål och ett särskilt program som är ett av fullmäktiges styrdokument, att användas vid budgetarbete, verksamhetsplanering och uppföljning. Funktionshindersombudsmannen bör ses som en resurs och ett komplement för stadens nämnder och styrelser. För att ta tillvara intressena för äldre medborgare har staden också en äldreombudsman. Uppgiften är att vara en opartisk instans för information, stöd och rådgivning till äldre och deras anhöriga. Dessutom finns i Stockholm en diskrimineringsfunktionär, vars uppgift är att driva på så att staden som arbetsgivare motverkar diskriminering på grund av kön, etnisk bakgrund, religion, fysiska eller psykiska funktionshinder eller sexuell läggning.



Kommunstyrelsen har ett antal *utskott och beredningar* som i olika utsträckning har anknytning till uppsiktsansvaret: ekonomiutskottet, demokratiberedningen, arbetsmarknads- och integrationsberedningen, äldreomsorgsberedningen samt personal- och kvalitetsutskottet. Under kommunstyrelsen sorterar vidare vissa råd, nämligen pensionsråd, handikappråd och jämställdhetsråd. Dessa har inte några egentliga styrfunktioner.

En rad *projekt* bedrivs inom staden med anknytning till området samordning och uppföljning och därmed till kommunstyrelsens uppsikt. Vissa sådana stadsövergripande projekt hålls samman av SLK och kan röra utvecklingen av styr- och uppföljningsinstrument. Ett sådant var den nämnda SPO-utredningen. Andra projekt kan vara mer fristående, exempelvis det som nu genomförs för att genomlysna nämnder och förvaltningar för att se över möjligheterna till resurseffektivisering och prioritering inför ett framtida läge när färre medborgare ska försörja fler.

Här har lämnats en allmän beskrivning av organisation och aktörer med betydelse för uppsikten. Vår *bedömning* av denna organisation, dessa aktörer samt deras arbetssätt mm redovisas i avsnitt 6, och när det gäller bolagssektorn i avsnitt 7.

## 6. Styrning, samordning och uppföljning i praktiken

I detta avsnitt beskriver och bedömer vi funktion mm när det gäller väsentliga delar av stadens övergripande arbete med styrning, samordning, uppföljning och utvärdering, dvs. de delar som är kopplade till uppsiktsplikten. Våra värderingar baseras delvis på de intervjuer vi har genomfört med ledande företrädare för olika verksamheter i staden.

### 6.1 Inriktning och metoder

En viktig frågeställning vid granskningen har varit om kommunstyrelsen och dess förvaltningsorganisation fortlöpande arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att genomföra uppsikten. Fullmäktige och kommunstyrelsen agerar på många fronter – genom expertis, budgetuppföljning, ILS mm – men hur fungerar arbetet?

De mål- och styrdokument som har beskrivits ovan sprids och tillämpas på en rad olika sätt i alla led i stadens organisation. Fullmäktiges beslut om budgeten och andra riktlinjer tas emot av nämnder och förvaltningar som arbetar fram verksamhetsplaner, internbudgetar mm och då beaktar de riktlinjer som ska gälla för hela eller delar av staden. ILS är sedan länge inkorporerat i de olika verksamheterna. Ledning och controllers i fack- och stadsdelsförvaltningar översätter riktlinjerna till den egna nivån och för en dialog med de enheter som ska utföra arbetet närmare medborgarna. Fullmäktiges övergripande mål bryts ned till mer operationella mål för varje nämnd och enhet.

Uppföljning av efterlevnaden av riktlinjer och av nämndernas verksamhet och ekonomi i övrigt utgår normalt från deras verksamhetsplaner, och varje nämnd har ett grundläggande ansvar för att själv följa upp och utvärdera sin verksamhet. Rapporter omfattar uppföljningen av den senast aktuella perioden.

Kommunstyrelsens/SLK:s årliga *budgetanvisningar* bestämmer hur budgeten ska ställas upp och vilka uppgifter den ska innehålla. Därmed läggs en grund för både uppföljning och styrning. Av de riktlinjer som ges ut inför budgetarbetet utgör en del "tekniska" anvisningar av SLK som rör struktur/rubriker, tidplaner mm. Anvisningarna för budgeten i stort har självklart även ett mer politiskt betingat innehåll som rör vilka prioriteringar mm som ska präglade stadens arbete under det följande året. Därutöver beslutar fullmäktige varje vår om en flerårig strategi med politiska riktlinjer mm.

SLK:s *anvisningar för uppföljning av budgeten* innehåller krav på bland annat månadsrapporter till den egna nämnden, där nämnderna själva avgör former och innehåll. Men det finns även krav på ekonomiska rapporter till SLK vissa månader. Där anges disposition, rubriker mm som gör det möjligt att jämföra nämndernas redovisningar och sammanställa dem till en helhet. SLK sammanställer rapporter för staden som helhet och kan normalt hämta aktuella bokföringsuppgifter direkt ur ekonomisystemet.

*Tertialrapporter* med prognoser för hela året utgör en viktig del av den uppföljning som kommunstyrelsen ansvarar för – och därmed en grund för att leva upp till uppsiktsansvaret. Rapporteringen berör inte bara ekonomin utan även andra faktorer. SLK yttrar sig över nämndernas tertialrapporter, och yttrandena läses, vilket innebär ett slags styrning och påverkan på verksamheten. Rapporterna omfattar varje nämnds och bolags avvikelser från budget och uppsatta verksamhetsmål. Den samlade informationen om både ekonomi och verksamhet ska ge stadens ledning en helhetsbild av budgethållning och effektivitet men även av kvaliteten i verksamheten.

Även månadsvis rapportering används normalt av nämnder och förvaltningar för att noga följa verksamheten internt. För dessa månadsrapporter finns dock inte samma centralt fastställda struktur eller krav på redovisning till SLK.

Av stor vikt är den *dialog* i form av bland annat löpande möten som förvaltningarnas ledningar har med exempelvis biträdande stadsdirektören samt vid stadsdirektörens årliga utvecklingssamtal med varje förvaltningschef. Dessutom sker olika underhandskontakter på tjänstemannaplanet mellan SLK:s och förvaltningarnas experter. På motsvarande sätt sker i bolagssektorn informations- och avstämningsmöten mellan moderbolagets ledning/controllers och ledningen för dotterbolagen. Däremot tycks det inte vara så att kommunstyrelsen för en löpande dialog med nämndernas presidier, alltså på politikernivå, även om borgarråden enligt uppgift har träffat vissa presidier.

På grundval av ett fullmäktigebeslut 2004 (SPO 1) har kommunstyrelsen och SLK – efter samråd med de politiska partierna – arbetat med att ta fram ett antal basnyckeltal som ska belysa stadens grundläggande verksamhet. Avsikten är att dessa ska kunna

användas vid uppföljning under flera år, oberoende av vilka som har den politiska makten. Därutöver kan den politiska majoriteten fastställa andra nyckeltal som de prioriterar.

Såsom närmare beskrivs i avsnitt 7 fastställs och sprids riktlinjer – och sker återrapportering – på motsvarande sätt inom bolagssektorn.

### *Lämnade synpunkter avseende inriktning och metoder*

Många intervjupersoner vittnar om att ILS i stora drag har inneburit en starkt förbättrad möjlighet för stadens styrning genom bland annat en väl genomarbetad styrstruktur. Budgeten och tertialrapporterna är viktiga instrument, och samordningen i redovisning av kvalitet och ekonomi tycks vara allmänt eftersträvad, även om mycket återstår att genomföra praktiskt. Samtidigt finns önskemål om att utveckla den nödvändiga dialogen och samarbetet mellan olika beslutsnivåer, exempelvis mellan stadsdelsdirektör och stadsdirektör samt mellan stadsdelsnämnderna och borgarråden.

Företrädare för stadsdelsnämnderna påpekar att det ligger ett problem i att stora facknämnder med ”mjuk” verksamhet har stark uppbackning och borgarråd som ordföranden. Facknämnder och deras förvaltningar har haft en tendens att vilja styra stadsdelsnämnderna, och det har uppstått intressekonflikter när dessa facknämnder beslutat om riktlinjer för verksamhet som stadsdelarna ska bedriva. Vissa intervjupersoner anser det viktigt att det endast är SLK som bereder sådana riktlinjer och att kommunfullmäktige och kommunstyrelsen tar upp dem till beslut. När det gäller särställningen för vissa facknämnder inom utbildning, socialpolitik mm har oklarheter funnits, men dessa har till stor del har rätats ut genom besluten i kommunfullmäktige i december 2005, även om ärendena fortfarande inte bereds helt inom SLK.

Flera av dem vi har intervjuat betonar att det är viktigt att starkt begränsa antalet styrdokument, enkäter mm. Man anser att inga uppgifter bör begäras som inte används. Vidare bör de som lämnat uppgifter till SLK verkligen få en återkoppling. Många anser det tveksamt om kommunstyrelsen och SLK verkligen reagerar på alla rapporter de får, trots stadsledningens uttalade ambition om en systematisk feedback. En kärnfråga är också om kommunstyrelsen har uppsikt över skatternas användning i vid mening så att man kan utveckla en helhetsbild. Uppsikten över ekonomin anses allmänt vara bra, och många mål rör just ekonomin. Många av dem vi har intervjuat ifrågasätter om frågan om att få en god helhetsbild ägnas tillräcklig uppmärksamhet och finner att uppföljningen fortfarande är mycket svag när det gäller verksamheten, liksom den stadsövergripande analysen. Det kan konstateras att revisorers, ombudsmäns och inspektörers verksamhetsuppföljningar sker och redovisas separat från övrig uppföljning, vilket av vissa intervjupersoner upplevs som en nackdel för helheten. Beslutet i fullmäktige i oktober 2005 (se ovan) innehåller ett ökat mått av samordning och anses lovande av vissa intervjupersoner.

**KPMG:s bedömning av inriktning och metoder**

Vi bedömer att arbetssätten och metoderna med anknytning till uppsiktsplikten i stort är rimligt väl dokumenterade och tydliga. Genom stadens storlek och komplexitet är systemet dock relativt omfattande. Det är därför väsentligt att berörda aktörer fortsätter att dels förenkla sina metoder, dels samarbeta och samråda för att undvika dubbelarbete bland uppgiftskrävare och dessutom undvika onödigt arbete och byråkrati bland uppgiftslämnare, dvs. i förvaltningar och bolag. En fortsatt spridning av användningen av webben för att lämna uppgifter skulle underlätta uppföljning och mätning av måluppfyllelse samt förenkla administrationen. Det är positivt om fler och fler uppgifter i fortsättningen kan hämtas direkt ur ekonomisystemet och alltså inte kräver att nya blanketter fylls i. Detta skulle också ligga i linje med fullmäktiges beslut i samband med budgeten inför 2006.

Borgarrådens ställning som ordförande i facknämnder har behandlats i SPO-utredningen (del 3), och vi konstaterar att det inte har tagits några politiska beslut om förändring på denna punkt. En ambition med SPO var att göra kommunstyrelsens roll ännu tydligare, och det finns ett visst strukturellt problem med att styrelsen behandlar facknämndernas och fackförvaltningarnas förslag, där resp borgarråd är föredragande. Det upplevs som att kommunstyrelsens beslut i praktiken redan är fattat. Sakligt sett skapar situationen vissa problem, som enligt vår mening dock inte är större än att de kan övervinnas genom samråd och samarbete.

När det gäller uppföljningen av olika verksamheter anser några av dem vi har intervjuat att det bedrivs dubbelarbete genom att exempelvis Socialtjänst- och Utbildningsnämnderna i någon mening är stadsövergripande och har viss tillsyn över stadsdelsnämnderna. SLK:s Vårhjälpavdelning har ett likartat uppdrag, och kommunstyrelsen kan sägas ha lagt samma uppgift på två instanser. SLK sägs ha mer av generalister, medan facknämnderna har fler experter. Företrädare för kommunstyrelsen bör uppmärksamma dessa frågor och söka utveckla samarbetet och minska ev dubbelarbete.

Vi gör bedömningen att det är väsentligt för "arbetsmoralen" och därmed för effektiviteten i systemet att chefer och handläggare i linjen får ordentlig feedback på allt de presterar i form av sifferuppgifter, enkätsvar mm. Det är viktigt för invånare och politiker att se meningsfulla sammanställningar, och det är viktigt också för stadens personal att se och få respekt för hur deras arbete och uppgifter kommer till användning. Kommunstyrelsen och SLK bör enligt vår mening kunna vidareutveckla denna uppgift och arbeta mer med att redovisa övergripande analyser. Det kan bidra till både inre och yttre effektivitet i staden, dvs. både att utföra uppgifter på ett kostnadseffektivt sätt och att ägna sig åt rätt saker. Möjligheterna till förbättringar är dock kopplade till en – av många önskad – begränsning av antalet politiska uppdrag och beställningar till nämnderna.

I likhet med flera intervjupersoner anser vi att informella styrsystem spelar en stor roll för att komplettera de skriftliga och beslutade styrdokument. Det kan gälla stadsled-

ningens besök på verksamheter, chefskonferenser, stadsdirektörens utvecklingssamtal, ekonomichefsmöten med diskussioner av gemensamma frågor etc. Månatliga förvaltningschefsträffar ledda av den biträdande stadsdirektören innebär ett slags informellt styrinstrument på tjänstemannanivå. Alla dessa träffar är uppskattade, och det är positivt att sådana inslag i uppsiktsarbetet fortsätter vid sidan av mer formella politiska beställningar i form av beslut om uppdrag till nämnder och styrelser.

I avsnitt 5 har vi översiktligt beskrivit vissa andra aktörer, aktiviteter mm med anknytning till uppsiktsplikten. Det är bland annat inspektörer, ombudsmän och stadsövergripande projekt. Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte närmare studerat och värderat dessa andra aktörer, men vi konstaterar att stadens komplexitet ställer stora krav på samarbete och kommunikation mellan olika aktörer och att det bör vara en uppgift för SLK att verka för en sådan samordning.

En viktig frågeställning vid granskningen har varit om kommunstyrelsen och dess förvaltningsorganisation vid behov vidtar åtgärder för att förbättra uppsikten. Som nämnts tidigare (avsnitt 4) ledde SPO-utredningen våren 2004 till beslut i fullmäktige rörande stadens principer för styrning. Flera förändringar har genomförts också under 2005 när det gäller ILS, budget- och ekonomisystem, kvalitetsstrategi, nyckeltal, uppföljning och revision. Det har ökat möjligheterna att göra ILS mer användbart och samordna kvalitetsredovisning med ekonomisk och miljöredovisning samt att bryta ned fullmäktiges mål till åtaganden eller liknande i förvaltningarnas olika enheter. Klara förbättringar har alltså skett. ILS anses dock av några intervjupersoner inte vara ett verksamt instrument för att följa upp om rätt uppgifter utförs och göra en sammanfattande analys. Enligt uppgift har Göteborg valt delvis andra instrument (balanserade styrkort mm) och kommit längre än Stockholm i vissa avseenden. Det finns skäl för Stockholm att systematiskt jämföra sina instrument mm i uppsiktsarbetet med andra större städers motsvarande system. Det kan erinras om att kommunstyrelsen i ett fullmäktigebeslut hösten 2004 fick i uppdrag att i större utsträckning följa upp facknämndernas verksamheter både ekonomiskt och verksamhetsmässigt bland annat genom jämförelser med motsvarande verksamheter i andra kommuner. Sådana jämförelser kan underlättas av att nyckeltalen vidareutvecklas med fokus på att mäta resultat för brukare och andra medborgare.

## 6.2 Resurser för att fullgöra uppsiktsplikten

En viktig frågeställning i granskningen har varit om kommunledningens resurser är tillräckliga för en ändamålsenlig samordning och ledning – och hur väl de disponeras.

Liksom alla nämnder, förvaltningar mm i staden ska SLK utgå från fullmäktiges prioriterade inriktningsmål, sitt huvuduppdrag och sin budget när verksamheten planeras. När det gäller styrning, planering/budget, uppföljning/utvärdering och utveckling strävar SLK efter att vara ett föredöme för andra enheter inom staden genom att fokusera

på att göra rätt saker på rätt sätt. Detta framgår av interna styrningsdokument för det egna arbetet som kontoret har tagit fram under senare år.

Som beskrivits i avsnitt 5 har SLK flera avdelningar som deltar i arbetet med styrning, samordning, uppföljning och utvärdering av stadens "hårda" och "mjuka" frågor. SLK samverkar också med staber och andra resurser på facknämnderna. Dessutom finns en nyinrättad utvecklingsavdelning med ca 50 personer, varav en del arbetar med just de nyssnämnda frågorna. Totalt har SLK ca 500 anställda om man räknar in de ca 170 som är knutna till tidsbegränsade projekt av olika slag och vissa specialfunktioner som av praktiska skäl har lagts inom kontorets ram men som inte sysslar med ledning och uppföljning i egentlig mening. Enligt uppgift anlitas också konsulter i en relativt stor utsträckning. Stadsdirektören och en av de biträdande stadsdirektörerna ägnar sig i hög grad åt stadens styrning, ledning mm. Den sistnämnda har ett särskilt ansvar för att samordna och följa frågor om utbildning, sociala frågor mm inom ramen för bland annat stadsdelsnämndernas verksamhet.

Stockholms Stadshus AB har en mycket begränsad organisation med sina totalt sju befattningshavare. Detta bygger på väl upparbetade rutiner, utnyttjande av konsulter (bland annat SLK) samt hög kompetens även hos dotterbolagen.

#### ***KPMG:s bedömning av resurser***

Det kan konstateras att såväl SLK:s storlek som dess organisation har förändrats under den senaste mandatperioden. Indelningen i avdelningar (jfr avsnitt 5) tycks vara ändamålsenlig med tanke på ILS och de uppgifter SLK har getts. Vi har dock förstått att organisationen inte tycks ha funnit sina arbetsformer, och vi har även fått synpunkten att ansvarsområdena för vissa avdelningar ännu inte uppfattas som helt tydliga.

Vi konstaterar att SLK har vuxit betydligt under senare år. Det finns en allmän risk att en växande organisation inte behåller sin effektivitet utan snarare tenderar att "hitta på" nya arbetsuppgifter som i detta fall kan komma att öka arbetsbördan för stadens nämnder och förvaltningar. Man kan konstatera att de sammanlagt ca 500 personerna på stadens ledningskontor utgör drygt 1 procent av stadens totala personal. Det finns ingen regel för vad som är en lämplig andel i detta fall, men det är viktigt att resurserna används på effektivast möjliga sätt. Det bör också nämnas att höstens uppgifter i media om SLK:s nuvarande storlek räknar in exempelvis kompetensfonden, FoU-rådet och miljöavgiftskansliet och att dessa inte deltar i ledningen av staden. I vart fall bör SLK:s nuvarande omfattning möjliggöra en stark central ledning av staden i den utsträckning som detta anses önskvärt.

Några intervjupersoner betonar vikten av att se över den inre organisationen och arbetsfördelningen, så att SLK hinner analysera och kommentera alla rapporter och annan information som begärs från nämnder och förvaltningar. Vissa intervjupersoner anser att det finns brister i detta avseende och att SLK har för mycket av internt fokus på stadens alla regelsystem och administrativa rutiner. I likhet med några av dem vi

har talat med anser vi att SLK bör vidareutveckla bruket att anlita eller samverka med experter från andra förvaltningar. Något som uppfattas positivt är att stadsdelsdirektörer och andra chefer kan få ansvar för nya projekt av stadsövergripande karaktär. Vi förordar att SLK fortsätter att se över sin kompetensprofil och sin arbetsfördelning med hänsyn till dessa synpunkter och önskemål.

De som har berört frågan i våra intervjuer anser att *moderbolaget* är väl anpassat till sina styrnings-, samordnings- och uppföljningsuppgifter samt att detta gäller såväl storlek som kompetens och inriktning. Vi har inga andra synpunkter.

### 6.3 Intern kontroll

Enligt kommunallagen ska varje nämnd se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer. Intern kontroll ska säkerställa organisationens styrbarhet, säkerhet och effektivitet. Därmed tillgodoses syftena att dels säkerställa lagenlighet och en effektiv förvaltning, dels undvika allvarliga fel och brister. Intern kontroll ska säkra att det finns klara målformuleringar och tydlig ansvarsfördelning, ändamålsenliga administrativa rutiner och IT-system mm.

Ett kapitel i Stockholms stads regler för ekonomisk förvaltning utgör ett reglemente för intern kontroll. Det framgår att resp nämnd varje år ska fastställa en internkontrollplan, göra en analys av risk och väsentlighet samt välja ut några områden som ska granskas särskilt under verksamhetsåret. Detta sker också i praktiken, och även varje bolags styrelse tar ett årligt beslut om intern kontroll, vilket stäms av med moderbolaget.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för denna verksamhet enligt ett cirkulär från SLK:s redovisningsenhet 2000. Krav på intern kontroll framgår även av ILS. Det kan erinras om att revisorerna har uppgiften att pröva om nämndernas och bolagens kontroll är tillräcklig, men det är alltså nämnder och styrelser själva som svarar för att verksamheten bedrivs enligt lagar, mål och riktlinjer – och kommunstyrelsen ska övervaka att så sker.

#### **KPMG:s bedömning av intern kontroll**

Som nämnts har kommunstyrelsen ett övergripande ansvar för verksamheten med intern kontroll. Vi har översiktligt bedömt hur styrelsen tar detta ansvar. I kommunstyrelsens uppsiktsroll ligger att ta in och samlat värdera nämndernas och bolagens internkontrollplaner, men vi har uppfattat att så inte sker regelmässigt. Vi anser det angeläget att kommunstyrelsen preciserar hur de vill följa upp att nämnderna och bolagen säkerställer en god intern kontroll. Det innebär att det bör skapas former och instrument för att på övergripande nivå följa upp bland annat de viktigaste delarna av nämndernas riskanalyser samt hur väsentliga risker hanteras, så att kommunstyrelsen kan bedöma exempelvis risken för att staden inte når sina mål.

Enligt flera av de personer vi har talat med är det – på stadsövergripande nivå – revisionen, mer än kommunstyrelsen och SLK, som är intresserad av dessa frågor. Mer än en intervjuperson vittnar om att revisionens påpekanden uppskattas och har lett till förbättringar i verksamheten. Vi vill dock betona att revisionens roll inte är att delta i styrning och ledning av stadens angelägenheter utan att granska den i efterhand.

Inom ramen för uppdraget har inte ingått att granska arbetet med intern kontroll i enskilda nämnder och förvaltningar. Vi konstaterar dock varje nämnd och bolag i enlighet med gällande regler upprättar en årlig plan för sådan kontroll och att denna plan ska omfatta hela verksamheten, inte bara ekonomin. När det gäller regelverket är det symptomatiskt att arbetsuppgifter för nämnder och bolag på detta område finns angivna i reglerna för just *ekonomisk* förvaltning, vilket relaterar till den traditionella och mer snäva tolkningen av begreppet intern kontroll. Vi anser det självklart att intern kontroll ska gälla *både* ekonomi och verksamhet.

Det finns skäl att SLK utarbetar – och kommunstyrelsen och fullmäktige beslutar om – ett generellt regelverk/policy för intern kontroll i staden. Stadsövergripande dokument på området bör vara fristående från det ekonomiska regelverket. Som grund för policyn bör kunna läggas bland annat den s.k. COSO-modellen med dess struktur för styrning, processer mm. Policyn bör i sin tur kunna ligga till grund för nämndernas och bolagens egna internkontrollplaner. En viktig utgångspunkt bör vara analyser av risk och väsentlighet. Planerna ska utgöra arbetsredskap när det gäller att stärka kontrollen över att verksamheten bedrivs inte bara resurseffektivt utan också i enlighet med fastställda mål och riktlinjer. Ett led i SLK:s arbete med uppgiften att förbereda en generell policy kan vara att samla in, värdera och sammanställa nämndernas och bolagens befintliga internkontrollplaner.

Vi erinrar om att Stockholms läns landsting under hösten 2005 har beslutat om policy och reglemente för arbetet med intern kontroll i landstingets nämnder och bolag, uppdragit åt dessa att upprätta egna internkontrollplaner i enlighet med policyn och reglementet samt uppdragit åt landstingsdirektören att genomföra riktad information om internkontroll till personal inom landstinget.

## 7. Uppsikt inom bolagssektorn

Uppsiktsplikten gäller även den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform. I en promemoria hösten 2003 framhåller en jurist på Svenska Kommunförbundet att det inte finns någon anledning att betrakta uppsiktsplikten annorlunda för företag än för nämnder. Förbundet konstaterade att en undersökning hade visat brister i hur vissa kommuner hade formaliserat sin uppsikt, vilket riskerar att medföra oklara ansvarsförhållanden. Vidare fann förbundet att det ofta, men inte alltid fanns en stark personunion mellan kommunstyrelse och koncernstyrelse. Där så inte är fallet finns en risk för att informationen blir otillräcklig för de av kommunstyrelsens ledamöter som inte är



engagerade i kommunala bolags styrelser. Vi konstaterar att just Stockholms stad är en av de kommuner som har valt en sådan stark personunion.

Dessutom fann förbundet ett samband mellan tydlig styrning och noggrann uppsikt samt, i det konkreta uppsiktsarbetet, en prioritering av ekonomifrågor snarare än verksamhet. Förbundet betonade bland annat vikten av att kommunerna uppmärksammar frågor som gäller kommunstyrelsens förhållande till fullmäktige och företagen samt vilken information kommunstyrelsens ledamöter behöver för att kunna leda och samordna liksom hur informationen ska delges dem.

Upsikten inom stadens bolagssektor sköts till stor del av moderbolaget Stockholms Stadshus AB. Hela bolagsgruppen har drygt 3 000 anställda och omsätter knappt 12 Mdr kr. Viktiga skäl för att ha bolagen samlade i en koncern har varit möjligheten att få en samlad överblick över företagens verksamhet, kunna använda möjligheten till resursoptimering samt öka fullmäktiges inflytande över bolagen. Moderbolaget har kort beskrivits i avsnitt 5. En uppgift är att se till att dotterbolagens styrelser följer politiskt beslutade riktlinjer och ekonomiska ramar. Bolaget ska alltså, på fullmäktiges uppdrag, svara för ägarstyrning och verka för att bolagen medverkar till att uppnå stadens övergripande verksamhetsmål. Koncernstyrelsen ska tydliggöra strategiska vägval men också ge fullmäktige underlag för att avväga kraven på ekonomisk avkastning mot önskemålen att bolagen ska göra vissa samhällsinsatser.

I stadens budget och andra styrdokument anges vilka uppdrag samtliga bolag har. Uppdrag och riktlinjer är i olika grad kopplade till bolagens verksamhet. Olika exempel på uppdrag som ges till bolagssektorn är allmänt att *"prioritera mål och uppgifter enligt stadens budget och moderbolagets direktiv"* och att *"FN:s standardregler för funktionshinder och FN:s barnkonvention ska genomsyra stadens verksamheter"*. Vissa av alla dessa riktlinjer kan vara svåra för ett bolag att direkt översätta till den egna verksamheten. För moderbolaget anges dessutom särskilda riktlinjer och uppdrag, såsom att svara för koncernens övergripande utveckling och strategiska planering samt att svara för löpande ekonomisk kontroll och uppföljning.

Varje vår beslutar koncernstyrelsen om den strategiska inriktningen för de närmaste tre åren, vilket blir ett underlag till fullmäktiges strategiska vårbeslut. Vissa riktlinjer får formen av ägardirektiv till bolagen. Moderbolaget gör två gånger per år – dels efter kommunfullmäktiges beslut om strategiärendet, dels efter kommunfullmäktiges beslut om budget – en sammanfattning och tolkning av alla aktuella och tillkommande ägardirektiv och uppdrag. Denna översikt förs över till samtliga bolag. Moderbolaget har för egen del samlat de viktigaste styrdokumenterna och riktlinjerna i en pärm, att jämföra med de tidigare nämnda 15-20 pärmarna. Samlingspärmen uppdateras löpande, och såväl koncernledning som koncernstyrelse har tillgång till den. Dessutom träffar koncernledningen vid två tillfällen varje år respektive bolagsledning. Vid dessa träffar finns en fastställd agenda där verksamhet, ekonomifrågor, ägardirektiv, åtaganden, mål och mått mm går igenom. Det gäller även nya eller kompletterande riktlinjer.

Detta innebär att det regelbundet finns tillfällen för styrning och uppföljning i olika former. Liksom nämnderna redovisar även bolagen löpande sin ekonomi och verksamhet i form av tertialrapporter. Koncernchefen har också årliga utvecklingssamtal med alla bolagschefer, vilket utgör ett viktigt informellt styrinstrument.

Enligt uppgift är det för övrigt en självklarhet för dotterbolagens ledningar att på eget initiativ noggrant läsa fullmäktiges budget under senhösten och ta till sig de riktlinjer som där står. Det gäller mål och åtaganden generellt för staden liksom specifikt för bolagen. Riktlinjer på koncernnivå bryts ned och förtydligas i de enskilda bolagen.

Ett exempel på det genomslag ägarstyrningen får gäller Stockholmshem, vars årliga affärsplan inleds med affärsidé, vision och ägardirektiven, vilka utgår från fullmäktiges inriktningsmål. I affärsplanen anges sedan ett antal stadsövergripande frågor som härrör från moderbolagets långsiktiga inriktningsdokument, och viktiga stadsövergripande styrdokument finns angivna som en bilaga i planen. Vidare framgår olika mål och uppgifter för alla dotterbolagen, för bostadsbolagen resp för Stockholmshem. Bolagets sammanställning anger också på varje punkt vilka som är ansvariga för planering, genomförande och uppföljning av de olika åtgärderna. Av den fortsatta affärsplanen framgår ägardirektiven tydligt under olika avsnitt såsom verksamhetsanalysens kund-, tjänste-, medarbetar- och ekonomiperspektiv. Vidare ger Stockholmshem ut en liten skrift kallad "Årets mål" där man för internt bruk har sammanfattat affärsidé, vision och mål samt hur man avser att nå målen. Enligt vad vi har förstått arbetar även de andra bolagen i koncernen med liknande planeringsinstrument och rapportstrukturer.

När det gäller ILS tillämpar bolagssektorn en något förenklad variant utan samtliga begrepp och arbetssätt som finns i ILS-systemet, som anses vara alltför tillkrånglat för bolagen. Dessutom arbetar bolagen sedan något år tillbaka med en webbaserad applikation som ska allmänt förenkla, systematisera och kvalitetssäkra arbetet, utveckla åtaganden, mål och mått för bolagens verksamhet samt förbättra redovisningen till koncernstyrelsen. Denna ILS-web används för rapportering i samband med budgetarbetet. En ambition är att konkretisera bolagens mål, koppla dem bättre mot kommunfullmäktiges inriktningsmål och samtidigt göra dem mätbara och uppföljningsbara. Bolagen arbetar i kärnverksamheten med åtaganden som rör nöjda kunder, god service mm.

Bolagen har infört vissa gemensamma åtaganden som är kopplade till nyckeltal. Det gäller till exempel sjukfrånvaro, personalomsättning och nöjd-kundindex. Ett slags barometer visar för varje bolag i hur stor utsträckning de har uppfyllt dels de fem övergripande målen, dels preciserade mål inom varje område.

Av protokoll från koncernstyrelsens sammanträden som vi har tagit del av framgår att styrelsen fattar formella beslut när det gäller att till dotterbolagen föra vidare de beslut av fullmäktige som berör bolagssektorn. En självklar sådan beslutspunkt gäller ägardirektiv, där koncernstyrelsen i regel beslutar att "uppdra åt" eller "uppmana" enskilda

eller samtliga bolag att vidta olika åtgärder i syfte att verkställa fullmäktiges beslut. Detta kallas ibland att "transportera" besluten ned till de nivåer som berörs. Det kan gälla generella eller mer specifika frågor. Exempel på det sistnämnda är besluten i oktober 2005 dels en uppmaning till dotterbolagen att anta en policy om informationssäkerhet, dels att bostadsbolagen ska anställa personer i så kallade plusjobb. Inom ramen för vårt uppdrag har vi inte kunnat granska hur varje bolag lyckas föra ut och precisera direktiv och uppdrag längst ned i organisationen, men i fallet Stockholms hem kan vi konstatera att VD-staben har som en viktig uppgift att aktivt arbeta med denna fråga.

Visserligen är det enligt uppgift en självklarhet att dotterbolagens ledningar läser protokoll från moderbolagets styrelsemöten, men formellt är det också viktigt att sådana uppmaningar mm bekräftas i skrivelser till berörda dotterbolag. Därför skickas regelmässigt protokollsutdrag med tjänsteutlåtande ut till samtliga, eller berörda, bolagschefer. I vissa fall skickas även ut särskilda tillämpningsanvisningar. Cheferna för berörda bolag får också snabbprotokoll från koncernstyrelsen redan någon timme efter varje koncernstyrelsemöte. Utöver uppmaningar och uppdrag som transporteras på detta sätt händer det i vissa ärenden att moderbolagets styrelse väljer att uppdra åt ombudet vid en extra bolagsstämma i ett av dotterbolagen att rösta på visst sätt, till exempel godkänna viss nyproduktion av ett bostadsbolag.

I anslutning till ILS arbetar bolagen med särskilda RapporteringsAnvisningar för StadshusKoncernen (RASK). Det är ett system som reglerar aktivitets- och tidplaner, innehåll i rapporterna, koncernprinciper, blanketter, kontaktpersoner mm. Ett kompletterande instrument anges vara lekmannarevisionen.

Det kan konstateras att de olika dotterbolagen idag har olika prioriteringar och rutiner när det gäller systematisk styrning och uppföljning av gällande styrdokument samt att det inte sker någon samlad återrapporering (via moderbolagets styrelse) till kommunstyrelsen och fullmäktige – utöver det som rör finanspolicyn.

#### ***KPMG:s bedömning av uppsikt inom bolagssektorn***

På sätt och vis är det lättare att både styra och ha uppsikt över stadens bolag än över dess nämnder. Verksamhetsområden är ofta preciserade, ägardirektiven kan göras relativt klara, och när det gäller ekonomin finns tydliga avkastningskrav. Även de politiska riktlinjerna anses tekniskt relativt enkla att leva upp till och rapportera. De omfattar i bostadssektorn bostadssociala mål, miljömål, stadsdelsförnyelse mm.

Denna relativt översiktliga granskning av bolagssektorn visar att uppsikten över dotterbolagen fungerar i huvudsak väl. Liksom för nämnderna kan dock själva mängden av riktlinjer försvåra genomförande och uppföljning. Vissa intervjupersoner anser att ägardirektiven bör kunna samordnas bättre med anvisningarna till nämnderna. I någon mening kan man också hävda att uppsikten över moderbolaget är svagare, eftersom dess styrelse till stor del är gemensam med kommunstyrelsen. Det innebär att den senare kan sägas ha uppsikt över sig själv.

Vi har konstaterat att Stockholms stad uppvisar mer av partipolitiska ståndpunkter än flera mindre kommuner. Det är mer sällan som styrelseprotokoll i mindre kommuners bolag innehåller reservationer. Även i Göteborg är det enligt uppgift direkt ovanligt med reservationer i bostadsbolags protokoll. Men i ett kommunalt bostadsbolag i Stockholm förekommer det i flertalet styrelseprotokoll att partiernas företrädare i olika frågor markerar avvikande meningar.

Det finns skäl att vidareutveckla rutinerna för en systematisk uppföljning och återrapportering inom bolagskoncernen när det gäller stadens styrdokument.

## 8. Aktörernas kunskap om och respekt för uppsiktsarbetet

En av frågeställningarna vid denna granskning var om riktlinjer och övriga inslag i uppsiktsarbetet är kommunicerade och kända. Ett övervägande intryck av intervjuerna är att gällande riktlinjer – såsom det nu förändrade ILS – är väl kända åtminstone bland högre chefer i staden. I vart fall har alla aktörer fått ut beslut och underlag, och alla riktlinjer finns med i budgeten. Ekonomiriktlinjerna har länge varit kända. Förvaltningsarna och enheterna gör i många fall egna åtaganden när det gäller budget, kvalitet mm och utgår då från bland annat principerna i ILS. Genom att budgeten i många avseenden är ett resultat av förhandlingar blir den också känd bland de närmast berörda. Kontakter och informationsutbyte inom partigrupperna underlättar spridningen av nya styrdokument och kunskapen om dem bland politikerna i nämnder och styrelser. Att kommunstyrelsen har en uppsiktsplikt och vad denna egentligen innebär är förmodligen inte lika väl känt, och enligt uppgift finns en bristande kunskap om styrsystemen inte minst bland fritidspolitiker i stadsdelsnämnderna.

Ett viktigt inslag i SPO-utredningen och de efterföljande besluten i fullmäktige var att kunskapen om och förståelsen för ILS skulle öka bland både politiker och tjänstemän. Även om ILS innebär en tydlig styrstruktur, uppnås själva styreffekten först när ILS både förstås och kan tillämpas lokalt. I dagsläget anses detta hindras av att det finns så många styrdokument, planer och program. SLK har ambitionen att – genom bland annat sin utvecklingsavdelning – svara för en förtlöpande muntlig och skriftlig information och utbildning för ca 800 förtroendevalda och ca 1800 chefer. Uppfattningen är dock att utbildning om systemen och deras förändringar inte riktigt har kommit igång på allvar. För att ILS ska kunna få den funktion som är tänkt är det enligt vår mening väsentligt att intensifiera utbildning och upplysning men även att SLK själva är öppet för synpunkter på hur systemet i praktiken ska kunna tillämpas så bra som möjligt.

Självklart har de fullmäktigebeslut som fattades under senhösten 2005 inte hunnit bli kända annat än i en trång krets av berörda chefer och politiker.

Ytterligare en frågeställning i samband med granskningen var om riktlinjerna är respekterade bland dem som berörs i staden. Så gott som samtliga intervjupersoner intygar att det finns en stor lyhördhet och respekt bland tjänstemän i staden för de riktlinjer och andra beslut som fullmäktige och kommunstyrelsen har ställt sig bakom – och

detta oberoende av politisk färg i ledningen. Ett problem är dock även här att det antalet riktlinjer och beslut är så stort.

## 9. Sammanfattande bedömning och förslag

Vi har i rapporten försökt ge en systematisk jämförelse mellan en idealbild av en kommuns uppsiktsarbete och verkligheten i Stockholms stad. Lever kommunstyrelsen verkligen upp till uppsiktsansvaret i lagens och reglementets mening?

Vi har konstaterat att det saknas en sammanhållen definition och avgränsning av kommunstyrelsens uppsiktsplikt och hur staden har valt att den ska uppfyllas. Det finns skäl att överväga en sådan klarläggande definition, exempelvis i kommunstyrelsens reglemente, och inte som nu bara hänvisa till lagtexten och reglera ansvar och arbetsuppgifter för SLK. Det är kommunstyrelsens ansvar att leva upp till kommunallagens bestämmelser om ledning, samordning och uppsikt, inte förvaltningorganisationens.

Sammantaget finns en stor mängd dokument som reglerar den verksamhet som stödjer kommunstyrelsen i dess arbete med att hålla uppsikt över nämnder och styrelser. Vidare finns en betydande organisation – i första hand SLK – för ändamålet, och denna organisation har fastställda rutiner och relativt stora resurser.

Vi konstaterar också att ansträngningar har gjorts för att förenkla styr- och uppföljningssystemen, men att denna ambition inte har fått full genomslagskraft. Det är väsentligt att förenklingsarbetet fullföljs.

De förändringar som har införts när det gäller främst ILS bör kunna öka möjligheterna till ett samordnat koncernperspektiv, inte bara när det gäller ekonomisk styrning och uppföljning utan även när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Den nyligen gjorda preciseringen av berednings- och beslutsansvaret när det gäller frågor som berör de stora facknämnderna är klargörande. Respekten för uppsiktsarbetet, dess instrument och aktörer är god, men kunskapen om exempelvis det förändrade ILS är ännu bristfällig. Det är av största vikt att information, utbildning och andra insatser leder till att de nya principerna verkligen får brett genomslag i nämnder, förvaltningar och bolag.

Organisationen för att utföra de uppgifter som brukar räknas till uppsikten är relativt omfattande och komplicerad. SLK:s nya indelning i avdelningar ger goda möjligheter för att samordna och följa upp stadens ekonomi och verksamhet. Det finns starka motiv för samverkan mellan bland annat SLK och andra aktörer med stadsövergripande uppgifter, exempelvis de större facknämnder som har beredningsansvar gentemot kommunstyrelsen. SLK kan allmänt anses ha tillräckliga resurser för ändamålet, men det är viktigt att löpande se över kompetens, intern arbetsfördelning och hur effektivt man arbetar.

Ytterligare ansträngningar bör göras för att förenkla och effektivisera metoder mm i samordnings- och uppföljningsarbetet samt för att undvika dubbelarbete och minska uppgiftsbördan för förvaltningar och enheter. Det är väsentligt att en god återkoppling sker så att chefer och medarbetare i linjen kan se hur inlämnade uppgifter sammanställs och används. Det uppskattade informella systemet med styrning och samordning genom besök ute i verksamheterna tycks fungera väl och bör fortsätta och vidareutvecklas.

När det gäller intern kontroll kan vi konstatera att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar när det gäller att följa upp att detta verktyg fungerar som styrnings- och ledningsinstrument i staden. Det är en brist att kommunstyrelsen och SLK inte regelmässigt tar in och samlat bedömer nämndernas och bolagens internkontrollplaner. Det finns en tendens att förlita sig på att revisionen ska ansvara för denna fråga, vilket inte är ändamålsenligt. Vidare finns det skäl för kommunstyrelsen och SLK att överväga att ta fram en stadsövergripande policy/reglemente för intern kontroll. En given utgångspunkt bör vara analyser av risk och väsentlighet. När det gäller enskilda nämnder och bolag konstaterar vi att dessa fortlöpande reviderar sina styrdokument på området. Men enligt vad vi har erfarit finns fortfarande starkt fokus kring rena ekonomi-frågor.

Den formella transportereringen av fullmäktiges beslut till olika nivåer tycks fungera väl, och detta gäller inom både nämnd- och bolagssektorn. Det gäller i vart fall från fullmäktige och kommunstyrelsen ned till nämnder och operativa ledningar för förvaltningar och bolag. Den vidare implementeringen ned till utförande enheter på lägre nivå har vi inte fått någon fullständig bild av vid denna granskning. Det kan dock finnas skäl för SLK och/eller revisionen att särskilt gå igenom några utvalda fack- och stadsdelsnämnder för att göra en djupare analys av hur uppsikten och styrsystemen slår igenom och får effekter bland utförande enheter. Det är angeläget att de många mål som politiker väljer att införa verkligen också följs upp löpande med avseende på effekter. Annars riskerar de att bli mindre verkningsfulla.

Styrningen och uppföljningen är i hög grad dokumentstyrd. En fråga inför granskningen gällde om man kan uttala sig om "resultaten" av uppsikten i ett stadsövergripande perspektiv. I någon mening kan man värdera resultaten genom att studera de dokument som visar dels hur fullmäktige har beslutat att styrning, uppföljning mm bör gå till, dels att uppgifterna verkligen utförs. Nuvarande system visar, enligt vår mening, att kommunstyrelsen och staden i övrigt har kommit relativt långt när det gäller att utforma system för styrning, samordning och uppföljning samt att metoderna har förbättrats under senare år. Resultaten av arbetet kan dock knappast sammanfattas på något enkelt sätt, i synnerhet som det ännu är för tidigt att utvärdera hur de nya "teoretiska" uppsiktssystemen, dvs. ILS mm, kommer att fungera i praktiskt arbete. De modeller och metoder som SLK arbetar utifrån kan med stor säkerhet alltid förbättras, men det är också viktigt att förändringar i den "tekniska" styrningen får genomslag i den faktiska verksamheten.

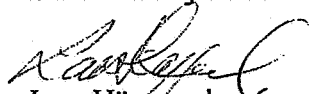
Täta omorganisationer anses "slita" på stadens organisation och medföra energiförluster. Det är önskvärt att flertalet av de grundläggande styrsystem och tekniska och andra förbättringar som nu har genomförts kan finnas kvar över eventuella politiska maktskiftet. Det skulle effektivisera stadens arbete och därmed rent allmänt gynna medborgarna. Styrningen påverkas av partiernas vikt, eftersom dessa har olika fokus. En inriktning kan vara mot mer av övergripande effektmål – och en stabil struktur för hur dessa mål sedan ska operationaliseras på verksamhetsnivå.

Det kan finnas skäl för stadens ledning att systematiskt jämföra principer och rutiner i det egna uppsiktsarbetet med Göteborg eller andra större städer.

Vi vill sammanfattningsvis föreslå följande.

- Överväg att definiera/avgränsa kommunstyrelsens uppsiktsansvar i lämpligt dokument
- Fortsätt och intensifiera ansträngningarna med att förenkla styrnings- och uppföljningssystemet och minska antalet styrande dokument
- Vidareutveckla arbetet med att sammanställa och bedöma de samlade resultaten av stadens verksamheter samt förstärk återkopplingen till de nämnder och förvaltningar som lämnar in uppgifter till systemet
- Intensifiera den breda utbildningen när det gäller ILS bland politiker och chefer i staden
- Utarbeta en stadsövergripande policy för intern kontroll för att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda mål och riktlinjer samt resurseffektivt
- Gör systematiska jämförelser med andra större städer
- Överväg fördjupade uppföljningar och/eller granskningar av hur uppsikten och styrsystemen slår igenom bland några fack- och stadsdelsnämnders utförande enheter.

Stockholm i januari 2006



Lars Häggmark  
Uppdragsansvarig





## Bilaga

### Intervjuade personer

#### Stadshuset/Stadsledningskontoret

Håkan Andersson, enhetschef utvecklingsavdelningen SLK  
Charlotta Axelsson och Malin Thuvesson, borgarrådssekreterare  
Inger Båvner, bitr stadsdirektör  
Anders Carstorp, ekonomichef SLK  
Bitte Davidsson, utredare i stadshuset, f.d. stadsdelsdirektör  
Stefan Falk, kanslichef hos finansborgarrådet  
Lars Garg, chef utvecklingsavdelningen SLK  
Björn Jacobsson, tf samordningschef SLK  
Bosse Sundling, stadsdirektör SLK

#### Bolag och förvaltningar

Pelle Björklund, chef Stockholmshem  
Per Blomstrand, vice VD moderbolaget  
Dag Helin, chef Socialtjänstförvaltningen  
Britt-Marie Kyndel, stadsdelsdirektör Maria/Gamla Stan  
Göran Månsson, stadsdelsdirektör Kungsholmen  
Thomas Persson, chef Utbildningsförvaltningen  
Bertil Östberg, stadsdelsdirektör Bromma

