



Handläggare: M. Venizelos
Tfn: 08-508 29 808

Kommunstyrelsen

Översyn av Stockholms stads uppföljning

1 bilaga

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande.

1. Översynen läggs till handlingarna

Kommunstyrelsen föreslår därutöver kommunfullmäktige besluta

2. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att för en integrerad uppföljning enligt ILS, se över möjliga former för en uppföljningsmall i enlighet med kvalitetskriterierna
3. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att IT-anpassa framtagandet av externt efterfrågade personaluppgifter från nationella och andra återkommande intressenter, enligt tidigare beslut.
4. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att vid uppföljning av basnyckeltalens relevans och funktion även redovisa användningsområde och nytta per nyckeltal. Där sådant inte kan påvisas, utgår nyckeltalet eller omarbetas.
5. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta kompletterande regler till Regler för ekonomisk förvaltning avseende den interna verksamhetskontrollen. I reglerna ska hänsyn tas till möjligheterna för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt.
6. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att undersöka möjligheter och former för att den interna kontrollen även omfattar kvalitetsgranskning och – uppföljning, med kvalitetskriterierna som en möjlig bas (se ovan Integrerad uppföljning, ILS). Samtidigt bör klargöras om granskningen kan utgöra ett alternativ till särskilda inspektörstjänster
7. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att förtydliga inspektörernas roll som optimalt komplement till nämndernas verksamhetsuppföljningar

8. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta några få, men strategiska basnyckeltal avseende personal/medarbetare. Nyckeltalen ska vara användbara på samtliga nivåer.
9. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att säkerställa fortsatt genomförande av medarbetarenkäten. Enkäten förutsätts avse medarbetare inom såväl bolagsstyrelser som nämnder och genomföras vid samma tidpunkt för ökad jämförelse inom staden.

Bosse Sundling
Stadsdirektör

Inger Båvner
Bitr stadsdirektör

Håkan Andersson
Avdelningschef

Sammanfattning

Som en del i att uppnå Kommunfullmäktiges övergripande mål ska stadsledningskontoret samordna, utveckla, stödja och kommunicera systemet för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet, ILS bl a genom att påbörja en systematisk översyn och analys av stadens uppföljningssystem

Syftet med föreliggande översyn av stadens uppföljning är att ge ett förtydligande av former och förutsättningar för uppföljning samt en redovisning av nuvarande uppföljning inom staden.

En slutsats som framkommer i denna översyn är att för att få en fungerande uppföljning kommer det krävas viss enhetlighet inom kommunkoncernen samt former liknande de som finns avseende styrning. Som ett led i detta arbete definierar och föreslår stadsledningskontoret i detta ärende några fortsatta utvecklingsområden.

Inledning

Kommunstyrelsen har med anledning av ny organisation inom stadsledningskontoret 2005 11 09, beslutat om reviderad verksamhetsplan för 2005.

”Stadsledningskontorets huvuduppdrag är att bistå KF och KS i arbetet med att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnder och bolags verksamheter. /.../ Arbetet ska vara koncernövergripande, stadsövergripande, långsiktigt och strategiskt.”

Som en del i att uppnå Kommunfullmäktiges övergripande mål ska stadsledningskontoret samordna, utveckla, stödja och kommunicera systemet för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamhet, ILS bl a genom att påbörja en systematisk översyn och analys av stadens uppföljningssystem

I utredningen Stadens Politiska Organisation - SPO 2003-12-16, ges en övergripande beskrivning av stadens arbete med uppföljning. Utredningen pekar på att dagens centrala arbete med uppföljning och utvärdering bedrivs olika inom olika verksamhetsområden, befintliga instrument samordnas och/eller sammanvägs inte och tas inte heller tillvara på ett systematiskt sätt. I utredningen konstateras vidare att helhetsbedömningar utifrån ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat sker alltför sällan

Syfte

Föreliggande översyn av stadens uppföljning är en del i utvecklingen av stadens interna ledningssystem, ILS med tonvikt på en helhetssyn och integration i ledningssystemet. En utveckling av mått, mätbarhet och dialog samt möjligheter till jämförelser ger ökade förutsättningar för god kvalitet, effektivitet och produktivitet.

Avsaknad av systematiskt utformad uppföljning innebär osäkerhet i besluts- och jämförelseunderlag samt ett ökat administrativt arbete och byråkrati i form av textfrågor och redovisningar ad hoc och som inte heller sätts i samband med andra samverkande faktorer.

En slutsats som framkommer i denna översyn är att för att få en fungerande uppföljning kommer det att krävas enhetlighet och former liknande de som finns avseende styrning. Som ett led i detta arbete definierar och föreslår stadsledningskontoret i detta ärende några fortsatta utvecklingsområden.

Under arbetet med nulägesanalysen framkom brister avseende kommuncentrala och gemensamma policys och former avseende uppföljning samt dess förhållande till ILS. Översynen har därför kompletterats med förtydligande av former och förutsättningar för uppföljning. Ett sammantaget förhållningssätt i enlighet med

stadens ledningssystem, redovisas i Program för styrning och uppföljning, vilket kommer att föreläggas KF/KS inom kort.

Bakgrund

Kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut inkl ägardirektiv utgör den grundläggande och viktigaste styrningen till nämnder och bolagsstyrelser. Utifrån fullmäktiges beslut ska lokala verksamhetsplaner och budgetar upprättas. Detta regleras i av kommunfullmäktige beslutade Regler för ekonomisk förvaltning. Där framgår också att ansvaret för uppföljning av ekonomi och verksamhet åligger respektive nämnd och bolagsstyrelse.

Därutöver har kommunstyrelsen uppsiktsplikt över stadens nämnder och bolagsstyrelser. Uppsiktsplikten innebär bl.a. en kontroll av att nämnder och styrelser bedriver verksamhet i enlighet med kommunfullmäktiges mål och beslut. För nämnderna är kommunstyrelsen ansvarig för den samlade styrningen och uppföljningen och koncernstyrelsen har motsvarande uppdrag för bolagsstyrelserna.

Stadsledningskontoret konstaterar i ärendet Utveckla och förenkla det integrerade systemet för ledning och uppföljning av stadens ekonomi och verksamheter, ILS dnr 031-2153-2005, att ”det finns ett utvecklat koncernperspektiv för ekonomistyrning och ekonomisk uppföljning samtidigt som det saknas ett samordnat koncernperspektiv för verksamhetsstyrning och uppföljning”.

Vidare framhålls att uppföljningen bör fokuseras på verksamheternas sammantagna effekt av ekonomi, verksamhet och effektivitet i förhållande till kommunfullmäktiges beslut i budgetdokumentet. För detta krävs en ökad tydlighet i budgetdokumentets målformuleringar och i anvisningarna.

Av Strategi för utveckling av Stockholms stad 2006-2008 framgår att ”styrning och uppföljning ska avse de mål och uppdrag som kommunfullmäktige anger i budget och övriga styrdokument som budgeten hänvisar till. /.../ Resultatredovisningen behöver utvecklas så att fokus hamnar på vad verksamheterna presterar. Varje nivå i systemet – kommunfullmäktige, nämnd/bolagsstyrelse och enhet - ska analysera sina resultat utifrån den roll och det ansvar som respektive nivå har i systemet. För det behövs väsentlig information med en tydligare mätbarhet av måluppfyllelse och verksamhetsutveckling.”

Ärendets beredning

Ärendet har handlagts inom Utvecklingsavdelningens enhet för kvalitet och styrning.

Ärendet

Allmänt

ILS är en modell för integrerad styrning och uppföljning. Staden har där en fungerande och definierad struktur för styrning. Återkommande utvärderingar och granskningar har visat att strukturen avseende uppföljning är mer oklar. Kommunstyrelsen har därför i uppdrag av kommunfullmäktige att utveckla stadens uppföljning och utvärdering.

Genom uppföljning ska KF/KS ges en återrapportering av nämnders och bolagsstyrelsers uppfyllelse av mål och planer. KF/KS ska också ges en bild av verksamheternas effektivitet och produktivitet samt likställigheten inom staden.

För att ge kommunstyrelse och -fullmäktige adekvata verktyg att följa utvecklingen på såväl kort som lång sikt, är det väsentligt att den centrala uppföljningen begränsas till ett fåtal mått och sammanställningar, som belyser kärnan i respektive verksamhet.

För att kvalitetssäkra såväl uppföljning som jämförelser är en viss standardisering ett måste. Det innebär också att staden i vissa avseenden måste ansluta sig till befintliga och externt gjorda definitioner och presentationer.

Förutsättningar

En målstyrd verksamhet förutsätter resultatuppföljning där uppföljningen är en integrerad del i budget- och verksamhetsarbetet på olika nivåer. Samtidigt som målen arbetas fram måste också metoden för uppföljning utarbetas.

Uppföljningen måste avspegla den typ av ledningssystem som valts och integreras i den samlade styrningen. Uppföljningen ska vara fortlöpande, systematisk och kopplad till valt styrsystem samt vara likvärdig och jämförbar såväl över tid som med likvärdiga verksamheter och ha en tydlig nytta.

Det är väsentligt att den centrala uppföljningen begränsas till det som är absolut nödvändigt att veta föra att kunna följa verksamheten, det som är mest påtagligt och avgörande som respektive kärnverksamhets framgångsfaktor.

En god uppföljning ska följa och återge effekterna av den verksamhet som bedrivs inom staden och kunna relateras till gällande budget, mål, planer och policys. En god uppföljning ska också vara ett hjälpmedel för verksamheten i dess strävan om optimal resursanvändning och bästa kvalitet.

En förutsättning för all uppföljning är att målen är möjliga att följa upp och att ett resultat efterfrågas. Uppföljning försvåras ofta av oklara mål med avsaknad av kärna, oklar nytta och trubbiga instrument.

Metoder och analys

Uppföljning kan ske via nyckeltal, enkäter och brukarundersökningar, verksamhetsbesök, intervjuer, dokumentstudier, benchmarking, klagomål, överklaganden och domar mm. Vilken metod som används beror på typen av verksamhet och vad som ska följas samt syftet.

Eftersom uppföljningen ska kunna användas för jämförelser över tid och mellan likvärdiga verksamheter, måste uppföljningsverktygen utformas på ett sådant sätt att de står intakta över längre perioder.

För att ett resultat ska vara användbart, vara påverkande och integrerat i ledningssystemet, måste resultatet analyseras. Uppföljning som sker vid annan tidpunkt på året i förhållande till ledningsåret, måste inkluderas i det material som ligger till grund för ledningens analys

Presentation av resultat

Stadens resultat och nyckeltal redovisas i Årsredovisningen (ÅR). Nämnder, bolagsstyrelser och verksamheter har i varierande grad, presentationer på sina hemsidor i form av nyckeltal och olika brukar- och attitydmätningar. På nationell nivå finns exempelvis WebOr och kommundatabasen, som presenterar övergripande nyckeltal för landets kommuner och med möjligheter till jämförelser. Stadens sagnar f.n. en gemensam form för webbaserad presentation av resultat.

Utvecklingsavdelningen/kvalitet och styrning arbetar med en utveckling av tekniska lösningar för webbuppföljning och återkommer i särskilt ärende.

Kartläggningen

Stockholms stad är en stor och komplex organisation och bedriver en mångfaceterad verksamhet inom 18 stadsdelsnämnder, 15 facknämnder och 16 bolagsstyrelser. För en samlad bild av såväl ansvarsförhållanden som arbetet med kommunfullmäktiges mål och uppdrag, måste det för kommunkoncernen finnas en gemensam och sammanhängande struktur för styrning och uppföljning, dvs ILS.

Uppföljning av stadens verksamheter sker av såväl interna som externa aktörer. Uppföljning sker också i olika grad och omfattning beroende på vilken verksamhet som avses och om verksamheten är lagreglerad eller ej.

Ansvar för den interna samlade styrningen och uppföljningen av nämnderna åligger kommunstyrelsen medan koncernstyrelsen har motsvarande uppdrag för bolagsstyrelserna. Kommunstyrelsens uppsiktsplikt avser såväl nämnder som bolagsstyrelser. Det samlade ansvaret för kommunkoncernen vilar på kommunfullmäktige. Nämnder och bolagsstyrelser har styr- och uppföljningsansvar inom det egna ansvarsområdet.

Externa aktörer är framför allt länsstyrelsen, skolverket, socialstyrelsen och arbetsmiljöverket samt konsulter och revisorer.

De uppföljande aktörerna har, förutom olika uppdrag och infallsvinklar, olika mandat i sin uppföljning. Uppföljningen är passiv, dvs sammanställande, påvisande och jämförande eller aktiv, att utöva tillsyn, granska att verksamheterna bedrivs enligt lag och i rätt syfte samt har sanktionsmöjlighet. Översynen visar att aktiv uppföljning och med direkt möjlighet till sanktion, i stort sker av externa aktörer, förutom den uppföljning som sker internt inom respektive nämnd och styrelses egna ansvarsområden. Kommunstyrelsens uppföljning är sammanställande och jämförande. Kommunfullmäktige kan dock utifrån framkommet resultat besluta om åtgärd.

De av kommunstyrelsen minst årligen inhämtade uppgifter avseende stadens verksamheter, redovisas till viss del i stadens årsredovisning (ÅR) eller efterfrågas av bl.a SCB för nationell redovisning, men i övrigt har inget användningsområde framkommit.

Stadens årliga uppföljning består till övervägande del av revisionskontorets granskning i samband med bokslut/verksamhetsberättelse samt av redovisning av nyckeltal/prestationsmått som visar en kostnads- och/eller verksamhetsförändring över tid.

Därtill sker, inom främst socialtjänst och pedagogiska verksamheter, en verksamhetsuppföljning via stadens biståndshandläggare, inspektörer och i viss mån interna kontroller samt av Länsstyrelsen och Skolverket. Därutöver kan verksamheter granskas av externa aktörer på beställning av lokal nämnd, styrelse eller KF/KS som, i likhet med revisions- och inspektörsrapporterna, sker fristående och är inte integrerade i ILS.

Stadens verksamheter är genomgående personalintensiva. Konstateras kan att staden inte systematiskt och kontinuerligt följer personalutvecklingen i kommunkoncernen och inte heller sammantaget med övrig uppföljning. Inom ramen för kompetensfondens arbete har dock medarbetarenkäter genomförts med två års mellanrum avseende nämnderna och en gång inom bolagssektorn,

En sammantagen övergripande uppföljning sker medelst konsulter och stadens revisionskontor vid tillfälliga och avgränsade uppdrag. I verksamhetsberättelsen sker uppföljning av nämnders och bolagsstyrelsers ekonomi och verksamhet, dock inte alltid sammantaget.

Enligt stadens regler för ekonomisk förvaltning ska varje nämnd årligen fastställa en plan för internkontroll för att säkerställa styrbarhet, effektivitet och säkerhet. Den interna kontrollen omfattar f.n. och i stort det ekonomiska området. Någon

samlad policy för staden om internkontrollens utformning, innehåll, utförande och återrapportering finns inte.

Sammanfattningsvis visar översynen att trots mängden uppföljande och granskande intressenter och det omfattande arbete som utförs i såväl tid som engagemang, finns ingen kommuncentral helhetsbild av stadens verksamheter, annat än som den presenteras i årsredovisningen. Samtliga uppföljningar påvisar endast resultat utifrån sina specifika faktorer. En samlad genomgång, dialog och sammanställning av resultaten av de respektive verktyg som använts vid uppföljningen saknas.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Utifrån vad som framkommit i översynen finns behov av fortsatt översyn eller utredning inom några områden. Stadsledningskontoret föreslår utvecklingsområden enligt nedan.

Integrerad uppföljning, ILS

Styrning med mål och uppföljning ska ske i enlighet med ILS. Kvalitetsstrategins begrepp tar upp det som är väsentligt i verksamhetens utförande och kan utgöra en bas för den årliga verksamhetsuppföljningen.

Ett utvecklingsområde avseende integrerad uppföljning enligt ILS är, att se över möjliga former för en uppföljningsmall i enlighet med kvalitetskriterierna

Externt efterfrågade Personaluppgifter

Externa aktörer (SCB, Soc.st) efterfrågar årligen ett antal personaluppgifter som inte alltid korresponderar med stadens system. Kommunfullmäktige beslutade i oktober 2005 (utl 2005:161) bl.a om en utveckling av IT-stödet och budgetuppföljningen i syfte att underlätta samordning och effektivisering av verksamheternas uppgiftslämnande till stat, kommun och andra intressenter.

Ett utvecklingsområde avseende externt efterfrågade personaluppgifter är, att staden IT-anpassar framtagandet av efterfrågade uppgifter från nationella och andra återkommande intressenter, enligt tidigare beslut.

Basnyckeltal

Många basnyckeltal används inte aktivt i nämndernas uppföljning. En del av basnyckeltalen kommer, förutom i verksamhetsberättelsen, from 2006 att redovisas även i tertialrapporterna. Stadens ledning har för detta inte angett hur den kommer att arbeta med informationen, dvs nyttan.

Ett utvecklingsområde avseende basnyckeltalen är, att vid uppföljningen av nyckeltalens relevans och funktion även redovisa använd-

ningsområde och nytta per nyckeltal. Där sådant inte kan påvisas, utgår nyckeltalet eller omarbetas.

Ansvars- och uppdragsfördelningen

Ansvars- och uppdragsfördelningen avseende Utbildningsnämnden/-förvaltningen respektive Socialtjänstnämnden/-förvaltningen å ena sidan och stadsdelsnämnderna och KF/KS-SLK å andra sidan, är i många avseenden oklar, förvirrande och ologisk. Detta konstaterades även i utredningen om stadens politiska organisation, SPO.

Inom kommunstyrelsen ansvarar stadsledningskontoret för sammanställning och uppföljning av verksamheterna. Den verksamhetskompetens som krävs för en komplett analys av resultatet, återfinns inom utbildningsnämnden respektive socialtjänstnämnden. Verksamhetskompetensen inom äldreomsorgen återfinns inom stadsledningskontoret. En samlad kompetens med tydlig struktur och tydligt ansvar avseende uppföljning av stadens kärnverksamheter borde vara en självklarhet.

Stadens revision

Revisorerna granskar i den omfattning som följer av god redovisningssed, den verksamhet som bedrivs inom staden. Revisionskontoret rapporterar till kommunfullmäktige som är dess uppdragsgivare.

Revisionens granskning skulle i större utsträckning kunna avse den ekonomiska hanteringen och årsresultatet kopplat till nämnder och bolagsstyrelserns prestations- och kvalitetsuppföljning.

Intern kontroll

Förutom vad som anges i Regler för ekonomisk förvaltning kap 5, är staden i avsaknad av gemensam policy avseende den interna kontrollen. För att tillgodose kommunstyrelsens behov av underlag för fullgörande av sin uppsiktsplikt samt enhetlighet och uppsummeringsmöjligheter inom staden, finns ett behov av uttalade och beslutade standardkrav på delar av innehållet i den interna kontrollen. Som ett komplement eller alternativ till stadens inspektörer skulle den interna kontrollen omfatta även kvalitetsgranskning/uppföljning. Den interna kontrollen ska ingå i ILS.

Ett utvecklingsområde avseende den interna kontrollen är, att utarbeta kompletterande regler till Regler för ekonomisk förvaltning avseende den interna verksamhetskontrollen. I reglerna ska hänsyn tas till möjligheterna för kommunstyrelsen att utöva sin uppsiktsplikt.

Det bör även undersökas möjligheter och former för att den interna kontrollen även omfattar kvalitetsgranskning och –uppföljning, med

kvalitetskriterierna som en möjlig bas (se ovan *Integrerad uppföljning, ILS*). Samtidigt bör klargöras om granskningen kan utgöra ett alternativ till särskilda inspektörstjänster.

Koncernen Stockholm Stadshus AB

Inom koncernen Stockholm Stadshus AB och i det för bolagen gemensamma webbaserade planerings- och uppföljningssystemet, sker redovisade målformuleringar och uppföljning endast gentemot de av kommunfullmäktige prioriterade inriktningsmålen och ej gentemot riktade mål per verksamhetsområde. Termen mål för verksamhetsområden används men inte avseende de avsnitt som anges i stadens budget, utan för ett av Stadshus AB gjort urval av formuleringar tagna från budgettexterna om inriktningsmålen.

Den målhierarki som koncernen Stadshus AB använder för att styra och följa upp bolagen avviker således väsentligt från den som används i staden i övrigt. Detta är ett betydande hinder för att göra samlade uppföljningar och analyser för hela kommunkoncernen.

Stadens inspektörer

Stadens inspektörers granskning är avgränsad till verksamheter som drivs i kommunal regi och på entreprenad. Med nuvarande antal inspektörer finns inte utrymme för årliga uppföljningar av samtliga verksamheter. Detta måste ske internt på stadsdelsnivå.

Skolverkets och Länsstyrelsens granskning samt möjligheten för den enskilde att överklaga och få en rättslig prövning av om beslut om åtgärd motsvarar behovet, är att se som den mest opartiska garantin. De omfattande resurser som staden satsar på den interna granskningen, kan därför behöva omvärderas.

Värdet av inspektörernas arbete och kompetens bör dock tillvaratas. Som komplement till förvaltningarnas årliga och kontinuerliga verksamhetsuppföljningar skulle inspektörerna exempelvis genomföra stadsövergripande genomlysningar inom per år särskilt utvalda områden, signifikanta för i budgetdokumentet angivna mål och prioriteringar.

Ett utvecklingsområde är, att förtydliga inspektörernas roll som optimalt komplement till nämndernas verksamhetsuppföljningar

Medarbetare

Stadens verksamheter är mycket personalintensiva. Såväl kostnader som kvalitet är avhängigt personaltillgång och kompetens. Detta förhållande måste även avspeglas i den uppföljning som görs exempelvis via medarbetarenkäter, personalfakta och nyckeltal.

Inget av de under 2005 beslutade basnyckeltalen för stadens nämnder avser medarbetarområdet eller har någon koppling till stadens styrdokument avseende personalpolicy.

Ett utvecklingsområde är att KS/Personalstrategiska avdelningen uppdras att utarbeta några få, men strategiska basnyckeltal avseende personal/medarbetare. Nyckeltalen ska vara användbara på samtliga nivåer.

Stadens medarbetarenkät genomförs f.n inom ramen för kompetensfonden. Kompetensfondens arbete upphör fr o m 2007. Enkätens resultat är ett gott underlag för avstämning av hur stadens personalpolitiska arbete fungerar och som en utgångspunkt för stadens strategiska arbete inom medarbetarområdet.

Ett utvecklingsområde är att säkerställa fortsatt genomförande av medarbetarenkäten. Enkäten förutsätts avse medarbetare inom såväl bolagsstyrelser som nämnder och genomföras vid samma tidpunkt för ökad jämförelse inom staden.