

**Handläggare**  
Jonas Ransmyr  
Telefon: 08-508 15 062

**Till**  
Skarpnäcks stadsdelsnämnd  
2022-02-23

## Revisionsrapport Stadens integrerade ledningssystem

Yttrande över revisionskontorets granskning av Stadens integrerade ledningssystem, Dnr: RVK 2022/83

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till stadsrevisionen som svar på stadsrevisionens rapport.
2. Ärendet justeras omedelbart.

Karin Bülow  
Stadsdelsdirektör

Jonas Ransmyr  
Avdelningschef

### Sammanfattning

Revisionskontoret har under 2022 genomfört en granskning av stadens lednings- och styrsystem. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Spånga-Tensta samt fokuserat på verksamheterna äldreomsorg och förskola.

Revisionskontorets rapport har överlämnats till kommunstyrelsen och till de tre berörda stadsdelsnämnderna för yttrande senast 2023-02-28.

Revisionskontoret har granskat om stadens arbete med nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål följer kommunfullmäktiges intentioner. Granskningen har omfattat tre stadsdelsnämnder och kommunstyrelsen samt fokuserat på verksamheterna äldreomsorg och förskola.

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

När styrsignalerna är så omfattande finns risk för att styrningen försvagas genom att verksamheten behöver prioritera vad som är viktigast att fokusera på. Därför är det angeläget att antal styr signaler reduceras. Det behöver också säkerställas att mätmetoder och mått ger relevanta och korrekta underlag för bedömning.

Stadens integrerade ledningssystem är förankrat i verksamheten utifrån att många känner till systemet. Nämndernas analys och målbedömning behöver dock utvecklas för att undvika skilda bedömningar vid likartade utfall. Vidare finns behov av regelbunden utbildning i hur ledningssystemet fungerar.

Granskningen visar på utvecklingsområden vad gäller tillämpning och innehåll, och att staden därför bör utvärdera ledningssystemet.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

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

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

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

Förvaltningen har deltagit i granskningen och delar till största del revisorernas bild enligt rapporten. Förvaltningen rekommenderas, och kommer att, genomföra utbildningsinsatser i ledningssystemet. Med tanke på komplexiteten i styrsystemet och de olika tolkningar som görs inom det, bedömer förvaltningen att det kan finnas ett värde i att samverka mellan stadsledningskontoret och förvaltningarna i hur innehållet i utbildningarna ska se ut och vilken bild som förmedlas kring hur styrsystemet fungerar och ska tolkas.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom ekonomiavdelningen.

Förvaltningsgruppen behandlade ärendet 2023-02-16 och pensionärsrådet 2023-02-16.

## **Bakgrund**

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

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

Staden beställde 2021 en utvärdering av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i verktyget kommunkompassen. Enligt rapporten har staden ett mycket tydligt styrsystem i ILS. En av de förbättringsmöjligheter som lyfts är att stadens integrerade ledningssystem bör utvärderas och analyseras för att kunna utvecklas.

Revisionskontoret har som en följd av detta under 2022 genomfört en granskning av ledningssystemet som har omfattat kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Spånga-Tensta samt fokuserat på verksamheterna äldreomsorg och förskola.

## **Ärendet**

I stadens budget fastställs varje år inriktningsmål, mål för verksamhetsområdena, indikatorer och aktiviteter som tillsammans ska styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål. Målen bryts ner från kommunfullmäktige till nämnder och bolag och ska därefter brytas ner till verksamheterna på flera nivåer. Staden använder ett webverktyg, ILS-web, för att styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål, indikatorer och aktiviteter.

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

Genomförd granskning har syftat till att bedöma om stadens arbete med nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål följer kommunfullmäktiges intentioner.

Granskningen har genomförts genom intervjuer och granskning av dokument samt information som finns tillgänglig i webbverktyget ILS. Intervjuer har genomförts med förtroendevalda, chefer och medarbetare på berörda nämnder. På stadsledningskontoret (SLK) har controllers och chefer intervjuats.

Styrningen har granskats genom utvalda verksamhetsområden (äldreomsorg och förskola) för att bedöma om målnedbrytning, analys och uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt hela vägen ut i verksamheterna.

#### Granskningens iakttagelser

Avsikten med att sätta mål på kommunövergripande nivå är att tydliggöra den politiska styrningen. De mål som sätts ska vara strategiskt viktiga eller fokusera på utvecklingsområden.

I inledningen av en ny mandatperiod beslutar Stockholms stads kommunfullmäktige om den politiska styrningen för perioden. Målstrukturen i stadens integrerade ledningssystem består av övergripande inriktningsmål för mandatperioden. Under respektive inriktningsmål beslutas ett antal verksamhetsområdesmål. Som stöd för att bedöma måluppfyllelse beslutar kommunfullmäktige även om indikatorer och aktiviteter. Indikatorerna är ofta samma över mandatperioden medan aktiviteterna oftast är tidsatta för innevarande år.

Nämnderna ska ta fram egna mål i sina verksamhetsplaner som stödjer och konkretiserar fullmäktiges verksamhetsområdesmål. Det framgår dock av intervjuerna att nämnden har begränsat utrymme att ta fram egna nämndspecifika anpassningar, då kommunfullmäktiges styrning är omfattande.

Utöver budgeten är andra styrande dokument inom Staden Agenda 2030, Vision 2040 – Möjligheternas Stockholm samt drygt 30 olika program och strategier. Vissa styrdokument följs även upp i separata rapporter. I intervjuerna med förvaltningarna lyfts att de olika styrsignaler som staden har i form av handlingsplaner, program, indikatorer, direktiv och aktiviteter m.m. kan göra den politiska styrningen och dess prioriteringar otydlig.

Stadsledningskontorets anvisningar för verksamhetsplanering ger bra stöd i arbetet med verksamhetsplanering, enligt förvaltningarna. Dock anges att nya medarbetare kan ha svårt att hitta i stadens budget inklusive ILS och ILS-web.

Av intervjuerna med nämndernas presidier framkommer att ledningssystemet är svårt att överblicka. Samtliga intervjuade förtroendevalda anger att de, på olika sätt, önskar en djupare kunskap om målstyrningen och ledningssystemet.

Den målbedömning som nämnderna gör i samband med verksamhetsberättelsen sker på olika sätt. I anvisningarna från stadsledningskontoret står att nämnderna ska ange vad de baserar sin bedömning på. Nämnderna har därmed stor frihet över vilka parametrar de gör sina bedömningar utifrån. Målbedömningarna bygger på självskattning och vid intervjuerna har framkommit att de tre granskade stadsdelsnämnderna gör sina målbedömningar på skilda sätt.

En utmaning som genomgående lyfts i granskningen är svårigheten att mäta kvalitet i verksamheten. Samtliga stadsdelsförvaltningar lyfter vikten av att staden centralt analyserar och löpande värderar de indikatorer som används.

Stadsledningskontoret framhåller vid intervjuer att det finns en styrka i att anvisningarna till verksamheterna för målbedömning ger nämnderna möjlighet till nämndspecifika metoder för analys. Vidare redogörs för att nämndernas redovisningar analyseras inför bedömningen av stadens gemensamma måluppfyllelse men det görs inte någon generell kvalitetssäkring av det underlag som inkommer från verksamheterna. Stadsledningskontorets analys bygger också på kännedom om verksamheten och kunskap som fås genom dialog med stadsdelsförvaltningarna.

### Revisionskontorets analys och slutsatser

Kommunfullmäktige beslutar årligen om en budget för staden. Av stadens budget framgår beslutade mål, indikatorer och aktiviteter men även direktiv. Alla budgetens olika styr signaler innebär att styrningen blir svår att överblicka. Ibland överlappar dessa varandra. I andra fall kan mål och indikatorer hamna i konflikt med varandra.

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

till att den verkliga prioriteringen flyttas från kommunfullmäktige till verksamheten.

Att lära sig förstå och tolka stadens ”styrkultur” är något som flera intervjuade uppger tar tid. I revisionens tidigare granskning lyftes just utbildning som en rekommenderad förbättringsåtgärd för att öka förståelsen och kunskapen om ledningssystemet.

Styrningen genom budget från kommunfullmäktige till nämnd sker på relativt hög detaljeringsnivå, medan uppföljningen lämnas mer öppet till respektive enhet, avdelning och nämnd att uttolka och bedöma. Vad respektive nämnd lägger med i sin bedömning av måluppfyllelsen varierar.

Av granskningen framgår att kvaliteten på nämndernas analys och uppföljning varierar. Det tolkningsutrymme som ges till nämnderna skapar risk för att skilda tolkningar kan göras av nämnder, avdelningar och enheter. Olika risker leder till att bedömningen på nämnd- och stadsövergripande nivå kan bli missvisande.

Granskningen av nämndernas tertiärrapportering visar på exempel där nämnder redovisar indikatorer som uppfylls trots att utfall saknas och/eller har en låg uppfyllandegrad för perioden. Detta för att signalera till verksamheten att en förändring är möjlig de sista månaderna på året. Revisorerna menar att syftet med rapporteringen är att nämnder och kommunstyrelsen under året ska kunna vidta åtgärder, om uppföljningen visar på avvikelser mot budget. Enligt revisorerna bör redovisningen därför vara realistisk och fokusera på avvikelser och åtgärder för att nå förbättrat resultat.

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

En ytterligare slutsats är att revisorerna konstaterar att nämndernas analys och uppföljning varierar i kvalitet. Att nämnderna använder olika bedömningsgrunder riskerar att ge skilda bedömningar trots liknade utfall. För att utveckla uppföljning och analys bör anvisningar för bedömning förtydligas.

### Samlad bedömning och rekommendationer

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

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

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

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

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

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

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

### Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen har deltagit i granskningen genom intervjuer med stadsdelsdirektör, avdelningschefer och enhetschefer inom avdelningarna för äldreomsorg och förskola, ekonomichef, ILS-samordnare och vice ordförande i nämnden. Förvaltningens samlade bild överensstämmer med revisorernas rapport till största del.

Förvaltningen rekommenderas att regelbundet genomföra utbildningsinsatser för förtroendevalda och medarbetare i hur stadens ledningssystem fungerar. Som framgår av rapporten genomförs utbildningar redan i dag, men då oftast endast översiktligt och i början av mandatperioden. De förtroendevalda

anger att de, på olika sätt, önskar en djupare kunskap om målstyrningen och ledningssystemet.

Enligt rapporten efterfrågas fler utbildningstillfällen under en mandatperiod. Förvaltningen delar den uppfattningen, inte minst eftersom ledamöter kan bytas under mandatperioden. Förvaltningen kommer att genomföra utbildningar för att öka kunskapen om styrsystemet, för såväl förtroendevalda som medarbetargrupper.

Som framgår av rapporten är stadens styrsystem komplext, och uppfattningar om tex hur målbedömningar ska göras skiftar mellan nämnderna. Vidare framgår att det tar tid och är komplext i sig att lära sig och förstå stadens ”styrkultur”. Med detta som utgångspunkt gör förvaltningen bedömningen att uppmärksamhet inte endast bör riktas mot antal utbildningstillfällen utan även innehållet i utbildningarna, för att dessa ska nå avsedd effekt.

Om varje förvaltning bygger sin egen utbildning utifrån dess tolkning av styrsystemet kan detta riskera att olika bilder förmedlas till förtroendevalda och medarbetare i olika delar av staden. Förvaltningen anser det kan finnas ett värde i att samverka mellan stadsledningskontoret och förvaltningarna i hur innehållet i utbildningarna ska se ut och vilken bild som förmedlas kring hur styrsystemet fungerar och ska tolkas.

## **Bilagor**

Stadsrevisionens revisionsrapport över Stadens integrerade ledningssystem



## **Attesterat av**

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

<b>Namn</b>	<b>Datum</b>
Karin Bülow, Förvaltningschef	2023-02-02
Jonas Ransmyr, Avdelningschef	2023-02-02