

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum:
2019-11-22

Diarienummer:
KRN-2019/47

Mottagare
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Arbetsmarknadsnämnden
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Omsorgsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens mål- och resultatstyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att Uppsala kommun delvis arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt god praxis för målstyrning. Det kommunen behöver utveckla är just ett större fokus på mål och resultat. Det är också viktigt att minska de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till.

Granskningen visar samtidigt att det finns en medvetenhet i kommunen om fortsatta utvecklingsbehov, som bland annat tar sig i uttryck i ett arbete för att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag. Det finns goda exempel såsom äldrenämnden, som på ett tydligt sätt har "översatt" och konkretiserat både inriktningsmålen och andra övergripande styrdokument relaterat till sin verksamhet, bland annat genom att formulera egna mål. Nämnden har också ett intressant arbetssätt tillsammans med förvaltningsledningen för att uppnå en god förankring i sin verksamhetsplanering,

För att öka tydligheten om vad som ska uppnås och tilliten i styrningen, bör styrelse och nämnder ta fram egna mål med tydligt resultatfokus och indikatorer för att följa utvecklingen, istället för dagens ofta mer aktivitetsbetonade mål. Uppföljningen bör även utvecklas som grund för både systematisk verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete samt för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå. Fokus bör tydligare ligga på uppnådda resultat än på genomförda aktiviteter. En viktig del är att följa resurser, resultat och kvalitet för olika grupper av

flickor och pojkar, kvinnor och män som invånare och brukare. Vidare bör kommunens stora flora av styrande dokument minska.

Mot denna bakgrund bör kommunens pågående arbete för att stärka mål- och resultatstyrningen, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar, intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner. Som ett led i detta bör också insatser genomföras för att säkerställa delaktighet och förankring av styrmodellen och dess olika delar hos nämndernas förtroendevalda.

Vi lämnar följande rekommendationer:

1. Kommunfullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ned till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat.
2. Kommunstyrelsen tillser att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män.
3. Kommunstyrelsen, som ett led i översynen av hur verksamheterna arbetar med indikatorer, säkerställer att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.
4. Kommunstyrelsen tar fram tydliga standardprocesser för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framtagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet av dem.
5. Kommunstyrelsen, tillsammans med nämnderna, utifrån goda exempel från de olika nämnderna tar fram en gemensam form för redovisning av deras uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.
6. Kommunstyrelsen tar fram en standardprocess som stöd för styrelsen och nämnderna att konsekvent och systematiskt göra konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i sina ansvarsområden.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2020-02-29 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, anders.petersson@kpmg.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 24

Antal bilagor 1



KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrmodell och mål i Uppsala kommun	6
3.2	Styrning i Uppsala kommun	7
3.3	Uppföljning och analys i Uppsala kommun	16
4	Svar på revisionsfrågorna	20
5	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	23
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	25

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens mål- och resultatstyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt enligt praxis för målstyrning. Vi bedömer att Uppsala kommun delvis arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt praxis för målstyrning. Det kommunen behöver utveckla i sin mål- och resultatstyrning, är ett större fokus på just mål och resultat. Det är också viktigt att minska de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till.

Granskningen visar att det finns en stark medvetenhet i kommunen om fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå en tydligare mål- och resultatstyrning. Det pågår också kontinuerligt arbete, bland annat för att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag.

För att öka tydligheten om vad som ska uppnås och tilliten i styrningen, bör styrelse och nämnder bland annat så långt möjligt ta fram egna mål med tydligt resultatfokus och indikatorer för att följa utvecklingen, istället för dagens ofta mer aktivitetsbetonade mål. Vidare bör uppföljningen utvecklas både som grund för systematisk verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete och för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå. Här är det viktigt att följa resultat, kvalitet och resurser för olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män som invånare och brukare.

Mot denna bakgrund bör det pågående arbetet för att stärka mål- och resultatstyrningen, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar, intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner. Som ett led i detta bör insatser genomföras för att säkerställa delaktighet och god förankring av styrmodellen och dess olika delar hos nämndernas förtroendevalda. Vi rekommenderar att:

- Kommunfullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ned till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat.
- Kommunstyrelsen tillser att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män.
- Kommunstyrelsen, som ett led i översynen av hur verksamheterna arbetar med indikatorer, säkerställer att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.
- Kommunstyrelsen tar fram tydliga standardprocesser för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framtagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet av dem.
- Kommunstyrelsen, tillsammans med nämnderna, utifrån goda exempel från de olika nämnderna tar fram en gemensam form för redovisning av deras uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.



KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

- Kommunstyrelsen tar fram en standardprocess som stöd för styrelsen och nämnderna att konsekvent och systematiskt göra konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i sina ansvarsområden.

2 Inledning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens mål- och resultatstyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Ett väsentligt inslag i en målstyrd organisation är att formulera och besluta om mål samt att följa upp dessa. Politikerna styr utifrån de mål och resultat de sätter upp i sin budget som kommunens verksamheter ska uppnå. Kommunfullmäktige har fastställt mål, uppdrag och indikatorer för kommunstyrelsen och nämnderna. I Uppsalas mål- och budgetdokument anges en målstruktur som berör nio övergripande politiska inriktningsmål som ska prioriteras i styrningen.

Revisorerna bedömer att risken är att det blir "glapp" mellan förväntat utfall och indikatorer gentemot hur omvärlden ser ut och utvecklas. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens mål- och resultatstyrning behöver granskas.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt enligt praxis för målstyrning.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har styrelse och nämnder brutit ned inriktningsmålen till egna mål och strategier?
- Framgår tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?
- Är målen SMARTA, d.v.s. specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta?
- Är målen ekonomiskt beräknade, d.v.s. har det genomförts konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att kunna nå målen inom respektive ansvarsområde?
- Har styrelse och nämnder kompletterat kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal i den utsträckning det behövs för att ge förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten?
- Har det tagits hänsyn till att mål och indikatorer inte konkurrerar eller är i konflikt med varandra?
- Har styrelse och nämnder följt upp och analyserat vad som åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges inriktningsmål och övriga mål fastställda av nämnden eller kommunövergripande planer och program?
- Tar styrelse och nämnders uppföljning av målen utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden?

- Ligger tyngdpunkten i redovisningen av målen på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad detta betyder för Uppsala kommun i sin helhet?
- Tar styrelsen och nämnderna aktiva beslut om åtgärder med anledning av avvikelser från fastställda mål?

2.2 Avgränsning

Granskningen har varit avgränsad till kommunstyrelsens ansvar för den egna verksamheten, d.v.s. inte för dess ansvar för nämnderna inom ramen för uppsiktsplikten. Granskningen har inte omfattat valnämnden, räddningsnämnden, namngivningsnämnden, kulturnämnden, idrotts- och fritidsnämnden och överförmyndarnämnden.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionsanalys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har varit:

- Kommunallagen
- Uppsala kommuns Mål och budget 2019–21 (framförallt avsnitten *Så här styrs Uppsala och styrmodell*)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut
- Vedertagen praxis för mål- och resultatstyrning i enlighet med SKL:s *Guide för planering, uppföljning, åtgärder i kommunövergripande styrning*¹

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen, gatu- och samhällsmiljönämnden, plan- och byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, utbildningsnämnden, arbetsmarknadsnämnden, äldre- och omsorgsnämnden och socialnämnden.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anna Giotas-Sandquist, verksamhetsrevisor, och Max Kollberg, granskare. Rapporten har kvalitetsgranskats av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och ansvarig för KPMG:s verksamhetsrevision i Uppsala kommun.

2.6 Metod och utgångspunkter

En närmare beskrivning av granskningens metod och utgångspunkter finns i bilaga 1. Samtliga intervjuade har getts möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

¹ Se

https://skl.se/download/18.105df55f1665d36a33427979/1539329355302/SKL_Guide_2015%20slutlig%20version.pdf

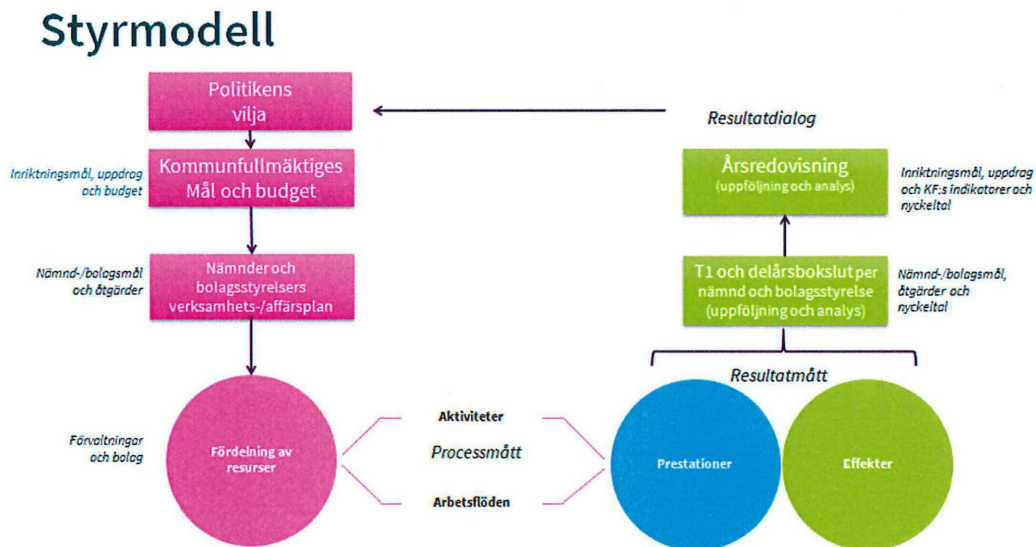
3 Resultat av granskningen

Nedan redovisas granskningens resultat. Inledningsvis följer en beskrivning av Uppsala kommuns styrmodell. Med utgångspunkt från revisionsfrågorna redovisas därefter våra iakttagelser kopplat till kommunens styrning, följt av iakttagelserna kring kommunens arbete med uppföljning och analys.

3.1 Styrmodell och mål i Uppsala kommun

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beskriver syftet med ett styr- och ledningssystem som: *att utifrån ett helhetsperspektiv stödja och följa upp verksamheterna, både i egen regi och hos externa utförare, så att dessa kan kvalitetssäkra och förbättra tjänsterna för brukarna (elever, klienter, patienter) och medborgarna.* För att styra kommunen behöver flera olika delar i styrprocessen samverka samtidigt som ett välfungerande styr- och ledningssystem ger nödvändigt stöd till verksamheten.²

Nedan ses en bild av Uppsala kommuns styrmodell.



Uppsala kommuns styrmodell, hämtad från Mål och budget 2019-21

En viktig grund i kommunens styrmodell är kommunens mål- och budgetdokument, där kommunfullmäktige bl.a. beslutat om nio långsiktiga inriktningsmål för verksamheten. De ska inom de ekonomiska ramarna ge en gemensam riktning och skapa förändring i hela den kommunala verksamheten. Mål och budget gäller i tre år, men är årligen föremål för revidering. Inriktningsmålen är:

1. Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi
2. Uppsala ska vara tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i
3. Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande

² <https://skl.se/demokratiledningstyrning/stodforattstyraochleda/attstyraforresultat.24376.html>

2019-11-22

4. Uppsala ska vara jämlikt och inkluderande med goda förutsättningar för folkhälsa och livskvalitet
5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete
6. Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande
7. Uppsala ska vara en äldrevänlig kommun och invånare med funktionsnedsättning ska uppleva trygghet, frihet och tillgänglighet
8. Uppsalas invånare, organisationer och näringsliv ska vara delaktiga i att utforma samhället
9. Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala

Utifrån inriktningsmålen ger kommunfullmäktige uppdrag till samtliga eller specifika nämnder/ styrelser. Varje nämnd och styrelse ansvarar för att bidra till att uppnå inriktningsmålen och ska, där de vill komplettera kommunfullmäktiges styrning, omsätta dem i egna mål och strategier i sina verksamhets- och affärsplaner. Där ska det tydligt framgå hur mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur de ska följas upp. Planerna gäller för tre år och revideras årligen.

Kommunfullmäktiges inriktningsmål följs bland annat upp genom indikatorer som mäter trender, resultat, önskade effekter eller tillstånd i samhället. Indikatorerna ska som utgångspunkt kunna jämföras över tid med andra organisationer och kommuner för att bl.a. ge underlag för medvetna och underbyggda beslut. De är i stor utsträckning konsupplade. Fullmäktige fastställer också nyckeltal som kompletterar indikatorerna för att löpande följa upp och analysera utvecklingen inom kommunens grunduppdrag. Nämnder och styrelser ska följa upp och analysera vad som åstadkommit i relation till inriktningsmålen, nämndens/styrelsens egna mål samt kommunövergripande planer och program. Uppföljningarna ska utgå från viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden. Nämnderna och styrelserna ska även komplettera fullmäktiges indikatorer och nyckeltal i den utsträckning som krävs för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten.

Kommunstyrelsen leder och ansvarar för uppföljning, analys och utvärdering av den samlade verksamheten och följer månatligen upp nämnders och styrelser ekonomiska resultat samt utvalda indikatorer och nyckeltal. Nämnderna och styrelserna rapporterar resultat kopplat till inriktningsmål och uppdrag till kommunfullmäktige tre gånger per år, vilket sammanställs i delårsrapporter, delårsbokslut och årsredovisning. Utöver kommunstyrelsens uppföljning ska enskild nämnd och styrelse löpande följa upp och analysera utvecklingen inom sina respektive verksamhetsområden enligt *Plan för uppföljning och internkontroll*.

Nedan följer en redovisning av granskningens resultat med fokus på nämndernas tillämpning av styrning respektive uppföljning i enlighet med Uppsala kommuns styrmodell.

3.2 Styrning i Uppsala kommun

I detta avsnitt redovisas granskningens resultat och iakttagelser utifrån de revisionsfrågor som har fokus på kommunens styrning.

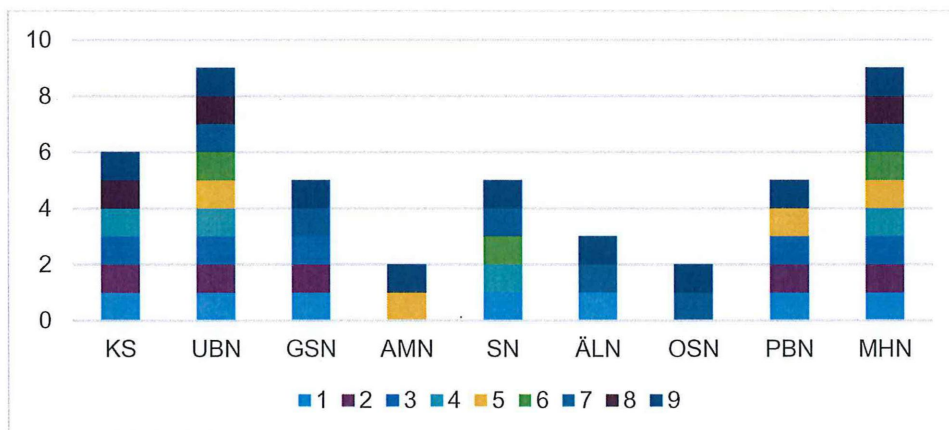
3.2.1 Har styrelse och nämnder brutit ned kommunfullmäktiges inriktningsmål till egna mål och strategier?

Vi har granskat nämndernas nedbrytning av fullmäktigemålen till egna mål och strategier genom att gå igenom nämndernas verksamhetsplaner, samt ställt frågor i en webbenkät riktad till drygt 70 tjänstepersoner. Enkätsvaren redovisas löpande nedan.

Nämndernas verksamhetsplaner utgår från kommunens Mål och budget 2019-2021. Enligt kommunens styrmodell är det obligatoriskt för nämnder och styrelser att bryta ner fullmäktiges uppdrag till egna strategier och nyckeltal. Däremot avgör nämnderna själva om de vill ta fram egna nämndmål utifrån inriktningsmålen för utvecklingsområdet där de ser behov av tydligare styrning.

Sammanfattningsvis har alla nämnder brutit ner fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag antingen till nämndmål eller strategier i form av uppdrag eller åtgärder för nämnden. Här utgör äldrenämnden ett intressant exempel. Nämnden har i sin verksamhetsplan "översatt" och konkretiserat både inriktningsmålen och andra övergripande styrdokument relaterat till sin verksamhet, såsom nämndmålet *Äldrenämnden ska använda sina ekonomiska resurser på ett hållbart och jämställt sätt* med tillhörande uppdrag och åtgärder.

Överlag dominerar nedbrytningen i strategier och åtgärder. Diagrammet nedan visar på stora skillnader i vilken utsträckning som nämnderna brutit ner fullmäktiges inriktningsmål till egna nämndmål. Till exempel har utbildningsnämnden respektive miljö- och hälsoskyddsnämnden brutit ner samtliga inriktningsmål, medan arbetsmarknadsnämnden endast brutit ned två av dem, varav ett kommungemensamt: *Uppsala kommuns medarbetare ska ha bra arbetsvillkor och kan med hög kompetens möta Uppsala*. Det är det enda inriktningsmål som ålagts alla nämnder och också det enda som alla svarat upp emot.



En annan iakttagelse är att kommunfullmäktiges inriktningsmål, till skillnad från nämndernas mål, genomgående har fokus på effekter och resultat som ska uppnås i kommunen. Granskningen av nämndernas verksamhetsplaner visar att också många av nämndmålen snarare har fokus på aktiviteter relaterade till hur processerna ska genomföras än på resultat som ska uppnås. Det har även tagits upp i kommentarer i webbenkäten.³ Ett exempel är Kommunstyrelsens nämndmål *Utveckla det strategiska*

³ Se avsnitt 3.2.2.

KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

arbetet för hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030. Ett nämndmål och indikatorer med fokus på resultat skulle snarare vara inriktade på aspekter som kännetecknar ett hållbart Uppsala som plats respektive kommunorganisation.

I intervjuerna finns en samstämmighet om att en sådan utveckling är önskvärd: *Det är ett arbete på alla nivåer – ju mer vi styr och följer upp på fullmäktiges mål med diskussioner som kretsar kring målen, desto mer fokus på resultat, vilket är önskvärt.*

Samtidigt tycker en stor majoritet av de svarande i webbenkäten att det är tydligt hur fullmäktiges inriktningsmål både ska uppnås och följas upp – även om flera kommenterar att inriktningsmålen och tillhörande uppdrag ibland är otydligt formulerade. Några tar även upp att kommunen fokuserar mer på större utvecklingsområden inom ramen för inriktningsmålen än på hur väl verksamheterna lyckas med sina grunduppdrag. Flera intervjuade tar också upp att denna balans diskuteras och att nämnderna tydligare behöver koppla de politiska ambitioner som uttrycks i inriktningsmålen till utvecklingen av kvaliteten i sina verksamheter. Det handlar om att utifrån en analys av verksamhetens kvalitet och resultat, jobba mer aktivt med nämndmål och mått för uppföljning i nämndernas verksamhetsplaner.

I detta arbete är det viktigt att redovisa och analysera indikatorer och nyckeltal könsuppdelat för olika grupper av brukare och invånare. Till skillnad från fullmäktiges inriktningsmål görs det bara i mindre omfattning i nämndernas verksamhetsplaner och delårsrapporter.

3.2.1.1 Kommentar

I webbenkäten anger en stor majoritet att det är tydligt både hur fullmäktiges inriktningsmål ska nås och följas upp. Utifrån dokumentgranskningen är vår bild dock att nämnderna inte har lika tydligt fokus som fullmäktige på vilka resultat och effekter som ska uppnås. Det tar sig dels uttryck i den stora variationen mellan nämnderna när det gäller nedbrytning i egna nämndmål, dels i att många nämndmål snarare är inriktade på aktiviteter. Det finns därmed risk för att "måluppfyllelse" snarare handlar om genomförda aktiviteter istället för resultat och effekter av insatser.

Vidare är vår bedömning att den stora spridningen av hur många och vilka av inriktningsmålen som nämnderna omsatt i egna mål inte avspeglar deras betydelse och möjlighet att bidra till dem, vilket kommunstyrelsen bör uppmärksamma i sin uppsikt av nämnderna.

Vi rekommenderar därför att fullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ner till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat. Nämndmål enligt denna princip skulle bidra till tydligare styrning och uppföljning som ger bättre möjligheter att nå och bedöma kommunens resultat. Till exempel skulle det nuvarande kommunstyrelsemålet *Stärka krisberedskapen i kommunens alla verksamheter* istället kunna vara *God krisberedskap i kommunens alla verksamheter* med indikatorer som visar nivån av krisberedskap.

Kommunstyrelsen bör också tillse att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män. Det är viktigt både som grund för löpande kvalitets- och verksamhetsutveckling, och för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå.

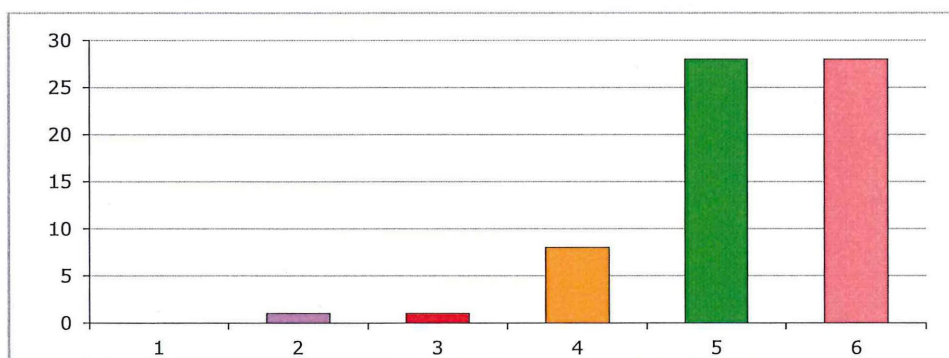
3.2.2 Framgår det tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?

Som redovisats ovan har kommunens nämnder i olika utsträckning brutit ned fullmäktiges inriktningsmål till nämndmål och åtgärder/aktiviteter. Kopplat till vissa av nämndernas mål finns strategier, som visar nämndernas långsiktiga vägval för hur de ska nå målen. I strategierna ska nämnderna ta hänsyn till kommunens program och policyer för att placera åtgärderna i ett sammanhang. När det gäller åtgärder för genomförande framgår de ofta tydligare i nämndernas delårsrapporter än i verksamhetsplanerna.

För uppföljning av nämndmål, uppdrag och åtgärder har nämnderna i vissa fall indikatorer, men bedömningen grundar sig också på genomförda aktiviteter. Hur nämnderna ska följa upp enskilda nämndmål skiljer sig åt. Till exempel har socialnämnden tagit fram indikatorer för samtliga nämndmål, medan det är mindre tydligt hur och utifrån vilka indikatorer omsorgsnämnden ska följa upp sina mål.

Nedbrytningen av kommunfullmäktiges mål och strategier till den egna nämndens verksamhet är ett led i att skapa en så kallad röd tråd i styrningen från kommunövergripande nivå till enskilda verksamheter. En fråga i webbenkäten var om det finns en röd tråd mellan fullmäktiges mål och den egna nämndens verksamhetsplan. Som framgår nedan anser en överväldigande majoritet av dem som svarat att så är fallet. Vidare har flera kommenterat att de sett en positiv utveckling av den röda tråden de senaste åren.

Enkätfråga: Det finns en röd tråd i kommunfullmäktiges Mål och budget till den verksamhetsplan som min nämnd arbetar utifrån.



Hur väl håller du med påståendet?

1 = Håller inte med alls, 6 = håller med helt och hållet.

Vi frågade i webbenkäten även om de upplever att nämndernas verksamhetsplaner tydligt visar vilka mål och resultat som ska uppnås. En majoritet anger att det är tydligt, samtidigt som kommentarerna visar att det finns oklarheter kring hur mål- och resultatuppfyllelse ska tolkas: *Måloppfyllelse innebär ofta att vi genomfört de aktiviteter som vi planerat.* Andra uttrycker att det finns en otydlighet kring vilka resultat som ska uppnås: *Målen finns men ofta saknas en baslinje. Svårt att hitta bra indikatorer.*

Av intervjuerna framgår att det finns en medvetenhet om dessa utvecklingsbehov och att arbete pågår för att fortsätta stärka den röda tråden. Det omfattar bl.a. att nämnderna behöver tydliggöra kopplingen mellan deras grunduppdrag och fullmäktiges mål. Vidare finns en ambition både från den politiska ledningen och kommunledningskontoret att dels minska det totala antalet uppdrag, dels att formulera dem på en jämnare

KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

och mindre detaljerad nivå. I intervjuerna lyftes också en fråga om hur kommunens ambition kring tillitsbaserad styrning rimmar med ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag: *den bästa av världar visar politiken vart vi ska, men hur avgör vi i verksamheten*. En annan fråga som togs upp var styrningen som grund för kvalitets- och verksamhetsutveckling med fokus på ständig förbättring av verksamheternas grunduppdrag. Bland annat finns behov att fortsätta stärka nämnderna i att beskriva och analysera kvaliteten i sina verksamheter som grund för att förbättra återrapporteringen av deras grunduppdrag kopplat till fullmäktiges mål. Förmågan att knyta an till fullmäktiges mål och antal uppdrag kan ses som "kommunicerande kärn": *Ju mer vi följer upp kopplat till fullmäktiges mål, desto mer kan vi minska på uppdragen*.

Ett annat utvecklingsområde som kom upp är att tydliggöra den röda tråden för medborgarna. Kommunikationen av resultat behöver bli en [...] *naturlig del av uppföljningen som visar hur resultatet har sin grund i ett politiskt beslut*. Det framkom också en önskan om att i mål och budget tydligare beskriva vad de olika uppdragen innebär, bl.a. för att inte skapa felaktiga förväntningar. Vidare lyftes behov av att stärka kopplingen till Agenda 2030 i styrningen bland annat genom att bryta ner de nationella nyckeltalen utifrån Uppsalas kontext.

Uppsalas styrsystem är liksom kommunens mål- och budgetdokument omfattande och komplext och enligt flera intervjuade är det inte tydligt vare sig för alla förtroendevalda eller tjänstepersoner vad ett uppdrag, en aktivitet och ett mål egentligen är. Bland annat uttryckte en intervjuad att *Målstyrningsmodellens förankring hos förtroendevalda har en förbättringspotential*. Vidare är verksamhetsplaneringsarbetet på förvaltningarna ofta personberoende, vilket påverkar formuleringen av mål, strategier och indikatorer för nämnderna. Ett exempel på arbetssätt för att skapa så goda förutsättningar som möjligt kommer från äldre-nämnden och dess förvaltning. Där inleds arbetet med en hel dag för att lägga en gemensam grund både kring arbetsprocessen och nämndens förutsättningar och behov.

Det finns även centralt stöd i verksamhetsplanearbetet. Som ett led i kommunstyrelsens uppsiktsplikt och som vägledning för förvaltningarna går kommunledningskontoret igenom nämndernas och bolagens verksamhets- och affärsplaner efter att de beslutats. Syftet är att identifiera goda exempel, men också eventuella motverkande effekter och uppdrag som inte omsatts av berörda nämnder och bolag. Det diskuteras gemensamt på koncernledningsgruppen utöver att varje förvaltnings-/bolagsledning erbjuds möten för att gå igenom granskningen för den egna nämnden/styrelsen. Som stöd för förvaltningarna finns också anvisningar i kommunens beslutsstödsystem, utbildningsmaterial och seminarier.

3.2.2.1 Är målen SMARTa?

Vi har med utgångspunkt från SKL:s checklista för "smarta mål" granskat nämndernas verksamhetsplaner för 2019 för att bedöma om deras nämndmål är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta.

Som redan konstaterats visar granskningen att en stor del av nämndmålen är vaga och att de tenderar att fokusera på aktiviteter, snarare än resultat. Många av nämndmålen liknar detta som kommunstyrelsen formulerat kopplat till inriktningsmål 2: *Säkerställa långsiktigt hållbar styrning och redovisning av exploateringsverksamheten*, medan det

KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

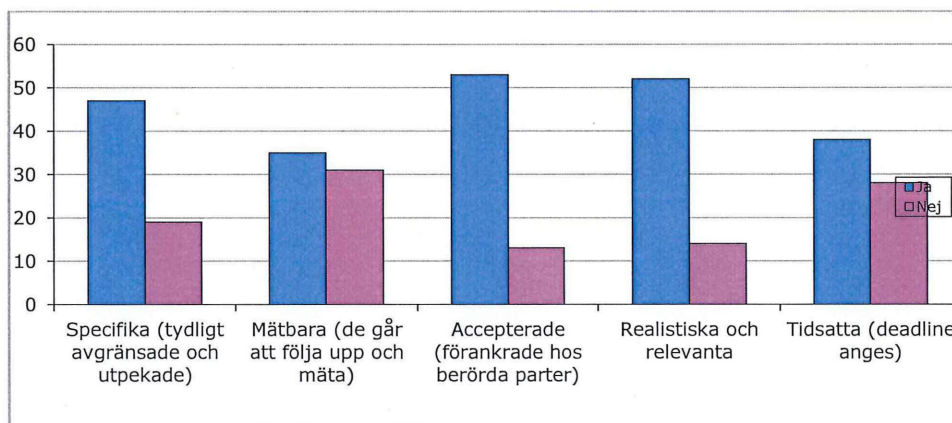
2019-11-22

är ovanligt med nämndmål av samma specifika karaktär som arbetsmarknadsnämndens mål att *Andel av Uppsalas invånare som mottagit ekonomiskt bistånd ska minska till max 4 procent*.

Uppfyllelsen av nämndmålen bedöms till betydande del utifrån i vilken mån åtgärder har genomförts, men till många mål finns även indikatorer. Till exempel ska gatu- och samhällsmiljönämnden bedöma samtliga nämndmål utifrån status för åtgärderna och relevanta indikatorer. Indikatorerna innehåller nuvärde som är könsuppdelat, jämförvärde, målsättning och trend.

Sammantaget kan en stor del av nämndmålen dock inte anses uppfylla kriterierna för specifika, mätbara och tidsatta mål, vilket ligger i linje med svaren på webbenkäten. Som framgår av diagrammet nedan, anser drygt två tredjedelar av de svarande att deras nämnd har mål som är specifika, det vill säga tydligt avgränsade och utpekade. Drygt hälften anser att nämndens mål är mätbara och att de är tidsatta. Däremot uppger en stor majoritet att nämndens mål är accepterade och förankrade hos berörda parter, samt att nämndens mål är realistiska och relevanta.

Enkätfråga: Den verksamhetsplan som min nämnd arbetar utifrån har mål som är Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och relevanta, Tidsatta



I kommentarerna har flera svarande samtidigt lyft att målen inte alltid är realistiska, utan snarare visionära. Det framgår även av kommentarerna att målen på det hela taget inte är tidsatta utöver verksamhetsplanens livslängd. Av kommentarerna framgår även att SMARTa mål ibland snarare tolkas som aktiviteter än just mål och att [...] de kan ses som en typ av mål/uppdrag till förvaltningen från nämnden.

3.2.2.2 Kommentar

Nedbrytningen av kommunfullmäktiges mål och strategier till den egna nämndens verksamhet är ett led i att skapa en röd tråd i styrningen från kommunövergripande nivå till enskilda verksamheter. I webbenkäten ansåg en stor majoritet att det finns en sådan röd tråd och flera menar att den stärkts. Samtidigt visar dokumentgranskningen att kommunens nämnder i varierande utsträckning brutit ned fullmäktiges inriktningsmål till nämndmål och beskrivit strategier och åtgärder. Vidare använder de sig i varierande grad av indikatorer för uppföljning av nämndmål, uppdrag och åtgärder och ofta grundar sig bedömningen på genomförda aktiviteter.

2019-11-22

Intervjuerna tyder på en stark medvetenhet om fortsatta utvecklingsbehov. Det handlar inte minst om att skifta fokus från att styra och följa upp aktiviteter till att styra på resultat, bland annat genom att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag. Vidare är vår bild att det pågår ett kontinuerligt arbete för att fortsätta stärka den röda tråden, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar. Detta arbete bör intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner.

Att formulera SMARTa mål är inte enkelt och ibland saknas analyser och lämpliga indikatorer att basera dem på. Samtidigt ger SMARTa mål underlag för att utveckla och förbättra verksamhet och resultat genom en tydlig riktning för arbetet.

Utifrån granskningen bedömer vi att nämndernas mål delvis är SMARTa. En stor del av målen bedöms inte vara specifika, mätbara och tidsatta, men till betydande del upplevs de som accepterade, realistiska och relevanta. Det pågår en översyn av hur verksamheterna arbetar med indikatorer och vilka som är relevanta för vilka verksamheter. Vår bedömning är att kommunstyrelsen som ett led i detta arbete bör säkerställa att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.

3.2.3 Är målen ekonomiskt beräknade, d.v.s. har det genomförts konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen?

Denna revisionsfråga har belysts genom webbenkäten och intervjuer. Sammanfattningsvis framträder en bild av att Uppsala kommun i betydande utsträckning genomför ekonomiska beräkningar och konsekvensanalyser, men att det kan variera både mellan och inom nämnderna hur systematiskt och konsekvent det görs.

I webbenkäten uppger en majoritet av de som svarat att deras nämnd genomför konsekvensanalyser för att kunna nå fastställda mål i respektive ansvarsområde. Samtidigt uppger en tredjedel att deras nämnd inte gör det.

Motsvarande gäller också ekonomiska bedömningar där drygt sju av tio svarande uppger att deras nämnd gör ekonomiska bedömningar för att kunna nå fastställda mål i respektive ansvarsområde, medan en tredjedel uppger att nämnden inte gör det. Här framkommer också frågor kring i vilken utsträckning som inriktningsmål och övergripande ambitioner såsom rätt till heltid har konsekvensberäknats inför beslut.

Det finns ingen gemensam mall eller liknande som grund för att göra ekonomiska analyser och bedömningar relaterat till målen, men intervjuade uppger att kommunens centrala staber är måna om att [...] *prata samma språk, till exempel när man skickar in frågor i den politiska processen och att [...] det inte finns någonstans i kommunen där man inte beaktar att ett mål kommer att kosta pengar, ibland kvantifierat och ibland inte.* Vidare förväntas arbetet kring ekonomiska bedömningar och konsekvensanalyser relaterat främst till investeringar att utvecklas då ett portföljkontor etableras. Det framhålls som ett viktigt utvecklingsområde då [...] *de enskilda projekten alltför ofta uppvisar negativa avvikelser.* Samtidigt framkommer att det svåraste inte handlar om metoder, utan om att göra de prioriteringar som krävs: *Tycker vi jobbar ganska bra med det. Eftersom VP-processen har blivit bättre så har vi också blivit allt bättre på att fånga ekonomiska konsekvenser tidigare. Problemet är inte metoder och stöd, utan snarare prioriteringarna som behöver göras. Vi pratar mycket om det i förvaltningen, där ekonomin alltid är en viktig del.*

3.2.3.1 *Kommentar*

Granskningen visar på en stor medvetenhet i kommunen om vikten av att bedöma och beakta kostnader i relation till mål och beslut om åtgärder, och att så ofta också görs. Samtidigt tyder granskningen på att nämnderna inte arbetar på ett konsekvent och systematiskt sätt med konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i respektive ansvarsområden. Vår bedömning är att en "standardprocess" för hur nämnderna ska göra det skulle underlätta och rekommenderar att en sådan tas fram.

3.2.4 **Har styrelse och nämnder kompletterat kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av verksamheten?**

Flera av de granskade nämnderna har kompletterat fullmäktiges indikatorer och nyckeltal för att kunna följa upp och utvärdera sina verksamheter. Utifrån intervjuerna är vår bild att de indikatorer och nyckeltal som används för ekonomiuppföljning är tillräckliga och ändamålsenliga. Indikatorer och nyckeltal för ändamålsenlig uppföljning av verksamheten beskrivs däremot som ett utvecklingsområde, där det är ojämnt beroende på vilken slags verksamhet som nämnden har.

Kommunledningskontoret har utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt [...] *övergripande koll på alla nyckeltal*, men det är upp till respektive nämnd att besluta vilka nyckeltal som är relevanta. Just nu pågår en översyn: *vad har vi för nyckeltal och vem ansvarar för vad?* I arbetet framhålls bland annat risken för att bygga på sig alltför många nyckeltal och vikten av att respektive nämnd arbetar för att förstå och ta ansvar för sina nyckeltal.

3.2.4.1 *Kommentar*

Som beskrivits i tidigare avsnitt finns behov av att utveckla styrningen och uppföljningen, bland annat utifrån "SMART-kriterierna". Då behövs "rätt indikatorer och nyckeltal i lagom mängd" som grund både för ändamålsenlig ekonomistyrning och verksamhetsutveckling. Vi ställer oss därmed positiva till översynen av nyckeltal i kommunen och rekommenderar att insatser samtidigt genomförs för att uppnå delaktighet och förankring hos nämndernas förtroendevalda.

3.2.5 **Har det tagits hänsyn till att mål och indikatorer inte konkurrerar eller är i konflikt med varandra?**

Denna revisionsfråga har belysts genom enkätundersökningen och uppföljande intervjuer. Utöver att fråga om kommunens olika mål konkurrerar med varandra har vi ställt frågor om styrningen utifrån kommunövergripande styrdokument.

Enkätresultaten tyder på att det i viss utsträckning förekommer målkonflikter och att mål konkurrerar med varandra. En tredjedel av de svarande bedömer att kommunens olika mål är konkurrerande eller i konflikt med varandra. Flera tar också upp målkonflikter i sina kommentarer och att samordningen mellan nämnderna behöver utvecklas.

3.2.5.1 Kommunövergripande styrdokument

Kopplat till revisionsfrågan om konkurrerande mål och indikatorer, har vi i enkäten och intervjuerna ställt frågor om hur kommunövergripande styrdokument uppfattas. Bakgrunden är att styrdokument vid sidan av kommunens mål och budget kan upplevas både som vägledande, men ibland också som konkurrerande styrsignaler.

Sammanfattningsvis upplever en stor andel av de svarande att det är svårt att ha överblick över kommunens styrdokument: drygt sju av tio svarande anger att det *inte* är enkelt att ha överblick över de olika kommunala styrdokumenterna.

Det är också svårt att veta vilka som ska implementeras i verksamheten och hur det ska göras. Endast sex av tio uppger att det är tydligt vilka av styrdokumenterna som ska implementeras i den verksamhet som de ansvarar för. Drygt hälften anger att det *inte* är tydligt hur styrdokument ska implementeras i den verksamhet som de ansvarar för.

Vidare kommenterar enkätdeltagarna att de upplever antalet styrsignaler som mycket omfattande och ställer sig frågande till om någon inom kommunkoncernen egentligen har en samlad överblick över kommunens olika styrsignaler. En svarande menar att *vi skulle sannolikt få bättre resultat om vi kunde kraftsamla inom färre områden. Politiken skulle då sannolikt även få en mer sammansatt och analytisk återkoppling knutet till de områden som nämnden ser som absolut viktigast. Allt kan inte vara viktigast samtidigt*. Flera lyfter också det stora totala antalet styrdokument samt att avsaknad av koppling till kärnuppgiften försvårar implementeringen.

Slutligen uppger endast sex av tio svarande att kommunens olika styrdokument ger god vägledning för utveckling och förbättring av den verksamhet som de ansvarar för. Vidare kommenterar flera att den stora mängden styrsignaler och styrdokument är svåra att förhålla sig till, vilket ger en "diffus vägledning".

Intervjuerna visar på medvetenhet om problematiken. Kommungemensamma riktlinjer för styrdokument togs fram 2015 och en genomgång gjordes av hur många och vilka som fanns i kommunen. Därefter inleddes ett arbete med att [...] *rensa och ensa* bland styrdokumenterna, vilket fortfarande pågår. Bland annat har ansvariga utsetts för respektive styrdokument och varje år görs en aktualitetsbedömning baserad på "taggning" i kommunens beslutsstödsystem för att se om de är i behov av revidering, men också om det finns eventuella målkonflikter mellan dem och annan styrning.

För implementering är det upp till varje "dokumentansvarig" att stötta förvaltningarna i hur program och andra styrdokument ska genomföras. Intervjuerna tyder på stora skillnader i på vilket sätt och i vilken mån det görs. Det gäller också uppföljningen av dem. Vidare beskrivs ett behov av att utveckla kommunikationen riktat både till kommunens förtroendevalda och medarbetare: *Det är viktigt att jobba väldigt målmedvetet med de styrdokument som vi beslutar oss för att behålla. Det behöver finnas en hög ribba för att få ta fram en handlingsplan eller en policy och det behöver också nämndernas politiker vara involverade i. De behöver också få dragningar när ett styrdokument väl är beslutat, till exempel på nämndmöten. Förvaltningsdirektörerna bör ha samma uppdrag som bolagens VD:ar att se till att den egna nämnden håller hög kompetens kring de styrdokument som berör dess verksamhet. Nämnder och förvaltningar behöver göra en läranderesor där det finns möjlighet att reflektera tillsammans kring vad aktuella styrdokument betyder för verksamheten.*

3.2.5.2 *Kommentar*

Granskningen tyder på att det i viss utsträckning förekommer både målkonflikter och att mål konkurrerar med varandra. Vidare visar granskningen att kommunens stora antal styrdokument är svåra att förhålla sig till och att både stödet för och uppföljningen av implementeringen av dem varierar.

Mot denna bakgrund ser vi positivt på det arbete som pågår med att "rensa och ensa". Vår bedömning är att "standardprocesser" för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framtagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet skulle underlätta detta arbete och rekommenderar att sådana tas fram.

3.3 Uppföljning och analys i Uppsala kommun

I detta avsnitt redovisas granskningens resultat och iakttagelser utifrån de revisionsfrågor som har fokus på uppföljning och analys i kommunen. Sammanfattningsvis konstateras att både struktur och innehåll i uppföljningen skiljer sig åt mellan de granskade nämnderna, vilket gör att möjligheten att följa utveckling av genomförande, resultat och måluppfyllelse varierar.

3.3.1 **Har styrelse och nämnder följt upp och analyserat vad som åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges inriktningsmål och övriga mål fastställda av nämnden eller kommunövergripande planer och program?**

Som grund för att besvara denna fråga har en granskning gjorts av delårsrapport 2 2019 för kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, omsorgsnämnden, plan- och byggnadsnämnden, utbildningsnämnden och äldre- och barnnämnden.

De granskade nämnderna har alla rapporterat hur arbetet med inriktningsmål, uppdrag samt nämndens mål, uppdrag och åtgärder har gått. Det ska tillsammans med indikatorer utgöra grunden i bedömningen för hur väl nämnderna bidrar till att uppfylla inriktningsmålen. För bedömning av måluppfyllelse respektive status för genomförande av kommunfullmäktiges uppdrag finns kommungemensamma kriterier.

Genomgången av delårsrapporterna visar att upplägget och innehållet i den ekonomiska uppföljningen följer ett gemensamt upplägg, men att verksamhetsuppföljningen varierar mellan nämnderna. Nedan ges några exempel på det:

- Samtliga granskade nämnder utom utbildningsnämnden inleder sina delårsrapporter med att övergripande sammanfatta status när det gäller inriktningsmål och uppdrag. Utbildningsnämnden slår fast att den bidrar till inriktningsmålen enligt plan, men kommenterar eller analyserar det inte närmare.
- Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen plan- och byggnadsnämnden och äldre- och barnnämnden har använt de kommungemensamma kriterierna för att bedöma både sitt bidrag till måluppfyllelse och uppdragens genomförande, medan omsorgsnämnden endast har använt kriterierna för uppdragens status. Utbildningsnämnden har inte redovisat vare sig måluppfyllelse eller uppdrag utifrån kriterierna.
- I samtliga granskade delårsrapporter ligger fokus på genomförandet av uppdrag och åtgärder, snarare än på vad det lett till i form av resultat och effekter. Delårsrapporterna för arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden har ett tydligt fokus på genomförandet av uppdrag och åtgärder.

KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

byggnadsnämnden innehåller dock flera exempel på redovisning av måluppfyllelse, liksom bedömningar baserade på utfall av indikatorer (se nedan).

- Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden redovisar ett urval indikatorer för sin uppföljning, vilket övriga granskade nämnder inte gör.
- Alla granskade nämnder utom utbildningsnämnden redovisar uppföljning av sina nämndmål.
- Arbetsmarknadsnämnden, kommunstyrelsen, plan- och byggnadsnämnden och delvis även utbildningsnämnden knyter i sina redovisningar an till kommunövergripande program och planer. Omsorgsnämnden tar främst upp hur den bidrar till pågående framtagande av kommande styrdokument såsom barn- och ungdomspolitiska programmet, men med undantag för program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättning och handlingsplanen för Gottsunda/Val-såtra inte till andra befintliga program och planer.

Sammanfattningsvis ger ovanstående varierande möjligheter att bedöma vad nämnderna åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, deras egna mål, kommunövergripande planer och program. Om definitionen av "åstadkommit" är uppnådda resultat och effekter, har ingen av de granskade nämnderna fullt ut följt upp och analyserat *vad som uppnåtts* i förhållande till inriktningsmålen, nämndmål eller kommunövergripande planer och program. Däremot har de i varierande grad redovisat *vad som genomförts* utifrån inriktningsmålen, nämndmål och uppdrag, samt några av de kommunövergripande planerna och programmen.

Enligt intervjuerna är återrapportering av kvalitet och resultat i nämndernas verksamhet ett utvecklingsområde för kommunen. Inom äldreförvaltningen pågår till exempel en översyn av indikatorer som grund dels för tydligare styrning och uppföljning i nämndens verksamhetsplan och delårsbokslut, dels för kvalitets- och verksamhetsutveckling.

3.3.1.1 Kommentar

Granskningen visar att möjligheterna att bedöma vad nämnderna åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, nämndernas egna mål, kommunövergripande planer och program varierar, men att uppföljningen för flertalet nämnder innehåller goda exempel.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att kommunstyrelsen tillsammans med nämnderna får i uppdrag att utifrån goda exempel från de olika nämnderna ta fram en gemensam form för redovisning av nämndernas uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.

3.3.2 Tar styrelse och nämnders uppföljning av målen utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden?

Också när det gäller måluppföljning med utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden skiljer sig nämnderna åt.

Samtliga granskade nämnder relaterar i sin uppföljning till utvecklingsområden och i vissa fall till viktiga händelser. Som redan beskrivits följs målen bara till mindre del upp

2019-11-22

utifrån redovisade resultat, med undantag för arbetsmarknadsnämnden och kommunstyrelsen som i stor utsträckning tar upp utfall för indikatorer. Dessa kommenteras och analyseras dock inte på ett konsekvent sätt. Också plan- och byggnadsnämnden redovisar utfall för ett antal indikatorer som den berör senare i rapporten. Vidare redovisar äldreomsorgsnämnden genomgående förväntade effekter av åtgärder som grund för slutsatser och analys. Sammanfattningsvis visar detta på några skillnader i nämndernas uppföljning i relation till resultat, viktiga händelser och utvecklingsområden.

3.3.2.1 *Kommentar*

Granskningen visar att också möjligheterna att bedöma måluppfyllelse utifrån viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden varierar mellan nämnderna. Vi rekommenderar att även detta adresseras i det uppdrag som föreslagits ovan.

3.3.3 **Ligger tyngdpunkten i redovisningen av målen på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad detta betyder för Uppsala kommun i sin helhet?**

Samtliga granskade nämnder lägger i sina delårsrapporter tyngdpunkten på beskrivning av genomförandet av uppdrag, åtgärder och aktiviteter, snarare än analys. I sina beskrivningar drar de slutsatser och kommenterar arbetet främst i relation till sin egen verksamhet men till viss del också till utvecklingen i kommunen utifrån inriktningsmålen. Också här varierar dock redovisningen mellan nämnderna både i fokus och utförighet, men ofta även mellan olika delar i respektive nämnds rapport.

I intervjuerna betonas vikten av bra övergripande analyser, både utifrån nämndernas grunduppdrag och de kommunövergripande ambitionerna. Med det som grund kan kommunen fortsätta utveckla arbetet med "sektorsanalyser" som tar hänsyn till de olika beroendena mellan nämnderna och olika nivåer.

3.3.3.1 *Kommentar*

Granskningen visar att nämnderna framför allt behöver utveckla sina redovisningar när det gäller analys, bland annat som grund för kommunövergripande sektorsanalyser. Vi rekommenderar att även det adresseras i det uppdrag som föreslås i avsnitt 3.3.1.1.

3.3.4 **Tar styrelse och nämnderna aktiva beslut om åtgärder med anledning av avvikelser från fastställda mål?**

Kommunens nämnder förväntas fatta aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Det gäller bland annat vid negativa budgetavvikelser, där nämnderna är ålagda att vidta åtgärder för att hålla budget och genomföra effektiviseringar. Utifrån såväl enkätsvaren som intervjuerna beskrivs det fungera väl.

Drygt sex av tio svarande i webbenkäten uppger att deras nämnd tar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Flera kommenterar också att deras nämnd vid eventuella avvikelser tydligt efterfrågar förslag på hur det ska hanteras.

Vidare uppger en stor majoritet att den verksamhet som de ansvarar för tar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Av kommentarer framgår dock att det ibland kan vara svårt för en enskild verksamhet/ nämnd, då mål ofta berör flera nämnder och ibland även Region Uppsala. Vidare framgår av kommentarerna att vissa verksamheter inte fattar formella beslut då det är [...] *viktigt att inte byråkratisera förbättringsarbetet för mycket.*

3.3.4.1 *Kommentar*

Såväl enkätsvaren som intervjuerna tyder på att både nämnderna och deras verksamheter fattar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. I enkäterna är det dock få som har instämt helt och fullt i frågorna, vilket visar att det finns en förbättringspotential. Vi rekommenderar att det uppmärksammas i den pågående utvecklingen av kommunens styrning och uppföljning.

4 Svar på revisionsfrågorna

Nedan sammanfattas resultatet av granskningen med utgångspunkt från respektive revisionsfråga.

Har styrelse och nämnder brutit ned inriktningsmålen till egna mål och strategier?

Ja, alla nämnder har brutit ner fullmäktiges inriktningsmål och uppdrag antingen till nämndmål eller strategier i form av uppdrag eller åtgärder för nämnden. Överlag dominerar dock nedbrytningen i strategier och åtgärder och det finns stora skillnader mellan i vilken utsträckning som nämnderna brutit ner fullmäktiges inriktningsmål till egna nämndmål. Vår bild är att det inte avspeglar deras betydelse att bidra till att fullmäktiges mål uppfylls. Vidare har nämnderna i sin nedbrytning av inriktningsmålen inte lika tydligt fokus som fullmäktige på resultat och effekter som ska uppnås. Det innebär en risk för att "måloppfyllelse" snarare handlar om genomförda aktiviteter istället för resultat och effekter av insatser.

Framgår tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?

Delvis. Nedbrytningen av fullmäktiges mål och strategier till den egna nämndens verksamhet är ett led i att skapa en röd tråd i styrningen från kommunövergripande nivå till enskilda verksamheter. Webenkäten visar på en stark upplevelse av en sådan röd tråd och att den stärkts de senaste åren. Dokumentgranskningen visar dock att nämnderna i varierande utsträckning brutit ned fullmäktiges inriktningsmål till nämndmål och beskrivit åtgärder för genomförande. Det varierar också i vilken mån nämnderna angett indikatorer för uppföljning och ofta grundar den sig på genomförda aktiviteter.

Samtidigt finns en stark medvetenhet om fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå en tydligare resultatstyrning, bland annat genom att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag. Detta arbete bör intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner.

Är målen SMARTA, d.v.s. specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta?

Delvis. En stor del av målen bedöms inte vara specifika, mätbara och tidsatta, men till betydande del upplevs de som accepterade, realistiska och relevanta. Det pågår en översyn av indikatorerna i kommunen, där det bör säkerställas att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur som omfattar SMARTA mål.

Är målen ekonomiskt beräknade, d.v.s. har det genomförts konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att kunna nå målen inom respektive ansvarsområde?

Delvis. Det finns en stor medvetenhet i kommunen om vikten av att bedöma och beakta kostnader i relation till mål och beslut om åtgärder och vår bild är att det vanligen görs. Samtidigt tyder granskningen på att nämnderna inte arbetar på ett konsekvent och systematiskt sätt med konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i respektive ansvarsområden. En "standardprocess" för hur nämnderna ska göra det, skulle sannolikt underlätta sådana analyser och bedömningar.

Har styrelse och nämnder kompletterat kommunfullmäktiges indikatorer och nyckeltal i den utsträckning det behövs för att ge förutsättningar för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten?

Delvis, flera av de granskade nämnderna har kompletterat fullmäktiges indikatorer och nyckeltal för att kunna följa upp och utvärdera sina verksamheter. Granskningen tyder på att de indikatorer och nyckeltal som används för ekonomiuppföljning är tillräckliga och ändamålsenliga. Indikatorer och nyckeltal för ändamålsenlig uppföljning av verksamheten beskrivs däremot som ett utvecklingsområde, där det är ojämnt beroende på vilken slags verksamhet som nämnden har.

Det pågår en översyn av nyckeltalen i kommunen och vi uppfattar att ambitionen är att fastställa "rätt indikatorer och nyckeltal i lagom mängd" som grund både för ändamålsenlig ekonomistyrning och verksamhetsutveckling. I arbetet betonas betydelsen av god förankring hos nämnderna, där insatser bör genomföras för att säkerställa delaktighet och förankring hos nämndernas förtroendevalda.

Har det tagits hänsyn till att mål och indikatorer inte konkurrerar eller är i konflikt med varandra?

Ja, vår bild är att det tagits sådan hänsyn, men att det i viss utsträckning förekommer både målkonflikter och att mål konkurrerar med varandra. Det påverkas också av de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till. Granskningen visar att de upplevs som svåra att förhålla sig till och att både stödet för att implementera dem och uppföljningen av dem varierar. Sedan några år pågår arbete med att "rensa och ensa" bland styrdokument, där "standardprocesser" för att bedöma behov av nya styrdokument, implementera och följa upp dem skulle kunna underlätta.

Har styrelse och nämnder följt upp och analyserat vad som åstadkommit i förhållande till kommunfullmäktiges inriktningsmål och övriga mål fastställda av nämnden eller kommunövergripande planer och program?

Delvis. De granskade nämnderna har alla rapporterat hur arbetet med inriktningsmål, uppdrag samt nämndens mål, uppdrag och åtgärder har gått. Genomgången av delårsrapporterna visar att upplägget och innehållet i den ekonomiska uppföljningen följer ett gemensamt upplägg, medan verksamhetsuppföljningen varierar mellan nämnderna.

Det ger varierande möjligheter att bedöma vad nämnderna åstadkommit i förhållande till fullmäktiges inriktningsmål, deras egna mål, kommunövergripande planer och program. Om definitionen av "åstadkommit" är uppnådda resultat och effekter, har ingen av de granskade nämnderna fullt ut följt upp och analyserat *vad som uppnåtts* i förhållande till inriktningsmålen, nämndmål, kommunövergripande planer och program, men däremot *vad som genomförts*. Samtidigt finns goda exempel i nämndernas redovisningar vilka bör ligga till grund för att utveckla en gemensam form för uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.

Tar styrelse och nämnders uppföljning av målen utgångspunkt i viktiga händelser, resultat och utvecklingsområden?

Delvis. Granskningen visar att nämnderna i sin uppföljning relaterar till utvecklingsområden och i vissa fall till viktiga händelser, men att målen till mindre del följs upp utifrån redovisade resultat. Samtidigt varierar nämndernas redovisningar, vilket påverkar möjligheterna att bedöma de enskilda nämndernas måloppfyllelse.



KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

Ligger tyngdpunkten i redovisningen av målen på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och vad detta betyder för Uppsala kommun i sin helhet?

Granskningen visar att redovisningen varierar i fokus och utförlighet både mellan och inom nämnderna. Framför allt behöver nämnderna utveckla sina redovisningar när det gäller analys, bland annat som grund för kommunövergripande sektorsanalyser.

Tar styrelsen och nämnderna aktiva beslut om åtgärder med anledning av avvikelser från fastställda mål?

Granskningen visar att styrelsen och nämnderna tar aktiva beslut om åtgärder vid avvikelser från fastställda mål. Enkätsvaren tyder dock på en förbättringspotential som bör uppmärksammas i kommunens kontinuerliga utveckling av sin styrning och uppföljning.

5 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att Uppsala kommun delvis arbetar enligt kommunfullmäktiges fastställda mål- och resultatstyrningsmodell samt praxis för målstyrning. Det kommunen behöver utveckla i sin mål- och resultatstyrning, är ett större fokus på just mål och resultat. Det är också viktigt att minska de olika styrsignaler som det stora antalet styrdokument i kommunen bidrar till.

Granskningen visar att det finns en stark medvetenhet i kommunen om fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå en tydligare mål- och resultatstyrning. Det pågår också kontinuerligt arbete, bland annat för att minska antalet uppdrag och stärka kopplingen till nämndernas grunduppdrag.

För att öka tydligheten om vad som ska uppnås och tilliten i styrningen, bör styrelse och nämnder bland annat så långt möjligt ta fram nämndmål med tydligt resultatfokus och indikatorer för att följa utvecklingen, istället för dagens ofta mer aktivitetsbetonade mål. Vidare bör uppföljningen utvecklas både som grund för systematisk verksamhetsutveckling och kvalitetsarbete och för bedömning av måluppfyllelse och behov av insatser på nämnd- och kommunnivå. Här är det viktigt att följa resultat, kvalitet och resurser för olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män som invånare och brukare.

Mot denna bakgrund bör det pågående arbetet för att stärka mål- och resultatstyrningen, både centralt och i enskilda nämnder och förvaltningar, intensifieras i enlighet med styrmodellens intentioner. Som ett led i detta bör insatser genomföras för att säkerställa delaktighet och god förankring av styrmodellen och dess olika delar hos nämndernas förtroendevalda.

Vi rekommenderar att:

- Kommunfullmäktiges inriktningsmål i större utsträckning bryts ned till nämndmål som utifrån respektive nämnds verksamhet fångar viktiga utvecklingsområden i form av önskade resultat.
- Kommunstyrelsen tillser att individbaserade indikatorer genomgående redovisas och analyseras könsuppdelat för relevanta grupper av kvinnor och män.
- Kommunstyrelsen, som ett led i översynen av hur verksamheterna arbetar med indikatorer, säkerställer att samtliga nämnder arbetar utifrån en enhetlig struktur, som betonar vikten av SMARTa mål.
- Kommunstyrelsen tar fram tydliga standardprocesser för att bedöma behov av nya styrdokument inför eventuellt framttagande, samt för att implementera respektive följa upp genomförandet av dem.
- Kommunstyrelsen, tillsammans med nämnderna, utifrån goda exempel från de olika nämnderna tar fram en gemensam form för redovisning av deras uppföljningar och analyser i delårsrapporter och årsbokslut.
- Kommunstyrelsen tar fram en standardprocess som stöd för styrelsen och nämnderna att konsekvent och systematiskt göra konsekvensanalyser och ekonomiska bedömningar för att nå målen i sina ansvarsområden.



KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
*Certifierad kommunal
revisor*

Anna Giotas Sandquist
Verksamhetsrevisor

Max Kollberg
Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

Vi har i granskningen använt dokumentgranskning, enkätundersökning och intervjuer som kompletterande metoder.

Dokumentgranskning

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget för Uppsala kommun 2019-21
- Nämnders och styrelser verksamhetsplaner 2019
- Nämnder och styrelser delårsrapporter 2 2019

Enkätundersökning

En webbenkät skickades till totalt 72 tjänstepersoner på olika nivåer i Uppsala kommuns förvaltningar. Svarsfrekvensen var 92 procent, vilken betraktas som väldigt god. Enkäten bestod av två kategoriseringsfrågor i form av funktion och nämnd, samt 17 frågor varav vissa var delfrågor. Deltagande hade i enkäten möjlighet att kommentera sina svar. Frågorna syftade till att få en överblick av hur tjänstepersoner på olika nivåer anser att kommunens mål- och resultatstyrning fungerar. Resultatet av enkäten samt ett urval kommentarer redovisas i rapporten. I resultatredovisningen har svarsalternativ 1-3 tolkats som att de svarande "inte instämmer" och svarsalternativ 4-6 som att de "instämmer".

Följande funktioner har fått den digitala enkäten:

- Förvaltningsdirektörer
- Direktörer
- Avdelningschefer
- Ekonomichefer
- Controllers
- Kvalitetsansvariga
- Verksamhetsutvecklare

Intervjuer

Intervjuer har skett med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommunens ekonomidirektör, kommunledningskontoret
- Kommunens planerings- och kvalitetschef, kommunledningskontoret
- Förvaltningsdirektör och avdelningschef för avtal och marknad, äldreförvaltningen