

Kommunledningskontoret
Kommunfullmäktige

Datum:
2019-12-05

Diarienummer:
KSN-2019-2666

Handläggare:
John Hammar

Anmälningsärenden

Förslag till beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. **att** med godkännande lägga förteckningen över anmälningsärenden till protokollet.

Anmälningsärenden:

- Rapportering av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) per 30 juni 2019 från socialnämnden
- Rapport om ledarskap för en stärkt innovationsförmåga från Mälardalsrådet
- Rapport av ej verkställda beslut enligt Socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 30 september 2019 (ersätter handlingen som anmäldes till kommunfullmäktige den 4-5 oktober 2019) från Omsorgsnämnden.
- Revisionsrapport: Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning
- Revisionsrapport: Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten
- Revisionsrapport: Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader
- Rapportering av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) per 30 september från äldrenämnden.

§ 181**Rapportering av ej verkställda myndighetsbeslut 2019
SCN-2019-0233****Beslut**

Socialnämnden beslutar

att godkänna rapporten över ej verkställda gynnande beslut enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL) som 30 juni 2019 inte verkställts inom tre månader eller där avbrott i verkställighet pågått mer än tre månader i enlighet med nämndens rapporteringsskyldighet jämlik 16 kap 6 f-h §§ SoL,

att överlämna rapporten till kommunfullmäktige, samt

att anmäla att rapporten har skickats till kommunrevisionen.

Sammanfattning

Socialnämnden ska varje kvartal rapportera de gynnande beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte verkställts inom tre månader från dagen för beslutet till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, kommunens revisorer och kommunfullmäktige.

För det andra kvartalet 2019 har 16 ärenden rapporterats till IVO som ej verkställda. Under andra kvartalet har dessutom 16 ärenden som tidigare rapporterat som ej Verkställda verkställts eller avslutats. Besluten avser kontaktperson, kontaktfamilj, familjehem, öppenvård, familjebehandling, träningslägenhet och bostadssocialt kontrakt. Största anledningen till att besluten om hemterapeut, familjebehandling, kontaktperson och kontaktfamilj inte verkställts är brist på uppdragstagare. Anledningen till besluten om bostadssocialt kontrakt inte verkställts är brist på lägenheter.

Ekonomiska effekter

Under 2019 har Förvaltningsrätten beslutat om särskild avgift till ett sammanlagt belopp av 206 080 kronor. Den särskilda avgiften rör beslut från perioden 2015 – 2018. De ej verkställda besluten gäller kontaktfamilj, kontaktperson, kvalificerad kontaktperson och familjebehandling. Utöver det har IVO ansökt om särskild avgift i fem ärenden. Pågående ärenden i domstol uppgår uppskattningsvis till 143 600 kronor (rör ärende från 2017 och framåt inom insatserna familjebehandling och kontaktfamilj).

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteskrivelse den 30 september 2019.

Sammanträdesprotokoll

Plats och tid: Stationsgatan 12, klockan 14.00 – 18.25

Beslutande: Eva Christiernin (S), ordförande
Åsa Strahlemo (MP), 1:e vice
ordförande
Alexandra Steinholtz (M), 2:e vice
ordförande ej § 165, t o m § 186
Rezene Tesfazion (S) §§ 170-188
Eric Kapinga (S) fr o m § 173
Gunilla Oltner (S)
Ludvig Arbin (L)
Michael Holtorf (M)
Vivianne Eriksson (M) t o m § 187
Viviane Obaid (C) t o m § 186
Leif Boström (KD)
Lena Borg (V) ej § 164
Lisen Burmeister (SD) fr o m § 185
Birgitta L Johansson (S)
Alexandra D´Urso (V)

Ersättare: Tommy Bringholm (S) t j g §§
164-172 och §§ 189-190
Lennarth Pettersson (M) t j g §§
164-165 och §§ 187-190
Karolina Karlsson (M) t j g § 164
och §§ 187-190
Jan-Olof Råman (SD) t j g §§
170-184
Thess Lorin (MP) t j g 164-169
Andreas Morström (KD) t j g §§
165-169 och §§ 188-190

Övriga deltagare: Avdelningschef Ola Jeremiasen, enhetschef Elisabeth Karlsson, enhetschef Catharina Molin, enhetschef Kjerstin Tejre, ekonomichef Peter S:t Cyr, controller Magnus Bergmark, avdelningschefer Åsa Carlsson, Katja Friberg och Kerstin Karlsson, enhetschef Johan Eikman, strateger Sofia Venemalm, Åsa Hedlund, Sandra Sonnermyr Hovi, HR-chef Therese Hagberg, samordnare Anna Nävermo

Utses att justera: Leif Boström (KD)

Paragrafer: 164 - 190

Justeringens plats och tid: Uppsala Konsert och Kongress, Vaksala Torg 1 den 4 november 2019

Underskrifter:



Eva Christiernin (S), ordförande



Leif Boström (KD), justerare



Lotta von Wowern, sekreterare

ANSLAG/BEVIS Protokoll är justerat. Justeringen har meddelats genom anslag på kommunens anslagstavla.

Organ: Socialnämnden

Sista dag att överklaga 2019-11-26

Datum: 2019-10-30|

Anslaget tas ner: 2019-11-27

Protokollet finns tillgängligt på

www.uppsala.se och socialförvaltningen, Stationsgatan 12, Uppsala

Datum:
2019-10-30Diarienummer:
SCN-2019-0233Socialnämnden
Rapport

Kommunfullmäktige

Handläggare:
Anna Nävermo

Rapportering av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen per 30 juni 2019

Kommuner har jämlikt 16 kap 6 f- h §§ SoL skyldighet att rapportera beslut om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL som inte verkställts inom tre månader eller där avbrott i verkställigheten överstiger tre månader till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige.

Ansvarig nämnd ska varje kvartal till kommunfullmäktige rapportera antalet gynnande sådana beslut enligt SoL som inte verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. I rapporten ska anges vilka typer av bistånd besluten avser och hur lång tid som förflutit från dagen för respektive beslut.

Uppgifterna i rapporten ska vara avidentifierade och inte kunna härledas till enskild person. Det ska dock framgå hur stor del av besluten som gäller kvinnor respektive män. Föreliggande rapport avser perioden 1 april 2019 till och med 30 juni 2019.

Socialnämnden

Eva Christiernin
OrdförandeLotta von Wowern
Sekreterare

Socialförvaltningen
BilagaHandläggare:
Anna Nävermo

Sammanställning rapporterade ej verkställda beslut kvartal 2, 2019

Kön	Kvartal 3 -18	Kvartal 4 -18	Kvartal 1 -19	Kvartal 2 -19
Män	11	23	15	16
Kvinnor	15	21	22	16
summa	26	44	37	32

Typ av beslut som ej är verkställt

	Barn	Vuxen	summa
Kontaktfamilj	13		13
Öppenvård	2		2
Familjebehandling	1		1
Kontaktperson	7		7
Familjehem	1		1
Träningslägenhet	1		1
Bostad, vuxen	0	7	7
Summa	25	7	32

Under perioden mars till och med juni har 1729 beslut fattats enligt utdrag ur procapita

Antal utifrån kön

	Barn	Vuxen	Summa
Flicka/kvinna	11	5	16
Pojke/man	14	2	16
Summa	25	7	32

Antal av de rapporterade besluten som har verkställts eller avslutats sedan föregående rapport

	Barn	Vuxen	Summa
Verkställda	12	4	16
Avslutade	1	1	2
Summa	13	5	18

Orsak till att beslutet ej verkställts

	Barn	Vuxen	Summa
Resursbrist	9	2	11
Tackat nej	2	1	3
Summa	11	3	14

Socialförvaltningen
BilagaHandläggare:
Anna Nävermo

Tid som beslutet ej varit verkställt

Beslutsdatum	Insats	Skäl	Månader ej verkställt	Verkställighets datum	Avslut utan verkställighet	Kön
18-11-14	Träningslägenhet		3,6	19-03-01		Flicka/kvinna
18-07-22	Kontaktperson		9,9	19-05-14		Flicka/kvinna
18-08-17	Kontaktperson	Tackat nej	9,7			Flicka/kvinna
18-09-20	Kontaktperson	Tackat nej	8,6			Flicka/kvinna
18-10-18	Kontaktperson	Resursbrist	7,6			Flicka/kvinna
18-11-28	Kontaktperson	Resursbrist	6,3			Pojke/man
18-08-03	Kontaktperson		7,9	19-03-27		Pojke/man
18-06-04	Kontaktfamilj		10,5	19-04-16		Flicka/kvinna
18-07-20	Kontaktfamilj		8,5	19-03-31		Flicka/kvinna
18-07-20	Kontaktfamilj		8,5	19-03-31		Pojke/man
18-02-28	Kontaktfamilj		12,6	19-03-12		Pojke/man
18-09-07	Kontaktfamilj		6,7	19-03-28		Flicka/kvinna
18-09-25	Familjebehandling		5,6		19-03-11	Flicka/kvinna
18-07-01	Kontaktfamilj	Resursbrist	12,9			Pojke/man
18-07-01	Kontaktfamilj	Resursbrist	12,9			Pojke/man
18-11-22	Kontaktperson	Resursbrist	8,1			Pojke/man
18-12-13	Öppenvård	Resursbrist	7,4			Flicka/kvinna
18-12-11	Öppenvård	Resursbrist	7,5			Pojke/man
18-12-10	Kontaktfamilj	Resursbrist	7,5			Flicka/kvinna
18-12-10	Kontaktfamilj	Resursbrist	7,5			Pojke/man
18-04-03	Kontaktfamilj		12,6	19-04-16		Pojke/man
18-08-19	Kontaktfamilj		6,9	19-03-13		Pojke/man
18-07-20	Kontaktfamilj		8,8	19-04-11		Pojke/man
18-07-20	Kontaktfamilj		8,8	19-04-11		Pojke/man
18-09-19	Familjehem		10,3			Pojke/man
18-11-07	Bostad	Resursbrist	6	19-05-06		Flicka/kvinna
18-11-16	Bostad	Resursbrist	5,6	19-05-02		Flicka/kvinna
18-11-28	Bostad	Tackat nej	4,6		19-04-15	Flicka/kvinna
18-12-18	Bostad	Resursbrist	3,9	19-04-15		Pojke/man
18-12-27	Bostad	Resursbrist	3,9	19-05-01		Flicka/kvinna
19-01-24	Bostad	Resursbrist	5,2			Pojke/man
19-02-26	Bostad	Resursbrist	4,1			Flicka/kvinna

Rapport om ledarskap för en stärkt innovationsförmåga

Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, innovation, kompetensförsörjning, maritim samverkan och internationella jämförelser. Härmed anmäls en ny rapport som bidrar till mer kunskap om ledarskapets roll för en stärkt innovationsförmåga i offentlig sektor.

Rapport om ledarskap för en stärkt innovationsförmåga

En stärkt innovationsförmåga i offentlig sektor blir allt viktigare för att möta samhällets behov och utmaningar. Aktuell forskning visar på ledarskapets centrala betydelse för innovationsfrämjande. För att bidra till en ökad innovationsförmåga hos medlemmarna har Mälardalsrådet tagit fram rapporten ”Ledarskap för en stärkt innovationsförmåga i Stockholm-Mälardalenregionen”. Rapporten består av en forskningsöversikt och kompletterande intervjuer med ett urval ledande politiker och tjänstepersoner med insikt i innovationsprocesser i kommuner och regioner i Stockholm-Mälardalenregionen. Rapporten fokuserar särskilt på strukturella förutsättningar, ledarskapets roll samt innovationskultur.

Om Mälardalsrådets innovationsarbete

Mälardalsrådet arbetar mot inriktningsmålet om en stark kunskapsregion, med god och hög utbildning, väl fungerande kompetensförsörjning och stark innovationsförmåga. Vi sprider goda exempel på innovativt arbete mellan kommuner och regioner i Stockholm-Mälardalenregionen för lärande och implementering. Vi samverkar även kring mätning och jämförelser av innovation i offentlig sektor med andra innovationsfrämjande aktörer till nytta för våra medlemmar.

Tack för ditt engagemang för regionen! Vi fortsätter att samverka för en starkare Stockholm-Mälardalenregion. Hör gärna av er för fortsatt dialog och samarbete.



Maria Nimvik Stern
Generalsekreterare
070-548 13 02

Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, innovation, kompetensförsörjning, maritim samverkan och internationella jämförelser och lärande. Vi samlar Stockholm-Mälardalenregionens kommuner och regioner till en dynamisk mötesplats för politik, näringsliv och akademi. Läs mer på www.malardalsradet.se



Ledarskap för en stärkt innovationsförmåga

Erfarenheter och vägar framåt för kommuner och regioner i Stockholm-Mälardalenregionen

Förord

Stockholm-Mälardalsregionen har en lång och stolt historia av innovation och utveckling. Vårt välstånd vilar på flera innovationer som uppstått i skärningspunkten mellan akademi, näringsliv och inte minst offentlig sektor. I det offentliga finns det gott om exempel på hur strukturella förändringar, ledarskapets roll och verksamhetens innovationskultur kan skapa förutsättningar och ge verktyg för den nya idén som kan ge nya värden. Samtidigt blir en stärkt innovationsförmåga i offentlig sektor allt viktigare för att bemöta samhällets behov och utmaningar.

Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, innovation, kompetensförsörjning, maritim samverkan och internationella jämförelser. Vi samlar Stockholm-Mälardalsregionens kommuner och regioner till en dynamisk mötesplats för politik, näringsliv och akademi. Här kan vi lära av varandra och göra gemensamma satsningar till nytta för våra över fyra miljoner invånare.

I vårt innovationsarbete arbetar vi mot inriktningsmålet om en stark kunskapsregion med en stark innovationsförmåga. Här sprider vi goda exempel på innovativt arbete mellan kommuner och regioner i Stockholm-Mälardalsregionen för lärande och implementering. Vi samverkar även kring mätning och jämförelser av innovation i offentlig sektor med andra innovationsfrämjande aktörer till nytta för våra medlemmar.

För några år sedan tillsatte Mälardalsrådets styrelse en politisk arbetsgrupp för främjande av innovationsmiljöer i Stockholm-Mälardalsregionen. Uppdraget var att skapa medvetenhet kring vad den politiska ledningen kan agera på och hur man kan skapa synergier mellan aktörer i innovationssystemet. Arbetet mynnade bl a ut i Mälardalsrådets rapport "Innovation i allmänhetens tjänst" (2017). Arbetsgruppen pekade ut ledarskapets centrala betydelse för ökad innovationsförmåga och vikten av att tydligt prioritera det långsiktiga och strukturförändrande arbetet.

I den här rapporten följer vi upp tidigare arbete och fördjupar oss i hur man kan bygga upp en levande och hållbar innovationsförmåga. Vi fokuserar särskilt på strukturella förutsättningar, ledarskapets roll samt innovationskultur.

Rapporten består av både en forskningsöversikt och kompletterande intervjuer med ett urval ledande politiker och tjänstepersoner med insikt i innovationsprocesser i kommuner och regioner i Stockholm-Mälardalsregionen.

Vi vill särskilt tacka de politiker och tjänstepersoner som har medverkat till rapporten och hoppas att den bidrar till en mer innovationsfrämjande, internationellt attraktiv och hållbar Stockholm-Mälardalsregion.



Stockholm, november 2019

Maria Nimvik Stern
Generalsekreterare
Mälardalsrådet



Innehåll:

Förord	2
I korthet	4
1. Inledning	6
2. Vad är innovation?	7
3. Innovation i offentlig sektor – var är vi just nu?	9
3.1 Arbetet i Stockholm-Mälardalenregionen	10
4. Vad säger forskningen om vad som gynnar innovation?	12
4.1 Strukturella förutsättningar som gynnar innovation	13
Specialisering, professionskunskap och tillgång till kunskapsresurser	15
Intern och extern kommunikation	15
Funktionell differentiering	15
Positiv inställning till förändring	16
Blandade forskningsresultat kring faktorerna centralisering och formalisering	16
Intervjudeltagarna: Innovation kräver ett systematiskt arbete	17
4.2 Ledarskapets roll för innovationsförmåga	18
Chefens första roll – innovationschefen	19
Chefens andra roll – innovationsledaren	19
Intervjudeltagarna: Innovation kräver en stark politisk agenda	20
4.3 Den innovativa kulturen	21
Komponenter i en gynnsam innovationskultur	21
Intervjudeltagarna: Innovation kräver ett modigt ledarskap	22
5. Slutsatser och rekommendationer	24
Bilaga - Intervjustudien	26
Källförteckning	27

I korthet

En stärkt innovationsförmåga i offentlig sektor blir allt viktigare för att möta samhällets behov och utmaningar. Aktuell forskning visar på ledarskapets centrala betydelse för innovationsfrämjande i offentlig sektor, men vilka faktorer bör finnas på plats för en mer innovativ organisation?

RAPPORTENS FOKUS:

Strukturella förutsättningar som gynnar innovation

Ledarskapets roll för innovationsförmåga

Den innovativa kulturen

VAD ÄR INNOVATION?

Innovation är en form av förändring

Innovation ska skapa nytta

Innovation är kreativitet som har förverkligats

Innovation innehåller risker

VÄGAR TILL STÄRKT INNOVATIONSFÖRMÅGA I STOCKHOLM-MÄLARREGIONEN



→ ETT STARKT POLITISKT LEDARSKAP

Politiken bör efterfråga och underlätta arbetet med innovation genom att utforma målsättningar och strategier. Innovation kan införas som en fråga i politikens nuvarande processer, till exempel genom att instifta särskilda utskott eller specialiserade kommunal- och regionråd.

→ BYGG INFRASTRUKTUR INOM ORGANISATIONEN

Stödjande strukturer och processer ser till att innovationsarbetet får riktning och fart. Det kan exempelvis vara stabsfunktioner, tjänstemannaroller på ledningsnivå, specialistroller med innovationskompetens samt innovationsambassadörer som medarbetare kan vända sig till.

→ TILLHANDAHÅLL RESURSER

Förnyelse kräver resurser. Det kan exempelvis handla om öronmärkt tid, pengar eller tillgång till kompetens eller kontaktnätverk. Ett exempel på hur man kan fördela medel till innovationsprojekt är genom en innovationsfond.

→ SKAPA EN VERKTYGSLÅDA

Innovationsprojekt kan vara osäkra, men det finns verktyg som hjälper processen framåt. Tjänstedesign är ett sådant verktyg, där man arbetar med en strukturerad metod för att matcha en tänkt tjänst mot medborgarens behov, eller PDSA, en cyklisk metod där man testat förbättringsidéer i liten skala.

→ TÄNK SYSTEM

Systemtänkande innebär att man ser organisationens funktioner som en sammanhängande helhet som ska lösa uppdraget. Annars blir det lätt stuprörstänkande där varje funktion först och främst tänker på sitt eget uppdrag.

→ BYGG NÄTVERK FÖR LÄRANDE

Nya idéer baseras på kunskap och utbytet av perspektiv. När medarbetarna i organisationen får insikt om användarbehov, goda exempel eller andra utmaningar och möjligheter kan nya idéer väckas. Bygg nätverk på tvären för att underlätta sådana utbyten.

→ LÅT KULTUREN UPPMUNTRA NYTÄNKANDET

Det är viktigt att göra upp med de så kallade nollfelskulturerna – att det i vissa kulturer finns ett pris på att misslyckas. Det nytänkande som utgör grunden för innovation behöver istället uppmuntras genom att tillåta experimenterande med nya tjänste- eller arbetsformer.

→ BYGG NÄTVERK BORTANFÖR DEN EGNA ORGANISATIONEN

Ingen organisation opererar i ett eget vakuum utan behöver möta andra i liknande sats för att utbyta erfarenheter och stimulera samverkan. Bygg upp eller gå med i lärandenätverk med representanter från andra kommuner, regioner, eller kanske från akademi eller näringsliv.

1. Inledning

Varför behövs ökad innovationsförmåga i offentlig sektor?

Lösningen till att bygga en hållbar och levande innovationsförmåga tycks vara att införa systematik i innovationsarbetet.

Även om den offentliga sektorn har varit bra på att kontinuerligt slipa på sin service och sin effektivitet väntar stora utmaningar det kommande decenniet. Den demografiska utvecklingen i Sverige, där färre personer i arbetskraften behöver försörja en åldrande befolkning innebär att gapet mellan kostnader och intäkter förväntas öka i kommun- och regionsektorn.¹ Många verksamheter inom vården och omsorgen kommer även att få kämpa med sin kompetensförsörjning.² Redan idag vittnar många verksamheter om personalbrist och läget förväntas försämrats. Behovet av nytänkande har därmed aldrig varit så stort som idag.

En grundläggande utmaning för innovation i offentlig förvaltning är emellertid att det i flera fall saknas strukturer och arbetssätt som stödjer en levande innovationsförmåga - att kontinuerligt och hållbart införa förändringar som skapar större nytta för de som ska nyttja förvaltningens tjänster, eller införa förändringar som ökar förvaltningens interna effektivitet. Istället är innovation ofta något som förväntas ske vid sidan av de ordinarie arbetsuppgifterna, eller som ska drivas av eldsjälar.³

Utmaningen sätter fingret på ett grundläggande dilemma för innovationsförmågan: hur kan offentlig förvaltning *både* upprätthålla hög kvalitet i sin operativa verksamhet *och* ha kapacitet att införa innovationer som skapar nya nyttor eller stärker den operativa verksamheten över tid?⁴

METOD OCH SYFTE

Lösningen till att bygga en hållbar och levande innovationsförmåga tycks vara att införa systematik i innovationsarbetet, eller att med andra ord införa stödjande strukturer och processer som underlättar för chefer och medarbetare att driva idéer som gör nytta. Rapporten syftar till att vara en lättillgänglig skrift för hur sådana gynnande strukturer skulle kunna utformas. Den bygger på en litteraturöversikt samt intervjuer med politiker och tjänstepersoner på ledande befattningar med insikt i innovationsprocesser i kommuner och regioner i Stockholm-Mälardalenregionen.

Personerna intervjuades för att fånga deras bild av de viktigaste aspekterna man behöver tänka på i uppbyggandet av en systematisk och hållbar innovationsförmåga. De fick svara på frågor om vilka strukturer som de anser bäst stödjer innovationsarbete, hur man ska hantera frågan om risktagande samt hur ledande politiker och tjänstepersoner bör styra arbetet.

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, 2018

² Mörk, Erlingsson & Persson, 2019

³ SOU 2013:40

⁴ Att framgångsrikt kunna driva operativt och innovativt arbete samtidigt kallas 'ambidextrös förmåga'.

2. Vad är innovation?

Innovation är ett brett begrepp. Det kan förstås och användas på många olika sätt. Dessutom är begreppet inlånat från den privata sektorn, där kapacitet till innovation har varit en nödvändig förutsättning för företagen att kunna överleva i en konkurrenssatt marknadsekonomi.⁵ Så vad är egentligen innovation och vad har det för betydelse för den offentliga sektorn?

EN FORM AV FÖRÄNDRING. Innovation är i grunden en form av förändring.⁶ Denna förändring kan ta sin skepnad på olika sätt. Organisationen kan välja att förändra sitt erbjudande mot sin målgrupp. Detta kallas varu- eller tjänsteinnovation beroende på om erbjudandet är en fysisk vara eller en immateriell tjänst. Man kan också slipa på sina processer för att öka kvaliteten på erbjudandet, eller för att producera det billigare. Detta kallas processinnovation. Slutligen kan organisationen vilja förändra sättet man organiserar sig – förändra strukturen bland avdelningar och enheter eller arbeta med kulturen. Detta kallas organisatorisk innovation.



FÖRÄNDRINGEN HAR OLIKA OMFATTNING. Viktigt att veta om innovation är att förändringen, vare sig det handlar om varu-, tjänste-, process- eller organisatoriska innovationer kan variera i sin omfattning. Förändringar i det befintliga benämns Inkrementell innovation.⁷ Radikal innovation kallas det när man försöker hitta helt nya sätt att leverera erbjudandet (eller organisera sig).⁸ Digitaliseringen av den offentliga sektorns tjänsteutbud, till exempel att vi numera deklarerar i mobilen och slipper lämna in våra deklarationspapper vid ett fysiskt skattekontor, är ett exempel på radikal innovation.

Inkrementell innovation liknar det som också kallas kontinuerlig verksamhetsutveckling – något som de flesta offentliga verksamheter redan förväntas arbeta med. Definitionsmässigt ligger de två begreppen nära varandra. Av denna anledning har bland annat Stockholms stad i sin innovationsstrategi valt att se på innovation som en radikal, väsentlig form av förändring av stadens tjänsteerbjudande samt hur erbjudandet produceras. Stockholms stad definierar innovation som ”något mottagaren eller kunden anser vara väsentligt nytt och värdeskapande”. Innovationen ska dessutom ha ”omsatts i praktiken och nått en publik som använt innovationen”.⁹ Samtidigt finns ett mellanting, vardagsinnovation, som är mindre smärtsam och inte lika omvälvande, men som i förlängningen kan leda till innovationer i enlighet med stadens definition.

⁵ Nählinder, 2007

⁶ Tidd & Bessant, 2009

⁷ Tushman & Smith, 2002

⁸ Ibid.

⁹ Text Stockholms stads innovationsstrategi, 2015



INNOVATION SKA SKAPA NYTTA. Oavsett vilken förändring som genomförs, eller hur stor den är, så är målet med innovation ett och samma: det ska leda fram till nytta. Den slutliga nyttan för offentlig sektor är att erbjuda medborgarna likvärdig service, men med bättre kvalitet och till mindre kostnad.

INNOVATION ÄR KREATIVITET SOM HAR FÖRVERKLIGATS. Innovation bygger på kreativa idéer, men innovation och kreativitet är inte samma sak. Kreativitet i arbetslivskontexten definieras ofta som *nya, genomförbara idéer med potential att skapa nytta*.¹⁰ Det är först när idén är förverkligad och skapat den tänkta nyttan som vi har fått innovation.

INNOVATION INNEHÅLLER RISKER. När vi försöker åstadkomma något verkligt nytt kan vi sällan vila på erfarenheter eller andras goda exempel. Vi kan sällan vara säkra på att det nya verkligen skapar den nytta som vi hade tänkt oss från början. Därmed finns risken att misslyckas med innovationsprojektet.¹¹ Det här dilemmat, att segla på okända vatten med förhoppningen att i slutändan komma fram, kräver mod.

Oavsett vilken förändring som genomförs, eller hur stor den är, så är målet med innovation ett och samma: det ska leda fram till nytta.

¹⁰ Tex Amabile, 1996

¹¹ Mumford, Scott, Gaddis & Strange, 2002

3. Innovation i offentlig sektor – var är vi just nu?

” Det som är problemet när man pratar om innovationer i större organisationer är att folk snabbt tänker att det är ett sätt att spara. Eller så tänker man att det kräver jättemycket kapital. Det handlar dock om att hitta smarta nya arbetssätt på gamla problem.

Pehr Granfalk (M), kommunstyrelsens ordförande, Solna stad

Innovationsbegreppet har sakteliga introducerats i offentlig sektor under de senaste två decennierna. I den här sektionen av rapporten presenteras viktiga milstolpar. Syftet är alltså inte att ge en fullständig historisk beskrivning över de aktiviteter och rapporter som är förknippade med innovation i svensk offentlig sektor. Snarare är syftet med att föra fram ett urval av det arbete som gjorts att visa att mycket kunskap och erfarenhet har byggts upp över tid, inte minst genom aktivt stöd från aktörer som Vinnova och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Redan 2003 publicerades den statliga utredningen *Innovativa processer*¹², som syftade till att ”kartlägga omfattningen och ändamålet med de insatser kommuner och landsting gör för att med hjälp av forskning och utveckling (FoU) och andra innovativa verksamheter förnya och förbättra den egna verksamheten.” Forskningsprogrammet Innovativa kommuner, landsting och regioner med syftet att ”förbättra innovations- och förnyelseförmågan inom kommunernas och landstingens primära verksamhetsområden” kom att pågå under åren 2003-2006 och innefattade nio forskningsprojekt. Ett uppföljande projekt, med SKL, Vinnova, Trygghetsfonden och Tillväxtverket som uppdragsgivare, fokuserade på att identifiera goda exempel på kommuner som arbetade med innovation och resulterade i boken *Innovativa kommuner*¹³ 2009. Vinnova fick 2011 i sitt regleringsbrev uppdraget att analysera behoven av kunskap och kompetens för tjänsteinnovationer i den offentliga sektorn. Det ledde till rapporten *Tjänsteinnovationer i offentlig sektor*¹⁴, som identifierade ett antal drivkrafter, framgångsfaktorer och hinder för att etablera ett kontinuerligt arbete med innovation.

Vinnovarapporten *Från eldsjälsdrivna innovationer till innovativa organisationer*¹⁵ tog arbetet vidare och identifierade flera viktiga faktorer som kan bidra till att stärka innovationsförmågan. Bland annat lyfte man fram vikten av att stärka ledningsfunktionerna, både det politiska ledarskapet och den styrning och ledning som utförs av tjänstemanna-



¹² SOU 2003:90

¹³ Frankelius & Utbult, 2009, se även Vinnova, 2013

¹⁴ Hovlin, Arvidsson, Hjorth & Ljung, 2011

Arbetet med att bygga den systematik och infrastruktur som efterfrågats har pågått det senaste decenniet.

organisationerna. 2012 lanserade regeringen sin innovationsstrategi,¹⁶ som syftade till att stärka och driva fram innovationsförmåga i både privat och offentlig sektor. Året därefter kom Innovationsrådets slutbetänkande.¹⁷ Fokus för denna offentliga utredning var visserligen svenska myndigheters innovationsförmåga, men slutsatserna rimmade väl med tidigare rapporter. För att bygga en hållbar förmåga till innovation behövs en systematisk uppbyggnad av verksamheternas förändringsförmåga.

Arbetet med att bygga den systematik och infrastruktur som efterfrågats har pågått det senaste decenniet. Vinnova genomförde en större satsning i två faser mellan 2013 och 2015, samt mellan 2016 och 2018 för att bygga upp så kallade innovationsplattformar i Malmö, Lund, Göteborg och Borås. Syftet med satsningen var att utforska om sådana plattformar bidrar till ett ökat utbyte i form av problemställningar, kompetens, kunskap och teknologi mellan aktörer inom stadsutvecklingsområdet. Sådana aktörer är användare, kunder och kravställare, men även kommuner, företag och forskningsorganisationer. Slutsatser och rekommendationer kan läsas i rapporten *Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer*.¹⁸ Två andra satsningar från Vinnova riktade sig till regioner (2010–2014)¹⁹ samt kommuner (2016–2019)²⁰ och syftade till att utprova idéslussar i verksamheterna. Dessa är organisationsstrukturer för att samla in, värdera och implementera idéer från verksamhetens medarbetare.

3.1 Arbetet i Stockholm-Mälardalenregionen

I Stockholm-Mälardalenregionen tog både Stockholms stad och Stockholms läns landsting (nuvarande Region Stockholm) fram egna strategidokument 2015,^{21 22} som skulle utforma den vidare processen med att bygga upp förmågan till innovation i organisationerna. Strategierna beskriver vilka handlingsinriktningar som behövs och de tänkta långsiktiga mål som ska uppnås. Arbetet budgeterades och slogs fast i nämnderna. Strategierna följs upp i enlighet med organisationernas ordinarie ledningsprocesser. I samband med sin strategi tog Region Stockholm även fram ett policydokument som beskriver hur arbetet skulle ske. Inom Region Stockholm görs varje år ett innovationsbokslut som beskriver årets verksamhet.

För att ytterligare stärka det politiska ledarskapet inrättade styrelsen i Region Stockholm ett särskilt utskott – *innovations- och utvecklingsutskottet*. Utskottets uppdrag är att arbeta med att utveckla organisationens kapacitet för innovation. Intressanta frågor i nuläget är till exempel hur man kan utveckla styrmedel såsom avtalsformer och upphandlingsformer, samt ersättningsystem som ska belöna utveckling och innovation. Liknande uppbyggnad av den organisatoriska kapaciteten för innovation sker exempelvis i Region Örebro län och Region Uppsala, som fastställde sina innovationsstrategier 2017.

¹⁶ Regeringskansliet, 2012

¹⁷ SOU 2013:40

¹⁸ Zingmark, 2018

¹⁹ Fröberg, Henriksson & Zingmark, 2014

²⁰ Vinnova, 2019

²¹ Stockholms stad (2015). Stockholms stads innovationsstrategi.

²² Stockholms läns landsting (2015). Strategi för innovation.



» *Man kan ju tro att innovation bara är något kreativt och kaosartat som ska ske vid sidan av strukturerna. Men det är en lite märklig missuppfattning egentligen, för kreativitet och innovation kräver verkligen struktur om det ska fungera.*

Daniel Forslund (L), biträdande regionråd, ordförande i regionstyrelsens innovations- och utvecklingsutskott, Region Stockholm

Ett annat sätt att arbeta systematiskt med innovation kommer från Västerås. Där har kommunen inrättat ett antal samverkansplattformar för att olika aktörer enklare ska kunna samverka med staden. InnoMera hjälper verksamheterna i kommunen att formulera utmaningar inom områden som behöver utvecklas för att sedan samla in idéer från medarbetarna. Från medborgarna finns en liknande plattform för e-förslag. Akademin och näringslivet har liknande samverkansytorgentemot staden i plattformarna Robotdalen respektive Mistel.

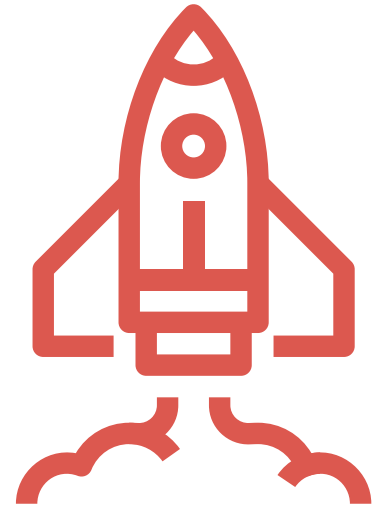
Mälardalsrådet arbetar utifrån inriktningsmålet om en stark kunskapsregion med en stark innovationsförmåga. 2017 togs rapporten ”Innovation i allmänhetens tjänst” fram där tre vägar för stärkt innovationsförmåga i Stockholm-Mälardalsregionen pekades ut:

Ledarskap. Visa ledarskap och mod genom att tydligt prioritera det långsiktiga och strukturförändrande arbetet.

Behovsdriven innovation. Utgå från verkliga behov och prioritera innovation som kan implementeras och bidra till nya lösningar.

Samverkan. Samverka över läns, kommun- och sektoriella gränser utifrån gemensamma samhällsutmaningar.

Ledarskapets viktiga roll för ökad innovationsförmåga konstaterades även i SKL:s pilotprojekt Innovationsbarometern där Mälardalsrådet, Göteborgs stad och Vinnova deltog som projektparter. Innovationsbarometern²³ är en undersökning som mäter innovation i den offentliga sektorn för att ge en helhetsbild av innovationsutvecklingen i landet och bidra till mer lärande, förbättrad kvalitet och effektivitet.



STYRDOKUMENT I INNOVATIONSARBETET

VISION: Beskriver den tänkta bilden som innovation ska bidra till att skapa.

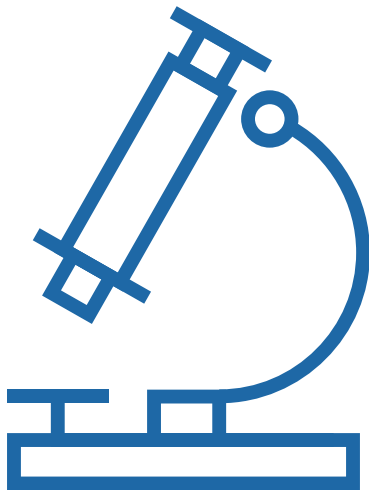
STRATEGI: Beskriver hur innovation ska styras och ledas.

POLICY: Beskriver de vägledande principer som ska genomsyra arbetet. Till exempel tillit, öppenhet och tolerans för snedsteg.

²³ SKL (2019). Innovationsbarometern.

4. Vad säger forskningen om vad som gynnar innovation?

I denna sektion presenteras de viktigaste fynden från forskningsfältet kring innovationsförmåga. Detta fält är omfattande. Forskning på kreativitet och kreativa processer har bedrivits sedan 1950-talet. Översikten är grundad i de centrala litteraturöversikterna och meta-analyserna på området. En meta-analys samlar ett stort antal studier och analyserar dem i en och samma analys.



Även om det saknas en bred konsensus om vilka faktorer som främst bidrar till innovationsförmåga har forskningsfältet identifierat en rad faktorer som fungerar som grundläggande förutsättningar. I sin översiktsartikel från 2010²⁴ går forskarna Crossan och Apaydin igenom innovationsforskningen och sammanställer fem övergripande förutsättningar för innovationsförmåga.

- En *innovationsstrategi* behövs för att säkerställa att de aktiviteter som företas inom organisationens innovations- och utvecklingsparaply är i överensstämmelse med övriga långsiktiga mål. Strategin fungerar även för att sätta innovation på agendan, förankra aktiviteterna och initiativen, samt samla resurser.
- *Resurstilldelning* är en nödvändig del av innovationsledningssystemet. Organisationen kan välja att allokera absoluta resurser till projekt enligt en projektportfölj, eller bestämma graden av tillgängliga resurser till olika aktiviteter.
- Likaså är organisationens *strukturella förutsättningar* såsom styrning, maktfördelning, kompetensbas, samt stöttande organisationsstrukturer och -processer centrala för en kontinuerlig innovationsförmåga.
- Innovation är vidare baserat på kompetens och lärande. Organisationen behöver *verktyg för kunskapsledning* såsom verktyg för att både samla in och sprida information, verktyg för idégenerering och upparbetade kontaktytor mot andra kunskapsbärande organisationer.
- Slutligen är organisationens *ledarskap* en stor faktor för innovationsförmågan. Chefer och ledare agerar som kulturbärande element och stöttar lärandeklimatet genom att tillåta experimentering och misslyckanden. På så vis bidrar ledare till att skapa en kultur med tillräcklig psykologisk trygghet som behövs för att underlätta nya initiativ. Sådana kulturer kännetecknas av en tydligt kommunicerad målbild, tillit, handlingsutrymme och avvägt risktagande.

²⁴ Crossan & Apaydin, 2010

Som nämnts ovan är forskningsfältet kring innovationsförmåga brett. För att göra forskningsöversikten så lättillgänglig som möjligt samlas innehållet i rapporten under följande centrala teman:

- Strukturella förutsättningar som gynnar innovation
- Ledarskapets roll för innovationsförmåga
- Den innovativa kulturen

4.1 Strukturella förutsättningar som gynnar innovation

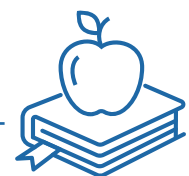
Kangoofix – kängurupungen för säkra ambulanstransporter av nyfödda barn

Ambulansvårdaren Pär Johansson kände frustration över att kvinnor som föder barn i ambulanser själva måste hålla i sitt barn medan ambulansen förs framåt i trafiken. Idén var enkel – varför inte skapa ett bilbälte som fungerar som en omslutande "kängurupung"? Han visade upp sin prototyp för SLL Innovation²⁵ som kunde hjälpa honom att få patent på produkten. Först ut att prova produkten var ambulansen i Åkersberga 2014. Därefter lanserades den i hela landet och produkten har spridit sig till resten av Norden och vidare till fler länder. Exemplet belyser hur viktigt det är att organisationen har en beredskap när nya idéer kommer upp, och att man kan hjälpa till med kompetens och kontakter – i det här fallet kring patentering och massproduktion.



Vilka faktorer på organisationsnivå gynnar förutsättningarna för innovation? Redan på 1960-talet lade forskarna Burns och Stalker fram en distinktion mellan mekanistiska och organiska organisationer.²⁶ Idén bakom modellen är att en organisation först bör förstå vilken miljö den befinner sig inom – stabil eller föränderlig – och därigenom anpassa sin styrning, struktur och kultur så att den fungerar så bra som möjligt inom den givna miljön.

I en stabil miljö lämpar sig den mekanistiska organisationsformen bäst. Då pressen på förändring är låg, lämpar det sig att standardisera processer för att få så låg felvariation som möjligt. Arbetsuppgifter kan specificeras, likriktas och fördelas över olika funktioner som sällan har anledning att kommunicera eller samarbeta sinsemellan.



²⁵ SLL Innovation heter numera Region Stockholm Innovation och är samlingsnamnet för innovationsverksamheten inom Stockholms län.

²⁶ Burns & Stalker, 1961

Beslutsfattandet kan centraliseras till ett fåtal chefer, oftast i toppen av en hierarki. Eftersom arbetsuppgifterna är standardiserade och inflytandet tillhör cheferna så är största delen av personalen utbytbar.

Den mekanistiska organisationsformen är dock sämre anpassad för föränderliga miljöer. Snabb förändringstakt ställer krav på flexibilitet, kreativitet och löpande problemlösning. Alla som ingår i organisationen behöver kommunicera och samverka – ofta över stuprörsgränserna – för att lösa komplexa nya problem. De behöver mandat så att de flexibelt kan fatta beslut. En föränderlig miljö medför att organisationsformen behöver vara organisk.

Bland de mest gedigna studierna på organisationsfaktorer som gynnar innovation är forskarna Damanpour och Aravinds meta-analys.^{27, 28} Den senaste gjordes 2012 och innefattade de flesta studier som kopplar organisationsstrukturer till innovation som gjordes mellan 1991–2009. Denna analys bekräftade mönstret som uppkommit i den tidigare, som sammanställde de flesta studier från 1960-talet fram till 1990. Sju faktorer identifierades som centrala för innovationsförmåga. Dessa är specialisering, professionskunskap, tillgång till kunskapsresurser, intern och extern kommunikation, funktionell differentiering, samt chefers och ledares positiva inställning till förändring.

Tabell 1. Mekanistiska och organiska organisationer

	Mekanistiska organisationer	Organiska organisationer
<i>Bäst anpassade för</i>	Stabil omgivning.	Föränderlig omgivning.
<i>Typ av arbetsuppgifter</i>	Låg variation. Arbetsuppgifterna är standardiserade och noga definierade.	Hög variation. Arbetsuppgifterna skiftar beroende på behov och omständigheter.
<i>Princip för arbetsfördelning</i>	Arbetsuppgifter bryts ned och fördelas till enheter och medarbetare.	Arbetsuppgifter kan växla och delas mellan medarbetare beroende på kompetens.
<i>Maktfördelning</i>	Centraliserat beslutsfattande, makten är fördelad till ledning och chefer.	Decentraliserat beslutsfattande, makten är i högre utsträckning fördelad utåt i organisationen.
<i>Integrering av organisationens funktioner</i>	Låg integrering, funktionerna behöver inte täta samarbeten i stabila miljöer.	Hög integrering, funktionerna behöver tät kommunikation och informationsdelning.
<i>Kommunikationsmönster</i>	Vertikal kommunikation: "tjänstevägen" via cheferna.	Horisontell kommunikation: chefer och medarbetare sinsemellan.
<i>Viktigaste enhet i organisationens nätverk</i>	Positionen, inte personen.	Personen, inte positionen.

²⁷ Damanpour, 1991

²⁸ Damanpour & Aravind, 2012

SPECIALISERING, PROFESSIONSKUNSKAP OCH TILLGÅNG TILL KUNSKAPSRESURSER

Tre av de sju faktorerna är relaterade till uppbyggnaden av kunskap och kompetens. Kompetens är i sig en av de starkaste faktorerna för individers och gruppers kreativitet, det vill säga deras förmåga att hitta nya och värdefulla lösningar på problemställningar.²⁹ Över lag kan man säga att kunskap är byggstenar i framtagandet av kreativa lösningar. Vi kan naturligtvis få idéer utan att ha särskilt djupa kunskaper inom ett ämnesområde, men dessa tenderar att vara banala eller naiva eftersom vi i uppbyggnaden av idén inte har beaktat viktiga förutsättningar, villkor och begränsningar, eller möjligheter såsom nya tekniska lösningar eller organisatoriska förändringar.

Damanpours meta-analyser visade att innovativa organisationer har en hög grad av *specialisering*, det vill säga en mångfald av medarbetare som var och en bär på specialiserad expertkunskap. Innovativa organisationer har också medarbetare med stor *professionell kunskap* – en egenskap som innebär både hög utbildningsgrad och erfarenhet inom sin yrkesdomän. När individer med djup kunskap och erfarenhet möts och interagerar med varandra kan nya och intressanta idéer uppstå. Arbetet med innovation kräver ofta tillgång till specialiserad kunskap, med andra ord kunskapsresurser. Sådana resurser kan exempelvis vara teknisk eller juridisk kompetens. Innovativa organisationer hjälper sina medarbetare att få tillgång till sådana *kunskapsresurser*. Organisationer med höga kunskapsresurser strävar också till att utveckla sina medarbetares kompetens.

INTERN OCH EXTERN KOMMUNIKATION

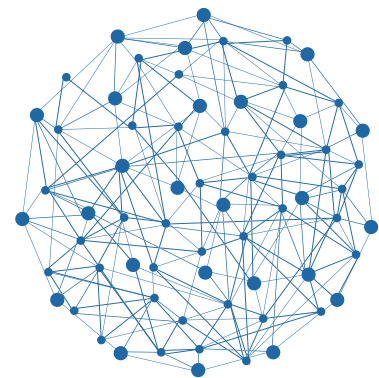
En levande och ivrig kommunikation inom organisationen – intern kommunikation – är positivt för innovationsförmåga eftersom en sådan kommunikation stärker utbytet av information och kunskap. Det blir lättare för idéer att spridas, vilket gör att antalet idéer ökar i omfattning och det blir lättare att få nya idéer i den korsbefruktning som uppstår. En sådan kommunikation kännetecknas bland annat av snabba informationskanaler över organisatoriska gränser samt en kommunikationskultur där man får ifrågasätta hur saker görs.

Innovativa organisationer tenderar även att ha utarbetade kontaktytor med omvärlden – extern kommunikation. Intensiv kommunikation med omvärlden medför ökad förmåga att skanna efter möjligheter, absorbera kunskap och ingå i partnerskap eller samverkan. Något som kan leda till förändring i slutändan.

FUNKTIONELL DIFFERENTIERING

Innovativa organisationer fördelar styrningsmandatet över relativt självständiga enheter (därav ordet differentiering). Detta innebär att enheterna får möjlighet att bygga upp en kompetensbas över tid, till exempel genom att rekrytera specialiserad expertkunskap. Med ökat eget mandat har enheterna möjlighet att införa förändringar för att effektivisera sin verksamhet utifrån sina specifika förutsättningar, utan att behöva ta hänsyn till (ibland) motsägande signaler från en central styrningsfunktion.

Kompetens är i sig en av de starkaste faktorerna för individers och gruppers kreativitet, det vill säga deras förmåga att hitta nya och värdefulla lösningar på problemställningar.



²⁹ Amabile, 1996; Hemlin, Allwood & Martin, 2008

Ledarskapet, och i synnerhet ledares attityder, är en hörnsten för en gynnande kultur som stöttar innovativa initiativ.

POSITIV INSTÄLLNING TILL FÖRÄNDRING

Ledare i innovativa organisationer är mer positivt inställda till förändring. Ledarskapet, och i synnerhet ledares attityder, är en hörnsten för en gynnande kultur som stöttar innovativa initiativ. Synnerligen viktigt är att den högsta ledningsnivån är positivt inställd till innovation. Denna nivå ansvarar för det strategiska perspektivet på organisationens innovationsförmåga: planerar, resurssätter och koordinerar förnyelsearbetet.

BLANDADE FORSKNINGRESULTAT KRING FAKTORERNA CENTRALISERING OCH FORMALISERING

En viktig aspekt att känna till är att faktorerna centralisering och formalisering inte hade något tydligt samband med innovationsförmåga i Damanpour och Aravinds meta-analyser.

Centralisering innebär att beslutsfattandet är koncentrerat till en central enhet. Väljs en hierarkisk organisationsmodell är det ofta toppen av organisationen, ledningsgruppen och dess stabsfunktioner, som avses med stark centralisering. I en svagt centraliserad organisation är beslutsmandatet i större utsträckning spritt bland relativt självständiga enheter och chefer.

Formalisering är en faktor som beskriver graden av styrda processer och arbetsformer i organisationen. Starkt formaliserade organisationer lutar sig mot nedskrivna procedurer och regler för hur saker ska utföras. Processer och rutiner är vanliga styrinstrument. Svagt formaliserade organisationer tillåter enskilda medarbetare att själva avgöra hur exempelvis en arbetsuppgift ska planeras och utföras.

Centralisering och formalisering har båda typiskt setts som negativt för innovation i forskningslitteraturen. Båda faktorerna reducerar individers och arbetsgruppers handlingsutrymme³⁰ vilket kan upplevas som en "tröghet" i organisationen. Mindre handlingsutrymme har bland annat kopplats till medarbetares känslor av ansvar och engagemang vilka är starka motivationsfaktorer för medarbetares vilja att bidra till innovationsarbetet. De hierarkiska strukturer som följer på en stark centralisering har knutits till en mindre vilja att samarbeta över organisatoriska gränser³¹ eller vad som idag kallas för stuprörstänkande. Ökad styrning ovanifrån och förtröstandet till processer som styrverktyg har också knutits till ett minskat utrymme för upptäckande och experimentering med nya idéer.³²

Emellertid är forskningsläget blandat när det kommer till den totala effekten av centralisering och formalisering på organisationens innovationsförmåga. Troligen är effekterna uppdelade på flera mätnivåer, vilket gör att de två faktorerna bidrar med både positiv och negativ effekt samtidigt. Stark centralisering och formalisering kan visserligen på individ- och gruppnivå minska arbetsmotivation och bromsa praktiska möjligheter att ta fram, testa och genomföra kreativa idéer, men genom att ha vissa formella strukturer och processer kring innovation kan organisationen säkerställa att de lösningar som testas är i linje med organisationens strategiska målsättningar.

Från ett lednings- och styrningsperspektiv är organisationens mål att säkerställa att de innovationsprojekt som startas är i linje med strategier och andra mål, hur dessa resurssätts och planeras, samt får en rättvis bedömning från start till slut.

³⁰ Tex Mumford & Hunter, 2005

³¹ Burns & Stalker, 1961

³² Denti, 2013

De negativa effekterna på individ- och gruppnivå kan därför vägas upp av ökad koordinering och strategiskt fokus på organisationsnivå.³³ En slutsats för att komma runt detta dilemma är att organisationen bör ha starka strukturer och processer som stöttar innovationsverksamheten, men att medarbetare och arbetsgrupper som arbetar inom innovationsprojekten tillåts omfattande friheter att möta projektets målsättningar.³⁴

INTERVJUDELTAGARNA: INNOVATION KRÄVER ETT SYSTEMATISKT ARBETE

Intervjudeltagarna var samstämmiga i att innovation kräver ett systematiskt arbete och stödjande strukturer i organisationen. Flera av de intervjuade menade att innovationsarbetet behöver tränga in i hela verksamheten. Det får inte vara något som endast utvecklingsfunktioner gör. Genom att organisera innovationsarbetet verksamhetsnära kan det göras levande. En vanlig struktur för att organisera innovationsarbetet hos de organisationer som intervjudeltagarna verkar vid kan liknas vid ett nätverk. I mitten finns en central funktion och nära verksamheterna finns ett antal lokala funktioner.

Även om stödfunktioner är viktiga i innovationsarbetet så bör dessa inte ta det operativa ansvaret.



Central funktion - innovationscenter. Den centrala funktionen har rollen som samordnande och stödjande part i nätverket, ett slags innovationscenter. Ett exempel på en sådan är de innovationsplattformar som har byggts upp i bland annat Stockholms stad. Arbetsuppgifterna för den centrala funktionen är att styra och leda det sammantagna arbetet med innovation. Politikernas visioner och mål ska brytas ned till genomförbara arbetsuppgifter – detta är en arbetsuppgift för tjänstepersonerna som arbetar inom den centrala funktionen. De behöver även identifiera, inventera och verka för att avskaffa olika former av faktorer som hindrar eller bromsar innovationsförmågan. Sådana hinder kan vara hur verksamheten är organiserad (stysystem, maktfördelning, funktioner och dess interna förhållanden, mm), modeller för betalning och upphandling, eller hur lagar och reglementen fungerar (och upplevs fungera) för den specifika verksamheten. Ytterligare en uppgift för den centrala funktionen är att upprätthålla ett kontaktnät till extern kompetens, till exempel teknisk eller juridisk. Andra typiska uppgifter är att kommunicera med ledande befattningshavare och ta hand om ansökningar till en innovationsfond³⁵ eller idésluss. Slutligen ansvarar den centrala funktionen för uppbyggnaden av kunskap och kompetens kring innovation, till exempel hur innovation bör ledas och organiseras i verksamheten.

Lokala funktioner - innovationskontor. De lokala funktionerna ligger närmare verksamheterna och stödjer det vardagliga arbetet med innovation. Medarbetare och enhetschefer har en dörr att knacka på ifall de ser en utvecklingsmöjlighet. Här kan man få första hjälpen, till exempel coaching för en ny idé, hitta en intern eller extern samverkanspartner, få finansiering och tid till kunskapsinhämtning eller hjälp med att formulera en ansökan för medel. Region Stockholm har innovationskontor på flera sjukhus. En fördel med att ha flera små innovationskontor är att varje kontor kan specialiseras i sin inriktning och kompetens. Till exempel kan ett kontor fokusera på att ackumulera särskild kompetens för metoder inom tjänstedesign.³⁶

Något som de flesta intervjupersoner framhöll var dock att även om stödfunktioner är viktiga i innovationsarbetet så bör dessa inte ta det operativa ansvaret. Det ansvaret ska ligga i linjeorganisationen och vara en naturlig del av verksamheten. Risken är annars att innovations- och förnyelsearbetet läses in i stabsfunktionerna och blir något som bara ett fåtal sysslar med.

³³ Mumford & Hunter, 2005

³⁴ Cardinal, 2001

³⁵ Se t ex Region Stockholms innovationsfond.

³⁶ Se t ex SKL:s www.innovationsguiden.se.

” *Innovationsverksamhet behöver komma naturligt i organisationen. Det är inte någon utvecklingsavdelning eller en utvecklingschef som ska göra detta. Däremot kan man ha stödfunktioner som ska underlätta. De ska inspirera och lösa saker så att andra kan tänka och göra.*

Magnus Persson, senior rådgivare regional utveckling, Region Örebro län

Slutligen menade några intervjudeltagare att mycket värde har uppnåtts genom att mötas i nätverksform, där flera funktioner inom organisationen kan träffas och dela med sig av kunskap och insikter. Sådana forum ökar den interna kommunikationen inom organisationen. Det kan handla om insikter kring medborgarnytta och behov, innovationskultur, hur man implementerar och sprider goda innovationer, eller hur man arbetar med externa partnerskap och nätverk.

ANDRA STRUKTURER

INNOVATIONSAMBASSADÖRER - Medarbetare på varje avdelning eller enhet som är insatta i innovationsarbetet och kan ge råd.

INNOVATIONSFOND - Vissa satsningar behöver pengar för att anlita specialkompetens, anskaffa prototyp teknik eller samverka med en forskare.

INNOVATIONSSLUSS - Fånga upp goda idéer genom ett system där idéerna samlas in och bedöms.

PRIS - Årets förnyare eller månadens idé? Ett enkelt pris kan skapa förebilder i organisationen.

TESTMILJÖ - Fysiska eller digitala platser där ny teknik kan utprovas.

4.2 Ledarskapets roll för innovationsförmåga

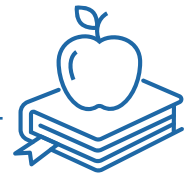


Ny organisation för utveckling och projekt på Arbetsmarknadsförvaltningen i Uppsala kommun

Utifrån ett politiskt inriktningsmål 2016 om att Uppsala kommun ska ha en jämställd och hållbar ekonomi beslutade Arbetsmarknadsförvaltningens direktör att skapa en särskild organisation för att initiera och förverkliga fler värdefulla projekt samt att sätta struktur och rutiner kring nya innovationsprojekt, i form av en idésluss.

Det ledde till att Enheten Utveckling och projekt bildades. Projektet har genom utveckling av strukturer och metoder som stödjer individernas väg till jobb på olika sätt bidragit till att fler Uppsalabor kan försörja sig långsiktigt. Idéslussen har inneburit att förvaltningen fått en struktur för att fånga, tillvarata, dokumentera och genomföra lovande verksamhetsutvecklingsidéer. Den har även medfört en kulturförändring, där det nu är mer efterfrågat och prestigelöst att komma med idéer som handlar om nya arbetssätt, samarbetsformer och utnyttjande av teknik för att nå det gemensamma uppdraget.

Forskning visar på två huvudsakliga roller för de som har en ledarskapsfunktion.³⁷ De två rollerna är synteser från två olika grenar av forskningslitteraturen som behandlar chefers roll för innovation. Den första grenen, *innovation management*, fokuserar typiskt på chefers roll i att hantera strategier, processer, strukturellt arbete eller externa relationer i innovationsarbetet. Den andra grenen, *innovation leadership*, fokuserar typiskt på hur chefer leder arbetsgrupper och medarbetare. Här tittar man på aspekter som motivation, problemlösning och psykologiskt klimat.



CHEFENS FÖRSTA ROLL – INNOVATIONSCHEFEN

I den första rollen – styra innovation – är chefen det primära verktyget för organisationens ambitioner att bygga upp och bibehålla innovationsförmåga. Förväntningarna och attityderna till innovation bör vara förankrade ända upp till toppen. Nedan beskrivs fem viktiga aspekter som ingår i rollen för chefer med ansvar för innovationsarbetet.

Bygga strukturer. Chefen ansvarar för att bygga upp och bibehålla de strukturella förutsättningarna som krävs i arbetet med innovation. Dessa kan vara särskilda roller, funktioner, mötesformer, partnerskap och samverkan, kompetensuppbyggnadsåtgärder och kommunikationskanaler.

Fördela resurser. Innovationsprojekt, vare sig de är större satsningar eller mindre pilotprojekt behöver resurser i form av tid, pengar och kompetens.

Belöna. En av chefens vanligaste arbetsuppgifter är att utvärdera medarbetarnas prestationer och fördela belöningar. Så även med nytänkande. Cheferna bär det operativa ansvaret för organisationens förväntningar på medarbetarna och bör följa upp och belöna goda initiativ.

Bryta ned visionen till relevanta mål. En metaanalys³⁸ som sammanställde studier kring arbetsgruppers innovationsförmåga kunde visa att tydliga mål som är kopplade till en lockande vision är bland de starkaste faktorerna för arbetsgruppers innovationsförmåga.

Ge frihet. Innovation fungerar bäst när grupper och medarbetare får handlingsutrymme att experimentera och tänka fritt kring vad som skulle kunna skapa nytta.

CHEFENS ANDRA ROLL – INNOVATIONSLEDAREN

I den andra rollen – leda innovation – använder chefen sitt *ledarskap* för att locka fram och möjliggöra medarbetarnas egen innovationsvilja. Impulserna för innovationsarbetet kommer nedifrån, från medarbetare som vill vara med och förändra.

Lösa problem. I arbetet med innovation stöter man ofta på oväntade och kanske helt nya problemställningar. Här har chefen en roll i att hjälpa medarbetarna förstå och tackla problemen, antingen direkt och med hjälp av sin erfarenhet, eller via andra i sitt nätverk.

³⁷ Denti, 2013

³⁸ Hülshager et al., 2009

Forskning visar på två huvudsakliga roller för de som har en ledarskapsfunktion. Chefens första roll är som innovationschef. Den andra rollen är som innovationsledare.



Bidra till ett gynnsamt klimat. Chefer är ofta centrala för grupper klimat och sätter spelreglerna genom sitt eget beteende. Kreativa klimat består av öppenhet, lösningsfokus, positiva relationer och att man inte drar sig för att debattera viktiga frågor.

Gynna medarbetarnas motivation. Genom att erbjuda stimulerande och lagom utmanande arbetsuppgifter, handlingsutrymme och möjligheter till lärande och utveckling kan chefen kratta för hög motivation hos medarbetarna.

Beskydda medarbetarna. Ibland går det snett - innovation är i sin natur en undersökande process där man sällan har alla svaren från början. Chefens roll är att skydda medarbetarna när snedsteget kommer.

Vilken rollfördelning är bäst anpassad för en politiskt styrd organisation, där ledningsfunktionen delas mellan politiker och tjänstepersoner? Denna fråga fick intervjupersonerna svara på. Deras perspektiv beskrivs nedan.

INTERVJUDELTAGARNA: INNOVATION KRÄVER EN STARK POLITISK AGENDA

Även om de förtroendevalda formellt kanske inte ses som chefer i en kommun eller i en region så fyller de sina dagar med liknande uppgifter. De styr organisationen genom att sätta visioner och mål och genom att beskriva vad som är viktigt och vad som ska prioriteras. Samtliga som intervjuades inför rapporten nämnde ett starkt politiskt ledarskap som en förutsättning för att få kraft i innovationsarbetet. Innovation har historiskt inte funnits på den politiska agendan i kommuner och regioner, men nya förändringar i samhället kräver att man prioriterar uppbyggnaden av en kontinuerlig förnyelseförmåga.

Politikers roll är att bestämma visionen för innovationsarbetet – alltså vad det hela ska mynna ut i, definiera målsättningen och tilldela resurser för att bygga upp kapacitet i organisationen. Intervjudeltagarna pekade även på vikten av att politiker är ute och frågar i verksamheterna hur det går med arbetet för att visa hur viktigt det är. För att få fart på innovationsförmågan ansåg några intervjudeltagare att det kan vara fördelaktigt att bygga upp ett särskilt utskott på politisk nivå som ansvarar för att driva frågan. På den politiska nivån är det lämpligt att innovationsfrågan – precis som andra viktiga frågor – kommer in i de gängse politiska processerna. När verksamheten ser att politiken prioriterar innovation sätter det en prägel på underliggande beslutsnivåer, menade en intervjudeltagare.

Hur ska rollerna se ut mellan politiker och tjänstepersoner i innovationsarbetet? Rollerna bör utgå från en hypotetisk beställar-utförarmodell enligt intervjudeltagarna. Politikerna är kravställare och sätter visionen, målen och budgeten. Tjänstepersonerna utför med politikernas stöd. Förenklat kan man beskriva tre ledningsnivåer i innovationsarbetet. Den högsta nivån är den politiska. Nästa nivå representeras av ledande tjänstepersoner, därefter enhets- och avdelningschefer i verksamheten. Alla de tre nivåerna behöver ett uppdrag att driva innovation och få stöd för det.

Politikerna bör dock inte ha för detaljerade instruktioner eller målsättningar kring exakt vad som ska tas fram som lösningar på identifierade behov eller problemområden. Detta skulle kringskära tjänstepersonernas handlingsutrymme och skapa onödiga begränsningar. Däremot är det viktigt att avkräva återkoppling kring hur man tänkt utföra uppdraget och hur det fortskrider över tid.

Från tjänstepersonernas håll är det vidare viktigt att återrapportera till politikerna vilka behov, problemområden och identifierade möjligheter som är aktuella i organisationen. Detta för att ge politikerna underlag för att fatta beslut och tilldela resurser till möjligheter som uppstår.

En viktig aspekt i det politiska ledarskapet handlar om att skapa trygghet kring att man får experimentera med nya arbetsformer eller ny teknik. Finns ett pris på att misslyckas stannar arbetet snart upp, trots alla goda ambitioner.

4.3 Den innovativa kulturen

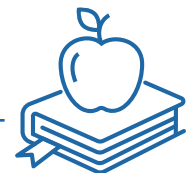
Nattkamerorna som först kritiserades, sedan hyllades.

Numera är det vanligt att kommuner använder trygghetskameror för nattlig tillsyn av de äldre. I en rapport från Socialstyrelsen slås fast att kamerorna både förbättrar nattsömn och tryggheten.³⁹ Men när Västerås stad var bland de första att prova konceptet väcktes kritiska röster. Man oroade sig för de äldres integritet – kommer de verkligen acceptera att bli filmade på det här sättet? Men både politiker och tjänstepersoner var modiga och villiga att testa. Då visade det sig att de äldre snarare kände sig tryggare med kameran – man slapp oro sig för att okända människor kommer in om natten. Exemplet visar på att när man arbetar med innovation så vet man ofta inte hur det slutligen blir. Istället för att utgå från våra antaganden – det vill säga gissa – så gäller det att testa i verkligheten och se vad som händer. För att kunna testa osäkra idéer behövs ett modigt ledarskap.



KOMPONENTER I EN GYNNANDE INNOVATIONSKULTUR

Vad ska man bygga först – struktur eller kultur? Svaret är båda. Kulturen kan ses som en kraft som förstärker eller försvagar organisationens processer. Den kan alltså hjälpa eller stjälpa beslutsfattandet, kommunikationen, lärandet eller koordineringen av arbetsuppgifter. Kulturen lever på ett sätt sitt eget liv. Den kommer att uppstå oavsett vad man gör. Om man vill arbeta för att förändra den krävs ett aktivt och modigt ledarskap.



³⁹ Socialstyrelsen, 2018

” När det går dåligt, vem ska stå och säga att det var värt det ändå? Kommunstyrelsens ordförande ska göra det. Är det politiken som har fattat beslutet, då är det ju vi som ska ta ansvaret. 'Ja vi beslutade kring detta, vi fick dessa effekter men det blev inte som vi tänkte'. En grundplåt i den innovativa kulturen är ju trygghet. Det är viktigt att de människor som jobbar hos oss känner att de har politiken i ryggen.

Catharina Fredriksson (S), kommunstyrelsens ordförande, Oxelösunds kommun

En av hörnstenarna i en innovativ kultur är tolerans för misslyckanden.

I forskningslitteraturen finns ett antal modeller som beskriver komponenter i en gynnsam innovationskultur.⁴⁰ Vissa av dessa är empiriskt belagda i offentliga verksamheter, till exempel sjukhusmiljöer. Här nedan finns en sammanställning av de komponenter som oftast nämns.

Tillit och tolerans för misstag. Per definition innebär innovation att göra något som inte tidigare gjorts. Detta kan innebära att saker inte blev som man tänkt sig. För att chefer och medarbetare ska vilja ta de risker som krävs behövs en grundläggande tillit till att medarbetarna i organisationen utgår från sina bästa avsikter. Samtidigt gäller det att inte sopa något under mattan. Öppenhet inför att man ibland begår misstag kan vara stärkande.

Frihet och tid. Handlingsutrymme för organisationens medarbetare är en av de starkaste faktorerna för individuell kreativitet och motivation för att bidra till förnyelse. Människor vill bestämma själva hur de ska närma sig en problemställning eller få frihet att utveckla en idé.

Livfullhet och lekfullhet. När stämningen på jobbet är avslappnad och lekfull blir vi inte bara mer kreativa, vi blir även öppnare för andras idéer. En livfull miljö är dynamisk. Det händer saker i organisationen som inspirerar.

Debatt och konfliktfrihet. Eftersom det oftast finns flera vägar framåt behöver man ha ett utrymme för olika perspektiv och synpunkter. Flera perspektiv på en fråga leder oftast till bättre beslut. I gynnsamma innovationskulturer går det bra att ifrågasätta hur saker görs eller hur man på bästa sätt ska uppnå målen. Men det är viktigt att debatterna håller sig till sakfrågan, de får inte urarta till personliga konflikter. Konflikter är som en våt filt för innovation, de sänker motivationen och leder till revirtänkande.



INTERVJUDELTA GARNNA: INNOVATION KRÄVER ETT MODIGT LEDARSKAP

Ett modigt ledarskap behövs som kan tolerera snedsteg, kritik och ett visst mått av kaos. Det var vad deltagarna beskrev i intervjuerna. Ledaren håller i själva nyckeln för att förändra kulturen.

⁴⁰ T ex Amabile, 1983; Anderson & West, 1998; Ekvall, 1996; Ford, 1996

Arbetet med innovation krockar ofta med den befintliga verksamheten som har begränsade resurser i form av tid, människor och finansiering. Även om innovationsarbetet kan medföra någonting positivt i framtiden är det en kostnad – i tid, möda och pengar – som ska tas här och nu. Det kan leda till tankar om varför man ska ta risker med ett arbetssätt som har fungerat under många år. För att innovations- och förnyelsearbetet ska kunna prioriteras och genomföra organisationen behöver ledarna använda sina fötter – gå ut och fråga hur det går.

Citatet till höger beskriver vikten av att cheferna tar ett aktivt ledarskap i innovationsfrågan, ställer krav och följer upp. Innovation är dessutom fyllt av risker. Eftersom det som ska utvecklas är nytt för organisationen finns alltid risken att man gör misstag eller till och med fattar fel beslut från början. En av hörnstenarna i en innovativ kultur är därför tolerans för misslyckanden. En sådan tolerans skapar trygghet. I många organisationer i den offentliga sektorn har fokus historiskt lagts på att minimera risk. Det kan exempelvis handla om sjukvården, där patienters hälsa och välmående absolut inte får laboreras med. Att minimera avvikelser inför lagen har också varit viktigt för verksamheter i det offentliga. Men i delar av verksamheten som inte är centrerade kring patienten eller lagen finns det utrymme för att ta risk menade flera intervjudeltagare. Annars kvävs förnyelsearbetet framåt och om man inte gör någonting så skapar man också risk menade en intervjudeltagare.

Det krävs alltså ett nytt mindset i förhållande till risktagande. Flera av intervjudeltagarna lyfte fram vikten av chefernas tillåtande attityd för att pröva nya arbetssätt eller ny teknik i verksamheterna. Det är chefernas stöttning som är nyckeln till att låsa upp rädslan för att göra fel i testandet av en ny innovation. Men även chefer har rädslor – samma princip bör alltså gälla hela vägen upp i organisationens ledning. Det yttersta ansvaret för att skapa trygghet faller på högsta ledningen. När innovationsprojektet inte gick som tänkt bör denne poängtera att arbetet är riskfyllt – man har sällan alla svaren innan man försöker – och att försöken måste fortskrida för att möta framtidens utmaningar.

” Berätta vad som är viktigt – vad ska vi fokusera på? Det kommer så många olika uppdrag och styrningar men själva kärnuppdraget är ingen intresserad av. Då blir det otydligt vad som är viktigt. Och det är ju samma sak med innovationsfrågorna som ju också måste styras. Så man måste ut med sitt ledarskap och ställa krav på att medarbetarna faktiskt jobbar med förnyelse och utveckling.

Gunnar Björkman,
innovationsdirektör, Stockholms stad

I många organisationer i den offentliga sektorn har fokus historiskt lagts på att minimera risk. Det krävs ett nytt mindset i förhållande till risktagande.

5. Slutsatser och rekommendationer

Den här rapporten syftar till att beskriva hur innovation kan utvecklas i offentlig sektor. Den bygger på en litteraturöversikt samt intervjuer med ledande personer med insikt i innovationsprocesser i kommuner och regioner runt om Stockholm-Mälardalsregionen. Här nedan sammanställs de åtta viktigaste slutsatserna med rekommendationer.

ETT STARKT POLITISKT LEDARSKAP

Politiken bör efterfråga och underlätta arbetet med innovation. Innovation kan exempelvis införas som en fråga i politikens nuvarande processer, till exempel genom att instifta särskilda utskott, specialiserade kommunal- och regionråd. Politiken sätter en vision för innovationsarbetet samt är med och utformar målsättningar och strategier för att komma framåt.

BYGG INFRASTRUKTUR INOM ORGANISATIONEN

Stödjande strukturer och processer ser till att innovationsarbetet får riktning och fart. Det kan exempelvis vara stabsfunktioner (t ex innovationskontor), tjänstemannaroller på ledningsnivå (t ex innovationsdirektör som rapporterar till stadsdirektör), idéslussar, innovationsfonder, specialistroller med innovationskompetens samt lättillgängliga innovationsambassadörer som medarbetare kan bolla sina idéer med och få hjälp.

TILLHANDAHÅLL RESURSER

Arbetet med förnyelse kräver resurser. Det kan exempelvis handla om öronmärkt tid, pengar eller tillgång till kompetens eller kontaktnätverk. En förutsättning för att kunna skapa utrymme är att verksamheten har en god ekonomistyrning så att man kan

bli trygg i att våga sätta osäkra projekt. Ett exempel på hur man kan fördela medel till innovationsprojekt är att instifta en innovationsfond.

SKAPA EN VERKTYGSLÅDA

Även om innovationsprojekt kan vara osäkra så finns verktyg som hjälper processen framåt. Tjänstedesign är ett sådant verktyg. När man arbetar med tjänstedesign får man en strukturerad metod för att matcha en tänkt tjänst mot medborgarens behov. För mer inkrementell utveckling kan metoden PDSA (plan-do-study-act) vara intressant att titta på. PDSA är en cyklisk metod där man testar förbättringsidéer i liten skala för att se vad som fungerar och ska införas bredare.

TÄNK SYSTEM

Systemtänkande innebär att man ser organisationens funktioner som en sammanhängande helhet som ska lösa uppdraget. Annars blir det lätt stuprörstänkande där varje funktion tänker på sitt eget uppdrag utan några särskilda incitament att samverka sinsemellan. Första steget är att beskriva för alla vilket system de befinner sig inom, till exempel vilka aktörer som finns runt omkring och vilka frågor som alla i systemet behöver samverka inom.

BYGG NÄTVERK FÖR LÄRANDE

Nya idéer är inte tagna ur luften utan baseras på kunskap och utbytet av perspektiv. När medarbetarna i organisationen får insikt om användarbehov, goda exempel eller andra utmaningar och möjligheter kan nya idéer väckas. Bygg nätverk på tvären för att underlätta sådana utbyten. Det kan även handla om aktiviteter för kunskapsdelning, till exempel återkommande träffar.

LÅT KULTUREN UPPMUNTRA NYTÄNKANDET

Det är viktigt att göra upp med de så kallade nollfelskulturerna – att det i vissa kulturer finns ett pris på att misslyckas. Det nytänkande som utgör grunden för innovation behöver istället uppmuntras genom att tillåta experimenterande med nya tjänsteformer eller arbetsformer – naturligtvis inom de gränser som sätts av politiken, uppdragsbeskrivningar eller lagen. Börja med att vara tydlig med vilka fel som är "röda" respektive "gröna", där de röda är riktigt allvarliga fel som att bryta mot lagen, eller riskera någons säkerhet, då blir det enklare för alla att förstå vilket handlingsutrymme man har för att experimentera.

BYGG NÄTVERK BORTANFÖR DEN EGNA ORGANISATIONEN

Ingen organisation opererar i ett eget vakuum utan behöver möta andra i liknande sats för att utbyta erfarenheter och stimulera samverkan. Bygg upp eller gå med i lärandenätverk med representanter från andra kommuner, regioner, eller kanske från akademi eller näringsliv. Ett exempel på nätverk är SKL:s toppledarprogram som riktar sig till ledare i politiskt styrd verksamhet.

Bilaga - Intervjustudien

Mälardalsrådet gav forskaren Leif Denti i uppdrag att sammanställa forskningslitteraturen och genomföra djupintervjuer på ämnet innovationsledning i kommun- och regionssektorn. Totalt intervjuades åtta personer med relevanta insikter om innovation i både kommun och region i Stockholm-Mälardalenregionen. Dessa personer arbetar idag med innovationsfrågor på övre ledningsnivå i både kommun och region. Intervjuerna genomfördes per telefon och varade mellan 30 och 45 minuter. Intervjupersonerna fick svara på fyra frågor, men utöver frågorna uppmanades de att berätta fritt kring innovationsledning generellt i sina organisationer. Frågorna lydde som följer:

1. Berätta lite om din nuvarande roll.
2. Vilka strukturella förutsättningar är viktiga för förmågan att ta fram och förverkliga innovationer i din organisation? Stödjande strukturer kan exempelvis vara plattformar, processer, strategier, roller, men det kan också vara den strategiska kompetensförsörjningen eller en förändringsbenägen ledningsgrupp/politiker.
3. Innovation är att införa någonting nytt som skapar nytta. Eftersom framtiden är oviss i införandet behöver man ta risk. Hur förhåller ni er till risktagande?
4. Hur styrs innovationsarbetet bäst? I synnerhet vad bör vara tjänstepersonernas ansvarsområden och vad bör vara politikernas ansvarsområden? Vilka beslut fattas bäst av vardera rollen?

Intervjuerna spelades in och transkriberades. Analysen gjordes med tematisk analys i mjukvaran Nvivo 12. Tematisk analys är en metod där man sammanfattar intervjupersonernas utsagor i så kallade koder. Koderna kan sedan bearbetas ytterligare eller samlas till övergripande teman. De teman som framkom i intervjuerna presenteras i denna rapport som (1) Innovation kräver ett systematiskt arbete (2) Innovation kräver en stark politisk agenda, samt (3) Innovation kräver ett modigt ledarskap.

Intervjudeltagare

Gunnar Björkman, innovationsdirektör, Stockholms stad

Fredrik Engströmer, innovationschef, Region Stockholm

Daniel Forslund (L), biträdande regionråd, ordförande i regionstyrelsens innovations- och utvecklingsutskott, Region Stockholm

Catharina Fredriksson (S), kommunstyrelsens ordförande, Oxelösunds kommun

Pehr Granfalk (M), kommunstyrelsens ordförande, Solna stad

Solveig Nilsson (S), 1:e vice ordförande tekniska nämnden, Västerås stad

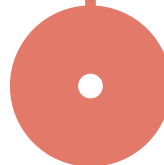
Magnus Persson, senior rådgivare regional utveckling, Region Örebro län

Monica Söderström, utvecklingschef, Arbetsmarknadsförvaltningen, Uppsala kommun

Källförteckning

- Amabile, T. M. (1983). The social psychology of creativity: A componential conceptualization. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45, 357–376.
- Amabile, T.M. (1996) *Creativity in Context*. Westview Press, Boulder, CO and Oxford, UK.
- Anderson, N. R., & West, M. A. (1998). Measuring climate for work group innovation: Development and validation of the team climate inventory. *Journal of Organizational Behavior*, 19, 235–258.
- Burns, T., & Stalker, G. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Crossan, M. M., & Apaydin, M. (2010). A multi-dimensional framework of organizational innovation: a systematic review of the literature. *Journal of Management Studies*, 47, 1154–1191.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34, 555–590.
- Damanpour, F., & Aravind, D. (2012). Organizational structure and innovation revisited: From organic to ambidextrous structure. In M. D. Mumford (Ed.). *Handbook of Organizational Creativity*, London: Elsevier
- Denti, L. (2013). *Leadership and innovation in R&D teams*. Diss., Göteborgs universitet.
- Ekvall, G. (1996). Organizational climate for creativity and innovation. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 5, 105–123.
- Frankelius, P., & Utbult, M. (2009). *Den innovativa kommunen – lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning*. Stockholm: Edita.
- Ford, C. M. (1996). A theory of individual creative action in multiple social domains. *Academy of Management Review*, 21, 1112–1142.
- Fröberg, M., Henriksson, J., & Zingmark, A. (2014). *Slututvärdering Innovationsslussar inom hälso- och sjukvården*. Vinnova Rapport VR 2014:07. Stockholm: Vinnova.
- Hemlin, S., Allwood, C. M., & Martin, B. R. (2008). Creative knowledge environments. *Creativity Research Journal*, 20, 196–210.
- Hovlin, K., Arvidsson, S., Hjorth, M., & Ljung, A. (2011). *Tjänsteinnovationer i offentlig sektor. Behov av forskningsbaserad kunskap och kompetens*. Vinnova rapport VR 2011:12. Stockholm: Vinnova.
- Hovlin, K., Arvidsson, S., & Ljung, A. (2013). *Från eldsjälsvärda innovationer till innovativa organisationer – hur utvecklar vi innovationskraften i offentlig verksamhet*. Vinnova Rapport VR 2013:01. Stockholm: Vinnova.
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, 2, 71–87.
- Mumford, M. D., Scott, G. M., Gaddis, B., & Strange, J. M. (2002). *Leading creative people: Orchestrating expertise and relationships*. The Leadership Quarterly, 13, 705–730.
- Mumford, M. D., & Hunter S. T. (2005). Innovation in organizations: a multi-level perspective on creativity. *Research in Multi-Level Issues*, 4, 11–73.
- Mälardalsrådet. (2017). *Innovation i allmänhetens tjänst*. Stockholm: Mälardalsrådet.
- Mörk, E., Erlingsson, G. Ó., & Persson, L. (2019). *Konjunkturrådets rapport 2019. Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nählinder, J. (2007). *Innovationer i offentlig sektor, en litteraturöversikt*. Linköpings Universitet.
- Regeringskansliet. (2012). Den nationella innovationsstrategin. N2012.27.
- Socialstyrelsen. (2018). *Välfärdsteknik. En studie av användningen av trygghetskameror i gps-larm i 12 kommuner*. Socialstyrelsen, 2018-11-03.
- SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2003:90. *Innovativa processer*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Stockholms läns landsting. (2015). *Strategi för innovation*.
- Stockholms läns landsting. (2019). *Innovationsfonden*.
- Stockholms stad. (2015). *Stockholms stads innovationsstrategi*.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2018). *Ekonomirapporten, december 2018*. Stockholm: SKL.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2019). *Innovationsbarometern - En enkätstudie om innovationsarbete i offentlig verksamhet, september 2019*. Stockholm: SKL
- Tidd, J., & Bessant, P. (2009). *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*. (4 utg.). Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Vinnova. (2013). *Innovativa kommuner – sammanfattning av lärdomar från åtta kommuner och relevant forskning*. Vinnova rapport VR 2013:10. Stockholm: Vinnova.
- Vinnova. (2019). *Idéslussar i kommuner*.
- Zingmark, A. (2018). *Innovationsplattformar för hållbara och attraktiva städer. Analys och rekommendationer*. Vinnova Rapport VR 2018:02. Stockholm: Vinnova.

En stärkt innovationsförmåga i Stockholm-Mälarenregionen är allt viktigare för att möta samhällets behov och utmaningar. Mälardalsrådet arbetar för en region som främjar innovation med särskilt fokus på innovation i offentlig sektor.



MÄLARDALSRÅDET

malardalsradet.se

Mälardalsrådet driver medlemmarnas frågor för konkreta resultat inom infrastruktur, innovation, kompetensförsörjning, maritim samverkan och internationella jämförelser. Vi samlar Stockholm-Mälarenregionens kommuner och regioner till en dynamisk mötesplats för politik, näringsliv och akademi.

Protokollsutdrag

- Plats och tid:** Fyrisborgsgatan 1. Uppsala, onsdagen den 23 oktober 2019, 16.00–18.40
- Beslutande:** Angelique Prinz Blix (L), Ordförande
Loa Mothata (S), 1:e vice ordförande
Carolina Bringborn (M), 2:e vice ordförande
Mirjana Gavran (S)
Annika Olsson (S)
Araxi Tadaros (MP)
Stig Rådahl (M)
Evelina Solem (KD)
Mattias Jansson (SD)
Salem Arsour (S), ersätter Gabriel Söderberg (S)
Nils Dahlgren (S), ersätter Börje Hallberg (S)
Inger Liljeberg Kjelsson (M), ersätter Diana Zadius (C)
Lena Florén (V), ersätter Lars-Håkan Andersson (V)
- Ersättare:** Siri Strand (L)
Joakim Strandman (MP)
Lena Sandström (M)
Rickard Löfberg (KD)
- Övriga deltagare:** Lenita Granlund, förvaltningsdirektör
Lena Thalén, myndighetschef; Åsa Markström, Karin Brolin, Liselotte Engqvist, Annika Vogel, Rasmus Sundström, avdelningschefer; Susanna Hjorth, ekonomichef, Helena Thorén-Lindqvist, kommunikationsstrateg, Åsa Holmstrand, HR-chef, Jennie Eklund, HR-partner
- Deltar vid föredragning:*
Petra Sundström, Monica Petersson, uppdragsstrateger, och
Inga-Lill Ekberg, projektledare stadsbyggnadsförvaltningen
- Utses att justera:** Carolina Bringborn **Paragrafer:** 114–128

§ 121

**Rapport av ej verkställda beslut enligt Socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 30 september 2019
OSN-2019-0242****Beslut**

Omsorgsnämnden beslutar

att godkänna denna rapport om beslut enligt 4 kap. 1 § SoL och 9 § LSS som 30 september 2019 inte har verkställts inom tre månader, eller där avbrott i verkställighet pågått i mer än tre månader.

Rapporten har tagits fram för att följa nämndens rapporterings-skyldighet enligt 16 kap. 6 f-h §§ SoL och 28 f-h §§ LSS.

att lämna över rapporten med bilagor till kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Omsorgsnämnden är enligt 16 kap 6 f–h §§ SoL och 28 f–h §§ LSS skyldiga att kvartalsvis rapportera de beslut om bistånd enligt 4 kap 1 § SoL och 9 § LSS som inte verkställts inom tre månader, eller där avbrott i verkställigheten varit mer än tre månader, till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige. I rapporten ska det stå vilka typer av bistånd som besluten gäller och hur lång tid som gått sedan varje beslut togs.

Under tiden 1 juli till och med 30 september 2019 var det totalt 104 SoL- och LSS-beslut som inte verkställdes inom tre månader. Av dem gällde 37 kvinnor och 67 män. Fördelningen av ej verkställda beslut inom respektive lagrum är 18 SoL-beslut respektive 86 LSS-beslut. Inom SoL och LSS är det främst insatserna bostad med särskild service, kontaktperson och ledsagarservice som inte har verkställts inom tre månader.

De främsta anledningarna till att besluten om bostad med särskild service, kontaktperson och ledsagarservice enligt SoL och LSS inte har verkställts är brist på lediga bostäder, brist på personal och annat skäl.

§ 121, forts.

Beslut om bostad med särskild service LSS som inte har verkställts inom tre månader har minskat med 3 beslut jämfört med rapporteringen för kvartal 2 2019, och uppgår till 50 beslut. Totalt har 11 boendebeslut som rapporterats som ej verkställda tidigare blivit verkställda under tredje kvartalet, och bland dem återfinns några av de beslut där de enskilda har fått vänta mycket länge på verkställighet.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteskrivelse den 7 oktober 2019 med tillhörande bilagor.

Omsorgsförvaltningen
Rapport

Kommunfullmäktige

Handläggare:
Camilla Viberg

Rapport av ej verkställda beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 30 september 2019

Kommuner är enligt 16 kap 6 f - h §§ SoL och 28 f - h §§ LSS skyldiga att rapportera beslut om bistånd (enligt 4 kap 1 § SoL) och insatser (enligt 9 § LSS) som inte har verkställts inom tre månader till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige. Det gäller både beslut som inte verkställts inom tre månader och avbrott i verkställigheten i längre än tre månader.

Den ansvariga nämnden ska varje kvartal rapportera till kommunfullmäktige antalet gynnande beslut enligt SoL och insatser enligt LSS som inte verkställts inom tre månader från dagen för beslut, eller där avbrott i verkställigheten varit längre än tre månader. I rapporten ska det stå vilka typer av bistånd som besluten gäller och hur lång tid som gått sedan varje beslut togs.

Uppgifterna i rapporten ska vara avidentifierade och ska inte kunna spåras till en enskild person. Det ska framgå hur många (eller hur stor andel) av besluten som gäller kvinnor respektive män.

Den bifogade rapporten gäller för perioden 1 juli till och med 30 september 2019.

Totalt är det under den perioden 104 beslut som inte har verkställts inom 3 månader. Fördelat på kön är det 37 kvinnor och 67 män.

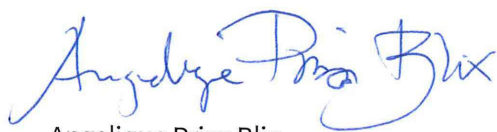
De främsta anledningarna till att besluten om bostad med särskild service och kontaktperson inte har verkställts är:

- brist ledig bostad

- brist på personal
- annat skäl

Omsorgsnämnden har sammanställt alla beslut som inte har verkställts inom tre månader 30 september 2019 i bifogad rapport (**bilaga 1a och 1b**).

Omsorgsnämnden



Angelique Prinz Blix

Ordförande



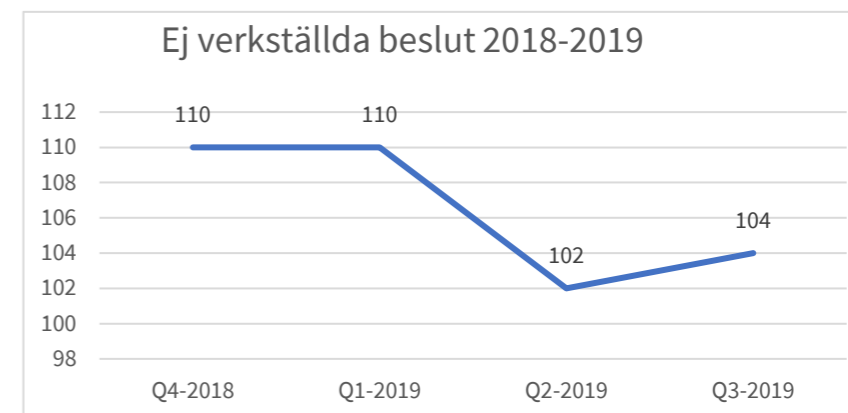
Peter Jernberg

Sekreterare

Bilaga 1a Sammanställning av ej verkställda SoL-och LSS-beslut kvartal 3, 2019
Tabell 1. Totalt antal ej verkställda SoL-och LSS-beslut

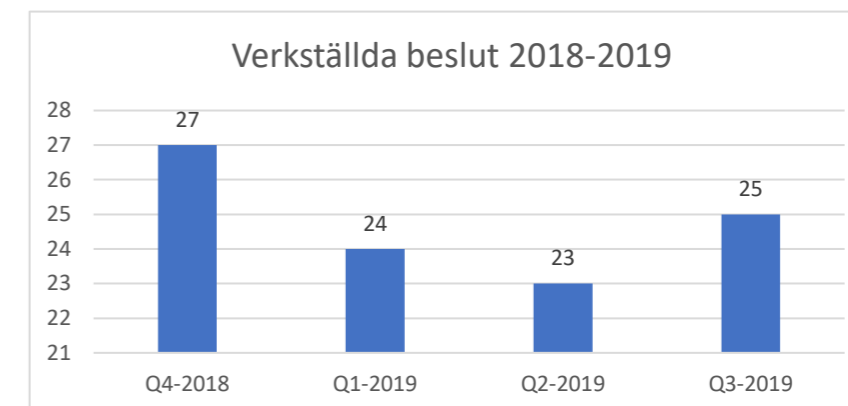
Kön	Q4, 2018	Q1, 2019	Q2, 2019	Q3, 2019
Män/pojkar, SoL-beslut	7	8	11	6
Kvinnor/flickor, SoL-beslut	5	5	7	12
Män/pojkar, LSS-beslut	63	62	62	61
Kvinnor/flickor, LSS-beslut	35	35	22	25
Summa	110	110	102	104

Kommentar till tabell 1: Siffrorna avser beslut där det gått mer än tre månader sedan beslutsdatum eller avbrottsdatum, och som därmed rapporteras till IVO.


Tabell 2. Totalt antal verkställda SoL-och LSS-beslut

Kön	Q4, 2018	Q1, 2019	Q2, 2019	Q3, 2019
Män/pojkar, SoL-beslut	3	1	3	3
Kvinnor/flickor, SoL-beslut	3	1	1	1
Män/pojkar, LSS-beslut	17	15	9	16
Kvinnor/flickor, LSS-beslut	4	7	10	5
Summa	27	24	23	25

Kommentar till tabell 2: Siffrorna avser verkställda beslut, av de som tidigare rapporterats som ej verkställda. Det är alltså ingen total över samtliga verkställda beslut.



Tabell 3. Beviljade SoL-beslut som ej verkställt inom tre månader, 30 september 2019 (Q3)

	Antal män	Antal kvinnor	Antal giltiga beslut män	Antal giltiga beslut kvinnor	Andel ej verkställda		Orsak till ej verkställda beslut			
					män	kvinnor	Brist, ledig bostad	Brist, personal	Den enskilde har tackat nej	Annat skäl
SoL-insatser										
Kontaktperson, SoL	2	3	88	133	2%	2%				5
Korttidsboende korttidshem, SoL	0	1	0	1		100%	1			
Korttidsboende socialpsykiatri, SoL	1	0	13	5	8%	0%	1			
Ledsagning, SoL	0	4	58	87	0%	5%				4
Särskilt boende socialpsykiatri, SoL	2	4	130	98	2%	4%	5		1	
Träningsboende, SoL	1	0	11	7	9%	0%				1
Summa	6	12	300	331			7	0	1	10

Tabell 4. Beviljade LSS-beslut som ej verkställt inom tre månader, 30 september 2019 (Q3)

	Antal män	Antal kvinnor	Antal giltiga beslut män	Antal giltiga beslut kvinnor	Andel ej verkställda		Orsak till ej verkställda beslut			
					Män	Kvinnor	Brist, ledig bostad	Brist, personal	Den enskilde har tackat nej	Annat skäl
LSS-insatser										
Avlösarservice, LSS	5	1	106	46	5%	2%		3		3
Bostad med särskild service, LSS (barn)	0	1	8	5	0%	20%	1			
Bostad med särskild service, LSS (vuxna)	38	12	408	258	9%	5%	40		10	
Daglig verksamhet	0	2	557	385	0%	1%				2
Kontaktperson, LSS	10	2	219	172	5%	1%		5		7
Korttidsvistelse, LSS	2	4	126	70	2%	6%		3		3
Ledsagarservice, LSS	6	3	155	94	4%	3%		3	1	5
Summa	61	25	1579	1030			41	14	11	20

Kommentar tabell 3 och 4: Exempel på "Annat skäl" är att det inte har gått att nå den enskilde för erbjudande om verkställighet, eller att den enskilde vill avvakta med att få sitt beslut verkställt.

Bilaga 1b Tid för verkställighet kvartal 3 2019
Ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2019-09-30
Man	2019-04-26		SoL	Annat boende träningsboende SoL	157
Kvinna	2019-06-26		LSS	Avlösarservice LSS	96
Man	2019-04-23		LSS	Avlösarservice LSS	160
Man	2019-06-10		LSS	Avlösarservice LSS	112
Man	2017-10-27		LSS	Avlösarservice LSS	703
Man	2018-03-20		LSS	Avlösarservice LSS	559
Man	2018-12-17		LSS	Avlösarservice LSS	287
Kvinna	2019-06-27		LSS	Bostad med särskild service barn LSS	95
Kvinna	2017-10-25		LSS	Bostad med särskild service LSS	705
Man	2019-05-21		LSS	Bostad med särskild service LSS	132
Man	2019-04-10		LSS	Bostad med särskild service LSS	173
Man	2019-06-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	103
Man	2019-02-04		LSS	Bostad med särskild service LSS	238
Man	2016-05-16		LSS	Bostad med särskild service LSS	1232
Man	2019-02-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	216
Man	2019-03-25		LSS	Bostad med särskild service LSS	189
Man	2018-11-29		LSS	Bostad med särskild service LSS	305
Man	2019-06-07		LSS	Bostad med särskild service LSS	115
Kvinna	2016-08-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	1133
Man	2019-05-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	126
Man	2018-10-25		LSS	Bostad med särskild service LSS	340

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2019-09-30
Kvinna	2016-08-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	1133
Kvinna	2018-02-01		LSS	Bostad med särskild service LSS	606
Kvinna	2018-06-20		LSS	Bostad med särskild service LSS	467
Man	2014-11-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	1768
Man	2017-05-22		LSS	Bostad med särskild service LSS	861
Kvinna	2015-10-21		LSS	Bostad med särskild service LSS	1440
Man	2019-02-28		LSS	Bostad med särskild service LSS	214
Kvinna	2016-12-13		LSS	Bostad med särskild service LSS	1021
Man	2019-01-16		LSS	Bostad med särskild service LSS	257
Man	2019-02-14		LSS	Bostad med särskild service LSS	228
Man	2019-04-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	160
Man	2019-04-15		LSS	Bostad med särskild service LSS	168
Kvinna	2018-12-14		LSS	Bostad med särskild service LSS	290
Man	2018-11-01		LSS	Bostad med särskild service LSS	333
Kvinna	2019-02-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	223
Man	2016-12-05		LSS	Bostad med särskild service LSS	1029
Man	2019-03-11		LSS	Bostad med särskild service LSS	203
Man	2016-10-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	1069
Man	2018-04-05		LSS	Bostad med särskild service LSS	543
Man	2018-03-09		LSS	Bostad med särskild service LSS	570
Man	2018-07-13		LSS	Bostad med särskild service LSS	444
Kvinna	2018-06-01		LSS	Bostad med särskild service LSS	486
Man	2018-05-22		LSS	Bostad med särskild service LSS	496
Man	2018-09-18		LSS	Bostad med särskild service LSS	377
Man	2018-12-12		LSS	Bostad med särskild service LSS	292
Man	2017-09-20		LSS	Bostad med särskild service LSS	740
Man	2018-01-08		LSS	Bostad med särskild service LSS	630
Man	2018-01-12		LSS	Bostad med särskild service LSS	626
Man	2017-10-09		LSS	Bostad med särskild service LSS	721
Man	2018-05-21		LSS	Bostad med särskild service LSS	497
Man	2018-05-28		LSS	Bostad med särskild service LSS	490

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2019-09-30
Man	2019-06-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	96
Man	2019-01-23		LSS	Bostad med särskild service LSS	250
Kvinna	2018-12-19		LSS	Bostad med särskild service LSS	285
Man	2019-04-11		LSS	Bostad med särskild service LSS	172
Kvinna	2019-04-02		LSS	Bostad med särskild service LSS	181
Man	2018-08-20		LSS	Bostad med särskild service LSS	406
Kvinna	2016-12-06		LSS	Daglig verksamhet LSS	1028
Kvinna	2017-10-25		LSS	Daglig verksamhet LSS	705
Man		2018-12-01	LSS	Kontaktperson LSS	303
Man	2019-06-25		LSS	Kontaktperson LSS	97
Man	2019-04-10		LSS	Kontaktperson LSS	173
Man	2019-03-21		LSS	Kontaktperson LSS	193
Kvinna	2019-02-07		LSS	Kontaktperson LSS	235
Man	2018-01-22		LSS	Kontaktperson LSS	616
Man	2019-06-17		LSS	Kontaktperson LSS	105
Man	2019-05-17		LSS	Kontaktperson LSS	136
Kvinna	2019-05-21		LSS	Kontaktperson LSS	132
Man	2019-02-27		LSS	Kontaktperson LSS	215
Man	2019-05-17		LSS	Kontaktperson LSS	136
Man		2019-05-22	LSS	Kontaktperson LSS	131
Kvinna	2019-02-26		SoL	Kontaktperson SoL	216
Kvinna	2019-03-28		SoL	Kontaktperson SoL	186
Kvinna	2019-06-13		SoL	Kontaktperson SoL	109
Man	2018-11-22		SoL	Kontaktperson SoL	312
Man	2019-05-20		SoL	Kontaktperson SoL	133
Man	2018-12-14		SoL	Korttidsboende socialpsykiatri SoL	290
Kvinna	2018-05-24		SoL	Korttidsboende SoL	494
Kvinna	2018-12-17		LSS	Korttidsvistelse LSS	287
Man	2019-06-12		LSS	Korttidsvistelse LSS	110
Man	2019-06-25		LSS	Korttidsvistelse LSS	97

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar till 2019-09-30
Kvinna	2019-06-10		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	112
Kvinna	2019-06-04		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	118
Kvinna		2019-05-28	LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	125
Kvinna	2018-10-25		LSS	Ledsagarservice LSS	340
Kvinna		2018-11-15	LSS	Ledsagarservice LSS	319
Man		2018-07-23	LSS	Ledsagarservice LSS	434
Man		2019-01-01	LSS	Ledsagarservice LSS	272
Man		2019-06-24	LSS	Ledsagarservice LSS	98
Man	2019-01-03		LSS	Ledsagarservice LSS	270
Kvinna		2018-12-01	LSS	Ledsagarservice LSS	303
Man	2018-09-10		LSS	Ledsagarservice LSS	385
Man	2019-04-23		LSS	Ledsagarservice LSS	160
Kvinna	2019-04-05		SoL	Ledsugning SoL	178
Kvinna	2018-09-06		SoL	Ledsugning SoL	389
Kvinna	2019-06-10		SoL	Ledsugning SoL	112
Kvinna	2019-05-28		SoL	Ledsugning SoL	125
Kvinna	2018-10-22		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	343
Kvinna	2019-01-23		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	250
Man	2018-02-21		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	586
Man	2019-01-25		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	248
Kvinna	2019-04-10		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	173
Kvinna	2019-05-15		SoL	Särskilt boende socialpsykiatri SoL	138

Avslut av ej verkställda beslut

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar från beslut till avslut	Dagar från avbrott till avslut
Man	2019-03-05		SoL	Annat boende träningsboende SoL	209	
Man		2018-11-01	LSS	Avlösarservice LSS		314
Man		2018-11-01	LSS	Avlösarservice LSS		322
Man		2018-11-26	LSS	Avlösarservice LSS		266
Man	2017-10-25		SoL	Avlösarservice SoL	660	
Man	2017-08-30		LSS	Bostad med särskild service LSS	670	
Man	2017-10-16		LSS	Bostad med särskild service LSS	693	
Man	2018-10-26		LSS	Kontaktperson LSS	278	
Man	2018-05-28		LSS	Korttidsvistelse LSS stödfamilj	449	
Man	2018-10-19		LSS	Ledsagarservice LSS	305	
Man		2018-11-26	LSS	Ledsagarservice LSS		288
Man	2019-05-27		LSS	Ledsagarservice LSS	114	
Man	2019-02-27		SoL	Ledsugning SoL	170	

Verkställighet

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar från beslut till verkställighet	Dagar från avbrott till verkställt
Man	2018-12-03		LSS	Avlösarservice LSS	247	
Man	2019-02-22		LSS	Avlösarservice LSS	214	
Man		2019-01-01	SoL	Avlösarservice SoL		228
Man	2019-03-14		SoL	Avlösarservice SoL	148	
Man	2019-03-18		SoL	Avlösarservice SoL	144	
Man	2018-08-13		LSS	Bostad med särskild service LSS	330	
Man	2018-04-13		LSS	Bostad med särskild service LSS	517	
Man	2018-08-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	370	
Kvinna		2012-08-20	LSS	Bostad med särskild service LSS		2579
Man	2018-09-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	363	
Kvinna	2016-10-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	1009	
Man	2016-06-22		LSS	Bostad med särskild service LSS	1189	
Man	2017-04-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	869	
Man	2017-09-27		LSS	Bostad med särskild service LSS	656	
Kvinna	2018-09-07		LSS	Bostad med särskild service LSS	373	
Man	2018-04-26		LSS	Bostad med särskild service LSS	493	
Man	2018-06-18		LSS	Daglig verksamhet LSS	455	
Kvinna	2018-05-02		LSS	Daglig verksamhet LSS	511	
Man	2019-04-08		LSS	Daglig verksamhet LSS	169	
Man	2018-05-28		LSS	Daglig verksamhet LSS	430	
Man	2019-05-15		LSS	Kontaktperson LSS	134	
Kvinna		2019-05-22	LSS	Kontaktperson LSS		106
Kvinna		2018-12-04	SoL	Kontaktperson SoL		237
Man	2018-03-09		LSS	Korttidsvistelse LSS		570

Kön	Beslutsdatum	Datum för avbrott	Lagrum	Typ av insats LSS/SoL	Dagar från beslut till verkställighet	Dagar från avbrott till verkställt
Man		2019-05-02	LSS	Ledsagarservice LSS		126
Man		2018-12-04	SoL	Ledsagning SoL		168

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 styr signaler 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?

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?
- 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 revisionens analyser, 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

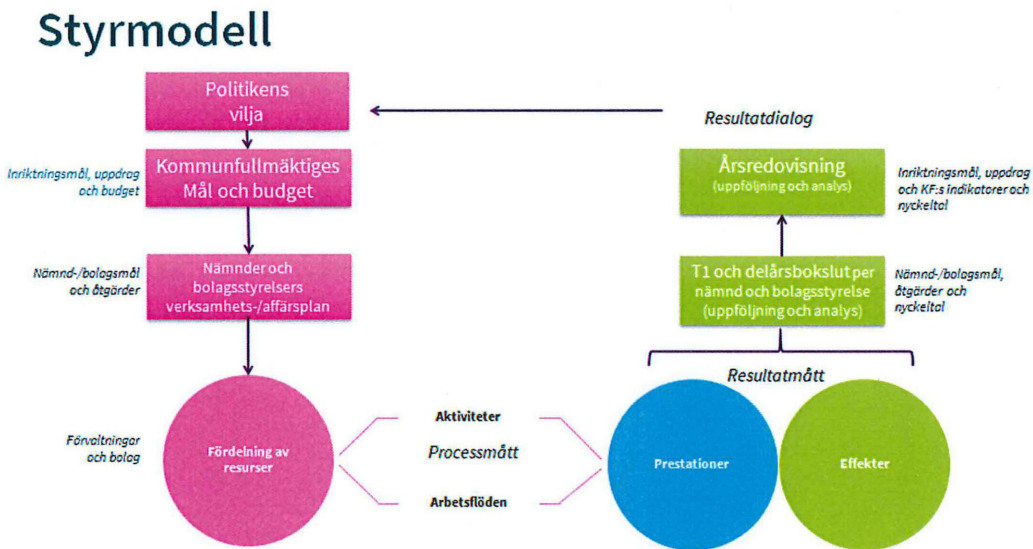
3 Resultat av granskningen

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>

KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

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 könsuppdelade. 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.

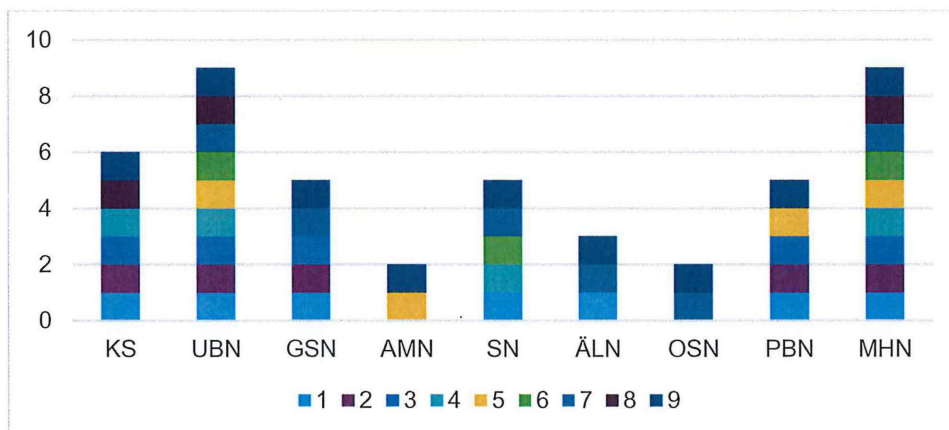
3.2.1 Har styrelse och nämnder brutit ned kommunfullmäktiges inriktningsmål till egna mål och strategier?

Vi har granskat nämndernas nedbrytning av fullmäktigemålen till egna mål och strategier genom att gå igenom nämndernas verksamhetsplaner, samt ställt frågor i en webb-enkät 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 styr dokument 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.

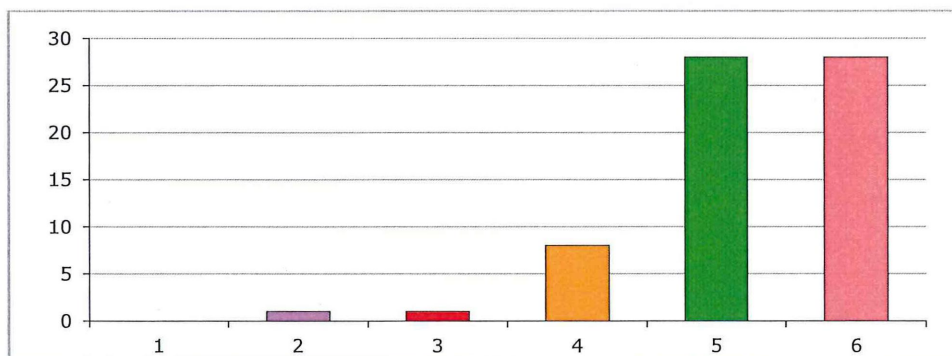
3.2.2 Framgår det tydligt hur nedbrutna mål ska uppnås, åtgärder för genomförande samt hur dessa ska följas upp?

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: *Måluppfyllelse 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: *I 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 styrssystem 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 äldrenämnden 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

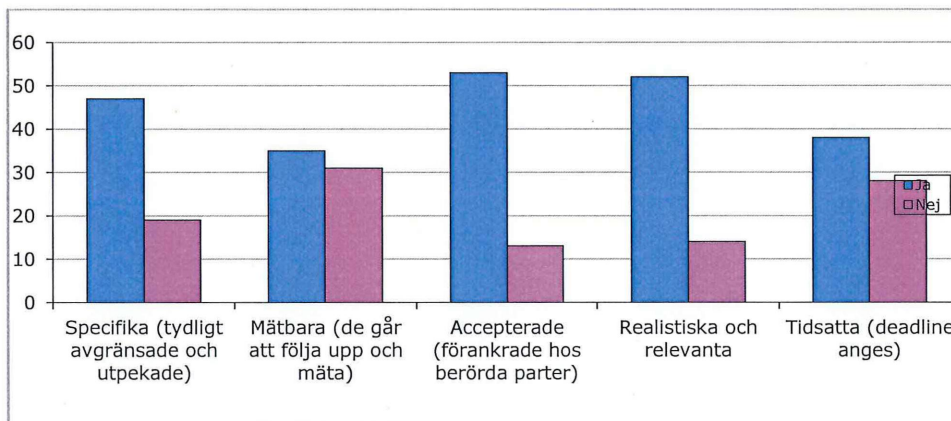
2019-11-22

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 enkättagarna 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 kärnuppdraget 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 åstadkommits 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 vårdnämnden.

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 vårdnämnden 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 ligger fokus på genomförandet av uppdrag och åtgärder, snarare än på vad det lett till i form av resultat och effekter.

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/Valsätra 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 äldrenämnden 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.



KPMG AB

Granskning av kommunens mål- och resultatstyrning

2019-11-22

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 "måluppfyllelse" 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.

2019-11-22

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 måluppfyllelse.



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 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.
- 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

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum: 2019-11-22
Diarienummer: KRN-2019/48

Mottagare
Kommunstyrelsen
Plan- och byggnadsnämnden

För kännedom med möjlighet att yttra sig:
Uppsalahem AB
Uppsala Vatten & Avfall AB
Uppsala Skolfastigheter AB
Uppsala Parkering AB

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunens plan- mark- och exploateringsverksamhet

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens plan-, mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrande dokument, organisation, resurser, processer och rutiner är tillräckligt ändamålsenliga för att plan-, mark- och exploateringsverksamheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till behov och uppdrag.

Vår övergripande bedömning är att styrningen och uppföljningen avseende plan- mark- och exploateringsverksamheten inom stadsbyggnadsförvaltningen är tillfredsställande. Detta beror på att man utvecklat och implementerat styrande dokument, genomfört en tydlig styrning av organisationen samt utvecklat samhällsbyggnadsprocessen och projektstyrningen. Dock kvarstår att utveckla fler processer och införa ett bättre systemstöd.

Stadsbyggnadsförvaltningen (SBF) och plan- och byggnadsnämnden har en systematisk uppföljning av mål och uppdrag och det systematiska och kontinuerliga utvecklingsarbete som pågår gällande processer, digitalisering, projekthantering m.m. torde innebära bättre möjligheter för SBF att kunna visa att organisation, resurser, processer och system samverkar på ett sådant sätt att planeringen och uppföljningen av uppdrag och mål sker på ett hållbart sätt.

Vi lämnar följande rekommendationer:

1. Stadsbyggnadsförvaltningen bör i fortsättningen beskriva och säkerställa att de väsentligaste utvecklingsinsatserna rörande processer, system m.m. redovisas till plan- och byggnadsnämnden.
2. SBF bör ta fram processbeskrivningar och förtydliga rollbeskrivningar för exploateringsverksamheten.
3. SBF bör överväga att komplettera internkontrollplanen genom att i denna koppla ihop beskrivna risker med de processbeskrivningar som nu utvecklas i allt större omfattning.
4. SBF bör, i samband med utveckling av sina processer, överväga att på sikt koppla ihop processarbetet med utveckling av ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen.
5. SBF bör åskådliggöra de viktigaste utvecklingsinsatserna i en utvecklingsplan där insatserna kan kopplas till olika delar i verksamhetsplanen och där risker som påverkar utvecklingen anges. Exempel på risker har framkommit under granskningen och är kända av SBF.
6. SBF bör löpande stämma av och dokumentera att de olika utvecklingsinsatser som görs kan avstämmas mot hur dessa bidrar till att styra och följa upp mot uppdrag och mål.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden senast 2020-02-29 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, anders.petersson@kpmg.se. Rapporten översändes också för kännedom till ett urval av de kommunala bolag som berörs av samhällsbyggnadsfrågorna. Bolagen erbjuds att yttra sig.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av plan- mark- och exploaterings- verksamheten

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 16

Antal bilagor 6



Uppsala kommun
Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten
Rapport
2019-11-22

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metoder	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Stadsbyggnadsförvaltningens organisation och styrning	5
3.2	Styrning och uppföljning av verksamheten	8
3.3	Ändamålsenlighet i styrning och uppföljning	14

Bilagor

- Bil. 1 Interna och externa regelverk
- Bil. 2 SBF organisation och resurser
- Bil. 3 Exempel på roller och ansvar
- Bil. 4 Styrning av SBF
- Bil. 5 Samhällsbyggnadsprocessen
- Bil. 6 Internkontrollplan och MEX-plan

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens plan-, mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om styrande dokument, organisation, resurser, processer och rutiner är tillräckligt ändamålsenliga för att plan-, mark- och exploateringsverksamheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till behov och uppdrag.

Övergripande bedömningar

Vår övergripande bedömning är att styrningen och uppföljningen avseende plan- mark- och exploateringsverksamheten inom stadsbyggnadsförvaltningen är tillfredsställande.

Detta beror på att man utvecklat och implementerat styrande dokument, genomfört en tydlig styrning av organisationen samt utvecklat samhällsbyggnadsprocessen och projektstyrningen. Dock kvarstår att utveckla fler processer och införa ett bättre systemstöd.

Stadsbyggnadsförvaltningen och plan- och byggnadsnämnden har en systematisk uppföljning av mål och uppdrag och det systematiska och kontinuerliga utvecklingsarbete som pågår gällande processer, digitalisering, projekthantering m.m. torde innebära bättre möjligheter för SBF att kunna visa att organisation, resurser, processer och system samverkar på ett sådant sätt att planeringen och uppföljningen av uppdrag och mål sker på ett hållbart sätt.

Bedömningar och rekommendationer utifrån revisionsfrågorna

1. Har stadsbyggnadsförvaltningen organisation och resurser för att utforma lämpliga styrdokument, processer, rutiner och projekt med hänsyn till externa krav och kommunens mål och uppdrag?

Svar: Ja, det finns en organisation med resurser och med kapacitet att utveckla styrmedel och processer.

Rekommendation

- Stadsbyggnadsförvaltningen bör i fortsättningen beskriva och säkerställa att de väsentligaste utvecklingsinsatserna rörande processer, system m.m. redovisas till plan- och byggnadsnämnden.
2. Styr och följs plan-, mark- och exploateringsverksamheten upp på ett sådant sätt att mål och uppdrag uppfylls och kan redovisas?

Svar: Ja, stadsbyggnadsförvaltningen redovisar löpande och systematiskt sina resultat mot uppdrag och mål. Dock att detta arbete kan underlättas när utveckling av processer och system har kommit längre.

Rekommendationer

- SBF bör ta fram processbeskrivningar och förtydliga rollbeskrivningar för exploateringsverksamheten.

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- SBF bör överväga att komplettera internkontrollplanen genom att i denna koppla ihop beskrivna risker med de processbeskrivningar som nu utvecklas i allt större omfattning.
 - SBF bör, i samband med utveckling av sina processer, överväga att på sikt koppla ihop processarbetet med utveckling av ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen.
 - SBF bör åskådliggöra de viktigaste utvecklingsinsatserna i en utvecklingsplan där insatserna kan kopplas till olika delar i verksamhetsplanen och där risker som påverkar utvecklingen anges. Exempel på risker har framkommit under granskningen och är kända av SBF.
3. Leder utformningen och styrningen/uppföljningen av plan-, mark- och exploateringsverksamheten till att verksamheten på ett ändamålsenligt sätt uppnår de förväntningar som kommunen har?

Rekommendation

- SBF bör löpande stämma av och dokumentera att de olika utvecklingsinsatser som görs kan avstämmas mot hur dessa bidrar till att styra och följa upp mot uppdrag och mål.

2 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens plan-, mark- och exploateringsverksamhet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Plan- och byggnadsnämnden ansvarar främst för uppgifter enligt plan- och bygglagen, inklusive de lagar och andra föreskrifter som hör till denna lag, med undantag för översiktsplanering. Nämnden planerar också för, och ger förslag till, inrättande av områdesskydd såsom natur- och kulturresevat. Nämnden har också ansvar för uppgifter enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag. I kommunen finns, vad gäller plan-, mark- och exploateringsverksamhet, dessutom Mark- och exploateringsutskottet under Kommunstyrelsen.

En av utgångspunkterna för Plan- och byggnadsnämndens arbete är Uppsala kommuns Översiktsplan 2016 med bland annat ett avsnitt om mark- och vattenanvändning.

I kommunens "Mål- och Budget 2019-21" ges exempel på mål och uppdrag som berör plan-, mark- och exploateringsverksamheten:

- *Mål 3:* Uppsalas stad och landsbygd ska växa genom ett hållbart samhällsbyggande.
- *Mål 5:* Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete.

I Uppsala kommuns årsredovisning för 2018 ger Plan- och byggnadsnämnden exempel på följande framtida utmaningar:

- *Uppsalapaketen* - med planberedskap för 30 000 nya bostäder, nya spår och spårväg kommer att kräva planeringsresurser.

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- *Billigare bostäder* – mot bakgrund av det vikande bostadsbyggandet som är svårt att bedöma långsiktigt. Det är fortfarande bostadsbrist och fler bostäder behöver byggas för de med lägre inkomster.
- *Ökad digitalisering* - E- bygglov på webben är en digital tjänst som skulle effektivisera handläggningen. En lagändring infördes 2019 som innebär att om nämnden inte klarar att handlägga ärenden enligt avsedd tid så minskar intäkterna successivt.
- *Ökat behov av bostadsanpassning* - Ett ökat antal äldre i samhället kommer att påverka behovet av bostadsanpassning. Kommunens inriktning är att äldre ska kunna bo kvar hemma så länge som möjligt.

2.1 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om styrande dokument, organisation, resurser, processer och rutiner är tillräckligt ändamålsenliga för att plan-, mark- och exploateringsverksamheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt med hänsyn till behov och uppdrag.

Följande revisionsfrågor är aktuella:

1. Har stadsbyggnadsförvaltningen organisation och resurser för att utforma lämpliga styrdokument, processer, rutiner och projekt med hänsyn till externa krav och kommunens mål och uppdrag?
2. Styrts och följs plan-, mark- och exploateringsverksamheten upp på ett sådant sätt att mål och uppdrag uppfylls och kan redovisas?
3. Leder utformningen och styrningen/uppföljningen av plan-, mark- och exploateringsverksamheten till att verksamheten på ett ändamålsenligt sätt uppnår de förväntningar som kommunen har?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser de delar av stadsbyggnadsförvaltningens verksamhet som i större omfattning arbetar med plan- mark- och exploateringsverksamhet. Se bilaga 1 för tydliggörande.

2.3 Revisionskriterier

De kriterier som ligger till grund för analys, bedömning och rekommendationer är hämtade från kommunallagens 6 kapitel samt reglemente för intern kontroll och tillämpningsanvisningar.

Den interna kontrollen är viktig att utgå från då den är ett medel för ledningens kontroll av att verksamheten efterlever lagar, förordningar och riktlinjer. Intern kontroll är en process i vilken styrelse, nämnder, förvaltningsledningar och annan personal genomför verksamheten på ett sådant sätt att man skaffar sig rimlig säkerhet om att målen uppnås.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser plan- och byggnadsnämnden och till viss del kommunstyrelsen.

2.5 Metoder

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med stadsbyggnadsdirektören samt avdelningscheferna för programkontoret, plan- och byggavdelningen respektive mark och exploateringsavdelningen inom stadsbyggnadsförvaltningen.

Faktagranskning av rapportens innehåll har skett av de som intervjuats.

3 Resultat av granskningen

Granskningen visar att stadsbyggnadsförvaltningen under en tid bedrivit ett systematiskt utvecklingsarbete vad gäller hela verksamheten. Inte minst gäller det utformning av styrande dokument och processutveckling med särskild utveckling av samhällsbyggnadsprocessen. Granskningen har därför inkluderat att åskådliggöra och verifiera denna utveckling.

3.1 Stadsbyggnadsförvaltningens organisation och styrning

Nedanstående redogörelse syftar till att översiktligt beskriva vad som finns inom förvaltningen i form av organisation, resurser, styrande dokument, processer och projekthantering.

3.1.1 Exempel på styrande förutsättningar

Interna och externa regelverk

Stadsbyggnadsförvaltningen har två uppdragsgivare, nämligen kommunstyrelsen (KS) och plan- och byggnadsnämnden (PBN).

I *bilaga 1* framgår exempel på interna och externa regelverk som påverkar verksamheten. Där finns den lagstiftning som i mycket reglerar plan- mark- och exploateringsverksamheten.

Mål kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens "Verksamhetsplan och budget 2019" och i kommunens delårsrapport per augusti 2019 finns exempel på mål som avser Stadsbyggnadsnämnden och Stadsbyggnadsförvaltningen (SBF).

Exempelvis Mål 5 "Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete" och:

- delmålet 5.2 "*Bidra till ökad tillgång på mark och lokaler i olika prisklasser och lägen för företag som behöver växa eller önskar etablera sig i Uppsala (PBN och KS)*"
- delmålet 5.7 "*Genom innovation och nya lösningar vid byggande och förnyelse av bostäder skapa förutsättningar som bidrar till lägre boendekostnader (KS, PBN, Uppsalahem och UKFAB).*"

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- delmålet 5.8 "Utveckla utbudet av bostäder för äldre genom att verka för fler seniorbostäder med gemensamhetslokaler och moderna servicehus (ÄLN, KS och PBN)."

Mål PBN

Plan- och byggnadsnämnden har i "Verksamhetsplan och budget 2019" som utgångspunkt för verksamheten, och därmed för SBF:s verksamhet, angett kommunfullmäktiges inriktningsmål, nämndens mål och budget, strategier respektive åtgärder. Dessutom anges styrdokument, uppföljningsplan och nyckeltal.

Planen har samma struktur som kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget för 2019.

I plan- och byggnadsnämndens "Verksamhetsplan och budget 2019" och med koppling till också kommunfullmäktiges inriktningsmål finns bland annat:

- Inriktningsmål 1 Ekonomi – Nämndens åtgärder: *Säkra resurssättning och tidsplaner utifrån projektportföljprioritering.*
- Inriktningsmål 2 Attraktivt Uppsala - Nämndens åtgärder: *Prioritering av detaljplanläggning i områden med hög social oro/problem.*
- Inriktningsmål 3 Smart och hållbar tillväxt – Nämndens åtgärder: *Stärk det hållbara resandet genom planläggning för de stora infrastrukturprojekten kopplade till Uppsalapaketet.*
- Inriktningsmål 3 Smart och hållbar tillväxt – Nämndens uppdrag rörande digitalisering:
 - *Digitalisera för en effektiv handläggning och informativ webb för byggaktörer och medborgare.*
 - *Aktivt och strategiskt söka extern finansiering för digital utveckling och innovation.*
 - *Införande av DHS (digitalt ärendehanteringssystem), med koppling till GIS-plattformen och andra verktyg som möjliggör ett helt digitalt arbetssätt.*
 - *Ta fram en pedagogisk, tydlig och informerande e-tjänst med syfte att ge en presumtiv sökande tillräckligt med information till ett bygglov- eller anmälanärende för varje enskilt fall.*
 - *Genomföra förstudie avseende digitalisering av detaljplaner.*
 - *Strategi för användande av 3D-verktyg där detta ökar förståelsen för planens konsekvenser och utvecklar nämndens användande av 3D.*
- Inriktningsmål 5 Bostad och arbete – Nämndens åtgärder:
 - *Detaljplaner och bygglov för 2000- 3000 nya bostäder enligt översiktsplanen.*
 - *Detaljplaner och bygglov för 2000 nya arbetsplatser enligt översiktsplanen.*

3.1.2 Organisation och resurser

Organisation och resurser

Organisationen med cirka 560 medarbetare framgår av *bilaga 2* med markering av vilka avdelningar som främst berörs av plan- mark- och exploateringsverksamheten.

Totalt har plan- mark- och exploateringsavdelningen cirka 50 medarbetare och plan- och byggavdelningen cirka 130 medarbetare.

Generellt uppger de intervjuade att kompetensförsörjning och kompetensutvecklingen är bra. Som ett exempel kan nämnas att tre handläggare inom plan- och byggavdelningen arbetar med Uppsalapaketet.

Roller och ansvar

SBF har tagit fram ett förslag med roller, ansvar och arbetsuppgifter för: projektägare, styrgruppsmedlem, operativ projektägare, projektledare, projektdeltagare, mottagare och projektadministratör. I *bilaga 3* framgår exempel för projektägare och projektledare.

Systemstöd

SBF har inget projektstödsverktyg varför undersökning pågår om lämpligt sådant.

För att kalkylering och uppföljning ska underlättas finns behov också av möjlighet till bättre projektredovisning i ekonomisystemet Agresso.

Det befintliga dokumenthanteringssystemet på SBF kommer att ersättas av ett gemensamt digitalt handläggningssystem för kommunen (DHS) under nästa år.

3.1.3 Bedömningar

Styrande förutsättningar

Det finns ett extensivt regelverk som styr plan- mark- och exploateringsverksamheten. Därtill kommer många inriktningsmål från kommunfullmäktige/kommunstyrelsen och plan- och byggnadsnämnden.

Vi har valt att åskådliggöra detta ovan i avsnitt 2 Bakgrund och avsnitt 3.1.1 Styrande förutsättningar med tanke att koppla de olika målen till den redogörelse som finns i avsnitt 3.2.5 Uppföljning av verksamheten.

Vår bedömning är att målen behandlas och redovisas av SBF och PBN och vi har strukit under vissa ord som exempelvis avser projektportfölj och digitalisering.

Organisation, resurser, roller och ansvar

Vår bedömning är att det finns en tydlig organisation med utprickade resurser för plan- mark- och exploateringsverksamheten där kompetensförsörjningen och – utvecklingen är tillräcklig.

Dock är det först på senare tid som roller och ansvar börjat beskrivas på ett tydligt sätt för främst projektverksamheten inklusive exploateringsverksamheten.

Systemstöd

De intervjuade pekar på behov av ett förbättrat systemstöd för projekt och projektredovisning. Där finns det pågående aktiviteter för projektstödsverktyg liksom för framtida dokumenthanteringsstöd.

3.1.4 Rekommendation

Stadsbyggnadsförvaltningen bör i fortsättningen beskriva och säkerställa att de väsentligaste utvecklingsinsatserna rörande processer, system m.m. redovisas till plan- och byggnadsnämnden.

3.2 Styrning och uppföljning av verksamheten

3.2.1 Allmänt

Verksamheten styrs av de förutsättningar som kommunfullmäktige, kommunstyrelse och plan- och byggnadsnämnd ger.

Det finns alltid en avvägning mellan drift och investeringar där en "övervältring" av kostnader på driften kan förorsaka styrningsproblem inom förvaltningen.

De risker som nämnts i intervjuerna avser:

- Att det inte finns tillräcklig marknad för expansion p.g.a. exempelvis konjunkurläget. Åtgärderna är här att kommunicera med marknaden.
- Målkonflikter.
- Förmåga att hämta hem investeringar och förbättrad kostnadskontroll.
- Hur snabbt Uppsalapaketet kan förverkligas och hur portföljstrategin påverkar paketet och förhållandet till privata initiativ i t.ex. staden.
- Uthållighet.
- Systemstöd.
- Sättet att mäta "plantiden" vid myndighetsutövning inom plan- och byggnadsavdelningen måste ske i överensstämmelse med hur samtliga aktuella resurser kommer in i processen.
- Avvägningen mellan inkommande planärenden och personalresurser, d.v.s. åtgärder för att påverka antal ärenden per person.

Kvalitetssäkring sker i samband med samhällsbyggnadsprocessen, men förvaltningen som sådan har inte utvecklat ett övergripande kvalitetsledningssystem.

3.2.2 Styrning av stadsbyggnadsförvaltningen

Den övergripande styrningen och samspelet mellan politik, förvaltning och projektverksamhet framgår av *bilaga 4*.

Av bilagans sida 2 framgår hur samspelet sker mellan den administrativa nivån och den operativa nivån vad gäller exploateringsverksamheten. Det är projektledare inom

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

mark- och exploateringsavdelningen som skriver projektdirektiven som ska till kommunstyrelsen, dock först efter att SBF:s styrgrupp har godkänt direktiven.

Plan- och byggavdelningen, liksom förvaltningen i stort, tar fram underlag till delårsrapporteringen till plan- och byggnadsnämnden. Avdelningen har cirka 40 ärenden per månad till nämnden, vilket man anser för mycket. Nämnden ändrar nu på delegationsordningen för bland annat landsbyggsprojekt så att mer kan beslutas av handläggare på avdelningen. Däremot återtas delegationer vad gäller "stora" byggen (> 10 000 kvm) och kontor (>5 000 kvm).

3.2.3 Exempel på inriktning av arbetet

Av delårsrapporten i augusti 2019 framgår:

- *Arbetet med kvalitetssäkring av exploateringsverksamhetens samtliga pågående projekt avslutades under första kvartalet 2019. Som en fortsättning av arbetet genomförs nu löpande kvalitetssäkring av samtliga pågående projekt. Jämte detta arbetar förvaltningen med att upphandla och implementera projektstödsverktyg för exploateringsverksamheten."*
- *"Mark- och exploateringsverksamheten behöver förtydliga rollen som projektledare för de projekt som är mest komplexa med avseende på utbyggnad och ekonomisk uppföljning."*
- *Verksamheten fokuseras under hösten på:*
 - *Tydliggöra projektdefinitioner.*
 - *Rollbeskrivningar för projektdeltagare samt styrgrupp respektive linjechefer.*
 - *Definition av process för det linjeansvar som ligger på mark- och exploateringsverksamheten.*
 - *Tydligare skedesindelning av projekt med möjlighet till tydligare uppföljning.*
 - *Tydliggörande av process för arbete med exploateringsavtal mot faktisk kostnad.*
 - *Framtagande av nyckeltal för uppföljning och styrning av verksamheten.*

Något om exploateringsverksamheten

Den planerade expansionen med 3 000 bostäder per år påverkar bland annat exploateringsverksamheten där mer än 50% av exploateringen sker på kommunens mark. En sådan exploatering på egen mark är också i regel lönsammare än exploatering på privat mark och kommunen har "reservmark".

Det finns en markförvärvsbudget som används för bland annat inköp av "råmark" och strategin är att bara köpa sådan mark och sedan förädla innan försäljning till privata intressenter. SBF har kalkylerat med exploateringsvinster på kommunal mark.

För exploateringsverksamheten finns ännu inga processbeskrivningar på liknande sätt som för det som beskrivs nedan om samhällsbyggnadsprocessen. Man utgår från översiktsplanen och gör kontinuerliga bedömningar av "förädlingsvärde" inklusive kapitalkostnader.

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

I förverkligandet av översiktsplanen och andra planer sker samspel mellan mark- och exploateringsavdelningen och övriga avdelningar inom SBF och SBF:s styrgrupp. Kvalitetssäkring gentemot kommunstyrelsen sker genom att ta upp ärendena i två styrgrupper (se bilaga 4). Av bilagan framgår hur exploateringsprojekt hanteras "uppåt" på den administrativa nivån och "neråt" på den operativa nivån. Roller och ansvar på den operativa nivån är under utveckling.

3.2.4 Samhällsbyggnadsprocessen och dess styrning

Samhällsbyggnadsprocessen finns beskriven i *bilaga 5*.

Utöver beskrivningen i bilagan finns ett arbetsmaterial som ger betydligt mer information i varje fas av processen.

Kvalitetssäkring och processförvaltning

SBF har skapat en processförvaltning som ska ge grund för:

- Delaktighet/engagemang hos medarbetarna som arbetar i processen genom att via processteam skapa möjlighet att påverka och styra utvecklingen av processen,
- Samverkan mellan avdelningar/enheter/verksamheter genom att via processteamet skapa ett forum för utbyte av frågor kopplade till processen.
- Förståelse för sin del i processen samt kopplingar till helheten.

Det innebär bland annat att det finns processägare, processledare, processteam med processutvecklare och kvalitetssäkrare.

SBF pekar på följande utvecklingsområden:

- Att mäta processprestanda för hela och delar av processen.
- Samordning av den interna kontrollen (IKP) med processuppföljning och – utveckling.
- Ytterligare förbättrat arbete med formulering av framförallt effektmål – och uppföljning av dessa.
- Tillvarata förbättringsförslag och avvikelser på existerande process samt finna arbetssätt för att omhänderta synpunkter och avvikelser som inkommit centralt och som har bäring på processen.
- Metoder för erfarenhetsåterföring under projektens gång – både inom det enskilda projektet och för utveckling av processen.
- Det finns arbetssätt för uppdatering/förändringar av aktuell process och fasspecifika processdelar, men vi måste bli bättre på att kommunicera ut förbättringarna.
- Systematiskt arbetssätt gällande omvärldsbevakning gällande processens relaterade områden.
- Komplettera med stödverktyg för att kunna arbeta mer effektivt och stringent enligt processen.
- Öka tydligheten vid överlämningar i processens olika faser.

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- Fortsatt utveckling inom respektive avdelningsspecifik verksamhet för att i ytterligare högre utsträckning samspela väl in i processen.

Portföljstyrning

SBF har utarbetat riktlinjer för prioriteringar av enskilda projekt som baseras på följande *kriterier*.

- Förmåga att bära följdinvesteringar.
- Genomförbarhet.
- Systempåverkan.
- Kvalitet.

Varje kriterium tar upp olika frågeställningar där svaren vägs samman och åsätts en bedömning på skalan 1-5. Detta leder till rangordning av projekt.

SBF gör en *balansering*, en helhetsbedömning, av alla projektidéer och pågående projekt med avseende på:

- Balanserad portfölj.
- Beslut om "årets arbeten".
- Preliminär bedömning av vad som kan sättas igång kommande år.

SBF ger med ledning av bland annat ovanstående förslag till *mål/målnivåer* som avser: utveckling över tiden, volymer, lägen, aktörer, följdinvesteringar, koncernekonomi respektive övrig systempåverkan/-kvaliteter.

Portföljmål på 3000 bostäder finns fram till 2030 och detta relateras till översiktsplanen. På samma sätt sätts förslag till portföljmål för lokaler till näringslivet.

SBF har tagit fram en struktur för *projektdirektiv* som innehåller: kontext, effekt- och projektmål, finansiering och ekonomi, avgränsningar och beroenden, risker och möjligheter samt leveranser.

3.2.5 Uppföljning av verksamheten

Delårsrapportering i augusti 2019

I delårsrapporten per augusti 2019 anges bland annat följande:

- "Mark- och exploateringsverksamhetens resultat per augusti är ett överskott om 34 miljoner kronor, vilket är 35 miljoner kronor högre än budgeterat för perioden. I perioden har det skett markförsäljningar som ger ett överskott på 105 miljoner kronor. Resultatet påverkas även av en engångskostnad på 20 miljoner kronor som resultatförts efter kvalitetssäkring av exploateringsprojekten under våren"
- "Som exempel kan nämnas att markanvisningar riktas mot specifika aktörer med hög genomförandeförmåga och boendekoncept som matchar efterfrågan på marknaden. Samtidigt ses villkoren för markanvisningar över och nyanseras något. Det är i sammanhanget nödvändigt att lyfta fram den risk som uppkommer när merparten av marken säljs för hyresrättsprojekt."

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- *"Totalt sett förväntas ett positivt kassaflöde från exploateringsverksamheten i och med intäkter från markförsäljning och exploateringsersättningar."*

Av PBN:s uppföljningsdokument "Verksamhetsuppföljning per augusti Plan- och byggnadsnämnden" avseende 2019 framgår att inriktningsmålen och nämndmålen i hög grad kommer att uppnås under året. Exempel på information är:

- *Verksamhetens ekonomi och intäkter av inkommande ärenden har stabiliserats jämfört med 2018.*
- *Portföljprioriteringen har fortsatt inom Stadsbyggnadsförvaltningen, med syfte att gemensamt prioritera och bemanna de projekt som ger bästa nytta för Uppsalas utveckling.*
- *En stor mängd detaljplaner pågår för bostäder, verksamheter och skolor. Prognosen för helår är ca 1800 bostäder i antagna detaljplaner.*
- *Processen med planbesked är mer omfattande i förvaltningens nya portföljhantering, för att säkra att bedömningar väger in förvaltningens alla aspekter. Antal antagna detaljplaner är 5 st jämfört med 14 föregående period.*
- *Efterfrågan av plan och byggs tjänster har stabiliserat sig under 2019 jämfört med föregående år. Det leder till mer stabil och förutsägbar ekonomi och återtillsättning av medarbetare när vakanser uppstår.*
- *Planering av införandet av det nya digitala handläggningssystemet DHS har varit tidskrävande och upptar nästan 2 medarbetare på heltid. Införandet har skjutits fram till okt 2020, vilket innebär att resurser behövs även då. Målet med DHS är att ha samma ärendehanteringssystem som kommunens diariesystem. Det ska öka insyn och samtidigt effektivisera våra processer. Förutom DHS har stora steg tagits inom digitalisering med en första release av bygglovhjälpen, med syfte att vägleda kund i bygglov.*

I PBN:s delårsuppföljning beträffande "Analys av ekonomiskt utfall per augusti 2019" framgår:

- *"Osäkerhet avseende eventuella förskjutningar av detaljplaner samt minskad bemanning på grund av att man inte hunnit rekrytera enligt plan samt att arbetet med införandet av ett digitalt handläggarsystem (DHS) minskat de produktiva mantimmarna är orsaken till intäktsminskningen. De minskade intäkterna kompenseras av lägre personalkostnader och helårsprognosen förväntas vara i ekonomisk balans."*
- *"Marknaden för bostadsbyggande är svårprognostiserad vilket gör bygglovs prognostiserade intäkter osäkra."*

I PBN:s delårsuppföljning beträffande "Uppföljning av inriktningsmål, nämndmål, uppdrag och åtgärder samt förvaltningsmål" framgår:

- *Beträffande inriktningsmål 1 - ekonomi: "Genom programkontoret samlas SBF:s gemensamma projektportfölj och gemensamma projektprioriteringar görs. I prioriteringskriterierna finns såväl effektmål som ekonomi med."*

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- Beträffande inriktningsmål 1 – ekonomi: *"Den ekonomiska månadsrapporteringen samt ärendeflöden följs noggrant och analyseras kontinuerligt. Rekryteringar i samband med vakanser stäms av i relation till ärendeingång och ekonomi."*
- Beträffande inriktningsmål 3 – hållbart samhällsbyggande: *"Inom avdelningen pågår ett stort arbete med digitalisering av verksamheten. Flera projekt pågår parallellt där digitala tekniker används för att effektivisera handläggningen genom digitala arbetssätt eller genom att skapa bättre möjligheter till visualisering av projekt. Bygglovhjälpen har under våren lagts ut på kommunens webbplats."*
- Inriktningsmål 5. Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete - bostäder enligt översiktsplanen: *"Antal bostäder i antagna detaljplaner och beviljade bygglov redovisas i nyckeltalen."*

I delårsuppföljningen finns också angivet exempel på uppdrag, nämligen *"att ge stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att ta fram förslag till nya Riktlinjer för bostadsförsörjning 2019-2022. Arbetet med att ta fram förslag till riktlinjer är påbörjat."*

Internkontrollplan och MEX handlingsplan

Utöver ovanstående uppföljningar sker en riskorienterad planering och uppföljning via SBN:s "Internkontrollplan 2019", *bilaga 6*. Där anges risker och kontrollmoment.

En av aktiviteterna avser utbildning av de förtroendevalda i plan- och bygglagen.

Internkontrollplanerna tas upp i nämnden tre gånger per år.

I *bilaga 6* finns också den handlingsplan som MEX (mark- och exploateringsavdelningen) upprättat efter krav från KS.

SBF arbetar löpande med "interna revisioner" för att klarlägga kvaliteten.

3.2.6 Bedömningar

- Det finns både insikter om vad som behöver göras och aktiviteter som behövs för att förtydliga såväl styrning som uppföljning.
- Uppföljning av plan- mark- och exploateringsverksamheten sker systematiskt och kontinuerligt genom främst avstämningen mellan resultat och mål i delårsrapporteringen och årsredovisningen.
- Utvecklingen av samhällsbyggnadsprocessen och dess digitala presentation på webben visar på SBF:s kapacitet att förbättra styrningen av verksamheten. Detta arbete bör göra det möjligt att också genomföra en processorientering av exploateringsverksamheten.
- SBF:s internkontrollplan visar på systematiska kontrollmoment baserade på risker. Vi har dock tagit upp en diskussion med de intervjuade om hur den framtida mer processbeskrivna verksamheten kan komplettera internkontrollplanen. Till exempel genom att koppla riskerna till processerna.

Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

- Ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen borde vara möjligt att utveckla på sikt. Inte minst med tanke på den kvalitetssäkring som finns kring samhällsbyggnadsprocessen.
- Med hänsyn till det pågående intensiva utvecklingsarbetet beträffande processer, roller och ansvar, digitalisering, införande av systemstöd m.m. borde det vara möjligt att presentera en övergripande utvecklingsplan för nämnden. Planen bör kunna innehålla väsentliga risker som kan påverka utvecklingen.

3.2.7 Rekommendationer

- SBF bör ta fram processbeskrivningar och förtydliga rollbeskrivningar för exploateringsverksamheten.
- SBF bör överväga att komplettera internkontrollplanen genom att i denna koppla ihop beskrivna risker med de processbeskrivningar som nu utvecklas i allt större omfattning.
- SBF bör, i samband med utveckling av sina processer, överväga att på sikt koppla ihop processarbetet med utveckling av ett övergripande kvalitetsledningssystem för förvaltningen.
- SBF bör åskådliggöra de viktigaste utvecklingsinsatserna i en utvecklingsplan där insatserna kan kopplas till olika delar i verksamhetsplanen och där risker som påverkar utvecklingen anges. Exempel på risker har framkommit under granskningen och är kända av SBF.

3.3 Ändamålsenlighet i styrning och uppföljning

De förväntningar som finns från kommunen på SBF avser inte bara att kunna presentera resultatuppföljningar mot mål och uppdrag. Det gäller också för SBF att göra trovärdigt att det finns en stabil och strukturerad organisation med kvalificerade resurser som tar hänsyn till existerande regelverk och har förmågan att omsätta detta i tillförlitliga verksamhetsprocesser.

3.3.1 Bedömningar

- SBF har en trovärdig beskrivning av sin organisation med numera förbättrade beskrivningar av roller och ansvar även om det finns behov av en del förbättringar.
- SBF har också en trovärdig uppfattning om vilka resurser och kompetenser som behövs och hur de ska utnyttjas i verksamheten. Det som för närvarande utvecklas beträffande processbeskrivningar måste ha förmågan att implementeras och tillämpas. Här kvarstår en hel del arbete, inte minst vad gäller systemstöd.
- Vår helhetsbedömning är att när verksamheten utvecklas under detta år och nästa år så kommer SBF tydligare kunna visa att organisation, resurser, processer och system samverkar på ett sådant sätt att planeringen och uppföljningen av uppdrag och mål sker på ett hållbart sätt.



Uppsala kommun

Granskning av plan- mark- och exploateringsverksamheten

Rapport

2019-11-22

3.3.2 Rekommendationer

SBF bör löpande stämma av och dokumentera att de olika utvecklingsinsatser som görs kan avstämmas mot hur dessa bidrar till att styra och följa upp mot uppdrag och mål.

2019-11-22

KPMG AB

Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Larry Ribbeklint

Revisor

Interna och externa regelverk

Exempel på Interna regelverk

- Organisation – Stadsbyggnadsförvaltningen	-Riktlinjer för bostadsförsörjning (KS 2016)
- Reglemente för Plan- och byggnadsnämnden 2019	-Uppsalamodellen för markanvisningar
-Reglemente för kommunstyrelsens Mark – och exploateringsutskott	-Programdirektiv för Uppsalapaketet 2019
-Reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Uppsala kommun (KF 2019-06-12 § 236)(KSN 2018-1328). Tidigare (KF 2018-09-17, § 180)	-Handlingsplan för Uppsala kommuns landsbygdsprogram 2019-2020
-Reglemente intern kontroll – kommunstyrelsen 2007	-Arkitekturpolicy – Uppsala kommun
-Reglemente intern kontroll – Plan- och byggnadsnämnden 2007	-Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun
-Internkontrollplan 2019 – Plan- och byggnadsnämnd	-Mål och budget 2018-20
-Delegationsordning för kommunstyrelsen i Uppsala kommun	-Årsredovisning 2018 – Uppsala kommunkoncern
-Riktlinjer för exploateringsavtal i Uppsala kommun 17 september 2018	-Uppsala kommuns omvärldsanalys 2018 (inför mål- och budgetprocessen 2019-2021)
-Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun 17 september 2018	-Verksamhetsplan och budget 2019 – kommunstyrelsen
-Markstrategi 29 maj 2019	-Verksamhetsplan – och budget – Plan – och byggnadsnämnden 2019
-Innerstadsstrategi 2016	

Exempel på Externa regelverk

Plan- och bygglagen (2010:900)

PBL 1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

4 § - I denna lag avses med

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur

PBL 4kap. 33§ betr. Planbeskrivningens genomförande

Det ska framgå om kommunen avser att ingå **exploateringsavtal** eller genomföra **markanvisningar**, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Lag (2015:668).

6 kap. Genomförandet av detaljplaner

1 § - Detta kapitel innehåller bestämmelser om **genomförande av detaljplan** för allmänna platser när kommunen är huvudman.

Bestämmelserna avser

1. kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen,

2. ordnandet och underhållet av allmänna platser, och
3. fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m.

Kapitlet innehåller även bestämmelser om **exploateringsavtal**

Kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen.

13 § Kommunen får lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå

14 § Om ett markområde enligt detaljplanen ska vara en enda fastighet men vid genomförandetidens utgång omfattar flera fastigheter med olika ägare och kommunen enligt planen är huvudman för en allmän plats, får kommunen lösa in fastigheter eller delar av fastigheter så att fastighetsindelningen överensstämmer med planen.

Exploateringsavtal

39 § Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för

1. fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner,
2. medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning, och
3. andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Lag (2017:181).

40 § Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Lag (2017:181).

41 § Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.

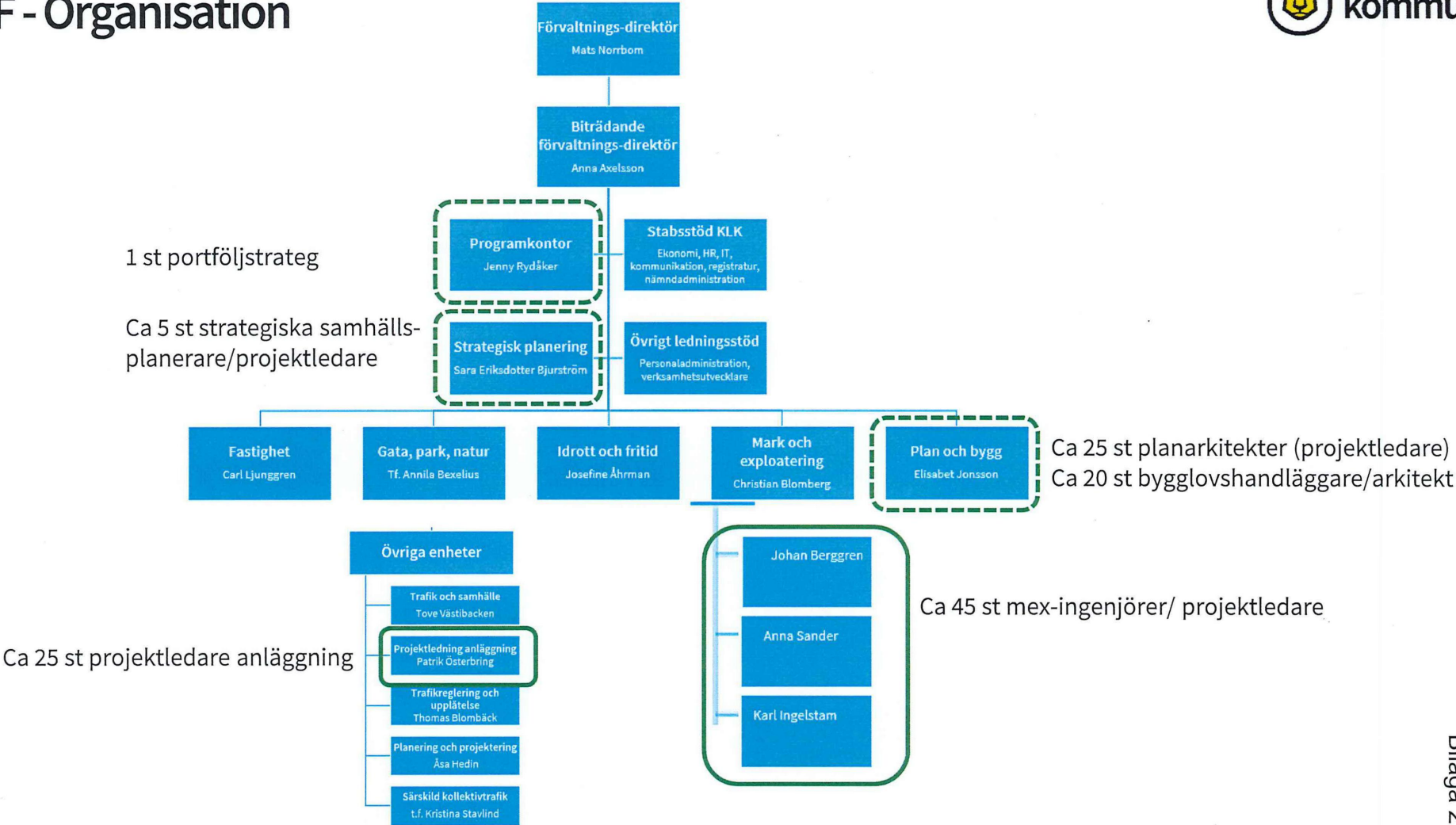
Lag (2014:900).

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

1§ - Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

2§ - En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar

SBF - Organisation

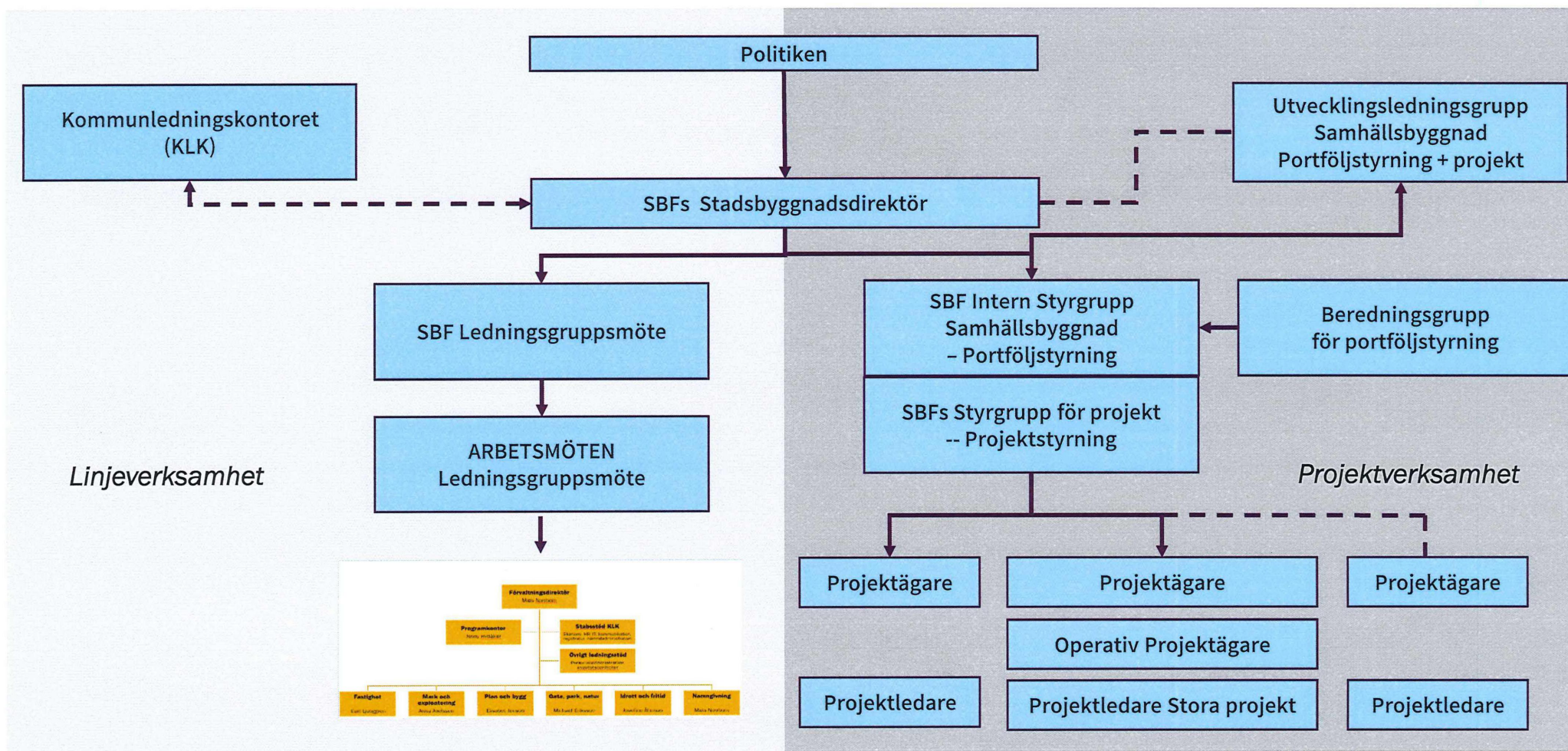


Exempel på nyligen utformat dokument för roller och ansvar

Rolle	Ansvaro	Arbetsuppgifter
Projektägare ☐ Projektägare är den som ansvarar för projektets finansiering, genomförande och för att nytto-realiserings görs. ☐	<ul style="list-style-type: none"> -> Ytterst ansvarig för att projektet lyckas ☐ -> Fattar beslut i enlighet med projektdirektivet samt de prioriteringar som görs av ansvarig nämnd eller ordförande eller styrgrupperna för projektportföljen ☐ -> Har en viktig roll för förankring av projektet hos alla intressenter. ☐ -> Avgör om det finns motiv för att utse en styrgrupp. ☐ -> Projektets budget och finansiering. ☐ -> Att effektmålen mäts och uppnås plus att hemtagnings ansvar utses för detta. ☐ -> Har styrgruppen som hjälp och stöd att fatta beslut men är ytterst ansvarig och den som fattar besluten. ☐ 	<ul style="list-style-type: none"> -> Godkänner projektplan ☐ -> Ansvarar för projektets finansiering ☐ -> Säkerställer att effektmålen mäts och uppnås ☐ -> Godkänner leveransrapport och slutrapport ☐ -> Godkänner projektavslut ☐ -> Utser vilka som ska ingå i styrgruppen ☐ -> Utser Operativ Projektägare ☐ -> Utser projektledare och stödjer denne i sitt arbete. ☐ -> Initiera granskning och revision av projektet. ☐ -> Godkänna slutrapport. ☐

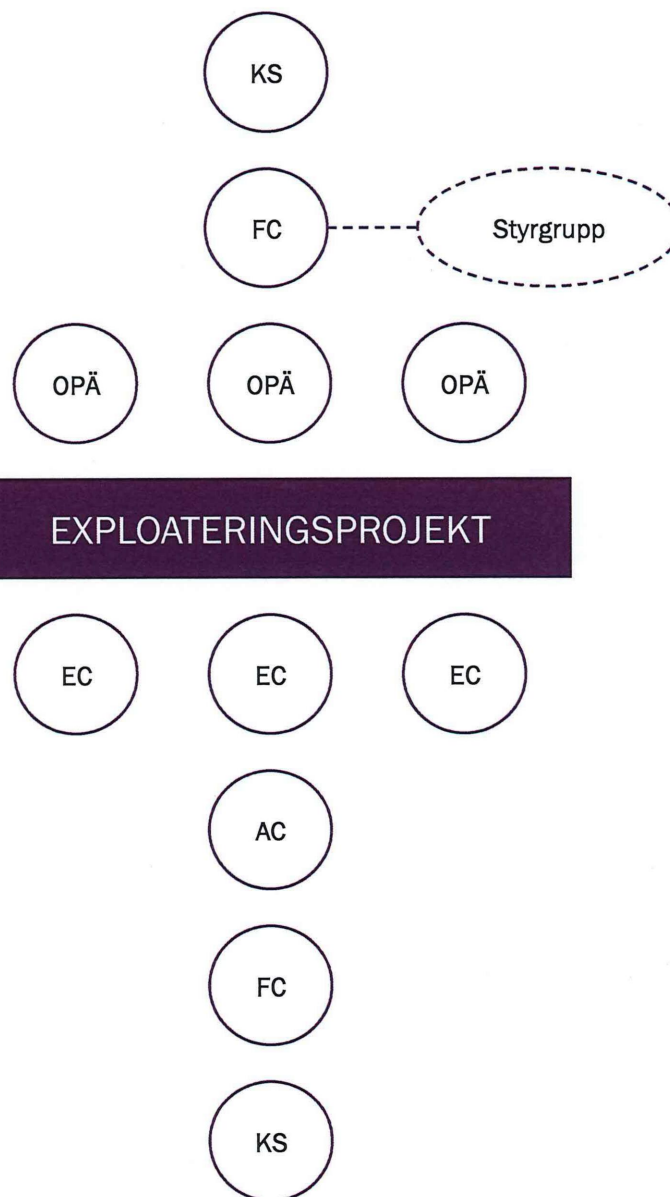
A	Initiering	Projektplanering	Planprocess och utredningar	Produktion	Projektleverans och projektavslut
Projektledare	<p>Ansvarar för att upprätta ett förslag till projektdirektiv alternativt ett förenklat startPM inklusive mål, tidplan och budget.</p> <p>Ta fram en tidig kostnads och intäktsbedömning.</p> <p>Ansvarar för att föreslå resurssättning för projektplanering.</p>	<p>Ansvarar för att upprätta ett förslag till projektplan inklusive utbyggnadsordning och riskanalys.</p> <p>Föreslå resurssättning för planläggning och produktion.</p> <p>Samordnar projektet och leder projektgruppen.</p> <p>Håller startmöte för projektet och inleder arbetsplanering.</p> <p>Ansvarar för att ta fram en beställning av en detaljplan.</p>	<p>Ansvarar för att tidplan, budget och målluppfyllelse följs upp i planprocessen.</p> <p>Fattar operativa beslut för det fortlöpande projektarbetet och avgör målkonflikter inom ramarna för projektplanen.</p> <p>Löpande projekt och budgetuppföljning inklusive prognos och årlig mål och budget.</p> <p>Ansvarar för att erforderliga utredningar beställs inklusive förprojektering vid behov.</p> <p>I de fall det är aktuellt, ansvarar för att ta fram markförsämningsstrategi.</p> <p>Ansvarar för att kommunicera i enlighet med projektplan eller i de fall det är aktuellt tar fram en kommunikationsplan.</p> <p>Ansvarar för lägesrapporter till styrgrupp samt att verkställa styrgruppens beslut.</p> <p>Ansvarar för dialog med byggherrar, övriga förvaltningar och kommunala bolag.</p> <p>Verkar för en god projektkultur och att samtliga projektdeltagare känner engagemang, tillhörighet</p>	<p>Ansvarar för att tidplan, budget och målluppfyllelse säkerställs i produktionsfasen.</p> <p>Kontinuerlig kostnads- och intäktsuppföljning med avvikelserapportering.</p> <p>Ansvarar för dialog med byggherrar och entreprenörer på kvartersmark samt myndigheter och BLC där det är aktuellt.</p> <p>Ansvarar för tillfälliga åtgärder och kostnader på allmän plats.</p> <p>Ansvarar för att identifiera behov av resurser för ett kvalitativt och kostnadseffektivt genomförande.</p> <p>Ansvarar för att arbetsmiljöansvaret i bygg- och anläggningsprojekten klarläggs, fastställs och dokumenteras.</p> <p>Fattar operativa beslut för det fortlöpande projektarbetet och avgör målkonflikter inom ramarna för projektplanen.</p> <p>Ansvarar för utbyggnadsordning och revidering av budget i samband med entreprenörsupphandling.</p>	<p>Ansvarar för överlämning av allmänna anläggningar till GSN.</p> <p>Uppföljning av effektmål och projektmål.</p> <p>Ansvarar för att ta fram en rapport för projektavslut.</p> <p>Ansvarar för att projektet avslutas i ekonomisystemet.</p>

Styrning Stadsbyggnadsförvaltningen



Administrativa nivån
(Styrgrupp)

- Balansering portfölj
- Direktiv
- Mål och effektmål
- Resurssättning
- Målkonflikter



Operativa nivån
(MEX)

- Ekonomistyrning
- Projektplanering
- Försäljning
- Avtal
- Entreprenadstyrning
- Uppföljning av ekonomi
- Budget och prognos
- Projektdokumentation

Båda styrkedjorna
nödvändiga för att klara
styrning på alla nivåer i en
projektverksamhet

Min startsida

Min arbetsplats:
Stationsgatan 12Min förvaltning:
StadsbyggnadsförvaltningenMin nämnd:
PBN

Kommungemensamt


 Bloggar, forum &
samarbetsrum

Samhällsbyggnadprocessen

Samhällsbyggnadprocessen

[Projektidé och Portföljhantering](#)
[Projektplanering](#)
[Planprocess och utredningar](#)
[Planprocess och utredningar
forts](#)
[Produktion](#)
[Produktion fortsättning](#)
[Projektleverans och Projektavslut](#)

Samhällsbyggnadprocessen

Stadsbyggnadsförvaltningen har i uppdrag att utveckla en samordnad samhällsbyggnadsprocess. Programkontoret (PK) på SBF har inrättats för bl.a det ändamålet. En del i arbetet är att skapa en tydlig struktur för gemensam bedömning och prioritering av skilda projektinitiativ och för förvaltning av en gemensam projektportfölj i kommunkoncernen. Kommunstyrelsen och Plan- och byggnadsnämnden har tagit ställning till vilka prioriteringskriterier som ska användas. I dessa ärenden redovisades också grova steg i processen samt skiss till politisk ansvarsfördelning.


[+ Lägga till sidan som genväg](#)

Sidan är uppdaterad 20 februari 2018

 Redaktör: [Michael Kruse](#)

SBF:s Internkontrollplan

Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Tidpunkt för rapportering
Verksamhetskontroller	Risk för att vi inte kan säkerställa en god arbetsmiljö avseende hot och våld mot personal. På grund av tuffare klimat i samhället och flera "riskindivider" med annan våldsuppfattning vilket leder till arbetsmiljöproblem.	Kontroll av att berörda medarbetare utbildats i hur hantera/bemöta hot och våldssituationer samt att planeringsöversyn gjorts.	Kontrollera att plan för utbildning finns alternativt att utbildning genomförs. Kontrollera APT-protokoll för relevanta enheter om frågan diskuterats. Kontrollera antalet anmälningar i KIA.	April

Mex handlingsplan

KS hade gett förvaltningen i uppdrag (KSN-2019-1244) att ta fram handlingsplaner för att öka insynen och möjlighet till påverkan på exploateringsverksamheten. Detta är handlingsplanen.

Periodicitet	Uppföljningsvolym	Aktivitet	Kontrollmoment	Kontrollinstans
Årsbokslut	-	Organisation	<ul style="list-style-type: none"> Uppdrag till stadsbyggnadsförvaltningen att senast till årsskiftet 2019/2020 redovisa hur exploateringsverksamheten bedrivs och där efter vid varje årsbokslut redovisa genomförda verksamhetsförbättringar Redovisning av vilka kompetensförstärkande åtgärder som vidtagits inom exploateringsverksamheten 	KS
Ett tillfälle	-	Säkerställa metod för kontinuerlig kvalitetssäkring	<ul style="list-style-type: none"> Redovisning för hur den kontinuerliga kvalitetssäkringen ska säkras inom ramen för det nya systemstödet 	MEXU
Varje MEXU, bortsett från helårsredovisning och årsbokslut	Samtliga kvalitetssäkrade projekt innevarande period	Kontinuerlig kvalitetssäkring	<ul style="list-style-type: none"> Redovisning av att kvalitetssäkring skett enligt checklista och vilka avvikelser som upptäckts 	MEXU
Delårsavstämningar och årsbokslut	Hela verksamheten	Löpande uppföljning	<ul style="list-style-type: none"> Projektens budget samt budget för hela exploateringsverksamheten Större avvikelser med avseende på tid, kvalitet och ekonomi Förslag till åtgärder för att hantera avvikelser från budget samt redovisning av redan genomförda åtgärder Behov av revideringar i beslutade budgetar 	KS
Varje MEXU, bortsett från delårsredovisning och årsbokslut	1/3 av verksamheten	Löpande uppföljning	<ul style="list-style-type: none"> Bemanning och organisation för pågående projekt Vilka projekt som ligger vilande eller har pausats Totala ekonomiska utfallet på helhet, större ekonomiska avvikelser och att relevanta åtgärder vidtagits för att minimera avvikelserna eller effekterna av avvikelserna 	MEXU
Varje månad	-	Löpande uppföljning	<ul style="list-style-type: none"> Rapportering kring uppdraget att upphandla och implementera systemstöd för exploateringsverksamheten till dess att ett stöd är implementerat. 	MEXU

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum: 2019-11-22
Diarienummer: KRN-2019/50

Mottagare
Arbetsmarknadsnämnden
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Omsorgsnämnden
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden

Kommunstyrelsen för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kommunens rutiner/processer/ uppföljning av nämndernas nettokostnader

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska utbildningsnämndens, äldrenämndens, omsorgsnämndens, arbetsmarknadsnämndens, socialnämndens samt gatu- och samhällsmiljönämndens rutiner och processer för att följa upp och hantera nettokostnader. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Den samlade bedömningen är att Uppsala kommuns nämnder till betydande del har ändamålsenliga och tillräckliga rutiner/processer vad gäller kontroll över/uppföljning kring nettokostnadernas förändring. Befintliga rutiner och processer vad gäller nettokostnader, deras förändring, ekonomiska uppföljningar och åtgärdsplaner bedöms till betydande del utgöra en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning utifrån fullmäktiges mål.

Granskningen visar att det finns övergripande styrande dokument och processer som samtliga nämnder ska förhålla sig till för att följa upp nettokostnader och eventuella budgetavvikelser. Detta, tillsammans med ekonom- och controllerstöd, bedöms till betydande del kunna säkerställa en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning. Dock bör det inte uteslutas att nya särskilda och framförallt verksamhetsspecifika rutiner och processer kan upprättas.


Granskningen visar att kommungemensamma uppföljningsrutiner i tillräcklig utsträckning stödjer analyser av nämndernas ekonomiska ställning. De nämnder som under året visat underskott har identifierat särskilda kritiska poster för uppföljning och vidtagit åtgärder för att balansera den negativa avvikelsen mot beslutad budget. Underskottsnämnderna har även bjudits in till möten med kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunledningen för att redovisa ekonomiskt läge, prognos och hur nämnden ska komma till rätta med avvikelsen.

Vi lämnar följande rekommendationer:

1. Säkerställa att jämförelser av den egna verksamheten även görs med relevanta verksamheter i andra kommuner,
2. Sprida goda exempel på rutiner och processer, till exempel omsorgsnämndens uppföljningsmall, samt
3. Överväga att upprätta verksamhetsspecifika rutiner och processer för uppföljning och hantering av nettokostnader.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från arbetsmarknadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, omsorgsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldre- och vårdnämnden senast 2020-02-29 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, anders.petersson@kpmg.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av rutiner/processer/ uppföljning av nämndernas nettokostnader

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-11-22

Antal sidor 22

Antal bilagor 1



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Revisionell bedömning	2
1.2	Rekommendationer	3
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Projektorganisation	5
2.6	Metod och utgångspunkter	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Uppsala kommuns övergripande rutiner och processer	6
3.2	Nämndernas arbete med nettokostnader	8
4	Svar på revisionsfrågor	20
	Bilaga 1 Metod och utgångspunkter	22



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska utbildningsnämndens, äldrenämndens, omsorgsnämndens, arbetsmarknadsnämndens, socialnämndens samt gatu- och samhällsmiljönämndens rutiner och processer för att följa upp och hantera nettokostnader.

Granskningen visar att Uppsala kommun har övergripande styrande dokument och processer som samtliga nämnder ska förhålla sig till för att följa upp nettokostnader och eventuella budgetavvikelser. Vi bedömer att dessa till betydande del kan säkerställa en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning. Dock utesluter vi inte att nya särskilda och framförallt verksamhets-specifika rutiner och processer kan upprättas.

Kommunens nämnder involveras tidigt i budgetprocessen, där de har möjlighet att vid flera tillfällen lämna synpunkter på kommande budget. Genom en omvärldsbevakning tar budgeten bland annat hänsyn till trender och förändringstryck. Vi bedömer att detta arbete är tillräckligt för att säkerställa att både interna och externa faktorer beaktas vid planering av kommunens verksamhet.

Vidare visar granskningen att nämnderna arbetar utifrån beslutade rutiner och riktlinjer för ekonomisk uppföljning. Nämnderna behandlar återkommande uppföljningsrapporter och vi bedömer att detta leder till att nödvändiga insatser beslutas i tid och att resursstyrningen ger ändamålsenliga signaler.

Vi anser att kommungemensamma uppföljningsrutiner i tillräcklig utsträckning stödjer analyser av nämndernas ekonomiska ställning. De nämnder som under året visat underskott har identifierat särskilt kritiska poster för uppföljning och vidtagit åtgärder för att balansera den negativa avvikelsen mot beslutad budget. Underskottsnämnderna har även bjudits in till möten med kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunledningen för att redovisa ekonomiskt läge, prognos och hur nämnden ska komma till rätta med avvikelsen.

Vidare gör vi bedömningen att nämnderna har stöd från den centrala ekonomistaben och kan säkerställa tillräckliga resurser av ekonom- och controllerstöd i förhållande till verksamheternas storlek och komplexitet. Ekonomer och controllers har regelbundna möten och vi anser är att dessa är tillfällen att sprida goda exempel, till exempel bör omsorgsnämndens uppföljningsmall per verksamhet spridas för att få en mer ingående månadsuppföljning per verksamhet.

1.1 Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att Uppsala kommuns nämnder till betydande del har ändamålsenliga och tillräckliga rutiner/processer vad gäller kontroll över/uppföljning kring nettokostnadernas förändring. Befintliga rutiner och processer vad gäller nettokostnader, deras förändring, ekonomiska uppföljningar och åtgärdsplaner bedöms till betydande del utgöra en ändamålsenlig verksamhets- och ekonomistyrning utifrån fullmäktiges mål.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

1.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi arbetsmarknadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, omsorgsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden att:

- Säkerställa att jämförelser av den egna verksamheten även görs med relevanta verksamheter i andra kommuner,
- Sprida goda exempel på rutiner och processer, till exempel omsorgsnämndens uppföljningsmall, samt
- Överväga att upprätta verksamhetsspecifika rutiner och processer för uppföljning och hantering av nettokostnader.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

2 Inledning/bakgrund

I enlighet med kommunallagen (KL) 5 kap. 1 § ska fullmäktige besluta om bl.a. budget samt mål och riktlinjer för verksamheten. I KL 11 kap. finns bl a beskrivning av balanskrav och krav på god ekonomisk hushållning. Under senare år har flera nämnder inom kommunen redovisat ökade nettokostnader.

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys för 2019 bedömt att verksamheters rutiner och processer vad gäller nettokostnader, deras förändring, hur ekonomiska uppföljningar sker samt ev åtgärdsplaner som en följd av nettokostnadernas utveckling behöver granskas för att kunna bedöma om verksamhets- och ekonomistyrningen utifrån fullmäktiges mål är ändamålsenlig.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida nämnderna har ändamålsenliga och tillräckliga rutiner/processer vad gäller kontroll över/uppföljning kring nettokostnadernas förändring.

Den övergripande revisionsfrågan är:

Har nämnderna ändamålsenliga och tillräckliga rutiner och processer vad gäller uppföljning av nettokostnader och deras förändring samt sker beslut om åtgärder i de fall nettokostnaderna avviker från budgeterade nivåer i samband med uppföljningstillfällena?

Granskningen har vidare belyst följande frågeställningar:

- Vilka rutiner/processer och vilken organisation finns för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?
- Är de uppföljningar som görs tillräckliga utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv?
- Upprättas s k åtgärdsplaner i de fall nettokostnaderna pekar på en utveckling som inte är önskvärd?
- Hur stor hänsyn tas vid budgettillfällen till kända förutsättningar samt konstaterande och prognostiserade ekonomiska utfall?
- Vilka olika fora finns för dialog mellan kommunstyrelsen och nämnderna innan budgeten fastställs?
- Hur kommuniceras budgeten i kommunens organisation?

2.2 Avgränsning

Granskningen har avsett nettokostnader och deras förändring under 2017-2019.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Kommunens styrande dokument, direktiv, policyer och riktlinjer.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett utbildningsnämnden, äldrenämnden, omsorgsnämnden, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden samt gatu- och samhällsmiljönämnden.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Anders Petersson, ansvarig för verksamhetsrevisionen och certifierad kommunal yrkesrevisor, och Max Kollberg, granskare.

2.6 Metod och utgångspunkter

För granskningens metod och utgångspunkter, se bilaga 1.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

3 Resultat av granskningen

3.1 Uppsala kommuns övergripande rutiner och processer

I Uppsala kommun finns en normerande rutinhandling som är beslutad av processledaren för Mål och budget, *Rutin för nämnders och bolags uppföljning 2019*. Rutinen ska vara utgångspunkt vid månadsuppföljning, tertialuppföljning och årsbokslut och innefattar tidplaner, anvisningar och vägledning för uppföljning och analys av ekonomi och verksamhet. Rutinen ska regelbundet ses över och revideras vid behov inför varje uppföljningstillfälle. Rutinen ska publiceras på Insidan tillsammans med övriga anvisningar till bokslut och prognos.

Av rutinen framgår att nämnder vid befarade budgetavvikelser ska vidta åtgärder samt att förväntade effekter av dessa ska tas med i beräkningen av prognosen.

Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter. I ramen för detta ligger bland annat att följa och utveckla ekonomi- och verksamhetsstyrning, och framförallt att "[...] leda processen för Mål och budget med tillhörande affärs- och verksamhetsplaner, månadsuppföljning, delårs- och årsredovisning." (Mål och budget 2019-21, s. 29).

På kommunövergripande nivå är enheten för budget och stab inom ekonomistaben/kommunledningskontoret ansvarig för beredning av den ekonomiska uppföljningen för nämnderna, månadsuppföljningarna, tertialuppföljningarna och årsbokslutet. Enheten för budget och stab analyserar till exempel budgetavvikelser, nettokostnadsavvikelser samt jämförelse av nettokostnaderna för olika typer av verksamheter. Enheten gör även jämförelser med andra kommuner, framförallt Resultatnätverket (R9) och med Helsingborgs stad. De jämförande analyserna görs i samband med augustiuppföljningen.

3.1.1 Uppföljning

Kommunens nämnder gör månadsrapporter för tio månader (ej januari och juni). I dessa analyserar respektive nämnd eventuella budgetavvikelser och kommenterar vidtagna åtgärder. Nämndernas analyser och kommentarer sammanställs i en rapport till kommunstyrelsen.

Per mars upprättas ett periodbokslut och en helårsprognos för kommunen i förvaltningsform. En övergripande uppföljning och analys görs av uppfyllelse av kommunens nio inriktningsmål, inklusive de finansiella målen. För uppföljningen och analysen upprättas en rapport som behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I enlighet med den kommunala redovisnings- och bokföringslagen (2018:597) upprättas också delårsbokslut och årsprognos per augusti för hela kommunkoncernen. Uppföljning ska göras enligt lagkrav och behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och granskas översiktligt av kommunrevisionen.

Respektive nämnd ska analysera sin verksamhet och ekonomi och vidta åtgärder om budgetavvikelser prognostiseras vid årets slut. På kommunhelhetsnivå kompletteras nettokostnadsanalysen med en analys av avvikelserna från nettokostnaderna för de pedagogiska verksamheterna, individ- och familjeomsorg och för äldreomsorg. Nettokostnaderna jämförs med andra kommuner, såsom R9 och Helsingborgs stad.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

För helåret ska ett bokslut upprättas för hela kommunkoncernen. Förvaltningsberättelsen och den finansiella analysen med mera sammanställs i en årsredovisning som behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och granskas av kommunrevisionen.

lakttagelser kring uppföljning

Nämndernas månadsrapporter ska ge kommunstyrelsen signaler i god tid om budgetavvikelser i nämndernas ekonomi. Mars- och augustiuppföljningar och helårsprognoser ska fungera som beslutsunderlag åt kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för att styra nämnderna mot ekonomi i balans under det innevarande verksamhetsåret. I årsredovisningen görs både en övergripande berättelse av årets verksamhet i förvaltningsberättelsen och nämnders och bolagens verksamhetsberättelser samt en långsiktig analys av kommunens finansiella ställning. Årsredovisningen ska främst ge nämnderna samt kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslutsunderlag för att kunna utöva ansvar att styra ekonomin och verksamheterna i enlighet med principerna för god ekonomisk hushållning. Vidare ska årsredovisningen ge input till prioriteringar och effektiviseringar inför kommande budgetprocess.

De nämnder som visar negativa avvikelser per delårsbokslut mars och augusti ska bjudas in till möte med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, där även stadsdirektör och ekonomidirektör deltar. Vid mötet ska förvaltningsdirektör och/eller ekonomichef och controller, redogöra för nämndens aktuella läge, prognos och vilka åtgärder som ska vidtas för att balansera den negativa avvikelsen mot budget.

Tre gånger per år anordnas Analysforum, ett forum där ekonomidirektör, ekonomichefer, strateger, finanschef och controller ingår. Analysforum anordnas i samband med delårsboksluten per mars och augusti och i samband med årsbokslutet. Vid dessa möten går respektive ekonomienhet igenom utfall och prognoser och presenterar eventuella åtgärder.

Enligt kommunledningen förväntas kommunövergripande rutiner och processer för uppföljning ge nämnderna bra grundförutsättning för att upprätta egna rutiner och processer för att följa upp nettokostnadsutveckling och budgetavvikelser i de egna verksamheterna.

3.1.2 Omvärldsbevakning vid budgettillfälle

Uppsala kommuns mål- och budgetprocess startar i december två år före verksamhetsårets början genom att kommunstyrelsen tar fram planeringsdirektiv för budgetprocessen. En del av underlaget till Mål och budget är den omvärldsanalys som kommunledningskontoret utarbetar. Omvärldsbevakningen utgår i huvudsak från förvaltningars och bolags beskrivningar av hur omvärldens förändringar påverkar den egna verksamheten. Genom olika workshops och dokumentstudier belyser omvärldsbevakningen kommunens förutsättningar och utmaningar och tar hänsyn till trender och förändringstryck.

Centrala förutsättningar, till exempel befolkningsutveckling och pris- och löneutveckling beaktas i resursfördelningen. Under processens gång infaller både delårsbokslut med helårsprognos och årsbokslut, vilka är inspel när det gäller kommunens ekonomiska

läge. Nämndernas bidrag till processen består till stor del av att beskriva sin ekonomiska situation och framtida utmaningar.

3.1.3 Budgetdialoger

Nämndernas presidier involveras tidigt i budgetprocessen genom att medverka i strategiska forum. Inför beslut om Mål och budget skickas budgetförslaget till nämnderna för remiss. Förslaget är detaljerat och innehåller budget per verksamhetsområde. Nämnderna ska därefter återkomma med synpunkter på förslaget. I våra intervjuer har det framkommit att synpunkter vid remiss ofta avser förflyttning av medel från ett verksamhetsområde till ett annat.

3.1.4 Kommunicerande av budget

Genom hela Mål- och budgetprocessen arbetar Redaktionskommittén med de olika delarna i innehållet. Kommittén består av nyckelpersoner från olika förvaltningar, såsom strateger och ekonomichefer. Respektive ekonomichef ansvarar för att kommunicera nämndens egen beslutade ram i förvaltningen.

3.1.5 Kommentarer och bedömning

Uppsala kommun har övergripande styrande dokument som samtliga nämnder ska förhålla sig till för att följa upp nettokostnader och budgetavvikelser. Vi bedömer att dessa är tillräckliga för att följa och hantera budgetavvikelser.

Nämnderna involveras tidigt i budgetprocessen och har möjlighet vid flera tillfällen att ha synpunkter på kommande budget. Genom en omvärldsbevakning tar budgeten hänsyn till trender och förändringstryck. Vi bedömer att detta arbete är tillräckligt för att säkerställa att både interna och externa faktorer beaktas vid planering av kommunens verksamhet.

3.2 Nämndernas arbete med nettokostnader

Uppsala kommuns ekonomistab är en matrisorganisation. Ekonomistaben består av olika enheter som delvis arbetar självständigt, men styrs av en gemensam ledning. De verksamheter som ingår i denna granskning är social verksamhet, utbildningsverksamhet, omsorgsverksamhet, stadsbyggnadsverksamhet samt äldreverksamhet.

3.2.1 Social verksamhet

Social verksamhet är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för arbetsmarknadsnämndens, socialnämndens samt överförmyndarnämndens (ingår ej i denna granskning) ekonomi. Enheten består av en ekonomichef, en controller och sex ekonomer.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Arbetsmarknadsnämndens driftbudget 2019

Arbetsmarknadsnämnden	Beslutad budget		
	2018	Prognos 2018	Budget 2019
Belopp i tkr kronor (vänt belopp)			
Taxor och avgifter exkl. egen nämnd			
Schablonersättning	126 185,0	127 512,2	92 000,0
AF-pengar, anställningsstöd	205 221,0	130 164,3	164 197,3
Statsbidrag skolverket	27 170,0	30 164,3	30 875,0
Övriga intäkter	54 022,0	71 522,1	71 310,4
Summa intäkter	412598	359362,9	358382,7
Lämnade bidrag	-405 619,6	-417 975,4	-400 739,0
Köp av huvudverksamhet	-103 569,3	-116 819,8	-104 319,0
Övriga kostnader	-599 330,9	-514 266,3	-573 908,4
Avskrivningar	-1 143,2	-2 290,1	-2 183,6
Summa kostnader	-1 109 663,0	-1 051 351,6	-1 081 150,0
Finansiella intäkter	2,4	3,2	3,6
Finansiella kostnader	-41,8	-118,9	-126,3
Summa nettokostnader¹	-697 104,4	-692 104,4	-722 890,0
Kommunbidrag			
Politisk verksamhet (1)	1814,0	1814	1 814,0
Infrastruktur, skydd m.m (2)	5965,9	5965,9	6 696,0
Fritid och kultur (3)	1902,7	1902,7	1 941,0
Pedagogiska verksamheter (4)	164140,8	164140,8	166 591,0
Vård och omsorg (5)	340312,0	340312,0	395 323,0
Särskilt riktade insatser (6)	182969,0	182969,0	150 525,0
Affärsverksamhet (7)			
Kommunledning och gemensam verksamhet (8)			
Summa kommunbidrag	697 104,4	697 104,4	722 890,0
Resultat	0,0	5 000,0	0,0

Arbetsmarknadsnämndens budget 2018 och 2019

Av tabellen ovan framgår att arbetsmarknadsnämndens nettokostnader för 2019 är budgeterade till 722 890 tkr.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Socialnämndens driftbudget 2019

SOCIALNÄMNDEN (SYSTEMLEDARE)			
Belopp i tkr kronor (vänt belopp)	Beslutad budget 2018	Prognos 2018	Budget 2019
Taxor och avgifter exkl. egen nämnd	1 888	1 940	1 606
Statsbidrag	199 781	214 964	130 828
Försäljning verksamhet andra kommuner samt övriga externa intäkt	19 260	22 782	21 774
Övriga kommuninterna intäkter	4 157	2 794	927
Summa intäkter	225 086	242 480	155 135
Lämnade bidrag	-20 572	-24 382	-15 468
Köp av huvudverksamhet inom egen nämnd	-216 818	-203 829	-206 147
Köp av huvudverksamhet externa utförare	-304 355	-307 948	-285 695
Övriga kostnader	-369 328	-381 191	-369 511
Avskrivningar	-1 699	-1 609	-1 001
Summa kostnader	-912 772	-918 959	-877 821
Finansiella intäkter	1	1	2
Finansiella kostnader	-74	-70	-55
Summa nettokostnader¹	-687 759	-676 549	-722 739
Kommunbidrag			
Politisk verksamhet (1)	4 747	4 747	4 723
Infrastruktur, skydd m.m (2)			
Fritid och kultur (3)			
Pedagogiska verksamheter (4)			
Vård och omsorg (5)	671 332	671 332	701 395
Särskilt riktade insatser (6)	11 680	11 680	16 621
Affärsverksamhet (7)			
Kommunledning och gemensam verksamhet (8)			
Summa kommunbidrag	687 759	687 759	722 739
Resultat	0	11 210	0

Tabell hämtad från socialnämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att socialnämndens nettokostnader 2019 är budgeterade till 722 739 tkr.

Uppföljning och hantering av avvikelser, gemensamma processer för arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden

Arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden följer upp det ekonomiska läget kontinuerligt under verksamhetsåret och redovisar ett periodiserat resultat månadsvis. Detta innebär att nämnderna varje månad (februari-november utom juni) jämför det ackumulerade resultatet med budget och gör en helårsprognos. Alla kostnader och intäkter ska så långt som möjligt belasta rätt period för att ge sanningsenlig information om nämndens ekonomiska läge. Fördjupade uppföljningar per verksamhetsområde och delverksamhet sker per mars, i delårsbokslut per augusti och i årsbokslut. Den ekonomiska uppföljningen redovisas till nämnderna på minst samma nivå som i budget.

Arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden följer enligt dokumentation och intervjuade de kommunövergripande riktlinjerna för uppföljning. Vid delårsboksluten per mars och augusti analyseras resultatet samt eventuella avvikelser mot beslutad budget. En helårsprognos upprättas för drift och investeringar. Per februari, april, maj, juli, september, oktober och november erhåller nämnderna månadsrapporter över det ekonomiska resultatet. I månadsrapporterna framgår resultat i förhållande till budget och senaste prognos. Vid eventuella avvikelser ska nämnderna besluta om åtgärder för förbättrat resultat, såväl i samband med uppföljningen som i samband med månadsrapporteringen.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Kommunledningskontorets ekonomienhet för social verksamhet fungerar som stöd till nämndernas verksamheter i arbetet med ekonomi och uppföljning. Medarbetare inom ekonomienheten träffar samtliga ansvariga chefer (enhets- och avdelningschefer) löpande under året och framförallt i samband med uppföljningstillfällena. Stödet syftar till att säkerställa såväl den ekonomiska rapporteringen samt att i tidigt skede fånga eventuellt befarade avvikelser för att snabbt kunna vidta åtgärder för förbättrat resultat. Prognos för årets driftresultat ska upprättas i Hypergene. Prognosen ska analyseras och kommenteras i enlighet med kommunövergripande riktlinjer med fokus på avvikelserapportering.

I både arbetsmarknadsförvaltningens och socialförvaltningens ledningsgrupper tas ekonomiska frågor upp löpande och särskilt avseende delårs- och årsbokslut, då det genomförs resultatdialoger och respektive avdelningschef får redovisa sin verksamhets ekonomiska läge.

I de fall som en negativ budgetavvikelse befaras vidtas åtgärder för att i första hand balansera avvikelserna inom nämndens tilldelade nettokostnadsram. Åtgärder som kan vidtas utan stor påverkan på service till medborgare eller måluppfyllelse räknas in i upprättad prognos och redovisas till nämnd. I de fall åtgärder behöver vidtas som kräver nämndbeslut upprättas åtgärdsplaner som nämnden därefter tar ställning till i samband med uppföljningen eller i kommande månadsrapport.

Arbetsmarknadsnämndens resultat per augusti 2019 är ett överskott om elva mkr och helårsprognosen är ett nollresultat.

Socialnämnden prognostiserade ett underskott om 19 mkr per mars 2019. Som en följd av prognosen uppdrog kommunstyrelsen socialnämnden att återkomma med vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppnå ekonomi i balans 2019. I augusti 2019 beslutade socialnämnden om en åtgärdsplan för att förbättra 2019 års ekonomiska resultat. Erhållna belopp från återsökningar tidigare år från Migrationsverket samt åtstramning av inköp av varor och tjänster och även ett förändrat arbetssätt bidrog till att sänka nämndens kostnader. Trots det lämnade nämnden en prognos per augusti på -26 mkr, där orsaken till det beskrivs vara ökade volymer inom främst missbrukarvården.

I nämndernas budgetarbete är utgångspunkten beslutade nettokostnads- och investeringsramar enligt Mål och budget, i vilka nämnderna haft möjlighet att påverka. Nämndernas arbete med verksamhetsplaner och detaljerade budgetar sker i huvudsak under hösten. Delårsbokslut per augusti, tillsammans med aktuella bedömningar av exempelvis ärendevolymer, extern finansiering och medarbetarkostnader utgör grund för nämndernas budget och prioriteringar.

Ekonomienheten träffar månatligen avdelningschefer och verksamhetschefer och går igenom den gångna månaden utifrån ett ekonomi- och verksamhetsperspektiv. Utöver det anordnas ledningsgruppsmöten varje vecka där budgetfrågor, prognos, effektiviseringar med mera lyfts.

Kommunicerande av budget

Budgeten kommuniceras i arbetsmarknads- och socialförvaltningens ledningsgrupper. Den övergripande Mål och budget, inklusive ekonomiskt läge, utmaningar och politiska satsningar, kommuniceras även till samtliga medarbetare via intranätet, chefs- och



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

ledningsgrupper och som arbetsplatsinformation. Nämndernas verksamhetsplaner och budgetar upprättas under hösten för beslut i december utifrån fastställd Mål och budget samt de inspel som kommer från nämndernas politiska ledning. Samtliga chefer deltar i arbetet med sin enhets budget och med att kommunicera enhetens uppdrag och budget med sina medarbetare.

3.2.2 Stadsbyggnadsverksamheten

Stadsbyggnadsverksamheten är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för flera olika nämnders ekonomier, varav en är gatu- och samhällsmiljönämnden. Enheten består av en ekonomichef, flera controllers och ekonomer.

Gatu- och samhällsmiljönämndens driftbudget 2019

Gatu- och samhällsmiljönämnden totalt			
	Beslutad budget 2018	Prognos 2018	Budget 2019
Belopp i miljoner kronor			
Egenavgifter färdtjänst	10,3	10,0	9,9
Taxor och avgifter	3,3	2,6	5,3
Hyor och arrenden	31,6	33,6	36,9
Försäljning av verksamhet	172,1	134,0	59,2
Bidrag, drift och investeringsbidrag	8,0	19,3	15,8
Summa intäkter	225,3	199,5	127,1
Vinterväghållning	-95,5	-95,5	-92,3
Transportkostnader färdtjänst	-48,2	-45,5	-49,9
Drift- och underhållskostnader	-199,7	-174,4	-125,3
Personalkostnader	-155,4	-141,3	-122,5
Övriga kostnader	-44,6	-44,4	-45,6
Nämnden och trafiksäkerhetsrådet	-1,3	-1,4	-1,3
Avskrivningar	-103,7	-117,4	-127,5
Summa kostnader	-648,4	-619,9	-564,4
Finansiella kostnader	-32,8	-34,3	-32,2
Summa nettokostnader	-455,9	-454,7	-469,5
Kommunbidrag			
Politisk verksamhet (1)	1,3	1,3	1,3
Infrastruktur, skydd m.m (2)	396	396	408,7
Vård och omsorg (5)	58,2	58,2	59,1
Affärsverksamhet (7)	0,4	0,4	0,4
Summa kommunbidrag	455,9	455,9	469,5
Resultat	0,0	1,2	0,0

Tabell hämtad från gatu- och samhällsmiljönämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att gatu- och samhällsmiljönämndens budgeterade nettokostnader 2019 är 469,5 mkr.

Uppföljning och hantering av avvikelser

Gatu- och samhällsmiljönämnden ska i sitt budgetarbete förhålla sig till beslutade nettokostnads- och investeringsramar enligt Mål och budget. Nämndens arbete med verksamhetsplanen och detaljerad budget sker i huvudsak under hösten. Utifrån delårsbokslut per augusti, aktuella bedömningar av exempelvis ärendevolymmer, extern finansiering och medarbetarkostnader upprättar nämnden sin budget och tillhörande prioriteringar.

Gatu- och samhällsmiljönämnden följer upp sitt ekonomiska läge kontinuerligt under året och redovisar ett periodiserat resultat månadsvis. Detta innebär att nämnden varje



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

månad (februari-november utom juni) jämför det ackumulerade resultatet med budget och gör en helårsprognos. Alla kostnader och intäkter ska så långt som möjligt belasta rätt period för att ge rättvisande information om nämndens ekonomiska läge.

En fördjupad uppföljning per verksamhetsområde och delverksamhet sker per mars, per augusti samt i årsbokslut. Den ekonomiska uppföljningen redovisas till nämnden på minst samma nivå som i budget. I de fall uppföljningen visar avvikelser mot förväntat resultat, ska nämnden besluta om åtgärder. Nämnden prognostiserade i samband med analys av ekonomiskt utfall per augusti 2019 en negativ avvikelse mot budget på 39 mkr. Resultatet belastas bland annat av avskrivningskostnader, att mark- och exploatering är högre än budget samt tidigare års projektkostnader som inte är investeringskostnader. Nämnden har i juni 2019 fattat beslut om besparingsåtgärder. Besparingsåtgärderna innebar bland annat minskade medarbetarkostnader, konsultkostnader och planerat underhåll.

Gatu- och samhällsmiljönämndens uppföljningsprocesser utgår från de kommungemensamma rutinerna, tidplanerna och systemstödet Hypergene. Kommunledningskontorets ekonomienhet för stadsbyggnadsområdet utgör stöd till verksamheten i arbetet. De medarbetare som ingår i ekonomienheten träffar samtliga budgetansvariga chefer (enhets-, områdes- och avdelningschefer) och projektledare löpande under året och framförallt i samband med uppföljningstillfällena. Syftet är att säkerställa den ekonomiska rapporteringen samt att i tidigt skede fånga befarade avvikelser för att snabbt kunna vidta åtgärder för förbättrat resultat. Nämndens prognos för årets driftresultat upprättas i Agresso och dokumenteras i enlighet med förvaltningens projektmodell.

Avdelningschef inom gata, park och natur ansvarar för rapportering till stadsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp samt gatu- och samhällsmiljönämnden. I samband med uppföljning per mars, augusti och årsbokslut genomförs "Ledningens genomgång" i stadsbyggnadsförvaltningens ledningsgrupp, i vilken förvaltningens samlade status avseende ekonomi och verksamhet analyseras och beslut om åtgärder inklusive förvaltningsövergripande åtgärder tas eller förankras inför nämndbeslut.

Vid eventuella avvikelser vidtas åtgärder i första hand för att balansera avvikelserna inom nämndens tilldelade nettokostnadsram. Åtgärder som kan vidtas utan större påverkan på service till medborgare eller på måluppfyllelse räknas in i upprättad prognos och redovisas till nämnden. I de fall som kräver åtgärd och nämndbeslut upprättas åtgärdsplaner som nämnden tar ställning till i samband med uppföljningen eller i kommande månadsrapport.

Kommunicerande av budget

Nämndens budget kommuniceras i förvaltningens ledningsstruktur. Den övergripande Mål och budget, inklusive ekonomiskt läge, utmaningar och politiska satsningar kommuniceras även till samtliga medarbetare via information på intranätet, chefs- och ledningsgrupper och som arbetsplatsinformation.

Nämndens verksamhetsplan och budget upprättas under hösten för beslut i december, utifrån fastställd Mål och budget samt inspel från nämndens politiska ledning. Samtliga chefer deltar i arbetet med sin enhets budget och med att kommunicera enhetens uppdrag och budget till sina medarbetare.

KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

3.2.3 Omsorgsverksamhet

Omsorgsverksamhet är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för omsorgsnämndens ekonomi och består av en ekonomichef, en controller och fem verksamhetsnära ekonomer som var och en ansvarar för en egen avdelning.

Omsorgsnämndens driftbudget 2019

Nämnd (total)			
Belopp i Tkr kronor (vänt belopp)	Beslutad budget 2018	Prognos 2018	Budget 2019
Försäljningsintäkter	5 988,9	6 193,0	6 280,4
Taxor och avgifter	15 223	15 005	15 244
Hyror och arrenden	316	761	1 104
Bidrag	198 701	202 234	193 806
Försäljning av verksamhet och konsulttjänster	759 605	756 343	758 033
Summa intäkter	979 833,5	980 535,5	974 467,1
Lämnade bidrag	-109 635	-110 198	-110 875
Köp av huvudverksamhet	-1 387 069	-1 384 011	-1 403 128
Personalkostnader	-847 422	-844 741	-841 159
Övriga kostnader	-132 769	-153 621	-151 951
Avskrivningar	-695	-648	-630
Indirekta och gemensamma kostnader	-79 923	-79 967	-76 689
Summa kostnader	-2 557 512,2	-2 573 185,3	-2 584 432,2
Finansiella intäkter	0	2	0
Finansiella kostnader	-81	-56	-63
Summa nettokostnader¹	-1 577 759,9	-1 592 703,8	-1 610 028,0
Kommunbidrag			
Politisk verksamhet (1)	1 578	1 578	1 570
Infrastruktur, skydd m.m (2)			
Fritid och kultur (3)			
Pedagogiska verksamheter (4)			
Vård och omsorg (5)	1 576 182	1 576 182	1 608 458
Särskilt riktade insatser (6)			
Affärsverksamhet (7)			
Kommunledning och gemensam verksamhet (8)			
Summa kommunbidrag	1 577 759,9	1 577 759,9	1 610 028,0
Resultat	0,0	-14 943,9	0,0

Tabell hämtad från omsorgsnämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att omsorgsnämndens nettokostnader 2019 är budgeterade till 1 610 028 tkr.

Uppföljning och hantering av avvikelser

Omsorgsnämndens ekonomiska uppföljning följer de kommunövergripande principerna för ekonomistyrning. I dialog med representanter från ekonomistaben beskrivs att principerna klargör förhållningssätt och hantering inom de mest väsentliga delarna av ekonomistyrningen och säkerställer ett enhetligt arbetssätt så att styrkedjan i Mål och budget efterlevs. Detta menar intervjuade bidra till transparens och är en grund för likabehandling av nämndens samtliga utförare.

Uppföljning sker i månadsrapporter där fokus är på resultat och prognos. Nämnden följer även upp och analyserar vad som åstadkommit i förhållande till den målsättning som är beslutad av nämnden, med utgångspunkt i inriktningsmålen.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Den ekonomiska uppföljningen genomförs av kommunledningskontorets ekonomistab i samarbete med respektive chef eller budgetansvarig på omsorgsförvaltningen. Samtliga linjechefer med verksamhetsansvar ska använda Hypergene och rapportera in uppgifter för sin verksamhet. För detta har omsorgsnämnden tagit fram en Röd—Gul-Grön mall där respektive verksamhetschef ska fylla i månadsutfall, månadsbudget och färgkodning: under 50 tkr ger grönt, 50 tkr ger gult och över 50 tkr ger rött.

Omsorgsnämndens utfall per augusti 2019 var -23 mkr och prognos per helår -70 mkr. De orsaker som framfördes i vår dialog med förvaltningsrepresentanter var:

- Ökade volymer generellt
- Övertagande av externa leverantörers verksamheter
- Personalkostnader inom ordinärt boende

Som en del i att hantera den negativa avvikelserna mot budget har omsorgsnämnden hyrt in ett konsultbolag för att genomlysna verksamheten. Framförallt framkom indikationer på att nämnden har, jämförelsevis andra kommuner, höga kostnader inom en del insatser enligt SoL 0-65 år. Vidare har omsorgsnämnden sett över möjligheterna att flytta ihop psykiatriboenden till större lokaler, både för stordriftsfördelar och för att frigöra mindre boenden för att verkställa beslut om boende LSS 9:9. Som ett led i att optimera användandet av kommunens lokaler ses möjligheten att samarbeta med äldreomsorgen över. Detta för att anpassa rätt lokaler till rätt målgrupp. Omsorgsnämnden räknar med att effekterna av besparingsåtgärderna kommer att synas 2020 och 2021.

3.2.4 Utbildningsverksamhet

Utbildningsnämndens driftbudget 2019

Utbildningsnämnden	Hemkommun	Huvudman	UBN totalt
	Budget 2019	Budget 2019	Budget 2019
Belopp i mkr			
Kommunbidrag	5 157,0		5 157,0
Intäkter från andra kommuner	188,1	0,7	188,8
Statsbidrag	85,9	196,3	282,2
Momsbidrag, ej skattepliktig verks	78,0	0,0	78,0
Föräldraravgifter	202,1	0,0	202,1
Intäkter från hemkommun	0,3	4 091,0	4 091,3
Övriga intäkter	0,2	63,3	63,5
Summa intäkter	5 711,6	4 351,3	10 062,9
Personalkostnader	-32,7	-2 866,0	-2 898,7
<i>varav semesterskultförändring</i>	-0,2	-3,9	-4,1
Lokalkostnader	-0,9	-672,1	-673,0
Köp av verks, hemkommun	-4 017,9	-77,4	-4 095,3
Köp av verks, fristående	-1 434,0	-0,5	-1 434,5
Skolskjuts	-161,5	-6,0	-167,5
Övriga kostnader	-64,6	-710,1	-774,7
Summa kostnader	-5 711,6	-4 332,1	-10 043,7
Resultat före avskrivn o finansiella	0,0	19,2	19,2
Avskrivningar	0,0	-17,7	-17,7
Finansiella poster	0,0	-1,5	-1,5
Resultat	0,0	0,0	0,0

Tabell hämtad från utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget 2019



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Av tabellen ovan framgår att utbildningsnämndens kostnader 2019 är budgeterade till 10 044 mkr.

Uppföljning och hantering av avvikelser

Nettokostnader och andra jämförelsetal följs och analyseras inom förvaltningen om än inte efter någon fastställd rutin. Månatligen har utbildningsdirektören uppföljning med avdelningscheferna där ekonomin följs upp.

Inom den egna kommunala gymnasieskolan har ett omfattande åtgärds paket genomförts för att nå en ekonomi i balans och att få ner nettokostnaden. Nämnden fattade beslut om åtgärder 2015-05-22. I övrigt vidtar verksamheterna åtgärder för att klara målet dels inför nytt budgetår, dels inför nytt läsår men också löpande.

Utbildningsnämndens resultat per augusti är ett överskott om 189 mkr, vilket är 85 mkr högre än budgeterat. Nämndens helårsprognos är ett överskott om 6 mkr.

3.2.5 Äldreverksamhet

Äldreverksamhet är en enhet inom ekonomistaben som ansvarar för äldrenämndens ekonomi. Enheten består av en ekonomichef, två controllers och fyra ekonomer.

Äldrenämndens driftbudget 2019

Belopp i Tkr	Beslutad budget 2018	Utfall 2018	Budget 2019
Taxor och avgifter	126 368	130 690	141 465
Statsbidrag	103 481	119 659	73 711
Övriga intäkter exkl. motpart K*	30 520	44 514	39 637
Övriga intäkter motpart K*	79 338	184 839	189 104
Summa intäkter	339 707	479 702	443 916
Lämnade bidrag och köp av huvudverksamhet	-766 272	-774 167	-759 721
Personalkostnader	-1 015 686	-988 143	-1 048 713
Lokalkostnader	-125 612	-217 511	-226 969
Övriga kostnader	-220 470	-302 231	-233 328
Avskrivningar	-4 584	-3 617	-4 195
Summa kostnader	-2 132 623	-2 285 669	-2 272 925
Finansiella intäkter	2	5	0
Finansiella kostnader	-299	-261	-332
Summa nettokostnader¹	-1 793 213	-1 806 222	-1 829 342
Politisk verksamhet	1 369	1 369	1 362
Vård och omsorg	1 791 844	1 791 844	1 827 980
Summa kommunbidrag	1 793 213	1 793 213	1 829 342
Resultat	0	-13 009	0

1. Nämnders nettokostnader omfattar även finansiella kostnader och intäkter.

Tabell hämtad från äldrenämndens verksamhetsplan och budget 2019

Av tabellen ovan framgår att äldrenämndens nettokostnader 2019 är budgeterade till 1 829 342 tkr.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Uppföljning och hantering av budgetavvikelser

Äldrenämnden förhåller sig i sitt budgetarbete till beslutade nettokostnads- och investeringsramar enligt kommunens övergripande styrdokument Mål och budget, där nämnden har haft möjlighet att göra inspel. Nämndens arbete med verksamhetsplan och detaljerad budget sker i huvudsak under hösten. Delårsbokslut per augusti, tillsammans med aktuella bedömningar av t.ex. volymer, externa intäkter m.m. från månadsbokslutet per oktober utgör grund för nämndens budget och prioriteringar.

I samband med de ekonomiska delårsuppföljningarna och årsbokslut analyseras resultat inklusive nettokostnadsavvikelser mot budget. Boksluten inklusive årsprognos presenteras:

- I ledningsgruppen inom äldreförvaltningen vid tertialgenomgångarna (Ledningens genomgång), vilka sker tre gånger per år, samt
- På äldrenämndens sammanträde som följer efter bokslutens upprättande.

Helårsprognos upprättas för drift och investeringar två gånger per år (mars och augusti). Då nettokostnadernas utveckling för de större verksamheterna i nämnden är korrelerade till volymutvecklingen illustreras och analyseras volymen också för dessa verksamheter i delårsboksluten.

I samband med delårsbokslutet per augusti görs även en analys av nettokostnadernas utveckling i Uppsala kommun mot andra kommuner som presenteras dels på ledningens genomgång, dels på ekonomiska analysforum med andra förvaltningar i kommunen. De två delårsrapporterna inkluderar en helårsprognos av förväntad ekonomisk ställning för nämndens olika verksamheter. I samband med delårsuppföljningarna görs också en riskanalys av osäkerhetsfaktorer som ur ekonomisk synvinkel kan påverka resultatet för nämnden på helårsbasis.

Utöver delårs- och årsbokslut får nämnden bokslut över det ekonomiska resultatet med analyser av nettokostnader mot budget och prognos. Månadsboksluten till nämnden presenteras per februari, april, maj, juli, september, oktober och november.

Ekonomisk uppföljning av nämndens nettokostnader per verksamhet och utfall mot tilldelad budgetram sker löpande på månadsbasis och inbegriper en uppföljning av volymutvecklingen för de största verksamheterna, inklusive extern och egen regi. Utfallet av detta presenteras för nämnden månadsvis med kommentarer kring eventuella avvikelser mot budgetramen.

Månadsvis efter att bokslutet stängs ska varje verksamhetschef (i egen regi) analysera resultatet på sin enhet och vid de fall det finns avvikelser mot budget ska verksamhetschefen kommentera avvikelserna. Rapportering sker i Hypergene som går till respektive områdeschef och tas upp på förvaltningens ekonomiska månadsavstämningar. Avstämningarna är ett fora på förvaltningen för att specifikt följa den ekonomiska situationen för de olika verksamheter (särskilt boende, hemvård, öppen förebyggande verksamhet och systemledning) som ingår i nämndens ansvar. På månadsavstämningarna närvarar ekonomienheten, förvaltningsdirektör, avdelningschef myndighet, chef för egen regi, områdeschefer för respektive verksamhet samt chef för avdelning Avtal och marknad. Under 2019 har även HR-chef och chef för avdelningen Kvalitet och utveckling bjudits in till möten.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

För samtliga av nämndens fyra verksamheter hålls separata månadsavstämningar som dokumenteras. Med utgångspunkt i det material som ekonomienheten tar fram till avstämningarna, ska resultaten analyseras mer ingående för de olika verksamheterna och handlingsplan kan krävas i händelse av att negativa avvikelser föreligger mellan resultat och budget. Protokollet från mötena inkluderar en åtgärdslista med ansvarig person.

Kommunicerande av budget

Samtidigt som kommande års budgettram ska beslutas för nämnderna, påbörjar ekonomienheten ett framtagande av nästa års nettokostnadsutveckling per verksamhet och totalt för nämnden. Arbetet kommuniceras till förvaltningsledningen från oktober till december tillsammans med eventuella avvikelser som finns mot tilldelad budgettram. Detta för att ledningen i ett tidigt skede ska få möjlighet att bilda sig en uppfattning om kommande års effektiviseringskrav som synkroniseras med redan planerade resultatförstärkande åtgärder.

Verksamhetsplan och budget arbetas fram under hösten för beslut i december, utifrån fastställd Mål och budget samt de inspel som kommer från nämndens politiska ledning. Samtliga chefer är delaktiga i arbetet med sin enhets budget och att kommunicera enhetens uppdrag och budget med sina medarbetare.

3.2.6 Lakttagelser

I dialog med ekonomichefer, controllers och ekonomer från olika verksamheter framkommer svårigheter i att vidta åtgärder i verksamheter som till betydande del är lagstyrda. I praktiken innebär detta att verksamheterna vid negativ avvikelse mot budget har svårt att kunna åtgärda avvikelsen på grund av lagens företrädare gentemot effektiviseringar, nedskärningar med mera.

3.2.7 Kommentarer och bedömning

Granskningen visar att nämnderna arbetar utifrån beslutade rutiner och riktlinjer för ekonomisk uppföljning. Nämnderna behandlar återkommande uppföljningsrapporter och vi bedömer att detta leder till att nödvändiga insatser beslutas i tid och att resursstyrningen ger ändamålsenliga signaler.

Vi anser att nämndernas uppföljningsrutiner i tillräcklig utsträckning stödjer en analys av nämndens ekonomiska ställning. De nämnder som under året visat underskott har identifierat särskilt kritiska poster för uppföljning och vidtagit åtgärder för att balansera den negativa avvikelsen mot beslutad budget. Underskottsnämnderna har även bjudits in till möten med kommunstyrelsen, kommunfullmäktige och kommunledningen för att redovisa ekonomiskt läge, prognos och hur nämnden ska komma till rätta med avvikelsen.

Vidare gör vi bedömningen att nämnderna har stöd från den centrala ekonomistaben och kan säkerställa tillräckliga resurser av ekonom- och controllerstöd i förhållande till verksamheternas storlek och komplexitet. Ekonomer och controllers har regelbundna möten och vi anser att dessa är tillfällen att sprida goda exempel, t.ex. bör omsorgsnämndens uppföljningsmall per verksamhet spridas för att få en mer ingående månadsuppföljning per verksamhet.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Även om kommungemensamma rutiner och processer till betydande del kan säkerställa att verksamhets- och ekonomistyrningen är ändamålsenlig, utesluter vi dock inte att nya särskilda och framförallt verksamhetsspecifika rutiner och processer kan upprättas.

Vidare anser vi att de nämnder som till stor del är lagstyrda och upplever detta som en svårighet för att komma till rätta med negativa avvikelser, bör fortsätta jämföra sig med motsvarande verksamheter i andra kommuner. Inom ramen för detta bör kommunen fortsätta utreda vilka besparingar som kan göras för respektive verksamhet.

3.2.8 Årsbokslut 2018 och uppföljning per augusti och helårsprognos 2019

Under 2018 redovisade Uppsala kommunkoncern ett positivt resultat. Kommunkoncernen nådde målen för resultat, soliditet och låneskuld och den ekonomiska ställningen för Uppsala kommunkoncern anses därför vara stärkt. Samtidigt blev nämndernas samlade nettokostnader högre än fullmäktiges ram, vilket resulterade i att nämnderna gick in i 2019 års verksamhet med högre nettokostnadsnivå än fullmäktige räknat med. I sin tur innebar och innebär att nämnderna behövde och behöver vidta större besparingar än vad som förutsatts i budget.

Uppsala kommuns nettokostnader 2019 är budgeterade till 12 062 mkr och prognostiseras per augusti på helåret till 12 086 mkr. För verksamhetsåret 2019 prognostiseras ett resultat före skatt om 502 mkr för kommunkoncernen och när jämförelsestörande poster exkluderas beräknas det prognostiserade utfallet före skatt för kommunkoncernen uppgå till 282 mkr.

Kommunens nämnder exklusive kommunstyrelsen prognostiserar ett underskott om sammanlagt 134 mkr, vilket huvudsakligen omsorgsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, socialnämnden och äldrenämnden svarar för.

För helåret beräknas verksamhetens nettokostnader öka med 6,5 procent jämfört med nivån 2018.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

4 Svar på revisionsfrågor

Har nämnderna ändamålsenliga och tillräckliga rutiner och processer vad gäller uppföljning av nettokostnader och deras förändring samt sker beslut om åtgärder i de fall nettokostnaderna avviker från budgeterade nivåer i samband med uppföljningstillfällen?

Ja. Vår bedömning är att de kommundemensamma rutinerna och processerna är tillräckliga för uppföljning av nettokostnader, dess förändring och för att fatta beslut om åtgärder i de fall en nämnd visar underskott. Granskningen ger flera exempel på nämnder som under 2019 beslutat att vidta åtgärder för att balansera negativa avvikelser mot budget och att det finns uppföljningsprocesser för att följa de s.k. underskottsnämnderna från centralt håll.

Vilka rutiner/processer och vilken organisation finns för uppföljning och hantering av budgetavvikelser?

Respektive nämnd har en ekonomichef samt flera controllers och ekonomer som månatligen följer upp verksamhetens ekonomi. Per mars och augusti upprättas periodbokslut och helårsprognos för kommunen. Uppföljningarna ska behandlas av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samt granskas av kommunrevisionen.

Nämnderna analyserar sin verksamhets ekonomi och verksamhet och vidtar åtgärder om budgetavvikelser prognostiseras vid årets slut. De nämnder som visar negativ avvikelse mot budget bjuds in till möte med kommunledningen för att redogöra för det aktuella läget, prognos och vilka åtgärder som ska vidtas för att balansera den negativa avvikelsen.

Är de uppföljningar som görs tillräckliga utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv?

I huvudsak. Vi bedömer att kommundemensamma rutiner och processer till betydande del är tillräckliga utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv, men vi utesluter inte att nya särskilda och framförallt verksamhetsspecifika rutiner och processer kan upprättas.

Upprättas s k åtgärdsplaner i de fall nettokostnaderna pekar på en utveckling som inte är önskvärd?

Ja, granskningen visar att de nämnder som under året visat på negativ avvikelse mot budget har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med underskottet. Dessa ska beslutas i nämnd och därefter redovisas till kommunstyrelsen.

Hur stor hänsyn tas vid budgettillfällen till kända förutsättningar samt konstaterande och prognostiserade ekonomiska utfall?

Inför mål och budget utarbetar kommunledningskontoret en omvärldsbevakning som i huvudsak utgår från förvaltningars och bolags beskrivningar av hur omvärldens förändringar påverkar den egna verksamheten. Mål och budget tar även hänsyn till centrala förutsättningar såsom befolkningsutveckling och pris- och löneutveckling.

Vilka olika fora finns för dialog mellan kommunstyrelsen och nämnderna innan budgeten fastställs?

Nämndernas presidier involveras i budgetprocessens linda genom deltagande i strategiska forum. Därefter utarbetar kommunstyrelsen ett förslag till budget som nämnderna får möjlighet att kommentera via remissförfarande.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Hur kommuniceras budgeten i kommunens organisation?

Budgeten kommuniceras i huvudsak i de olika förvaltningarnas ledningsgrupper och publiceras på Insidan. Nämndernas verksamhetsplaner och budgetar kommuniceras i linjen.

Datum som ovan

KPMG AB

Bo Ädel

Anders Petersson

Max Kollberg

Uppdragsansvarig, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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.



KPMG AB

Granskning av rutiner/processer/uppföljning av nämndernas nettokostnader

2019-11-22

Bilaga 1 Metod och utgångspunkter

Metod

Vår metod har bestått av följande delar:

- Intervjuer
- Dokumentgranskning

Intervjuer har skett med:

- Ekonomichef och controller från social verksamhet
- Ekonomichef och t.f. utbildningsdirektör från utbildningsverksamhet
- Ekonomichef och controller från omsorgsverksamhet
- Ekonomichef och controller stadsbyggnadsverksamhet
- Ekonomichef och controllers från äldreverksamhet

Följande dokument har granskats:

- Mål och budget 2019-21
- Nämndernas verksamhetsplaner för 2019
- Rutin för nämnder och styrelser uppföljningar
- Uppsala kommunkoncerns årsredovisning 2018
- Nämndernas verksamhetsuppföljningar och ekonomiska uppföljningar per augusti 2019
- Nämndernas månadsrapporter under 2019

Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunens styrande dokument, direktiv, policyer och riktlinjer.

Äldrenämnden

Handläggare:
Hjortzén Ulrica*Kommunfullmäktige*

UPPSALA KOMMUN KOMMUNSTYRELSEN	
Ink.	2019 -12- 05
Diarienummer	KSN-2019-1152
	Aktbil II

Rapportering till kommunfullmäktige av ej verkställda gynnande beslut enligt socialtjänstlagen (SoL) andra kvartalet 2019

Kommuner har jämlikt 16 kap. 6 f - h §§ SoL skyldighet att rapportera beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som inte verkställts inom tre månader eller där avbrott i verkställigheten överstiger tre månader till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), kommunens revisorer och kommunfullmäktige.

Ansvarig nämnd ska varje kvartal till kommunfullmäktige rapportera antalet gynnande sådana beslut enligt SoL som inte verkställts inom tre månader från dagen för respektive beslut. I rapporten ska anges vilka typer av bistånd besluten avser och hur lång tid som förlutit från dagen för respektive beslut.

Uppgifterna i rapporten ska vara aidentifierade och inte kunna härledas till enskild person.

Det ska dock framgå hur stor del av besluten som gäller kvinnor respektive män.

Föreliggande rapport avser perioden 1 juli till och med 30 september 2019.

Antal beslut som inte verkställts inom tre månader under perioden var 26, varav 18 beslut gällde kvinnor och 8 beslut gällde män.

Anledningen till att besluten inte verkställdes var:

- Att den enskilde har tackat nej (24 ärenden)

- Resursbrist dagverksamhet (2 ärenden)

Största enskilda grupp som inte fått sina beslut verkställda i tid är män som väntar på Parboende, där 14,3 procent fått vänta mer än tre månader.

Äldrenämnden har i bifogad rapport (bilaga 1) sammanställt alla gynnande beslut som den 30 september 2019 ej hade verkställts inom tre månader.


Caroline Hoffstedt

Ordförande



Annie Arkeback Morén

Nämndsekreterare

Bilagor

1a Sammanställning av ej verkställda beslut

1b Tid för verkställighet

Bilaga 1a Sammanställning av ej verkställda beslut kvartal 3 2019

Tabell 1. Antal ej verkställda beslut

Kön	ÅR Q1	ÅR Q2	ÅR Q3	ÅR Q4
Män	16	13	8	
Kvinnor	29	14	18	
Summa	45	27	26	0

Tabell 1. Antalet kvinnor och män vilkas beslut ej verkställts inom tre månader.

Kommentar till tabell 1: Under tredje kvartalet 2019 är det 26 personer som fått vänta mer än 90 dagar på att beslut ska verkställas, 8 män och 18 kvinnor.

Tabell 2. Insatskategori ej verkställda beslut

Insats	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Särskilt boende demens SoL	0	8	8	31%
Särskilt boende omvårdnad SoL	4	7	11	42%
Parboende på särskilt boende SoL	1	1	2	8%
Dagverksamhet demens SoL	1	1	2	8%
Dagverksamhet omvårdnad SoL	2	1	3	12%
Ledsagning SoL	0	0	0	0%
Växelvård/Kortidsvård	0	0	0	0%
Summa antal ej verkställda	8	18	26	100%

Tabell 2. Typ av beslut som ej verkställts inom tre månader.

Kommentar till tabell 2: Av andelen ej verkställda beslut under tredje kvartalet 2019 utgörs största delen av särskilt boende. Inriktning omvårdnad utgör 42 procent och demens 31 procent. Dagverksamhet omvårdnad utgör 12 procent. Dagverksamhet demens och parboende utgör 8 procent vardera. Ledsagning och växelvård har inga beslut som inte verkställts inom 90 dagar under andra kvartalet 2019.

Tabell 3. Andelen ej verkställda beslut av alla giltiga beslut

Insats	Giltiga beslut män	Andel ej verkställda beslut män	Giltiga beslut kvinnor	Andel ej verkställda beslut kvinnor
Särskilt boende demens SoL	284	0,0%	565	1%
Särskilt boende omvårdnad SoL	290	1,4%	575	1%
Parboende på särskilt boende SoL	7	14,3%	13	8%
Dagverksamhet demens SoL	53	1,9%	67	1%
Dagverksamhet omvårdnad SoL	15	13,3%	25	4%
Ledsagning SoL	41	0,0%	78	0%
Växelvård/kortidsvård	102	0,0%	138	0%
Summa och andel 2019-09-30	792	1,0%	1461	1,2%

Tabell 3. Andel ej verkställda beslut av alla giltiga beslut.

Kommentar till tabell 3: Av samtliga giltiga beslut är det 1 procent av alla män som inte fått sina beslut verkställda inom tre månader under tredje kvartalet 2019 och 1,2 procent av alla giltiga beslut gällande kvinnor som inte verkställts i tid. Största enskilda grupp som inte fått sina beslut verkställda i tid är män som väntar på Parboende, där 14,3 procent fått vänta mer än tre månader.

Tabell 4. Uppgiven orsak till att beslut ej verkställts

Insats	Antal ej verkställda	Resursbrist ledig bostad	Resursbrist personal	Den enskilde har tackat nej till erbjudande	Annat skäl
Särskilt boende demens SoL	8			8	
Särskilt boende omvårdnad SoL	11			11	
Parboende på särskilt boende SoL	2			2	
Dagverksamhet demens SoL	2			2	
Dagverksamhet omvårdnad SoL	3	2		1	
Ledsagning SoL	0			0	
Växelvård/korttidsvård	0			0	
Totalt antal ej verkställda beslut 2019-09-30	26	2	0	24	0
Andel	100%	8%	0%	92%	0%

Tabell 4. Typ av beslut som ej verkställts inom tre månader. Uppgiven orsak till att beslut ej verkställts inom tre månader enligt Inspektionen för vård och omsorgs definition.

Kommentar till tabell 4: Orsaken till att besluten ej har verkställts inom 90 dagar under tredje kvartalet 2019, är i de flesta fall (92%), att den enskilde tackat nej till erbjudande. Orsaken till att de enskilda tackat nej till erbjudet boende beror bl.a. på att de endast önskar plats på ett specifikt boende och att de inte varit redo att flytta när de fått erbjudande. Två brukare har inte kunnat erbjudas plats på dagverksamhet på grund av resursbrist.

Tabell 5. Beslut som avslutats av annan anledning

Orsak till avslut	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Avliden	0	0	0	0%
Flyttat till särskilt boende	1	0	1	13%
Flyttat till annan kommun	0	0	0	0%
Avsagt sig insatsen	5	1	6	75%
Annat	1	0	1	13%
Summa antal avslut	7	1	8	100%

Tabell 5: Antal beslut som avslutats av annan anledning.

Kommentar till tabell 5: 8 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har avslutats det tredje kvartalet 2019. 8 personer har avsagt sig insatsen. Det beror på att de tycker det fungerar bra hemma., eller inte längre vill flytta/ha insatsen. En person har flyttat in på Särskilt boende och en person har inte längre behov av insatsen och beslutstiden har löpt ut.

Tabell 6. Verkställda beslut

Insats	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Särskilt boende demens SoL	2	5	7	64%
Särskilt boende omvårdnad SoL	1	3	4	36%
Korttidsboende/växelvård SoL			0	0%
Dagverksamhet demens			0	0%
Dagverksamhet omvårdnad			0	0%
Ledsagning			0	0%
Parboende på särskilt boende SoL			0	0%
Summa antal verkställda	3	8	11	100%

Tabell 6: Antal beslut som verkställts under kvartal 3 2019 som överstigit tre månader från beslut till verkställighet

Kommentar till tabell 6: 11 ärenden som tidigare rapporterats som ej verkställda har verkställts det tredje kvartalet 2019. 7 ärenden gällande särskilt boende demens (64 procent), fyra ärenden gällande särskilt boende omvårdnad (36 procent).

Tabell 7. Avbrott i verkställighet av beslut

Orsak	Antal män	Antal kvinnor	Totalt antal	Andel
Avbrott				
Summa antal avbrott	0	0	0	0

Tabell 7: Antal beslut med avbrott i verkställighet som överstiger tre månader.

Kommentar till tabell 7: Under tredje kvartalet 2019 är det inget beslut med avbrott i verkställighet.

Bilaga 1b Tid för verkställighet kvartal Q3 2019

Särskilt boende demens SoL				
Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
Kvinna	2019-02-05			
Man	2019-02-13			
Kvinna	2019-02-25			
Kvinna	2019-03-01		x	213
Kvinna	2019-03-06			
Kvinna	2019-03-11			
Kvinna	2019-03-20		x	194
Man	2019-03-11			
Kvinna	2019-04-26		x	157
Kvinna	2019-06-13		x	109
Kvinna	2019-04-08			
Kvinna	2019-06-26		x	96
Kvinna	2019-05-20		x	133
Kvinna	2019-06-03		x	119
Kvinna	2019-06-25		x	97

Särskilt boende omvårdnad SoL				
Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
kvinna	2017-08-21		x	770
kvinna	2017-10-09		x	721
kvinna	2018-03-02		x	577
Man	2018-09-14		x	381
kvinna	2019-04-23		x	160
Man	2019-06-05			
Man	2019-04-25			
Kvinna	2018-11-01			
Man	2018-11-02			
Kvinna	2018-11-14		x	320
Man	2019-06-20		x	102
Man	2018-07-31			
kvinna	2019-06-07		x	115

Man	2019-05-06		x	147
kvinn	2019-05-28		x	125
kvinn	2019-05-09			
Kvinn	2019-03-08			
Man	2019-03-25			
Man	2019-03-28		x	186

Växelvård demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum

Växelvård omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum

Kontaktperson SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
man	2019-06-12			

Dagverksamhet omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
kvinn	2019-06-25		x	97
man	2019-01-18		x	255
man	2019-02-08		x	234

Dagverksamhet demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
kvinn	2018-11-29			
kvinn	2019-06-07		x	115

man	2019-03-08	x	206
man	2019-03-08		
man	2019-02-22		

Parboende omvårdnad SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
Man	2019-02-06		x	236

Parboende demens SoL

Kön	Beslutsdatum	Avbrottsdatum	Beslutet ej verkställt den 30 september 2019	Antal dagar från beslutsdatum
Kvinna	2019-03-02		x	212

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum
2019-08-29	205		
2019-07-04	141		
2019-09-29	216		
2019-07-25	141		
2019-07-05	116		
2019-07-03	114		
2019-08-30	144		

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum
		2019-09-16	103
		2019-09-16	144
2019-07-09	250		
2019-08-06	277		
		2019-07-03	337

2019-08-10	93		
2019-08-13	158		
		2019-09-12	171

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum
		2019-09-30	110

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum
		2019-09-03	278

	2019-06-21	105
	2019-08-23	182

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum

Beslutet är verkställt (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till verkställighetsdatum	Beslutet är avslutat (datum)	Antal dagar från beslutsdatum till avslutsdatum

2019-09-30
2019-09-30
2019-09-30
2019-09-30
2019-09-30
2019-09-30

Rapporteringsdatum

Rapporteringsdatum

Rapporteringsdatum
2019-09-30

Rapporteringsdatum
2019-09-30
2019-09-30
2019-09-30

Rapporteringsdatum
2019-09-30
2019-09-30

2019-09-30
2019-09-30
2019-09-30

Rapporteringsdatum
2019-09-30

Rapporteringsdatum
2019-09-30

