

# NÄMNDVISA VERKSAMHETS- BERÄTTELSE

---

Varierande dokument med  
förbättringsmöjligheter

Hans Petersson  
Maj 2010



## Förord från Föreningens Sveriges kommunalekonomer

Kommuners och landstings årsredovisningar har genom åren studerats ur en mängd olika aspekter. Årsredovisningen är kommunstyrelsens sammanfattande rapport av det gångna årets ekonomi och verksamhet. Årsredovisningen innehåller normalt inte en fullständig återrapportering från nämnderna till fullmäktige av det uppdrag de fått. Årsredovisningen behöver därför kompletteras med nämndsrapporter. Någon systematisk studie av nämndsrapporter finns inte såvitt vi känner till.

Föreningens Sveriges kommunalekonomer (KEF) har därför gett i uppdrag till Hans Petersson som är koncernredovisningschef inom Göteborgs Stad och verkar som analytiker på Kommunforskning i Västsverige att genomföra en begränsad studie av dessa dokument för att påbörja en kunskapsuppbyggnad om dessa dokument.

Föreningen Sveriges Kommunalekonomer är utgivare av denna rapport. För rapportens sakinhåll och slutsatser svarar författaren. Det är vår förhoppning att denna rapport ska stimulera till diskussion, utvecklingsinsatser och fortsatta studier av nämndsrapporternas innehåll, utformning och användning.

Maj 2009

Ola Eriksson  
Kanslichef

Föreningen Sveriges kommunalekonomer

*Föreningen Sveriges Kommunalekonomer är en yrkesförening som organiserar personer som arbetar inom det kommunalekonomiska området eller i anslutning till detsamma. Syftet med föreningen är att genom olika insatser för kompetensutveckling stödja medlemmarna i deras yrkesroller och därigenom gagna utvecklingen inom det kommunala området.*

## Författarens förord

Utformning av beslutsunderlag har alltid intresserat mig. Redan efter några år som kommunalekonom insåg jag att en av det mest intressanta utmaningarna låg just i att kunna medverka till att skapa kvalitativa beslutsunderlag som ger beslutsfattarna möjlighet att fatta beslut som leder till ökad effektivitet och i förlängningen en god verksamhet för kommuninvånarna/brukarna.

Jag har i dagsläget hunnit avverka studier av den kommunala årsredovisningen, delårsrapporten och budgetdokumentet. Det har visat sig att det finns ett antal gemensamma kvaliteter och brister, trots att dokumenten är av skiftande karaktär. Mitt mål med den här rapporten är att gå vidare med att studera om dessa kvaliteter och brister även återfinns i nämndvisa beslutsunderlag i form av verksamhetsberättelser eller årsrapporter. Detta borde, förutom att ge kunskap om verksamhetsberättelser, också kunna hjälpa oss att i framtiden att skapa ännu mer kvalitativa årsredovisningar.

Jag hoppas också att denna rapport bidrar med ett antal goda råd för hur en verksamhetsberättelse kan struktureras och utvecklas. Med tanke på att de årligen upprättas cirka 2 500 verksamhetsberättelser i kommuner och landsting är det viktigt att vi nu tar ett steg till i utvecklingen.

Avslutningsvis vill jag tacka Föreningens Sveriges kommunalekonomer för att de gav mig möjlighet att genomföra studien. Ett tack även till kanslichef Ola Eriksson för värdefulla synpunkter.

Maj 2009

Hans Petersson

Floda

## Innehåll

### **1. Studie av nämndvisa verksamhetsberättelser.....5**

Inledningsvis redovisas utgångspunkt, syfte, metod och disposition av rapporten.

### **2. Beskrivning av referensram.....8**

För att kunna peka på olika övergripande och generella strukturella, innehålls- och utseendemässiga kvaliteter och brister i verksamhetsberättelser, fordras att det först närmare bestäms vilka grundläggande krav som kan ställas på ett sådant dokument. Här redovisas en referensram för sådana grundläggande krav. Dessa utgör en bas för den praxisgranskning som redovisas i kapitel tre.

### **3. Verksamhetsberättelser – en studie av praxis.....11**

Här genomförs en detaljerad praxisstudie av 21 utvalda verksamhetsberättelser fördelade på tre verksamhetsområden: utbildning, vård och omsorg samt teknisk verksamhet.

En indelning av studien har skett i följande huvudområden:

- Inledande generell analys av verksamhetsberättelsen
- Analys av den pedagogiska utformningen
- Analys av övergripande information
- Analys av ekonomisk redovisning
- Analys av verksamhetsredovisning
- Sammanfattningsvis

### **4. Fördjupad praxisstudie av mål och måluppfyllelse.....20**

En viktig del för styrning och uppföljningen i en budgetorienterad organisation är att skapa kvalitativa mål för ekonomin och verksamheten. I detta kapitel studeras och analyseras bland annat vilka typer av mål nämnderna använder och deras mätbarhet.

### **5. Några råd vid utformning av en verksamhetsberättelse.....32**

Här presenteras några råd som kan tillämpas när en verksamhetsberättelsen skall utvecklas och upprättas. Råden inordnas under följande avsnitt:

- Några inledande övergripande idéer för en god verksamhetsberättelse
- En sammanfattning; kvalitativt språk och professionell layout bidrar till att lyfta fram innehållet
- Några innehållsmässiga aspekter som är viktiga för en ökad användning
- Några pedagogiska grepp som bidrar till en ökad kvalitet

### **6. Några avslutande funderingar kring processen.....44**

Avslutningsvis presenteras några idéer kring hur en god process kan utformas för att understödja möjligheterna för att få fram en kvalitativ verksamhetsberättelse.

## 1. Studie av nämndvisa verksamhetsberättelser

Mitt mål med den här rapporten är att kartlägga och studera nämndvisa beslutsunderlag i form av verksamhetsberättelser eller årsrapporter. Med dessa dokument avses den rapport där årets finansiella resultat och verksamhet avrapporteras till nämnden. Detta dokument ligger också i de flesta fall till grund för nämndens rapportering till kommunstyrelsen och indirekt till kommunfullmäktige. Dokumentet spelar en viktig roll i den kommunala styrningen och ligger också till grund för upprättandet av årsredovisningen.

Det är också viktigt att påpeka att många personer i kommunerna berörs av arbetet med att upprätta en verksamhetsberättelse. Låt oss anta att det produceras i snitt åtta verksamhetsberättelser per kommun. Det innebär att det årligen upprättas och fattas beslut om cirka 2 300 verksamhetsberättelser i riket. Om i snitt 10 personer arbetar med detta dokument innebär det att 23 000 personer är engagerade i framtagandet av verksamhetsberättelser. Detta ger en bild av hur mycket tid som läggs ned på att ta fram verksamhetsberättelser och därför känns det viktigt att få veta mer om de kvaliteter och brister som dessa dokument innehåller. Vilken standard håller kommunala verksamhetsberättelser egentligen? Finns det stora variationer mellan olika nämnder?

Avslutningsvis, utifrån praxisstudiens resultat och egna erfarenheter, tänkte jag försöka mig på att formulera några råd för en kvalitativ verksamhetsberättelse. Dessa bör kunna utgöra en vägledning när en verksamhetsberättelse skall utvecklas och upprättas.

### **Hur gick jag tillväga?**

För att kunna uppfylla rapportens övergripande syfte att kartlägga kvaliteter och brister i verksamhetsberättelser gjordes ett urval av 21 verksamhetsberättelser i 21 olika kommuner. För att få en spridning av verksamhetsberättelserna över olika verksamhetsområden, hämtades sju dokument vardera från utbildningsnämnd, socialnämnd och teknisk nämnd eller motsvarande. Urvalet är styrt av Sveriges kommuner och landstings indelning av kommunerna. Det innebär att det i urvalet finns både stora och små kommuner i olika delar av landet. Ett urval har också skett inom kommuntyp. En mer detaljerad redovisning återfinns i tabell 1 på nästa sida.

Det bör poängteras att de 21 utvalda nämnderna inte utgör ett tillräckligt stort urval för att ge en statistiskt säkerställd bild av praxis, men urvalet har bedömts som tillräckligt för att identifiera kvaliteter och brister i verksamhetsberättelsen.

**Tabell 1: Val av nämnd fördelad på verksamhet, kommungrupp och storlek**

| Utbildningsnämnd eller liknande                      |                     |                 |                     |                     |                    |                     |                  |
|--|---------------------|-----------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|------------------|
|  | Övrig större kommun | Pendlingskommun | Övrig större kommun | Övrig större kommun | Varuproducerkommun | Övrig större kommun | Större städer    |
|  | 56 000              | 5 000           | 40 000              | 28 000              | 12 000             | 38 000              | 90 000           |
| Social nämnd / Vård- och omsorgsnämnd eller liknande |                     |                 |                     |                     |                    |                     |                  |
|  | Förortskommun       | Pendlingskommun | Varuproducerkommun  | Övrig medelkommun   | Pendlingskommun    | Övrig större kommun | Glesbygds kommun |
|  | 34 000              | 15 000          | 13 000              | 20 000              | 28 000             | 36 000              | 10 000           |
| Teknisk nämnd eller liknande                         |                     |                 |                     |                     |                    |                     |                  |
|  | Förortskommun       | Större städer   | Större städer       | Större städer       | Större städer      | Övrig mindre kommun | Pendlingskommun  |
|  | 43 000              | 72 000          | 95 000              | 125 000             | 6 000              | 11 000              | 15 000           |

### **Vad återfinns längre fram i rapporten?**

I rapportens andra kapitel sker en redovisning av den referensram som ligger till grund för studien. Målsättningen med referensramen är att låta den utgöra en bestämning kring vilka viktiga faktorer eller kriterier som bör karaktärisera en kvalitativ verksamhetsberättelse. Kriterierna är relevans/väsentlighet, tillförlitlighet, jämförbarhet/ kontinuitet, begriplighet och öppenhet. Under varje kriterium finns i sin tur ett antal mer operationella kriterier.

I kapitel tre återfinns en praxisstudie av de 21 utvalda verksamhetsberättelserna fördelade på tre verksamhetsområden: utbildning, vård och omsorg samt teknisk verksamhet. Utgångspunkten för studien är att studera hur väl kommunerna uppfyller de operationella kriterier som har härletts utifrån referensramen i kapitel två.

I kapitel fyra sker en fördjupning kring mål och måluppfyllelse i verksamhetsberättelsen. Detta på grund av att formulering och uppföljning av mål kanske är ett av de viktigaste områdena för att uppnå en kvalitativ verksamhetsberättelse.

I rapportens femte kapitel ges några råd som kan beaktas när en verksamhetsberättelse utformas. Målsättningen är att de råden kan användas som diskussionsunderlag. Är du inte intresserad av hur praxis ser ut, utan bara vill ha råd kring hur en verksamhetsberättelse kan utvecklas, går det bra att läsa kapitel fem fristående.

I det avslutande kapitlet presenteras några idéer kring hur en god process kan utformas för att understödja möjligheterna för att få fram en kvalitativ verksamhetsberättelse.

## 2. Beskrivning av referensram

För att kunna peka på olika övergripande och generella strukturella, innehålls- och utseendemässiga kvaliteter och brister i verksamhetsberättelser, fordras att det först närmare bestäms vilka grundläggande krav som kan ställas på ett sådant dokument. Brian A. Rutherford har i boken "An introduction to modern financial reporting theory" beskrivit att verksamhetsrelaterad ekonomisk information bör upprättas utifrån ett antal kvalitativa egenskaper härledda utifrån redovisningens uppgift och principer för god redovisning<sup>1</sup>. Dessa egenskaper är relevans/väsentlighet, tillförlitlighet, jämförbarhet/ kontinuitet, begriplighet och öppenhet. Dessa bör kunna användas som referensram för vilka grundläggande krav som bör ställas på en verksamhetsberättelse i en svensk kommun. De fem egenskaperna har därför fått utgöra ett slags bas för bedömning av strukturella, innehålls- och utseendemässiga kvaliteter och brister i verksamhetsberättelsen. Under varje egenskap har ett antal viktiga operationella kriterier formulerats, som är viktiga för att uppnå egenskapen. Dessa utgör grunden för den praxisanalys som sker av verksamhetsberättelserna i kapitel tre.

### 1. Relevans och väsentlighet

Med relevans och väsentlighet avses att lämnad information i verksamhetsberättelsen bör vara relevant och väsentlig för användarna. Detta innebär att den är av betydelsefull karaktär för användarnas beslutsfattande. Informationen skall kunna användas för framtida prognoser och beslut, men även vid kontroll, uppföljning och ansvarsutkrävande. Nedan redovisas några operationella kriterier som kan anses vara viktiga för egenskapen relevans och väsentlighet.

- Definition och kommunikation av dokumentets målgrupp förbättrar innehåll och förhindrar informationsöverbelastning.
- Läsanvisningar möjliggör för informationsmottagaren att sortera och tolka informationen i dokumentet.
- En sammanfattning och en pedagogisk lättillgänglig innehållsförteckning främjar principen om relevans och väsentlighet.
- En politisk kommentar levandegör verksamhetsberättelsen och betonar den kommunala särarten.
- Dokumentets texter bör vara koncentrerade och väl genomarbetade. Det bör inte finnas alltför stora kvantitativa och kvalitativa skillnader mellan olika delar av dokumentet. Det bör också finnas en balans mellan redovisningen av verksamheten och ekonomin.
- En omvärldsanalys skapar förståelse för nämndens komplexa förhållande till omvärlden.
- Verksamhetsberättelsen bör ha sitt fokus på analys utifrån risk och väsentlighet och inte bli för deskriptiv. Den bör innehålla en tydligt kommunicerad struktur.

---

<sup>1</sup> An introduction to modern financial reporting theory, Brian A. Rutherford

- Om inte särskilda argument finns för motsatsen, ska verksamhetsberättelsen inte vara för omfattande.
- Innehållet i verksamhetsberättelsen bör vara av aktuell karaktär.

## **2. Tillförlitlighet**

Tillförlitlighet handlar om att informationen måste vara tillförlitlig om användaren skall ha nytta av den. Lämnad information i verksamhetsberättelsen skall bland annat bygga på lagstiftning och gängse praxis. Eventuella avvikelser från lagstiftning eller normgivande organs rekommendationer ska redovisas på ett tydligt sätt. Ytterligare en egenskap som ska ge tillförlitlig information är neutralitet. Innehållet i beslutsunderlaget får inte medvetet påverka någon intressents beslutsfattande. Nedan redovisas några operationella kriterier som kan anses vara viktiga för egenskapen tillförlitlighet.

- Den information som presenteras i tabeller och diagram skall ge ett professionellt och tillförlitligt intryck.
- Informationen i verksamhetsberättelsen får inte vara vinklad i syfte att uppnå ett förutbestämt resultat eller annat mål.
- Den ekonomiska analysen skall vara strukturerad enligt en tydlig modell. Analysen bör utföras brutto och inte bli för nettoinriktad.
- Eventuella avvikelser från lagstiftning eller normgivande organs rekommendationer ska redovisas på ett tydligt sätt.
- De begrepp och fackuttryck som används bör vara väl definierade och använda på ett konsekvent sätt.

## **3. Jämförbarhet eller kontinuitet**

Kriteriet jämförbarhet eller kontinuitet innebär att verksamhetsberättelsen bör upprättas enligt konstanta principer över tid, så att relevanta jämförelser kan göras. Förändras någon princip över tid, ska detta klart och tydligt framgå i dokumentet. Förändring av principer är också viktigt att redovisa om jämförelser görs bakåt i tiden. En annan aspekt är att informationen ger möjlighet att jämföra med liknande verksamheter inom eller utanför kommunen. Nedan redovisas några operationella kriterier som kan anses vara viktiga för egenskapen jämförbarhet:

- Det finns ett fokus på längre trender.
- Det finns analyser som tar sikte på jämförelser med liknande verksamheter inom eller utanför kommunen. (Benchmarking)
- Förändras någon princip eller annan typ av mätning över tid, ska detta klart och tydligt framgå i dokumentet. Förändringar som stör jämförelser över tid redovisas tydligt.

#### **4. Begriplighet**

Begriplighet innebär att verksamhetsberättelsen bör upprättas på ett pedagogiskt sätt. Detta är inte minst viktigt ur demokratisk synvinkel. Inte enbart väl initierade personer ska kunna förstå och ta del av dokumentet. Detta innebär bland annat att det är viktigt med förklaringar av använda begrepp och olika typer av mål. Nedan redovisas några operationella kriterier som kan anses vara viktiga för egenskapen begriplighet:

- Pedagogiska förklaringar av styrmodeller, fackuttryck och begreppsapparat ger upphov till ett lärande som främjar beslutsfattandet.
- Enhetligt språk och enhetlig layout bidrar till att lyfta fram innehållet i dokumentet.
- Tabeller, diagram och bilder skall utformas på ett tydligt och pedagogiskt sätt och samverka med innehållet.
- Mål och måluppfyllelse bör redovisas på ett begripligt och pedagogiskt sätt. Det bör framgå tydligt om hela eller delar av målet har uppfyllts.

#### **5. Öppenhet**

Med öppenhet avses att verksamhetsberättelsen bör förmedla känslan av att händelser och tillstånd har återgivits på ett öppet sätt. Nedan redovisas några operationella kriterier som kan anses vara viktiga för egenskapen öppenhet:

- Förklaringar av jämförelsestörande poster som påverkar det ekonomisk utfallet bör redovisas tydligt.
- Förändras någon princip eller annan typ av mätning över tid, ska detta klart och tydligt framgå i dokumentet. Förändringar som stör jämförelser över tid redovisas tydligt.

### 3. Verksamhetsberättelser – en studie av praxis

I detta kapitel görs en detaljerad praxisstudie av 21 utvalda verksamhetsberättelserna fördelade på tre verksamhetsområden: utbildning, vård och omsorg samt teknisk verksamhet.

Analysen av verksamhetsberättelsen sker enligt följande:

- Inledande generell analys
- Analys av den pedagogiska utformningen
- Analys av övergripande information
- Analys av ekonomisk redovisning
- Analys av verksamhetsredovisning
- Sammanfattande slutsatser

Under varje område analyseras olika operationella kriterier som har tagits fram utifrån den referensram som tidigare beskrivits i kapitel två.

#### 3.1 Inledande generell analys av verksamhetsberättelsen

##### *Definition och kommunikation av målgruppen är ovanligt*

Vid genomläsning av verksamhetsberättelserna framgår det att ett antal nämnder inte tillräckligt förefaller ha definierat målgruppen för sin verksamhetsberättelse. Ett exempel på detta är skiftande nivå på innehållet, analyser och förklaringar av fackuttryck. Det kan också konstateras att ingen nämnd tydligt redovisade målgruppen i dokumentet.

För att kunna skapa en kvalitativt verksamhetsberättelse är det viktigt att i ett inledningskede definiera målgrupp/er och syfte med dokumentet. Detta för att kunna skapa ett dokument som informationsmässigt är anpassat till målgruppens behov. Det gäller t ex att fastställa vilken kunskap som kan krävas av den tänkta målgruppen. Kunskapsnivån påverkar i sin tur utformningen av t ex beskrivningar av verksamheten, språkbruk, detaljeringsgrad i uppställningar och analyser, pedagogiska förklaringar etc.

Verksamhetsberättelsen kan ha många intressenter. Den egna nämnden och organisationen, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, allmänhet, media, intresseorganisationer, m.fl. Alla dessa har behov av att kunna ta del av informationen i verksamhetsberättelsen. De primära målgrupperna för verksamhetsberättelserna är dock nämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Om man väljer att ha flera målgrupper för dokumentet blir det genast svårare att utforma innehållet, särskilt om kunskapsnivån hos målgrupperna varierar. Ett alternativ kan då vara att ta fram olika verksamhetsberättelser, till exempel en populärvariant för kommuninvånarna. Fördelen med detta är också att det minskar risken för informationsöverbelastning.

### Omfånget på verksamhetsberättelsen skiftar

Längd eller omfång skiftar mellan de granskade verksamhetsberättelserna. En tredjedel av verksamhetsberättelserna bestod av över 40 sidor. Drygt en tredjedel innehöll mindre än 20 sidor och resterande tredjedel låg på mellan 20 och 40 sidor. Toppnoteringen var på 95 sidor. Detta skall ställas mot den verksamhetsberättelse som omfattade två sidor. Det fanns inte någon större korrelation mellan nämndens omsättning eller storlek och hur många sidor som verksamhetsberättelsen innehöll. Vidare kunde inte heller några större skillnader konstateras mellan olika verksamhetsområden vad gäller omfånget.

**Tabell 2: Antal sidor per nämnd**

| Antal sidor per nämnd inom utbildningsverksamhet       |                     |                 |                     |                     |                     |                     |                  |
|--|---------------------|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
|  | Övrig större kommun | Pendlingskommun | Övrig större kommun | Övrig större kommun | Varuproducentkommun | Övrig större kommun | Större städer    |
|  | 56 000              | 5 000           | 40 000              | 28 000              | 12 000              | 38 000              | 90 000           |
| Antal sidor  | 56                  | 2               | 17                  | 45                  | 15                  | 27                  | 95               |
| Antal sidor per nämnd inom Vård- och omsorgsverksamhet |                     |                 |                     |                     |                     |                     |                  |
|  | Förortskommun       | Pendlingskommun | Varuproducentkommun | Övrigmedelkommun    | Pendlingskommun     | Övrig större kommun | Glesbygds kommun |
|  | 34 000              | 15 000          | 13 000              | 20 000              | 28 000              | 36 000              | 10 000           |
| Antal sidor  | 25                  | 50              | 7                   | 8                   | 46                  | 13                  | 38               |
| Antal sidor per nämnd inom teknisk verksamhet          |                     |                 |                     |                     |                     |                     |                  |
|  | Förortskommun       | Större städer   | Större städer       | Större städer       | Glesbygds kommun    | Övrig mindre kommun | Pendlings kommun |
|  | 43 000              | 72 000          | 95 000              | 125 000             | 6 000               | 11 000              | 15 000           |
| Antal sidor  | 56                  | 15              | 28                  | 40                  | 5                   | 15                  | 20               |

### Olika strukturer

En grundläggande förutsättning för att skapa en god beskrivning och analys av verksamheten och ekonomin är att det utarbetas en struktur för att beskriva nämndens olika verksamhetsområden. Detta skapar kontinuitet och är pedagogiskt, vilket möjliggör en ökad förståelse för de olika verksamheternas resultat och utveckling.

Strukturen på verksamhetsberättelsen varierar mellan nämnderna. Varje nämnd förefaller ha byggt upp sin egen modell kring hur ekonomi och verksamhet skall redovisas. Det finns dock några inriktningar som kan lyftas fram.

En grupp är de nämnder som använder sig av en relativt traditionell modell, där det under de olika verksamhetsområdena används standardiserade rubriker som ”Verksamhetsbeskrivning”, ”årets viktiga händelser”, ”ekonomisk redovisning”, ”måluppfyllelse” ”nyckeltal” och ”framtidsbedömning”.

En annan grupp är de nämnder som beskriver och analyserar sin verksamhet enligt balanserad styrning. Efter en kort inledning delas verksamhetsberättelsen in i fyra perspektiv och dessa redovisas på två olika sätt. Ett sätt är att låta perspektiven vara huvudområden och därunder lyfta fram olika verksamhetsområden inom nämnden. En annan inriktning är att låta de olika verksamhetsområdena vara huvudområden och under varje sådant område redovisa enligt de fyra perspektiven.

Generellt när det gäller struktur, kan det konstateras att det inte finns någon större enhetlighet. Det är inte på något sätt uppseendeväckande, då de lokala förutsättningarna, såsom kompetens, styrmodeller och utformning av organisationen, påverkar utformningen av verksamhetsberättelsen. Dock skulle kanske en ökad ”benchmarking” mellan olika nämnder i olika kommuner kunna leda till att utforma ännu bättre strukturerade verksamhetsberättelser, som ger ytterligare ökade förutsättningar för politikerna att få mer förståelse för verksamhetens möjligheter och problem.

### ***Balansen mellan olika perspektiv i verksamhetsberättelsen är i flera fall svag***

Ett kännetecken för ett kvalitativt beslutsunderlag är att det finns balans mellan ekonomi- och verksamhetsanalyser. Det bör också finnas en storleksmässigt balans mellan olika verksamheter i dokumentet.

I ett antal verksamhetsberättelser finns en storleksmässig obalans mellan och inom olika avsnitt. Till exempel ges ofta små verksamheter nästan lika stort utrymme som klart större verksamheter. Detta får till konsekvens att detaljeringsgraden kan variera mellan olika delar i dokumentet, vilket kan vara störande för läsaren.

En annan iakttagelse är att det i många fall inte finns en balans mellan den ekonomiska redovisningen och verksamhetsredovisningen. Det ena perspektivet tillåts dominera på bekostnad av det andra. Exakt hur denna balans skall se ut går inte att säga generellt, men någon form av naturlig koppling och balans mellan ekonomi och verksamhet är viktig att eftersträva.

För att komma tillrätta med ovanstående är det viktigt att verksamhetsberättelsen utformas utifrån en klar struktur där olika områden balanseras mot varandra. Denna struktur kan med fördel presenteras i verksamhetsberättelsens inledning, vilket ger läsaren en god uppfattning kring hur verksamhetsberättelsen är uppbyggd. Dessa läsanvisningar kommer också att ge möjlighet för läsaren att snabbt hoppa mellan olika delar i dokumentet.

### ***Utformningen av innehållsförteckningen varierar stort***

Verksamhetsberättelsen bör innehålla en överskådlig, fullständig och korrekt innehållsförteckning. Ett krav som kan synas vara självklart, men som inte desto mindre har med tillgänglighet att göra. Här varierar praxis stort, ett antal av de granskade verksamhetsberättelserna saknade innehållsförteckning. Många innehållsförteckningar skulle också kunna utvecklas med tydliga beskrivningar av verksamhetsberättelsens delar.

### ***Sammanfattningar finns, men är inte vanliga***

Verksamhetsberättelsen överstiger omfångsmässigt 30 sidor i cirka hälften av de granskade nämnderna. Den är också oftast fokuserad på avgränsade beskrivningar och analyser av olika enskilda områden eller verksamheter. Det innebär att det i många fall är svårt att snabbt få en helhetsbild av innehållet. Detta kan till viss del kompenseras med en god sammanfattning.

Av det totala antalet nämnder som redovisade en verksamhetsberättelse som översteg 30 sidor var det endast en nämnd som hade en sammanfattning. Denna nämnd hade dock en utmärkt sammanfattning och med tanke på att verksamhetsberättelsen innehöll 96 sidor var detta också en nödvändighet. Övriga nio verksamhetsberättelser skulle också tjäna på att ha en sammanfattning på en eller två sidor.

### ***Politisk kommentar lyser med sin frånvaro***

Verksamhetsplan och verksamhetsberättelse handlar om politisk styrning och uppföljning. Ett uttryck för detta borde vara att verksamhetsplanen inleds med en kommentar till planens inriktning och att innehållet författas av exempelvis nämndens ordförande. Den politiska majoriteten kan här lyfta inriktning, styrkor och svagheter hos verksamhetsplanen. I förlängningen bör det sedan ske en uppföljning i verksamhetsberättelsen där en politisk återkoppling görs till verksamhetsplanen och hur den kunde uppfyllas under året. Detta är inget som förefaller förekomma på nämndnivå, då ingen av de 21 verksamhetsberättelserna innehöll speciella politiska kommentarer till årets ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat.

## **3.2 Analys av den pedagogiska utformningen**

### ***Läsanvisningar i form av pedagogiska förklaringar är ovanliga***

I många av verksamhetsberättelserna finns olika typer av mål och andra närbesläktade styrningstermer. Några exempel är verksamhetsidé, prioriterade områden, prioriterade mål, smarta mål, effektmål, inriktningsmål, strategiska mål, övergripande mål, kommundemensamma mål, verksamhetsmål och strategiska styrta! Det saknas dock i alla verksamhetsberättelser en redovisning som på ett pedagogiskt sätt förklarar sambanden mellan de olika målen och vad som avses med dem.

### ***Den övergripande pedagogiska utformningen är skiftande***

Ett område som varierar relativt mycket är hur nämnderna i verksamhetsberättelserna förmedlar sin information ur ett pedagogiskt perspektiv. Språk, layout, men även pedagogiska förklaringar av samband i analyser skiftar både mellan och inom enskilda verksamhetsberättelser.

Några få verksamhetsberättelser kännetecknas av en god övergripande innehållsmässig struktur och en väl genomarbetad pedagogik. Till största delen lämnas all information enligt principen om öppenhet. Vidare är dokumentets texter oftast genomarbetade, välavvägda och fyllda av relevant information. De förefaller också vara tillförlitliga, vilket främjar kontinuiteten över tid. De innehåller också oftast en eller flera innovativa idéer såsom t ex olika typer av benchmarking av nämndens verksamhet. Flera uppvisar också en professionell layout.

Det finns dock en ganska stor grupp som producerar verksamhetsberättelser som är relativt svaga ur ett pedagogiskt perspektiv. Generellt gäller för dessa dokument att användarna utifrån informationen i handlingen har svårt att se sammanhanget i innehållet och analyserna. Detta, i kombination med en i många fall mindre utvecklad layout och ett ofta undermåligt språk, bidrar till att verksamhetsberättelsen ibland blir ett dokument som inte förmår leva upp till egenskaperna ”tillförlitlighet, begriplighet, väsentlighet och öppenhet”. Dessa dokument ger intryck av ett ”organiserat kaos”.

### ***Tabeller, diagram och bilder kan förbättras i ett antal verksamhetsberättelser***

De är viktigt att diagram och tabeller som återfinns i verksamhetsberättelsen har ett specifikt budskap och bidrar till att förstärka den information som förmedlas i avsnittet där diagrammet eller tabellen återfinns. De skall dessutom vara konstruerade på ett korrekt sätt. Utöver att diagram och tabeller skall uppfylla ovan ställda krav skall de också vara väl formgivna.

Ett problem i flera verksamhetsberättelser är att diagrammen är undermåliga. Det brister ofta både när det gäller utformning och layout. Det vanligaste felet är att de innehåller alltför mycket staplar eller information. De blir helt enkelt svårtolkade. Ett annat problem är att om verksamhetsberättelsen trycks på vanlig kopiator bör man vara noggrann med att både linjer och staplar går att tolka i svartvitt. Att använda olika typer av gråskala i diagram fungerar oftast inte.

När det gäller tabeller är de överlag konstruerade på ett relativt korrekt sätt. Det finns dock några generella brister. Ett vanligt fel är man överbelastar tabellen med information. Det handlar om för många rader och/eller för många kolumner. Vidare används tkr och ibland kronor i alltför stor omfattning. Många tabeller skulle ur ett tolkningsperspektiv tjäna på att redovisas i miljoner kronor med en decimal.

Nedan redovisas ett exempel på en tabell som skulle kunna förbättras med några enkla justeringar. En första frågeställning är varför kolumnen för ”Differens budget utfall” bara redovisar avvikelser på resultatnivåerna. Varför inte redovisa differenserna för

samtliga rader när kolumnen ändå finns? Det är stora bruttoavvikelser på flera rader i tabellen och de kan vara av värde att lyfta fram för analys. Vidare är det märkligt att "Ingående balanserat resultat" ligger i en kolumn. Detta borde med fördel kunna läggas på en rad istället. Vidare kan det konstateras att det nämns att tabellen innehåller prognos, men det finns inga sådana uppgifter i tabellen. Avslutningsvis är det märkligt att det i rubriken för tabellen används begreppet "Årets resultat" men längst ner i tabellen står det "Resultat efter skattemedel och finansiella poster". Detta kan skapa oklarheter för läsaren.

### Årets resultat för Stadsbyggnadsnämnden

| Verksamhetens nettokostnad, m kr                   | Budget       |              | Differens    | Ingående    |
|--|--------------|--------------|--------------|-------------|
|  | 2008         | Utfall 2008  | budget       | balanserat  |
|  |              |              | utfall       | resultat    |
| Verksamhetens intäkter                             | 36,2         | 65,5         |              |             |
| Personalkostnader                                  | -41,3        | -42,5        |              |             |
| Verksamhetens övriga kostnader                     | -31,8        | -79,8        |              |             |
| Avskrivningar                                      | -3,9         | -3,0         |              |             |
| Intern ränta                                       | -13,4        | -7,7         |              |             |
| <b>Verksamhetens nettokostnad</b>                  | <b>-54,2</b> | <b>-67,5</b> | <b>-13,3</b> |             |
| Skattemedel  | 54,2         | 54,2         |              |             |
| Finansiella intäkter                               | 0,0          |              |              |             |
| Finansiella kostnader                              | 0,0          |              |              |             |
| <b>Resultat efter skattem. o finansiella post.</b> | <b>0,0</b>   | <b>-13,3</b> | <b>-13,3</b> | <b>26,8</b> |

Tabellerna redovisar utfall, budget och prognos för Stadsbyggnadsnämnden

Avslutningsvis kan det noteras att det är få av granskade nämnderna som i sina verksamhetsberättelser använder bilder. De verksamhetsberättelser som har bilder har dock på ett tillfredsställande sätt låtit bilderna samverka med innehållet.

### 3.3 Analys av övergripande information

#### *Omvärldsanalys, ett potentiellt utvecklingsområde*

Kommunerna påverkas till stor del av hur utvecklingen sker i omvärlden. Det viktigt att i ett speciellt avsnitt i verksamhetsberättelsen tydligt redogöra för hur omvärlden har påverkat nämndens verksamhet under året. En traditionell omvärldsanalys bör spegla hur yttre omständigheter påverkar nämndens verksamhet. I analysen är det viktigt att nämndens utveckling och situation sätts in i ett sammanhang. Förutsättningar inför framtiden bör redovisas och förklaras genom en strukturerad genomgång av olika omvärldsfaktorer eller andra givna förutsättningar.

Det var endast några nämnder som hade någon form av omvärldsanalys i sin verksamhetsberättelse. Den var då oftast invävd under andra rubriker såsom "Årets viktiga händelser". Det kan innebära att dessa typer av analyser tenderar att försvinna bland alla andra händelser och det är inte bra. En god verksamhetsberättelse bör innehålla en eller två sidor med en analys som enbart tar sikte på att beskriva hur nämndens utveckling under årets har influerats av påverkbara eller ej påverkbara förändringar i omvärlden. Det kan handla om förändrad lagstiftning, demografi, arbetslöshet m.m.

### ***Redovisning av personalförhållanden kan utvecklas***

Väsentliga personalförhållanden skall enligt den kommunala redovisningslagen redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelsen. Det är viktigt att den personalekonomiska redovisningen inte bara blir en uppräkningslista av ett antal olika nyckeltal, utan att dessa också sätts in i ett sammanhang och analyseras. Målsättningen måste vara att genom olika analyser av nyckeltalen identifiera personalekonomiska problem.

Personalredovisning förekommer i några av de granskade verksamhetsberättelserna. Dock handlar det mest om nyckeltal och mindre om analys. Här finns ett potentiellt utvecklingsområde för de flesta verksamhetsberättelser.

## **3.4 Analys av ekonomisk redovisning**

### ***Den ekonomiska analysen kan i många fall struktureras och utföras bättre***

En viktig del i verksamhetsberättelsen är den ekonomiska analysen. Det bör finnas en tydlig struktur på den. En struktur skapar kontinuitet och är pedagogisk, vilket möjliggör en ökad förståelse för den finansiella utvecklingen och ställningen för nämnden. Tillämpning av en specifik modell för analys av ekonomin ger möjligheter till lärande och kunskapsutveckling hos användarna.

Strukturerade ekonomiska analysmodeller lyser med sin frånvaro i verksamhetsberättelserna. I de flesta fall handlar det om att analysera över- och underskott mot budgeten. Det är inget fel på det, men i samma verksamhetsberättelse finns oftast olika sätt att göra denna typ av analys, vilket kan bli smått förvirrande för läsaren. Ett annat problem är att analyserna i många fall är för kortfattade och alldeles för nettoinriktade. Med detta menas att förklaringen till ett över- eller underskott ofta bara redovisas med en större avvikelse mot budget även om det fanns flera mindre avvikelser som påverkade. Det är viktigt att lyfta fram avvikelser brutto och inte förenkla för mycket.

### ***Fokus på längre trender lyser med sin frånvaro***

Ytterligare en kvalitet i verksamhetsberättelsen är sammanfattande redovisningar. Här avses redovisningar av ekonomisk och verksamhetsmässig utveckling som visar utvecklingen under den senaste fem- eller kanske till och med tioårsperioden. Det var ingen av de studerade nämnderna som hade en sådan uppställning i sin verksamhetsberättelse. I några återfanns tabeller som spände över en treårsperiod, men det allra vanligaste var att jämföra med föregående räkenskapsårs utfall och med budgeten för räkenskapsåret. En utvecklingsmöjlighet skulle kunna vara att placera en femårsjämförelse av nämndens viktigaste nyckeltal på till exempel sista sidan. De kan med fördel också analyseras.

### 3.5 Analys av verksamhetsredovisning

#### ***Analysen bör stärkas på bekostnad av deskriptivitet***

Den kommunala verksamhetsberättelsen är oftast deskriptiv till sin karaktär. Mycket av den information som lämnas i dokumentet är en beskrivning av olika händelser som har skett under året. Många verksamhetsberättelser innehåller inte i någon större utsträckning analyser av vilka risker och möjligheter som finns med verksamheten. De analyser som görs, ekonomiska såväl som verksamhetsmässiga, begränsar sig oftast till en jämförelse med budgeten för innevarande år. Med tanke på att verksamhetsberättelsen är en del av ekonomistyrningsprocessen, är det viktigt att spegla såväl dåtid som framtid i handlingen, så att verksamhetsberättelsen kan sättas in i ett vidare perspektiv. Det handlar om att studera trender och hur dessa har påverkat och kan påverka organisationen i framtiden om de fortskrider.

#### ***Balans mellan nyckeltal och analys bör eftersträvas i högre grad***

I många verksamhetsberättelser finns avsnitt med antal nyckeltal utan analyserande kommentarer. Det är viktigt att redovisningen syftar till att analysera nyckeltalens konsekvenser för organisationen, till exempel vad det innebär för kommunen att antalet sjukdagar har ökat med fem dagar per anställd. Analysens huvuduppgift är att lyfta fram och identifiera problem för beslutsfattarna, så att de i sin tur kan besluta om åtgärder för att komma till rätta med problem. Analyserna bidrar då till att öka effektiviteten i verksamheten och till att förhindra missbruk av resurserna.

Det är svårt för läsaren att själv dra slutsatser av okommenterade nyckeltal. Detta kan också bidra till missuppfattningar. Ibland kanske ett nyckeltal skall försämrans på grund av minskade resurser. Detta är ju inte lätt för läsaren att veta.

Nyckeltal bör analyseras på två olika sätt. Dels bör en analys av det budgeterade utfallet ske och dels bör man göra en trendanalys över flera år. Detta kan förbättras i många verksamhetsberättelser.

#### ***Det finns för få analyser som tar sikte på jämförelser med liknande verksamheter inom eller utanför kommunen***

Några nämnder har i sina verksamhetsberättelser börjat redovisa olika typer av benchmarking – jämförelser. Att kunna positionera nämndens verksamhet i förhållande till andra jämförbara enheter ger ytterligare en dimension av hur såväl verksamhet som ekonomi utvecklas i den studerade organisationen. Detta kan bidra till att identifiera både verksamhetsmässiga och finansiella möjligheter och problem i den egna organisationen som inte tydliggörs i de mer traditionella analyserna över tiden.

Ytterligare en utveckling är att öka jämförelser av olika enheter som ingår i nämndens verksamhet. Det var t ex ingen av de granskade nämnderna i utbildningsområdet som redovisade jämförelser mellan olika skolor. Det bör kunna utvecklas.

### ***Innehållet i verksamhetsberättelsen är av aktuell karaktär.***

En ökad användning förutsätter att informationen i verksamhetsberättelsen är aktuell. Detta sker genom att formuleringar och resonemang av standardkaraktär stryks och ersätts med argument och resonemang som ansluter till sådant som är eller har varit aktuellt under året för nämnden.

Det finns visserligen en hel del formuleringar av standardkaraktär i verksamhetsberättelserna, men överlag känns det som om den information som återfinns i verksamhetsberättelserna är av aktuell karaktär. Kanske skulle främst de verksamhetsberättelser som har ett sidantal över 15 tjäna på att stryka en del av informationen kring bland annat sin egen organisation. Detta skulle lyfta fram årets verksamhet ytterligare.

### ***Informationen i verksamhetsberättelsen förefaller ej vara vinklad i syfte att uppnå ett förutbestämt resultat eller annat mål.***

Verksamhetsberättelsen utgör både ett underlag för framtida beslut och ansvarsutkrävande. Då är det extra viktigt att information och analyser i en verksamhetsberättelsen inte är vinklade i syfte att uppnå ett förutbestämt resultat eller annat mål. Det handlar om att presentera en rättvisande bild. Denna uppnås dels genom en korrekt redovisning som följer lagar och praxis, dels av att de analyser som görs av ekonomi och verksamhet präglas av bland annat objektivitet och transparens.

Detta förefaller generellt inte vara något större problem i de granskade verksamhetsberättelserna. Ett problem är dock att det i flera fall kunde spåras skrivningar som var indirekta budgetäskanden inför den kommande budgetprocessen. Dessa typer av skrivningar bör övervägas noggrant, då informationen de bygger på ibland tenderar att vara vinklad. Om det skall finnas budgetäskanden bör det tydligt framgå av strukturen i verksamhetsberättelsen.

## **3.6 Sammanfattningsvis**

Praxis visar att det finns ett antal innehålls- och utseendemässiga skillnader på de 21 granskade verksamhetsberättelserna. Gemensamt för samtliga är dock att det finns ett antal förbättringsmöjligheter inom olika områden. Det handlar om allt från att vissa verksamhetsberättelser skulle behöva struktureras om helt, till att andra skulle tjäna på att förbättra enskilda delar.

Frågan är då hur en god verksamhetsberättelse skall struktureras. Det finns ingen generell lösning på detta. En verksamhetsberättelse måste alltid anpassas till lokala förutsättningar såsom t ex målgruppens kompetens, tjänstemännens kvalifikationer, nämndens och kommunens uppföljningsprocess. I kapitel fem lämnas dock några råd när en verksamhetsberättelsen skall utvecklas och upprättas. Målsättningen är att de kan användas som diskussionsunderlag och/eller i en eventuell mall.

## 4. Fördjupad praxisstudie av mål och målluppfyllelse

I förarbetena till den kommunala redovisningslagen förutsätts att det i förvaltningsberättelsen är möjligt att följa upp de mål som fastställts av fullmäktige. Det gäller både kvantitativa och kvalitativa mål. Det antas även att eventuella nationella mål, fastställda av riksdagen, följs upp. Skälet till detta är att medborgarperspektivet bör fokuseras i årsredovisningen. Detta påverkar nämndernas verksamhetsberättelser, som utgör ett viktigt underlag för att producera en årsredovisning av hög kvalitet. I detta kapitel görs en djuplodande studie av de mål som återfinns i de 21 verksamhetsberättelserna i de 21 olika kommunerna.

### *Mål och målluppfyllelse varierar mellan olika verksamheter och nämnder*

Genomgången av de 21 verksamhetsberättelserna visar att samtliga nämnder upprättar och arbetar med mål i olika former på olika nivåer. I verksamhetsberättelserna fanns cirka 320 mål. Det innebär i genomsnitt 15 mål per nämnd. Variationen är dock stor mellan nämnderna; 55% låg över tio mål, resterande 45% låg under tio mål. Den nämnd som redovisade flest mål hade 60 mål fördelade på tre olika nivåer i verksamheten. Den andra ytterligheten var den nämnd som endast redovisade två övergripande mål i hela sin verksamhetsberättelse.

Antalet mål varierar också mellan olika verksamheter. Flest mål används inom teknisk verksamhet. De sju nämnderna inom denna verksamhet uppvisade ett spann mellan 60 och 2 mål. I genomsnitt blev det 26 mål per nämnd. Näst flest mål används av nämnder inom vård- och omsorgsverksamhet. Här varierade det mellan 34 och fyra mål. I genomsnitt blev det 13 mål per nämnd. Minst mål återfanns inom nämnderna som arbetade med utbildningsverksamhet. Här varierade det mellan 17 och tre mål. I genomsnitt hade en nämnd med utbildningsverksamhet sju mål i sin verksamhetsberättelse.

Ovanstående siffror skall dock bara ses som en indikation på hur det varierar mellan olika verksamheter. Urvalet på 21 nämnder fördelade på tre verksamheter är nämligen för litet för att dra några direkta slutsatser kring. En förklaring till att just utbildningsverksamheten hade minst mål, kan vara att verksamheten påverkas av de övergripande nationella mål som finns i skolplanen. Dessa blir vägledande för nämndens verksamhet och då behövs inte lika många övriga mål.

Det finns också ett samband, dock ganska svagt, mellan antal mål i nämnderna och storleken på kommunen. Nämnderna i de större kommunerna har i ett antal fall fler mål än nämnderna i de mindre kommunerna.

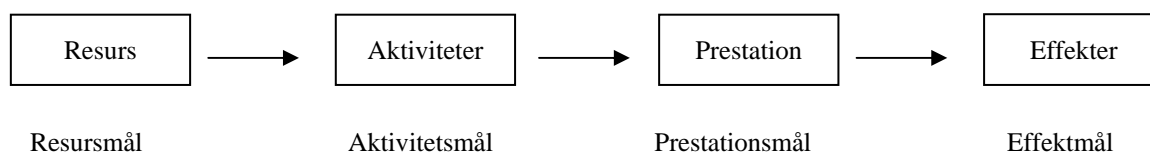
**Tabell 3: Antal mål per nämnd**

| Antal mål per nämnd inom utbildningsverksamhet       |                     |                  |                     |                     |                     |                     |                  |
|--|---------------------|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|
|  | Övrig större kommun | Pendlings kommun | Övrig större kommun | Övrig större kommun | Varu-produc. kommun | Övrig större kommun | Större städer    |
|  | 56 000              | 5 000            | 40 000              | 28 000              | 12 000              | 38 000              | 90 000           |
| Antal mål  | 4                   | 3                | 10                  | 17                  | 5                   | 4                   | 3                |
| Antal mål per nämnd inom vård- och omsorgsverksamhet |                     |                  |                     |                     |                     |                     |                  |
|  | Förorts-kommun      | Pendlings kommun | Varu-produc. kommun | Övrig medel-kommun  | Pendlings kommun    | Övrig större kommun | Glesbygds kommun |
|  | 34 000              | 15 000           | 13 000              | 20 000              | 28 000              | 36 000              | 10 000           |
| Antal mål  | 34                  | 6                | 4                   | 22                  | 6                   | 13                  | 7                |
| Antal mål per nämnd inom teknisk verksamhet          |                     |                  |                     |                     |                     |                     |                  |
|  | Förorts-kommun      | Större städer    | Större städer       | Större städer       | Större städer       | Övrig mindre kommun | Pendlings kommun |
|  | 43 000              | 72 000           | 95 000              | 125 000             | 6 000               | 11 000              | 15 000           |
| Antal mål  | 60                  | 18               | 14                  | 45                  | 30                  | 2                   | 15               |

**Modell för att bestämma målens fokus och mätbarhet**

För att få veta mer om målen och deras inriktningar har de klassificeras i enlighet med Almqvist och Högberg (2003) och Donatella och Petersson (2008)<sup>2</sup> utifrån en särskild analysmodell som består av två dimensioner. Den ena dimensionen är *målens fokus* och den andra är målens *mätbarhet och uppföljningsbarhet*.

Den första dimensionen, målens *fokus*, har klassificerats enligt fyra inriktningar som baseras på resursomvandlingskedjan som beskrivs nedan. Målen har således klassificerats utifrån inriktningarna *resursmål*, *aktivitetsmål*, *prestationsmål* och *effektmål*.



<sup>2</sup> Bristfälliga budgetdokument – om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Donatella och Petersson 2007

Genom *resursmål* avses verksamheterna styras genom tilldelade resurser. Det kan exempelvis handla om kompetens, bemanning eller utrustning. Med *aktivitetsmål* – vilket i en del litteratur benämns som processmål – avses verksamheterna styras genom utförda aktiviteter. Det kan till exempel handla om vilka arbetsformer eller arbetsmetoder som skall tillämpas. Annorlunda uttryckt kan man säga att aktivitetsmålen beskriver ”hur” något skall uppnås. Med *prestationsmål* avses att styrning utövas genom att ange vilka prestationer som skall utföras. Det kan till exempel handla om antal timmar eller antal brukare. Med *effektmål* avses effekterna av en viss prestation styra, det vill säga prestationernas egenskaper. Annorlunda uttryckt handlar det om att styra ”vad” som skall uppnås. Det kan till exempel handla om en viss utveckling avseende verksamheternas kvalitet.

Den andra dimensionen, *mätbarhet och uppföljningsbarhet*, har klassificerats enligt tre inriktningar. Den första inriktningen är mål som var tydligt formulerade, kvantifierbara och en gräns eller nivå för vad som skall uppnås fanns mer eller mindre angiven. Dessa mål har klassificerats som *mätbara*. Den andra inriktningen är mål som var tämligen otydliga och generellt hållna. Dessa mål pekade ut en övergripande inriktning som verksamheterna skall sträva mot. Dessa mål har klassificerats som *generella*. Den tredje inriktningen är mål vilka var svåra att klassificera som antingen mätbara eller generella. Dessa mål går inte att mäta, men är i viss utsträckning ändå möjliga att följa upp och avgöra om de uppfyllts. Dessa mål har klassificerats som *uppföljningsbara*.

Den beskrivna analysmodellen kommer att tillämpas för att klassificera de identifierade målen i verksamhetsberättelserna. I sammanhanget bör nämnas att klassificeringen av de olika verksamhetsmålen enligt den beskrivna analysmodellen i flera fall innebar avväganden vid gränsdragningar mellan hur de olika målen skulle klassificeras. Svårigheterna innebär att det är möjligt att andra personer i något fall kanske skulle gjort en annan bedömning.

### ***Målets fokus varierar mellan olika verksamhetsområden***

En dimension som de identifierade målen har klassificerats utifrån är *fokus*. Klassificeringen av målen *fokus* visade att den vanligaste inriktningen är effektmål, vilket 50 procent av alla mål klassificerats som. Effektmål är, som tidigare nämnts, utformade på ett sådant sätt att de avser att styra den framtida effekten med. Annorlunda uttryckt handlar det om att styra ”vad” som skall uppnås. Nästan lika vanligt är prestationsmål, vilka utgör 44 procent av alla identifierade mål. Som tidigare redogjorts för, avses med prestationsmål styrning som utövas genom att ange vilka prestationer som skall utföras. Det kan till exempel handla om antal timmar eller antal brukare. Den tredje vanligaste inriktningen är aktivitetsmål, vilka utgör fem procent av de identifierade målen. Aktivitetsmålen är som nämnts utformade på ett sådant sätt att de avser att styra aktiviteterna, eller med andra ord att styra ”hur” något skall uppnås. Det är mål som på olika sätt beskriver prestationer som skall utföras. Resursmål förekom bara i några enstaka fall.

**Tabell 4a och 4b: Målens fokus**

| <b>Mål per verksamhet i förhållande till totalt antal mål</b> |                                    |  |                               |               |
|---|------------------------------------|--|-------------------------------|---------------|
| <b>Typ av mål</b>   | <b>Utbildnings-<br/>verksamhet</b> | <b>Vård- och<br/>omsorgs-<br/>verksamhet</b> | <b>Teknisk<br/>verksamhet</b> | <b>Totalt</b> |
| Resursmål   | 1%                                 | 0%   | 0%                            | 1%            |
| Aktivitetmål  | 1%                                 | 2%   | 2%                            | 5%            |
| Prestationsmål  | 7%                                 | 4%   | 33%                           | 44%           |
| Effektmål   | 6%                                 | 22%  | 22%                           | 50%           |
| <b>Totalt</b>   | <b>15%</b>                         | <b>28%</b>                                   | <b>57%</b>                    | <b>100%</b>   |

| <b>Målen fördelade per verksamhet</b> |                                    |  |                               |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|-------------------------------|
| <b>Typ av mål</b>                     | <b>Utbildnings-<br/>verksamhet</b> | <b>Vård- och<br/>omsorgs-<br/>verksamhet</b> | <b>Teknisk<br/>verksamhet</b> |
| Resursmål                             | 4%                                 | 0%   | 0%                            |
| Aktivitetmål                          | 4%                                 | 8%   | 4%                            |
| Prestationsmål                        | 48%                                | 15%  | 57%                           |
| Effektmål                             | 44%                                | 77%  | 39%                           |
| <b>Totalt</b>                         | <b>100%</b>                        | <b>100%</b>                                  | <b>100%</b>                   |

Det finns en skillnad mellan vilka typer av mål som används inom teknisk, utbildnings- och vård- och omsorgsverksamhet. Inom teknisk verksamhet dominerar prestationsmålen, inom vård och omsorg dominerar effektmålen och inom utbildning är prestations- och effektmål lika mycket använda.

#### **Målets mätbarhet varierar mellan olika verksamhetsområden**

En andra dimensionen som de identifierade målen har klassificerats utifrån är *mätbarhet och uppföljningsbarhet*. Annorlunda uttryckt handlar det om hur konkretiserade målen är. Som framgår av tabell 5 nedan bedömdes 45 procent av de identifierade målen som mätbara. Detta är kvantifierbara mål, och en gräns eller nivå för vad som skall uppnås finns mer eller mindre angiven. Motsatsen till dessa är de generellt hållna målen. Det är sådana mål som pekar ut en övergripande inriktning, vilket innebär att dessa mål inte är uppföljningsbara eller mätbara. De uppgick till en tredjedel (32%) av de identifierade målen. Den tredje inriktningen är uppföljningsbara mål. Det är sådana mål som varken är generellt hållna eller mätbara, utan är utformade på ett sådant sätt att de är svåra att mäta, men, om man så vill, går att följa upp. Av de identifierade målen klassificerades 23 procent som uppföljningsbara.

**Tabell 5a och 5b: Målens mätbarhet**

| <b>Målens mätbarhet per verksamhet i förhållande till totalt antal mål</b> |                                    |  |                               |               |
|--|------------------------------------|--|-------------------------------|---------------|
|  | <i>Utbildnings-<br/>verksamhet</i> | <i>Vård- och<br/>omsorgs-<br/>verksamhet</i> | <i>Teknisk<br/>verksamhet</i> | <i>Totalt</i> |
| Mätbart  | 8%                                 | 6%   | 31%                           | <b>45%</b>    |
| Uppföljningsbart   | 3%                                 | 8%   | 12%                           | <b>23%</b>    |
| Generellt  | 4%                                 | 14%  | 14%                           | <b>32%</b>    |
| <b>Totalt</b>  | <b>15%</b>                         | <b>28%</b>                                   | <b>27%</b>                    | <b>100%</b>   |

| <b>Målens mätbarhet fördelade per verksamhet</b> |                                    |  |                               |
|--|------------------------------------|--|-------------------------------|
|  | <i>Utbildnings-<br/>verksamhet</i> | <i>Vård- och<br/>omsorgs-<br/>verksamhet</i> | <i>Teknisk<br/>verksamhet</i> |
| Mätbart  | 52%                                | 20%  | 54%                           |
| Uppföljningsbart                                 | 20%                                | 30%  | 21%                           |
| Generellt  | 28%                                | 50%  | 25%                           |
| <b>Totalt</b>                                    | <b>100%</b>                        | <b>100%</b>                                  | <b>100%</b>                   |

Bäst på att formulera mätbara mål är nämnder inom utbildning och teknisk verksamhet. I dessa verksamheter har hälften av de framtagna målen klassificerats som mätbara. Inom vård- och omsorgsverksamhet klassificerades bara 20% av målen som mätbara. En förklaring till detta är att effektmålen dominerar inom verksamheten. Dessa typer av mål förefaller vara svårare att konstruera på ett sådant sätt att de är mätbara eller uppföljningsbara.

#### ***Målets mätbarhet styrs av vilket typ av mål som används***

Klassificeringen enligt den beskrivna analysmodellen ger en övergripande bild av hur målen är utformade. För att komplettera bilden ytterligare har en sammanställning upprättats över vilka kombinationer av mål som förekommer. Sammanställningen redovisas i tabell 6 nedan där den vertikala kolumnen i tabellen består av en indelning efter målets *fokus* och den horisontella kolumnen består av en indelning efter målets mätbarhet och uppföljningsbarhet. Genom en sådan sammanställning framgår vilka mål som är mätbara, uppföljningsbara och generellt hållna. Det innebär att totalt sett 12 olika kombinationer av mål är möjliga. För varje grupp framgår det hur många mål som klassificerats (antal), hur fördelningen – mätt i procent – ser ut inom gruppen (% inom gruppen) och hur många procent av alla identifierade mål som just denna kombination av mål utgör (% av alla).

**Tabell 6: Sammanställning av målens olika kombinationer av fokus samt mätbarhet och uppföljningsbarhet.**

| <b>Samtliga nämnder</b>  |   |                |                         |                  |               |
|--|---|----------------|-------------------------|------------------|---------------|
| <b>Sammanställning av målens olika kombinationer av fokus samt mätbarhet och uppföljningsbarhet.</b> |   |                |                         |                  |               |
| <i>Fokus</i>   | <i>Mätbarhet och uppföljningsbarhet</i> | <b>Mätbara</b> | <b>Uppföljningsbara</b> | <b>Generella</b> | <b>Totalt</b> |
| <b>Resursmål</b>   | % inom gruppen av resursmål             | 50%            | 25%                     | 25%              |               |
|  | <b>% av alla</b>                        | <b>1%</b>      | <b>0%</b>               | <b>0%</b>        | <b>1%</b>     |
| <b>Aktivitetsmål</b>   | % inom gruppen av aktivitetsmål         | 39%            | 39%                     | 22%              |               |
|  | <b>% av alla</b>                        | <b>2%</b>      | <b>2%</b>               | <b>1%</b>        | <b>6%</b>     |
| <b>Prestationsmål</b>  | % inom gruppen av prestationsmål        | 87%            | 13%                     | 1%               |               |
|  | <b>% av alla</b>                        | <b>38%</b>     | <b>6%</b>               | <b>0%</b>        | <b>44%</b>    |
| <b>Effektmål</b>   | % inom gruppen av effektmål             | 4%             | 36%                     | 60%              |               |
|  | <b>% av alla</b>                        | <b>1%</b>      | <b>18%</b>              | <b>30%</b>       | <b>49%</b>    |
| <b>Total</b>   | <b>% av alla</b>                        | <b>43%</b>     | <b>26%</b>              | <b>32%</b>       | <b>100%</b>   |

Av sammanställningen i tabell 6 ovan framgår att det är fyra olika inriktningar som är dominerande. Dessa har markerats med grått i tabellen. Det är mätbara prestationsmål (38%), generellt hållna effektmål (30%), uppföljningsbara effektmål (18%) och uppföljningsbara prestationsmål (6%). Tillsammans utgör dessa fyra inriktningar 92 procent av alla mål. I det följande kommenteras de fyra olika inriktningarna på målen.

#### ***Prestationsmål är mätbara och uppföljningsbara***

Prestationsmål som klassificerats som mätbara och uppföljningsbara utgör tillsammans 44% av alla mål och är därmed mycket vanliga mål i verksamhetsberättelsen. Graden av konkretisering inom gruppen är relativt enhetlig. Av prestationsmålen är 87% procent mätbara och 13 procent uppföljningsbara, således är nästan alla prestationsmålen möjliga att följa upp i något avseende. Som tidigare nämnts, avses med prestationsmål styrning som utövas genom att ange vilka prestationer som skall utföras. Det kan till exempel handla om antal timmar eller antal brukare. Nedan återfinns några exempel från verksamhetsberättelserna på prestationsmål som har klassificerats som mätbara:

*Alla beslut om hjälp i hemmet skall verkställas inom 10 dagar, beslut som inkluderar hjälp med personlig omvårdnad skall verkställas inom tre dagar.*

*Andelen lokalytor som försörjs med olja skall minska*

*Sjukfrånvaro lägre än 4,9 %*

*Alla medarbetare har en individuell utvecklingsplan senast år 2008*

Det fanns också prestationsmål som klassificerades som uppföljningsbara. Nedan återfinns sådana exempel:

*Arbeta för att minska den totala alkoholkonsumtionen och tobaksanvändningen*

*Mängden inträngande vatten, tillskottsvatten, i spillvattennätet ska genom åtgärder enligt framtagna förslag minskas och därmed också minska risken för bräddning i pumpstationer och till recipient.*

*Inventering om lämpliga områden i kommunens östra del för "secondhome living" som inleddes 2003 ska fortsätta under 2008 för att kunna inarbetas i översiktsplanen.*

Fördelen med prestationsmål är att de alltid förefaller vara mätbara eller uppföljningsbara. Ett problem med prestationsmålen är dock att det inte alltid klart framgår vilken nivå som skall nås inom vilken tidsperiod. Nyckeltal blir till skillnad från exempelvis effektmål lätt statiska. För de som skall genomföra målet är det viktigt att veta varför en viss nivå skall nås och inom vilken tidsperiod det skall ske. Detta är i högsta grad viktigt när måluppfyllelsen skall redovisas.

En annan iakttagelse gäller prestationsmål som bygger på jämförelser med andra. När sådana mål används, tillförs ytterligare en intresseväckande dimension när det gäller att styra verksamheten. Här kan dock tydligheten kring målen utvecklas i flera fall. En precisering gällande varför just nämnden har valt att jämföra sin verksamhet med en grupp av andra utvalda nämnder i t ex olika kommuner är viktig. Resultatet av måluppfyllelsen är i högsta grad beroende av vilka enheter nämnden jämför sig med. Ett annat problem med ett sådant här nyckeltal är ju i värsta fall att nämndens verksamhet kan vara "bäst i klassen", men kanske ändå inte en hålla godtagbar nivå enligt t ex fullmäktiges krav eller eventuell lagstiftning.

#### **Effektmål är svåra att få mätbara**

Effektmålen utgör 49 procent av alla mål och är därmed tillsammans med prestationsmål den vanligast förekommande formen av mål. Graden av konkretisering inom gruppen är relativt varierande. Av effektmålen är 4 procent mätbara och 36 procent uppföljningsbara, således är cirka 40% av effektmålen möjliga att följa upp i något avseende. Effektmålen som var generellt hållna och därmed inte möjliga att följa upp, utgjorde 60 procent av målen inom gruppen.

Gränsen mellan mätbart och uppföljningsbart effektmål är svår att fastställa. Nedan följer ett effektmål som har klassificerats som mätbart. De mätbara effektmålen relateras vanligtvis till olika nivåer eller resultat, vilka skall uppnås för en grupp eller individ inom en period.

*75% av hushållen, inom individ- och familjeomsorgen, som uppbär försörjningsstöd skall vara självförsörjande sex månader efter det att biståndsperioden har inletts*

De uppföljningsbara effektmålen påminner om hur de mätbara effektmålen utformats, men de är inte lika konkretiserade. Två exempel på effektmål som har klassificerats som uppföljningsbart redovisas nedan:

*Barn i familjer med försörjningsstöd ska ges ökade möjligheter att delta i någon idrottsförenings verksamhet*

*Skapa förutsättningar för trygg och säker renvattenförsörjning med utvidgning av leveranser till slättbygden*

Exemplen är precis som de allra flesta uppföljningsbara effektmål svåra att mäta, men om man så vill går det att följa upp. Målen är diffusa och därmed råder det oklarheter rörande ett antal delar. I ett av exemplen ovan framträder oklarheter rörande vad som kan betraktas som trygg och säker renvattenförsörjning. Det är också mycket vanligt att dessa typer av effektmål inte anger inom vilken tidsperiod målet skall uppnås.

Effektmål som är generellt hållna pekar på ett övergripande sätt ut ett framtida tillstånd som skall uppnås. Målen är i flera avseenden vagt formulerade, vilket innebär att de inte är möjliga att följa upp. Nedan redovisas några exempel på effektmål, vilka är klassificerade som generellt hållna.

*Nämndernas verksamhet skall bedrivas så att brukarna upplever att god kvalitet upprätthålls samtidigt som verksamhetens kostnader ej överskrider tilldelade ekonomiska ramar.*

*Verksamheten skall vara av god kvalitet och främja delaktighet och jämlikhet i samhällslivet. Personer med funktionshinder är fullvärdiga medborgare med samma rättigheter och skyldigheter som alla andra och skall kunna få hjälp och stöd av samhällets ordinarie organ.*

Som framgår av exemplen ovan, är de generellt hållna effektmålen inte möjliga att följa upp, utan de pekar på ett övergripande sätt ut ett framtida tillstånd som skall uppnås. Det är till exempel svårt att undersöka huruvida brukarna upplever att god kvalitet upprätthålls. Det råder även här oklarheter kring när i tiden målet skall vara uppnått. För de generellt hållna effektmålen gäller således att de är formulerade på ett sådant sätt att det finns utrymme för godtyckliga tolkningar. Det innebär frihet för de styrda enheterna att agera, men kan också innebära att de övergripande formuleringarna blir svåra att omsätta till konkreta handlingar. Att målen inte är möjliga att följa upp är som tidigare nämnts problematiskt, eftersom det är omöjligt att veta hur väl man lyckats. Detta innebär i sin tur att målet inte blir styrande.

### **Få använder aktivitets- och resursmål**

Det fanns några aktivitets- och resursmål i de granskade verksamhetsberättelserna, de var dock inte särskilt vanliga. De som fanns var tämligen konkretiserade och därmed uppföljningsbara eller mätbara, men i princip gäller samma problematik med nivåer och tidsperioder även för dessa mål. Exempel på ett aktivitetsmål redovisas nedan:

*Socialnämnden får i uppdrag att under 2008 konkurrensutsätta minst ett äldreboende i syfte att teckna avtal för entreprenad alternativt intraprenad.”*

### **Redovisning av måluppfyllelse varierar**

Det räcker inte med att utforma strukturerade mätbara mål, utan det är också viktigt hur målen följs upp och stäms av i bland annat verksamhetsberättelsen. Generellt kan det konstateras att de inte finns någon direkt enhetlig praxis kring hur de granskade nämnderna följer upp sina mål i verksamhetsberättelsen. Det går dock att hitta några huvudinriktningar.

Den vanligaste inriktningen kan benämnas ”punktformsmodellen” Den bygger på att målen redovisas i punktform med vidhängande beskrivning av måluppfyllelse. Fördelen med denna typ av redovisning är att hela målet redovisas separat och att det är lätt för läsaren att både få en överblick över målet och måluppfyllelsen. Två exempel på punktformsmodellen redovisas på sidan 28.

En annan vanlig modell har fått benämningen ”tabellmodellen”. Den bygger, precis som det låter, på att målen redovisas i en tabell. En fördel med den är liksom med ”punktformsmodellen” att hela målet redovisas separat och att det är lätt för läsaren att både få en överblick över målet och måluppfyllelsen. Två exempel på punktformsmodellen redovisas på sidan 29.

En tredje metodik, som ibland används, är att i löpande text kommentera måluppfyllelsen. En nackdel med denna är ibland att endast måluppfyllelsen kommenteras i texten. Detta kan då för den oinvigde läsaren vara svårt att hänga med i när inte hela målet skrivs ut i texten. Principen om öppenhet uppfylls inte i detta fall.

I många fall, oavsett modell, finns det brister kring redovisning av måluppfyllelse. Ett problem av mindre art är att det är alltför många som enbart skriver att ”målet är uppfyllt”. Denna formulering bör endast användas om det handlar om ett mål där det finns en given nivå på ett underliggande nyckeltal. Handlar det om effektmål, bör skrivningen kompletteras med någon typ av information kring varför målet anses vara uppnått.

Ett annat problem är skrivningen ”målet är uppfyllt till viss del” eller ”målet är delvist uppfyllt”. Även här är det en självklarhet att komplettera med information av vad som anses vara uppfyllt och vad som inte anses vara uppfyllt.

Ett tredje problem är skrivningen ”målet är inte uppfyllt” eller ”arbetet med målet vilar”. Här det också en självklarhet att ange varför målet inte blev uppfyllt eller varför arbetet med målet vilar.

### **Sammanfattningsvis**

Det resultat som redovisas i detta kapitel visar att det är svårt att skapa kvalitativa mål. Studien visar att det inte finns någon direkt praxis kring hur goda mätbara och uppföljningsbara mål bör konstrueras, utan att målens kvalitet ofta beror på vilken kompetens enskilda personer har när det gäller att upprätta mål. Detta medför att det i de allra flesta verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser finns en skiftande kvalitet på målen. Detta skulle i många fall kunna åtgärdas genom en hårdare styrning av hur mål skall upprättas. Modeller, metoder och anvisningar för att skapa kvalitativa mål bör utvecklas för att hjälpa dem som skall formulera målen. Samtidigt bör också många nämnder satsa hårdare på att säkerställa och likforma målen innan de används i verksamhetsplanen. Det innebär att framtagande av mål måste startas tidigt i budgetarbetet för att ge möjlighet för alla inblandade att ”bolla” målen emellan sig.

En annan viktig aspekt på mål är att nya styrmodeller som till exempel ”balanserad styrning” har medfört att det skapas väldigt många mål i vissa verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser. Detta får oftast till konsekvens att målens kvalitet sjunker. En framtida önskvärd utveckling borde vara att fokus inte hamnar på antal mål, utan istället på målens kvalitet. Hellre ett bra styrande mål är tre halvdåliga icke styrande mål.

Avslutningsvis kan man fundera över hur styrande målen är för nämndens verksamhet? Detta är en svår, men viktig, fråga. Kanske är det så att mål inte blir riktigt styrande förän de på ett naturligt sätt kan kopplas till verksamhetens resurstilldelning?

**Bild 1: Två exempel på målpuppfyllelse via punktförml**

## tekniska nämndens avdelningsspecifika mål

- Tekniska kontoret ska upprätta ett kontaktcenter där invånarna kan få hjälp med alla frågor som rör kontorets verksamhetsområde. *Målet är förändrat och drivs nu av Stadskontoret. TK är delaktiga och det övergripande målet för kommunen är nu att KC startar 1 juni 2009.*
- Tekniska kontoret ska ta fram ett traineeprogram *Det finns idag färdiga program som. TK tar del av och anpassar till sin verksamhet. Under 2009 kommer ett kommunövergripande traineeprogram att arbetas fram.*
- Tekniska kontoret ska årligen göra en översyn av jämställdhetsplanen. *Ingen översyn har skett. TK deltar i "program för hållbar jämställdhet" som skall leda till att förvaltningen jämställdhetsintegrerar sina verksamheter.*
- Informations- och kommunikationsprogram ska upprättas. *Arbetet med att lära organisationen att kommunicationsplanera och upprätta interna och externa planer för hela året pågår. Fyra verksamheter är på god väg och nya ansluter sig successivt. Arbetet fortsätter under 2009.*
- Tekniska kontorets Miljö och kvalitetshandbok ska integreras med budgetårets systematik runt mål och uppföljning. Även processarbetet och styrprinciperna ska inordnas i ett sammantaget ledningssystem. *Uppdraget är att upprätta ett ledningssystem. Arbetet pågår för närvarande inom vissa utvalda verksamheter. Man tittar även på ett lämpligt IT-stöd.*

### **Nämnden ska genom sina olika tillstånds- och tillsynsuppgifter arbeta för en säker och trygg kommun för alla.**

***Brister i den obligatoriska ventilationskontrollen och hisskontrollen ska följas upp av nämnden där åtgärder i skolor, daghem och vårdanläggningar ägnas särskild uppmärksamhet.***

Påminnelser om brister i OVK i de kommunala anläggningarna har skickats.

#### ***Tillgänglighetsfrågorna i allmänna lokaler skall inventeras innan 2009***

Under första kvartalet 2008 har inget inventeringsarbete skett p g a för hög arbetsbelastning.

Arbetet vilar.

#### ***Projektet "Lätt avhjälpna hinder" skall inarbetas i samtliga kommunala förvaltningar och bolag***

Ej uppfyllt.

**Bild 2: Tre exempel på måluppfyllelse via tabell**

## Mål och måluppfyllelse

😊 = målet uppnått   😐 = målarbetet på rätt väg   ☹️ = målet inte uppnått

Hög kundnöjdhet (NKI, nöjdhetsindex)

| MÅL   | RESULTAT 2008  | MÅLUPPFYLLELSE |
|---|--|----------------|
| Service och fastigheter NKI (Nöjd Kund Index) lägst 65  | Mätning genomförd december 2008. NKI över 65 inom alla områden. Mätningen kan inte jämföras rakt av med föregående mätningar eftersom vissa frågor är ändrade eller borttagna.           | 😊              |
| Väghållning och parkförvaltningen, NKI lika eller bättre än föregående mätning och lägst snittkommunens värde, NKI 60 | Mätning gjordes under hösten 2008, resultatet var en försämring av nöjdhet avseende gator och vägar. NKI för gator och vägar blev 38, gång- och cykelvägar 43 samt skötsel av parker 55. | ☹️             |

| Mål  | Måluppfyllelse  |
|--|---|
| "De invånare i Västerviks kommun som är i behov av socialförvaltningens tjänster ska genom möjlighet att välja vem som ska utföra insatser s k. brukarval få mer inflytande i den service socialnämnden ger."  | Målet är uppfyllt. Ett intensivt arbete pågår för att öka valfrihet och delaktighet för den enskilde medborgaren. Förvaltningen har fått 2 mkr i stimulansbidrag för att utveckla valfrihetssystem inom äldre- och handikappomsorgen. Socialförvaltningen kommer initialt att införa systemet inom äldreomsorgen, främst hemtjänsten.   |
| "Medarbetarnas delaktighet och ansvar skall öka genom verksamhetsnära ledarskap samt att nämnden uppmuntrar till intraprenad och andra alternativa driftsformer."  | Målet är uppfyllt. Från och med 1 januari 2008 har ytterligare två enheter startat intraprenad, Korallen i äldreomsorgen och Enhet 7 i handikappomsorgen. Samtidigt pågår i verksamheterna diskussioner kring vad som kännetecknar ett verksamhetsnära ledarskap. En förutsättning är att grupper har en gemensam värdegrund och vision.  |
| "Socialförvaltningen behöver utveckla nya verktyg för att underlätta för chefer och medarbetare att följa upp och vidta rätt åtgärder så medborgarna som är i behov av socialtjänstens insatser får optimalt stöd utifrån angivna ekonomiska ramar." | Målet är uppfyllt. Stort arbete pågår gällande en utveckling av befintligt datastöd. Verksamhetssystemen kommer att kompletteras med nya moduler för att skapa ett rättssäkert och effektivt handlägningsförfarande, fördelning av resurser samt genomförandeplaner för varje omsorgstagare. Utbildningsdagar för enhetschefer med förvaltningens ekonomer har gett ökad kunskap i resursfördelning och personalplanering i verksamheten. |

| Resultatmål   | Måluppfyllelse |
|---|----------------|
| Antal registrerade fallolyckor inom äldreomsorgen som lett till skada ska minskas utifrån 2007 års resultat       | Måluppfyllelse |
| Antalet registrerade fall inom äldreomsorgen som lett till skada ska minskas utifrån 2007 års resultat            | Måluppfyllelse |
| Alla personer som erhåller hemtjänst ska minst 4 gånger per år erbjudas en social aktivitet                       | Måluppfyllelse |
| Alla personer med diagnostiserat neuropsykiatriskt funktionshinder ska erbjudas en individanpassad sysselsättning | Måluppfyllelse |
| Barn i familjer med försörjningsstöd ska ges ökade möjligheter att delta i någon idrottsförenings verksamhet      | Måluppfyllelse |

## 5. Några råd vid utformning av en verksamhetsberättelse

Detta kapitel syftar till att försöka ge några råd när en verksamhetsberättelse skall utvecklas och upprättas. Råden delas in i följande huvudrubriker:

- Några inledande övergripande idéer för en god verksamhetsberättelse
- En god sammanfattning, kvalitativt språk och professionell layout bidrar till att lyfta fram innehållet
- Några innehållsmässiga aspekter som är viktiga för en ökad användning
- Några pedagogiska grepp som bidrar till en ökad kvalitet

### Några inledande övergripande idéer för en god verksamhetsberättelse

- **Målgrupp och syfte med dokumentet**

För att kunna skapa en kvalitativt verksamhetsberättelse är det viktigt att i ett inledningsskede definiera målgrupp/er och syfte med dokumentet. Detta för att kunna generera ett dokument som informationsmässigt är anpassat till målgruppens behov. När målgruppen är fastställd, gäller det att försöka definiera vilken kunskap som den tänkta målgruppen besitter. Kunskapsnivån påverkar ju i sin tur utformningen av t ex beskrivningar av verksamheten, språkbruk, detaljeringsgrad i uppställningar och analyser, pedagogiska förklaringar etc.

Verksamhetsberättelsen kan ha många intressenter. Den egna nämnden och organisationen, kommunstyrelsen, kommunfullmäktige, allmänhet, media, intresseorganisationer, m.m. Alla dessa har behov av att kunna ta del av informationen i verksamhetsberättelsen. De primära målgrupperna för verksamhetsberättelserna är nämnden, kommunstyrelsen och indirekt kommunfullmäktige. Om man väljer att ha flera målgrupper för dokumentet blir det genast svårare att utforma innehållet, särskilt om kunskapsnivån hos målgrupperna varierar. Ett alternativ kan då vara att ta fram olika verksamhetsberättelser. Fördelen med detta är att det minskar risken för informationsöverblastning.

En annan komplex frågeställning är om samma verksamhetsberättelse skall användas för nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Finns det en möjlighet, är det troligtvis bra att utforma verksamhetsberättelsen så att innehållet anpassas både för nämnd, kommunstyrelse och kommunfullmäktige genom att delas in i olika avsnitt. En möjlig väg är då att ha speciella avsnitt för nämnden som sedan lyfts ut när verksamhetsberättelsen avlämnas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

- **Struktur ger en viktig bas**

En grundläggande förutsättning för att skapa en god beskrivning och analys av nämndens ekonomi och verksamhet är att det utarbetas en gemensam modell för

verksamhetsberättelsen. Detta skapar kontinuitet och är pedagogiskt, vilket möjliggör en ökad förståelse för hur läsaren uppfattar nämndens olika verksamheters utveckling och ställning.

En tänkbar utgångspunkt för en god strukturerad verksamhetsberättelse skulle kunna vara att inspireras av förvaltningsberättelsen som återfinns i den kommunala redovisningslagen. Med utgång från lagstiftningen skulle en verksamhetsberättelse t ex kunna innehålla följande delar:

1. Omvärldsanalys
2. Måluppfyllelse
  - a. mål på grund av lagstiftning
  - b. mål från kommunfullmäktige
  - c. mål från nämnd
3. Verksamhetsanalys utifrån risk och väsentlighet
4. Ekonomisk analys (uppfyllande god ekonomisk hushållning)
5. Resultaträkning eller liknande. I förekommande fall även balansräkning.
6. Drifts- och investeringsredovisning med korta kommentarer
7. Eventuella nyckeltal med kommentarer
8. Väsentliga personalförhållanden och eventuellt andra tvärsektoriella områden
9. Viktiga förhållanden för bedömning av nämndens utveckling och tillstånd som inte redovisas under de andra rubrikerna
10. Framtidsbedömning

Längre fram i detta kapitel lämnas ett antal djuplodande råd kring hur flera av de ovanstående punkterna bör utformas mer i detalj. Generellt kan konstateras att verksamhetsberättelsen bör betona det kommunala uppdraget. Detta innebär att det är viktigt att i första hand fokusera på vilken verksamhet som producerats under året och hur detta stämmer överens med uppsatta mål för verksamheten. Detta skall sedan kombineras med en ekonomisk analys och läggas ihop till en helhetsbedömning av nämndens förutsättningar för att kunna bedriva en god verksamhet i kombination med en god ekonomisk hushållning.

En viktig förutsättning för att kunna skapa en god verksamhetsberättelse är att utveckla nämndens verksamhetsplan. Finns det möjlighet bör verksamhetsplanen och verksamhetsberättelsen strukturmässigt övergripande stämma överens. Detta ger upphov till ett lärande och är pedagogiskt för bland annat politikerna i nämnden.

En viktig del i verksamhetsplanen är att det klart och tydligt framgår vilka olika mål nämnden har, både verksamhetsmässiga och finansiella. Dessa bör struktureras på ett sådant sätt att målen går att stämma av i verksamhetsberättelsen.

- **Storleksmässig balans mellan olika områden underlättar läsning**

Att hitta rätt balans omfångsmässigt mellan ekonomi och verksamhet är viktigt för verksamhetsberättelsen. Det ena perspektivet får inte dominera på bekostnad av det andra. I bästa fall samverkar istället dessa perspektiv för att ge en bild av hur nämnden klarar av att bedriva en god verksamhet i kombination med en god ekonomisk hushållning.

En balans inom verksamhetsperspektivet är också viktigt. Små verksamheter bör inte få lika stor plats som större verksamheter. Det gäller att hitta en nivå där detaljeringsgraden inte skiljer sig allt för mycket mellan olika verksamheter i verksamhetsberättelsen. Ett sätt att påverka detta är att fördela sidutrymmet utifrån storleken på verksamheterna i nämnden.

### **En god sammanfattning, kvalitativt språk och professionell layout bidrar till att lyfta fram innehållet**

- **En sammanfattning ökar läsvärdheten**

Flertalet av dagens verksamhetsberättelser är av sådan omfattning att en sammanfattning behövs. De är också oftast fokuserade på avgränsade beskrivningar och analyser av olika enskilda områden eller verksamheter. Det innebär att det i många fall är svårt att snabbt få en helhetsbild av dokumentets innehåll. Detta kan till viss del kompenseras med en god sammanfattning. Det ska dock vara en objektiv sammanfattning och inte en politisk kommentar eller tjänstemannakommentar till verksamhetsberättelsens styrkor och svagheter. Dessa typer av kommentarer bör lämnas under separata avsnitt.

- **Innehållsförteckning och läsanvisningar orienterar läsaren**

Verksamhetsberättelsen bör innehålla en överskådlig, fullständig och korrekt innehållsförteckning. Ett krav som kan synas vara självklart, men som inte desto mindre har med tillgänglighet att göra. Innehållsförteckningen kan också kompletteras med någon form av läsanvisningar, vilka ger läsaren en god uppfattning kring hur verksamhetsberättelsen är uppbyggd. Dessa läsanvisningar kommer också att ge möjlighet att snabbt hoppa mellan olika delar i dokumentet.

- **Enhetligt lättläst språk bidrar till att lyfta fram innehållet**

En grundläggande förutsättning för en kvalitativ verksamhetsberättelse är att den präglas av ett enhetligt lättläst språk. Risken finns annars att informationen ur ett pedagogiskt perspektiv blir svårläst och svårtolkad. Konsekvensen av detta kan vara att en del av den information som lämnas i verksamhetsberättelsen går förlorad. Detta bidrar inte till att öka effektiviteten i verksamheten. Följande idéer kan lyftas fram kring den språkliga utformningen<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Inspiration och viss text har hämtas via artikeln "Guide genom språkdjungeln – eller hur skriver man en bra artikel"

1. Textens rubrik och underrubriker är dess varudeklaration och kan vara avgörande för om någon vill läsa texten eller ej. Tänk över dina rubriker. Ett alternativ är att arbeta med beskrivande rubriker som t ex ”Ny metod ledde till minskad sjukskrivning”.
2. Inledning är tillsammans med rubriken de viktigaste verktygen för att fånga läsaren intresse. På några få rader avgörs om mottagaren läser vidare eller förkastar texten. Någon andra chans ges inte. Inledningen är också den del där skribenten har störst möjlighet att vara kreativ. Variera långa och korta meningar och försök hitta rätt flyt och tempo i texten. Detta gäller för övrigt även resten av texten. En text bestående av lika långa meningar blir trögläst. Avgörande är att kunna gå över från inledning till textens kärna. En inledning som svävar helt fritt är inte mycket värd. Det är därför av största vikt att redan från början ha tänkt igenom textens centrala tema. Annars är risken mycket stor att man får en text av modell spaghettitallrik. Nämligen lösa ändar som spretar iväg åt olika håll utan sammanhang.
3. Stil kan betyda nästan vad som helst. För att åskådliggöra det hela kan man ta begreppet ”myndighetsstil”, också kallad ”kanslilvenska”, som exempel. Denna kännetecknas ofta av långa meningar, långa bisatser och användande av passivformer. Ett klassiskt exempel är: ”Mörkret inträda då gatlyktorna släckas vilket i hög grad påverkar omgivningarna, miljö och de i området boende”. Att läsa en sådan text är inte inspirerande. Ansträng dig istället för att hitta en personlig stil som fungerar i det sammanhang där texten ska användas. Följ sen denna stil på ett så konsekvent sätt som möjligt. Plötsliga stilbrott gör att en text tappar sin röda tråd vilket genast påverkar läsaren. Försök som skribent att tala med en stämma till läsaren. Finns det flera skribenter är det viktigt att samordna sin stämma.
4. En text blir aldrig fulländad utan en bra avslutning. Att kunna gå ur sin text på ett snyggt sätt är inte sällan svårt. Man kommer till en punkt då textmassan känns färdigbakad. Nu ska texten ”bara” ros i hamn. En välskriven avslutning har dock ofta ett eget syfte. Till exempel att väcka tankar hos läsaren eller att skapa lust inför att läsa kommande verksamhetsberättelser. Att via sin avslutning kunna sända en sista passning till läsaren är viktigt för det intryck som ges.
5. Centralt för en bra text är att man håller sig till ett tempus. Börjar man skriva i dåtid ska hela texten hålla sig till detta tempus. Tvärsnitt mellan olika tempus gör det mycket svårt för läsaren att hänga med. Tempusskifte kan visserligen ge en lyckad chockeffekt om man är ute efter en sådan. Då gäller dock noggrannhet och försiktighet.
6. En annan fråga är när man ska använda bokstäver och när man ska använda siffror för att beskriva antal. Grundprincipen är att ju exaktare du vill vara, i

desto större utsträckning använder du siffror. Decimaltal skrivs alltid med siffror. När bokstäver ska bli siffror är en tvistefråga och olika regler brukar anges. Den vanligaste är att siffrorna ett till tolv skrivs med bokstäver. Tal där utöver blir siffror. Vid årtal, gatunummer med mera används alltid siffror. Stora siffror, till exempel 260 000, delas upp med ett mellanslag.

7. En annan viktig del är vilka stavningsregler ni har i er kommun. Skriver ni nämndnamn med stor bokstav eller ej? Hur skriver ni t ex VA och IT, med versaler eller gemena?. Det är också viktigt att skriva ut interna fackuttryck som GC-vägar, LSS, SFI och PO-kostnader.

- **Professionell layout förenklar för läsaren**

En annan lika grundläggande förutsättning för en kvalitativ verksamhetsberättelse är att den präglas av en professionell layout. För att t ex fånga läsaren intresse är det viktigt att skapa en intresseväckande fram- och baksida. På baksidan, kan till exempel en enkel, men betydande information placeras. Nedan följer ytterligare några punkter som bör beaktas när en verksamhetsberättelse skall layoutas<sup>4</sup>:

1. Begränsa textbredden till idealiska 55–65 tecken per rad om dokumentet ska sättas i en spalt. Välj allra helst att sätta hela dokumentet i 2-spalt, med ojämn högermarginal, vilket inte leder till lika många avstavningar. Lägg med någorlunda jämna mellanrum in mellanrubriker för att underlätta läsningen och lyfta fram innehållet. Vänsterställ mellanrubrikerna.
2. Var konsekvent med utseendet på de olika rubriknivåerna och se till att de är likadant formgivna i innehållsförteckningen som inne i dokumentet.
3. Använd högst två olika typsnitt i dokumentet. Välj helst ett serif-/antikvasnitt, t ex Times eller Garamond till brödtext och paginasiffror och ett sans serif-/grotesksnitt, t ex Helvetica eller Arial, till rubriker, figurtexter, tabeller och diagram. 10–12 punkter är lagom gradstorlek för brödtexten. Tabeller får gärna vara 1–2 p. Mindre än det. Mellanrubriker bör vara 2 punkter större än brödtexten och halvfeta eller feta.
4. Om enstaka ord i en löpande text ska markeras, använd helst kursiv eller fet.
5. Undvik att lägga ord i versaler (stora bokstäver) eftersom de är svårare att läsa. Ögat memorerar hela ordet som en bild och i versaler har alla ord plötsligt förvandlats till nästan likadana ”staket”. Om man har många rubriknivåer i ett dokument kan det dock vara bra att använda versaler i den högsta av dem. Nästa nivå kan vara lite mindre, gemen och fet och återigen nästa kursivfet.
6. Sätt inte punkt efter rubrik eller mellanrubrik. Använd inte utropstecken i onödan för att understryka något, men gärna vid utrop och uppmaning.

---

<sup>4</sup> Punkterna har nedtecknats av Jan-Olof och Charlotte Lygner, Grafiska formgivare

7. Citationstecken får inte ersättas med tumtecken. Skilj på bindestreck och tankstreck, ett exempel är: av-stavning och 19.30–20.30. Minustecken ska vara långa, inte korta som bindestreck.
8. Var konsekvent med återgivningen av förkortningar: skriv dem med eller utan punkter eller skriv ut hela orden.
9. Var konsekvent med att skriva % eller procent, samt mnkr eller miljoner kronor – i såväl löpande text, som tabeller och diagram.
10. Paginera (numrera) alltid sidorna i en verksamhetsberättelse. Det kan till och med vara lämpligt att repetera kapitlets titel och/eller dokumentets namn samt avsändare tillsammans med paginasiffran. Det blir en bra identifiering vid kopiering av en enskild sida.
11. Använd eventuellt färg som ett kommunikativt redskap. Ett sätt är att dela in hela verksamhetsberättelsen i olika områden, så att de får varsin färg som inom respektive område återkommer i huvudrubriker, diagram, tabeller och linjer. Ett annat är att använda färg som signaler för olika typer av information, till exempel att göra alla resultatabeller röda.

### Några innehållsmässiga aspekter som är viktiga för en ökad användning

- **Omvärldsanalys belyser hur yttre omständigheter har påverkat verksamheten**

Kommunerna påverkas till stor del av hur utvecklingen sker i omvärlden. Det är viktigt att i ett speciellt avsnitt i verksamhetsberättelsen tydligt redogöra för hur omvärlden har påverkat nämndens verksamhet under året. En traditionell omvärldsanalys har till uppgift att spegla hur yttre omständigheter påverkar nämnden. I analysen är det viktigt att nämndens utveckling och situation sätts in i ett sammanhang och relateras till omvärldsfaktorer. Exempel på sådana är:

1. Hur den samhällsekonomiska utvecklingen och situationen har påverkat nämndens/verksamhetens område.
2. Hur regionens utveckling och situation har påverkat verksamhetens område.
3. Eventuell påverkan av befolkningsstruktur och dess utveckling.
4. Näringslivets, arbetsmarknadens och bostadsmarknadens påverkan på verksamheten.
5. Marknad / Konkurrens

Det är viktigt att framhålla att en god omvärldsanalys ger en nödvändig beskrivning av de faktorer som påverkar både nämndens ekonomi och verksamheten. Detta behövs för att skapa en förståelse för en kommuns eller ett landstings komplexa förhållande till omvärlden.

- **En politisk kommentar betonar den kommunala särarten**  
Verksamhetsberättelsen handlar, liksom andra kommunala dokument, om politisk styrning. Ett uttryck för detta är att den inleds med en kommentar till utfall och innehåll författad av nämndens ordförande. Den politiska majoriteten kan här lyfta inriktning, styrkor och svagheter med det gångna året och i förhållande till budgeten. Vid ett sådant förfarande återges endast den politiska majoritetens uppfattning om årets händelser. En särskild kvalitet anses därför vara om även företrädare för oppositionen skriver en politisk kommentar.
- **Den ekonomiska analysen bör följa en tydlig struktur**  
Den ekonomiska analysen bör följa en tydlig struktur. Det skapar kontinuitet och är pedagogiskt, vilket möjliggör en ökad förståelse för den ekonomiska utvecklingen och ställningen. Tillämpning av en specifik modell över en längre tidsperiod ger möjligheter till lärande och kunskapsutveckling hos användarna.

Den ekonomiska analysen handlar om att vrida och vända på uppgifterna i de ekonomiska rapporterna för att därigenom bidra till fördjupade insikter. Analysen bör bygga på att jämförelser över tid genomförs i syfte att kartlägga utvecklingstendenser och identifiera eventuella ekonomiska problem. Trendbeskrivningarna skapar då förutsättningar för att bedöma utvecklingen under en kommande period och ger underlag för att besluta om och vidta åtgärder för att hantera eventuella problem. Redovisningen minskar osäkerheten i de svåra, men nödvändiga, framtidsbedömningar som måste göras. Samtidigt bör analysen också vara utformad på ett sådant sätt att den utgör ett underlag för att bedöma nämndens finansiella utveckling under det gångna året. Detta för att utgöra ett kvalitativt underlag för ansvarsutkrävande.

En förutsättning för att den ekonomiska analysen skall vara användbar är en konsekvent redovisning över tid. Stora krav måste ställas på enhetlighet över tid avseende tillämpade redovisningsprinciper. Analysen bör också präglas av principerna om öppenhet och väsentlighet.

En god ekonomisk analys utmärks av ett antal kriterier:

1. Tydlig idé och struktur
2. Objektivitet
3. Kontinuitet och pedagogik
4. Öppenhet och väsentlighet
5. Syftar till att identifiera eventuella ekonomiska problem och därigenom bidra till att besvara frågan ”om nämnden har god ekonomisk hushållning”.

Det är också viktigt att den ekonomiska analysen inte blir för nettoinriktad. Med detta menas att eventuella avvikelser bör analyseras brutto. Till exempel innehåller troligtvis en negativ avvikelse mot budget inom en verksamhet både positiva och negativa avvikelser. Dessa bör då lyftas fram på ett tydligt sätt för att ge lä-

saren möjlighet att på ett korrekt sätt bedöma det ekonomiska resultatet för verksamheten. I den mån jämförelsestörande engångsposter som reglerar resultatet förekommer, skall dessa förklaras synnerligen ingående.

En område som också kan utvecklas är att relatera utfallet för verksamheten till innevarande års budget. Detta bör ge en bra bild av hur realistisk innevarande års budget är.

Även fleråriga trendanalyser baserade på utfall bör kunna utvecklas ytterligare i verksamhetsberättelsen.

- **En gemensam grundläggande modell för verksamheten ökar läsbarheten**

En annan grundläggande förutsättning för att skapa en god beskrivning och analys av verksamhet inom nämndens område är att det utarbetas en gemensam analysmodell för verksamheten. Detta skapar kontinuitet och är pedagogiskt, vilket möjliggör en ökad förståelse för de olika verksamheternas utveckling och ställning. Modell och struktur måste dock anpassas efter lokala förutsättningar. På grund av verksamhetens komplexitet i många nämnder är det dock viktigt att fokusera på väsentliga händelser och betydande risker för att inte alltför mycket fastna i ovidkommande detaljer.

Vill man ha uppslag till en sådan modell, är ett knep att studera hur andra har gjort. Genom att lära av andra och sedan anpassa deras idéer till de lokala förutsättningar som råder inom kommunen och nämnden finns möjligt att skapa intresseväckande nya modeller. Hjulet behöver inte uppfinnas varje gång!

- **Jämförelser med andra tillför ytterligare en dimension**

Att kunna positionera nämndens verksamhet i förhållande till andra liknande verksamheter internt eller externt skänker ytterligare en dimension till hur såväl verksamhet som ekonomi utvecklas i den studerade organisationen. Detta kan bidra till att identifiera både verksamhetsmässiga och finansiella problem i den egna organisationen som inte tydliggörs i de mer traditionella analyserna över tiden.

- **En känslighetsanalys bidrar till att fokusera möjligheter och risker**

En verksamhetsplan bör och verksamhetsberättelsen kan med fördel också innehålla en samlad känslighetsanalys som syftar till att beskriva hur olika faktorer kan påverka nämndens utveckling och ställning, t ex att 1% i löneökning kostar 10 mkr för nämnden. En sådan typ av analys medverkar till att risker och möjligheter fokuseras.

- **Analys av väsentliga personalförhållanden är viktigt**

Den enskilt största resursen inom den kommunala sektorn är personalen. Väsentliga personalförhållanden skall enligt den kommunala redovisningslagen redovisas och analyseras i årsredovisningens förvaltningsberättelsen. För att skapa en god grund för denna och nämndens arbete med att förbättra och effektivisera

personalen som en resurs, är det viktigt att arbeta med personalanalyser på verksamhetsnivå.

Det är viktigt att den personalekonomiska redovisningen inte bara blir en uppräkningslista av ett antal olika nyckeltal, utan att dessa sätts in i sitt sammanhang och analyseras. Målsättningen måste vara att genom olika analyser av nyckeltalen identifiera personalekonomiska problem. På grundval av dessa problem kan sedan lösningar lyftas fram, som förhoppningsvis bidrar till en effektivare organisation

- **Fokus på längre trender ökar kvaliteten**

Ytterligare en kvalitet hos verksamhetsberättelsen är sammanfattande redovisningar. Här avses redovisningar av ekonomisk och verksamhetsmässig utveckling som visar utvecklingen under den senaste fem- eller kanske till och med tioårsperioden. Uppställningarna kan lämpligen placeras i början eller slutet av verksamhetsberättelsen, exempelvis på insidan av omslaget. Ytterligare en utveckling skulle kunna vara att förse dessa nyckeltal med små korta analyser över samma period.

- **Aktualiteten är viktig för läsbarheten**

En ökad användning förutsätter att informationen i verksamhetsberättelsen är aktuell. Detta sker genom att formuleringar och resonemang av standardkaraktär stryks och ersätts med argument och resonemang som ansluter till sådant som är eller har varit aktuellt under året för nämnden. Det handlar om att lyfta fram frågor och händelser som har stått i centrum under det gångna året och beskriva vilka konsekvenser de har eller haft för ekonomi och verksamhet. För att uppnå detta är det angeläget att inte i allt för stor utsträckning återvinna gamla texter.

Ett exempel på aktualitet skulle kunna vara om nämnden har drabbats av extremt mycket vattenläckor under vårvintern på grund av den kalla vintern. Vilka ekonomiska konsekvenser fick det för nämnden? Vilken lärdom har man dragit av det inför framtiden? Har det lett till någon förändring i verksamheten för att bättre möta liknande händelser i framtiden? Kontentan är att det handlar om att fånga de aktuella frågorna och händelserna och sedan vrida och vända på dessa för att på så sätt kunna beskriva effekter för nämnden och indirekt dess brukare eller kommuninvånarna.

- **Mer analys och mindre deskriptiv (beskrivande) text ökar verksamhetsberättelsens användningsområde**

Verksamhetsberättelsen tenderar oftast att vara deskriptiv till sin karaktär. Den innehåller mycket kring årets händelser och inte i någon större utsträckning analyser av vilka risker och möjligheter som finns med ekonomin och verksamheten. De analyser som görs, ekonomiska såväl som verksamhetsmässiga, begränsar sig oftast till en jämförelse med budgeten för innevarande år. Med tanke på att verksamhetsberättelsen är en del av ekonomistyrningsprocessen är det viktigt att spegla såväl dåtid som framtid i handlingen, så att dokumentet kan sättas in i

ett vidare perspektiv. Det handlar om att studera trender och hur dessa har påverkat och kan påverka organisationen i framtiden om de fortskrider.

- **Balans mellan nyckeltal och analys bör eftersträvas**

Det är viktigt att redovisningen syftar till att analysera nyckeltalens konsekvenser för organisationen, till exempel vad det innebär för kommunen att antalet sjukdagar har ökat med fem dagar per anställd. Analysens huvuduppgift är att lyfta fram och identifiera problem för beslutsfattarna, så att de i sin tur kan besluta om åtgärder för att komma till rätta med problemen. Analyserna bidrar då till att öka effektiviteten i verksamheten och till att förhindra missbruk av resurserna.

Undvik därför att redovisa alltför mycket okommenterade nyckeltal. Hellre färre nyckeltal, som istället är kommenterade och analyserade.

- **Tematiska redovisningar**

Olika tematiska redovisningar ger ett bredare perspektiv på nämndens verksamhet. Under rubriken kan särskilda frågor eller projekt behandlas som har varit föremål för mycket diskussion och/eller varit viktigt under det gångna året. Den tematiska redovisningen skall placeras i ett eget avsnitt och bör omfatta högst två sidor.

Det är dock viktigt att inte överbelasta verksamhetsberättelsen med tematiska redovisningar, eftersom det kan innebära att det finns en risk för informationsöverbelastning, vilket i sin tur kan leda till att användaren av verksamhetsberättelsen inte klarar av att ta till sig den nödvändiga information.

- **Jämställdhetsintegrering, ett exempel på att bredda analyserna**

Det finns många sätt att bredda analyserna i verksamhetsberättelsen på. Ett sådant område som är relativt nytt är jämställdhetsintegrering. Med det menas att jämställdhetsanalyser skall ingå som en del i den löpande budget- och uppföljningsprocessen. Målsättningen är att synliggöra och analysera hur verksamheten når ut till kvinnor och män, pojkar och flickor och hur den möter upp de båda köns behov och preferenser. Jämställdhetsintegrering syftar till att säkerställa att invånarna erhåller en likvärdig service och ett likvärdigt bemötande samt en rättvis resursfördelning oavsett kön. En förutsättning för att genomföra analysen är att statistik och faktauppgifter är könsuppdelade.

- **Informationen bör ej vara vinklad i syfte att uppnå ett förutbestämt resultat eller annat mål.**

För att främja samtliga fem principer för ett kvalitativt beslutsunderlag är det viktigt att all information och alla analyser är objektiva. Ingen information i en verksamhetsberättelse bör vara vinklad i syfte att uppnå ett förutbestämt resultat eller annat mål. Innehåller verksamhetsberättelsen "budgetäskanden" bör detta tydligt framgå av texten eller rubriken.

- **Utformning och kvalitetssäkring av olika typer av mål är viktig för helheten**

I verksamhetsberättelsen förekommer ett antal mål. I de flesta är dock variationen mellan olika verksamheter stor både när det gäller kvantitet och främst kvalitet. Därför är det viktigt att målen kvalitetssäkras ur ett helhetsperspektiv. Varje organisation bör formulera sina krav för att kvalitetssäkra målen. Nedan följer några exempel på kriterier som kan ställas på de mål som finns med i budgeten:

1. Det ska vara lätt att förstå målen. Tydliga och klara formuleringar är viktigt.
2. Målen/nyckeltalen ska kunna mätas, annars går de inte att följa upp.
3. Målen måste vara möjliga att uppnå och påverka.
4. Organisationen måste känna till målen och de ska vara accepterade av främst personalen.
5. Målen ska vara uppdelade så att det klart framgår vad som ska uppnås under budgetperioden och vad som ska uppnås på längre sikt.

Att uppnå ovanstående kriterier är svårt och allra svårast blir det om nämnden arbetar med effektmål. Dessa tenderar ofta att bli alltför mycket av inriktning istället för mål. Det gör att de oftast inte är mätbara och därför inte uppföljningsbara. Därför är det, om man arbetar med effektmål, extra viktigt att få dem mätbara.

Det är också viktigt att få en stringens när målen redovisas och följs upp i verksamhetsberättelsen. Det bör tydligt framgå vad det är för typ av mål och vem som står bakom målet. En uppdelning på kommunfullmäktige-, nämnd- och verksamhetsmål kan med fördel göras.

- **Lagstiftningen kräver uppföljning av mål med utgångspunkt från god ekonomisk hushållning**

Kommuner och landsting skall enligt kommunallagen i sin budget ta fram särskilda mål och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning. Uppföljningen av dessa mål skall enligt kommunal redovisningslag ske i förvaltningsberättelsen. Detta kan ske i ett fristående avsnitt eller ihop med uppföljningen av målen. Målen som är knutna till god ekonomisk hushållning bör dock i förvaltningsberättelsen redovisas på ett sådant sätt att en koppling mot god ekonomisk hushållning är tydlig.

Tolkningen av detta är att även nämnderna i sina verksamhetsberättelser bör lyfta fram mål knutna till god ekonomisk hushållning på ett tydligt sätt. Dessa bör särredovisas från övriga mål på en central plats i verksamhetsberättelsen.

## Några pedagogiska grepp som bidrar till en ökad kvalitet

- **Pedagogiska förklaringar av styrmodeller och begreppsapparat ger upphov till ett lärande som främjar beslutsfattandet**

I verksamhetsplanen och verksamhetsberättelsen bör det finnas förklaringar till styrmodeller och fack-, styrnings- eller måluttryck som är intresseväckande och pedagogiska. Det är viktigt att ta tillvara det tillfälle som dokumenten utgör för att utbilda användare av skilda slag i ekonomi och verksamhet. Rent praktiskt kan detta utföras i form av ett avsnitt som på ett övergripande sätt beskriver vilken styrmodell nämnden tillämpar, hur de olika målen förhåller till varandra och avslutningsvis bör olika fackuttryck förklaras.

- **Pedagogiska bilder, diagram och tabeller främjar läsbarheten**

De bilder, diagram och tabeller som återfinns i verksamhetsberättelsen skall ha ett specifikt budskap och bidra till att förstärka information som förmedlas i avsnittet där bilden, diagrammet eller tabellen återfinns. De diagram och tabeller som finns skall dessutom vara konstruerade på ett korrekt sätt. Utöver att bilder, diagram och tabeller skall uppfylla ovan ställda krav, skall de också vara av god och enhetlig layout. Det samlade intrycket bör vara att de känns professionella.

Tänk på att diagram inte bör innehålla alltför många staplar eller information. De blir helt enkelt svårtolkade. Om verksamhetsberättelsen trycks på vanlig kopiator bör man vara noggrann med både linjer och staplar, så att de går att tolka i svartvitt. Att använda olika typer av gråskala i diagram fungerar oftast inte.

När det gäller tabeller är det också viktigt att inte överbelasta tabellen med information. Det gäller att tänka igenom hur många rader och/eller hur många kolumner som gör det läsbart. Vidare är det viktigt hur siffror och tal redovisas i tabeller. Där det är möjligt, använd miljoner kronor med en decimal. Det fullt möjligt i de flesta fall. Låt samtliga tabeller få en enhetlig layout.

- **Uppseendeväckande placeringar**

Ett pedagogiskt grepp är att placera uppgifter av betydelse på en synlig plats i verksamhetsberättelsen. Ett exempel på detta är att placera enkel men betydande information på första sidan i inlagan eller på baksidan.

## 6. Några avslutande funderingar kring processen

Ytterligare en förutsättning för att ta fram en kvalitativ verksamhetsberättelse är att skapa en god process kring dokumentet när det skall ta fram. Här följer några personliga råd till dig som är processledare eller ansvarig för att ta fram verksamhetsberättelsen:

Läs andra dokument och hämta inspiration från dessa. Kopiera gärna idéer, men gör dom till dina eller era! Det betyder att du skall låta lokala förutsättningar, din kunskap och erfarenhet utveckla andras idéer.

Låt kolleger läsa ert dokument och ge synpunkter. Bygg upp ett förtroende och få riktig feedback. Ibland är det bra att använda sig av kolleger i till exempel andra kommuner. Förvissa dig om att kollegan klarar av att ge positiv konstruktiv kritik och att du inte minst är beredd på att ta den. Annars kommer du inte vidare.

Arbeta i grupp. Det är mer inspirerande. Låt alla vara med och påverka, men gör klart att en person måste bestämma i slutändan.

Prata kontinuerligt med dem som skriver i verksamhetsberättelsen. Ge löpande feedback och gör klart för alla inblandade att det är nämndens dokument och att det inte blir bättre än den svagaste länken. Var noga med återkopplingsmöten där alla kommer till tals.

Gör intervjuer med målgruppen både för att få en uppfattning om dess kunskap och om vad som är viktigt för personerna i målgruppen. Gör detta både innan verksamhetsberättelsen skapas och efteråt. Ta alltid målgruppens synpunkter på allvar. Att skapa en god verksamhetsberättelse är en avvägning mellan att utbilda och lyssna på målgruppen.

Avslutningsvis kan det konstateras att det är viktigt med fortsatt utveckling av alla typer av beslutsunderlag! Detta för att säkerställa att den information som lämnas i beslutsunderlagen ger en rättvisande bild av kommunens eller landstingets förutsättningar för att bedriva en god verksamhet i kombination med god ekonomisk hushållning.

## Litteratur

**Allt om kommunens årsredovisning**

Brorström, Donatella och Petersson 2007

**An introduction to modern financial reporting theory**

Brian A. Rutherford, PCP, 2000

**Bristfälliga budgetdokument Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning**

Brorström, Donatella och Petersson 2007

**Budgetdokumentet – Varierande praxis med utrymme för utveckling**

Hans Petersson 2004

**Finansiell bedömning – tre perspektiv**

Brorström, Orrbeck och Petersson 1999

**Förvaltningsberättelsen – en viktig del av den kommunala årsredovisningen**

Rådet för kommunal redovisning, 2001, författare Hans Petersson