

2016 -11- 25

Dokument

Uppföljningsrapport

Revisionsrapport

Målstyrning

Melleruds kommun

Peter Aschberg

November 2016

Innehåll

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Sammanfattande bedömning | 2 |
| 2. | Inledning..... | 4 |
| 2.1. | Bakgrund | 4 |
| 2.2. | Syfte, revisionsfråga | 4 |
| 2.3. | Metod och avgränsning | 4 |
| 3. | God ekonomisk hushållning..... | 5 |
| 4. | Iakttagelser och bedömningar..... | 6 |
| 4.1. | Har kommunen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning? | 6 |
| 4.1.1. | Iakttagelser..... | 6 |
| 4.1.2. | Bedömning | 6 |
| 4.2. | Mål för finanser och verksamhet? | 7 |
| 4.2.1. | Iakttagelser..... | 7 |
| 4.2.2. | Bedömning | 7 |
| 4.3. | Hur har dessa implementerats i kommunens styr- och budgetprocess? | 8 |
| 4.3.1. | Iakttagelser..... | 8 |
| 4.3.2. | Bedömning | 9 |
| 4.4. | Konkretisering av mål i nämnderna? | 9 |
| 4.4.1. | Iakttagelser..... | 9 |
| 4.4.2. | Bedömning | 11 |
| 4.5. | Hur följs målen upp? | 12 |
| 4.5.1. | Iakttagelser..... | 12 |
| 4.5.2. | Bedömning | 13 |

1. *Sammanfattande bedömning*

Ändringar den 1 december 2004 i kommunallagen och i lagen om kommunal redovisning förtydligar kraven på mål och uppföljning för både ekonomi och verksamhet. Uppföljning ska ske i delårsbokslut och i årsbokslut. Revisorerna ska bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat.

Mot denna bakgrund har Melleruds kommuns revisorer utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsens arbete med målstyrning. Syftet är att undersöka om kommunstyrelsen säkerställer att det skapas förutsättningar för att arbetet med god ekonomisk hushållning sker på ett ändamålsenligt sätt. Följande revisionsfråga ska besvaras i granskningen.

- Har kommunen en ändamålsenlig målstyrning som grund till god ekonomisk hushållning?

Granskningen visar att det pågår ett arbete med att utveckla målstyrningen i kommunen, vilket i sig är positivt. Den nya styrmodellen är dock ännu inte beslutad av kommunfullmäktige, vilket vi bedömer ger upphov till att arbetet styrmodellen inte når önskade resultat avseende bland annat styrning och uppföljning. Hur väl målstyrningen fungerar varierar mellan nämnderna och med hänsyn taget till att målstyrningen är under utveckling bedömer vi att det finns tydliga utvecklingsbehov. Detta medför att vår sammanfattade bedömning och vårt svar på revisionsfrågan är att kommunen idag bara delvis har en ändamålsenlig målstyrning. Vi grundar vår bedömning på utvärderingen av granskningens kontrollmål som i sammanfattad form presenteras nedan.

Kontrollmål 1, *Har kommunen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning?*
Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för resultatutjämningsreserven, vilket är positivt. Riktlinjerna motsvarar dock inte fullt ut vad som avses med riktlinjer för god ekonomisk hushållning, i enlighet med kommunallagens direktiv.

Kontrollmål 2, *Har kommunen fastställt mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv?*
Kontrollmålet är uppfyllt.

Granskningen visar att kommunfullmäktige i budgeten för år 2016 har beslutat om mål för både verksamhet och finanser.

Kontrollmål 3, *Hur har dessa implementerats i kommunens styr- och budgetprocess?*
Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vid tiden för granskningen kan vi konstatera att kommunens styrning är i en utvecklingsprocess, där utgångspunkten för målstyrningen är de fastställda styrprinciperna men där ambitionen är att arbeta i enlighet en ny styrmodell. Styrprinciperna gäller i grunden och i dem berörs mål och implementeringen av dem i kommunens budgetprocess kortfattat. Kommunfullmäktiges övergripande mål utgör ramarna för budgetarbetet och arbetas in i budgetprocessen genom att nämnderna beslutar om egna mål utifrån de övergripande

målen. Politikernas delaktighet i budgetarbetet bedöms vara ett utvecklingsområde, för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv budgetprocess och målstyrning.

Kontrollmål 4, Hur sker arbetet med att konkretisera mål för ekonomi, produktion och kvalitet i nämnderna? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Grunden för konkretiseringen av mål inom nämnderna anges i kommunens styrprinciper. Under senare år har det med den nya styrmodellen skett en utveckling, där arbetet med att bryta ned kommunfullmäktigemål inom nämnderna (röda tråden/målkedjan) förtydligats. Den nya styrmodellen är ännu inte antagen av kommunfullmäktige, vilket är en brist som vi bedömer hämmar målstyrningen och implementeringen av den nya styrmodellen. Nämnderna har kommit olika långt i sitt eget målstyrningsarbete.

Kontrollmål 5, Hur följs målen upp – på nämnds- och övergripande nivå? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen har beslutat om former för att uppföljningen av ekonomi och verksamhet ska ske på ett ändamålsenligt sätt och med regelbundenhet. Systematiken för uppföljningen bedömer vi är inarbetad och verksamhetssystemet Stratsys, kompletterat med befintliga anvisningar och mallar för uppföljningen, underlättar arbetet och skapar förutsättningar för att uppföljningen ska genomföras på ett likvärdigt sätt inom kommunen. Hur långt nämnderna själva har kommit med sitt uppföljningsarbete varierar, vilket visar att det finns behov av att förbättra det med. Viktiga aspekter är att resultat måste kunna förstås och analyseras som grund till bedömning måluppnåelse och kontinuerligt förbättringsarbete.

Utifrån våra erfarenheter i granskningen lämnas följande utvecklingsförslag:

- För att säkerställa att kommunallagen följs och för att underlätta det långsiktiga arbetet med god ekonomisk hushållning och kommunens styrning, bör kommunstyrelsen ta fram förslag på riktlinjer för god ekonomisk hushållning som även innefattar de befintliga riktlinjerna för resultatutjämningsreserven, till kommunfullmäktige för beslut.
- Vi bedömer att nämndernas delaktighet i budgetarbetet behöver stärkas. Det är därför viktigt att kommunstyrelsen skapar förutsättningar för detta i kommunens styr- och budgetprocess.
- För att stärka kommunens målstyrning behöver kommunens nya styrmodell antas av kommunfullmäktige. Till styrmodellen bör det följa en plan för implementering, utbildning och kommunikation. Vi bedömer att stort fokus behöver läggas på arbetet med mål och mått.
- Nämnder som ännu inte tagit till sig den nya styrmodellen ordentligt behöver säkerställa att det skapas förutsättningar för att styrningen ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt.
- Vid sidan av Stratsys är det viktigt att kommunstyrelsen, utifrån användarbehov, fortsätter utveckla den stödstruktur av mallar, beskrivningar m.m. som hittills tagits fram till den nya styrmodellen.
- Kommunstyrelsen måste säkerställa att måluppfyllelse och analys av resultat presenteras på ett tydligt sätt i kommande rapporter till kommunfullmäktige.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Ändringar den 1 december 2004 i kommunallagen och i lagen om kommunal redovisning förtydligar kraven på mål och uppföljning för både ekonomi och verksamhet. Uppföljning ska ske i delårsbokslut och i årsbokslut. Revisorerna ska bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med de mål som fullmäktige beslutat.

Mot denna bakgrund har Melleruds kommuns revisorer utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsens arbete med målstyrning.

2.2. Syfte, revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka om kommunstyrelsen säkerställer goda förutsättningar för god ekonomisk hushållning genom en ändamålsenlig målstyrning.

Revisionsfråga

- Har kommunen en ändamålsenlig målstyrning som grund till god ekonomisk hushållning?

Revisionskriterier

- Kommunallagen (KL)
- Lagen om kommunal redovisning (KRL)
- Kommunfullmäktiges beslut

Kontrollmål:

1. Har kommunen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning?
2. Har kommunen fastställt mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv?
3. Hur har dessa implementerats i kommunens styr- och budgetprocess?
4. Hur sker arbetet med att konkretisera mål för ekonomi, produktion och kvalitet i nämnderna?
5. Hur följs målen upp – på nämnds- och övergripande nivå?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen utförs genom intervjuer med ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen. Även kommunchef och förvaltningscheferna intervjuas. Utöver detta granskas styrdokument (vision, budget m.m.) samt rapporterad uppföljning. De intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska ett utkast av revisionsrapporten.

Granskningen sker på övergripande nivå och avgränsas till kommunstyrelsen samt vad gäller att konkretisera målen och uppföljning av dessa, även byggnadsnämnden, kultur- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

3. God ekonomisk hushållning

Vad som gäller avseende mål för verksamhet och ekonomi kopplat till god ekonomisk hushållning berörs framför allt i Kommunallagen (KL) samt i Lagen om kommunal redovisning (KRL). I lagtexterna framgår bland annat att:

- Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. KL Kap. 8, §1.
- Budgeten ska upprättas så att intäkterna överskrider kostnaderna – det så kallade balanskravet. KL Kap. 8, §4.
- För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. KL Kap. 8, §5.
- Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna enligt 8 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) har uppnåtts och följts. KRL 4 Kap. § 5.
- Nämndernas ska redovisa till fullmäktige hur de fullgjort sina uppdrag och fullmäktige beslutar om omfattningen av redovisningen och formerna för den. KL Kap. 3 §15.

I propositionen som resulterat i lagkravet (KL 8 Kap. 8 §1) om att kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen, framgår att det är angeläget att riktlinjerna slår fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet. Med detta avses ett perspektiv som är längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som behandlas i KL 8 kap. 4 §.¹

I kommentarerna till lagtexten anges att exempel på vad som kan ingå i den finansiella målsättningen bland annat är mål om maximal skuldsättning, soliditet och resultatkrav med anledning av att kunna säkerställa att även i framtiden kunna producera service på nuvarande nivå.²

När det gäller verksamhetsmålen anges att de är viktigt att de uttrycker realism och handlingsberedskap samt att de kontinuerligt bedöms och måluppfyllelse utvärderas.³ Vikten av utvärdering av målen understryks även i KRL, vilket indirekt ställer krav på att målen måste utformas på ett sätt som möjliggör utvärdering.⁴

¹ Regeringens proposition 2011/12:172, kommunala utjämningsreserver.

² Kommunallagen, med kommentarer och praxis, femte upplagan, SKL Kommentus Media AB, 2011.

³ Kommunallagen, med kommentarer och praxis, femte upplagan, SKL Kommentus Media AB, 2011.

⁴ Kommunal redovisningslag – beskrivning och tolkning, Studentlitteratur, 2011.

4. Iakttagelser och bedömningar

4.1. Har kommunen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning?

4.1.1. Iakttagelser

I kommunallagen KL Kap. 8, § 1, framgår att kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. Om kommunen har en resultatutjämningsreserv, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

I de underlag vi tagit del av framgår att god ekonomisk hushållning berörs i budgeten för år 2016 – 2018. I budgeten ingår ett övergripande mål som anger att:

Kommunfullmäktige har för att främja en utveckling av god ekonomisk hushållning fastställt övergripande mål för ekonomi och verksamhet.

Kommunfullmäktige har även beslutat om riktlinjer för resultatutjämningsreserv⁵. I riktlinjerna ingår inte några specifika riktlinjer för god ekonomisk hushållning eller något ställningstagande om vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen.⁶

I intervjuerna framkommer att det pågår ett arbete med att ta fram en ny styrmodell, där en ambition är att mål kopplat till god ekonomisk hushållning ska vara mer långsiktiga, (från ett år till att gälla för mandatperioden), än vad de är idag.

4.1.2. Bedömning

Kontrollmål 1, Har kommunen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning?

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

- God ekonomisk hushållning berörs kortfattat i kommunens budget, där det framgår att det finns mål för ekonomi och för verksamhet. Några riktlinjer eller någon närmare beskrivning av vad god ekonomisk hushållning innebär i kommunen även i ett långsiktigt perspektiv, framgår varken av budgeten eller i riktlinjerna för resultatutjämningsreserven. Då detta inte helt följer kommunallagens direktiv är vår sammanfattade bedömning att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Rekommendation

- För att säkerställa att kommunallagen följs och för att underlätta det långsiktiga arbetet med god ekonomisk hushållning och kommunens styrning, bör kommunstyrelsen ta fram förslag på riktlinjer för god ekonomisk hushållning som även innefattar de befintliga riktlinjerna för resultatutjämningsreserven, till kommunfullmäktige för beslut.

⁵ www.mellerud.se, Riktlinjer för resultatutjämningsreserv, § 72, KF 25/9-2013.

⁶ Kommunstyrelsens tjänsteskrivelse Riktlinjer för kommunal resultatutjämningsreserv samt förslag till avsättning för åren 2010-2012. Odaterad. Tillhandahållen av kommunledningskontoret.

4.2. Mål för finanser och verksamhet?

4.2.1. Iakttagelser

I kommunens styrprinciper framgår att politikerna styr verksamheten genom att besluta mål och tilldela ekonomiska ramar samt genom att följa upp och utvärdera verksamheten gentemot uppställda mål.⁷ Som angetts ovan fastställer kommunfullmäktige övergripande mål för ekonomi och verksamhet för att främja en utveckling av god ekonomisk hushållning. Dessa utgår ifrån kommunens vision. I visionen har kommunfullmäktige fastställt vad som ska uppnås med styrningen. Visionen är vägledande för de övergripande mål som framgår i budgeten.⁸

Verksamhetsmålen anger att kommunen alltid ska:

- alltid sätta medborgaren i centrum
- vara en offensiv kommun, som står för nytänkande, och som uppmuntrar till och stödjer kreativitet
- erbjuda god livskvalitet
- prioritera barnfamiljer och ungdomar
- erbjuda företag gynnsamma förutsättningar för etablering och tillväxt

Finansiella mål

1. Investeringar ska finansieras med egna medel. Definieras som summan av årets resultat och avskrivningar. (Vill man investera mer så krävs bättre resultat).
2. Soliditeten ska vara positiv inklusive ansvarsförbindelse. Soliditeten beräknas genom att ställa eget kapital minus ansvarsförbindelsen i förhållande till tillgångarna.
3. Låneskulden ska för den skattefinansierade verksamheten ej överstiga 10 tkr/inv. Ökar antalet invånare så ökar återbetalningsförmågan och skulden kan öka, eller omvänt.
4. Resultatet ska minst uppgå till 2 % av intäkterna från skatter och bidrag. Resultatet ska inflationssäkra eget kapital, men minst öka med 2 %.

I intervjuerna anges att kommunstyrelsen lämnat en begäran om att kommunfullmäktige för året ska upphäva mål 1, då kommunen står inför en stor investering i ett vårdboende. För att finansiera detta behöver kommunen låna pengar.

4.2.2. Bedömning

Kontrollmål 2, Har kommunen fastställt mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv? Kontrollmålet är uppfyllt.

- Granskningen visar att kommunfullmäktige i budgeten för år 2016 har beslutat om mål för både verksamhet och finanser.

⁷ Styrprinciper för Melleruds kommun, § 84, KF 27/9-2006.

⁸ www.mellerud.se, Budget 2016, Revidering.

4.3. Hur har dessa implementerats i kommunens styr- och budgetprocess?

4.3.1. Iakttagelser

I kommunens styrprinciper framgår att målen kopplat till god ekonomisk hushållning är en beståndsdel i budgetprocessen. Kommunfullmäktige beslutar inför varje budgetår om ett antal inriktningsmål och ekonomiska ramar för respektive nämnd, där en viktig utgångspunkt är att intäkterna ska överstiga kostnaderna. De så kallade nämndmålen utgår ifrån de övergripande målen för god ekonomisk hushållning. I intervjuerna anges att framför allt de finansiella målen utgör de starkaste ramarna för nämndernas förslag till budget. Detta är till viss del naturligt men har även en stark grund i att kommunen i början av 2000-talet, hade dålig ekonomi. Ekonomistyrningen har enligt uppgift sedan dess starkt påverkat kommunens styrning som helhet.

Budgetprocessen inleddes i år i slutet av januari utifrån de politiska mål som beslutats. Nämnderna fick besluta om mål för 2016 och preliminärt för 2017. Målen kommer enligt uppgift preliminärt ses över under hösten år 2016 som grund till att underlätta styrningen och göra målen mer långsiktiga.

Budgetprocessen med tillhörande uppföljning åskådliggörs i verksamhetssystemet Stratsys. Utifrån de mål nämnderna beslutat har förvaltningscheferna en årlig träff där de går igenom behoven. I processen läggs eventuella särskilda behov fram. Runt den 10 april presenterar tjänstemännen sedan sitt budgetförslag till politikerna. Politikernas delaktighet i budgetprocessen berörs i intervjuerna och anges vara ett utvecklingsområde. Detta rör då framför allt arbetet med att ta fram mål. Hur delaktiga politikerna är varierar enligt uppgift lite från nämnd till nämnd. Kultur- och utbildningsnämnden anges som exempel ha ett välfungerande samarbete mellan nämnd- och tjänstemannaledning.

Roller och ansvar mellan bland annat politiker och tjänstemän berörs i styrprinciperna. För att ytterligare belysa vikten av tydlighet avseende att politiker ska bestämma om **Vad** som ska göras och att tjänstemännen ska besluta om **Hur** det ska göras och dialogen däremellan, har utbildningstillfällen hållits. Detta anges vara en viktig utgångspunkt för att kunna bedriva en effektiv verksamhetsstyrning. I arbetet med den nya styrmodellen anges också att tydlighet i roller och ansvar är en viktig del.

I propositionen inför lagändringen av Kommunallagen⁹, anges att det måste finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Det kräver också en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. I intervjuerna framkommer att det ännu inte finns en enhetlig syn på kopplingen mellan mål, aktiviteter och resurser/ekonomi och att kopplingen mellan mål och medel i flera fall bedöms vara svag. Detta är något som enligt uppgift håller på att utvecklas genom den nya styrmodellen.

⁹ Proposition 2003/04:105, God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

4.3.2. *Bedömning*

Kontrollmål 3, *Hur har de strategiska målen implementerats i kommunens styr- och budgetprocess?* Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

- Vid tiden för granskningen kan vi konstatera att kommunens styrning är i en utvecklingsprocess. Det som gäller är i grunden kommunens dokumenterade styrprinciper, där kommunfullmäktiges mål och implementeringen av dem i kommunens budgetprocess, berörs kortfattat.
- Kommunfullmäktiges övergripande mål utgör ramarna för budgetarbetet och arbetas in i budgetprocessen genom att nämnderna beslutar om egna mål utifrån de övergripande målen. Politikernas delaktighet i budgetarbetet varierar mellan nämnderna och bedöms vara ett utvecklingsområde, för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv budgetprocess och målstyrning.

Rekommendation

- Då vi bedömer att nämndernas delaktighet i budgetarbetet behöver stärkas, är det viktigt att kommunstyrelsen skapar förutsättningar för detta i kommunens styr- och budgetprocess.

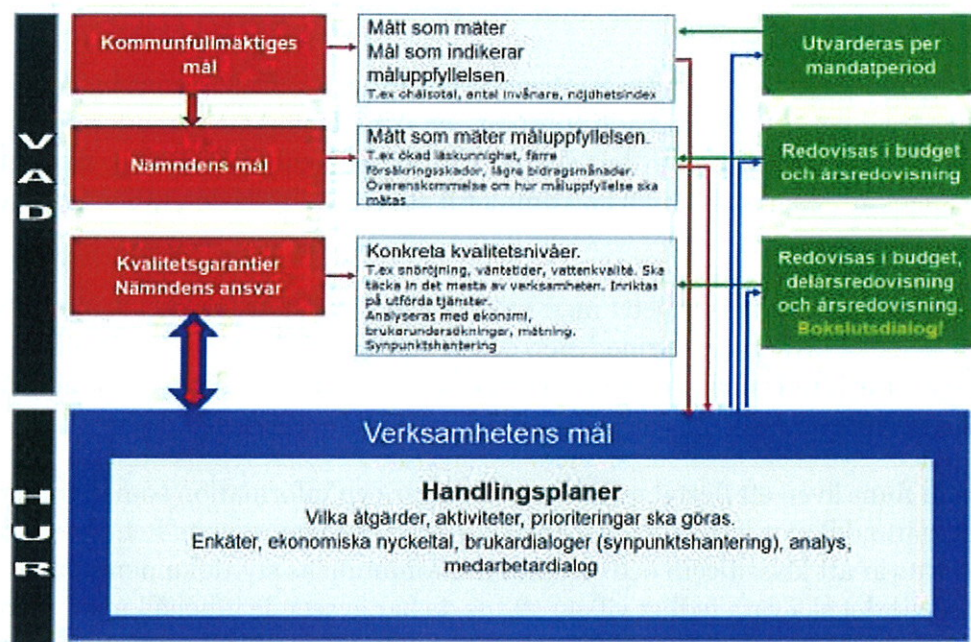
4.4. *Konkretisering av mål i nämnderna?*

4.4.1. *Iakttagelser*

Arbetet med att se över kommunens styr- och ledningsmodell har sedan slutet på år 2015 intensifierats. Styrmodellen har presenterats i kommunens ledningsgrupp och föredragits för kommunstyrelsen. Principerna i den nya styrmodellen anges delvis ha använts i budgetprocessen för år 2016 och i ännu större utsträckning för budget år 2017. Styrmodellen har dock ännu inte beslutats av kommunfullmäktige. Ambitionen är enligt uppgift att det ska ske innan årets slut. I styrmodellen anges att kommunen genom styrmodellen vill påverka organisationen så att verksamheten bedrivs effektivt. Verksamhetsstyrning handlar om att skapa ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, aktivitet och effekter. Styrmodellen omfattar förutom målstyrningen bland annat även, en beskrivning av kommunens styrdokument, värdegrund, lagar m.m. som kommunen måste förhålla sig till samt kommunens arbete med intern kontroll.

Konkretisering av målen (den röda tråden från mål till konkret aktivitet i en verksamhet) berörs kort i kommunens styrprinciper. Där anges att varje nämnd ska bryta ned sina mål till avstämbara prestationsmål för budgetåret. Nämnden ska till detta redovisa vilka nyckeltal som ska användas för att följa upp sina mål. I den nya styrmodellen presenteras konkretiseringen av mål och dess sammanhang avseende bland annat roller, ansvar och nyckeltal i nedanstående figur. I intervjuerna anges att bilden preliminärt kommer att användas för att beskriva sammanhanget.

Koppling mellan mål, mått, garantier och handlingsplan



I styrmodellen omnämns två delar av styrningen; målstyrning och kvalitetsstyrning. Målstyrningen ses som en modell för att driva övergripande förändringsprojekt utifrån beslutade mål och kvalitetsstyrningen ses som en modell för att utveckla kärnverksamheten. Kvalitetsstyrningen består av kvalitetsgarantier som är en av kommunen offentligt deklarerad standardnivå där standardnivån beskriver vad medborgarna kan förvänta sig av kommunens tjänster.¹⁰

I intervjuerna anges att det skett viss utbildning i styrmodellen men att den inte är implementerad fullt ut. Kunskapen om modellen varierar mellan de intervjuade och det framgår även att de olika nämnderna kommit olika långt i sitt målstyrningsarbete. Skillnaderna ligger förutom kännedomen om modellen bland annat även i hur väl styrmodellen är integrerad i nämndernas arbete, om det finns en tydlig röd tråd och därmed även hur långt nämnderna kommit i att ta fram de olika delar som behövs för att arbeta med styrmodellen på ett bra sätt i verksamheterna. Samtliga anger att det är en utmaning att sätta tydliga och angelägna mål och till dem relevanta mått som kan mäta resultaten av verksamheten och de aktiviteter som ska beslutas i handlingsplanerna. Kultur- och utbildningsnämnden har enligt uppgift kommit långt i sitt målstyrningsarbete, vilket anges vara ett resultat av ett fokuserat förbättringsarbete som påbörjades år 2012. Socialnämnden har inte kommit lika långt i sitt målstyrningsarbete, vilket till viss del förklaras av att socialförvaltningen dels haft en ökad arbetsbelastning genom flyktingmottagandet, dels har haft stora problem med att rekrytera personal. Det viktigaste har i och med det varit att klara av den dagliga verksamheten. Det anges samtidigt finnas planer för hur det strategiska arbetet ska utvecklas.

¹⁰ Enligt information från kommunens intranät.

Integreringen av statliga mål anges inte vara något problem för de nämnder som tydligast berörs av den statliga styrningen bland annat barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

När det gäller implementeringen av styrmodellen anger samtliga intervjuade att mer utbildning är viktigt och några (både politiker och tjänstemän) att nämnderna själva måste bli tydligare i sin efterfrågan av hur det går med implementeringen av styrmodellen. Några anger att resursbrist är en anledning till att arbetet med den nya styrmodellen har dragit ut på tiden.

En viktig del som nämns i arbetet med målstyrningen är stödsystemet Stratsys. Systemet speglar de olika nivåerna i styrmodellen och är uppbyggt för att stödja de olika delarna som ingår; Inriktningsmål, kommunfullmäktigemål, nämndmål, förvaltningsmål, nyckeltal och aktivitet.

Som stöd finns även ett flertal mallar, anvisningar och information som bland annat berör budget, nämndplaner, utformning av mål och styrmodellen som helhet. Ett område som prioriterats är att klassificera och strukturera kommunens styrdokument och dokumenttyper, så att det ska vara tydligt vilken status de har avseende innehåll m.m. som en del av den kommunala styrningen. Även om en del av informationen finns på plats anges att det fortfarande finns delar som behöver tas fram för att underlätta förståelsen och arbetet med styrmodellen. Ett område som nämns är bland annat förtydliganden av de olika målnivåerna och vad som ska ingå i dem för att det inte ska bli en otydlig blandning av mål, medel (det som ska användas för att mål ska nås) och rena aktiviteter. Tydlighet underlättar förståelsen och det blir även lättare att koppla ihop mål och resurser.

Vikten av mål och mening d.v.s. att skapa förutsättningar för en förståelse för det som ska uppnås och enheternas och medarbetarnas roll och betydelse i utvecklingsarbetet, anges vara viktigt. En förutsättning till detta anges vara den interna kommunikationen, där kommunens intranät är en viktig kanal. Inom kultur- och utbildningsnämnden lyfts kommunikationen via intranätet som en framgångsfaktor i de förbättringar som skett inom verksamheten de senaste åren.

4.4.2. Bedömning

Kontrollmål 4: *Hur sker arbetet med att konkretisera mål för ekonomi, produktion.*

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

- Grunden för konkretiseringen av mål inom nämnderna anges i kommunens styrprinciper. Under senare år har det med den nya styrmodellen skett en utveckling, där arbetet med att bryta ned kommunfullmäktigemål inom nämnderna (röda tråden/målkedjan) förtydligas. Det är tydligt att arbetet med utvecklingen av mål och mått är en stor utmaning för nämnderna och det är viktigt att kommunstyrelsen fortsätter att ta fram stöd som kan underlätta arbetet. Detta blir än viktigare då nämnderna även arbetar med kvalitetsgarantier. Den nya styrmodellen är ännu inte antagen av kommunfullmäktige, vilket är en brist.
- För att lägga ytterligare vikt kring styrmodellens betydelse måste kommunstyrelsen tillse att den tas upp till beslut i kommunfullmäktige inom kort. Genom beslutet kommer avkrävandet av ansvar underlättas och det tydliggör också vikten av att följa de direktiv som styrmodellen anger. Till styrmodellen bör det följa en plan för imple-

mentering, utbildning och kommunikation. Vår bedömning är att kommunens intranät är en viktig kanal som bör nyttjas mer i detta arbete. Kultur- och utbildningsnämndens erfarenheter kring strategisk kommunikation bör nyttjas.

- Det skiljer sig mycket mellan nämnderna i hur tydlig och stark den röda tråden är, vilket i stort anges beror på att styrmodellen inte implementerats fullt ut i organisationen. Arbetet är en process i sig men orsaker anges vara brist på utbildning och att nämnderna inte fullt ut har haft resurserna till att arbeta med styrmodellen på det sätt som är tänkt.
- Det är positivt att det finns ett stödsystem i Stratsys som är tydligt kopplat till styrmodellen. Bedömningen är att det finns behov av mer utbildning, främst på chefsnivå, även i Stratsys. Det är även positivt att det skapas mallar och andra verktyg för att underlätta arbetet med styrmodellen. Denna stödstruktur behöver utvecklas vidare med utgångspunkt i användarnas behov. Ett exempel vi ser i granskningen är att ytterligare förtydliga mål- och måttbeskrivningsarbetet på olika nivåer.

Rekommendationer

- För att stärka kommunens målstyrning behöver kommunens nya styrmodell antas av kommunfullmäktige. Till styrmodellen bör det följa en plan för implementering, utbildning och kommunikation. Vi bedömer att stort fokus behöver läggas på arbetet med mål och mått.
- Nämnder som ännu inte tagit till sig den nya styrmodellen ordentligt behöver säkerställa att det skapas förutsättningar för att styrningen ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt.
- Vid sidan av Stratsys är det viktigt att kommunstyrelsen, utifrån användarbehov, fortsätter utveckla den stödstruktur av mallar, beskrivningar m.m. som hittills tagits fram.

4.5. Hur följs målen upp?

4.5.1. Iakttagelser

I kommunens styrprinciper framgår att uppföljning ska ske genom; löpande uppföljning, delårsbokslut, prognosbokslut och årsredovisning. Den löpande uppföljningen kopplas främst till nämndens egen uppföljning av verksamheten och ska beröra ekonomi, kvantitet och kvalitet. Uppföljningen ska göras i den omfattning som nämnden behöver.

Delårsbokslut är en uppföljning som omfattar årets första sju månader och som ska innehålla en ekonomisk analys samt en förvaltningsberättelse, innehållande en avstämning av nämndernas prestationsmål.

Prognosbokslutet är en annan fastställd del i uppföljningen som år 2016 sker tre gånger varav en är i samband med delårsbokslutet. Första prognosen lämnas i maj, andra i september tillsammans med delårsbokslutet och den tredje prognosen redovisas i november. Vid sammanträdet därefter ska nämnderna redovisa vidtagna åtgärder för att komma tillrätta med eventuell avvikelse. Nämndens ordförande ska föredra nämndens prognos vid nästföljande kommunfullmäktigesammanträde. I intervjuerna anges dock att detta inte sker.

