

Revisionsrapport

Granskning av Norrtälje kommuns styr- och ledningssystem

Norrtälje kommun

Anders Törnqvist
Roger Burström

Januari 2018

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	1
1.3.	Revisionskriterier	1
1.4.	Metod, genomförande	2
2.	Resultat.....	3
2.1.	Styrprocessen allmänt	3
2.2.	Mål och uppdrag.....	4
2.2.1.	Iakttagelser	4
2.2.2.	Bedömning.....	6
2.3.	Uppföljning och rapportering	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.3.2.	Bedömning.....	9
2.4.	Redovisning av verksamhetens resultat.....	9
2.4.1.	Iakttagelser	9
2.4.2.	Bedömning.....	9
2.5.	Analys	10
2.5.1.	Iakttagelser	10
2.5.2.	Bedömning.....	10
3.	Sammanfattning och svar på revisionsfrågan	11

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Enligt Mål & Budget 2017-2019 är styr- och ledningssystemet ett samlingsbegrepp för de olika arbetssätt och strukturer som syftar till att styra verksamheten i önskad riktning samt för hur verksamheten följs upp och utvärderas. Systemet ska syfta till att åstadkomma resultat för invånarna. Systemet utgår från en vision som via mål ska ge resultat. I styrsystemet ingår också arbetssätt, kvalitets- och verksamhetsutveckling.

Målstyrning bygger på:

- mål och uppdrag som är mätbara och som kan följas upp
- målen ska ange riktning och följs upp av mått
- uppföljnings- och rapporteringssystem som är kopplade till målen
- att resultat som åstadkoms redovisas på ett sätt som gör det möjligt att bedöma måluppfyllelsen
- att det görs en analys av måluppfyllelsen och vad som åstadkommit som sedan användas som "input" inför formulerandet av mål.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har implementerat styrsystemet och om detta fungerar på ett ändamålsenligt sätt i en tydlig kedja från fullmäktige till den enskilde medarbetaren.

1.2. *Syfte och revisionsfråga*

Granskningens syfte är att besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen säkerställer att styrsystemet fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

För att besvara revisionsfrågan används följande kontrollfrågor:

- Har mätbara och uppföljningsbara mål formulerats?
- Finns det en tydlig koppling mellan mål på olika organisatoriska nivåer?
- Är målen kommunicerade och kända i verksamheten?
- Sker uppföljning och rapportering av målen?
- Redovisas resultat och effekter?
- Analyseras måluppfyllelsen?
- Återkopplas analysen till berörda och används analysens resultat i det fortsatta arbetet?

1.3. *Revisionskriterier*

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policies och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges beslut angående styrsystemet
- Kommunens styrdokument

1.4. Metod, genomförande

Granskningen har gjorts genom studier av styrande dokument samt intervjuer med förtroendevalda, representanter för kommunledning och verksamheter. Sammantaget ha 12 intervjuer gjorts.

2. Resultat

2.1. Styrprocessen allmänt

En effektiv styrning förutsätter att styrkedjan håller ihop.

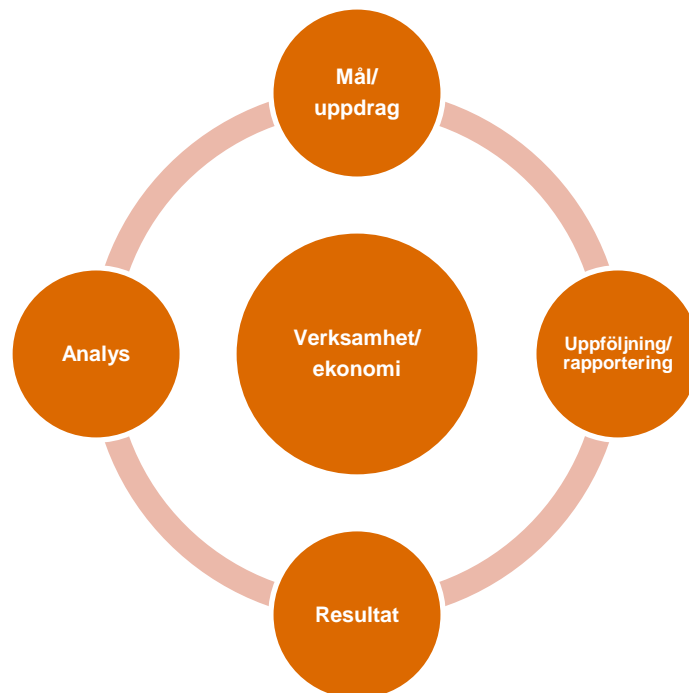
Mål och uppdrag måste vara formulerade på ett sätt som gör dem mät- och uppföljningsbara (SMARTA, dvs. Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska, Tidsatta, Ansvarsfördelade).

Uppföljnings- och rapporteringssystem kopplade till målen måste vara på plats.

De resultat som åstadkoms måste redovisas på ett sätt som gör det möjligt att bedöma måluppfyllelsen.

Analysen av måluppfyllelsen och vad som åstadkommit ska sedan kunna användas som "input" inför formulerandet av mål.

Schematiskt kan en effektiv sammanhållen styrprocess åskådliggöras enligt nedan.



2.2. Mål och uppdrag

2.2.1. Iakttagelser

I dokumentet Mål & Budget 2017-2019 beskrivs kommunens styrsystem med hjälp av nedanstående bild.

STYR- OCH LEDNINGSSYSTEMETS
SAMVERKANDE BESTÅNDSDELAR:



Visionen är den gemensamma framtidsbilden. Visionen ska skapa energi och stolthet.

Värdegrunden talar om förhållningssätt till varandra och till invånarna. Värdegrunden ger uttryck för människosyn och förhållningssätt. Allt arbete gentemot kommunens vision görs utifrån de värderingar som finns i kommunens värdegrund.

Resultat avser vad som åstadkommit för invånarna. Goda resultat kräver en god *kvalitet* i verksamheten och de produkter och tjänster kommunen tillhandahåller till invånarna.

Målkedjan beskrivs enligt följande:



I dokumentet Mål & Budget fastställs *övergripande mål* för kommunen och hur de samlade resurserna ska prioriteras mellan nämnder och verksamheter.

De övergripande målen ska av nämnderna omvandlas till verksamhetsmål. Nämnderna ska formulera minst ett nämndmål för varje övergripande mål och de politiska prioriteringarna och inriktningarna som nämnden har ska speglas i målen. Målen ska vara tydliga och enkla och formuleras inom ramen för vad nämnden har möjlighet att påverka.

På enhetsnivå ska verksamhetsmålen omvandlas till *arbetsplaner*. Syftet med arbetsplanen är att stärka och tydliggöra kopplingen mellan arbetsplatsernas mål och de politiska målen. I arbetsplanerna förtydligas på vilket sätt enskilda verksamheter bidrar till att uppfylla de övergripande politiska målen.

Längst ner i styrkedjan ska individuella utvecklingsplaner utarbetas för alla medarbetare. De individuella planerna syftar till att beskriva hur respektive medarbetare ska kunna arbeta för att stödja kommunens vision och mål. De individuella målen följs upp vid medarbetarsamtal.

Reglemente

Det finns ett reglemente för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi i Norrtälje kommun antaget av kommunfullmäktige 2014-11-14.

Synpunkter från intervjuer

Flera intervjuade framhåller att den nya styrmodellen har inneburit att kommunens vision och värdegrund har blivit tydligare än tidigare. Nedbrytningen av visionen till verksamhetsplaner med mål har gjorts av samtliga nämnder. Under intervjuerna har synpunkter framförts att processen för fastställande av mål behöver ses över och förtydligas så att det finns förankring av målen i verksamheten att dessa är realistiska. Flera intervjuade framhåller också att styrprocessen inte "satt" sig än och att det finns mycket att arbeta med. Av intervjuerna framgår också att alla

verksamheter inte har tagit fram arbetsplaner på avdelnings-/enhetsnivå samt att arbetet med de individuella planerna saknar IT-stöd. De enskilda utvecklingsplanerna för medarbetarna har ej granskats.

Flera intervjuade menar att styrmodellen inte tar hänsyn till oväntade händelser som inträffar under löpande år och att vägledning önskas hur detta ska hanteras. En problematik som bl a lyfts från skolområdet är i de fall kostnadskrävande beslut tas efter budgettilldelning. Det gäller t ex kostnader för ledarskapsutbildning, jämställdhetsstrategi, barnkonvention, lean-inspirerat arbetssätt. Kostnaderna för detta fördelas via nyckelschabloner ut på nämnderna. Detta uppges ha gjorts utan samberedning och efter att skolpengen fastställts.

Vidare framförs att skolans årshjul inte synkroniserar med kommunens årshjul. Då skolan dessutom rapporterar mot flera huvudmän medför detta mycket dubbelarbete. Det framhålls också att kopplingen mellan verksamhetsplanen och det systematiska kvalitetsarbetet kan förbättras. Detsamma gäller att kopplingen mellan skolutvecklingsplanen och verksamhetsplaner måste bli tydligare.

2.2.2. Bedömning

Har mätbara och uppföljningsbara mål formulerats?

Vi bedömer att målen i huvudsak är mätbara och uppföljningsbara. Reservationen beror på att det finns flera mål och mått som oftast endast medger en uppföljning i samband med årsbokslut. Därmed försvåras förutsättningar för styrning under året vid t ex delårsbokslut.

Finns det en tydlig koppling mellan mål på olika organisatoriska nivåer?

Vi bedömer att det finns en tydlig koppling mellan mål på olika organisatoriska nivåer från kommunfullmäktiges övergripande vision och värdegrund samt mål och budget till verksamhetsplaner på nämndnivå och arbetsplaner på enhetsnivå för de som har sådana. Vi vill dock betona vikten av att samplanering sker enligt reglementet för styrning och uppföljning av verksamhet, med syfte att centralt fattade beslut är förankrade med berörd nämnd och har en rimlig finansiering.

Vi kan också notera att för den kommunalt finansierade omsorgsverksamheten som bedrivs i Kommunalförbundet för sjukvård och omsorg i Norrtälje finns inte kopplingar till de kommunala målen.

Är målen kommunicerade och kända i verksamheten?

Granskningen indikerar via de utarbetade arbetsplaner vi tagit del av att målen är kända ute i verksamheterna.

2.3. Uppföljning och rapportering

2.3.1. Iakttagelser

Uppföljning och rapportering ska ske genom att nämnder och styrelse ska upprätta en månadsrapport avseende verksamhet och ekonomi till nämnd per februari och

oktober. Per oktober ska tekniskt månadsbokslut upprättas. Nämndens rapport ska lämnas till kommunstyrelsen enligt fastställd tidplan. Nämndens protokoll ska lämnas till kommunstyrelsen samtidigt eller snarast därefter.

Kommunstyrelsen upprättar en månadsrapport för hela kommunens verksamhet som överlämnas för kännedom till kommunfullmäktige enligt en fastställd tidplan.

Respektive månad ska ett rättvisande ekonomiskt månadsresultat kunna redovisas vilket innebär att nämnders och kommunens resultat kan avläsas i kommunens beslutsstödsystem Rodret och informeras till berörda nämnder.

Nämnder och styrelse ska upprätta delårsrapporter per mars och augusti samt årsbokslut med verksamhetsberättelse till nämnd. I januari upprättas en rapport innehållande preliminärt resultat för året. Nämndens rapport ska lämnas till kommunstyrelsen enligt en fastställd tidplan. Nämndens protokoll ska lämnas till kommunstyrelsen samtidigt eller snarast därefter.

Kommunstyrelsen upprättar delårsrapporter per mars och augusti samt årsredovisning med förvaltningsberättelse för hela kommunens verksamhet och överlämnar den till kommunfullmäktige för godkännande.

Uppföljning av investeringsprojekt liksom uppföljning av genomförda inköp och försäljningar av fastigheter och bostadsrätter, ska ske i samband med delårsrapporter och årsbokslut.

Slutredovisning av investeringsprojekt sker löpande i samband med delårs- och årsbokslut. För investeringsanslag upp till 3 mnkr krävs ingen särskild slutredovisning.

Slutredovisning till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ska ske senast inom 12 månader efter det att ett exploateringsprojekt i väsentliga delar är slutfört.

Åtterrapporering och uppföljning av intern kontroll och åtgärder med anledning av genomförd internkontroll sker i delårsrapporter och årsrapporter om inte annat anges.

Uppföljning och rapportering illustreras av följande årshjul:



Synpunkter från intervjuer

Av intervjuerna framgår att vissa enhetschefer inte har tillgång till Rodret och därmed inte kan ta ut egna uppföljningsrapporter. Vidare framgår att den interna uppföljningen inte alltid återrapporteras till medarbetarna utan i huvudsak diskuteras i ledningsgrupper. Av intervjuerna framgår också att uppföljningen behöver bli bättre och att bättre digitala system ska införas för uppföljningar.

Inom skolområdet finns flera system utöver verksamhetsplaner för styrning och uppföljning. Det gäller främst det systematiska kvalitetsarbetet och nämndens utvecklingsprogram för skolan. För att få en tydligare koppling mellan dessa och verksamhetsplanen framhålls vikten av att kunna påverka design och utformning av verksamhetsplanen för att kunna ha gemensamma rubriker mm i syfte att begränsa dubbelarbetet.

Av intervjuerna framgår också svårigheten att välja rätt indikatorer för olika mål och att omprövningar behöver göras i flera fall.

Från politisk håll har i intervjuerna framförts synpunkter på att mer i detalj kunna följa och se effekter av målstyrningen på enhetsnivå.

Exempel på synpunkter:

”Jag jobbar mycket med mål i mitt privata arbete. Jag skulle bli frustrerad om jag inte fick se hur det går”.

Ett önskemål som uppges ha framförts till tjänstemännen men besvarats med att detta ligger på tjänstemännens ansvar att följa.

It-stöd för de individuella utvecklingsplanerna uppges saknas idag. Inom skolområdet uppges beslut ha fattats om att införskaffa ett sådant stöd.

2.3.2. Bedömning

Sker uppföljning och rapportering av målen?

Granskningen visar att det på nämndnivå görs en uppföljning och rapportering av målen. Detta sker i huvudsak vid månadsbokslut, delårsbokslut och i samband med årsredovisning. Uppföljning av arbetsplaner görs på enhetsnivå och redovisas inte alltid till berörd nämnd. Enligt vår bedömning bör uppföljning av arbetsplaner delges berörd nämnd för kännedom vid uppföljningar. Det är också viktigt att återkoppling av måluppföljning görs till medarbetarna.

Vi anser att det är angeläget att i så stor utsträckning som möjligt samordna de olika styr- och uppföljningssystemen som finns inom skolområdet i syfte att minska dubbelarbete.

2.4. Redovisning av verksamhetens resultat

2.4.1. Iakttagelser

Redovisas resultat och effekter?

Årsredovisning och dess förvaltningsberättelse beskriver övergripande årets resultat avseende verksamhet och ekonomi. Redovisning görs av god ekonomisk hushållning, mål, förväntad utveckling, väsentliga händelser, personalförhållanden, redovisning av den samlade verksamheten, utfall i förhållande till budget samt bedömning av balanskravet. I delårsbokslut lämnas en motsvarande redovisning men som i måluppfyllelsen ofta är begränsad då underlag saknas för bedömningar. I månadsboksluten ligger fokus på den ekonomiska utvecklingen men även vissa verksamhetsmått redovisas.

Från politiskt håll har synpunkter framförts att mer i detalj kunna följa och se effekter av målstyrningen på enhetsnivå för att kunna följa upp "hur det går" med beslut som tagits och de mål som satts upp. Synpunkter har även framförts om att bättre kunna utläsa effekter genom att redovisa utvecklingen av t ex styckkostnader som komplement till totalkostnader.

I intervjuerna uppger flera nämndsledamöter att redovisningen av resultat och effekter görs i form av redovisning av måluppfyllelse av nämndens mål men att detta sällan leder till någon djupare diskussion på nämndsmöten.

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att redovisningen av kommunens måluppfyllelse i regel görs på ett tydligt sätt. Det finns dock inom vissa områden (bl a tekniska området) en

tendens till alltför positiva bedömningar av måluppfyllelse som inte styrks av indikatorernas utfall (eller vid avsaknad av indikatorer).

Vi bedömer också att det finns en risk att alltför få mål och indikatorer inte fångar in verksamheten i alla delar och att styrningen riskerar att enbart fokuserar på de mål och indikatorer som satts upp.

Det är också viktigt att redovisa mått som över tid ger möjlighet till jämförelse av utvecklingen för att kunna bedöma resultat och effekter av styrningen.

2.5. *Analys*

2.5.1. *Iakttagelser*

I delår 1 och 2 görs en fördjupad analys och lägesrapportering av mål. Årsredovisning och dess förvaltningsberättelse beskriver årets resultat avseende verksamhet och ekonomi. Redovisning av god ekonomisk hushållning, mål, förväntad utveckling, väsentliga händelser, personalförhållanden, redovisning av den samlade verksamheten, utfall i förhållande till budget samt bedömning av balanskravet.

Av intervjuerna med förtroendevalda framgår att målen i regel är föremål för intensiv diskussion i nämnden men att analysen ofta saknas i uppföljningarna.

Från skolområdet framhålls att den analys som görs också måste följas upp högre i styrkedjan så att det kan få påverkan på resursfördelningen.

Samtliga intervjuade framhåller att analysen inte är tillräcklig och att detta område behöver förbättras.

Flera intervjuade har också framhållit att styrsystemet inte styr i det dagliga arbetet utan att där sker styrningen genom sakfrågor.

2.5.2. *Bedömning*

Vi bedömer att en viss analys görs i samband med delårsbokslut och årsredovisning/bokslut. En djupare analys är önskvärd om den leder till en aktiv diskussion som kan utgöra underlag för kommande mål och resursfördelning.

3. Sammanfattning och svar på revisionsfrågan

Granskningens syfte har varit att besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen säkerställt att styrsystemet fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen visar att det finns ett styrsystem som i stora delar uppfattas vara logiskt med en tydlig koppling mellan mål på olika organisatoriska nivåer. Granskningen indikerar också att styrsystemet, som är relativt nytt, inte "satt" sig i alla delar. Det gäller bl a att arbetsplaner saknas inom vissa områden och att formerna och stödet för den individuella uppföljningen behöver utvecklas.

Granskningen indikerar också att det finns ett stort engagemang i framtagandet av mål för verksamheterna medan engagemanget uppfattas vara mindre för uppföljning och analys av resultatet.

Återkopplingen av "hur det går" bör säkerställas både till den politiska nivån och till medarbetarna. I målarbetet är det viktigt att säkerställa att måluppfyllelsen även kan mätas vid delårsbokslut liksom att målen är förankrade och upplevs var realistiska i utförarledet. Inom bl a skolområdet finns behov av samordning mellan statliga krav på uppföljning och kommunens mål för att minimera dubbelarbete.

Det finns också ett ifrågasättande av styrmodellens flexibilitet i förhållande till oförutsedda händelser under året. Detta har sin grund i svårigheten att kunna omprioritera inom befintlig ram vid oförutsedda händelser. I reglementet för planering, styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi i Norrtälje kommun anges att samberedning ska ske vid beslut som får betydande ekonomiska konsekvenser.

Sammantaget är vår bedömning att kommunstyrelsen delvis säkerställt att styrsystemet fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

För att utveckla styrsystemet rekommenderar vi:

att arbetsplaner tas fram av samtliga enheter

att formerna och stödet för de individuella målen säkerställs

att återkopplingen av "hur det går" säkerställs både till den politiska nivån och till medarbetarna

att målen är förankrade i utförarledet och att indikatorer väljs som även kan mätas vid delårsbokslut

att samordning sker mellan statliga krav på uppföljning och kommunens mål i syfte att minimera dubbelarbete

att mer fokus läggs på uppföljning och analys av resultat

att hanteringen av de ekonomiska konsekvenserna av beslut som fattas under året eller av oförutsedda händelser förtydligas i relation till styrmodellen.

2018-02-06

Anders Törnqvist

Projektledare

Carin Hultgren

Uppdragsledare