

*Uppföljning av
”Granskning av
målstyrning enligt god
ekonomisk hushållning”*

Torsås kommun

Jörn Wahlroth
Juni 2016

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.3.	Revisionskriterier	1
1.4.	Kontrollmål	1
1.5.	Metod och avgränsning	1
2.	Kommunens målstruktur	2
2.1.	Kommunens styrsystem	2
2.2.	Finansiella mål	4
2.3.	Ekonomistyrningsprinciper	4
3.	Kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten	5
4.	Iakttagelser	6
4.1.	Arbetar kommunstyrelsen och nämnderna med mål utifrån kommunfullmäktiges beslutade målmodell?	6
4.2.	Finns en koppling mellan mål och resurser?	7
4.3.	Är målen tydliga och mätbara?	7
4.4.	Är målen kända i organisationen?	8
4.5.	Sker en systematisk uppföljning och utvärdering, med i förekommande fall åtgärder/förslag till åtgärder?	8
5.	Revisionell bedömning	10
5.1.	Bedömning	10
5.2.	Rekommendationer	11

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Beslut om ändringen i kommunallagen från 1 november 2004 med förtydligande av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning innebär att kommuner och landsting i budget ska ta fram särskilda mål (verksamhetsmål och finansiella mål) och riktlinjer av betydelse för god ekonomisk hushållning. År 2013 genomförde kommunens revisorer en granskning av kommunens målstyrning. Bedömningen var att arbetet med målstyrning inte i tillräcklig omfattning hade bedrivits ändamålsenligt.

Kommunens revisorer har i sin riskbedömning funnit anledning att göra en uppföljning av tidigare genomförd granskning.

1.2. Revisionsfråga

Syfte: Granskningen syftar till att följa upp vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den föregående granskningens iakttagelser och bedömningar.

Revisionsfråga: Arbetar kommunstyrelsen ändamålsenligt utifrån mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges beslut om mål

1.4. Kontrollmål

- Arbetar kommunstyrelsen och nämnderna med mål utifrån kommunfullmäktiges beslut om målmodell?
- Finns en koppling mellan mål och resurser?
- Är målen tydliga och mätbara?
- Är målen kända i organisationen?
- Sker en systematisk uppföljning och utvärdering, med i förekommande fall åtgärder/förslag till åtgärder?

1.5. Metod och avgränsning

Granskning har skett av övergripande styrdokument, samt verksamhetsplaner och uppföljning av målstyrningen i delårsrapporter och årsredovisningar.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande och förste vice ordförande (gruppintervju), kommunchef och ekonomichef. Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsens ansvar för målarbetet.

2. Kommunens målstruktur

2.1. Kommunens styrsystem

Inför 2014 års budgetarbete skedde en översyn av styrmodellen. En viktig del var få en tydligare koppling mellan fullmäktiges och nämndernas mål.

Nuvarande styrsystem har tillämpats sedan år 2014, där kommunfullmäktige beslutar om fyraåriga strategiska mål uppdelat på två övergripande strategiska perspektiv, "Hållbar utveckling" och "Effektiv organisation". Modellen eftersträvar en sammanhållen styrning och omfattar hela kommunkoncernperspektiv.

År 2014 var de strategiska målen totalt 18 till antalet. År 2016 har de reducerats till 12. Indikatorerna, totalt 11, är samma år 2016 som år 2014. För varje indikator finns ett målvärde, där det uppmätta värdet ger indikationer på den övergripande måluppfyllelsen.

Strategiska mål:

Hållbar utveckling	Effektiv organisation
<p><u>Miljö</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Kommunens verksamheter är hållbara, energieffektiva och bidrar till en god livsmiljö. <p><u>Invånare</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Torsås är över 7 000 invånare 2018.• Kommunens invånare ges goda möjligheter till ett gott liv i trygghet och känner förtroende för kommunen genom ett gott bemötande och hög delaktighet.• Näringspolitiken stödjer och stärker tillväxt, utveckling och sysselsättning.	<p><u>Medarbetare</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Kommunens medarbetare är delaktiga och ansvarstagande för kvalitet och effektivitet i kommunens verksamheter.• Rättssäker kommunal service efter behov med god tillgänglighet och en hög kvalitet. <p><u>Verksamhet och ekonomi</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Kommunen har god ekonomisk hushållning med kraft att möta dagens och morgondagens utmaningar.• Kvalitet och kostnadseffektivitet är allas ansvar och säkras genom systematiskt förbättringsarbete för planering, genomförande och lärande uppföljning.• Kompetenta ledare och medarbetare som fokuserar på kommunens mål och uppdrag genom ständiga förbättringar skapar hög måluppfyllelse.• Stärkt lokal och regional samverkan för ökad kvalitet och hållbarhet.

Indikatorer:

Hållbar utveckling	Effektiv organisation
<ul style="list-style-type: none"> • Befolkningsutveckling bättre än prognos • Hur trygga känner sig medborgarna i kommunen? • Nöjdhetsindex på äldreboende ska öka • Nystartade företag per 1 000 invånare i kommunen • Ranking företagsklimat • Miljögodkända personbilar inom kommunkoncernen • Indikatorer från SALSA (meritvärde i årskurs 9 relaterat till ett modellberäknat värde) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vid nästa medarbetarenkät ska organisationsindex ligga över 55 • Hur stor del av medborgarna som skickar in en enkel fråga via e-post får svart inom två dagar? • Hur god är kommunens webbinformation till medborgarna? • Total sjukfrånvaro av sammanlagd arbetstid ska minska

Till ovanstående perspektiv och strategiska mål beslutar kommunfullmäktige om uppdrag till respektive nämnd, KS och bolag. Nämnderna har att arbeta fram verksamhetsplaner med åtaganden och mål som ska underställas kommunfullmäktige för beslut. Dessa åtaganden och mål är ettåriga.

Kommunstyrelsen leder och samordnar mål och uppdrag för kommunkoncernen.

Ansvarsfördelning och roller åskådliggörs i kommunens styrmodell med följande illustrationer:



Bild: Bilden är hämtad från "Årsplan och budget 2016, plan 2017-2018, Torsås kommun".

Styrsystem Torsås kommunkoncern



Bild: Bilden är hämtad från "Årsplan och budget 2016, plan 2017-2018, Torsås kommun".

2.2. Finansiella mål

De finansiella (ekonomiska) målen är formulerade enligt följande:

- Över en rullande femårsperiod ska inte nettokostnaden ta mer än 98 procent av skatteintäkter och kommunal utjämning.
- Över en rullande femårsperiod ska investeringarna vara självfinansierade.

Till det finansiella resultatmålets nettokostnad inräknas finansnettot. De finansiella målen tar till skillnad från verksamhetsmålen inget kommunkoncernperspektiv.

2.3. Ekonomistyrningsprinciper

Av kommunens ekonomistyrningsprinciper i årsplan 2016 framgår att "med budgetavvikelse avses både verksamhets- och beloppsavvikelse från fastställd årsbudget eller särskilt budgetbeslut (tilläggsbudget). Så snart avvikelse befaras eller har konstaterats är nämnd skyldig att vidta åtgärder så att anslaget kan hållas. I de fall nämnden planerar eller har vidtagit åtgärder för att hålla budgeten ska dessa också redovisas i den löpande uppföljningen. Åtgärder som innebär väsentliga avsteg från de av kommunfullmäktige antagna målen får inte vidtas utan kommunfullmäktiges beslut."

3. *Kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten*

Kommunstyrelsen behandlade i mars 2014 svar på revisorernas rapport. Av svaret framgår att kommunstyrelsen identifierat problem med tidigare tillämpad modell och att beslut fattats om en ny modell (se avsnitt 2 i ovanstående).

Av svaret framgår att implementering av den nya modellen pågår. Modellens intentioner med fleråriga mål ska ge stabilitet och hållbarhet över tid, samtidigt som det ska finnas möjlighet att vid behov revidera målen. Modellen förväntas utvecklas och förfinas under kommande år. En viktig del i den nya modellen är att hela kommunkoncernen omfattas.

Vidare framgår av svaret att kunskapen om kommunens mål bedöms låg bland många av medarbetarna. Särskilda informationstillfällen ska anordnas för att nå ut i organisationen.

Sammanfattningsvis framgår av svaret att kommunstyrelsen delar revisionens synpunkter och arbete för förbättringar har inletts.

4. Iakttagelser

4.1. *Arbetar kommunstyrelsen och nämnderna med mål utifrån kommunfullmäktiges beslutade målmodell?*

I 2013 års granskning gjordes följande revisionella bedömning:

Har kommunstyrelsen och nämnderna fastställt nämndspecifika mål utifrån de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige angett?

För 2013 har styrkort fastställts, dock med i många fall svag koppling till strategikartan och dess övergripande mål, med mer av karaktären aktiviteter och åtgärder än mål med mätbara indikatorer.

Finns ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv?

Styrmodellen antar såväl ett finansiellt- som verksamhetsmässigt perspektiv. Det verksamhetsmässiga perspektivet måste dock utvecklas för att i större utsträckning få en styrande effekt.

Har dessa mål tillämpats i kommunens styr- och budgetprocess?

De verksamhetsmässiga målen effekt på kommunens planering och löpande styrning har varit svaga. Dock har successivt medvetenheten om de verksamhetsmässiga aspekterna ökat.

Av intervjuer och dokumentstudier framgår att den nya modellens struktur bidragit till att utveckla målarbetet. Arbetet i nämnderna sker med utgångspunkt från modellen och enligt det årshjul som anges. 2016 års verksamhetsplaner underställdes kommunfullmäktige under hösten 2015 för beslut. Intervjuerna och dokumentstudierna ger en bild av varierande kvalitet som kommunstyrelsen har att hantera i beredningsprocessen.

Målarbetet har delvis präglats av dålig framförhållning och att skapa mål för att uppfylla ”mallens krav” snarare än att fundera över vad som är viktigt och kritiskt för att verksamheten ska lyckas.

Med bland annat dessa erfarenheter som grund har det under senare tid bedrivits ett arbete där vikten av att arbeta med mål och målstrukturer lyfts fram. Frågan kring mål och utveckling inom området är en prioriterad del i kommunchefens ledningsgrupp. Att få in processerna avseende verksamhetsmålen som en viktig del i planeringen beskrivs dock fortfarande som ett utvecklingsområde.

En rad strategiska mål riktar sig till alla eller flera av KS, nämnder och bolag. Det finns idag inga tydliga processer som löper tvärsektoriellt i organisationen, utan uppdragen/åtaganden hanteras i respektive styrelse eller nämnd. Av intervjuerna framgår att det finns en ambition att arbeta mer tvärsektoriellt.

Det finansiella perspektivet har modellmässigt inte reviderats utan målen är desamma som vid föregående granskning (se avsnitt 2.2). Vi kan med tillgänglig

dokumentation inte se att det gjorts någon särskild värdering av de finansiella målen i relation till de nu rådande ekonomiska förutsättningarna.

4.2. Finns en koppling mellan mål och resurser?

I 2013 års granskning gjordes följande revisionella bedömning:

Finns en koppling mellan mål och resurser?

Hittillsvarande modell har inte gett ett underlag som i någon större utsträckning utgjort något stöd avseende de verksamhetsrelaterade målens koppling till resursutnyttjandet.

Kommunens årsplanering med att fatta beslut om årsplan/budget för kommande år i juni månad syftar bland annat till att nämnderna under hösten ska ha möjlighet att i en sammanhållen process arbeta med sin internbudget och verksamhetsplan med mål. Av intervjuer och dokumentstudier kvarstår detta som ett utvecklingsområde. De ekonomiska förutsättningarna dominerar och diskuteras fortfarande i hög grad för sig, separat från olika ambitionsnivåer eller grad av måluppfyllelse.

Tydliga initiativ har dock tagits i kommunstyrelsen under innevarande år för att i löpande rapportering knyta ihop ekonomi och verksamhet (se vidare under 4.5). Kommunchefens arbete i chefsgruppen syftar också till att utveckla kopplingen mellan mål och resurser.

4.3. Är målen tydliga och mätbara?

I 2013 års granskning gjordes följande revisionella bedömning:

Har arbetet med att konkretisera mål för ekonomi, produktion och kvalitet inom verksamhetsområden skett?

Kommunen har identifierat behovet av att utveckla arbetet med att formulera mål med mätbara indikatorer. Efter särskilt beslut i kommunstyrelsen har arbetet bedrivits i denna riktning, och inför 2014 finns en ny modell som bättre ska stödja verksamhetens styrning och uppföljning.

Till de övergripande strategiska målen har kopplats indikatorer. Det finns ingen tydlig koppling mellan ett strategiskt mål och vilka indikatorer som stödjer målet. Indikatorerna fördelas enbart i de två perspektiven (se avsnitt 2.1). I intervjuerna framkommer att det pågår en översyn över indikatorerna till de övergripande strategiska målen.

Nämnderna upprättar verksamhetsplaner där nämndens åtagande knyts till KF:s uppdrag, vilka är uppdelade på perspektivens underliggande uppdelning (dock inte direkt knutna till de strategiska målen). Åtagandet beskrivs ofta som en aktivitet eller åtgärd att vidta. Här finns även mått och strävansvärden angivna. Mätbarheten varierar och att därtill möjligheten att sätta adekvat strävansvärde.

Utöver åtagandena sätter nämnderna upp mål inom perspektiven ”Hållbar utveckling” och ”Effektiv organisation”. Till målen kopplas mått (indikatorer), där ett strävansvärde (målvärde) åsätts.

Det har sedan tidigare granskning skett en tydlig utveckling mot att i större utsträckning sätta upp mål med indikatorer. Samtidigt uppfattas det mer eller mindre svårt att hitta mätbarhet beroende på verksamheternas karaktär.

I de åtaganden som kopplas till KF:s uppdrag förekommer en blandning av rena aktiviteter som inte har indikatorer, aktiviteter som åsätts mätal utan målvärde/strävansvärde och de som åsätts ett målvärde/strävansvärde.

Det är i sammanhanget inte alltid tydligt vad som ska hanteras som ettåriga åtaganden med karaktären aktiviteter och vad som ska sättas upp som ett nämndsmål.

De målvärden/strävansvärden som beslutas upplevs inte alltid ha föregåtts av en tillräcklig beredningsprocess. Detta har fått till följt att vissa åsatta värden inte bedöms som realistiska.

4.4. Är målen kända i organisationen?

I 2013 års granskning gjordes följande revisionella bedömning:

Har arbetet med målstyrning för en god ekonomisk hushållning gett effekter för kommunen?

I och med införandet av strategikartan och de direktiv om utveckling av modellen som kommunstyrelsen gett under 2013 har medvetenheten i organisationen om betydelsen av verksamhetsrelaterade mål ökat.

Arbetet med att förankra kommunens mål i organisationen behöver utvecklas.

Att göra målen kända i organisationen beskrivs som ett utvecklingsområde. Uppfattningen är att kunskapen generellt sett om målen är för låg bland medarbetarna. Förutom arbetet i tjänstemännens ledningsgrupp har kommunchefen samlat kommunens samtliga chefer, där målmodellen, målen och dess implementering varit viktiga delar av agendan. Varje chef har sedan att föra vidare de mål som gäller för respektive verksamhet till medarbetaren.

I samband med personaldagar har det skett en övergripande information om mål och uppdrag.

4.5. Sker en systematisk uppföljning och utvärdering, med i förekommande fall åtgärder/förslag till åtgärder?

I 2013 års granskning gjordes följande revisionella bedömning:

Följs målen upp övergripande och inom respektive verksamhetsområde?

Den uppföljning som sker på central nivå sker i samband med delårsrapport och årsredovisning. Uppföljningen har i dessa sammanhang inte redovisats nämndsvis. Uppföljningarna präglas av avsaknaden av mål med mätbara indikatorer, och utgör till stora delar en redogörelse för olika åtgärder och aktiviteter för att stödja den övergripande strategikartan.

Det saknas spårbarhet vad avser en tydlig och systematisk utvärdering av måluppfyllelsen med koppling till de övergripande strategiska målen.

Den tidigare tillämpade uppföljningen har huvudsakligen inriktats på avvikelser i ekonomin. Även om kommunens ekonomistyrningsprinciper stadgar att med budgetavvikelse avses både verksamhets- och beloppsavvikelse har avvikelser i verksamhetens måluppfyllelse erhållit mindre uppmärksamhet. Den verksamhetsrelaterade uppföljningen upplevs också ha varit av varierande kvalitet.

Ekonomistyrningsprinciperna ställer krav på en utvecklad uppföljning som sker ur olika aspekter.

Kommunstyrelsen har i februari fattat beslut om att stärka verksamhetsuppföljningen där förvaltningscheferna vid varje sammanträde har att redovisa följande:

- Rapport om avvikelser mot budget
- Rapport om avvikelser i volym
- Större händelser/pågående verksamhet
- Avvikelse i måluppfyllelse

Med en mer utvecklad uppföljning ökar förutsättningar för att fånga kritiska avvikelser i verksamheterna och eventuella åtgärder kan sättas in i tid.

Utöver ovanstående sker en redovisning av måluppfyllelsen i samband med ”Ekonomidagen” där ledande politiker i nämnder och bolag, samt ledande chefstjänstemän, deltar.

Kommunen saknar ett system som stöd för en mer komplex löpande uppföljning. Informationen som fångas ur olika system sammanställs istället manuellt. Frågan om ett utvecklat ledningsstödsystem har varit aktuell sedan en tid tillbaka, men ännu finns inga konkreta beslut kring implementering av ett sådant system.

För att ytterligare stärka planering, uppföljning och utvärdering pågår ett arbete med att ta fram för Torsås adekvata kommuner för jämförelser.

5. *Revisionell bedömning*

5.1. *Bedömning*

Syfte: Granskningen syftar till att följa upp vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den föregående granskningens iakttagelser och bedömningar.

Revisionsfråga: Arbetar kommunstyrelsen ändamålsenligt utifrån mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning?

I samband med 2013 års granskning bedömdes att målarbetet *”inte i tillräcklig omfattning bedrivits ändamålsenligt och i enlighet med strategikartans intentioner. Kopplingen till strategikartan har till betydande delar varit svaga, samtidigt som många av målen saknat mätbara indikatorer och har mer en karaktär av aktivitet eller åtgärd.”*

Vi bedömer att den nya modellen för målarbetet skapat en tydligare struktur, att aktiviteter genomförts och beslut fattats för att stärka styrmodellens funktionalitet. Vi anser att kommunstyrelsens arbete till delar är ändamålsenligt, men att ett antal viktiga faktorer kvarstår för att nå en högre grad av ändamålsenlighet.

Vi grundar vår bedömning på följande:

Arbetar kommunstyrelsen och nämnderna med mål utifrån kommunfullmäktiges beslut om målmodell?

Vi bedömer att arbetet huvudsakligen bedrivs enligt modellens intentioner. Baserat på intervjuerna och dokumentstudierna behöver till delar kvalitén på underlagen i beredningsprocessen utvecklas, där arbetet med att säkerställa ”den röda” tråden mellan kommunfullmäktiges strategiska mål och ut i organisationen är en viktig del.

Vi anser att de finansiella målen mer frekvent behöver vara föremål för prövning utifrån såväl identifierade påverkande faktorer i kommunen och kommunkoncernen, som utifrån ett omvärldsperspektiv.

Finns en koppling mellan mål och resurser?

Vi bedömer att kopplingen mellan de ambitioner målen ger uttryck för och de resurser som ställs till förfogande behöver utvecklas. Vi anser samtidigt att styrmodellen bidragit till att ge en grund till fortsatt utveckling. Tydliga framåtsyftande initiativ har tagits för att arbeta med verksamhetsaspekter och ekonomi som en helhet. Bland annat har kommunstyrelsen beslutat om en utvecklad uppföljning från verksamheterna.

Är målen tydliga och mätbara?

Vi anser att kommunstyrelsen i beredningen av styrmodellen behöver tydliggöra hur övergripande indikatorer, uppdrag, samt nämndernas mål och åtaganden, kopplas till kommunfullmäktiges strategiska mål. Med nuvarande struktur sker en tydlig koppling till de två perspektiven, men inte till de strategiska målen.

Vi anser vidare att det behöver tydliggöras vad som från nämnder och verksamheter ska hanteras som mål till vilka indikatorer åsätts, och vad som ska hanteras som rena aktiviteter kopplat till de uppdrag som kommunfullmäktige ger.

Vidare anser vi att det i beredningsprocessen i större utsträckning reflekteras av vilka nivåer som åsätts de indikatorer som ska förklara måluppfyllelsen.

Är målen kända i organisationen?

Vi anser att det har genomförts aktiviteter för att göra målen kända i organisationen, samtidigt som det fortfarande är ett utvecklingsområde.

Sker en systematisk uppföljning och utvärdering, med i förekommande fall åtgärder/förslag till åtgärder?

Vi bedömer att det saknas en tydlig och systematisk utvärdering av de strategiska målen. Kommunstyrelsen behöver göra tydligare utvärderingar av måluppfyllelsen, där besked lämnas över hur verksamheterna fungerar utifrån kommunfullmäktiges ambitioner, där av redovisning av påbörjade och avslutade aktiviteter särskiljs från den faktiska målutvärderingen.

Vi anser att kommunstyrelsen behöver klargöra vad som ska ligga till grund för utvärderingen för vart och ett av de strategiska målen. Vilka övergripande indikatorer som ska ligga till grund och hur kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens måluppfyllelse ligger till grund för en samlad utvärdering.

Vi bedömer att kommunstyrelsen tydligt har skärpt återkopplingen i den löpande uppföljningen, där konstaterade eller befarade avvikelser i måluppfyllelsen kontinuerligt ska rapporteras till kommunstyrelsen. Det är tydligt att verksamhetsperspektivet lyfts fram i den löpande uppföljningen.

5.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar att klargöra målkedjan med en tydligare koppling till de övergripande fyraåriga strategiska målen. Inte enbart utifrån de två perspektiven med underliggande perspektiv.

Styrmodellens struktur främjar ett tvärasektoriellt arbete, då många av de uppdrag som kommunfullmäktige beslutar om gäller alla eller flera av kommunstyrelse, nämnder och bolag. Inom ramen för styrmodellen rekommenderar vi att det tvärasektoriella arbetet utvecklas och tydliggörs, där exempelvis någon av mottagarna av uppdraget utses som huvudansvarig för att hålla ihop gemensamma åtaganden.

Vidare rekommenderar vi att i beredningsprocessen i större utsträckning värdera indikatorernas åsatta värden och i vilken utsträckning som kommunen har inflytande över indikatorns utfall. Vidare säkerställa att det finns indikatorer som ger besked om de strategiska målen uppfyllelse och att dessa i tillräcklig omfattning hämtas från kommunens kärnverksamheter.

2016-06-16

Jörn Wahlroth

Projektledare och uppdragsledare