

HALLSBERGS KOMMUN
Kommunstyrelseförvaltningen
ANKOM

2019 -01- 11

Diariern/Löpnr

Revisionsrapport

Granskning av Hallbergs kommuns styrning och uppföljning av verksam- het och ekonomi

Hallsberg kommun

Charlotte Erdtman
Ellen Håkansson

Januari 2019

pwc

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål.....	4
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
1.7. Tidigare granskningar	5
2. Granskningsresultat	7
2.1. Styrprinciper och riktlinjer.....	7
2.1.1. Iakttagelser	7
2.1.2. Bedömning.....	9
2.2. Målsättningar	9
2.2.1. Iakttagelser	9
2.2.2. Bedömning.....	10
2.3. Styrmodellen.....	10
2.3.1. Iakttagelser	10
2.3.2. Bedömning.....	13
2.4. Mål- och budgetprocess.....	14
2.4.1. Iakttagelser	14
2.4.2. Bedömning.....	14
2.5. Uppföljning och rapportering.....	15
2.5.1. Iakttagelser	15
2.5.2. Bedömning.....	17
3. Revisionell bedömning	18
3.1. Rekommendationer	18
Bilaga	19

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun genomfört en granskning av målstyrning och uppföljning. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att det finns ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning. Följande revisionsfråga har varit styrande: *Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning?*

Vår samlade bedömning är kommunstyrelsen **inte fullt ut** säkerställer en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning till grund för god ekonomisk hushållning. När tidigare granskningar på området inkluderas blir den samlade bilden att Hallsbergs kommun har arbetat med dessa frågor under de senaste åren och det har skett en tydlig positiv utveckling. Däremot finns det fortfarande frågor att arbeta vidare med på området vilket sammanfattningen av denna granskning samt helheten av rapporten visar.

Granskningen visar att det finns dokumenterade riktlinjer och styrprinciper som ingående och tillfredsställande beskriver teoretiskt hur målstyrningen och uppföljningen ska gå till. Dessa finns dokumenterade i styrsystemet från år 2014. I granskningen framkommer att de mål som finns antagna – både finansiella och verksamhetsmässiga – bygger på den beskrivna styrmodellen. Det konstateras att nämnderna arbetar såsom styrmodellen framhåller att de ska arbeta gällande styrning av ekonomi och verksamhet. Målstyrningen inom respektive nämnd och verksamhet anses vara tydlig och tillfredsställande.

Däremot konstateras att det finns vissa oklarheter på vilket sätt de verksamhetsmässiga nämndmålen ska knyta an till de strategiska områden och kommunfullmäktiges mål. Granskningen visar att det finns en målhierarki från kommunfullmäktige ned till nämndmålen eftersom de flesta nämndmål kan härledas till kommunfullmäktiges mål. Däremot är koppling inte fullt ut tydlig för alla nämndmål – varken till vilket strategiskt område eller mål som avses.

Styrmodellen framhåller att nämnderna har en frihet att styra nämndmålen utifrån de strategiska områdena och vi anser att denna frihet skapar en otydlighet i målkedjan samt att styrningen från kommunfullmäktiges mål blir oklar, inte minst eftersom inte alla kommunfullmäktiges mål bryts ned av nämnderna. Likaså framkommer exempel där nämndernas mål kan hamna i konflikt med varandra vilket kan leda till ett stuprörsagerande. Vår bedömning är att den övergripande styrningen är svag och friheten i modellen riskerar att nämnderna snarare arbetar mot varandra än att sträva mot samma övergripande målsättningar.

Granskningen visar att det finns en tydligt beskriven koppling i styrsystemet från 2014 mellan mål- och budgetprocessen. Processerna anses vara tydliga, men däremot framkommer en viss osäkerhet i arbetet med hur de verksamhetsmässiga målen ska tilldelas medel för att kunna uppnås, precis som uttrycks som en grundförutsättning i styrsystemet, ”att det finns ett samband mellan tillgängliga resurser och nämndmål”. Alltså hur nämnderna ska formulera ändamålsenliga mål som är ekonomiskt genomförbara.

Avslutningsvis, det konstateras att den uppföljningsprocess som beskrivs i styrsystemet efterföljs av nämnderna och förvaltningarna. Det sker såväl en långsiktig som kortsiktig uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet. Det framkommer i intervjuerna att trots att processen övergripande är tillfredsställande så finns det utvecklingsbehov gällande att utveckla en mer systematisk uppföljning och analys av resultat. Arbete pågår för att utveckla målstyrningen och dess uppföljning.

Granskningens kontrollmål bedöms nedan:

Kontrollmål	Kommentar
Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?	Uppfyllt
Finns fastställda mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv som bygger på strukturen i styrmodellen?	Uppfyllt
Tillämpas styrmodellen i verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?	Delvis uppfyllt
Finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?	Delvis uppfyllt
Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av resultat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende ekonomi och verksamhet?	Uppfyllt

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi att:

- Styrsystemet från 2014 revideras i och med ny mandatperiod.
- Tydliggöra målstyrningen och målkedjan utifrån kommunfullmäktiges mål för att stärka styrningen från kommunfullmäktige, undvika målkonflikter samt stimulera ett "hängrännor"-perspektiv mellan nämnderna.
- Utveckla diskussionen kring vilka medel som behöver avsättas för att uppnå fastställda mål.
- Vidareutveckla en systematisk uppföljning utifrån en tydliggjord målstyrning.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I kommunallagens kap 5 framgår det att kommunfullmäktige ska besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. Av kommunallagen kap 11 § 5 framgår att "Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning."

I kommunallagens kap 6 framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrningen i kommunen regleras även i kommunens egna styrdokument. Kommunens budgetdokument är normalt det huvudsakliga styrdokumentet i kommunerna.

En tydlig modell för kommunens styrning är av central vikt för verksamheten. Inom ramen för styrmodellen i kommunerna bestäms hur planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet inklusive målsättningar ska gå till.

Väsentligt är att kommunstyrelsen och nämnderna leder, styr och följer upp att styrmodellen har implementerats i verksamheten – att de säkerställer att det finns en sammanhängande målkedja i kommunen.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Följande revisionsfråga har varit styrande i granskningen:

Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning?

1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Kommunallag (2017:725)
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder
- Mål och budget 2018 och planeringsramar 2019-2021
- Övriga lokala styrdokument och fullmäktiges beslut

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål varit vägledande:

1. Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?
2. Finns fastställda mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv som bygger på strukturen i styrmodellen?
3. Tillämpas styrmodellen i verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?

4. Finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?
5. Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av resultat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende ekonomi och verksamhet?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen, bildningsnämnden, drift- och servicenämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden.

1.6. Metod

Följande moment har genomförts inom ramen för granskningen:

- Genomgång av beslut och styrande dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän: kommundirektör tillika ekonomichef och förvaltningschefer. Intervjuer med kommunstyrelsens presidium samt nämndernas ordförande.

De intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten.

1.7. Tidigare granskningar

Under de senaste åren har kommunens revisorer genomfört två granskningar liknande denna. Detta är inte en uppföljande granskning med exakt samma frågeställningar. Där- emot berör dessa föregående granskningar också frågor som behandlas i denna rapport och därför kommer nedan kortfattat att redogöras för vissa av de övergripande slutsatserna som framkommit tidigare.

Granskning av kommunfullmäktiges styrkedja (augusti 2013)

Denna granskning hade fokus på den strategiska nivån och hur kommunfullmäktiges styrkedja hanteras vad gäller mål, roller och ansvar.

Den sammanfattande bedömningen var att det i delar fanns en ändamålsenlig fördelning av roller och ansvar men att styrkedjan behövde stärkas för att säkerställa en effektiv implementering av kommunfullmäktiges mål.

Några av de områden som lyftes fram som utvecklingsområden var:

- Formuleringen av tydliga och mätbara mål.
- Ansvaret och sättet för uppföljning och rapportering
- Redovisningens koppling till måluppfyllelse samt analys av måluppfyllelsen
- Kommunens styrmodell och styrkedja var inte etablerad eller känd
- *Kunskapen* om rollfördelningen mellan politiken och förvaltningarna är god, dvs att politiken ska ägna sig åt VAD och förvaltningen åt HUR. Däremot uppfattar vi att *beteendet* inte alltid ligger i linje med detta.

Utifrån bedömningarna samt de iakttagelser som gjordes lämnades följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att styrmodellen tydliggörs så att förutsättningarna för att styra kommunen förbättras.
- Vi rekommenderar att en genomlysning görs av övriga av kommunfullmäktige antagna planer och program och deras relation till nämndernas uppdrag.
- Vi rekommenderar att en översyn genomförs av reglementen och delegationsordningar som berörs av plan- och bygglagen.
- Vi rekommenderar att diskussioner förs som resulterar i ett gemensamt synsätt på var gränsen går mellan det politiska uppdraget och förvaltningen. Arbetet bör också omfatta diskussioner om förhållningssätt och värdegrund, målsättningen kan vara att dessa diskussioner resulterar i ett dokument som uttrycker en gemensam värdegrund för Hallsbergs kommun.
- Vi rekommenderar att ledningsgruppens roll och funktion tydliggörs.

Granskning av budget- och uppföljningsprocessen (oktober 2016)

Syftet med granskningen var att undersöka om kommunstyrelsen säkerställde goda förutsättningar för god ekonomisk hushållning.

Efter genomförd granskning var den samlade bedömningen att kommunstyrelsen delvis säkerställde en effektiv samt ändamålsenlig mål- och budgetprocess.

Utifrån bedömningarna samt de iakttagelser som gjordes lämnades följande rekommendationer:

- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att säkerställa att antagna styrdokument implementeras fullt ut i samtliga nämnder samt att styrdokumentet revideras så att de återspeglar den faktiska budgetprocessen.
- Vi bedömer att arbetet med omvärldsanalys och nyckeltalsjämförelser inom social- och arbetsmarknadsnämnden behöver utvecklas, för att erhålla en tydligare uppföljning och analys.
- Vi rekommenderar att social- och arbetsmarknadsnämnden vidtar åtgärder för att tillgodose identifierade behov av kompetensutveckling inom förvaltningen främst inom budgetarbete samt i kommunens IT- och stödsystem.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen samt social- och arbetsmarknadsnämnden att se över och stärka målstyrningen för att skapa en bättre koppling mellan budget och verksamhetsmål.

2. Granskningsresultat

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

2.1. Styrprinciper och riktlinjer

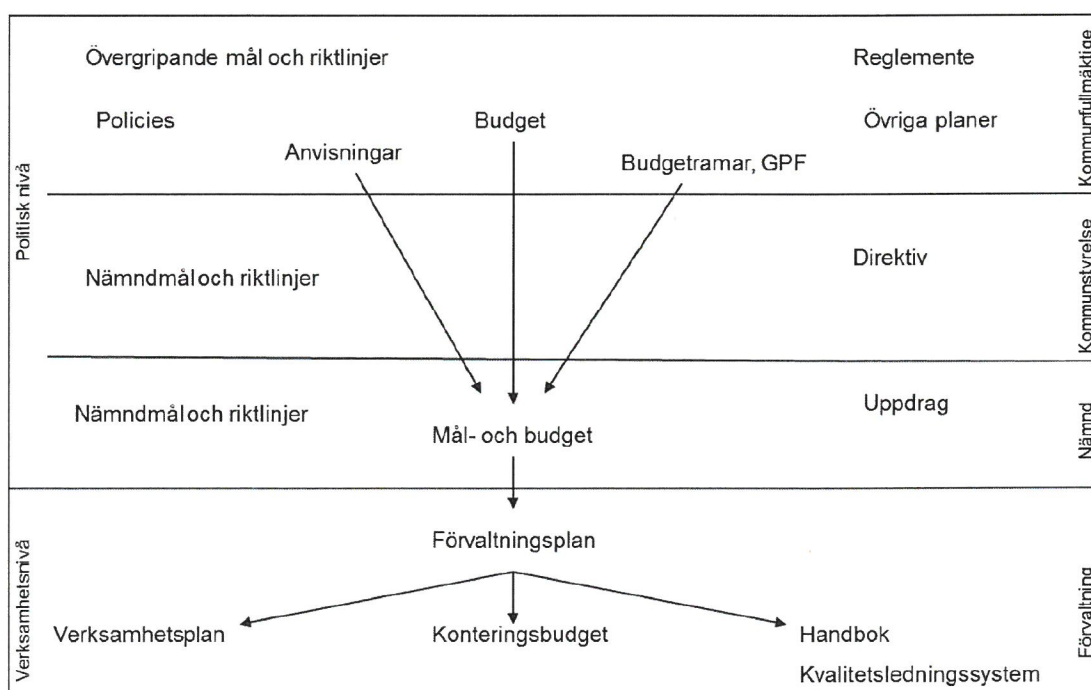
Kontrollmål 1: Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?

2.1.1. Iakttagelser

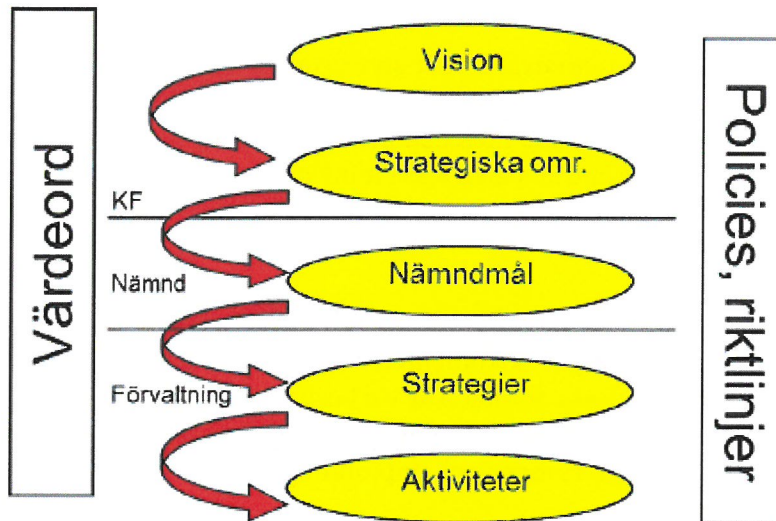
I Hallbergs kommun finns ett antaget styrsystem version 1.0 från 2014-05-23 som är det vid granskningen gällande dokument som dokumenterar styrprinciperna för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet. I inledningen av dokumentet beskrivs att styrsystemet ska:

- Fastställa grundprinciperna för styrning av verksamheten
- Skapa ordning och reda i beslutsprocesserna
- Definiera roller och ansvar
- Tydliggöra sambandet mellan finansiella mål och verksamhetsmål
- Bidra till kvalitetsutveckling

Det tydliggörs att dokumentet beskriver processen på en övergripande nivå och ger nämnderna utrymme att inom ramen själva bygga upp en egen styrning utifrån behov. Den övergripande ramen för att styrningen sammanfattas i nedan figur.



All uppföljning och planering ska ske mot styrdokument. Det finns fyra nivåer i modellen för styrdokument. På övergripande nivå formuleras en vision, strategiska områden och kommunfullmäktiges mål för att sträva mot visionen. På nämndnivå formuleras målen som förväntad produktivitet och effektivitet, det vill säga vad som ska uppnås avseende volym och kvalitet per insatt resurs. I verksamhetsorganisationen formuleras strategier och aktiviteter för verksamheten med en direkt koppling till nämndmålen. Nedan figur illustrerar hur fullmäktiges vision och strategiska områden ska realiseras genom nämnderna och förvaltningarna.



I styrsystemet beskrivs fem olika processer i en cykel: mål- och budgetprocess, planeringsprocess, genomförandeprocess, uppföljningsprocess och förbättringsprocess.

I dokumentet beskrivs ambitionen att Hallsbergs kommunkoncerns styrsystem ska utgå från mål- och ekonomistyrning med utgångspunkt i följande grundförutsättningar.

- Att det finns **en röd tråd** från vision, strategiska områden, nämndmål, strategier och aktiviteter på arbetsplatsnivå.
- Att **målen är levande och rimliga i antal**.
- Att det finns **ett samband mellan nämndmål och tillgängliga resurser**.
- Att det finns en **fungerande uppföljnings- och förbättringsstruktur** som utgår från fastställda resultatindikatorer.
- Att organisationen styrs på ett sätt som gynnar **effektivitet** med möjlighet att upptäcka och **korrigera felaktigheter** i agerandet.

I mål och budget för 2018-2020 beskrivs mer ingående fullmäktiges mål och planförutsättningar som utgör grunden för kommunfullmäktiges beslut om budget och kommunövergripande verksamhetsplan för perioden. Detta dokument är således grunden för hur nämnderna sedan bygger sina förvaltningsplaner under den angivna perioden.

Utifrån styrkedjan ovan ska visionen och de strategiska områdena realiseras genom en *förvaltningsplan* som upprättas av förvaltningschefen och ska beskriva hur uppdrag från nämnden ska utföras, en *verksamhetsplan* som fastställs av avdelningschef och innehåller prioriteringar under året och en *enhetsplan* som ska innehålla aktiviteter per enhet för att uppnå nämndmålen.

Av intervjuerna framkommer att teoretiskt sett är styrsystemet tydligt och innehåller tillfredställande dokumenterade riktlinjer. Det förs en diskussion vid tiden för granskningen om styrsystemet ska revideras i samband med den nya mandatperioden. De strategiska områdena i styrsystemet har inte ändrats men vissa indikatorer och formuleringar av målen har reviderats under mandatperioden.

2.1.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att det finns dokumenterade riktlinjer och styrprinciper i dokumentet styrsystem från år 2014. Vid genomgång av dokumenten bedöms de omfatta de övergripande processer som bör ingå samt att dessa områden är väl beskrivna. I intervjuerna framkommer att dokumentet teoretiskt sett är tillfredställande och beskriver väl de principer som ska vara vägledande för hur styrningen och uppföljningen av verksamhet och ekonomi ska fungera.

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

2.2. *Målsättningar*

Kontrollmål 2: Finns fastställda mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv som bygger på strukturen i styrmodellen?

2.2.1. *Iakttagelser*

I styrsystemet beskrivs att det är kommunfullmäktige som beslutar om de strategiska områdena och att nämndmålen är nämndernas möjlighet att specificera de strategiska områdena. Kommunfullmäktige fattar beslut om ramar och mål i dokumentet *Gemensamma planeringsförutsättningar*. Nämnderna preciserar sedan mål för förvaltningens arbete och bestämmer vad som ska prioriteras. Detta beslutas om i ett mål- och budgetdokument för respektive nämnd.

I *Mål och budget för 2018 och flerårsplan 2019-2020 för Hallbergs kommun* framgår att det finns ett ekonomiskt mål för kommunen. Målet är att Hallbergs kommun ska ha en god ekonomisk hushållning. Indikatorn som används för att mäta målet är ett ekonomiskt resultat på 1,6 procent. Kommunstyrelsen anger detta finansiella mål som nämndmål. Nämnder har inte översatt målet till sin egen verksamhet annat än att målet realiseras genom ramarna som respektive förvaltning får för att uppnå resultatet på 1,6 procent. I styrsystemet framgår att det finansiella målet ska brytas ner så att verksamhetsansvariga vet hur de ska agera för att verksamheten ska vara i samklang med målet. Kommunstyrel-

sen ska ha kontroll över verksamheten så att nämnderna håller sig inom budget som kommunfullmäktige fattat beslut om.

Av styrsystemet framkommer inte hur många nämndmål per strategiskt område eller inom vilket strategiskt område som nämnderna ska besluta om sina nämndmål. Det anges att målen ska vara levande och rimliga i antal. Det beskrivs att målen ska vara SMARTA – alltså specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. I intervjuerna framkommer att nämnderna är rekommenderade att anta två verksamhetsmässiga nämndmål inom respektive strategiskt område.

Vid en genomgång av nämndmålen för 2018 framkommer att alla nämnder har antagit egna nämndmål under respektive strategiskt område. I nedan tabell redogörs för en översikt av antal mål.

Tabell 1, Antal mål per nämnd under respektive strategiskt område (utifrån hur det fördelas i mål- och budgetdokument)

Strategiskt område	Antal KF:s mål	Antal KS:s mål	Antal DOS:s mål	Antal BN:s mål	Antal SAN:s mål
Hållbar kommun	6	2	3	1	2
Livslångt lärande	3	2	2	2	3
Allas inflytande	3	2	3	2	2
God service	3	2	2	2	2

2.2.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns både finansiella och verksamhetsmässiga mål som bygger på styrmodellen.

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

2.3. Styrmodellen

Kontrollmål 3: Tillämpas styrmodellen i verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?

2.3.1. Iakttagelser

2.3.1.1. Målstyrningen inom nämnderna

Som nämnts ovan framkommer det att nämnderna är rekommenderade att anta två verksamhetsmässiga nämndmål inom respektive strategiskt område. Det framgår dock av intervjuerna att det inte finns en samstämmig bild kring på vilket sätt målen ska utformas. Det framkommer likaså en viss osäkerhet kring om det är de strategiska områdena eller kommunfullmäktiges mål som ska leda till nämndmål.

Alla nämnder har antagit egna nämndmål under respektive strategiskt område. Nämndmålen och dess tillhörande indikatorer bedöms utvecklas utifrån nämndernas respektive ansvarsområden. Indikatorerna är specifika, mätbara och i många fall tidsatta. Nedan följer ett tydligt exempel:

Tabell 2, Exempel målstyrning

Strategiskt område	Hållbar kommun
Kommunfullmäktiges mål	Hallsbergs kommun ska arbeta för att minska klimatpåverkan.
Exempel på indikatorer	1. I samband med kommande upphandlingar enbart upphandla bilar med förnyelsebara bränslen (etanol, gas och RME). 2. Andelen ekologiska livsmedel ska öka till 50 procent senast 2020. 3. Matsvinnet ska minska (5 procent årligen).
Drift- och servicenämndens mål	Förvaltningen ska arbeta för att minska vår klimatpåverkan och även skapa förutsättningar för invånarna så att de också kan göra det.
Exempel på indikatorer	Matsvinnet ska mätas 2 gånger per år. Redovisas till nämnden och vid möten med avdelningens kunder minst 2 gånger per år. Hur matsvinnet ska minska med 5 procent årligen fram till 2020 ska tas upp vid dessa tillfällen.

2.3.1.2. Nämndernas mål koppling till kommunfullmäktiges mål

Det kan konstateras att det saknas en tydlig koppling till kommunfullmäktiges antagna mål för flertalet av nämndmålen. Det framgår inte heller varför nämnderna väljer just de mål som de gör. Det konstateras att i stort sett alla nämndmål kan härledas till något av kommunfullmäktiges mål under respektive strategiskt område men eftersom att målförmleringarna görs om blir kopplingen vid första anblick svår att upptäcka. För läsare krävs en mer noggrann genomgång. Det framkommer även en viss oklarhet kring målkedjan när t.ex. kommunfullmäktiges mål *Aktivt sträva efter att få fler i arbete inom Hållbar kommun* bryts ned av Bildningsnämnden samt Drift- och servicenämnden under detta strategiska område. Social- och arbetsmarknadsnämnden bryter däremot ned målet under det strategiska området *Livslångt lärande*. Det finns flera fall där mål byter strategiskt område i nämndernas uppdelning. Varför detta sker framkommer inte men det tyder på att områdena går in i varandra.

Det konstateras att två av kommunfullmäktiges mål inte plockas upp av någon av nämnderna i deras nämndmål. Målen är följande under *Hållbar kommun: Medveten samhällsplanering som leder till inkluderande samhälle, mångfald och tolerans* samt *Motverka alla former av diskriminering på kommunens arbetsplatser*.

Ytterligare exempel på hur målen hanteras är att kommunfullmäktiges mål *Alla ska känna sig trygga i kommunen* endast bryts ned av en nämnd, nämligen Social- och ar-

betsmarknadsnämnden utifrån deras målgrupper. Övriga nämnder inkluderar inte detta mål för sina målgrupper.

2.3.1.3. Styrmodellens frihet och dess konsekvenser

I styrsystemet framgår att det är upp till varje nämnd att anpassa styrmodellen och själv upprätta en modell inom förvaltningen. I intervjuerna framkommer att t.ex. inom utbildningsnämnden kallas verksamhetsplanen för utvecklingsplan.

I allmänhet framkommer att enhetsplan eller verksamhetsplaner inte alltid efterfrågas utan att vissa nämnder väljer att använda förvaltningsplanen som det enda förvaltnings-specifika styrdokumentet. Inom ramen för granskningen har inte verksamhetsplaner eller enhetsplaner granskats.

I intervjuerna beskrivs att styrmodellen i grunden är bra och välutvecklad i teorin men att det finns en hel del utvecklingsbehov gällande utvecklingen av modellen samt implementeringen av densamma. Det framkommer en viss osäkerhet kring hur väl förankrade de strategiska områden och kommunfullmäktiges mål är inom de olika verksamheterna. Det beskrivs en osäkerhet kring hur väl chefer inom verksamheterna känner till områden och mål. Ytterligare en iakttagelse som görs är att det vid vissa intervjuer dras slutsatsen att den röda tråden i målstyrningen är tydlig inom den egna nämndens verksamhet men svag på ett övergripande plan upp till kommunfullmäktiges mål och strategiska områden. Det framhålls av vissa att bristen på en röd tråd leder dels till ett stuprörsagerande där de egna nämndmålen har svag koppling till andra nämndernas mål (mer om detta nedan), dels att det blir en svagare koppling till kommunfullmäktiges mål som nämnts i ovanstående stycke (2.3.1.2).

I intervjuerna framkommer att vissa specifika nämndmål kan komma att påverka andra nämnders mål, ekonomi och ramar. Detta kräver framförhållning för att exempelvis bildningsförvaltningen och social- och arbetsmarknadsförvaltningen ska kunna äska medel till den interna köp- och säljmodellen som råder inom t.ex. måltid och fordonservice som ligger inom drift- och servicenämnden. Här kan även målkonflikter uppstå och frågeställningar kring målhierarkier utifrån styrsystemet.

En fråga som lyfts i stort sett i samtliga intervjuer är den interna köp- och säljmodell som finns inom kommunen och den kan anses vara ett exempel på ovan resonemang. Köp- och säljmodellen är inte antagen genom ett politiskt beslut utan har utvecklats som praxis inom förvaltningarna. Utifrån nuvarande mål- och budgetprocess i kombination med denna köp- och säljmodell skapas frustration och oklarheter mellan nämnderna. Ett tydligt exempel är att kommunfullmäktige har – inom det strategiska området *Hållbar kommun* – antagit följande mål: *Hallsbergs kommun ska arbeta för att minska klimatpåverkan*. En av indikatorerna är att andelen ekologiska livsmedel ska öka till 50 procent senast år 2020. Inom drift- och servicenämnden har ett liknande mål med samma indikator antagits av nämnden. Denna nämnd fungerar som säljande nämnd gentemot t.ex. bildningsnämnden när det gäller skolmåltider. Bildningsnämnden har däremot inte detta mål eller denna indikator antagen som nämndmål. Utifrån köp- och säljmodellen agerar inte de köpande nämnderna som beställare och kravställare utan det sker endast en internfakturering utifrån en excelmodell som bygger t.ex. på volymer. När sedan livsmedelspriserna ökar under året ökar även kostnaderna för drift- och serviceförvaltningen vilket resulterar i fakturor med högre belopp än budgeterat för bildningsförvaltningen.

Dessa fakturor har bestridits och frågan uppkommer – vem ska ta kostnaden t.ex. för den ekologiska maten? Drift- och serviceförvaltningen styrs dels av det verksamhetsmässiga målet med 50 procent ekologisk mat, dels en ekonomi i balans och fakturerar den köpande förvaltningen högre belopp vid ökade kostnader. Bildningsförvaltningen har däremot inte antagit detta verksamhetsmässiga fullmäktigemål – vilket styrmodellen inte heller kräver – och styrs i detta fall av målet en ekonomi i balans, vilket blir svårare att uppnå med oförutsedda kostnader under året. Tydligt blir att målkonflikter kan uppstå utifrån modellen eftersom det övergripande målet inte är desamma för bägge verksamheter. I intervjuerna efterfrågas snarare ett ”hängrännor”-perspektiv när det gäller målstyrningen där nämnderna ska agera mot samma målsättningar.

2.3.2. Bedömning

Vi konstaterar att nämnderna arbetar såsom styrmodellen framhåller att de ska arbeta gällande styrning av ekonomi och verksamhet. Målstyrningen inom respektive nämnd och verksamhet anses vara tydlig och tillfredställande. Alla mål har specifika, mätbara och i många fall tidsatta indikatorer kopplade till sig.

Däremot konstateras att det finns vissa oklarheter på vilket sätt de verksamhetsmässiga nämndmålen ska knyta an till de strategiska områdena och kommunfullmäktiges mål. Vi konstaterar att det finns en målhierarki från kommunfullmäktige ned till nämndmålen eftersom de flesta nämndmål kan härledas till kommunfullmäktiges mål. Däremot är koppling inte fullt ut tydlig för alla nämndmål – varken till vilket strategiskt område eller vilket mål som anses.

Styrmodellen framhåller att nämnderna har en frihet att styra nämndmålen utifrån de strategiska områdena och vi anser att denna frihet skapar en otydlighet i målkedjan samt att styrningen från kommunfullmäktiges mål blir oklar, inte minst eftersom inte alla kommunfullmäktiges mål bryts ned av nämnderna. Otydligheten blir även större eftersom nämnderna ska skapa mål utifrån de strategiska områdena enligt styrmodellen och dessa områden är allmänt beskrivna och går in i varandra vilket leder till att mål hamnar under olika områden hos olika nämnderna. Likaså ser vi exempel där nämndernas mål kan hamna i konflikt med varandra vilket och leda till ett stuprörsagerande.

Vi anser att den övergripande styrningen är svag och friheten i modellen riskerar att nämnderna snarare arbetar mot varandra än att sträva mot samma övergripande målsättningar.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

2.4. Mål- och budgetprocess

Kontrollmål 4: Finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?

2.4.1. Iakttagelser

I styrsystemet från 2014 beskrivs under rubriken Planerings- och budgetprocess att det för varje mandatperiod ska göras en planering där det framgår vad politikerna har för målsättningar och prioriteringar för perioden. Denna planering sammanställs i dokumentet *Strategiska områden och riktlinjer*.

Budgeten är sedan ett verktyg för planering och styrning av kommunorganisationen. I kommunfullmäktiges budget ska verksamhetens inriktning uttryckas utöver vad som stadgas i lag och förordning samt utgöra en grund för prioritering. I kommunfullmäktiges budget fastställs fördelning av resurser till nämnder och kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige fattar beslut om ramar och mål i dokumentet *Gemensamma planeringsförutsättningar* senast i juni månad året före budgetåret. Som nämns tidigare ska nämnderna precisera målen för förvaltningens arbete och bestämma vad som ska prioriteras för respektive år genom att ta fram budget och nämndmål kopplat till dessa beslut. Detta görs i dokumentet *Mål- och budget för x-nämnd*, vilket beslutas om i september.

I *Mål och budget 2018, flerårsplan 2019-2020* framgår att kommunfullmäktige beslutade om gemensamma planeringsförutsättningar i juni 2017 för åren 2018-2020. I beslutet ingår ekonomiska ramar för driftbudget, resultatbudget, en övergripande investeringsbudget samt mål och indikatorer på kommunfullmäktigenivå.

Enligt intervjuerna är de gemensamma planeringsförutsättningarna grunden i såväl mål- som budgetprocessen för nämnderna. Det framhålls att det finns en god dialog mellan tjänstepersoner och politiker. Under budgetdagar i mars ses målen över varje år. Det framhålls att syftet är att samma mål ska vara kvar under en mandatperiod för att skapa en kontinuitet för verksamheterna men att det fortfarande kan krävas justeringar av t.ex. indikatorerna.

Det framhålls dock att det fortsatt finns utvecklingspotential i t.ex. att tydligt koppla samman mål- och budgetprocesserna. Det framhålls att om målet om en ekonomi i balans hamnar i konflikt med de verksamhetsmässiga målen så är det finansiella målet oftast det starkaste kortet. Frågan som uppstår är vilka medel som måste till för att de verksamhetsmässiga målen ska kunna uppnås. Återigen exemplifieras detta med frågan kring målet 50 procent ekologisk mat. Vilka medel krävs för att målet ska uppnås och vem ska stå för kostnaden? I vissa av intervjuerna framkommer det att det finns en otydlighet i kopplingen mellan mål- och budgetprocessen när det ska sättas en prislapp på målprocessen. Det handlar om att formulera ändamålsenliga mål som är ekonomiskt genomförbara.

2.4.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns en tydligt beskriven koppling i styrsystemet från 2014 mellan mål- och budgetprocessen. Precis som i föregående granskning från 2016 är processerna tydliga, men däremot framkommer en viss osäkerhet i själva arbetet hur de verksamhetsmässiga målen ska tilldelas medel för att kunna uppnås, precis som det uttrycks i grund-

förutsättningarna i styrsystemet, ”att det finns ett samband mellan tillgängliga resurser och nämndmål”. Alltså hur nämnderna ska formulera ändamålsenliga mål som är ekonomiskt genomförbara.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

2.5. Uppföljning och rapportering

Kontrollmål 5: Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av resultat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende ekonomi och verksamhet?

2.5.1. Iakttagelser

Av styrsystemet framkommer att uppföljningarna ska redovisa hur budgeten har används och hur de olika målen efterlevs. Styrsystemet delar upp uppföljningsprocessen i långsiktig och kortsiktig uppföljning. I styrsystemet återfinns en övergripande bild av årshjulet som inkluderar uppföljnings- och rapporteringsprocessen.

Enligt styrsystemet syftar den långsiktiga uppföljningen till att säkerställa att de strategiska områdena och riktlinjerna för mandatperioden uppfylls. Uppföljningen ska dels kvalitetssäkra resultaten och dels vara ett underlag för förbättringsarbete. Uppföljningen är dessutom ett verktyg när kommunstyrelsen utövar sin uppsiktsplikt. Den långsiktiga uppföljningen sker genom tertialrapport, delårsrapport och verksamhetsberättelse av ekonomi och verksamhet. Frågor att besvara vid dessa tillfällen kan vara följande:

- När kommunen uppsatta mål inom de strategiska områdena?
- När kommunen övriga uppsatta mål, såsom miljömål, mål om god ekonomisk hushållning, finansiella mål mfl?
- Vilka resultat har kommunens verksamheter i jämförelse med andra liknande kommuner?
- Vad beslutas med anledning av detta?

Vid genomgång av årsredovisningen 2017 konstateras att en bedömning av måluppfyllelse dels av kommunfullmäktiges mål och dels av nämndernas mål. Även en övergripande kommentar ges utifrån bedömning av hur kommunen strävar mot det strategiska målet. Måluppfyllelsen motiveras väl med en kommentar till varje indikator.

Däremot noteras att det är svårt att koppla ihop målen med indikatorerna eftersom de delas upp. Detta skapar en viss svårighet i att förstå varför ett mål sammanfattningsvis bedöms med rött, gult eller grönt när det inte framgår tydligt vilka indikatorer som hör till målet. Som nämnts ovan delas bedömningarna upp utifrån kommunfullmäktige samt respektive nämnd. Detta skapar – vilket framhålls i tidigare kontrollmål – en svagare koppling mellan nämndernas måluppfyllelse och kommunfullmäktiges mål. Exempelvis, målet *Alla människor ska känna sig trygga i kommunen* bedöms hos kommunfullmäktige som uppfyllt. Däremot bedöms tillhörande indikator som delvis uppfyllt. Den nämnd som har antagit ett liknande mål om trygghet – Social- och arbetsmarknadsnämnden – bedömer sina två indikatorer som uppfyllt och delvis uppfyllt. Det är alltså oklart dels varför den övergripande bedömningen är uppfyllt och dels om bedömningen av kommun-

fullmäktiges mål bygger på bedömningarna som gjorts inom Social- och arbetsmarknadsnämnden.

Enligt styrsystemet görs den kortsiktiga uppföljningen till kommunstyrelsen varje månad med undantag för januari, april, juni, juli och augusti. Liksom för den långsiktiga uppföljningen ska den kortsiktiga uppföljningen dels kvalitetssäkra resultaten och dels vara ett underlag för förbättringsarbete. Den kortsiktiga uppföljningen ska fokusera på följande frågor:

- När vi ekonomi i balans?
- Utvecklingen av beslutade investeringar?
- Finns det akuta problem i verksamheten som måste lösas?
- Finns det satsningar som behöver göras snabbt?

Vid genomgång av protokollen konstateras att en månatlig uppföljning görs av ekonomin. De verksamhetsmässiga målen följs upp i delårsrapport samt i årsbokslut med bedömningar.

I styrsystemet under rubriken Förbättringsprocess framhålls att det efter genomförd uppföljning är viktigt att ta tillvara erfarenheter som underlag till förbättringar. För att lyckas med verksamhetsutveckling krävs ständiga förbättringar och förnyelse av alla verksamhetens delar. Förutsättningen för detta är ett metodiskt utvecklingsarbete som genomsyrar organisationen och en kultur som stimulerar till ständigt lärande, kreativitet och nya idéer.

I intervjuerna framkommer att det finns ett utvecklingsbehov gällande målstyrningen och hur målen ska följas upp för att verksamheten ska kunna förbättras. Vissa framhåller att nuvarande mål inte upplevs som aktuella och därigenom behöver revideras, t.ex. att de redan har uppnåtts tidigt under mandatperioden. Likaså menas att vissa mål med tillhörande indikatorer är svåra att mäta. Det betonas att nämnderna i dagsläget gör olika gällande målstyrningen och uppföljningen men att dialogen pågår för att spetsa till målstyrningen. Initiativ har tagits inom Bildningsnämnden för att arbeta ytterligare med styrning och ledning genom t.ex. projektet styrning och ledning matematik inom Sveriges kommuner och landsting. Detta uppfattas stötta verksamheterna och nämnden att arbeta mer aktivt även med uppföljning. Inom Social- och arbetsmarknadsnämnden pågår ett samtal över vilka verksamhetsmässiga områden och nyckeltal som är relevanta för nämnden att följa regelbundet. Frågan som ställs är vilka resultat som är viktiga att ta del av och vad de ska göra av resultaten.

I intervjuerna framkommer att planerings- och uppföljningsverktyget Stratsys kommer att användas framgent för att vidareutveckla och underlätta kopplingen mellan verksamheternas uppdrag samt styrning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål. Programmet kommer att användas fullt ut först vid årsredovisningen 2018. Flera intervjuade betonar behovet av en mer systematisk uppföljning och ser Stratsys om ett viktigt verktyg för detta.

2.5.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att den uppföljningsprocess som beskrivs i styrsystemet efterföljs av nämnderna och förvaltningarna, vilket tidigare granskning från 2016 även pekat på. Det sker såväl en långsiktig som kortsiktig uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet. Det framkommer i intervjuerna att trots att processen övergripande är tillfredsställande så finns det utvecklingsbehov gällande att utveckla en mer systematisk uppföljning och analys av resultat. Arbete pågår för att utveckla målstyrningen och dess uppföljning.

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

3. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen **inte fullt ut** säkerställer en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning till grund för god ekonomisk hushållning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi att:

- Styrsystemet från 2014 revideras i och med ny mandatperiod.
- Tydliggöra målstyrningen och målkedjan utifrån kommunfullmäktiges mål för att stärka styrningen från kommunfullmäktige, undvika målkonflikter samt stimulera ett ”hängrännor”-perspektiv mellan nämnderna.
- Utveckla diskussionen kring vilka medel som behöver avsättas för att uppnå fastställda mål.
- Vidareutveckla en systematisk uppföljning utifrån en tydliggjord målstyrning.

Bilaga

Vi begärde ut relevanta styrdokument och fick följande dokument tillsänt oss:

- Budget 2018, flerårsplan 2019-2020 kommunövergripande samt för respektive nämnd och styrelse
- Delårsrapporter 2018 för respektive nämnd och styrelse
- Förvaltningsplan, Drift- och serviceförvaltningen och Social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Hallsbergs kommuns årsredovisning 2017
- Gemensamma planeringsförutsättningar 2019-2021
- Kvalitetsredovisningar, Bildningsnämnden
- Nämndprotokoll för respektive nämnd och styrelse för 2017 och 2018 (fram till tiden för granskningen)
- Reglementen för respektive nämnd och styrelse
- Styrsystem version 1.0 från 2014
- Utvecklingsplan, Bildningsförvaltningen
- Verksamhetsberättelser och årsredovisningar 2017 för respektive nämnd och styrelse

2019-01-09

Charlotte Erdtman
Projektledare

Lars Dahlin
Uppdragsledare

