



ÖSTERSUNDS
KOMMUN
kommunrevision

2012-11-15

Till
Kommunstyrelsen

Granskning av styrmodellen

På uppdrag av revisorerna i Östersunds kommun, har Deloitte genomfört en granskning av styrmodellen inom Östersunds kommun. Den övergripande revisionsfrågan är "om styrmodellen är ändamålsenlig". Därutöver har granskningen gett svar på följande kontrollmål:

Vilka uppdrag/mål anger fullmäktige?

Vilka förutsättningar anger fullmäktige för sina mål, dvs kan nämnderna prioritera bland de övergripande målen?

Hur väl uppfattas fullmäktiges inriktningsmål styra det praktiska arbetet?

Hur väl svarar effektmålen mot revisionella krav på styrbara mål?

Hur väl uppfattas de mätetal som finns svara mot de uppställda målen?

Hur mycket tid lägger ledningen på att implementera målen i den egna verksamheten?

Har personal fått utbildning i att förstå hur man arbetar med att omsätta målen i det praktiska arbetet?

Vilka redskap har ledningen utformat för att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen?

Finns en acceptans bland medarbetare att arbeta för de uppställda målen?

Finns ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?

Den sammanfattande bedömningen är att styrmodellen till viss del är ändamålsenlig. De strukturella förutsättningarna för styrsystemet bedömer vi som goda då flera av dessa delar finns på plats. Exempelvis finns en väl genomarbetad uppföljningsprocess tre gånger per år och en struktur för vilka mål och mätetal som ska tas fram. Det genomförs också betydande utbildningsinsatser inom området i kommunen vilket sannolikt påverkar den fortsatta utvecklingen positivt.

Vi gör dock den sammanfattande bedömningen att styrmodellen i praktiken inte fungerar fullt ut. Denna bedömning bygger bland annat på att:

- Alla mål inte kan följas upp på ett tillfredsställande sätt då vissa mål inte är tydliga nog.
- Det finns en förbättringspotential i att nå ut med målen i verksamheten.
- Flera av målen har karaktären av aktiviteter mer än mål.
- Alla mål som tagits upp i budgeten inte mäts under året.
- Det inte alltid finns mätetal till effektmålen.
- Det på ett tydligare sätt måste framgå av planeringsprocessen hur, när och på vilket sätt målen ska följas upp. Kommunens har en bra struktur och en mall för handlingsplaner som med fördel kan användas i detta syfte.
- Det som anses vara svårt att mäta måste tydliggöras.

2012-11-15



ÖSTERSUNDS
KOMMUN
kommunrevision

Revisorerna önskar kommunstyrelsens yttrande senast 2013-03-01. Revisorerna ser positivt på att presentera rapporten i kommunstyrelsen vid lämpligt tillfälle. Kommande budget- och bokslutskonferens i februari kan vara ett sådant tillfälle.

För kännedom: barn- och utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, miljö- och samhällsnämnden, socialnämnden, utförrarstyrelsen, kommunfullmäktige

På revisorernas uppdrag

Per Söderberg
Ordförande

Deloitte.

Östersunds kommun

Granskning av styrmodellen

Oktober 2012

Roland Svensson

Av Skyrev certifierad kommunal revisor

Marianne Harr

Av Skyrev certifierad kommunal revisor

Innehåll

1. Sammanfattning	1
2. Inledning	2
3. Styrning	4
4. Granskningens resultat	6

Bilaga 1: Intervjuade personer

Bilaga 2: Östersunds styrmodell

1. Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Östersunds kommun, har Deloitte fått i uppdrag att granska styrmodellen inom Östersunds kommun. Den övergripande revisionsfrågan är ”*om styrmodellen är ändamålsenlig*”. Därutöver har granskningen gett svar på följande kontrollmål:

- Vilka uppdrag/mål anger fullmäktige?
- Vilka förutsättningar anger fullmäktige för sina mål, dvs kan nämnderna prioritera bland de övergripande målen?
- Hur väl uppfattas fullmäktiges inriktningsmål styra det praktiska arbetet?
- Hur väl svarar effektmålen mot revisionella krav på styrbara mål?
- Hur väl uppfattas de mätetal som finns svara mot de uppställda målen?
- Hur mycket tid lägger ledningen på att implementera målen i den egna verksamheten?
- Har personal fått utbildning i att förstå hur man arbetar med att omsätta målen i det praktiska arbetet?
- Vilka redskap har ledningen utformat för att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen?
- Finns en acceptans bland medarbetare att arbeta för de uppställda målen?
- Finns ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?

Vi gör den sammanfattande bedömningen att styrmodellen till viss del är ändamålsenlig. De strukturella förutsättningarna för styrsystemet bedömer vi som goda då flera av dessa delar finns på plats. Exempelvis finns en väl genomarbetad uppföljningsprocess tre gånger per år och en struktur för vilka mål och mätetal som ska tas fram. Det genomförs också betydande utbildningsinsatser inom området i kommunen vilket sannolikt påverkar den fortsatta utvecklingen positivt. Vi gör dock den sammanfattande bedömningen att styrmodellen i praktiken inte fungerar fullt ut. Denna bedömning bygger bland annat på att:

- Alla mål inte kan följas upp på ett tillfredsställande sätt då vissa mål inte är tydliga nog.
- Det finns en förbättringspotential i att nå ut med målen i verksamheten.
- Flera av målen har karaktären av aktiviteter mer än mål.
- Alla mål som tagits upp i budgeten inte mäts under året.
- Det inte alltid finns mätetal till effektmålen.
- Det på ett tydligare sätt måste framgå av planeringsprocessen hur, när och på vilket sätt målen ska följas upp. Kommunens har en bra struktur och en mall för handlingsplaner som med fördel kan användas i detta syfte.
- Det som anses vara svårt att mäta måste tydliggöras.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunens styrmodell har definierats som att formulera mål – fördela resurser – följa upp – och utkräva ansvar. Styrprocessen finns beskriven i kommunens mål- och styrkedja. Fullmäktige beslutar om inriktningsmål i övergripande planer och fastställer nämnders effektmål och budgetram i årsbudgeten. En förutsättning för styrbarhet är att nämndernas effektmål har en tydlig koppling till fullmäktiges inriktningsmål. För att möjliggöra utvärdering av måluppfyllelsen behövs en tydlig koppling mellan genomförda aktiviteter och nämndernas utvärdering av effektmålen.

Revisorerna i Östersunds kommun har identifierat styrmodellen inom kommunen som central och viktig för en fördjupad granskning. Syftet med granskningen är att ge revisorerna ett underlag inför ansvarsprövningen.

2.2 Uppdrag

Den övergripande revisionsfrågan är ”om styrmodellen är ändamålsenlig”. Därutöver ska granskningen ge svar på följande kontrollmål:

- Vilka uppdrag/mål anger fullmäktige?
- Vilka förutsättningar anger fullmäktige för sina mål, d.v.s. kan nämnderna prioritera bland de övergripande målen?
- Hur väl uppfattas fullmäktiges inriktningsmål styra det praktiska arbetet?
- Hur väl svarar effektmålen mot revisionella krav på styrbara mål?
- Hur väl uppfattas de mätetal som finns svara mot de uppställda målen?
- Hur mycket tid lägger ledningen på att implementera målen i den egna verksamheten?
- Har personal fått utbildning i att förstå hur man arbetar med att omsätta målen i det praktiska arbetet?
- Vilka redskap har ledningen utformat för att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen?
- Finns en acceptans bland medarbetare att arbeta för de uppställda målen?
- Finns ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?

Med utgångspunkt från det ovan nämnda, ges revisorerna ett underlag för att bedöma om styrmodellen i Östersunds kommun är ändamålsenlig.

2.3 Metod och avgränsning

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentationsgranskning och intervjuer med representanter för kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden, socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden (se bilaga 1).

Rapporten har sakgranskats av berörda politiker och tjänstemän.

Avgränsning

I uppdraget ingår enbart den kommunövergripande nivån. Det innebär att inga intervjuer har genomförts under förvaltningsledningsnivån. Granskningsresultatet bygger således på svaren från de intervjuer som har genomförts (se bilaga 1) kombinerat med dokumentstudier.

Följande nämnder har varit föremål för granskning:

- kommunstyrelsen
- barn- och utbildningsnämnden
- socialnämnden
- vård- och omsorgsnämnden

Granskningen avser verksamhetsåret 2012.

3. Styrning

3.1 Definition

Styrning handlar om att, på ett positivt sätt, påverka de som arbetar i en organisation i den riktning som de styrande önskar. Det innebär att styrning syftar till att nå organisationens mål och att de processer som är nödvändiga för att nå måluppfyllelse optimeras.

Med styrning avses generellt planering, samordning samt uppföljning och kontroll. Planeringsfasen innefattar flera viktiga och tunga processer i den kommunala verksamheten. Bland de viktigare kan nämnas budgetarbetet, upprättande av verksamhetsplaner samt framtagande av relevanta mål. Samordningsfasen handlar om att samordna befintliga resurser och genomföra det som planerats. Slutligen krävs en uppföljning och kontroll av att det planerade genomförs på avsett sätt¹.

Det finns självfallet ett antal olika definitioner av vad styrning är. Den definition som vi anser vara mest relevant är nedan definition:

”Styrning är en process som syftar till att motivera och inspirera medarbetarna i en organisation till att utföra aktiviteter som gynnar organisationens mål. Det är också en process som ska upptäcka och korrigera felaktigheter i agerandet, som exempelvis olika former av missanvändning av resurser”².

3.2 Östersunds styrmodell³

Östersunds styrmodell (se bilaga 2) beskrivs i korthet i budgeten men även mer utförligt på hemsidan. Den övergripande politiska visionen för Östersunds kommun är basen för styrmodellen. Styrmodellen utgår i praktiken från att fullmäktige beslutar om inriktningsmål och fastställer effektmål för varje nämnd. Det finns två varianter av inriktningsmål, dels sektorsspecifika (kultur, socialtjänst, skola o.s.v.) dels kommunövergripande inom områdena ekonomi, miljö och personal. Därutöver beslutas om fyra prioriterade utvecklingsområde inom folkhälsoarbetet för 2012-2015. Till den strategiska styrningen kopplas även särskilda planer för verksamheterna (plan för lärande, plan för trafik o.s.v.), tillväxtprogrammet, fem olika strategier samt diverse andra komponenter som synpunktshantering och flertalet olika styrdokument (kvalitetspolicy med mera).

Målen som fullmäktige beslutar om bygger på förslag från respektive nämnd. Nämnderna bygger i sin tur huvudsakligen sina förslag på gällande lagstiftning och nationella mål, kommunens vision samt planerna för verksamheterna (se ovan). Nämnderna har ett ansvar

¹ Roland Svensson, Hur vet vi vad som ska kontrolleras? Iustus förlag 2012.

² Robert N Anthony – Management Control Systems. Ursprungligen var detta en definition av ekonomistyrning. Definitionen är dock så pass bred så att den mycket väl går att använda för att definiera både ekonomi- och verksamhetsstyrning.

³ För en mer detaljerad beskrivning hänvisar vi till budgeten för 2012 samt hemsidans ingående beskrivning av styrmodellen: <http://www.ostersund.se/omoss/ekonomiochkvalitet/ekonomiochstyrning>

att formulera effektmålen och föreslå fullmäktige att godkänna dessa. Särskilda mätetal är även kopplade till effektmålen för att underlätta uppföljningen av dessa.

För att säkerställa genomförandet av målen i verksamheten skrivs kontrakt med enhetschef om bland annat volym och kvalitetskrav som kan förväntas för att kunna uppfylla målsättningarna.

4. Granskningens resultat

I följande avsnitt av rapporten behandlas respektive kontrollmål var för sig, i den mån det är möjligt. Några av kontrollmålen är i vissa avseenden närbesläktade varför svaren redogörs för under det avsnitt som är mest relevant. Svaren från respondenterna för respektive nämnd/förvaltning kommer företrädesvis att presenteras sammantaget. I de fall någon nämnd/förvaltning väsentligen avviker i någon fråga kommer detta att framgå av rapporten. Bedömningen av den övergripande revisionsfrågan samt kontrollmålen kommer att ske sammantaget under avsnitt 4.11, sammanfattande bedömning och rekommendationer.

4.1 Vilka uppdrag/mål anger fullmäktige?

Iakttagelser

Fullmäktige har i budgeten för 2012 angett att visionen ska vara styrande för allt arbete inom kommunens verksamhetsområden. De kommunövergripande inriktningsmålen för ekonomi, miljö och personal som tagits upp i budgeten, gäller likaledes för alla nämnderna. Vad gäller inriktningsmålen för miljö och personal har beslutats om två respektive tre effektmål som alla nämnder ska arbeta med. Inriktningsmålet för ekonomin är ett resultat som motsvarar 2 % av skatteintäkterna. Till detta ska det lokala tillväxtprogrammet samt de fyra prioriterade områdena för folkhälsa läggas till i det uppdrag som fullmäktige angett.

Utöver ovan kommungemensamma inriktningsmål har fullmäktige beslutat om ett antal sektorsspecifika inriktnings- och effektmål för respektive nämnd. Effektmålen kopplas även ihop med särskilda måttal som framgår av budgeten. För de nämnder som har granskats ser dessa *sektorsspecifika* mål ut enligt nedan:

	Antal inriktningsmål	Antal effektmål
Kommunstyrelsen	4	17
Barn- och utbildningsnämnden	3	5
Socialnämnden	6	9
Vård- och omsorgsnämnden	4	8

Processen med att ta fram de olika målen utgår ofta från att tjänstemännen tar fram förslag till mål inom ramen för budgetarbetet, som därefter processas av politikerna tillsammans med tjänstemännen. En del anser att målen sällan diskuteras i någon större utsträckning bland politikerna, medan andra menar att det är tvärtom. Det finns exempel på mål som helt och hållet har tagits fram av politikerna även om det är mindre vanligt. Ibland diskuteras mer vad som kan mätas än vad de vill mäta.

En del mål har några nämnder haft ett tag och uppnått under ett antal år. Dessa mål är dock på väg att ersättas av mer utmanande mål. En av dem som intervjuades ansåg att det var viktigt att dokumentera diskussionerna kring de förslag till mål som ges. Detta sker dock inte idag. Några av de som intervjuades menade att det inte fanns någon strukturerad tanke utifrån ett helhetsperspektiv vad gäller målen och dess uppbyggnad i styrsystemet.

Vid granskningen konstaterades dock att det är väldigt tydligt att processen med att ta fram mål utvecklats inför 2013 års budget jämfört med 2012 års process. Som exempel kan nämnas att vård- och omsorgsnämnden tillsammans med förvaltningen genomförde en särskild dag för omvärlds- och invärldsanalys innan förslag på mål togs fram för 2013.

Politikerna är därutöver generellt mer inblandade i målprocessen än vad som tidigare varit fallet även om en del menar att det kan bli ännu bättre. De flesta var överens om att antalet mål fortfarande är för många samtidigt som kommunen arbetar med att reducera antalet mål.

4.2 Vilka förutsättningar anger fullmäktige för sina mål, d.v.s. kan nämnderna prioritera bland de övergripande målen?

Iakttagelser

Det finns huvudsakligen två inriktningar på denna fråga. Den ena är att det inte finns något utrymme för att prioritera bland målen eftersom ingen prioriteringsordning kan uttolkas i den av fullmäktige beslutade budgeten. Den andra är att alla mål inte är lika tydliga vilket kan göra det svårt att uppfylla vissa mål medan andra är relativt enkla. En del av inriktningsmålen anses heller inte vara fullt ut anpassade efter den verksamhet som ska bedrivas. Andra menar att det är lagstiftningen och nationella mål som styr verksamheten och det är detta som främst blir styrande, inte målen i sig. Det kan också bli tal om prioriteringar av målen om de ekonomiska resurserna inte räcker till.

Några av respondenterna menade att det bästa sättet att styra den inriktning på verksamheten som man vill ha är genom att föreslå fullmäktige de inriktningsmål som nämnden/förvaltningen anser vara mest relevanta. Dock ska de mål som föreslås av nämnderna motiveras.

I granskningen har vi inte kunnat hitta något som innebär att målen i sig har olika dignitet.

4.3 Hur väl uppfattas fullmäktiges inriktningsmål styra det praktiska arbetet?

Iakttagelser

De flesta av de som intervjuats anser att inriktningsmålen till stor del är styrande för det praktiska arbetet i verksamheterna. Till viss del är det dock svårt att få full genomslagskraft i vissa fall eftersom målen, som tidigare nämnts, inte alltid är tydliga. Därutöver är det så att flera delar av lagen inte heller gestaltas i några mål varmed även lagstiftningen blir väldigt styrande för det dagliga arbetet. Till viss del finns det dock en del svårigheter med att få målen att nå längst ut i verksamheterna.

I vård- och omsorgsnämnden anses inriktningsmålen vara väldigt styrande mot bakgrund av att ca 80 olika utredningsuppdrag pågår i förvaltningen för tillfället. Uppdragen handlar om allt från att få en ekonomi i balans till säkerställande av kvaliteten i verksamheterna. Dessa uppdrag bygger på planen för vård och omsorg samt inriktningsmålen.

Inom barn- och utbildningsnämnden anser man att de statliga målen är aningen mer styrande för det praktiska arbetet än vad de kommunala målen är. Inom skolans område finns det flertalet olika aktiviteter som visar att målen är styrande eftersom dessa har en koppling till målen. Bland annat har satsningar gjorts på matematik och läsförståelse vilket börjar ge resultat.

På kommunledningskontoret (kommunstyrelsen) resonerar man på liknande sätt och menar att flera av de delar som de fokuserar på bland annat diverse arbetsmarknadsåtgärder och integrationsfrågor, har nära koppling till inriktningsmålen.

4.4 Hur väl svarar effektmålen mot revisionella krav på styrbara mål?

Iakttagelser

Effektmål är de mål som beskriver vilken förväntad effekt som skall uppstå i verksamheten. För att fylla sin funktion måste målen vara mätbara. Vid granskningen har vi gått igenom samtliga effektmål som tagits fram av kommunstyrelsen och övriga tre nämnder som varit föremål för granskningen. Östersunds kommun har under en tid arbetat mycket med att få ner antalet mål till en rimlig nivå och en del arbete återstår enligt de som intervjuats. Samtidigt arbetar kommunen mycket med att öka kvaliteten på målen genom att bland annat ingå i ett samarbete med Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA).

Vid genomgången av kommunstyrelsens och de tre nämndernas effektmål konstaterar vi att några av dem har karaktären av att vara en aktivitet snarare än ett effektmål. Aktiviteten som sådan går att mäta men den beskriver inte vilken förväntad effekt som ska uppstå i verksamheten. Exempel på sådana mål kan vara:

- nämnden ska genomföra en medborgardialog under 2012,
- det kommunala pensionärsrådet genomför fyra öppna beredningar under 2012
- kommunen genomför en ny kommunkompassutvärdering 2012
- kommunstyrelsen följer upp nämndernas internkontrollarbete i syfte att fullgöra sin uppsiktsplikt

Ovan är typexempel på aktiviteter som i och för sig kan vara viktiga, men de beskriver snarare något som ska göras för att uppnå en viss effekt exempelvis att medborgarna känner ett större inflytande. Det sista målet är en av de saker som kommunstyrelsen kan genomföra för att utöva sin uppsiktsplikt. En av effekterna kommunstyrelsen troligtvis vill nå är att nämnderna arbetar med den del av styrningen som den interna kontrollen utgör. En aktivitet för att nå detta är att följa upp internkontrollarbetet i nämnderna.

Vid granskningen konstaterades också att det finns olika strategier vad gäller nivåerna på målen eller annorlunda uttryckt, ”svårighetsgraden” för de olika målen. En av nämnderna har medvetet lagt föreslagna mål till fullmäktige på en hög ambitionsnivå. Det innebär att målen kan komma att nås om 2-3 år eftersom de svårigen kan nås innevarande år. Det vill säga utgångspunkten har inte varit att nå målen innevarande år utan på några års sikt. En annan nämnd har under ett antal år haft likartade mål samtidigt som de oftast når de allra flesta av dessa mål.

4.5 Hur väl uppfattas de mätetal som finns svara mot de uppställda målen?

Iakttagelser

För att underlätta uppföljningen av effektmålen ska särskilda nyckeltal, så kallade mätetal, tas fram och komplettera effektmålen. Vid intervjuerna framkom att en del av mätetalen bedöms som ganska bra men det finns i vissa fall en osäkerhet om det verkligen är det väsentliga som mäts via mätetalen. Andra menar att det kan vara svårt att hitta relevanta mätetal.

Inom barn- och utbildningsnämnden menar man att enklare metoder behövs för att mäta alla mätetal eftersom en del mätningar är ganska komplicerade. Alla mätningar har ej heller genomförts under 2012 på grund av personalneddragningar. För att underlätta uppföljning av bland annat mätetalen arbetar förvaltningen för närvarande med en översyn för att hitta ett system som kan mäta olika resultat på individ-, grupp- och skolnivå.

I syfte att förbättra målen men även mätetalen, har ett samarbete med RKA inletts på uppdrag av kommunledningen. Hittills har två träffar genomförts och arbetet ska utmynna i en strategi för att bättre kunna styra verksamheten. Arbetet är tänkt att vara klart i februari 2013.

I granskningen konstaterades att det vanligtvis finns ett eller två mätetal kopplade till varje effektmål. Inom vård- och omsorgsnämnden saknades dock mätetal för vissa effektmål helt och hållet. Flera av mätetalen är begripliga utifrån angivet effektmål men det finns även en del mätetal som är svåra att koppla ihop med effektmålen. Exempel på detta kan vara:

Effektmål

”Kommunen är en av Sveriges mest attraktiva och spännande mötesplatser...”

Mätetal

”Kommunen stimulerar aktivt stora arrangemang....”

Som mätetal betraktat blir det svårt att avgöra huruvida kommunen har stimulerat stora arrangemang eller inte. Som mätetal skulle kunna användas antalet aktiviteter av en viss dignitet, utfallet av dessa och/eller hur kommunen har stimulerat arrangemanget.

Det finns även exempel på mätetal som i sig inte ger något mervärde eftersom de enbart beskriver i princip samma sak som effektmålet.

4.6 Hur mycket tid lägger ledningen på att implementera målen i den egna verksamheten?

Iakttagelser

Generellt svarade de flesta av dem som intervjuats att mycket tid läggs på att implementera målen i den egna verksamheten. Tydligast blir detta när målen bygger på dels nationella mål dels de särskilda planer som tagit fram för respektive verksamhet (plan för lärande o.s.v.). För vissa mål, som inte alltid upplevs som särskilt tydliga, är det väldigt svårt att avgöra hur mycket tid som läggs på att implementera dem.

Som ett av flera exempel kan nämnas barn- och utbildningsnämndens pågående utvecklingsarbete med kvalitetsmodellen som i sig syftar till att säkerställa flera av målen. Den nya kvalitetsmodellen ska möjliggöra en analys av varje skolenhet, se vad cheferna har prioriterat och hur det kommer att se ut när de nått sina mål. På detta sätt kommer förvaltningsledningen enklare kunna stötta skolorna i de processer där stöd behövs för att kunna nå de övergripande målen i nämnden. Syftet är att säkerställa att rätt utvecklingsområden prioriteras för att därigenom få en bättre kvalitet.

Inom socialnämnden har varje chefsnivå (områdeschefer samt teamchefer) att följa målen utifrån särskilda strategidokument. Mål kopplade till bland annat försörjningsstöd och placeringar följs upp månadsvis varmed implementeringen av målen blir tydlig i det dagliga arbetet.

Det kan dock finnas en del begränsningar i hur mycket tid som kan läggas på att implementera målen i tider då besparingskrav gäller. Resultatenhetscheferna kan då känna sig låsta att styra verksamheten mot givna mål eftersom de inte själv kan styra över de utvecklings- och utbildningsinsatser som kan behövas, för att ta ett exempel.

4.7 Har personal fått utbildning i att förstå hur man arbetar med att omsätta målen i det praktiska arbetet?

Iakttagelser

Alla chefer i kommunen har fått genomgå en omfattande ledarskapsutbildning som pågår under ca nio månader med 2 dagars utbildning varje månad. Nyttillträdda chefer kommer att få gå denna utbildning inom ett år från det att anställningen började. Denna utbildning innehåller flera delar som tar upp kommunens styrmodell samt styrning utifrån ett generellt perspektiv. Hur man kan arbeta med mål och målstyrning är således en viktig del av denna utvecklingsinsats. Övriga medarbetare inklusive cheferna får en tvådagars introduktionsutbildning där kommunens värdegrundsarbete och styrmodell tas upp till viss del.

Inom skolans område får dessutom rektorerna en särskild rektorsutbildning inom tre år från det att de börjat arbeta i kommunen. I denna utbildning ingår även mål och styrning som delkomponenter.

Inom socialförvaltningen har kvalitetssamordnarna även gått en kurs i utvärdering och uppföljning på universitetet vilket delvis inbegriper implementering av mål.

Därtill kan nämnas den utvecklingsinsats som genomförs tillsammans med RKA (se 4.5).

4.8 Vilka redskap har ledningen utformat för att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen?

Iakttagelser

För att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen krävs olika verktyg för uppföljning. I kommunen finns det flera sådana delar. Tre gånger per år sker en uppföljning av mål och ekonomi⁴. Därutöver finns det olika kvalitetsuppföljningar, månadsuppföljningar samt den informella uppföljningen av verksamhet och ekonomi. Det finns dessutom flertalet olika verksamhetssystem för exempelvis utbetalning av försörjningsstöd med mera. Den dagliga kommunikationen om styrsystemet till teamchefer, områdeschefer med flera anses vara en viktig del av systemet (se vidare under avsnitt 4.10). Synpunktshantering och avvikelshantering är också system som har koppling till styrning i syfte att nå målen.

Utöver ovan beskrivning finns även verksamhetsplaner och handlingsplaner för att säkerställa målen. Ett av de dokument som finns på Östersunds hemsida är ett förslag till hur en handlingsplan kan se ut (se nedan bild⁵).

⁴ Budgetuppföljning i april, delårsrapportering i augusti och årsredovisning i december

⁵ En förenklad variant av kommunens förslag till handlingsplan. Källa: Östersunds kommuns hemsida.

Inriktningsmål	Effekt-mål	Framgångsfaktorer	Nyckeltal	Aktivitet	Ansvar	Period
Nationella och lokala mål	Konkreta mål	Vilka faktorer ska fokuseras för att målen ska uppnås?	Vilka är användbara och ska följas upp?	Vad ska vi göra?	Vem?	När ska målen och nyckeltalen följas upp och redovisas?

Socialnämnden har tagit fram en variant på denna handlingsplan och utgår från olika målbilder och strategiområden. Det går dock inte direkt att utläsa de inriktnings- och effektmål som fullmäktige har beslutat om i detta dokument. Inga av övriga granskade nämnder hade tagit fram en dylik handlingsplan.

Se även avsnitt 4.10.

4.9 Finns en acceptans bland medarbetare att arbeta för de uppställda målen⁶?

Iakttagelser

Generellt anses det finnas en acceptans bland medarbetarna att arbeta för de uppställda målen. De kommunala målen har blivit mer kända i verksamheterna eftersom de dels har blivit färre dels är de integrerade i kvalitetsarbetet i flera avseenden. Det finns dock en viss obstruktion mot att arbeta med vissa mål exempelvis miljömålen. En del anser inte det vara relevant att i alla lägen använda sig av miljöbilar. Eller kan det finnas ett motstånd mot att vissa medel för bekämpning av exempelvis klotter måste vara miljövänliga istället för att använda det mest effektiva medlet. All personal känner inte alltid till vilka målen är vilket upplevs som en brist.

4.10 Finns ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?

Iakttagelser

Kommunens mål följs företrädesvis upp i årsredovisningen men flertalet även i budgetuppföljningen i april och delårsrapporteringen i augusti. Särskilda kvalitetsuppföljningar ligger ofta till grund för uppföljningen av kvalitetsmålen. Ekonomin⁷ följs upp månadsvis i varje nämnd. Till detta kommer den löpande dialog mellan företrädesvis nämndsordförande och förvaltningschef som inbegriper en löpande uppföljning av verksamheten. Internkontrollplanen kan till viss del användas som ett instrument för att följa upp måluppfyllelsegraden.

Vad gäller kvaliteten följs denna upp mer sällan eftersom det kan vara svårare att vidta åtgärder kopplade till kvalitetsmål. Diskussioner om exempelvis sjuktalen i förvaltningen förs dock ofta samt vilka åtgärder som kan vidtas för att få ner siffrorna. Det finns nämnder som har en bit kvar till att uppfylla samtliga sina mål⁸.

⁶ Värt att notera är att chefer och personal i verksamheterna inte har intervjuats.

⁷ Det finns i realiteten ett finansiellt mål som är beslutat i budgeten utöver att nämnderna ska hålla sin budget. Vid prioritering mellan ekonomin och verksamheten är ekonomin styrande.

⁸ Se sista stycket under avsnitt 4.4.

Vid intervjuerna framkom att det inte alltid finns en tydlig koppling mellan de insatser som genomförs och de mål som antagits.

Vård- och omsorgsnämnden har en särskild uppföljningsplan för att följa upp kvalitetsmålen på respektive enhet, intern och externt. Granskningarna/uppföljningen sker dels genom intervjuer dels via enkätundersökningar. Personalenkäter genomförs årligen och brukarenkäter vartannat år. Inom en tvåårsperiod ska samtliga enheter vara granskade. Därutöver följs vissa personalmål upp månatligen (sjukskrivningar).

Utöver den traditionella uppföljningen (se första stycket) genomför barn- och utbildningsnämnden tillsammans med förvaltningsledningen ett tvådagars sammanträde i mars varje år för att gå igenom måluppfyllelsen i detalj. Detta anses vara en av de viktigaste delarna i uppföljningsarbetet i nämnden.

Socialnämndens uppföljning sker utöver den traditionella uppföljningen i deras särskilda handlingsplan (se avsnitt 4.8).

Vissa frågeställningar diskuteras regelbundet i kommunstyrelsen exempelvis företagsetableringar, feriepraktik samt integration av nyanlända. Kommunen försöker vidta de åtgärder som anses vara relevanta med anledning av eventuella avvikelser i dessa frågor.

Särskilda uppföljningsplaner finns inte i någon nämnd däremot har socialnämnden en handlingsplan som bland annat beskriver hur de olika målbilderna ska nås (se ovan).

En fråga som är viktig att beakta inom ramen för uppföljning och återkoppling av antagna mål är om upptäckta brister åtgärdas tillräckligt snabbt. De flesta menar att de åtgärder som behöver vidtas i samband med brister i måluppfyllelsegraden hanteras inom rimlig tid. De som är ansvariga för ett projekt eller en verksamhet kallas in till nämnden om det upptäcks brister som kan äventyra måluppfyllelsen och överenskommen kvalitet. En del politiker vill dock ha återkoppling snabbare från verksamheterna i de fall brister upptäcks. Det är dock inte alltid som nämnden engagerar sig vid bristande måluppfyllelse vid tertialrapporteringen⁹. Även om flera mål inte nås vid tertialrapporteringen kan det vara svårt att skapa ett engagemang kring detta menar en del av dem som intervjuats. Det är lättare att skapa ett engagemang vid årsbokslutet och den uppföljning som sker där.

Vid avvikelser i ekonomin tas åtgärdsplaner fram för att hantera dessa. Både socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden har tagit fram sådana planer för 2012 och framåt för att nå en ekonomi i balans med budgeten. Vård- och omsorgsnämndens åtgärdsplan togs fram innan sommaren och presenterades i punktform för kommunstyrelsen. En fylligare rapportering begärdes dock av kommunstyrelsen vilken presenterades hösten 2012. Vid upptäckta brister hos de externa utförarna upprättas en åtgärdsplan vilket kan leda till ekonomiska sanktioner, dock ej för de interna utförarna. I socialnämnden togs beslut om en särskild åtgärdsplan i maj 2012 för att komma i balans med ekonomin. Bland annat föreslogs färre teamchefer.

De flesta av dem som intervjuats var relativt överens om att de resurser som tilldelats dem var anpassade till målen. En invändning mot detta är dock att en del mål inte betraktas som ettåriga utan att de ska ses som fleråriga och uppfyllas inom något eller några år istället. Behoven hos brukarna är ofta större än vad resurserna tillåter.

Måluppfyllelse 2012

Kommunstyrelsen

⁹ Avser budgetuppföljningen i april samt delårsrapporteringen i augusti.

Betydligt fler mål bedöms uppnås i delårsbokslutet (DR) för augusti jämfört med budgetuppföljningen i april. I augusti bedöms 22 mål uppnås och åtta bedöms inte uppnås alls eller enbart delvis. Fem av målen har i DR för augusti bedömts som svåra att mäta.

Barn- och utbildningsnämnden

Två av målen kommer inte att mätas under 2012. Vad gäller måluppfyllelsen för ett av målen har det satts ett frågetecken i kommentarrutan. Av de mål som gick att bedöma i budgetuppföljningen för april bedömdes 67 % uppnås vilket ökade till nästan 90 % i DR för augusti. Två av målen ska mätas i bokslutet 2012 och beaktas inte i dessa siffror.

Socialnämndens uppföljning

I budgetuppföljningen för april bedömdes att ett av målen inte skulle uppnås men till DR i augusti bedömdes att samtliga mål skulle vara uppnådda till årsbokslutet. Tre av målen var dock ännu inte mätta utan skulle mätas till bokslutet 2012.

Vård- och omsorgsnämndens uppföljning

Drygt 50 % av målen bedömdes inte kunna uppfyllas i april av de mål som då kunde bedömas. Men för DR i augusti hade måluppfyllnadsgraden ökat till ca 70 % av de mål som då kunde bedömas. Fyra av totalt 20 mål ska mätas i årsbokslutet och ingår således inte i dessa siffror.

4.11 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den övergripande revisionsfrågan är ”om styrmodellen är ändamålsenlig”. De strukturella förutsättningarna för styrsystemet bedömer vi som goda då flera av dessa delar finns på plats. Exempelvis finns en väl genomarbetad uppföljningsprocess tre gånger per år och en struktur för vilka mål och måtetal som ska tas fram. Det genomförs också betydande utbildningsinsatser inom området i kommunen vilket sannolikt påverkar den fortsatta utvecklingen positivt. Vi gör dock den sammanfattande bedömningen att styrmodellen till viss del är ändamålsenlig och tillräcklig utifrån hur det fungerar i praktiken. Men den är inte tillräckligt ändamålsenlig för att den fullt ut ska anses vara tillfyllest. Denna bedömning bygger på de samlade kommentarerna nedan.

Vilka uppdrag/mål anger fullmäktige?

Det politiska engagemanget i processen då målen tas fram har ökat de senaste åren samtidigt som kommunen arbetat med att få ner antal mål vilket är positivt. Detta tydliggörs bland annat i den process som vård- och omsorgsnämnden genomfört inför framtagande av 2013 års mål. Det är dock viktigt att denna utveckling fortsätter och att det finns ett stort engagemang bland politikerna i denna process. Målen är en av de viktigare komponenterna i den styrning som politikerna har för att påverka verksamheten.

Med nuvarande styrmodell är det ettårs mål som tas upp i budgeten. Dock kan det i vissa fall finnas anledning att målen är mer långsiktiga. Men då krävs att detta på ett tydligt sätt framställs till fullmäktige så att det av budgeten framgår att man avser att uppfylla målen på två, tre eller fyra år istället för på ett år.

Vilka förutsättningar anger fullmäktige för sina mål, d.v.s. kan nämnderna prioritera bland de övergripande målen?

För att säkerställa att alla målen får den prioritet som fullmäktige avser är det viktigt att nämnderna fortsätter sitt arbete med att tydliggöra målen. Som det är idag kan inte alla mål följas upp på ett tillfredsställande sätt då vissa mål inte är tydliga nog. Dock kan det ibland finnas skäl att framhäva vissa mål framför andra som är mindre viktiga. Dock kräver det att fullmäktige ger sitt godkännande till en sådan prioritering vilket då ska framgå av budgeten.

Risken med att göra allt lika viktigt är att styrningen spretar och att det inte blir tillräcklig fokus på det viktigaste.

Hur väl uppfattas fullmäktiges inriktningsmål styra det praktiska arbetet?

Det som kan förbättras är att bättre nå ut med de olika målen i verksamheten. Annars bedömer vi att målen styr det praktiska arbetet i relativt stor utsträckning.

Hur väl svarar effektmålen mot revisionella krav på styrbara mål?

Flera av målen har karaktären av aktiviteter mer än mål. För att målen ska bli styrande och kännas relevanta är det viktigt att nämndernas förslag till mål inte utgörs av aktiviteter. Däremot är aktiviteterna viktiga för att nå målen.

Det går inte att bedöma hur pass effektiva nämnderna är utifrån måloppfyllelsegraden eftersom ambitionsnivåerna skiftar. För att kunna avgöra detta krävs en genomgång av enskilda verksamhetsprocesser vilket inte har ingått i uppdraget.

Hur väl uppfattas de mätetal som finns svara mot de uppställda målen?

Vi anser att arbetet med att tydliggöra målen med RKA är positivt.

Det är viktigt att alla mål och mätetal som tagits upp i budgeten mäts under verksamhetsåret om inte det föreligger särskilda omständigheter som förhindrar detta. Om så är fallet måste skälen rapporteras till kommunstyrelsen och uppdragsgivaren fullmäktige. Därutöver är det viktigt att det finns mätetal till all mål. I annat fall går det inte att veta om och på vilket sätt målen har uppfyllts. I arbetet med att tydliggöra målen måste även mätetalen ingå. Idag är det inte alltid möjligt att förstå hur målen ska mätas än mindre vad resultatet av mätningen innebär. Mål och mätetal får heller inte vara samma sak utan de måste särskiljas eftersom de båda har olika funktion.

Hur mycket tid lägger ledningen på att implementera målen i den egna verksamheten?

Vi har inget att erinra på denna punkt.

Har personal fått utbildning i att förstå hur man arbetar med att omsätta målen i det praktiska arbetet?

Vi bedömer att de utbildningsinsatser som görs är tillräckliga.

Vilka redskap har ledningen utformat för att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen?

Vi bedömer att i huvudsak finns de redskap som behövs för att säkerställa att personalen arbetar med att genomföra de uppställda målen. Det som skulle behövas för att få en tydligare struktur i uppföljningen är att de handlingsplaner som tagits fram för uppföljning av målen används i större utsträckning. Strukturen på dessa handlingsplaner är utmärkt och bör därför integreras i uppföljningsarbetet. Vi menar att redan då målen tas fram bör bestämmas hur, när och på vilket sätt som de ska följas upp. Det är i sammanhanget också viktigt att fundera över vad som egentligen mäts och om det är det man vill mäta och om det går att mäta överhuvudtaget. Kommer mätetalen att påverka våra viktigaste processer på ett positivt sätt och när vi en ökad kvalitet?

Finns en acceptans bland medarbetare att arbeta för de uppställda målen?

För att målen verkligen ska få genomslagskraft i organisationen krävs fokus på kommunikation om målens betydelse och innebörd neråt i organisationen. Vid intervjuerna framkom att detta kan förbättras vilket därför bör prioriteras för att få genomslagskraft i styrningen fullt ut.

Finns ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?

Vi kan konstatera att det finns flera relevanta komponenter för uppföljning av mål och kvalitet i kommunen. För att säkerställa att alla mål följs upp bör en särskild uppföljningsplan finnas. Därutöver kan det vara värt att även ha en åtgärdsplan i det fall annat än ekonomin avviker vid uppföljningstillfällena. Detta förutsätter dock att återkopplingen till politikerna är snabb vilket inte alltid är fallet enligt de som intervjuats.

Det är också viktigt att det som anses vara svårt att mäta tydliggörs i framtiden så att dessa mål antingen blir mätbara eller tas bort. Kommentarer kring vad som har mätts och inte i tertiärrapporteringen kan också förbättras.

För att tydliggöra uppföljningen av målen kan följande frågeställningar vara värda att beakta:

1. Vilka av målen har uppfyllts och vilket resultat har uppnåtts?
2. Vilka av målen har inte uppfyllts och varför, samt vilka konsekvenser får det och vad ska åtgärdas med anledning härav?
3. Krävs nya arbetsmetoder, effektivisering, omfördelning av resurser, en förändrad organisation för att nå de mål som inte uppfyllts?
4. Kan andra samarbetspartners (andra nämnder) medverka till att resurserna bättre räcker till samt därigenom att få tillstånd en bättre måluppfyllelsegrad?

Tydliga och mätbara mål och uppföljning av desamma möjliggör för verksamheten att bättre kunna se brister i effektivitet, serviceförmåga och/eller förnyelsebehov. Fortfarande återstår en del arbete för Östersunds kommun med att utveckla formerna för åiterrapportering och uppföljning av målen.

Bilaga 1 – intervjuade personer

- AnnSofie Andersson – ordf. kommunstyrelsen
- Katarina Nyberg Finn – vice ordf. kommunstyrelsen
- Bengt Marsh – kommundirektör
- Annelie Svensson – ekonomidirektör, bitr kommundirektör
- Christine Wåhlén - chefscontroller
- Linn Berglin – ordf. socialnämnden
- Helen Eurenus – tf förvaltningschef socialförvaltningen
- Mikael Hedström – ekonomichef socialförvaltningen
- Björn Sandal – ordf. barn- och utbildningsnämnden
- Pär Löfstrand – vice ordf. barn- och utbildningsnämnden
- Annika Källgård – förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen
- Janrik Englund - ekonomichef barn- och utbildningsförvaltningen
- Carina Zetterström – ordf. vård- och omsorgsnämnden
- Lars Liljedahl – förvaltningschef vård- och omsorgsförvaltningen
- Börje Hoflin - ekonomichef vård- och omsorgsförvaltningen



1 januari 2003

MÅL- OCH STYRKEDJA I ÖSTERSUNDS KOMMUN



