

## Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun  
Kommunstyrelsen

*För kännedom:* Kommunfullmäktiges  
presidium

2015-12-01

### **Revisionsrapport ”Granskning av kommunens styrning genom mål och riktlinjer för verksamheten”**

Revisionen har via KPMG har granskat kommunens styrning genom mål och riktlinjer för verksamheten.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 1 mars 2016.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström  
*Ordförande*

## **Revisorerna i Nordanstigs kommun**



**Nordanstigs kommun**

**Granskning av kommunens styrning  
genom mål och riktlinjer för  
verksamheten**

**Revisionsrapport**

*Advisory*

**KPMG AB**

*1 december 2015*

*Antal sidor: 9*

**Rapport Styrning genom mål.docx**

## **Innehåll**

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Beskrivning av olika styrsystem	4
10.	Rutiner för styrning genom mål och riktlinjer för verksamheten	5
10.1	Arbete med framtagande av mål i Nordanstigs kommun	5
10.2	Förändring av nuvarande styrsystem	6

## 1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning genom mål och riktlinjer för verksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Kommunen är skyldig enligt kommunallagen<sup>1</sup> att både för ekonomin och för verksamheten fastställa mål och riktlinjer som har betydelse för god ekonomisk hushållning.

Vi noterar att de målområden som kommunfullmäktige fastställt och prioriterat är av övergripande karaktär, med betydelse för medborgare och brukare och vi bedömer att kommunen genom de mål som kommunfullmäktige fastställt uppfyller lagens krav på mål och riktlinjer för verksamheten.

Det är sedan kommunstyrelsens uppgift är att utveckla ett styrsystem med hög förmåga att styra organisationens insatser för att uppnå det önskade resultatet. Kommunstyrelsen har utifrån förslag från utskotten fastställt de mål som är av betydelse för verksamheten för att nå fullmäktiges mål. Måluppfyllelse och prognos för helåret redovisas i de delårsrapporter som fastställs i respektive utskott. Någon sammanställning av måluppfyllelsen under året görs inte till kommunstyrelsen.

Vi bedömer att ledningens ambition att förändra ekonomistyrningen eller verka för en styrning med starkare medborgar- och brukarfokus inte står i konflikt mot att fullmäktige fastställer övergripande mål och att kommunstyrelsen fastställer på vilket sätt de ska styra verksamheten så att målen uppnås. Vi bedömer också att den kommunala styrningen kan underlättas genom att målen tar sin utgångspunkt i lagstiftningens portalparagrafer då flera av de uppgifter kommunen utför sker på uppdrag av riksdag och regering.

### *Våra rekommendationer*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förtydliga sambandet mellan kommunfullmäktiges målområden och kommunstyrelsens styrning för att uppnå fastställda målområden, se avsnitt 10.1.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att följa upp sina fastställda mål, analysera resultatet och vidta åtgärder om det finns risk att målen inte nås. Det kan ske genom att sammanfatta utskottens måluppfyllelse i samband med delårsredovisningen per 30 juni, se avsnitt 10.1.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa vilka effekter av styrningen som är önskvärda och analysera vilka metoder som är mest effektiva för att nå dit, se avsnitt 10.2.

---

<sup>1</sup> KL 8 kap § 5

## 2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens styrning genom mål och riktlinjer för verksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Kommunen är skyldig enligt kommunallagen<sup>2</sup> att både för ekonomin och för verksamheten fastställa mål och riktlinjer som har betydelse för god ekonomisk hushållning.

Kommunfullmäktige har sju områden som rör god ekonomisk hushållning för verksamheten och ett område som rör ekonomin.

För fem av dessa finns fastställda målområden:

- Under 2015-2018 ska kommunen utveckla skolmiljöer som ger eleverna goda möjligheter att klara skolans mål utifrån elevernas förutsättningar
- Under 2015-2018 ska kommunen utveckla miljöer för attraktivt boende
- Under 2015-2018 ska miljön och folkhälsan i Nordanstigs kommun successivt förbättras
- Under 2015-2018 ska tryggheten bland kommunens invånare öka
- Under 2015-2018 ska förutsättningarna för näringslivet utvecklas och förbättras i kommunen

För områdena Kultur och fritid och Personalpolitik har inga målområden formulerats även om det finns fastställd vision, inriktning och ambition. Ett område omfattar God ekonomisk hushållning och är inriktat mot ekonomin, men saknar målområde.

Nordanstig kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att kommunstyrelsen inte utformar den plan som krävs för att nå de av fullmäktige fastställda målområdena. Det är av stor *väsentlighet* att verksamheten leds på ett strukturerat och förutbestämt sätt med tydliga mandat till de ansvariga och väl avvägda resurser för att nå fullmäktiges fastställda målområden.

## 3. Syfte

Syftet med granskningen är att säkerställa att kommunstyrelsen styr mot kommunfullmäktiges övergripande mål.

Vi har därför granskat

---

<sup>2</sup> KL 8 kap § 5

om kommunstyrelsen och/eller dess utskott planerar och beslutar om hur fullmäktiges målområden ska nå samt följer upp resultaten.

#### **4. Avgränsning**

Granskningen är mycket översiktlig, och kan ses som en förstudie för att säkerställa att kommunstyrelsen bedriver ett arbete i linje med fullmäktiges mål. Granskningen avser år 2015.

#### **5. Revisionskriterier**

Vi kommer att bedöma om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Kommunallagen
- Fullmäktigebeslut

#### **6. Ansvarig styrelse**

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och dess utskott.

Rapporten är saklighetsgranskad av kommunalråd Monika Olsson och kommunchef Fredrik Pahlberg.

#### **7. Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda

#### **8. Projektorganisation**

Granskningen har genomförts av Helene Ersson, kommunal revisor, under ledning av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

## 9. Beskrivning av olika styrsystem

För att ett styrsystem ska ha hög förmåga att styra krävs att systemets olika beståndsdelar bygger på samma teoretiska bas det vill säga har samma styrningsideal. Kommuner arbetar traditionellt med ekonomi- och uppdragsstyrning, vilket innebär att ett mer eller mindre preciserat uppdrag ska göras inom en viss ekonomisk ram. Förhandlingar uppstår när antingen uppdraget ska ändras eller den ekonomiska ramen justeras. Till detta krävs ett informationssystem för uppföljning om att uppdraget genomförts och om den ekonomiska ramen har hållits. Kritiken mot systemet har varit att uppföljningen endast har gällt avvikelser mot den ekonomiska ramen, inte huruvida uppdraget har genomförts.

Under de senaste trettio åren har utvecklingen och även lagstiftningen gått mot styrning med mål för verksamheten. I många fall har den ekonomiska styrningen varit oförändrad och specificeringen av uppdrag har bytts mot att fastställa mål för verksamheten, där friheten förväntas vara större att välja åtgärder och organisation för att nå de fastställda målen.

I vissa fall har ekonomistyrningen ändrats och till exempel gått från anslagsbudgetering till prestationsbudgetering. Ett exempel på prestationsbudgetering är införandet av skolpeng där varje elev som väljer en skola medför ett ekonomiskt tillskott till skolans budget. Även vid en prestationsbudgetering krävs det att uppdrag eller mål finns formulerade för vad som ska uppnås. Det sker bland annat i samband med utformningen av ersättningssystemet, då det är möjligt att premiera viktiga insatser genom att ge extra ekonomiskt stöd antingen i förväg eller i efterskott. Valet av ersättningssystem och utformningen av detsamma kan ses som del i det system som ska underlätta för organisationen att nå fastställda mål.

För ungefär femton år sedan började flera kommuner att öka intresset för sina processer och det som i många sammanhang kallas horisontell styrning. I alla organisationer finns ett flöde av varor eller information som löper mellan avdelningar och enheter och där det samlade resultatet är det brukaren eller medborgaren är intresserad av, inte vad varje enhet presterar. Det kan jämföras med den vertikala styrningen som utgår från fullmäktige och sker enbart via styrelse/nämnd, förvaltningsledning och vidare till avdelnings- och enhetschef. Sättet att betrakta och styra verksamheten hade utvecklats inom bilindustrin men det överfördes till tjänstesektorn, så också offentlig verksamhet där Skatteverket var en föregångare. En processororienterad styrning inom tjänstesektorn utgår från ett systemteoretiskt synsätt, utvecklat av bland annat Peter Senge. Ungefär samtidigt förändrades lagstiftningen och det ställdes krav på internkontrollsystem, där många kommuner valde att använda COSO-modellen. Modellen ställer i sin tur krav att organisationens processer är kartlagda för att kunna identifiera de mest kritiska momenten i processen och säkerställa att de inte inträffar.

En effektiv tjänsteproducerande verksamhet har starkt medborgar- och brukarfokus, är väl medveten om vad som är kvalitet för medborgaren eller brukaren och är ofta processororienterad. Hela organisationen, både kärnverksamhet och stödresurser strävar efter att skapa mer nytta för medborgaren/brukaren och ta bort det som kallas slöserier. Ledningsfunktionens uppdrag är att



undanröja systemhinder och skapa förutsättningar för verksamheten att bedrivas på bästa möjliga vis, sett ur brukarens perspektiv. Ledningens fokus är på hur väl systemet fungerar.

## 10. Rutiner för styrning genom mål och riktlinjer för verksamheten

### 10.1 Arbete med framtagande av mål i Nordanstigs kommun

Utifrån kommunfullmäktiges politiska inriktningar och ambitioner inom åtta områden<sup>3</sup> har kommunfullmäktige beslutat om målområden för varje område som fullmäktige särskilt vill följa. Därefter ska kommunstyrelsen tolka fullmäktiges målområden och konkretisera hur arbetet ska gå till för att fullmäktiges målområden ska nås. För kommunstyrelsens egen styrning krävs tätare uppföljning av hur arbetet går och vilka effekter som uppnås. Kommunfullmäktiges målområden följs upp och redovisas till kommunfullmäktige i delårsrapporter och årsredovisning.

I den Mål och budget som fastställts för 2015 har fullmäktige prioriterat fem av de åtta områdena och fastställt målområden för dessa. Det gäller Barn och unga, Boendemiljö och kommunikation, Miljö och hälsa, Trygg som medborgare och Näringsliv och arbetsmarknad. Uppföljningen har skett via delårsrapport per 30 juni 2015 och då bedömdes samtliga målområden vara möjliga att nå men ytterligare insatser behövs.

Utifrån kommunfullmäktiges målområden lämnade kommunstyrelsen uppdraget till utskotten att lämna förslag på mål som var av väsentlighet för att styra verksamheten för att uppnå fullmäktiges mål. Kommunstyrelsen fastställde i april 2015 nio effektmål, en viljeinriktning och tre resultatmål<sup>4</sup> i enlighet med de förslag som beretts i förvaltning och utskott. Flera av målen är gemensamma för flera utskott och verksamheter, så som att påbörja värdegrundsarbetet och att aktivt verka för lägre sjuktal inom verksamheten. Uppföljningen av kommunstyrelsens mål sker genom redovisning i delårsrapport per 30 juni 2015 till respektive utskott. Någon samlad redovisning till kommunstyrelsen görs inte.

I intervjuerna framkom att kommunstyrelsens förslag till 2016 års mål och budget omfattar samma åtta områden, där fyra prioriteras genom att det fastställs målområden för dessa och följas dem extra noga. Kommunstyrelsen kommer därefter att fastställa mål, metoder och mått för att säkerställa att målen uppnås.

#### *Kommentarer*

<sup>3</sup> Se Mål och budget 2015, med flerårsplan 2016-2018, fastställda i kf 2014-12-01

<sup>4</sup> Kommunstyrelsen, 2015-04-09, § 94

Vi bedömer att kommunen genom de mål som kommunfullmäktige fastställt uppfyller lagens krav på mål och riktlinjer för verksamheten.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förtydliga sambandet mellan kommunfullmäktiges målområden och kommunstyrelsens styrning för att uppnå fastställda målområden.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att följa upp sina fastställda mål, analysera resultatet och vidta åtgärder om det finns risk att målen inte nås. Det kan ske genom att sammanfatta utskottens måluppfyllelse i samband med delårsredovisningen per 30 juni.

## **10.2 Förändring av nuvarande styrsystem**

I intervjuerna framkom att det pågår ett förändringsarbete för att öka den horisontella processorienterade styrningen. Förväntningarna från förtroendevalda och ledande tjänstemän är ett ökat medborgar/brukarfokus och att organisationens flexibilitet ska öka genom att medarbetare i sin profession får större beslutsmandat och ökad problemlösningsförmåga. Nordanstigs kommun deltar med flera medarbetare i en utbildning i effektivare styrning genom ökad processorientering. Kommunen har även inlett ett samarbete med Söderhamns kommun då de planerar att göra liknande förändringar.

Styrning av de stora verksamheterna förväntas ske genom att ekonomistyrningen ändras från nuvarande rambudget till en prestationsbaserad budget. Det innebär ett peng- eller värdecheckssystem där verksamheten får ett belopp för varje elev som väljer eller placeras på den egna skolan eller förskolan. Inom äldreomsorgen innebär systemet ett belopp för varje belagd boendeplats alternativt ersättning för varje utförd eller planerad hemtjänststimme.

I intervjuerna framkom att bildandet av intraprenader kommer att uppmuntras, där uppdrag och villkor fastställs i avtal som följs upp. Intraprenader innebär att en enhet i ordinarie förvaltning får friheten att organisera sitt arbete utifrån uppdraget som fastställts i avtal, samt att ekonomiska över- och underskott övergår i nästa års ingående balans. Intraprenader finns i kommuner sen tidigare, och ledningen avser att bland annat dra lärdom av erfarenheterna i Hudiksvalls kommun.

Den övergripande uppföljningen avses ske genom mätetal vad det gäller volym och prestation samt brukarundersökningar. Ambitionen är att anpassa mål, mått och metoder utifrån de uppgifter som redan finns i t ex nationella register eller det som redan följs upp i nationella undersökningar.

### *Kommentarer*

Vi noterar att de målområden som kommunfullmäktige fastställt och prioriterat är av övergripande karaktär, med betydelse för medborgare och brukare. Det är sedan kommunstyrelsens uppgift är att utveckla ett styrsystem med hög förmåga att styra organisationens insatser för att uppnå det önskade resultatet.

Vi anser att ledningens ambition att förändra ekonomistyrningen eller verka för en mer processorienterad styrning med starkt medborgar- och brukarfokus inte står i konflikt mot att fullmäktige fastställer övergripande mål och att kommunstyrelsen fastställer på vilket sätt de ska styra verksamheten så att målen uppnås.

Vi bedömer också att den kommunala styrningen kan underlättas genom att målen tar sin utgångspunkt i lagstiftningens portalparagrafer då flera av de uppgifter kommunen utför, sker på uppdrag av riksdag och regering. Som exempel kan nämnas skollagen där det fastslås att utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande och en livslång lust att lära, samt förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. För kommunen bör det betyda att när eleven lämnar gymnasiet så ska denne ha kunskaper, färdigheter och värderingar för att leva ett självständigt liv med demokratiska värderingar och de bästa förutsättningarna för att klara sin egen försörjning.

Detsamma gäller för verksamheten som råder under socialtjänstlagen som fastslår att socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och gruppers egna resurser, det som ofta betraktas som ett självständighet och oberoende liv, då socialtjänsten successivt minskar sina insatser i takt med att individens förmågor ökar.

Vi bedömer att det kan vara svårt att inom vissa verksamhetsområden kombinera en processorienterad styrning som verkar utifrån ett systemteoretiskt synsätt med införande av prestationsbudget och intraprenader. Risken finns att den helhetssyn som framhårdas med det systemteoretiska synsättet står i konflikt med en prestationsbaserad ersättning och den frihet som ska finnas för varje intraprenör att lösa uppdraget med tillgängliga medel. Som exempel kan nämnas hemtjänst då ersättning per utförd timme kan generera fler hemtjänsttimmar och ett ökat beroende av hemtjänstinsatser hos den enskilde, inte ökad självständighet genom ett rehabiliterande förhållningssätt hos utföraren.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa vilka effekter som är önskvärda och analysera vilka metoder som är mest effektiva för att nå dit.

Datum som ovan  
KPMG AB

Helene Ersson  
*Kommunal revisor*

Lena Medin  
*Certifierad kommunal revisor*