

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom till
Kommunfullmäktiges presidium

Uppföljning avseende kommunstyrelsens styrning och uppföljning

På uppdrag av oss har PwC gjort en uppföljning av tidigare granskning av kommunstyrelsens styrning och uppföljning.

Vi bifogar rapport över granskningen och instämmer i den revisionella bedömningen. Vi bedömer att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av kommunens samlade ekonomi sker på ett tillfredsställande sätt. Detta grundar vi på att den ekonomiska styrningen är tydlig och att de ekonomiska resultaten de senaste åren varit positiva.

Vi bedömer att kommunstyrelsens verksamhetsmässiga styrning i jämförelse med den tidigare granskningen, inte har utvecklats i någon större utsträckning. Detta grundar vi på att styreffekten fortfarande är begränsad och uppföljningen och utvärderingen av verksamheten kan utvecklas ytterligare. Sambandet mellan mål, resurser och resultat behöver också utvecklas och hanteras i samma process. Styrkedjan från de politiska målen till verksamheten måste säkerställas i större utsträckning. Målen måste bli mer mätbara och utvärderingsbara för att kunna bedöma måluppfyllelsen.

Vi överlämnar rapporten till kommunstyrelsen för handläggning. Revisorerna emotser ett svar på planerade åtgärder senast den 28 februari 2014. Rapporten lämnas till kommunfullmäktiges presidium för kännedom.

För Högsby kommuns revisorer

Margareta Johansson
Ordförande

Jörn Wahlroth
Pär Sturesson

oktober 2013

*Uppföljning avseende
kommunstyrelsens
styrning och uppfölj-
ning*

Högsby kommun

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.2.1.	Revisionskriterier	1
1.3.	Metod.....	1
1.4.	Revisionell bedömning 2010.....	2
2.	Iakttagelser.....	3
2.1.	Styrdokument.....	3
2.2.	Intervjuer.....	4
2.2.1.	Utveckling av styrning och uppföljning	4
2.2.2.	Sambandet mål och resurser	4
2.2.3.	Strategiska frågor	5
2.2.4.	Rollfördelning.....	5
2.2.5.	Uppföljning och utvärdering	6
3.	Revisionell bedömning.....	7
3.1.	Revisionskriterier	8

1. Inledning

1.1. Bakgrund

2010 avrapporterades en granskning av kommunstyrelsens styrning, uppföljning och utvärdering av kommunens samlade verksamhet. Bedömningen var att kommunstyrelsen vid tillfället inte fullt ut levde upp till sitt reglemente avseende styrning och uppföljning. Den revisionella bedömningen som då gjordes och den tid som sedan dess förflutit ger anledning till att genomföra en uppföljning.

När kommunstyrelsen i maj 2010 behandlade rapporten hänvisades till det arbete som redan påbörjats och initierats, samt att en ny avstämning av arbetsformerna bör göras inom två år.

1.2. Revisionsfråga

Bedriver kommunstyrelsen en ändamålsenlig och ur ekonomisk synvinkel tillfredsställande verksamhet?

1.2.1. Revisionskriterier

- Hur har kommunstyrelsen bedrivit arbetet vidare för att utveckla styrningen, uppföljningen och utvärderingen av kommunens samlade verksamhet?
- Har sambandet mellan mål, resurser och resultat tydliggjorts i modellen för styrning och uppföljning?
- Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att öka utrymmet för strategiska frågor?
- Hur ser rollfördelningen och samverkan ut mellan kommunstyrelsen, utskotten och tjänstemannaorganisationen?
- Hur följer utskotten upp och utvärderar verksamheten?

1.3. Metod

Intervjuer har skett med: Victoria Schön Månsson, ekonomichef, Magnus Gabrielson, ordförande utbildningsutskottet, Pernilla De Vries, personalchef, Jonas Erlandsson, ordförande i kommunlednings- och socialutskottet, Joakim Malmdahl, kommunchef, Ingemar Svanström, ordförande i kommunstyrelsen, Carl-Axel Blom, ordförande i personalutskottet, Anders Johansson, verksamhetschef, Anders Svensson vice ordförande i kommunstyrelsen, Diana Bergeskans, ledamot i kommunlednings- och socialutskottet och Stellan Lindberg, utredare.

Genomgång av följande dokument har skett: Reglemente för kommunstyrelsen, Ledarpolicy för Högsby kommun, antagen av kommunstyrelsen 2010-03-26, Högsby kommuns ledningsorganisation, daterad 2012-10-25, Delegationsordning för Högsby kommunstyrelse, Årsredovisning 2012, Budget 2013, Delårsrapport 2013 samt Budget 2014.

Kommunchefen har sakgranskat rapporten.

1.4. Revisionell bedömning 2010

”Vi bedömer att kommunstyrelsen har inlett ett arbete med att få ekonomin i balans. Detta har inneburit att verksamhetsstyrningen kommit i andra hand. Kommunen har ett ackumulerat underskott (år 2008) på 20,6 mkr. Resultatet för år 2009 visar på ett positivt resultat cirka 6 mkr. Prognosen för 2010 pekar på ett resultat på +10 mkr. Det skulle innebära att det ackumulerade underskottet som är kvar att återställa uppgår till 4,6 mkr.

Vi bedömer att i det fortsatta arbetet med målstyrning behöver sambandet mellan mål, resurser och resultat tydliggöras. En modell för styrning och uppföljning av de mål som finns i budgeten håller på att införas. Vi anser att detta är bra initiativ. Det är viktigt att kommunens ambitionsnivå harmonierar med de resurser som tilldelas.

Det är angeläget att göra tydliga politiska prioriteringar när resurserna är begränsade. Vidare är det angeläget att besluten är av långsiktig karaktär så att riktlinjerna för kommunens framtid blir tydliga.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har alldeles för många beslutsärenden på sin agenda vilket innebär att för lite tid avsätts för strategiska frågor. Vi anser att det är viktigt att de strategiska frågorna får tillräckligt utrymme. Detta kan ske genom att kommunstyrelsen delegerar fler ärenden till utskotten.

Vi bedömer att utskotten inte i tillräcklig omfattning arbetar med sina uppdrag som framgår av kommunstyrelsens reglemente exempelvis:

- Följa upp och utvärdera verksamheterna
- Bereda ärenden som rör mål och riktlinjer

Vi bedömer att relationsproblem och bristande förtroende inom styrelsen samt mellan kommunstyrelsens ordförande och förvaltningens företrädare påverkar arbetsklimatet i kommunen.

På grund av ovanstående bedömer vi att kommunstyrelsen för närvarande inte fullt ut lever upp till sitt reglemente avseende styrning och uppföljning av kommunens samlade verksamhet.

2. Iakttagelser

2.1. Styrdokument

Vid tidpunkten för den tidigare granskningen pågick ett arbete med ett nytt övergripande styrdokument. I februari 2010 antog kommunfullmäktige "Högsby kommuns styrsystem". Styrsystemet beskriver rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Systemet beskriver att de övergripande målen måste brytas ned till mål för respektive utskott och till kommunens verksamheter. Målen ska upprättas enligt modellen balanserade styrkort. Utifrån dessa formas verksamhetsplaner som utskotten ska godkänna.

Det balanserade styrkortet ska vara indelat efter mallen vision, inriktningsmål, strategier för att uppnå målen, mått och nyckeltal, samt uppföljning och handlingsplaner.

Vidare anges angående budgeten att det måste finnas mätbara verksamhetsmål för att kunna säkerställa verkställigheten av budgetens ambitioner.

I styrdokumentet framgår att mål, produktionsmått och resurs, ska hanteras i en gemensam process.

Uppföljning av styrkortet ska ske kontinuerligt. Utskotten ska rapportera avvikelser med förslag till åtgärder till kommunstyrelsen.

Under åren 2011 och 2012 har kommunens vision och övergripande mål varit föremål för översyn. En ny vision och nya inriktningsmål har antagits av kommunfullmäktige i november 2011. I samband med detta gav kommunfullmäktige i uppdrag att se över inriktningsmålen och bland annat uppföljningsrutinerna. I juni 2012 fattades beslut om nya inriktningsmål.

Av kommunens budgetdokument framgår att en resursfördelningsmodell tillämpas för verksamheterna barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg. Utgångspunkten för modellen är den demografiska utvecklingen.

I budgeten slås fast att med budgetavvikelse avses såväl avvikelse i verksamhet som belopp. Respektive utskott har en skyldighet att utifrån sina befogenheter vidta åtgärder. Om utskotten inte kan hantera avvikelsen finns en skyldighet att lyfta ärendet till kommunfullmäktige och lämna förslag till åtgärder.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår utskottens uppgifter. Den huvudsakliga uppgiften för ett utskott är att följa upp och utvärdera verksamheterna.

2.2. Intervjuer

2.2.1. Utveckling av styrning och uppföljning

I kommunstyrelsens svar till revisionen i maj 2010 hänvisades till aktiviteter som påbörjats för att utveckla styrning och uppföljning. I intervjuerna får vi en samstämmig bild av att medvetenheten ökat om betydelsen att arbeta med mål, men att det av kommunfullmäktige antagna styrsystemet ändå inte fått det genomslag som var tänkt.

Vid en jämförelse mellan tidigare mål och de nya så kan vi notera att de varit relativt statistiska över tiden och saknar i många fall en objektiv mätbarhet.

I budgetberedningen, såväl som i utskottens beredning, saknas till stor del kopplingen mellan mål och resurs. De ekonomiska förutsättningarna diskuteras separat från de kvalitativa förväntningar som ska ställas på verksamheten.

Styrsystemets förankring i organisationen bedöms som låg. Kunskapen om målen varierar i organisationen, men en relativt samstämmig uppfattning är att målen är relativt okända hos medarbetarna, och inom vissa verksamheter kan det finnas brister i kunskaper om målen i chefsledet. Några ger uttryck för att cheferna på mellan nivå inte tar styrmodellen till sig.

Inom utbildningsverksamheten och den sociala verksamheten uppfattas att det sker en viss utveckling i användandet av styrkortet. De anser att det måste finnas en långsiktighet i arbetet med att utveckla modellen.

Samtidigt menar några att det är nödvändigt att förenkla nuvarande modell för att lättare kunna implementera modellen i organisationen och att få mål som är objektivt mätbara. Flera hänvisar till ett projekt baserat på ett systemtänkande inom äldreomsorgen, där delaktighet skapats bland medarbetarna. Metoden är enkel och bedöms kunna ge bättre kvalitet och högre effektivitet. Erfarenheterna har varit goda, och en redovisning har skett i kommunstyrelsen.

Det har genomförts ett ledarskapsprogram i kommunen. Det kommer också att genomföras en medarbetardag för all personal i kommunen.

Utskottens arbete präglas av att ofta fokusera på de frågor som i det kortsiktiga perspektivet behöver hanteras. Utskotten skulle kunna ta ett ökat ansvar för den långsiktiga strategiska styrningen av verksamheten, enligt de intervjuade.

2.2.2. Sambandet mål och resurser

Av intervjuerna framgår att det fortfarande saknas en "kultur" av att arbeta med mål och resurs utifrån hur resursen förhåller sig till ambitionsnivån i målen. Den översyn som har genomförts av inriktningsmålen har inneburit mindre förändringar.

Vid fråga om det mest kritiska fångas med nuvarande struktur och målformuleringar, uttrycks en relativt stor tveksamhet.

Målstrukturen behöver också bearbetas för att stärka kedjan och sambandet mellan de övergripande målen, inriktningsmålen och resultatmålen. Detta är angeläget för att styrkedjan från de politiska målen ska få genomslagskraft ute i verksamheten. Idag finns uppfattningen att denna kedja bryts.

2.2.3. Strategiska frågor

Till viss del har det strategiska inslaget i kommunstyrelsen ökat, genom att på dagordningen ta upp tematiska inslag med för verksamheterna viktiga utvecklingsfrågor.

Kommunstyrelsen har fortfarande många ärenden på agendan. Till någon del har kommunstyrelsens delegation förändrats. En översyn av delegationsordningen pågår för närvarande. I sammanhanget ska påpekas att såväl förtroendevalda som tjänstemän anser att frågorna beslutas på rätt nivå i organisationen.

Den bild som framkommer kring utskottens arbete är att de fortfarande behöver utveckla och ta en mer aktiv del avseende strategiska frågor och utvärdering av verksamheten.

2.2.4. Rollfördelning

Vid förra granskningstillfället genomsyrades organisationen av bristande förtroende mellan förtroendevalda och mellan kommunstyrelsens ordförande och tjänstemanorganisationen. Intervjuerna ger nu en samstämmig bild av ett förtroendefullt klimat mellan förtroendevalda och mellan förtroendevalda och tjänstemän.

I tidigare granskning framkom viss tveksamhet kring modellen med utskott. Av intervjuerna framgår att organisationen med utskott nu är väl etablerad, även om utskottens arbete kan utvecklas ytterligare. Den politiska organisationen känns väl anpassad till kommunens storlek.

Några av de intervjuade ger uttryck för en viss tveksamhet, även om det i dagsläget fungerar tillfredsställande, till att ha en och samma verksamhetschef för både utbildnings- och sociala området, samtidigt som det finns två utskott som hanterar dessa frågor. Även här är den sammantagna bilden från intervjuerna att modellen med en verksamhetschef är väl anpassad efter kommunens storlek.

Beredningen av ärenden anses av de intervjuade i de allra flesta vara av tillfredsställande kvalitet.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår kommunledningsutskottets roll där bland annat följande frågor ingår:

- kommunövergripande frågor
- ekonomiska ramar
- budget och bokslut

Av intervjuerna framgår att utskottet inte har någon roll i budgetberedningsprocessen, utan en separat beredningsgrupp har skapats där kommunstyrelsens ordförande och utskottets ordförande ingår. Denna ordning avviker från reglementet, men anses av de intervjuade vara det som fungera bäst.

2.2.5. Uppföljning och utvärdering

Av intervjuerna framgår att uppföljningen huvudsakligen fokuserar på det finansiella. Vid finansiell obalans i budgeten sker analys och rapportering från utskott till kommunstyrelsen. Innevarande år har noterats ett stort underskott inom utbildningsutskottets verksamhet. Det finns enligt de intervjuade en förklaring och acceptans för den större delen av underskottet. Ärendet har inte lyfts till kommunfullmäktige avseende begäran om tilläggsanslag.

I uppföljningen uppmärksammas verksamheten mer idag än vid granskningen år 2010, men det lever inte upp till intentionerna i Högsby kommunens styrsystem.

I sociala utskottet och utbildningsutskottet sker vid varje utskottssammanträde en genomgång av styrkortet. Rapporteringen till kommunstyrelsen avseende avvikelse i verksamheten utifrån styrkortet sker mer sällan.

I samband med uppföljningen av verksamhetsmålen i delårsrapporten och årsredovisningen så är det kommunchefen och verksamhetschefen som gör en bedömning av måluppfyllelsen, viss avstämning sker i ledningsgruppen.

Både förtroendevalda och tjänstemän upplever nu en bättre balans än tidigare i de uppdrag som ges till tjänstemannaorganisationen. Samtidigt bör formerna för återkoppling av verkställigheten bli bättre.

Återkopplingen av utvärderingarna behöver också ske till verksamheterna i större utsträckning.

3. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av kommunens samlade ekonomi sker på ett tillfredsställande sätt. Detta grundar vi på att den ekonomiska styrningen är tydlig och att de ekonomiska resultaten de senaste åren varit positiva. Prognosen för år 2013 visar också på ett positivt resultat. I sammanhanget ska noteras att under år 2010 fick kommunerna ett extra konjunkturstöd och åren 2012 och 2013 har återbetalningen av AFA-pengarna bidraget till de positiva resultaten.

Vi bedömer att kommunstyrelsens styrning genom mål för verksamheten, i jämförelse med den tidigare granskningen, inte utvecklats i någon större utsträckning. Detta grundar vi på att styreffekten fortfarande är begränsad och uppföljningen och utvärderingen av verksamheten kan utvecklas ytterligare. Sambandet mellan mål, resurser och resultat behöver också utvecklas och hanteras i samma process. Styrkedjan från de politiska målen till verksamheten måste säkerställas i större utsträckning. Målen måste bli mer mätbara och utvärderingsbara för att kunna bedöma måluppfyllelsen.

De strategiska frågorna har fortfarande allt för litet utrymme på dagordningen. Utskottens roll och ansvar behöver tydliggöras ytterligare.

Arbetsklimatet i kommunen och mellan politik och tjänstemän fungerar idag tillfredsställande.

Vi anser att kommunstyrelsen har ett ansvar för att beslutade styrprinciper efterlevs.

3.1. Revisionskriterier

3.1.1. Hur har kommunstyrelsen bedrivit arbetet vidare för att utveckla styrningen, uppföljningen och utvärderingen av kommunens samlade verksamhet?

Vi anser att det är bra att kommunfullmäktige fattat beslut om "Högsby kommuns styrsystem". Det arbete som bedrivits har ökat medvetenheten om vikten av att styra med mål och kunna utvärdera verksamheten. Av granskningen framgår att kommunen är långt ifrån en kultur där målen är en del i en väl utvecklad styrning av den kommunala verksamheten. Det som framförallt styr idag är de ekonomiska resurserna. Dessa saknar i sin tur koppling till verksamhetsmålen.

Inom den mjuka sektorn arbetas aktivt med styrkortet. Samtidigt kan vi från intervjuerna konstatera att det finns delade meningar om meningsfullheten att bygga vidare på nuvarande modell. I en sådan situation är det av vikt att bestämma om en utveckling eller revidering av befintlig modell ska ske.

Med nuvarande beslut har kommunstyrelsen ansvar för att kommunfullmäktiges beslut om Högsby kommuns styrsystem följs och att den genomsyrar organisationen. Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver öka sin aktivitet i detta avseende. Om en revidering av nuvarande system ska ske, behöver ett beslut tas om detta.

3.1.2. Har sambandet mellan mål, resurser och resultat tydliggjorts i modellen för styrning och uppföljning?

Vi delar uppfattningen som framkommer i intervjuerna att kopplingen mellan mål och resurs är svag. Målen är relativt statiska över tiden och är sällan föremål för diskussion när utskotten, budgetberedningen eller kommunstyrelsen diskuterar verksamheternas finansiella förutsättningar och behov.

Det av kommunfullmäktige beslutade styrsystemet tar sikte på en process där mål, verksamhet och dess finansiering hanteras i en gemensam process. Kommunstyrelsen har att styra arbetet i denna riktning.

En svaghet i nuvarande system är att många mål saknar en objektiv mätbarhet. Systemet bygger istället på en bedömning av olika verksamhetsaktiviteter. Ibland kan detta vara nödvändigt att väga måluppfyllelsen på detta sätt, men ett större inslag av mål med mätbara och utvärderingsbara indikatorer bör eftersträvas.

Vi delar uppfattningen att målstrukturen även behöver stärkas avseende sambanden mellan de övergripande målen och verksamheternas mål.

3.1.3. Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder för att öka utrymmet för strategiska frågor?

Kommunstyrelsen har fortfarande många ärenden på sin dagordning. Det har införts tematiska inslag för att öka utrymmet för de strategiska frågorna. Vi anser att utskottens roll i detta sammanhang bör tas med i beaktning för att öka utrymmet för de strategiska frågorna.

3.1.4. Hur ser rollfördelningen och samverkan ut mellan kommunstyrelsen, utskotten och tjänstemannaorganisationen?

Rollerna i organisationen bedöms som förhållandevis tydliga. Ett förtroendefullt klimat präglar samarbetet mellan förtroendevalda och tjänstemannaledningen. Nuvarande organisationen anses som lämplig för Högsbys kommuns storlek. Vi bedömer att det är bättre att diskutera hur kommunen ska utveckla styrning och uppföljning med befintlig organisation. Som vi noterat ovan så anser vi att utskotten bland annat måste ta en större roll i de strategiska frågorna och i utvärderingen av verksamheten både avseende ekonomi och verksamhetsmål.

3.1.5. Hur följer utskotten upp och utvärderar verksamheten?

Den uppföljning som sker är i stort finansiell. Genom att den verksamhetsmässiga styrningen utgår från objektiva mätbara faktorer och en transparent redovisning av resultaten ökar möjligheten för utskotten att utvärdera verksamheten. Med utvärderingarna som utgångspunkt kan utskotten i erforderliga fall föreslå åtgärder.

2013-11-12

Pär Stureson
Certifierad kommunal revisor

Åsa Bejvall
Uppdragsledare/ certifierad kommunal revisor