

Härnösands kommuns revisorer

Till

Kommunstyrelsen
Arbetslivsnämnden
Samhällsnämnden
Skolnämnden
Socialnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

2021-06-10

Revisionsrapport ”Granskning av styrmodell”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av kommunens styrmodell.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen och berörda nämnder lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 4 oktober 2021. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lana.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Sigge Tjernlund
Ordförande

Ingrid Flodin
Vice ordförande

Bo-Anders Öberg
2:a vice ordförande



Granskning av styrmodell

Rapport

Härnösands kommun

KPMG AB

2021-06-10

Antal sidor 11



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunövergripande styrning	5
3.2	Nämndernas styrning	6
3.3	Uppföljning och rapportering	8
3.4	Utbildning av förtroendevalda	10
4	Slutsats och rekommendationer	11
4.1	Rekommendationer	11

2 Sammanfattning

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens styrmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens styrmodell tillämpas i kommunens arbete med planering och uppföljning samt uppfyller ändamålsenliga effekter i styrningshänseende.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens styrmodell är tydlig och tillämpas i planering och uppföljning, men att styrning och utveckling i vissa delar behöver utvecklas för att säkerställa tydlighet och lärande.

Vi anser att utformningen av den övergripande målstyrningsmodellen är enkel och överskådlig. Vi är positiva till att resultatuppdragen är mätbara, men vill understryka vikten av att utfallet i tillräckligt hög utsträckning är påverkbart av ansvarig nämnd under planåret. Vi anser annars att det finns en risk att resultatuppdragens styreffekt minskar. Vi ser positivt på den pågående löpande utveckling som sker av styrmodellen.

Vi konstaterar att resultatuppdragen redovisas i verksamhetsplanerna. Dock ser vi en variation i om och hur måluppfyllelse planeras att uppnås, liksom om nämnden formulerat egna mål. Vi anser att styrelse och nämnd i verksamhetsplanen bör tydliggöra hur resultatuppdraget avses att uppnås. Vi bedömer annars att resultatuppdragens styreffekt riskerar att minska, och att verksamhetsplaneringen är ett väsentligt verktyg för nämnden att säkerställa måluppfyllelse.

Vi konstaterar att resultatuppdragen redovisas och kommenteras i såväl delårsrapporter som verksamhetsberättelser. Sammantaget bedömer vi att den formella rapporteringen av måluppfyllelse är tydlig då den baseras på mätbart utfall. Det gör det också möjligt att utvärdera nämndernas resultat, och utgöra ett relevant underlag för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vi anser dock att analys och bedömning av utfall kan utvecklas vidare såväl i delårsrapporter som verksamhetsberättelse som stöd för utveckling och lärande. Vi bedömer att uppföljningen endast i begränsad utsträckning bidragit till och används i detta syfte.

Vi anser att det framöver finns behov av att säkerställa att samtliga förtroendevalda i styrelse och nämnder har tillräckliga kunskaper och förståelse för kommunens styrmodell och dess tillämpning, där obligatorisk utbildning bör utgöra en del.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen/nämnd/ och granskade nämnder att

- Utveckla och tydliggöra hur resultatmålen ska uppnås, se avsnitt 3.2.1.
- Utveckla och nyttja uppföljning och analys av resultatuppdrag i syfte fortsatt utveckling och lärande, se avsnitt 3.3.1.
- Säkerställa att förtroendevalda har kunskaper och förståelse för kommunens styrmodell och dess tillämpning, se avsnitt 3.4.1.

3 Inledning/bakgrund

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens styrmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Enligt kommunallagen beslutar kommunfullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst bland annat mål och riktlinjer för verksamheten. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och de kommunala bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Nämnder och bolag ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt.

Revisorerna bedömer att det finns risk för att kommunens styrning inom ramen för kommunens styrmodell inte är tillräckligt tydlig med avseende på bland annat styreffekter, mätbarhet och uppföljning, och att det är väsentligt för att uppnå förväntade effekter.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens styrmodell behöver granskas.

3.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunens styrmodell tillämpas i kommunens arbete med planering och uppföljning samt uppfyller ändamålsenliga effekter i styrningshänseende.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Säkerställs en sammanhållen styrkedja i arbetet med målstyrning?
- På vilket sätt tar sig verksamhetsplanen uttryck i nämndens övergripande planering av verksamheten?
- Är uppföljning och återsrapportering av måluppfyllelse tydlig? Är uppföljningen tillräcklig utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt?
- Återsrapporteras måluppfyllelsen till kommunfullmäktige på ett sådant sätt att det är möjligt att värdera nämndernas resultat?
- Säkerställs lärande och utveckling baserat på uppföljning av resultat och mätetal?
- Har utbildning av berörda förtroendevalda i styrmodellen och dess tillämpning genomförts?

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunens övergripande verksamhetsstyrning. De kommunala bolagen ingår inte i granskningen.

Granskningen avser kommunstyrelsen, arbetslivsnämnden, samhällsnämnden, skolnämnden och socialnämnden.



Härnösands kommun
Granskning av styrmodell

2021-06-10

3.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

3.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av reglementen, riktlinjer, årsplaner, verksamhetsplaner, delårsrapporter och verksamhetsberättelser.
- Intervjuer med berörda tjänstepersoner, däribland förvaltningschefer och verksamhetscontroller.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade.

4 Resultat av granskningen

4.1 Kommunövergripande styrning

Härnösands kommun tillämpar en modell för mål och resultatstyrning som innehåller en kedja från vision och mål till konkreta resultatuppdrag med tillhörande styrtal/målnivåer.¹

I målprogram 2020-2023 utgör *Vision 2023: Härnösand bygger en hållbar framtid* den övergripande nivån. Nästa nivå är kommunens övergripande mål. De fastställs av kommunfullmäktige, och följs upp med sikte på 2023. Det finns åtta övergripande mål fördelade på två perspektiv – Härnösandsperspektivet respektive organisationsperspektivet.

Kommunens övergripande mål 2020-2023:

1. Attraktivt boende med levande mötesplatser
2. Kreativt företagande med mångsidig arbetsmarknad
3. Ledande miljökommun med aktivt omställningsarbete
4. Kunskapsstaden där alla kan växa
5. Jämställd och solidarisk välfärd av hög kvalitet
6. God service med gott bemötande
7. Framtidens arbetsgivare
8. Välskött och stabil ekonomi

Mål 1-4 avser Härnösandsperspektivet, medan mål 5-8 avser organisationsperspektivet. Utifrån de övergripande målen fastställer kommunfullmäktige årligen kortsiktiga mål i form av resultatuppdrag med tillhörande styrtal för varje nämnd.

Resultatuppdragen anger nämndernas viktigaste prioriteringar för det kommande året. Nämnderna återredovisar resultatuppdragen till kommunfullmäktige som ett led i den samlade mål- och resultatstyrningen. Bedömningen av måluppfyllelsen baseras till stor del på utfallet av styrtalen. Det finns exempel på resultatuppdrag som kan betraktas som övergripande eller av indirekt karaktär, vilket kan medföra att rådgivningen över utfallet för ansvarig instans är begränsad – i vart fall inom ett ettårsperspektiv. Exempel på sådana resultatuppdrag är *Medborgarnas bedömning av kommunen som en plats att bo och leva på ska öka* (KS) och *Antalet resor i kollektivtrafik ska öka* (SAM). Detta kan jämföras med exempelvis resultatuppdraget *Andelen miljöbilar inom organisationen ska öka* (SAM).

Nämnderna kan utöver detta formulera egna mål för sitt arbete med utgångspunkt från kommunens vision och övergripande mål.

¹ Årsplan 2020, avsnitt 3 Målprogram 2020-2023.

Arbete med att utveckla kommunens styrmodell pågår sedan år 2019 i processform, under namnet Styrleden. I arbetet med årsplan 2021 har bland annat arbetet med omvärlds- och invärldsanalys utvecklats. Detta har även vidareutvecklats ytterligare inför år 2022, där också former för ökad delaktighet inom verksamheterna förbättrats. Därutöver kan nämnas att koppling mellan de övergripande målen och målen i Agenda 2030 kartlagts och tydliggjorts i årsplan 2021. Vidareutveckling av målprogrammet utgör ett kommande steg.

4.1.1 Bedömning

Vi anser att utformningen av den övergripande målstyrningsmodellen är enkel och överskådlig.

Vi är positiva till att resultatuppgifterna är mätbara, men vill understryka vikten av att utfallet i tillräckligt hög utsträckning är påverkbart av ansvarig nämnd under planåret. Vi anser annars att det finns en risk att resultatuppgifternas styreffekt minskar.

Samtidigt är de övergripande målen fastställda för perioden 2020-2023, vilket möjliggör ett längre tidsperspektiv vid utformning av resultatuppgifter och exempelvis använda slutmål för hela perioden med tillhörande årliga etappmål.

Vi ser positivt på den pågående löpande utveckling som sker av styrmodellen.

4.2 Nämndernas styrning

Enligt ekonomistyrningsreglementet² ansvarar nämnderna bland annat för att verksamheten bedrivs i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda mål och riktlinjer. Nämnderna ska senast i november delge kommunfullmäktige en verksamhetsplan för kommande budgetår. Nämnderna kan utöver detta formulera egna mål för sitt arbete med utgångspunkt från kommunens vision och övergripande mål.

Kommunstyrelsen

I styrelsens verksamhetsplan 2020 redovisas resultatuppgifterna, men det framgår inte någon beskrivning av åtgärder eller liknande som ska bidra till att målen uppnås.

Vid intervju lyfts det pågående utvecklingsarbetet kring styrning som en viktig del i arbetet med att uppnå målen. En förklaring kring detta är att kommunstyrelsens resultatuppgifter till sin karaktär i huvudsak är kommungemensamma. De verksamheter som kommunstyrelsen direkt ansvarar för är i huvudsak stöd- och serviceverksamheter som berörs indirekt av resultatuppgifterna.

Arbetslivsnämnden

I nämndens verksamhetsplan 2020 finns för resultatuppgifterna en övergripande beskrivning av åtgärder som ska bidra till att målen uppnås. Nämnden har inte formulerat några egna nämndsmål.

Vid intervju framkommer att det under året har initierats ett målarbete inom förvaltningen med sikte på år 2021 och framåt. I samband med detta har en egen

² Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun, KF 2020-02-24.

omvärlds- och trendspaning genomförts. För att tydliggöra helhetsbilden har ett gemensamt mål samt delmål formulerats, och för att uppnå dessa mål har, strategiska uppdrag med tillhörande aktiviteter utformats. Arbetet har huvudsakligen skett i förvaltningens ledningsgrupp, och ytterligare arbete för att involvera nämnd och skapa delaktighet hos medarbetare görs eftersom.

Samhällsnämnden

I nämndens verksamhetsplan 2020 finns för resultatuppdragen en övergripande beskrivning av åtgärdsområden som planeras under året. Därutöver har egna nämndsmål med tillhörande mått kopplat till övergripande mål 6 God service och gott bemötande formulerats. Därutöver anges att verksamheterna kommer att arbeta mot flera övergripande mål med strategiska aktiviteter, som beskrivs i textform.

Vid intervju framkommer att arbetet med att ta fram verksamhetsplanen har utvecklats de senaste åren. Det har inneburit ett ökat fokus på arbete kring mål och strategier, jämfört mot tidigare som mer ensidigt fokuserade på ekonomi. Inom nämnden finns en budgetberedningsgrupp där djupare diskussioner förs med stöd och underlag från förvaltningen, och som sedan ger förslag till nämnden där resultatuppdrag och nämndsmål processas vidare innan fastställande.

Förvaltningen har också arbetat vidare med att aktivt fördela strategiska aktiviteter i systemet Hypergene, vilket upplevts positivt och har medfört en ökad tydlighet inom verksamheten.

Skolnämnden

I nämndens verksamhetsplan 2020 finns för resultatuppdragen en övergripande beskrivning av satsningar inom fokusområden, som syftar till att uppnå målen. Därutöver har nämnden formulerat ett eget mål med tillhörande indikatorer i form av beskrivningar. Indikatorerna ska följas upp och analyseras mot resultaten av olika mätningar och utfall av brukarenkäter.

Vid intervju framkommer att resultatuppdragen uppfattas ligga i linje med huvuduppdraget på en övergripande nivå, och att nämndens mål är grundläggande för att uppnå resultatuppdraget.

Under året har ett stort arbete skett utifrån att nämndsmålet varit nytt och långsiktigt. Strukturen för åtgärder har därefter utvecklats utifrån skolans systematiska kvalitetsarbete, bl a genom att tre strategiska fokusområden som stödjer styrkedjan tagits fram som i stor omfattning bedöms påverka hur väl målen nås. De tre fokusområden är nyanländas lärande, digitalisering och kompetensförsörjning.

Socialnämnden

I nämndens verksamhetsplan 2020 kommenteras resultatuppdragen, men det framgår inte någon beskrivning av åtgärder eller liknande som ska bidra till att målen uppnås.

Vid intervju framkommer att nämnden arbetat aktivt med utveckling av förslag till resultatuppdrag. Därutöver planeras ett arbete under året för att utveckla nämndsmål

inför kommande verksamhetsplan. Vidare har beskrivning av åtgärder utvecklats något i verksamhetsplanen för kommande år.

4.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att resultatuppgifterna redovisas i verksamhetsplanerna. Dock ser vi en variation tydligheten i hur måluppfyllelse planeras att uppnås, liksom om nämnden formulerat egna mål.

Vi anser att styrelse och nämnd i verksamhetsplanen bör tydliggöra hur resultatuppgifterna avses att uppnås. Vi vill poängtera att det inte behöver handla om detaljerade aktiviteter, men bör innefatta exempelvis en beskrivning av de områden som prioriteras utifrån resultatuppgifterna, hur de områdena förväntas bidra till måluppfyllelse samt vidare att områdenas utveckling följs upp löpande under året för att säkerställa att avsedda effekter uppnås.

Vi bedömer annars att resultatuppgifternas styreffekt riskerar att minska, och att verksamhetsplaneringen är ett väsentligt verktyg för nämnden att säkerställa måluppfyllelse.

4.3 Uppföljning och rapportering

Nämnderna ska enligt ekonomistyrningsreglementet upprätta en delårsrapport som innehåller en uppföljning av nämndens resultatuppgifter samt eventuella övriga mål. För helåret ska en verksamhetsberättelse redovisas, där det ska framgå om den framtagna verksamhetsplanen har genomförts och på vilket sätt den har hjälpt till att förverkliga kommunfullmäktiges övergripande mål.

Kommunstyrelsen

I såväl styrelsens delårsrapport som verksamhetsberättelse redovisas de nämndspecifika resultatuppgifterna från fullmäktige, och utfallet kommenteras samt åtgärder som genomförts eller pågår för att bidra till måluppfyllelse redovisas. I delårsrapporten görs även en kortfattad bedömning av helårsutfallet, och i verksamhetsberättelsen en kortfattad bedömning av måluppfyllelse.

Vid intervju framkommer att strukturen upplevs bidra till en tydlig uppföljning. Analys och bedömningar av utvecklingen upplevs ha blivit allt bättre, men det finns behov av att utveckla detta ytterligare. Som en del av lärandet görs förändringar av resultatuppgifter utifrån uppnådda erfarenheter och bedömningar.

Arbetslivsnämnden

I såväl nämndens delårsrapport som verksamhetsberättelse redovisas de nämndspecifika resultatuppgifterna från fullmäktige, och utfallet kommenteras.

Vid intervjuer framkommer att uppföljningen upplevs tydlig, där målen rapporteras utifrån verksamhetsplanen. De indikatorer som rapporteras upplevs i viss mån kunna förbättras, och några förslag på detta har nämnden gett inför år 2021. Dock finns behov av att utveckla indikatorer ytterligare framöver, som är direkt kopplade till verksamheten.

2021-06-10

Vidare upplevs det inte som att uppföljning har bidragit i nämnvärd omfattning till lärande och utveckling, men nya upplägget utifrån det genomförda målarbetet bedöms skapa förutsättningar för detta.

Samhällsnämnden

I såväl nämndens delårsrapport som verksamhetsberättelse redovisas de nämndspecifika resultatuppgifterna från fullmäktige, och utfallet kommenteras. Dock redovisas inte någon uppföljning av de nämndsmål som fanns formulerade i verksamhetsplanen.

Vid intervju nämns att gällande uppföljning så upplevs att det finns behov av att utveckla uppföljning inom vissa delar medan det inom andra delar i första hand gäller att bibehålla nuvarande nivå. Vidare lyftes att det fortfarande inte finns någon direkt koppling mellan uppföljning av ekonomi respektive mål.

Skolnämnden

I såväl nämndens delårsrapport som verksamhetsberättelse redovisas de nämndspecifika resultatuppgifterna från fullmäktige, och utfallet kommenteras. Dock redovisas inte någon uppföljning av det nämndsmål som fanns formulerat i verksamhetsplanen.

Vid intervju nämns att uppföljning i huvudsak traditionellt har rapporterats i de formella periodvisa uppföljningsrapporterna. Under året har ett utvecklingsarbete skett för att utveckla en mer dialogbaserad uppföljning. Det innebär att vid några tillfällen per år följa upp olika delar med större djup och bredd, som grund för fortsatt lärande och utveckling av verksamheten. Exempel på ett sådant planerat område är trygghet och studiero.

Socialnämnden

I såväl nämndens delårsrapport som verksamhetsberättelse redovisas och kommenteras de nämndspecifika resultatuppgifterna från fullmäktige, samt åtgärder som genomförts eller pågår för att bidra till målfyllnelse redovisas.

4.3.1 Bedömning

Vi konstaterar att resultatuppgifterna redovisas och kommenteras i såväl delårsrapporter som verksamhetsberättelser. Sammantaget bedömer vi att den formella rapporteringen av målfyllnelse är tydlig då den baseras på mätbart utfall. Det gör det också möjligt att utvärdera nämndernas resultat, och utgöra ett relevant underlag för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

Vi anser dock att analys och bedömning av utfall kan utvecklas vidare såväl i delårsrapporter som verksamhetsberättelse som stöd för utveckling och lärande. Vi bedömer att uppföljningen endast i begränsad utsträckning bidragit till och används i detta syfte. Samtidigt uppfattar vi att det pågående utvecklingsarbetet, såväl på övergripande nivå som inom flera nämnder, redan har och ytterligare kommer att stärka uppföljningsarbetet och dess användning för fortsatt utveckling och lärande.

4.4 Utbildning av förtroendevalda

Vid intervjuer framkommer det att utbildning för förtroendevalda ledamöter i kommunstyrelsen genomförts i början på mandatperioden, men inte i nämnderna.

Enligt intervjuade är en viktig del i det pågående utvecklingsarbetet ett mer stegvis angreppssätt. Genom att pröva nytt, ta vara på uppnådda erfarenheter och fortsätta vidareutveckla arbetssätt och moment sker lärande och förankring parallellt med genomförande, såväl för politik som förvaltning. Bland annat förväntas detta medföra en större förståelse och delaktighet, och även acceptans för förändringsbehov.

4.4.1 Bedömning

Vi konstaterar att utbildning i styrmodellen och dess tillämpning skett i begränsad omfattning. Vi anser att det angreppssätt som för närvarande tillämpas – ”göra och lära samtidigt” – är tillämplig utifrån det pågående utvecklingsarbetet.

Vi anser dock att det framöver finns behov av att säkerställa att samtliga förtroendevalda i styrelse och nämnder har tillräckliga kunskaper och förståelse för kommunens styrmodell och dess tillämpning, där obligatorisk utbildning bör utgöra en del.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens styrmodell är tydlig och tillämpas i planering och uppföljning, men att styrning och utveckling i vissa delar behöver utvecklas för att säkerställa tydlighet och lärande.

5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelse och nämnder att:

- Utveckla och tydliggöra hur resultatmålen ska uppnås, se avsnitt 3.2.1.
- Utveckla och nyttja uppföljning och analys av resultatuppdrag i syfte fortsatt utveckling och lärande, se avsnitt 3.3.1.
- Säkerställa att förtroendevalda har kunskaper och förståelse för kommunens styrmodell och dess tillämpning, se avsnitt 3.4.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.