
Revisionsrapport

Uppföljande granskning av ledning och styrning samt användandet Stratsys

Vänersborgs kommun

Charlotte Karlsson

*Håkan Olsson
Cert. kommunal revisor*

Juni 2012



Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och förslag	1
2. Inledning.....	2
2.1 Syfte	2
2.2 Omfattning och genomförande	2
2.3 Avgränsning.....	2
3. Bakgrund	2
3.1 Beskrivning av kommunens styrsystem.....	2
3.2 Granskningsresultat 2010.....	3
4. Granskningsresultat 2012.....	5
4.1 Pågående förbättringsarbete.....	6
4.2 Rekommendationer	7

1. Sammanfattande bedömning och förslag

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har Kommunal Sektor inom PwC gjort en uppföljande granskning av den revisionsrapport som presenterades i mars 2010 gällande kommunens arbete med ledning och styrning samt användandet av IT-verktyget Stratsys för detta ändamål.

Syftet med granskningen är att se vilka åtgärder som genomförts under de två år som gått sedan den tidigare granskningen.

Vid granskningen 2010 konstaterades att ”systemet är avsett för ändamålet och uppfyller funktionellt sett vad som är nödvändigt för ett bra informationsutbyte/rapportering mellan kommunstyrelseförvaltningen och de övriga förvaltningarna”. Ett antal förbättringsförslag/rekommendationer lämnades i rapporten.

Den uppföljande granskningen visar att de förbättringsförslag/rekommendationer som lämnades i rapporten i mars 2010 i huvudsak gäller fortfarande. Inga större förändringar eller åtgärder har genomförts med anledning av dessa punkter i dagsläget. Dock har ett förbättringsarbete påbörjats i kommunen.

Våra rekommendationer är att Vänersborgs kommun:

- Beaktar de förbättringsförslag vi tidigare lämnat i det utvecklingsarbete som nu påbörjats i Vänersborg.
- Genomför en översyn av målstyrningsstrukturen. Att målkedjan förtydligas och antalet målnivåer ses över samt att mängden mål på olika nivåer ses över så att kommunfullmäktige i högre grad inriktar sig på att ta ut en färdriktning (VAD skall göras) och lämna detaljstyrningen kring (HUR skall det genomföras) till förvaltningarna.
- Fastställer över hur lång tid utvecklingsområden med inriktningsmål och kommunfullmäktiges förväntade resultat skall gälla. Det vill säga skall de exempelvis vara treåriga, gälla för en mandatperiod eller någon annan tidsram.
- Gör ett ställningstagande kring vilka nivåer målen skall brytas ned i i systemet, för att säkerställa styrningen från vision till verksamhetsnivån.
- I större utsträckning tillser att användare i systemet är de som ansvarar för måluppfyllelsen, för att säkerställa styrningen och att målen får effekt ute i verksamheten. I och med det projekt som nu startat kring att införa Stratsys i verksamhetsstyrningen på alla nivåer finns förutsättningar för att systemet blir ett tydligare verktyg för styrning och ledning.

2. Inledning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har Kommunal Sektor inom PwC gjort en uppföljande granskning av den revisionsrapport som presenterades i mars 2010 gällande kommunens arbete med ledning och styrning samt användandet av IT-verktyget Stratsys för detta ändamål.

2.1 Syfte

Syftet med granskningen är att se vilka åtgärder som genomförts under de två år som gått sedan den tidigare granskningen.

2.2 Omfattning och genomförande

Granskningen har genomförts genom studier av dokument, ledningssystemet Stratsys samt intervjuer med utvecklingschef samt utvecklingsledare på kommunstyrelseförvaltningen. Granskningen avser främst verksamhets år 2011.

2.3 Avgränsning

Granskningen avgränsar sig i huvudsak till en uppföljning av de bedömningar och rekommendationer som PwC lämnade i revisionsrapport i mars 2010.

3. Bakgrund

Syftet med den granskning som genomfördes 2010 var att ge svar på revisionsfrågan om kommunen arbetar på ett ändamålsenligt sätt med ledning och styrning och om kommunens ledningssystem, Stratsys, användes på ett tillfredsställande sätt av kommunledning och nämnder.

Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för styrning och ledning (inkl. uppsiktsplikt) samt utveckling och tillämpning av styrmodeller, budgetprocessen och ledningssystem/verktyg. Vänersborgs kommun använder sedan 2006 IT-stödet Stratsys för målkedjan och uppföljning/rapportering. I dagsläget finns cirka 20 användare i systemet.

3.1 Beskrivning av kommunens styrsystem

Kommunfullmäktige fastställer vision, utvecklingsområden, inriktningsmål och ekonomiska ramar för nämndernas verksamhet i mål- och resursplanen. Av Mål- och resursplan 2011-2013 framgår vad Vision Vänersborg innebär. Allt utvecklingsarbete i Vänersborgs kommun skall präglas av fem generella perspektiv ("barn- och ungdomsperspektivet", "samverkan", "jämsköldhet", "omvärldsoorientering" samt "integration"). Dessutom finns sju utvecklingsområden ("boende", "näringsliv och turism", "kultur och fritid", "utbildning", "serviceskyldighet, samverkan och effektivitet", "lokala miljömål", "medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och ansvar för arbetslösa ungdomar"), till vilka inriktningsmål och förväntade resultat kopplas. Inriktningsmålen skall samtliga nämnder arbeta efter.

I "Arbetsbok – kommunens ledningssystem", daterad 2009-06-29 beskrivs kommunens ledningssystem enligt nedan:

”Kommunens ledningssystem omfattar alla våra verksamheter. Med hjälp av ledningssystemet kan verksamheterna svara mot politikens krav på utveckling av kommunen och kunna redovisa resultat som är både mätbara och tidsbestämda.

Kommunfullmäktige fastställer vision, utvecklingsområden, inriktningsmål och ekonomiska ramar för nämndernas verksamhet i mål- och resursplanen.

Nämnderna bekräftar sina åtaganden genom att nämnderna i budgetprocessen åtar sig att uppfylla de mål som berör verksamheten samtidigt som man på ett övergripande sätt beskriver hur man tänker arbeta för att uppnå dessa mål.

Nämnderna preciserar kommunfullmäktiges inriktningsmål genom att fastslå det som nämnden skall bidra med för att uppfylla det kommunfullmäktige fastställt. Dessutom kan nämnderna ange egna inriktningsmål för de verksamheter som nämnderna leder.

Kommunstyrelsen följer upp, analyserar och agerar efter hur nämnderna arbetar med sina åtaganden åt kommunfullmäktige.

I en uppdragsdialog mellan kommunchefen och förvaltningsledningarna fastställer kommunchefen förväntat resultat.

Förvaltningsledningarna följer upp sina resultat som leder till att nämndernas mål uppfylls. Uppföljningarna har två syften: dels kontrollera att åtagandet utförts och dels att analysera och lära för att ständigt förbättra verksamheten”.

Arbetsboken innehåller vidare beskrivning av processen för att fastställa förväntade resultat och mått, beskrivning av processen för dokumentation, analys och rapportering av det kommungemensamma, begreppsförklaringar, mall avseende resultat- och aktivitetsplan för verksamhetsåret samt mall avseende resultatuppföljning för verksamhetsåret.

För strukturering, sammanställning och rapportering av utvecklingsområden, inriktningsmål, förväntade resultat, mått och aktiviteter används IT-verktyget Stratsys. I samband med tertiäluppföljningarna efter april och augusti samt vid bokslutet görs bedömningar om de förväntade resultaten har uppnåtts eller inte med hjälp av mått som formulerats av den kommunövergripande ledningsgruppen.

3.2 Granskningsresultat 2010

Vid granskningen 2010 konstaterades att ”systemet är avsett för ändamålet och uppfyller funktionellt sett vad som är nödvändigt för ett bra informationsutbyte/ rapportering mellan kommunstyrelseförvaltningen och de övriga förvaltningarna”. Ett antal förbättringsförslag/rekommendationer lämnades i rapporten, enligt följande:

1. I samband med vår granskning har vi noterat att det inte alltid finns förståelse i organisationen varför vissa saker skall rapporteras i Stratsys vid vissa bestämda tidpunkter. Detta gäller även rapporteringen av aktiviteter vilka ibland sker långt ut i organisationen. Detta ser vi som ett tecken på att

kommunledning och förvaltningsledningar inte fullt ut lyckats förklara och förankra hur arbetet med målstyrning fungerar och på vilket sätt som varje medarbetare kan bidra för att uppnå den vision och de inriktningsmål som kommunfullmäktige beslutat om.

2. Kommunstyrelsen och de två nämnder vi granskat har kommit olika långt i arbetet med att formulera och följa upp nedbrutna mål och aktiviteter. Kommunstyrelsen och socialnämnden jobbar med nedbrutna mål och aktiviteter medan samhällsbyggnadsnämnden inte lika tydligt jobbar på detta sätt.
3. Mål- och resursplanen anger att nämnderna ska arbeta fram verksamhetsspecifika mål och riktlinjer kring god ekonomisk hushållning. Vi anser att stor otydlighet råder i nämndernas verksamhetsplaner avseende på vilket sätt formulerade verksamhetsmässiga mål leder till god ekonomisk hushållning. De mål som finns i nämndernas redovisningar är ofta av allmän karaktär och svåra att mäta. Det är svårt att som läsare av mål- och resursplan, årsredovisning och verksamhetsberättelser få grepp om vilka mål som är beslutade och redovisade på olika nivåer, hur måluppfyllelsen mäts samt vilken koppling nämndernas mål har till god ekonomisk hushållning, fullmäktiges inriktningsmål och förväntade resultat. Vi menar också att det är av största vikt att redovisningen är konsekvent när det gäller användande av begrepp och rubriksättning. Detta är en förutsättning för att uppnå tydlighet i lednings- och styrningsarbetet.
4. Redovisningen av måluppfyllelsen avseende kommunövergripande inriktningsmål är relativt tydlig men vi anser att kommunstyrelsen måste förtydliga för kommunfullmäktige och nämnderna hur arbetet med målstyrning, utifrån den beslutade visionen och inriktningsmålen, skall bedrivas. Vidare måste kommunstyrelsen tydliggöra för fullmäktige och nämnderna vilka verksamhetsmässiga mål som leder till god ekonomisk hushållning och på vilket sätt detta sker. I dagsläget upplevs det av oss finnas två parallella uppsättningar mål, dels på nämndsnivå och dels på övergripande kommunnivå. Vi efterlyser således ett tydliggörande av hela målkedjan från vision till aktiviteter på verksamhetsnivå. När detta tydliggjorts är det nämnderna och förvaltningarnas ansvar att se till att förståelse skapas i verksamheterna om hur arbetet skall bedrivas och varför.
5. I arbetsboken avseende kommunens ledningssystem anges att förväntade resultat ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Alla förväntade resultat uppfyller inte dessa kriterier.
6. Det finns inte alltid någon självklar koppling mellan förväntade resultat och inriktningsmålen.
7. För vissa inriktningsmål finns inga förväntade resultat formulerade.

8. Vissa verksamhetsområden har helt utelämnats avseende inriktningsmål. Detta leder till att vissa nämnder upplever att de styr sig själva utifrån tilldelade resurser. Ingen prioritering utifrån inriktningsmål kan göras.
9. Förväntade resultat formuleras i så kallad uppdragsdialog. Kommundirektören bedömer vad som krävs för att inriktningsmålen skall uppnås. Kommundirektören anger dessutom vem som skall rapportera vad samt slutligen utvärderar om förväntade resultaten och i förlängningen även inriktningsmålen uppfyllts. Den tillämpade modellen och de valda formuleringarna ger stort utrymme för subjektiva bedömningar från kommunstyrelseförvaltningens sida, vilka sammanställer resultaten och redovisar måluppfyllelsen.

4. Granskningsresultat 2012

De förbättringsförslag/rekommendationer som lämnades i rapporten i mars 2010 gäller i huvudsak fortfarande. Inga större förändringar eller åtgärder har genomförts med anledning av dessa punkter i dagsläget. Dock har ett förbättringsarbete påbörjats i kommunen (se rubriken ”pågående förbättringsarbete nedan”).

Under hösten 2011 användes en chefsdag för att diskutera uppdragsdialog för att förtydliga vad detta innebär och vad som krävs av förvaltningscheferna (punkten 9).

Sedan granskningen 2010 (som i huvudsak avsåg verksamhetsår 2009) har inga förändringar gjorts av Vänersborgs målstruktur och styrsystem. Inga revideringar har heller gjort av ”arbetsbok kommunens ledningssystem”.

Kommunfullmäktige fastställer vision, utvecklingsområden, inriktningsmål och ekonomiska ramar för nämndernas verksamhet i mål- och resursplanen. Visionen är oförändrad jämfört med 2009, ett generellt perspektiv som visionen är nedbruten i har tillkommit (barn- och ungdomsperspektivet), de sju strategiska utvecklingsområdena är oförändrade liksom samtliga inriktningsmål. Till inriktningsmålen finns förväntade resultat vilka i huvudsak också är oförändrade jämfört med 2009.

Vänersborgs revisorer har i samband med delårsrapport per den 31 augusti 2011 lämnat följande utlåtande: ”vi kan inte göra en egen bedömning av måluppfyllelsen utifrån delårsrapporten eftersom underlaget och rapporteringen är mycket översiktlig och svår att verifiera. Det är enligt vår uppfattning angeläget med en fortsatt utveckling av målformulering och metoder för uppföljning och utvärdering”.

Det finns många mål som kommunfullmäktige beslutar om i mål- och resursplanen. I mål och resursplan 2012 finns, förutom utvecklingsområdena, ekonomiska mål, personalpolitiska mål, 57 stycken inriktningsmål och 305 förväntade resultat. Målstyrning med många mål är detaljstyrning och med så mycket mål kan målens egentliga styreffekt ifrågasättas. På vilket sätt de fem generella perspektiven på allt

utvecklingsarbete är styrande anser vi oklart, det går inte att se i nedbrytningen av målen.

I Stratsys finns följande sju nivåer som rubriker vid nedbrytning av målen: Utvecklingsområden med inriktningsmål, kommunfullmäktiges förväntade resultat, nämndens förväntade resultat, verksamhetens förväntade resultat, enhetens förväntade resultat, mått samt aktiviteter. Det är i själva verket inga mål som är nedbryttna till samtliga nivåer. I de flesta fall saknas verksamhetens förväntade resultat, enhetens förväntade resultat och aktiviteter. På de två nämnder som fokuserades på i den ursprungliga granskningen, samhällsbyggnadsnämnd och socialnämnd, har samhällsbyggnadsnämnden endast utvecklingsområden med inriktningsmål och kommunfullmäktiges förväntade resultat och/eller nämndens förväntade resultat, ingen ytterligare nedbrytning görs. För socialnämnd gäller det samma men här finns även aktiviteter kopplade till vissa av målen.

I dagsläget används systemet i huvudsak av en person på varje förvaltning som ofta är en ekonom, administratör, utvecklingsledare eller kvalificerad assistent som samlar in och rapporterar måluppfyllelse m.m. i systemet. Det finns cirka 20 användare av systemet och ett antal ytterligare med "titta" behörighet. Systemet kan därför främst sägas användas som ett uppföljningsverktyg på övergripande nivå för att hålla koll på de mål som finns och för att samla ihop uppföljningen av mål.

När de som använder och rapporterar i systemet i huvudsak inte är de personer som ansvarar för att målen uppnås kan man i frågasätta vilken lednings- och styrningseffekt systemet har. Det kan finnas en risk att cheferna som ansvarar för måluppfyllelsen till och med har sämre koll på de mål som finns än innan systemet infördes eftersom någon annan nu sköter rapportering m.m. Det finns också en risk för att felaktiga bedömningar och beslut görs av måluppfyllelsen beroende på vem som rapporterar in i systemet.

4.1 Pågående förbättringsarbete

Kommundirektören och hans ledningsgrupp beslutade under hösten 2011 att de skall prioritera arbetet med styrning och uppföljning. I februari 2012 beställde de en projektplan för införande av Stratsys i verksamhetsstyrningen på alla nivåer. Förväntat resultat av projektet är att Stratsys används i verksamhetsstyrningen för planering, uppföljning, rapportering och analys av mål, mått och aktiviteter för fullmäktige, kommunstyrelse, nämnder och verksamheter på alla nivåer. Projektet pågår under 2012 och 2013. Dessutom är god ekonomisk hushållning och effektiv styrning två av fem fokusområden kommundirektörens ledningsgrupp har satt upp för sitt arbete 2012.

I och med projektet som nu pågår finns det förutsättningar för att förbättringar sker avseende våra tidigare rekommendationer enligt punkten 1 (förståelse och förankring i organisationen), punkten 2 (olika nämnder kommit olika långt), punkten 3, 6, 7 och 8 (mål på olika nivåer m.m.)

4.2 Rekommendationer

Vi rekommenderar att de förbättringsförslag vi tidigare lämnat beaktas i det utvecklingsarbete som nu påbörjats i Vänersborg.

Vi rekommenderar att en översyn görs av målstyrningsstrukturen. Att målkedjan förtydligas och antalet målnivåer ses över. Samt att mängden mål på olika nivåer ses över så att kommunfullmäktige i högre grad inriktar sig på att ta ut en färdriktning (VAD skall göras) och lämna detaljstyrningen kring (HUR skall det genomföras) till förvaltningarna.

Vidare bör det fastställas över hur lång tid utvecklingsområden med inriktningsmål och kommunfullmäktiges förväntade resultat skall gälla. Det vill säga skall de exempelvis vara treåriga, gälla för en mandatperiod eller någon annan tidsram.

Ett ställningstagande bör också göras kring vilka nivåer målen skall brytas ned i i systemet, för att säkerställa styrningen från vision till verksamhetsnivån.

Vi anser att användare i systemet i större utsträckning skall vara de som ansvarar för måluppfyllelsen för att säkerställa styrningen och att målen får effekt ute i verksamheten. I och med det projekt som nu startat kring att införa Stratsys i verksamhetsstyrningen på alla nivåer finns förutsättningar för att systemet blir ett tydligare verktyg för styrning och ledning.

2012-06-14

Håkan Olsson

Projektledare

Charlotte Karlsson

Projektmedarbetare