



**ÖSTERSUNDS
KOMMUN**
STAAREN TJÆLTE

REVISIONSRAPPORT
GRANSKNING AV
Målstyrning

Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/00008/2021

Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING/BAKGRUND.....	4
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	4
4	AVGRÄNSNING.....	5
5	REVISIONSKRITERIER.....	5
6	ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	6
7	METOD	6
8	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	7
8.1	MÅLEN	7
8.2	SAMBAND MELLAN MÅL.....	10
8.3	PLAN FÖR ATT NÅ MÅLEN	13
8.3.1	Vård- och omsorgsförvaltningen.....	14
8.4	VERKSAMHETSMÅL FÖR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING.....	15
8.5	UPPFÖLJNING AV MÅLEN.....	17
8.6.1	Svar på revisionsfrågorna.....	20
9	KVALITETSSÄKRING	22
10	UNDERTECKNANDE.....	22
11	REFERENSER	23

1 SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har revisionskontoret genomfört en granskning av kommunens målstyrning. Vi anser att ett omfattande arbete har genomförts med att förändra kommunens styrmodell men att modellen skulle kunna utvecklas i vissa väsentliga delar. Den nuvarande styrmodellen kan utgöra en grund för den fortsatta utvecklingen.

Nedan framgår några av rapportens bedömningar och rekommendationer:

- Kommunen har haft ambitionen att inriktningsmålen ska vara så pass breda och övergripande att all kommunal verksamhet ska inrymmas. Detta har medfört att målen varken är konkreta, tidsatta eller mätbara. Att fullmäktige formulerar övergripande mål är i sig inget problem för målstyrning. Problemet för att få till en ändamålsenlig målstyrning är att det inte sker någon uttolkning av fullmäktiges mål i mer operativa och mätbara mål.
- Nyckeltalen är inte målsatta och det finns därmed ingen politisk uttolkning av vilken förväntan man har på verksamheten avseende kvalitet eller prestation. Nyckeltalen kopplas inte mot uppdragen vilket försvårar en uppföljning av vilken ev. påverkan uppdragen haft på verksamheten. En ytterligare försvårande omständighet är att det finns en årlig eftersläpning för redovisningen av flera nyckeltal.
- Vi anser inte att styrmodellen ger tillfredsställande förutsättningar för en bedömning av god ekonomisk hushållning då det saknas uppföljningsbara/mätbara verksamhetsmål.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Ändra modellen så att nämnderna uttolkar fullmäktiges övergripande mål i uppföljningsbara resultatmål som går att följa upp på årsbasis.
- Kopplingen mellan uppdrag, nyckeltal och processer tydligare beskrivs i budget och verksamhetsplaner. Vilken/vilka processer och nyckeltal påverkas av uppdragen? En tydligare beskrivning skulle underlätta uppföljning och analys.
- Minska ner på antalet uppdrag och nyckeltal för att kunna få en bättre överblickbarhet och ökat fokus på prioriterade processer som är strategiskt viktiga för kommunen och/eller områden som behöver utvecklas och förbättras.
- Ange verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning som går att följa upp på årsbasis.

2 INLEDNING/BAKGRUND

Av kommunallagen 6 kap 6§ framgår att kommunstyrelsen och nämnder är ansvariga för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har beslutat, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

En kommuns styrdokument utgör en viktig del i den övergripande ledningen och styrningen. I de fall styrdokumentet inte används och/ eller blir inaktuella med felaktiga uppgifter kan det leda till bristande ledning och styrning och i förlängningen bristande måluppfyllelse.

En fungerande målstyrning förutsätter att målen är tydliga, att målen är väl kommunicerade i verksamheten, att det finns koppling mellan övergripande mål och aktiviteter. Kommunfullmäktige i Östersund har antagit åtta övergripande mål, till dessa finns ett antal uppdrag som verksamheten ska arbeta med för att uppnå målen.

Östersunds kommun införde en ny styrmodell 2020. Införandet av modellen har skett skyndsamt och årliga justering har därför fått göras.

I nuvarande styrmodell har fullmäktige fastställt åtta övergripande inriktningsmål som utgör utgångspunkten för styrningen. Fullmäktige fastställer också nyckeltal som är kopplade till de övergripande målen. Nyckeltalen ska visa om verksamheten närmat sig de övergripande målen.

Om kommunens målprocess inte är ändamålsenlig och styrelsen och nämnderna inte följer de styrdokument som är kopplade till målprocessen finns risk för att målen inte uppnås.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av målstyrning.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Granskningen har syftat till att ta reda på om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillfredsställande målstyrning.

Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har ingått i granskningen:

- Är målen konkreta, tidsatta och mätbara?
 - Är begreppen i styrmodellen tydliga?
- Finns ett tydligt samband mellan mål, uppdrag och nyckeltal?
 - Har kommunen i planeringsfasen tydliggjort sambandet och angett en nivå för uppdrag och nyckeltal när målet ska anses vara uppnått?

- Finns en plan (verksamhetsplan/handlingsplan) där prestationer, aktiviteter och ansvarsförhållande framgår för att uppnå målet?
- Har verksamhetsmål som har betydelse för en god ekonomisk hushållning angetts.
- Sker en tillfredsställande uppföljning?
 - Sker en kvalitetssäkring i samband med uppföljningen?
 - Sker någon avstämning/uppföljning under innevarande år t.ex. vid delårsbokslut?
- Sker en tillfredsställande analys?
 - Söks orsaker till avvikelser?
 - Dras slutsatser och föreslås åtgärder?
 - Finns tillfredsställande förutsättningar för genomförandet av analysen?
- Beslutar styrelsen/nämnden om åtgärder vid avvikelser?
- Kommuniceras resultatet av uppföljning och analys inom organisationen på olika nivåer?

4 AVGRÄNSNING

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till kommunledningsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen.

5 REVISIONSKRITERIER

Våra bedömningar har utgått från:

Uppfylls kraven i:

- Kommunallagen (2017:725)
- Olika publikationer från SKR om styrning, uppföljning och analys.
- Riktlinjer för mål- och budget i Östersunds kommun.
- Mål och budget 2021
- Fullmäktigebeslut

6 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

7 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Substansgranskning har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt.

Djupintervjuer har genomförts med följande:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Biträdande kommundirektör
- Tre medarbetare inom Område Strategi och styrning
- Förvaltningschef och biträdande förvaltningschef inom barn- och utbildningsförvaltningen.
- Förvaltningschef och biträdande förvaltningschef inom vård- och utbildningsförvaltningen.

8 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

8.1 MALEN

I det här avsnittet behandlas följande revisionsfrågor:

- Är målen konkreta, tidsatta och mätbara?
- Är begreppen i styrmodellen tydliga?

Enligt kommunallagen skall fullmäktige ange mål och riktlinjer för verksamheten. Det handlar framför allt om mål och riktlinjer som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort.

Styrelsen och nämnder har till uppgift att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de övergripande mål som fullmäktige beslutat om. En del i detta arbete för nämnden kan vara att formulera egna operativa mål för att styra mot de övergripande målen.

Enligt kommunallagen ska finansiella mål och verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning tas fram. Mål för god ekonomisk hushållning behandlas specifikt i ett eget avsnitt i rapporten.

Mål bör vara uppföljningsbara och inte för många

Av de mål som de förtroendevalda politikerna formulerar bör det även finnas kortsiktiga mål som är mätbara och uppföljningsbara. Att ha uppföljningsbara mål är viktigt för att målstyrningen ska ha en styrande effekt på verksamheten [1].

Målen bör inte bli för många för då riskerar styrningen att inte bli överblickbar och effektiv. Målen ska beskriva ett resultat eller ett önskat läge som kommunen vill uppnå. Målen ska syfta till att skapa fokus kring de viktigaste områdena i verksamheten, vilka kan vara strategiskt viktiga delar eller områden som behöver utvecklas och förbättras [1].

Resultatindikatorer

Inom SKR har det sedan flera år pågått ett arbete med att ta fram uppföljningsbara resultatindikatorer. Dessa indikatorer kan användas för att verifiera om de politiska målen uppnås [2]. Resultatindikatorerna finns tillgängliga i databasen Kolada för både kommuner och regioner.

För att underlätta en uppföljning och analys bör det framgå i planeringen hur indikatorn förhåller sig till målen och vilka processer/faktorer som påverkar indikatorn [2].

De resultatindikatorer som ska kopplas till målen bör vara stabila och baseras på fakta samt kunna följas över tid. Resultatindikatorerna bör dessutom inte vara för många för att uppföljning och analys ska bli hanterbar [1].

Kommunens styrmodell

Östersunds kommun införde en ny styrmodell 2020. Bakgrunden till förändringen var att politikerna, såväl majoritet som minoritet, ansåg att fullmäktiges mål blev för många och man saknade överblickbarheten. Förändringen handlade också om att få till en förändrad budgetprocess.

Enligt intervjuade från Område Strategi och Styrning har Uppsala kommuns styrmodell utgjort förebild för modellen.

I den nya styrmodellen är styrningen indelad i en långsiktig, kortsiktig och årlig styrning. I modellen ingår begrepp som övergripande mål, uppdrag och nyckeltal.

Införandet av den nya styrmodellen har skett skyndsamt, enligt intervjuade från Område Strategi och Styrning som beskriver införandet med att *"man har fått lägga rälsen medan tåget kört"*. Av den anledningen har årliga justeringar fått göras av modellen, något som några av de intervjuade upplevt varit ett problem, en intervjuad ger följande uttryck för detta; *"man hinner inte riktigt lära sig modellen"*.

Att föra ut kunskapen om den nya styrmodellen inom kommunens förvaltningar är en utmaning som man inom Område Strategi och Styrning uppger att man fortsättningsvis ska ha ett ökat fokus på.

Åtta övergripande mål

I den långsiktiga styrningen ingår åtta övergripande mål som fastställs av kommunfullmäktige. Målen är inte tidsatta, men är avsedda att gälla under minst en mandatperiod, eventuellt längre. Enligt intervjuade från Område Strategi och Styrning är de övergripande målen av inriktningskaraktär.

Enligt Område Strategi och Styrning ska all kommunal verksamhet inrymmas inom de åtta övergripande målen. Målstrukturen utgår från Klassa 2.0 vilket i grunden är en klassificeringsstruktur som har tagits fram av Riksarkivet och SKR och som ska ligga till grund för dokumenthantering. Strukturen hanterar samtliga områden som kommuner och regioner ansvarar för och sorteras utifrån verksamhetsområden/processgrupper/huvudprocesser. Ett exempel på ett verksamhetsområde är Utbildning.

Genom att målen omfattar all kommunal verksamhet blir målen också övergripande och allmänt hållna till sin karaktär. Samtliga intervjuade tycker att det är bra att de övergripande målen är breda och allmänt hållna. Utöver dessa åtta övergripande mål finns inga ytterligare mål i styrmodellen.

Till långsiktig styrning hör också flertalet av kommunens riktlinjer och policys [3].

De övergripande målen förtydligas av en politisk text

Den kortsiktiga delen av styrningen är den politiska text som "politiken" formulerar till respektive övergripande mål. Texten syftar till att beskriva och förtydliga det övergripande målet. Enligt intervjuade från Område Strategi och Styrning ska texten tydliggöra var kommunen ska befinna sig vid slutet av mandatperioden. Texten ska i huvudsak ligga fast under mandatperioden, men årliga mindre förändringar kan förekomma.

På frågan om det kommer att ske någon uppföljning och utvärdering av den politiska texten i slutet av mandatperioden, svarar intervjuade från Område Strategi och Styrning att man inte är klar över om och hur en sådan utvärdering ska ske. Enligt kommunstyrelsens ordförande kommer det inte att ske någon utvärdering.

Till den kortsiktiga styrningen hör också strategier [4].

Till målen kopplas ett antal uppdrag

Till respektive övergripande mål kopplas ett antal uppdrag som gäller för ett år. Uppdragen kan vara nämndspecifika eller gälla för flera nämnder. Av budgetdokumentet framgår dock inte vilken/vilka underliggande processer respektive uppdrag kopplas till. Antalet fullmäktigeuppdrag uppgick för 2021 till 66 stycken.

Vid faktagranskningen poängterar Område Strategi och Styrning att i budgetdokumentet presenteras uppdragen per övergripande mål och vilken/vilka nämnder som uppdraget riktar sig till. I kommunens verksamhetssystem, Stratsys, kopplas sedan uppdragen till rätt verksamhetsområde och processgrupp där verksamheten sen lägger in aktiviteter för att uppfylla uppdragen.

Nämnderna kan också fastställa egna uppdrag. Samtliga uppdrag följs upp i tertial och årsbokslut. Uppdragen ska uttrycka den förändringen "politiken" vill åstadkomma kommande budgetår [4].

Enligt en intervjuad förvaltningschef finns ett önskemål om att uppdragen sträcker sig över en längre period än ett år. Kommunstyrelsens ordförande poängterar att det är viktigt att fullmäktige inte släpper de uppdrag som inte hinner genomföras under innevarande år.

Vid faktagranskning framhåller Område Strategi och Styrning att av Riktlinje för styrdokument framgår att det är i strategier som utvecklingsområden för 3–5 år ska formuleras. Utifrån dessa ska sedan ettåriga uppdrag formuleras så att samtliga områden är genomförda.

Det finns en uppdelning av vilka typer av uppdrag som fullmäktige respektive nämnder ska besluta om. Fullmäktige ska besluta om uppdrag som handlar om kommunens samhälls- och demokratifrågor, medan nämnderna beslutar om uppdrag som handlar om välfärds- och servicetjänster [3].

Nämndens uppdrag är ingen nedbrytning av fullmäktiges uppdrag, utan ett komplement till fullmäktiges uppdrag, enligt kommunstyrelsens ordförande m.fl.

Utifrån intervjuer framkommer att fokus för styrningen är uppdragen. Det är ingen av de intervjuade som nämner de övergripande målen eller den politiska texten när det gäller styrning och uppföljning. Att uppdragen är i fokus för styrning och uppföljning syns också i tertialrapporter.

På frågan om man upplever begreppen i styrmodellen som tydliga svara de intervjuade att man har koll på de olika begreppen och att man förstår sambanden mellan dessa.

Nyckeltal för att följa trender och jämförelser

Fullmäktige fastställer nyckeltal som är kopplade till de övergripande målen. Nyckeltalen är inte målsatta utan syftar till att ge information om verksamheten utvecklas mot de övergripande målen, totalt används 142 olika nyckeltal.

Utifrån utfallet av nyckeltalen görs jämförelser mot andra kommuner och analyser av trender över tid. Kopplat till ett av kommunens övergripande mål, miljömålet, finns några nyckeltal som är målsatta. Målsatta nyckeltal benämns som indikatorer.

Nyckeltalen och indikatorerna är dock inte direkt kopplade till uppdragen, enligt Område Strategi och Styrning.

Fullmäktige har inte fastställt några särskilda mål och riktlinjer för privata utförare

Ett tillkommande lagkrav på målstyrning gäller fr.o.m. 2015. Sedan 2015 ska mål och riktlinjer för privata utförare fastställas av fullmäktige i ett program inför varje ny mandatperiod. I programmet ska det också anges hur målen och riktlinjerna ska följas upp samt hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Fullmäktige har fastställt ett program för privata utförare som benämns som en riktlinje [5]. Några särskilda mål och riktlinjer för privata utförare har fullmäktige dock inte fastställt utan hänvisar till varje nämnd och styrelse att följa de mål och riktlinjer fullmäktige fastställt i övrigt.

Vid faktagranskningen poängterar Område Strategi och Styrnings att kravet från Kommunlagen uppfyllt genom den framtagna riktlinjen som utgår från mall från SKR.

Bedömning

- Ambitionen har varit att målen ska vara så pass breda och övergripande att all kommunal verksamhet ska inrymmas i dessa och att målen ska vara något verksamheten ständigt strävar efter att nå, (*visionära mål*). Detta har medfört att målen varken är konkreta, tidsatta eller mätbara. Att fullmäktige formulerar övergripande mål är i sig inget problem för målstyrning. Problemet för att få till en ändamålsenlig målstyrning är att det inte sker någon uttolkning av fullmäktiges mål i mer operativa och mätbara mål.
- Uppdragen speglar varken prestationer eller resultat och är till sin karaktär en aktivitet något som ska ske, t.ex. göra en utredning, införa nytt arbetssätt, att utveckla verksamheten etc. Uppdragen indikerar ingen förväntad nivå varken när det gäller kvalitet eller prestation. Det går således inte att, utifrån genomförda uppdrag, uttala sig om verksamheten har bedrivits på ett ändamålsenligt sätt.
- Nyckeltalen är inte målsatta och det finns därmed ingen politisk uttolkning av vilken förväntan man har på verksamheten avseende kvalitet eller prestation. Nyckeltalen kopplas inte mot uppdragen vilket försvårar en uppföljning av vilken ev. påverkan uppdragen haft för verksamheten. En ytterligare försvårande omständighet är att det finns en årlig eftersläpning i Kolada för redovisningen av flera nyckeltal.
- Då styrmodellen bygger på ett ”processtänk” rekommenderar vi att det tydligare beskrivs, i budget och verksamhetsplaner, hur kopplingen ser ut mellan uppdrag, nyckeltal och processer. Vilken/vilka processer och nyckeltal påverkas av uppdragen? Vi anser att en tydligare beskrivning skulle medföra en ökad förståelse och transparens av modellen. Vi rekommenderar också att minska ner på antalet uppdrag och nyckeltal, 142 olika nyckeltal är för många för att kunna få en överblickbarhet och kunna få ett fokus på prioriterade processer.

8.2 SAMBAND MELLAN MÅL

I följande avsnitt avhandlas revisionsfrågorna:

- Finns ett tydligt samband mellan mål, uppdrag och nyckeltal?
- Har kommunen i planeringsfasen tydliggjort sambandet och angett en nivå för uppdrag och nyckeltal när målet ska anses vara uppnått?

Uppdragen identifieras utifrån den omvärldsanalys som tar sin början under september och blir en del av den fortsatta budgetprocessen året därpå. Året därefter, verksamhetsåret, införs uppdragen i nämndernas verksamhetsplaner. I slutet av verksamhetsåret sker en slutlig bedömning av om uppdragen genomförts och att detta medfört ett närmande till de övergripande målen.

Budgetprocessen tar ca. 1,5 år och är till viss del överlappande, dvs att samtidigt som omvärldsanalysen pågår inför kommande budgetår håller nämnderna på att utarbeta förslag till verksamhetsplaner inför kommande verksamhetsår.

Av de omvärldsanalyser vi tagit del av, barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden, framgår förslag till uppdrag för vård- och omsorgsnämnden, men inte i analysen för barn- och utbildningsnämnden.

Enligt kommunstyrelsens ordförande m.fl. sker den fortsatta utformningen av uppdrag genom diskussioner mellan politiker från majoriteten och förvaltningsledningen i olika forum och är en del av den fortsatta budgetprocessen.

Under de strategiska dagarna tas de förslag till uppdrag som kommit fram upp för diskussion i "politiken". De stryker, lägger till och ändrar förslagen så de ska uppfylla den vision man beskriver under respektive mål, enligt Område Strategi och styrning.

För varje övergripande mål tas det fram en särskild rapport som är en sammanfattning av omvärldsanalyserna. Rapporterna processas vidare av förvaltningsledningen till de strategiska dagarna där majoritetsgruppen deltar och beslutar om vilka uppdrag som ska tas upp i kommande budget. Uppdrag kan också fastställas av nämnderna i deras verksamhetsplaner.

Det framgår inte av budgetdokumentet eller i de granskade nämndernas verksamhetsplaner på vilket sätt ett genomfört uppdrag medför ett närmande till de övergripande målen. Det som vi kunnat ta del av avseende uppdragen är en bilaga till nämndernas verksamhetsplaner. I bilagan förklaras syftet med uppdragen och vad som ska ske.

Vid faktagranskningen poängterar Område Strategi och Styrning att fullmäktigeuppdragen är så väl förankrade och bearbetade av "politiken" under vårens process att de verkar för att uppnå den politiska texten under respektive mål.

Samband mellan övergripande mål och nyckeltal

Enligt Område Strategi och Styrning ska nyckeltalen påvisa om verksamheten närmat sig det övergripande målet. En försvårande omständighet är att utfallet i tertiärrapporterna för många nyckeltal är från föregående år och kan inte kopplas till årets verksamhet och prestation. Område Strategi och Styrning är medvetna om denna brist, men anser att det är viktigt att använda nyckeltal där en jämförelse med andra kommuner är möjlig och då blir det ofta en fördröjning i redovisningen.

Enligt intervjuade från Område Strategi och Styrning finns ingen direkt koppling mellan uppdrag och nyckeltal. Nyckeltalen finns med i omvärldsanalysen och där kan det finnas en indirekt koppling. Kommunstyrelsens ordförande poängterar att avsaknaden av koppling mellan uppdrag och nyckeltal är en brist i styrmodellen.

Omvärldsanalysen – tidskrävande enligt förvaltningschef

Förvaltningschefen för barn- och utbildningsförvaltningen uppger att det är svårt för henne och biträdande förvaltningschef att delta i omvärldsanalysen då den är allt för omfattande och tidskrävande. Det blir sakkunniga som inte har det övergripande perspektivet som deltar i arbetet vilket kan innebära att det mest väsentliga för verksamheten inte kommer fram i analysen. Ett exempel på väsentlighet som inte kommit med i analysen är lärarbehörighet och barn som inte trivs i skolan och inte får studero, enligt förvaltningschefen.

Kommunstyrelsens ordförande instämmer i kritiken om att omvärldsanalyserna är för omfattande och tidskrävande.

Förvaltningschefen för barn- och utbildningsförvaltningen nämner att analyserna är i för hög grad styrda av kommunledningsförvaltningen med horisontella riktlinjer och mål. Enligt intervjuade från Område Strategi och Styrning finns strategier utsedda för att belysa det horisontella perspektivet i analysen.

Processfokus en utmaning i analysarbetet

Förvaltningschefen för vård- och omsorgsförvaltningen anser att det är en utmaning med processfokus samtidigt som ledningssystemet utgår från en linjeorganisation. En process som sträcker sig över linjeorganisationen är processen ”äldre och personer med funktionsnedsättning”. Detta innebär att det enbart är förvaltningschefen eller biträdande förvaltningschef som har mandat över hela processen och som därför måste närvara vid analysen.

Kommundirektören och Område Strategi och Styrning anser att det inte är förvaltningschefen som ska vara med i analysen. Förvaltningschefen ska få ta del av analysen när den är färdig. Enligt Område Strategi och Styrning utses en processansvarig i analysgruppen och totalt finns det 60 utsedda. Den processgruppsansvarige utser i sin tur sakkunniga i analysgruppen. Utöver dessa kan det finnas strategier utsedda från kommunledningsförvaltningen att föra fram horisontella perspektiv i analysarbetet.

Det har inte fastställts några nivåer för när ett närmande till övergripande mål inträffat

Enligt Område Strategi och Styrning ska verksamheten utvärderas utifrån att ett närmande har skett till de övergripande målen.

Enligt Riktlinje för mål och budget ska uppfyllelse av fullmäktige övergripande mål göras utifrån graden av uppfyllnad på uppdragen, trender och jämförelser på nyckeltalen och uppfyllnad på investeringar.

Någon tydlig nivå för när ett närmande av det övergripande målet har inträffat finns inte uttryckligen beskrivet mer än att en sammanvägd bedömning ska göras. Som vi nämnt tidigare finns inga nivåer angivna för nyckeltal.

Av publikation från SKR framgår att de indikatorer som finns tillgängliga i Kolada med fördel kan vara en del av kommunens ordinarie styrsystem. Men för att resultatet ska kunna gå att analysera bör dessa redan i planeringsfasen kopplas till de mål fullmäktige beslutat om och att det anges en nivå för måttet som kommunen vill uppnå [2].

Bedömning

- I granskningen har vi inte kunnat ta del av någon beskrivning och förklaring av på vilket sätt ett genomfört uppdrag innebär ett närmande av till de övergripande målen. Målen är oprecisa, saknar mätvärden och utgångsvärden vilket försvårar en objektiv bedömning. Det saknas också koppling mellan uppdrag och nyckeltal vilket innebär att det är svårt att dra slutsatser av vilka effekter uppdragen medfört. Resultatet från flera av nyckeltal i tertialrapporterna är dessutom från året innan vilket innebär att någon matchning mellan uppdrag och nyckeltal för innevarande år inte är möjlig. Vi anser dock att det finns ett samband mellan mål, uppdrag och nyckeltal, men sambandet är inte tydligt.
- Kommunen har i planeringsfasen inte angett någon nivå för de nyckeltal som tillsammans med uppdragen ska utgöra underlag för en sammanvägd bedömning av om ett närmande till de övergripande målen sker. Utifrån uppdragen går det inte att dra slutsatser om verksamhetens inriktning, omfattning eller kvalitet då uppdragen är till sin karaktär en aktivitet. Uppdragen måste därför kompletteras med målsatta nyckeltal för att en objektiv analys ska kunna göras.

8.3 PLAN FÖR ATT NÅ MÅLEN

I följande avsnitt avhandlas följande revisionsfråga:

- Finns en plan (verksamhetsplan/handlingsplan) där prestationer, aktiviteter och ansvarsförhållande framgår för att uppnå målet?

Vi har angripit revisionsfrågan genom att granska hur en del av den politiska texten processats till uppdrag och vidare till styr signaler inom barn- och utbildningsförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen.

Enligt styrmodellen ska förvaltningen göra en verksamhetsplanering där aktiviteter kopplas till uppdragen. Denna verksamhetsplanering ska ske i kommunens digitala ledningssystem Stratsys.

Barn- och utbildningsförvaltningen

Förvaltningschefen börjar med att poängtera att hon och biträdande förvaltningschef är nya på sina befattningar och har därför begränsad erfarenhet av styrmodellen utifrån de roller som de nu besitter.

Barn- och utbildningsförvaltningen har ännu inte börjat med att göra sin verksamhetsplanering i Stratsys. Förvaltningschefen menar att det skulle bli allt för många aktiviteter för rektorerna att hantera om all verksamhetsplanering genomfördes i Stratsys. Enbart det statliga uppdraget omfattar 60–70 uppdrag och 400 mål.

Arbetet utgår från fem större processer

Inom barn- och utbildningsförvaltningen är det framförallt den statliga styrningen som styr förvaltningen, enligt förvaltningschefen. Det är skollagen, Skolverkets 400 mål och Skolinspektionens påpekanden.

Förvaltningschefen nämner att man har fem större processer som man följer från förvaltningsledningen. Utifrån dessa processer finns ett antal aktiviteter. För varje process finns en processledare utsedd.

Vi ställde frågan om hur följande politiska text från budgetdokumentet har omvandlats till styr signaler inom barn- och utbildningsförvaltningen:

- *” Varje elev ges rätt stöd för att klara kunskapsmålen, med rätt att få stöd och hjälp på den nivå de själva befinner sig på. Förskola och skola ska ha kunskaper och resurser för att möta elever med särskilda behov”.*

Förvaltningschefen anser att denna del av den politiska texten inte i sig är politisk, utan uttrycker samma sak som det statliga uppdraget. Hon anser dock att de uppdrag som framkommit i omvärldsanalyser inte belyser de mest väsentliga delarna i verksamheten för att uppnå innebörden i texten.

För att uppnå den politiska texten har bl.a. en utbildningsinsats som benämns *”Tillgänglig skola”* genomförts. Utbildningen handlar om att ge pedagogerna fler verktyg att hantera uppkomna situationer i klassrummet när man har många olikheter bland eleverna. Elevhälsan är involverad i utbildningsinsatsen.

På frågan hur aktiviteterna hanteras när de inte läggs in i Stratsys, svarar biträdande förvaltningschef att det finns en processkarta som hör till satsningen *”Tillgänglig skola”*.

Vi ställde samma fråga som ovan för en annan del av den politiska texten:

- *”Kommunen arbetar strategiskt och systematiskt mot kränkningar och mobbing där Elevhälsan bidrar till att den psykiska hälsan ökar”.*

Förvaltningschefen kommenterar den politiska texten med att det finns en alltför hög tilltro till att Elevhälsan själv ska kunna påverka den psykiska ohälsan. Hon poängterar att samtliga som arbetar i skolan ska bidra till ett bättre elevhälsoarbete.

På frågan om det finns något uppdrag kopplat till att nå ovan nämnda politiska text, svarar förvaltningschefen att det finns ett uppdrag som handlar om att genomföra en genomlysning av Elevhälsan, att se vad elevhälsoarbetet innehåller och vad Elevhälsans roll är i detta sammanhang.

Biträdande förvaltningschefen berättar att det finns en remisskultur inom förvaltningen där det allt för ofta skickas remisser till Elevhälsan då barn mår dålig. Han betonar att ansvaret för att barn som mår dåligt får stöd och stöttning alltid ligger hos rektor. Han framhåller vidare att det är viktigt med tydliga förväntningar och struktur för eleverna och att det är viktigt att arbeta proaktivt.

På frågan om hur man arbetar med att skapa tydliga förväntningar, berättar förvaltningschefen att man haft ett projekt från Skolverket "Samverkan för bästa skola" som handlar om att i tre utvalda skolor arbetat med systematiskt kvalitetsarbete. I detta projekt har tydlighet och struktur i klassrummet ingått som en del.

Biträdande förvaltningschef berättar att alla kränkningar och mobbningsärenden rapporteras. Två gånger per år får nämnden återrapportering och varje månad en återrapportering av antalet ärenden.

På frågan om hur aktiviteterna följs upp, svarar biträdande förvaltningschefen att det finns en årsplan där det framgår när återrapportering ska ske av de större processerna. Det sker dock ingen uppföljning av aktiviteterna i förvaltningsledningen, aktiviteterna följs i stället upp av processledarna. Totala mängden aktiviteter uppgår till ca 70 – 80 stycken. De större processerna följs upp i förvaltningsledningen.

8.3.1 Vård- och omsorgsförvaltningen

Till vård- och omsorgsförvaltningen har vi ställt frågan om hur följande politiska text konkretiseras till styrsignaler inom förvaltningen:

- *"Invånarna ska ha möjlighet till ett självständigt liv. Stöd, vård och omsorg ska ha god kvalitet och tidiga och förebyggande insatser ska prioriteras".*

På frågan ovan svarar förvaltningschefen att man sedan 2016 arbetat utifrån en strategi med två fokusområden, den demografiska utvecklingen och ett alltmer exkluderande samhälle. En viktig del i detta arbete, enligt förvaltningschefen, är att arbeta hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande.

Kopplat till ovan nämnda strategi har man ett antal handlingsplaner som löper på tre år. Vissa handlingsplaner är politiskt beslutade, medan andra är beslutade på tjänstemannanivå, samtliga verkar dock i strategins riktning. En av dessa handlingsplaner är "Hälsofrämjande kommun med medborgare i fokus" som inrymmer 40 olika aktiviteter som skall genomföras under en treårsperiod. En av dessa aktiviteter är "hälsofrämjande seniorträff" som syftar till att främja ökad fysisk aktivitet och hälsosammare livsstil.

Förvaltningschefen berättar att det totalt är fem olika handlingsplaner med vardera 40 aktiviteter, sammanlagt 200 olika aktiviteter som ska genomföras. Det finns ansvariga utsedda för genomförandet av handlingsplanerna.

En avstämning av aktiviteterna i handlingsplanerna sker två gånger under året. Återrapporteringen sker på tjänstemannanivå. Senaste avstämning skedde i augusti. Uppföljningen av handlingsplanerna är skild från tertialrapporteringen.

Av minnesanteckningarna från avstämningen i augusti framgår att en stor del av planerade aktiviteter inte genomförts pga. coronapandemin. Totalt var 16 av 34 planerade aktiviteter genomförda. Uppföljningen kommenteras med att det varit allt för många aktiviteter.

På frågan om det också finns några fullmäktigeuppdrag kopplade till den politiska texten svarar förvaltningschefen att följande uppdrag har sådan koppling:

- Säkerställa LSS- bostäder ur brandskyddssynpunkt.
- Undersöka om mat ska lagas på plats på särskilda boenden.
- Genomföra hälsosatsning för intellektuellt funktionsnedsatta.
- Välja fler utförare inom vård- och omsorg inom hela kommunen.
- Öka förutsättningar för funktionsnedsatta att leva självständiga liv med hjälp av digitala hjälpmedel.

På frågan om man uppnår den politiska texten ifall man uppnått uppdragen, svarar förvaltningschefen att det är mål som man aldrig blir färdig med.

Bedömning

- Det finns en planering för att uppnå innebörden i de politiska texterna. Den huvudsakliga planen är dock sidoordnad fullmäktigeuppdragen och sker i form av strategier och handlingsplaner som fastställts av nämnd eller förvaltningsledning.
- Inom barn- och utbildningsförvaltningen sker styrningen för närvarande i två parallella styrsystem, en kommunal och en statlig. Vi anser att förvaltningen bör sträva efter att samordna dessa till ett gemensamt styrsystem.

8.4 VERKSAMHETSMÅL FÖR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

I följande avsnitt avhandlas revisionsfrågan:

- Har verksamhetsmål som har betydelse för en god ekonomisk hushållning angetts?

God ekonomisk hushållning

Enligt (KL 11:6) och propositionen om God ekonomisk hushållning [6] ska fullmäktige i budgeten ange finansiella- och verksamhetsmål som har betydelse för god ekonomisk hushållning. I propositionen poängteras vikten av att både finansiella och verksamhetsmål ska vara tydliga och mätbara. Det framhålls vidare att målen ska vara realistiska och uttrycka handlingsberedskap.

Enligt propositionen tar verksamhetsperspektivet sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för att nå en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Både finansiella- och verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning skall kunna följas upp och utvärderas i förvaltningsberättelsen i delårsrapport och årsredovisning. Återredovisningen av målen ska ge en rättvisande och tillförlitlig bild av den ekonomiska ställningen och redovisa avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål som säkerställer måluppfyllelsen [7].

Östersunds kommun har i budgetdokumentet angett riktvärden som ligger till grund för God ekonomisk hushållning.

- Det årliga resultatet ska i genomsnitt uppgå till minst 2 % av skatteintäkter, utjämnings- och statsbidrag.
- Soliditeten ska årligen uppgå till minst 38 %
- Nettoinvesteringar ska uppgå till högst 10 % av skatteintäkter, utjämnings- och generella statsbidrag.
- Kostnaden för underhåll av kommunens egna fastigheter ska årligen uppgå till minst 106 kr/kvm och år. Planerat underhåll ska motsvara som minst 98 kr/kvm och akut som högst 8 kr/kvm.

Följande verksamhetsmått har angetts:

- Nettokostnadsavvikelse ska vara högst +/- 5 % per verksamhetsområde efter hänsyn till politisk ambitionsnivå.
- Högst 10 % av KKIK- måtten, efter hänsyn till politisk ambitionsnivå, ska vara röda.

Av riktlinjerna framgår att ovan nämnda mått är vägledande vid bedömning om god ekonomisk hushållning och att en analys ska göras som leder fram till en sammanvägd bedömning.

I bedömningen av god ekonomisk hushållning ingår inte något av de åtta övergripande målen

Enligt kommunens redovisningschef och ekonomidirektör ingår inte något av de åtta övergripande målen i bedömningen av god ekonomisk hushållning. Verksamhetsperspektivet avspeglas i de nyckeltal som inryms i (KKIK måtten) kommunens kvalitet i korthet. Några av dessa mått återredovisar inte årets resultat.

Redovisningschefen uppger att högst 10 % av KKIK måtten ska vara röda är en högt satt ambitionsnivå när kommunen för närvarande ligger på 20 % röda indikatorer.

Enligt redovisningschefen är nettokostnadsavvikelsen för vissa verksamheter inte realistiska att nå och nämner IFO (individ och familjeomsorg) som ett sådant exempel. När nettokostnadsavvikelsen uppgår till 30 % för verksamheten anser hon att det inte är realistiskt att komma ner till 5 % inom den närmaste tiden.

I bedömningen ska hänsyn tas till en politisk ambitionsnivå

I bedömningen om god ekonomisk hushållning uppnåtts ska hänsyn tas till politisk ambitionsnivå. På frågan vad detta innebär, svarar redovisningschefen att om uppdragen får extra medel är det en politisk ambitionsnivåhöjning.

Kommunstyrelsens ordförande tycker att ambitionsnivån bör tydliggöras i budgetdokumentet. Kommunstyrelsens ordförande är självkritisk till utformningen av riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning och anser att detta är den svagaste delen i styrmödeln.

Bedömning

- Bedömningen av god ekonomisk hushållning tar sikte på om kommunen har bedrivit verksamheten på ett resurseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att kunna bedöma om verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt sätt bör graden av måluppfyllelse beaktas. En förutsättning för att göra en bedömning är att det finns ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Det sak-

nas uppföljningsbara verksamhetsmål. Uppdragen speglar inte verksamhetens prestation, resultat eller effekter och kan inte utgöra underlag för bedömning ändamålsenlighet. Nyckeltalen är inte måttsatta. Vi anser därför att styrmodellen inte ger tillfredsställande förutsättningar för en bedömning av god ekonomisk hushållning.

- Riktvärdet för nettokostnadsavvikelse är att verksamheten ska befinna sig inom ett spann på +/- 5%. Vi saknar en förklaring av på vilket sätt det är god ekonomisk hushållning att befinna sig inom detta spann.
- Målen för god ekonomisk hushållning ska vara realistiska. För verksamhetsområdet IFO bedömer vi inte att det är realistiskt att gå från -30 % i nettokostnadsavvikelse till -5 % under ett år.
- I utvärderingen ska hänsyn tas till politisk ambitionsnivåhöjning. För att bedömningen ska bli objektiv bör den politiska ambitionsnivåhöjningen tydligt framgå i budgetdokumentet.

8.5 UPPFÖLJNING AV MÅLEN

I detta avsnitt avhandlas följande revisionsfrågor:

- Sker en tillfredsställande uppföljning?
- Sker en tillfredsställande analys?
- Beslutar styrelsen/nämnd om åtgärder
- Kommuniceras resultatet av uppföljningen och analys på olika nivåer?

Det är Område Strategi och Styrning som gör den samlade bedömningen av om ett närmande till de övergripande målen skett. Bedömningen görs utifrån i vilken grad uppdragen genomförts, trender/jämförelser på nyckeltal och uppfyllanden av investeringar.

I tertialrapporten per augusti 2021 går det att utläsa att sju av de åtta övergripande målen bedöms som positivt och ett av målen är svårbedömd. Det framgår dock inte uttryckligen om innebörden av att målet är positivt också innebär att verksamheten har närmat sig det övergripande målet.

När det gäller nyckeltalen görs bedömningen utifrån trender och jämförelser med andra kommuner. Som vi tidigare nämnt är flera av nyckeltalen från året före verksamhetsåret och återger inte årets utfall.

En analys bör besvara följande frågeställningar

Enligt SKR guide för planering och uppföljning [2] bör följande frågeställningar finnas med i analysen:

- Hur förhåller sig nyckeltalen till kommunens mål?
- Varför mäts just detta nyckeltal?
- Vad mäter nyckeltalet?
- Vilka processer påverkar nyckeltalet?
- Vilka processer påverkar inte nyckeltalet?
- Vilka bakgrundsvariabler påverkar nyckeltalet?

I tertialrapporter för 2021 och årsbokslutet för 2020 finns inte ovan nämnda frågor besvarade. Det finns ingen beskrivning och förklaring av på vilket sätt genomförda uppdrag och utfall av nyckeltal medfört att verksamheten närmat sig det övergripande målet eller den politiska texten.

Vid faktagranskningen framhåller Område Strategi och Styrning att i Riktlinjer för Mål och budget framgår hur nyckeltal förhåller sig till kommunens mål och varför just dessa nyckeltal mäts. Vad nyckeltalet mäter framgår av respektive nyckeltal. Nyckeltalen är kopplade i Stratsys till respektive process, enligt Område Strategi och Styrning.

Enligt kommunstyrelsens ordförande behöver analysen förbättras. Det behöver bli en tydligare koppling mellan analys och den politiska texten.

Vi har närmare granskat uppföljningen av barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden.

Barn- och utbildningsnämnden

I kommunens samlade delårsrapport görs en helhetsbedömning av målet "*alla barn och elever klarar sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt livslånga lärande*". Bedömningen är att målet är positivt. Bedömningen har gjorts utifrån trenden av nyckeltal. När det gäller nyckeltalen är flertalet resultat från 2020.

I nämndens tertialrapport sker ingen bedömning av om verksamheten närmat sig det övergripande målet eller den politiska texten. Tertialrapporten består av en återredovisning av uppdragen avseende om de genomförts eller planeras att kunna genomföras. Utöver detta redovisas utfall från olika nyckeltal. De fem större processer som man följer från förvaltningsledningen, som vi nämnt tidigare i rapporten, är inte en del av tertialrapporten.

Utöver redovisningen till fullmäktige sker en återredovisning av det statliga uppdraget. Det sker en avstämning utifrån det statliga uppdraget 6-7 ggr/år. Det handlar bl.a. om kränkande behandling, kunskap, resultat och delaktighet. Nämnden får en kontinuerlig avstämning, men till fullmäktige förmedlas inget av dessa resultat utan det är enbart nyckeltalen och uppdrag som återredovisas.

Biträdande förvaltningschef poängterar att ingenting av det som återredovisats i tertialrapporterna till fullmäktige kommer från kvalitetsrapporten som kommer ur verksamheten.

Inom Barn- och utbildningsförvaltningen har en analysgrupp tillsatts. Fokus för gruppen är mot den statliga styrningen, men på sikt också den kommunala styrningen ingå i analysen.

Inom barn- och utbildningsnämnden har man under 2021 inte beslutat om några åtgärder utifrån de avvikelser som rapporterats i tertialrapporterna.

Vård- och omsorgsnämnden

I den samlade delårsrapporten för kommunen bedöms det övergripande målet "*medborgarna får stöd, vård och omsorg och lever ett självständigt liv*" som positivt. Bedömningen kompletteras med följande kommentar; "*de flesta uppdrag bedöms kunna genomföras. Nyckeltalen visar på en viss förbättringspotential*".

I den samlade delårsrapporten framhålls att det finns en förbättringspotential när det gäller det fallförebyggande arbetet då nyckeltal visar på fortsatt högt antal fallskador. I vård- och omsorgsnämndens tertialrapport, för samma period, redovisas nämnduppdraget om att utveckla det fallförebyggande arbetet som genomfört och framgångsrikt. Redovisningarna ger alltså olika bilder av hur situationen ser ut. Det finns ingen analys i delårsrapporten där dessa olikheter vägs samman och analyseras.

Vid faktagranskningen poängterar förvaltningschefen att nyckeltalet för fallskador är ett medelvärde över tre år vilket innebär att talet inte ger en bild av hur utfallet för 2021 ser ut och därför ej heller ger en bild över hur arbetet har bedrivits för 2021.

Den kvalitetssäkring som intervjuad controller för vård- och omsorgsförvaltningen genomför handlar om att återredovisningen av uppdragen skett i enlighet med vad uppdragen ska syfta till.

Vård- och omsorgsnämnden gör ingen samlad bedömning av måluppfyllelsen i sin delårsrapport. Nämndens återredovisning består av en lägesrapport om uppdragen är genomförda eller planeras kunna genomföras under året. Flertalet av nyckeltalen som redovisas i delårsrapporten avser 2020 och tidigare.

Strategin, som tidigare nämnts i rapporten och som var kopplad till en del av den politiska texten, finns inte med i nämndens tertialrapport utan redovisas i stället i förvaltningsledningen två gånger per år.

Förvaltningschefen vid faktagranskningen att Strategin är flerårig och har funnits sedan 2013 och uppföljning av den specifika strategin görs inte i tertialrapporterna. Däremot görs det en årlig uppföljning av strategin på nämnden.

Förvaltningschefen för vård- och omsorgsförvaltningen anser att nyckeltalen speglar måluppfyllelsen mer än vad uppdragen gör.

Enligt förvaltningschefen kommuniceras resultat från uppföljningarna framförallt genom Stratsys och via protokoll om det är på tjänstemannnivå. Han berättar att förvaltningsledningarna filmas som läggs ut på kommunens intranät.

Inga åtgärder har föreslagits utifrån uppföljningen

Inom vård- och omsorgsnämnden har man under 2021 inte beslutat om några åtgärder utifrån tertialrapporterna. Orsaken till detta är att det inte funnits behov av några åtgärder, då man har uppnått ett bra resultat både verksamhetsmässigt och ekonomiskt, enligt förvaltningschefen.

Utifrån tertialrapport per augusti framgår dock att personalkontinuiteten har försämrats, kön till särskilt boende blivit längre samt brister gällande kvalitetsaspekter för särskilt boende.

Vid faktagranskningen framför förvaltningschefen att varken personalkontinuitet eller kö till särskilt boende finns med i de politiskt beslutade uppdragen för 2021 och hanteras alltså inte i tertialrapporterna. Däremot är båda dessa frågor lyfta av nämnden som åtgärdsområden. Bl.a. finns ett uppdrag inför 2022 om att förbättra just personalkontinuiteten. Kön till särskilt boende har följts upp vid varje nämndssammanträde under hösten. Kvalitetsaspekter för särskilt boende är ett uppdrag att förbättra nöjdheten inom SÄBO.

Bedömning

- Vi anser det otillfredsställande att det saknas en beskrivande och förklarande analys av vad ”*målet bedöms positivt*” innebär med avseende på att verksamheten ska närma sig de övergripande målen. I analysen bör det beskrivas och förklaras vad utfallet av uppdragen och nyckeltalen inneburit för ett närmande till fullmäktiges mål.
- Ett problem för analysen är att flera av de nyckeltal som ska indikera om verksamheten närmat sig de övergripande målen inte redovisar ett utfall för det innevarande verksamhetsåret. Det går inte att matcha uppdrag och utfall av nyckeltal i en samlad analys när dessa avser olika år.
- Vi anser att analysarbetet bör förstärkas med ytterligare kompetenser då styrmodellen är komplex och ställer stora krav på analysförmåga. En analysgrupp som barn- och utbildningsförvaltningen tagit fram skulle kunna utgöra förebild för andra förvaltningar.

8.6 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att granska om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillfredsställande målstyrning. Vår sammanfattande bedömning är att det inte finns en tillfredsställande målstyrning.

Vi anser dock att ett omfattande arbete har genomförts med att förändra kommunens styrmodell men att modellen skulle kunna utvecklas i vissa väsentliga delar. Den nuvarande styrmodellen kan utgöra en grund för den fortsatta utvecklingen.

8.6.1 Svar på revisionsfrågorna

Bedömningen grundar sig på följande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Är målen konkreta, tidsatta och mätbara	Nej	
Är begreppen i styrmodellen tydliga?	Delvis	Styrmodellen benämns som mål och resultatstyrning, men det är dock uppdragen som är styrande. Detta ger en otydlighet kring vad innebörden av begreppen mål och resultat.
Finns ett tydligt samband mellan mål, uppdrag och nyckeltal?	Nej	Det saknas en beskrivning av på vilket sätt ett genomfört uppdrag innebär ett närmande till målen. Det saknas koppling mellan uppdrag och nyckeltal.
Har kommunen i planeringsfasen tydliggjort sambandet och angett en nivå för uppdrag och nyckeltal när målet ska anses vara uppnått	Nej	
Finns en plan (verksamhetsplan/handlingsplan) där prestationer, aktiviteter och ansvarsförhållande framgår för att uppnå målet?	Delvis	Det finns en planering som kan kopplas till målen. Den huvudsakliga planeringen är dock sidoordnad fullmäktigeuppdragen och består av strategier eller handlingsplaner som nämnd eller förvaltning själv beslutat.
Sker en tillfredsställande uppföljning?	Nej	Uppföljning sker framförallt utifrån återrapportering av uppdragen. Det saknas en förklaring av på vilket sätt uppdragen påverkat måluppfyllelsen. En fördröjning i redovisningen av nyckeltalen medför att årets utfall många gånger inte följs upp.
Har verksamhetsmål som har betydelse för en god ekonomisk hushållning angetts?	Delvis	Man har angett riktvärden men inga mål. Värden från nyckeltalen speglar inte årets utfall.
Sker en kvalitetssäkring i samband med uppföljningen?	Ja	Det finns controllers som följer upp att uppdragen återredovisas i enlighet med syftet med uppdragen.

Skер någon avstämning/uppföljning under innevarande år t.ex. vid delårsbokslut?		
Skер en tillfredsställande analys?	Nej	Det finns ingen analys som ger en förklaring och beskrivning av hur uppdragen medfört ett närmande till de övergripande målen.
<ul style="list-style-type: none"> • Söks orsaker till avvikelser? • Dras slutsatser och föreslås åtgärder? • Finns tillfredsställande förutsättningar för genomförandet av analysen? 	Delvis	När det gäller uppdragen finns beskrivningar av varför de inte har genomförts. En återkommande orsak är att uppdrag inte genomförts pga. pandemin. Analysen är ett utvecklingsområde.
Beslutar styrelsen/nämnden om åtgärder vid avvikelser?	Delvis	Granskade nämnder har inte beslutat om några åtgärder med anledning av avvikelser i samband med tertialrapporter. Däremot har nämnden vidtagit åtgärder vid andra tillfällen.
Kommuniceras resultatet av uppföljning och analys inom organisationen på olika nivåer?	Delvis	För de förvaltningar som använder Stratsys är det en kommunikationskanal för att sprida resultaten.

Vi rekommenderar nämnden att:

- Minska antalet uppdrag och fokusera på det som är strategiskt viktigt för kommunen och/eller områden som behöver utvecklas och förbättras.
- Nämnderna uttolkar fullmäktiges övergripande mål i uppföljningsbara resultatmål som går att följa upp på årsbasis.
- Tydliggöra och beskriva sambandet mellan nyckeltalen, uppdrag och processer i budget och verksamhetsplaner för att öka förståelsen och transparensen för styrmodellen.
- Minska ner på antalet nyckeltal och fokusera på de nyckeltal som bäst speglar de processer som behöver utvecklas och förbättras.
- Ange verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning som går att följa upp på årsbasis.
- Utveckla analysförmågan genom att utöka analysgruppen med ytterligare kompetenser.

9 KVALITETSSÄKRING

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har (*har givits möjlighet att*) faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

10 UNDERTECKNANDE

Projektledare:

Jan-Olov Undvall
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:

Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör

11 REFERENSER

- [1] SKR, *Att utveckla mål- och resultatstyrning.*
- [2] Sveriges kommuner och landsting, *Guid för Planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning.*
- [3] Östersunds kommun, *Riktlinje för mål och budget i Östersunds kommun.*
- [4] Östersunds kommun, *Mål och budget 2021 med plan 2022-2023 Östersunds kommun.*
- [5] Östersunds kommun, *Riktlinjer för uppföljning av kommunalt och privat driven verksamhet.*
- [6] Regeringens proposition , *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.*
- [7] Regeringens proposition 2003/04:105, *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.*
- [8] T. Wikland, "Intern styrning och kontroll - både lönsamt och säkert," Stockholm, FAR Akademi AB, 2014.

Signature: Jan-Olov Undvall
Jan-Olov Undvall (Jan 28, 2022 12:58 GMT+1)

Email: jan-olov.undvall@regionjh.se

Signature: Leif Gabrielsson
Leif Gabrielsson (Jan 28, 2022 11:17 GMT+1)

Email: leif.gabrielsson@regionjh.se









REVISIONSRAPPORT Målstyrning 0.2

Final Audit Report

2022-01-28

Created:	2022-01-28
By:	Carina Hemmingsson (carina.i.hemmingsson@regionjh.se)
Status:	Signed
Transaction ID:	CBJCHBCAABAAH6yOHwUYnkxdA2wgV8Onv0U_XKBNWRGz

"REVISIONSRAPPORT Målstyrning 0.2" History

-  Document created by Carina Hemmingsson (carina.i.hemmingsson@regionjh.se)
2022-01-28 - 7:54:02 AM GMT- IP address: 193.235.118.25
-  Document emailed to Jan-Olov Undvall (jan-olov.undvall@regionjh.se) for signature
2022-01-28 - 7:54:56 AM GMT
-  Document emailed to Leif Gabrielsson (leif.gabrielsson@regionjh.se) for signature
2022-01-28 - 7:54:56 AM GMT
-  Email viewed by Leif Gabrielsson (leif.gabrielsson@regionjh.se)
2022-01-28 - 10:16:15 AM GMT- IP address: 104.47.4.254
-  Document e-signed by Leif Gabrielsson (leif.gabrielsson@regionjh.se)
Signature Date: 2022-01-28 - 10:17:18 AM GMT - Time Source: server- IP address: 193.235.118.25
-  Email viewed by Jan-Olov Undvall (jan-olov.undvall@regionjh.se)
2022-01-28 - 11:56:55 AM GMT- IP address: 193.235.118.25
-  Document e-signed by Jan-Olov Undvall (jan-olov.undvall@regionjh.se)
Signature Date: 2022-01-28 - 11:58:28 AM GMT - Time Source: server- IP address: 193.235.118.25
-  Agreement completed.
2022-01-28 - 11:58:28 AM GMT