

Revisionsrapport

Kommunens arbete med ledning och styrning samt användandet av It-verktyget Stratsys

Vänersborgs kommun

Mars 2010

Stefan Fredriksson

Håkan Olsson, certifierad kommunal yrkesrevisor

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning.....	3
2	Inledning	4
3	Syfte, omfattning, genomförande och avgränsning	4
4	Organisation och arbetsätt	5
5	Granskningsresultat och bedömning/rekommendationer.....	6

1 Sammanfattande bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat kommunens arbete med ledning och styrning samt användandet av It-verktyget Stratsys för detta ändamål.

Syftet med granskningen är att ge svar på revisionsfrågan om kommunen arbetar på ett ändamålsenligt sätt med ledning och styrning och om kommunens ledningssystem, Stratsys, används på ett tillfredsställande sätt av kommunledning och nämnder.

Vår sammanfattande bedömning är att it-verktyget Stratsys väl fyller sin funktion som verktyg för att samla ihop och kommunicera mål, resultat och aktiviteter mellan kommunstyrelseförvaltningen och övriga förvaltningar. Någon/några personer på varje förvaltning finns utsedda för att kvalitetssäkra och ansvara för att rapporteringen sker på rätt sätt och vid rätt tidpunkter. Detta anser vi vara bra.

Däremot upplever vi att det inte alltid finns en förståelse i organisationen för varför vissa saker skall rapporteras vid vissa tidpunkter i Stratsys. Vi ser detta som ett tecken på att kommunledning och förvaltningsledningar inte fullt ut lyckats förklara och förankra tanken med hur målstyrningsarbetet skall bedrivas och varför.

Vidare bedömer vi att kommunens arbete med verksamhetsmässiga mål för god ekonomisk hushållning är otydlig. I Mål- och resursplanen anges att detta är nämndernas ansvar. Vi anser att stor otydlighet råder i nämndernas verksamhetsplaner avseende vilka mål, och 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.

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. Vi anser att det i dagsläget inte på ett samlat sätt går att stämma av om, och vilka, verksamhetsmässiga mål för god ekonomisk hushållning som uppnåtts/ej uppnåtts. Målavstämningen avseende de kommunövergripande inriktningsmålen är relativt tydlig men då ansvaret för verksamhetsmässiga mål för god ekonomisk hushållning har lagts ut

på nämnderna är det inte tydligt vilka av deras redovisade mål som leder till god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsen måste intensifiera arbetet med att tydliggöra detta. Bedömningen är i linje med våra bedömningar i samband årsredovisningsgranskningen 2008 då vi skrev: ”Vi anser att det av nämndernas analys och målavstämning även bör framgå om och i vilken omfattning resultaten har bäring på god ekonomisk hushållning”.

2 Inledning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers granskat kommunens arbete med ledning och styrning samt användandet av It-verktyget Stratsys för detta ändamål.

3 Syfte, omfattning, genomförande och avgränsning

Syftet med granskningen är att ge svar på revisionsfrågan om kommunen arbetar på ett ändamålsenligt sätt med ledning och styrning och om kommunens ledningssystem, Stratsys, används 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, ledningssystem/verktyg (Stratsys = It-stödssystem) mm. För innevarande år är också kommunstyrelsen ansvarig för att fullmäktiges beslut om sparmål leder till aktiviteter och resultat (beredning av beslutsunderlag). Kommunstyrelsen/kommunchefen har utsett en så kallad kvalitetsgrupp som under ledning av en utvecklingsledare mer praktiskt arbetar med implementering av Stratsys.

Granskningen har genomförts genom studier av dokument, ledningssystemet Stratsys samt intervjuer med utvecklingsledare på kommunstyrelseförvaltningen, socialchef, 2 st. utredare på socialförvaltningen, ekonom på samhällsbyggnadsförvaltningen, kommunchef samt kommunstyrelsens ordförande. Kommunstyrelsen, socialnämnden samt samhällsbyggnadsnämnden har omfattats av granskningen.

4 Organisation och arbetssätt

Kommunledningen har arbetat fram en ”Arbetsbok – kommunens ledningssystem”, daterad 2009-06-29. I den beskrivs inledningsvis 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 tertialuppföljningarna 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. Vissa utsedda personer på respektive förvaltning har behörighet att rapportera utfallet från de olika nämnderna.

5 Granskningsresultat och bedömning/rekommendationer

Arbetar kommunen på ett ändamålsenligt sätt med ledning och styrning och används kommunens ledningssystem, Stratsys, på ett tillfredsställande sätt av kommunledning och nämnder?

Kommunen har ett it-verktyg i form av ett ledningssystem (Stratsys) som används för att kommunicera mål och måluppfyllelse mellan kommunstyrelsen/kommunstyrelseförvaltningen och de andra nämnderna/förvaltningarna. Systemet är avsett för ändamålet och uppfyller funktionellt sett vad som är nödvändigt för ett bra informationsutbyte/rapportering mellan kommunstyrelseförvaltningen och de övriga förvaltningarna. Några personer har utsetts på de olika förvaltningarna som skall kvalitetssäkra och tillse att rapporteringen sker korrekt och vid rätt tidpunkter. Detta ser vi som positivt och som något som bidrar till att rapportering sker på det sätt som är nödvändigt för att informationen ska kunna användas på rätt sätt vid rätt tillfälle.

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.

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.

En annan reflektion som vi gjort i samband med vår granskning är att Mål- och resursplanen anger att nämnderna ska arbeta fram verksamhets-specifika 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.

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 nämnds nivå och dels på övergripande kommun nivå. 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.

Nedan redovisas några ytterligare synpunkter som ett resultat av vår granskning.

- I arbetsboken avseende kommunens ledningssystem anges att förväntade resultat ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Alla förväntade resultat uppfyller inte dessa kriterier.
- Det finns inte alltid någon självklar koppling mellan förväntade resultat och inriktningsmålen.
- För vissa inriktningsmål finns inga förväntade resultat formulerade.
- 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.
- Förväntade resultat formuleras i s.k. uppdragsdialog. Kommunchefen bedömer vad som krävs för att inriktningsmålen skall uppnås. Kommunchefen 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.