

2008-02-25

Kommunstyrelsen
Kultur- och fritidsnämnden
Miljö- och byggnadsnämnden
Socialnämnden

Granskning av verksamhetsstyrning

Tyresö kommun arbetar för andra året med en ny planeringsmodell för verksamhetsutveckling. Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer att bedöma om kommunens system för målstyrning till sin uppbyggnad och sitt genomförande är ändamålsenligt? Granskningen har avgränsats till Kommunstyrelsen, Kultur- och fritidsnämnden, Miljö- och byggnadsnämnden, och Socialnämnden. Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport.

Vi bedömer att kommunen är på väg att få en tydlig och väl förankrad modell och struktur för verksamhetsstyrning. Vi bedömer också att den är väl förankrad i förvaltningen och att styrdokumentet är levande och används som ett ledningsverktyg.

Revisorerna har dock i olika sammanhang noterat synpunkter på den politiska beredningen och förankringen av kommunens verksamhetsstyrning. Denna fråga behandlas också i bifogad rapport. Sammantaget har vi fått signaler att nämndernas roll i beredningsprocessen har försvagats. Vi tror att det finns anledning att anta att den politiska beredningen och förankringen i nämnderna behöver förstärkas i förhållande till vad som nu är fallet. Enligt vår uppfattning finns annars risk att nämnderna inte blir helt delaktiga i beredningen och därmed finns också risk för en bristande politisk förankring.

Vi vill särskilt efterhöra om Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna delar revisorernas farhågor och i så fall vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka nämndernas roll i verksamhetsstyrningsprocessen. Svar önskas revisorerna tillhanda senast den 30 maj 2008.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges ordförande
Övriga nämnder

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av Tyresö kommuns verksamhetsstyrning

Tyresö Kommun

Januari 2008

Anders Haglund

Tove Strömberg

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Metod.....	5
3	Tyresö kommuns verksamhetsstyrnings modell	5
3.1	Modell för verksamhetsstyrning – iakttagelser	5
3.2	Bedömning och rekommendationer	7
4	Process för verksamhetsstyrning.....	8
4.1	Tjänstemännen planeringsprocess – iakttagelser.....	8
4.2	Politikernas planeringsprocess - iakttagelser.....	10
4.3	Bedömning och rekommendationer	11
5	Målen i verksamhetsplaneringen.....	11
5.1	Sammanhängande målkedja – iakttagelser.....	11
5.2	Kultur- och fritidsnämnden	12
5.3	Miljö- och byggnadsnämnden	12
5.4	Socialnämnden	13
5.5	Bedömning och rekommendation.....	13
6	Uppföljning och återkoppling	14
6.1	Iakttagelser	14
6.2	Bedömning och rekommendationer	15
7	God ekonomisk hushållning.....	16
7.1	God ekonomisk hushållning.....	16
7.1.1	Kostnadseffektivitet.....	16
7.2	God ekonomisk hushållning i Tyresö.....	18
7.3	Bedömningar och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

Tyresö kommun arbetar för andra året med en ny planeringsmodell för verksamhetsutveckling. Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer att bedöma om kommunens system för målstyrning till sin uppbyggnad och sitt genomförande är ändamålsenligt? Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, och socialnämnden.

Tyresö kommun är på god väg att få en tydlig och välförankrad planeringsmodell. I planeringsförutsättningarna arbetar man med tydliga begrepp och en välutvecklad struktur. Budgetdokumentet innehåller ett begränsat antal mål som klargör kommunens prioriteringar och som styr verksamheten mot det som ska förändras. Vi ser även att man i den årliga planeringsprocessen arbetar igenom de övergripande styrdokumenterna som kommunen har. Vi noterar dock att man i planeringsprocessen inte har inkluderat hur kommunen förhåller sig till barnkonventionens principer. Vår bedömning är också att man även på den övergripande nivå skulle arbeta fram nyckeltal eller indikatorer som antyder om kommunen lever upp till ambitionerna i de övergripande utvecklingsområdena och när det gäller grundläggande förhållningssätt.

Vi bedömer att modell och process är synnerligen väl förankrade i förvaltningarna och att styrdokumenterna är levande och att de används som ett ledningsverktyg i förvaltningarna. Den utmaning som finns beträffande utvecklingen inom förvaltningarna är att modellen behöver fungera bättre på enhetsnivå och därunder. Vår uppfattning är dock att intresset för styrmodellen varierar mellan de ledande politikerna i kommunen. Där finns enligt vår uppfattning en uppfattning att styrmodellen främst är och ska vara ett verktyg för förvaltningen. Här finns enligt vår uppfattning potential för vidareutveckling.

Processens relativt centraliserade utformning ställer stora krav på att en kontinuerlig förankring i nämnderna sker under processen gång. Risker är annars att nämnderna kan känna sig "överkörda". Vår bedömning är att det finns anledning att överväga kontinuerliga utbildningsinsatser för de förtroendevalda, främst i nämnderna. Detta bör tjäna syftet att också förankra, såväl modell som process ytterligare inom nämnderna, vilket vi bedömer att det finns behov av.

Det finns ett logiskt och sammanhängande tankesätt gällande målkedjan på olika nivåer. Vi ser dock att det tar tid att innan detta tankesätt etablerar sig helt i verksamheten. Målen hänger i regel samman med de strategiska utvecklingsområdena. Däremot så anser vi att målformuleringen är en sammanblandning mellan mål, mätning av mål, nyckeltal och åtgärder. Ett antal så kallade "mätning av måluppfyllelse" är egentligen en uppräkningslista av aktiviteter som behövs för att uppnå målet.

Vår bedömning är att förutsättningarna för uppföljning och återkoppling har utvecklats under 2007 genom att den gemensamma strukturen även genomsyrar uppföljningsdokumenten. Detta har inte varit fallet tidigare. Detta bör ge de förtroendevalda rimligt goda möjligheter att bedöma om målen uppfyllts. Det gäller såväl granskade nämnder som kommunstyrelsen. Vi bedömer att systemet med kvalitetsgarantier är relativt väl förankrat men att det nu krävs en "nytändning" för att skapa ett förnyat engagemang kring dessa. Vår uppfattning är att det finns goda förutsättningar för att naturligt koppla samman och kombinera dessa med styrmodellen i övrigt.

Enligt vårt synsätt förutsätts att det finns mål eller uppdrag formulerade som omfattar de ovan beskriva förhållandena, d.v.s. rättvis fördelning över tiden, ändamålsenlighet och att kostnaderna skall vara rimliga. Enligt vår bedömning har fullmäktige fastställt finansiella övergripande mål som är tydliga och väl förankrade och kopplade till en rättvis fördelning över tiden. Vi anser dock att de mål Kommunfullmäktige fastställt för nämnderna i första hand tar fasta på ändamålsenlighet, medan få mål varken i "mätning av måluppfyllelse" eller i sin formulering antyder att kostnaderna för nå målen ska vara rimliga. Vår uppfattning är att det finns mycket goda förutsättningar att komplettera med mål som också tar sikte på kostnadseffektivitet. Skälet är att kommunen, enligt vår uppfattning har en lång tradition samt en frekvent användning av nyckeltalsjämförelser.

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra de strategiska utvecklingsområdena, grundläggande förhållningssätt och målen genom att ange nyckeltal och/eller verksamhetsmått.
- Förtydliga vad som avses med "mätning av måluppfyllelse".
- Använda barnkonventionen som utgångspunkt i sin verksamhetsplanering.
- Överväga kontinuerliga utbildningsinsatser för de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser gällande mål- och resultatstyrning.
- Tydliggöra processägandet av målarbetet inom politiken och förvaltningen.
- I högre grad få de förtroendevalda att äga modellen.
- I högre grad använda nyckeltal och jämförelser som en del i styrningen.
- I högre grad bereda mål som också tar sikte på kostnadseffektivitet och inarbeta dessa i förslaget till fullmäktige.
- Ytterligare tydliggöra att samtliga av fullmäktige beslutade mål syftar till att skapa en god ekonomisk hushållning.

2 Inledning

Tyresö kommun arbetar för andra året med en ny planeringsmodell för verksamhetsutveckling. Kommunfullmäktige fastställde "Strategi- och budgetplan 2007–2010" i november 2006. Den gemensamma grunden för alla styrelser och nämnders arbete är en gemensam vision, tre utvecklingsområden, fyra grundläggande förhållningssätt och kommungemensamma mål inom fyra sektorer. Till en av utgångspunkterna i planeringsförutsättningarna hör också att verka i enlighet med det av kommunfullmäktige fattade beslutet om det finansiella målet för långsiktigt god hushållning.

Utiifrån det övergripande strategidokumentet ska respektive nämnd och styrelse ta fram sin egen "Verksamhets- och budgetplan för 2007–2010". Där kan nämnderna besluta om fler mål än de som redovisas till kommunfullmäktige. Därutöver ska nämnderna behandla åtaganden och kvalitetsgarantier i sin verksamhets- och budgetplan.

Enligt planeringsmodellen kommer därefter ca 120 enheter inom verksamheterna att ta fram sin egen "Enhetsplan" som bygger på kommunfullmäktiges strategi- och budgetplan 2007–2010 och nämndens verksamhetsbudgetplan 2007–2010. Enhetsplanerna delges respektive nämnd.

Arbets sättet ska ge möjligheter att tydligt visa vad politiken vill, vad verksamheten syftar till och vad som kommer att åstadkommas under de närmaste åren.

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer att bedöma om kommunens system för målstyrning till sin uppbyggnad och sitt genomförande är ändamålsenligt? Granskningen sker med utgångspunkt i bl a följande revisionsfrågor:

- Hur fungerar processen för målarbetet? Hur har kommunen utvecklat formerna för formulering av mål och vilket stöd har nämnderna fått i detta avseende?
- Finns det en logisk och sammanhängande målkedja för målen på olika nivåer? I vilken utsträckning kopplar nämndernas verksamheter och uppdrag till grundläggande förhållningssätt och kommungemensamma mål?
- Finns det ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?
- I vilken mån leder uppföljningen till att kommunstyrelsen och nämnderna vidtar åtgärder i den mån uppföljningen visar på brister i verksamheten?
- Har kommunen utarbetat tydliga mål kopplat till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner

2.1 Metod

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, och socialnämnden. Vi har intervjuat ledande tjänstemän inom kommunstyrelseförvaltningen, socialförvaltningen, utvecklingsförvaltningen och miljö- och bygglovskontoret. Vi har även träffat kommunstyrelsens ordförande samt ordförande för samtliga berörda nämnder. Intervjuer har även genomförts av ett antal enhetschefer inom socialförvaltningen och utvecklingsförvaltningen.

Utöver dessa intervjuer har vi granskat kommunens övergripande planerings- och uppföljningsdokument, samt nämndernas motsvarighet.

Mot bakgrund av att revisorerna tidigare konstaterat brister i kommunens uppföljning av god ekonomisk hushållning så var ett önskemål att själva granskningen skulle utföras på ett sådant sätt att den kan vara ett stöd för kommunen i det fortsatta utvecklandet av planeringsmodellen. Mycket fokus i granskningen har därmed legat på dialog med förvaltning och diskussion kring våra bedömningar. Bland annat inbjöd revisorerna till ett seminarium den 17 december då granskningsteamet beskrev sina iakttagelser för ledande tjänstemän och politiker inom kommunledning och förvaltningsledning. Under seminariet framkom att i stort var deltagarna överens med granskningsteamet gällande iakttagelser och preliminära bedömningar. Deltagarna utarbetade även rekommendationer för att ytterligare förbättra planeringsmodellen. Dessa rekommendationer har arbetats in i rapporten.

Rapporten har även delgivits samtliga intervjuade för faktagranskning.

3 Tyresö kommuns verksamhetsstyrnings modell

3.1 Modell för verksamhetsstyrning – iakttagelser

För omkring fyra år sedan börjande förvaltningsledningen samt kommunstyrelsen utarbeta en ny planeringsmodell för kommunens verksamhetsstyrning. Initialt hade kommunen årligen omkring 90 stycken mål antagna av Kommunfullmäktige, vilket skapade svårigheter både gällande prioritering av insatser samt uppföljning. Målen har idag begränsats till ett 30-tal. Den nya planeringsmodellen har tagit intryck av så kallade balanserade styrkort, men har anpassats till Tyresö kommuns förutsättningar.

Planeringsmodellen består av vision, grundläggande förhållningssätt, och strategisk utvecklingsområden, som anges i det årliga dokumentet Tyresö kommun förutsättningar för Strategi- och budgetplan. I detta dokument anges även att verksamheten ska utmärkas av ett antal kännetecken. I det dokument som finns för 2008-2010 anges följande:

Vision:	Trygga Trivsamma Tyresö – allas vårt ansvar.
Grundläggande förhållningssätt:	▪ Tolerans och respekt ▪ Närhet ▪ Valfrihet ▪ Servicekänsla och lyhördhet
Strategiska utvecklingsområden:	▪ God boendemiljö och livskvalitet ▪ Kvalitet och service ▪ God ekonomisk hushållning
Ekonomiska förutsättningar:	Resultat på 30 miljoner kronor
Kommunen ska utmärkas av:	▪ Effektivitet ▪ Ändamålsenlighet ▪ Samordning

Det som anges vid denna punkt i planeringsprocessen är inriktningar för verksamheten och inte några mätbara och uppföljningsbara mål. Dessa arbetas fram parallellt med att respektive nämnd arbetar fram:

- 1) Syfte
- 2) Omvärldsanalys
- 3) Strategier
- 4) Mål, kvalitetsgarantier och åtaganden
- 5) Väsentligare verksamhetsförändringar
- 6) Organisation, personal och ekonomi
- 7) Uppföljning och utvärdering
- 8) Budget

Det finns en tydlig pedagogisk tanke med att strukturera nämndens budgetmaterial i ovanstående ordning. Varje punkt är förknippad med ett antal relevanta frågeställningar, och dess bör diskuteras i ”rätt” ordning för att bilda underlag inför nästa punkt.

I detta skede av planeringsprocessen ges inte några tydliga ramar i form av fördefinierade nyckeltal eller indikatorer för verksamhetens inriktning, utan de nämnder har att förhålla sig till är de övergripande inriktningarna som beskrivits ovan. Däremot framhålls att målen som nämnderna ska arbeta fram ska vara konkreta och mätbara, och att de ska vägledas av kommunens gemensamma vision. I våra samtal framgår även att målen ska uttrycka en vilja till förändring i verksamheten. I samband med att nämnden sätter mål ska även kvalitetsgarantierna ses över och utvecklas.

Den nuvarande målstyrningsmodellen är inne i en utvecklingsprocess. Kommunledningen anser själv att ett förbättringsområde är att knyta ihop målen, åtaganden och kvalitetsgarantier med nyckeltal och verksamhetsindikatorer. I budgeten ställs krav på att nämnderna

ska ange hur mätning av måloppfyllelse ska ske. Idag är majoriteten av målen som formulerats endast kvalitetsorienterade, och det varierar kraftigt hur man uttrycker sig kring mätning av måloppfyllelse. I vissa fall hänvisas till nyckeltal och verksamhetsmått, medan det i andra fall handlar om en uppräkningslista av konkreta aktiviteter. Det finns funderingar i kommunen att börja särskilja nyckeltal genom att tala om beskrivande nyckeltal och styrande nyckeltal.

Förutom strategi- och budgetplan är den borgerliga majoritetens politiska program Trygghet, valfrihet och livskvalitet – Alliansprogram för Tyresö kommun 2007-2010 ett viktigt övergripande styrdokument för kommunen. Detta program ligger till grund för de övergripande inriktningar som anges i strategi- och budgetplanen. Kommunen arbetar även utifrån ett fåtal identifierade områden som ska förbättra livskvaliteten i kommunen såsom Agenda 21- hållbar utveckling, brottsförebyggande arbete, drogförebyggande arbete, folhälsoarbete, och kvalitetsgarantier. Kommunen håller på att ta fram en ny översiktsplan och en integrationsplan. I nuvarande strategi- och budgetplan har man identifierat kommungemensamma mål och åtaganden inom folkhälsa, drog- och brottsförebyggande arbete samt handikappplanen. Idag finns det 22 stycken utarbetade kvalitetsgarantier inom de flesta av kommunens verksamhetsområden. Det är inte helt tydligt hur kvalitetsgarantierna är kopplade till mål och åtaganden i kommunens planeringsdokument.

3.2 Bedömning och rekommendationer

- Hur har kommunen utvecklat formerna för formulering av mål och vilket stöd har nämnderna fått i detta avseende?

Tyresö kommun är på god väg att få en tydlig och välförankrad planeringsmodell. I planeringsförutsättningarna arbetar man med tydliga begrepp och en välutvecklad struktur. Budgetdokumentet innehåller ett begränsat antal mål som klargör kommunens prioriteringar och som styr verksamheten mot det som ska förändras.

Vi ser även att man i den årliga planeringsprocessen arbetar igenom de övergripande styrdokumenterna som kommunen har och undviker därmed att ha en mängd policy och handlingsplaner som ligger vid sidan av den årliga verksamhetsplaneringen. Vi noterar dock att man i planeringsprocessen inte har inkluderat hur kommunen förhåller sig till barnkonventionens principer. Enligt propositionen 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige bör kommuner inrätta system för att kunna följa hur barnens bästa förverkligas i det kommunala arbetet, samt erbjuda sin personal fortbildning om barnkonvention och dess genomförande. Detta betyder att kommunen bör använda barnkonventionen som utgångspunkt i sin verksamhetsplanering.

I en presentation av verksamhetsutveckling 2008 som kommunledningen genomförde 4 december 2008 har man specificerat vilka förutsättningar som gäller för att kommunen ska leva upp till de strategiska utvecklingsområdena. Vi anser att planeringsprocessen i sin helhet skulle underlättas om dessa förtydliganden kom tidigare i processen, eftersom de berör flera av nämndernas prioriteringar och verksamheter. Strategiska utvecklingsområdena indikerar att detta handlar om ett förändringsarbete och vi anser därför att man även på denna övergripande nivå skulle arbeta fram nyckeltal eller indikatorer som visar på om förändringen går i rätt riktning. Samma bedömning har vi gällande grundläggande förhållningssätt. Detta handlar om hur den kommunala servicen ska upplevas och borde vara kopplade till de existerande kvalitetsgarantierna.

Vi konstaterar även att kommunen själva identifierat att ett förbättringsområde är att knyta ihop målen, åtaganden och kvalitetsgarantier med nyckeltal och verksamhetsindikatorer.

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra de strategiska utvecklingsområdena, grundläggande förhållningssätt och målen genom att ange nyckeltal och/eller verksamhetsmål.
- Förtydliga vad som avses med "mätning av måluppfyllelse".
- Använda barnkonventionen som utgångspunkt i sin verksamhetsplanering.

4 Process för verksamhetsstyrning

4.1 Tjänstemännen planeringsprocess – iakttagelser

Inom kommunens förvaltningsorganisation arbetar man med tre chefsgrupperingar enligt följande:

- a) Strategisk grupp (9 personer): Består av kommunchefen och kontorschefer inom kommunstyrelseförvaltningen samt förvaltningschefer.
- b) Taktisk grupp (cirka 35 personer): Består av avdelningschefer inom respektive förvaltning och kommer även att bestå av rektorer.
- c) Operativ grupp (cirka 100 personer). Består av enhetschefer.

Planeringsprocessen finns dokumenterad årligen i "Förutsättningar för strategi- och budgetplan" som beslutas av Kommunstyrelsen. Förvaltningscheferna har, genom den strategiska chefsgruppen, deltagit aktivt i uppbyggnaden av den nya planeringsmodellen och utveckling av den process som följer av modellen. I våra intervjuer framkommer att tjänstemännen, i allmänhet, anser att såväl styrmodell som process fungerar bra. Verksamhetsstyrning och förutsättningarna för denna utgör viktiga inslag på respektive chefsgrupps agenda. Kommunens taktiska chefsgrupp träffas exempelvis fyra gånger per år. Varje

gång återfinns verksamhetsstyrning på agendan. Utöver detta samlas samtliga chefer årligen för genomgång av kommunens planeringsmodell.

I våra intervjuer framkommer att förvaltningscheferna är väl förtrogna med den tillämpade styrmodellen. Målstyrning som styrmodell förefaller också vara väl förankrad inom denna grupp av chefer. Det framhålls, exempelvis i några av intervjuerna, att man har som utgångspunkt att formulera mål för områden där man vill åstadkomma förändring av något slag eller riktning. Våra intervjuer med chefer inom den taktiska chefsgruppen ger liknande indikationer.

Samliga granskade nämnder med tillhörande förvaltningar och enheter strukturerar sina egna verksamhetsplaner, i stort sett enligt den gemensamma mallen. Processen inom nämnderna skiljer sig dock något. I de flesta fall bryts nämndens verksamhetsplan ner i enhetsplaner. Detta innebär att nämndmålen som också är Kommunfullmäktiges mål bryts ner där så är relevant. I något fall låter man enheterna utarbeta sina enhetsplaner som därefter godkänns av nämnden. Dialogen med de förtroendevalda kan också se något olika ut mellan nämnderna. Inom Miljö- och byggnadsnämnden har exempelvis processen startat genom att denna helt enkelt tillfrågats om vilka frågor eller områden som bedöms särskilt viktiga och strategiska. Kontoret har därefter utarbetat förslag.

I våra intervjuer med förvaltningscheferna framkommer att de ser det som mycket positivt med en gemensam planeringsmodell för kommunen och att den faktiskt också är gemensam för alla. Det noteras emellertid, bland annat från socialförvaltningen, att det dock finns en del kvar att göra. Det finns ambition att bryta ner modellen på individnivå och där finns en utvecklingspotential. Man anser att en uppdatering och ett kontinuerligt underhåll behövs beträffande beskrivningen av styrmodellen och sättet att arbeta med denna. Dokumentet "Planeringsmodell för Tyresö kommun" som utarbetades initialt har nu några år på nacken och behöver ses över. Det framkommer också i en intervju att det också finns behov av att en övergripande funktion som processägare tydliggörs. Processägaren bör också ansvara för vidareutveckling av modellen. Vi har dock, i andra intervjuer, erfarit att budgetchefen innehar rollen som processägare.

I våra intervjuer får vi indikationer på att förvaltningscheferna ser styrmodellen som ett verktyg i ledarskapet. Inom socialförvaltningen anses verksamhetsplanen vara ett levande dokument och styrmodellen en del av det tillämpade ledarskapet. Det är också, enligt våra intervjuer, tydliggjort bland tjänstemännen att Kommunfullmäktige har beslutat om mål för respektive nämnd. Nämndplanerna har eventuellt kompletterats med ytterligare mål som är prioriterade och beslutade av nämnden.

Initialt genomfördes en omfattande utbildning för samtliga chefer. Någon kontinuerlig utbildning finns dock inte. I våra intervjuer med tjänstemän framkommer att det i första hand är de förtroendevalda som behöver få utbildning i hur modell är utformad och hur

processen förutsätts fungera. Detta gäller i synnerhet nyvalda. Dessa har i vissa fall en tendens att detaljstyra på ett sätt som avviker från modellens logik.

4.2 Politikernas planeringsprocess - iakttagelser

Kommunstyrelsen och dess majoritet har en tydligt central roll i planeringsprocessen. Det är den strategiska chefsgruppen som bereder förslag till kommungemensamma mål (mål för nämnderna) inför beslut i kommunstyrelsen. Den politiska beredningen inför Kommunstyrelsen sker i en alliansgruppering som består av gruppledarna i alliansen och vice ordförande i kommunstyrelsen. Förvaltningscheferna förutsätts parallellt hantera processen mot sina respektive nämnder. Processen för framtagandet av mål sker i ett intimt samarbete med tjänstemännen. Processen pågår över flera månader. Även om själva planeringsprocessen sker inom den nuvarande politiska majoriteten bedömer flera av de intervjuade att planeringsmodellen är förankrad även inom oppositionen.

Processen innebär således inte att det i första steget är nämnderna som beslutar om förslag som därefter bereds av kommunstyrelsen. Nu har nämnderna att besluta om nämndplan utifrån den kommungemensamma Strategi- och budgetplanen som ytterst beslutas av Kommunfullmäktige. Nämnderna kan komplettera sina nämndplaner med egna mål men de mål för nämnderna som beretts av den strategiska chefsgruppen och kommunstyrelsen för att därefter ha beslutats av fullmäktige är givna.

Från 2007 har även en ordning införts där det är förvaltningscheferna som föredrar sina planeringsunderlag för budgetberedningen. Detta anses kunna underlätta budgetdialogen genom att undvika låsningar kommunstyrelsen och nämnderna.

I våra intervjuer framkommer att den centrala politiska ledningen ser fördelar att med en gemensam struktur för styrningen. Detta anses ge bra förutsättningar för politiken att nå ut med sina budskap. Det framförs exempelvis att det också blivit enklare att få en bra återrapportering med den gemensamma strukturen och målstyrningsmodellen. Vi har, i våra intervjuer, erfarit att den politiska beredningen inför kommunstyrelsen är mycket aktiv där exempelvis utformningen av enskilda mål diskuteras och eventuellt också justeras.

I våra intervjuer och diskussioner framkommer att de förtroendevalda anammat den nuvarande styrmodellen i varierande grad. Vissa ser att verksamhetsstyrningen hjälper dem att kommunicera grunden i den förda politiken, och att de snabbt kan orientera sig i verksamheten samt få en tydlig återkoppling. De anser att det är en ändamålsenlig ordning att arbeta med målstyrning som metod. Andra har svårare att acceptera logiken bakom målstyrningen och känner sig mer bekväm att engagera sig i sakfrågor, ibland på detaljnivå.

4.3 Bedömning och rekommendationer

- Hur fungerar processen för målarbetet?

Processens relativt centraliserade utformning ställer stora krav på att en kontinuerlig förankring i nämnderna sker under processen gång. Risken är annars att nämnderna kan känna sig ”överkörda”. Vår bedömning är det att det finns anledning att överväga kontinuerliga utbildningsinsatser för de förtroendevalda, främst i nämnderna. Detta bör tjäna syftet att också förankra, såväl modell som process ytterligare inom nämnderna, vilket vi bedömer att det finns behov av.

Vår uppfattning är att intresset för styrmodellen varierar mellan de ledande politikerna i kommunen. Där finns enligt vår uppfattning en uppfattning att styrmodellen främst är och ska vara ett verktyg för förvaltningen. Enligt vår uppfattning är modellen ett utomordentligt kraftfullt verktyg också för de förtroendevalda. Här finns enligt vår uppfattning potential för vidareutveckling. Det finns enligt vår bedömning en risk att tveksamheten från vissa ledande förtroendevalda rörande målstyrning som idé gör att modellen, på sikt, inte får det fäste den förtjänar i kommunen.

Vi bedömer att modell och process är synnerligen väl förankrade i förvaltningarna och att styrdokumentet är levande och att de används som ett ledningsverktyg i förvaltningarna. Den utmaning som finns beträffande utvecklingen inom förvaltningarna är att modellen behöver fungera bättre på enhetsnivå och därunder. Här finns dock en ambition att bryta ner styrningen på individnivå för att få samtliga medarbetare att förstå sin roll i helheten.

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Överväga kontinuerliga utbildningsinsatser för de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser gällande mål- och resultatstyrning.
- Tydliggöra processägandet av målarbetet inom politiken och förvaltningen.
- I högre grad få de förtroendevalda att äga modellen.

5 Målen i verksamhetsplaneringen

5.1 Sammanhängande målkedja – iakttagelser

Enligt tidigare beskrivning framgår att uppbyggnaden av planeringsmodellen förutsätter en tydlig sammanhängande kedja mellan identifierade mål i Strategi- och budgetplanen och de åtaganden som definieras i verksamhetsplaner och enhetsplaner. I våra samtal framkommer att tjänstemännen inom förvaltningen utgår ifrån målen och gör en bedömning av vilka mål är relevanta för deras verksamhet, och utifrån dessa mål definieras sedan

ett antal åtaganden. Hur nästa steg i processen ser ut skiljer sig åt mellan de olika förvaltningarna.

5.2 Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden bryter inte ner målen i Strategi- och budgetplanen till någon verksamhetsplan för nämnden. Enhetsplaner utarbetas istället av respektive verksamhet inom kultur- och fritidsnämndens område, som nämnden sedan godkänner.

Målen i strategi- och budgetplanen för kultur- och fritidsnämnden är:

- Öka föreningarnas delaktighet i kommunens verksamhet och främja föreningarnas inbördes samverkan.
- Öka barn och ungdomars deltagande i föreningslivet med 5%.

Varken biblioteket eller kulturskolan har någon tydlig koppling till målen i strategi- och budgetplanen i sina respektive enhetsplaner, eftersom deras verksamhet inte direkt berörs av målen. Nämnden har tagit separata mål för kulturskolan respektive biblioteket som gäller under mandatperioden. Dessa mål är kopplade till de strategiska utvecklingsområdena. Målen bryts sedan ner i åtaganden. Någon gemensam struktur mellan enhetsplanerna finns inte. Det finns inte någon tydlig koppling mellan mål, åtaganden och nyckeltal i dokumenten. I enhetsplanen för biblioteket finns en koppling till kommunens gemensamma mål gällande handikapplanen, någon sådan koppling till dessa mål hittar vi inte kulturskolans enhetsplan.

5.3 Miljö- och byggnadsnämnden

Miljö- och byggnadsnämnden bryter ner Strategi- och budgetplanen till en verksamhetsplan. Verksamhetsplanen bryts i sin tur ner till en enhetsplan, som är mer eller mindre identisk med verksamhetsplanen. Därutöver finns en detaljerad verksamhets- eller aktivitetsplan på medarbetarnivå. Dokumenten följer den kommungemensamma strukturen. Nämndens filosofi är att målsätta områden där man vill åstadkomma förändring av något slag.

Nämndens mål finns i Strategi- och budgetplan 2008 i samma avsnitt som målen för kommunstyrelsen. Anledningen är att miljö- och bygglovskontoret ligger inom kommunstyrelsens förvaltning. Av de sju mål som anges under detta avsnitt, så är det endast målet gällande ökad kvalitet och service – tillgänglighet ska öka och bemötande bli bättre, som berör miljö- och bygglovskontoret. Detta mål bryts ner i miljö- och bygglovsnämndens verksamhetsplan till tre mål som gäller handläggningstider, och bemötande ifrån personalen på kontoret. Vi ställer oss lite undrande till att nämnden inte anser att målen som rör framförallt omvandlingen av Östra Tyresö samt att 200 nya bostäder per år inte är ett mål för mil-

jö- och bygglovskontoret, eftersom dessa mål även borde innebära insatser gällande framförallt prioritering av bygglov. Vi anser även att målet gällande sjukskrivning borde vara relevant för nämnden, utifrån att det är hård konkurrens om kompetens och utbildad personal, och därmed är arbetsmiljö en viktig konkurrensfördel.

5.4 Socialnämnden

Socialnämnden bryter ner den övergripande Strategi- och budgetplanen till en verksamhetsplanen för nämnden, som innehåller åtaganden kopplade till varje avdelningen inom socialnämndens område d v s individ- och familjeomsorgen, biståndsbedömning, äldreomsorgen, hemtjänst och handikappomsorgen. Verksamhetsplanen innehåller även nämndens kvalitetsgarantier. Nämndens mål i Strategi- och budgetplanen 2008 är sex stycken:

- Barn och unga ska ha goda uppväxtförhållanden och utslagning ska förhindras.
- Vård och omsorg för utsatta familjer och vuxna ska erbjudas med god kvalitet och vara kostnadseffektiv.
- Antalet invånare som behöver försörjningsstöd ska minskas. Särskild tyngdpunkt ska läggas för att minska ungdomars beroende av försörjningsstöd.
- Personer som bor på särskilda boenden och på boenden för funktionshindrade får en ökad livskvalitet i vardagen.
- Äldre samt personer med funktionshinder får ökat inflytande och större valfrihet.
- Verka för att alternativa boendeformer utvecklas utifrån de äldres behov.

Varje avdelning bedömer vilka av nämndens mål som berör deras verksamhet. Individ- och familjeomsorgen lyfter bland annat fram vård och omsorg för utsatta familjer, och bryter sedan ner detta mål i ett antal åtaganden. Tanken är sedan att avdelningens åtaganden sedan ska brytas ner till nya mer konkreta åtaganden på enhetsnivå. Begreppet åtaganden är dock inte helt tydligt. Åtaganden är ibland formulerade som mål med otydligt klargörande av vad måloppfyllelse innebär t ex "Stödet till våldsutsatta kvinnor ska förbättras", eller som konkreta aktiviteter t ex "Granskning av anmälningar om barn och unga ska genomföras". Det är emellertid svårt att se en "röd tråd" beträffande åtagandena i nämndplanen. I år har politikens och förvaltningens planeringsprocess inte varit helt koordinerade, tidsmässigt. Detta har fått till följd att enheterna i ett sent skede varit nödgade att justera tidigare, inom enheterna och bland dess personal, förankrade planer.

5.5 Bedömning och rekommendation

- Finns det en logisk och sammanhängande målkedja för målen på olika nivåer?
- I vilken utsträckning kopplar nämndernas verksamheter och uppdrag till grundläggande förhållningssätt och kommungemensamma mål?

Det finns ett logiskt och sammanhängande tankesätt gällande målkedjan på olika nivåer. Vi ser dock att det tar tid att innan detta tankesätt etablerar sig helt i verksamheten. Hur

processen ser ut skiljer sig mellan olika nämnder, avdelningar och enheter inom kommunen. Där vissa delar av organisationen arbetar hårt för att skapa en tydlig målkedja ända ner på individnivå. För att skapa en sammanhängande målkedja behöver kommunen på varje nivå utveckla formuleringen av sina mål och åtaganden och tydliggöra skillnaden mellan dessa begrepp.

Målen hänger i regel samman med de strategiska utvecklingsområdena. Däremot så anser vi att målen är en sammanblandning mellan mål, mätning av mål, nyckeltal och åtgärder. Målet "omvandling av Östra Tyresö mot året-runt boende" skulle kunna bli tydligare om man dels anger tidsram och dels anger i vilken utsträckning området ska omvandlas. Detta skulle öka målets mätbarhet. Ett antal så kallade "mätning av måluppfyllelse" är egentligen en uppräknings av aktiviteter som behövs för att uppnå målet.

De personer vi intervjuat framhåller dock att det tycker den styrprocess som är under utveckling är väldigt positiv för verksamheten, och att det redan nu tydliggjort fokus och prioritering i verksamheten.

6 Uppföljning och återkoppling

6.1 Iakttagelser

Under år 2007 har uppföljningen utvecklats i syfte att bättre samordna denna med styrdokumentet i övrigt. Detta innebär att uppföljningsdokumentet nu är strukturerade på samma sätt som budget- och planeringsdokumentet. Uppföljningen/avrapportering ska vara en spegel av budget/planering. Delårsrapport 2007 är exempelvis utvecklad enligt detta synsätt. Som skäl till att detta sker först 2007 anförs att antal mål nu har reducerats till ett hanterbart antal. I framtagna av modellen har utveckling av planeringsmodellen har budgetperspektivet varit i fokus, vilket betyder att utveckling av system och struktur för uppföljning har fått stå tillbaka.

Avrapportering sker till nämnderna enligt den gemensamma mallen, i april, augusti samt i samband med årsredovisningen. Årsredovisningen för 2006 var inte strukturerad enligt styrmodellen i övrigt. Detta kommer dock, enligt uppgift att vara fallet för 2007. Samordning har redan skett beträffande delårsrapporten. Samtliga granskade nämnder använder den gemensamma strukturen.

Varje år genomförs s.k. bokslutsberedningar där både den politiska ledningen, oppositionen samt den strategiska chefsgruppen deltar. Vid bokslutsberedningen går man systematiskt igenom verksamheten, och följer upp vad som har hänt. Resultatet av denna genomgång används i den fortsatta planeringen. Vid bristande måluppfyllelse sker en dialog med berörd nämnd.

Kommunen har sedan flera år arbetat med s.k. kvalitetsgarantier inom flera områden. I våra intervjuer framkommer att utvecklingen av dessa har fått stå tillbaka under en tid. Kommunen har prioriterat utveckling och implementering av den gemensamma styrmodellen. Flera av de intervjuade och, inte minst företrädare för den politiska ledningen, har framhållit behovet av att återigen sätta fokus på kvalitetsgarantierna och uppföljningen av dessa. Det råder dock en osäkerhet om hur kvalitetsgarantierna ska kopplas samman med verksamhetsstyrningsprocessen.

Vi har noterat att kommunen, i hög grad använder nyckeltal och mått för att ge information rörande verksamhetens omfattning och utveckling. Nyckeltalen används i första hand i beskrivande syfte. Vi har också noterat att kommunen använder nyckeltal för jämförelser med andra kommuner. Kommunen har en lång tradition av användningen av nyckeltal, inte minst för jämförelser. Vi noterar att nyckeltalen, inte särskilt frekvent används i styrande syfte, d.v.s. som indikatorer för mätning av måluppfyllelse.

6.2 Bedömning och rekommendationer

- Finns det ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?
- I vilken mån leder uppföljningen till att Kommunstyrelsen och nämnderna vidtar åtgärder i den mån uppföljningen visar på brister i verksamheten?

Vår bedömning är att förutsättningarna för uppföljning och återkoppling har utvecklats under 2007 genom att den gemensamma strukturen även genomsyrar uppföljningsdokumenten. Detta har inte varit fallet tidigare. Detta bör ge de förtroendevalda rimligt goda möjligheter att bedöma om målen uppfyllts. Det gäller såväl granskade nämnder som kommunstyrelsen.

Det sista steget i denna positiva utveckling kommer enligt vad vi erfarit att tas i samband med att också årsredovisningen för 2007 anpassas enligt den gemensamma strukturen. Vi konstaterar att en viktig del i uppföljningsprocessen utgörs av den s.k. bokslutsberedningen. Vi gör bedömningen att denna är ett öppet forum som ger goda förutsättningar för insyn och analys även för oppositionen. Vår uppfattning är att det sker återkoppling från bokslutsberedningen till styrmodellens planeringsfas.

Vi bedömer att systemet med kvalitetsgarantier är relativt väl förankrat men att det nu krävs en "nyttändning" för att skapa ett förnyat engagemang kring dessa. Vår uppfattning är att det finns goda förutsättningar för att naturligt koppla samman och kombinera dessa med styrmodellen i övrigt. Vi har noterat att det finns en bred förankring, såväl bland förtroendevalda som bland tjänstemän, rörande behovet att vidareutveckla kvalitetsgarantierna och inordna dessa i styrmodellen.

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- I högre grad använda nyckeltal och jämförelser som en del i styrningen.

7 God ekonomisk hushållning

Nedan görs en redogörelse för hur vi identifierar begreppen god ekonomisk hushållning och kostnadseffektivitet. Vi vill på detta sätt redovisa vilka utgångspunkter vi har använt för att bedöma om kommunen utarbetat tydliga mål kopplat till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner.

7.1 God ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning är ett tillstånd som präglas av en *sund ekonomi*, *ändamålsenlighet* och en *kostnadseffektiv* verksamhet. För att kunna säkerställa en sund ekonomi, ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet måste det finnas ett fungerande styrsystem tillsammans med en tydlig styrdialog som ger förutsättningar för ett ansvarsutkrävande. Formulera tydliga mål i *planeringssammanhang* som därefter periodvis utvärderas är grundläggande i ett *ändamålsenligt styrsystem*, och därmed en viktig del av den *interna kontrollen* för de flesta organisationer.

En viktig del i att åstadkomma ett fungerande styrsystem är att det mål som Kommunfullmäktige definierar bör vara realistiska, mätbara och tidsbestämda samt konkreta och kvantitativt uppföljningsbara och/eller kvalitativt bedömningsbara. Detta betyder att även om Kommunfullmäktige antagit inriktningsmål, eller mer visionära mål så bör Kommunfullmäktige tydliggöra hur man kommer bedöma om verksamheten rör sig i rätt riktning.

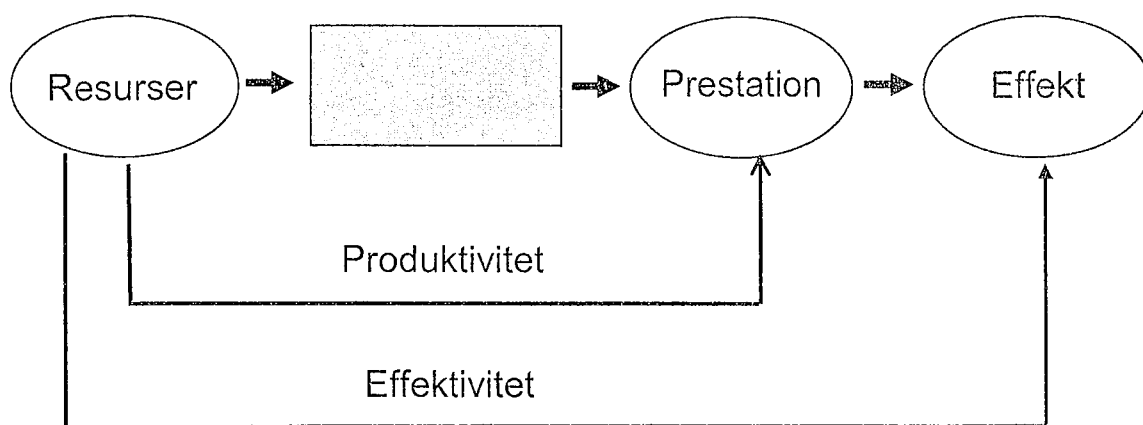
Syftet med god ekonomisk hushållning är att flytta den politiska dialogen från att enbart fokusera på en sund ekonomi till att också fokusera på en effektiv verksamhet. Målstyrning handlar om att styra organisationen mot tydliga resultat, leda organisationen genom att skapa en organisationskultur där alla drar åt samma håll, och kontrollera att organisationen levererar.

7.1.1 Kostnadseffektivitet

Hur kostnadseffektiviteten bedöms är en politisk fråga då det är de politiska nämnderna och styrelserna som definierar vilka resultat respektive effekter som kommunen ska producera för tillgängliga resurser. Kostnadseffektivitet kan endast definieras *utifrån att jämföra dagens situation med de förväntningar som identifierats i ett tidigare skede då vi genom att jämföra en situation med en annan situation*. Får kommunen ut mer av verksamheten för samma summa pengar, eller får kommunen ut samma verksamhet för en mindre summa pengar kan man konstatera att produktiviteten eller effektiviteten har ökat. Ett annat sätt är att jämföra sig med andra liknande verksamheter då vi för samma summa pengar i en jämförande kommun får ut mer verksamhet, eller för en mindre summa pengar

får ut samma verksamhet, kan kommunen hävda att verksamheten är mer kostnadseffektiv i jämförelse med andra verksamheter. I båda dessa fall är det ett politiskt ställningstagande att i ett tidigare skede definiera mot vad framtida resultat och effekter skall jämföras.

Produktivitet jämför insatta resurser med vilken prestation man får ut. *Kostnadseffektivitet* jämför insatta resurser med graden av måluppfyllelse. Med resurser avses både finansiella resurser, humana resurser och andra materiella respektive immateriella tillgångar såsom lokaler, inventarier, kunskap, erfarenhet, historia, etc. Det är svårt att exemplifiera prestation och måluppfyllelse, eftersom det beror på verksamhet och situation. Vad som är resultat för en verksamhet är målet för en annan verksamhet.



Detta betyder att för att kunna bedöma kostnadseffektivitet behöver även övergripande mål vara så tydligt formulerade att de ger en tydlig vägledning gällande Kommunfullmäktiges prioriteringar de närmaste åren, och gör det möjligt att bedöma åtminstone om kommunen rör sig i rätt riktning. Därmed behöver även övergripande mål, eller övergripande utvecklingsområden vara i antal begränsade, tidsbestämda och i någon mån mätbara genom att innehålla en eller flera indikationer/verksamhetsmått som ska mätas vid en tidpunkt. *Syftet med planerings och uppföljning är att åstadkomma en rörelse mot förbättring.*

Exempel på indikatorer eller verksamhetsmått som tillsammans fångar kostnadseffektivitet kan vara:

- Genomsnittligt meritvärde ska ligga över X poäng år 2010.
- Redovisad kostnad för elevpengen ska inte överstiga dagens nivå år 2010.

Hur detaljerad Kommunfullmäktige respektive nämnder är i sina målformuleringar och utformning av indikatorer/verksamhetsmått beror på hur hårt politiken vill styra verksam-

heten. Mer detaljer kommer i regel även minska handlingsutrymmet. Med färre detaljer riskerar Kommunfullmäktige istället att ge verksamheten ensidigt fokus.

En samlad analys av vidtagna åtgärder, hur indikatorer har utvecklats och vilka resurser som använts ger ett bra underlag för att diskutera organisationens produktivitet och kostnadseffektivitet.

7.2 God ekonomisk hushållning i Tyresö

God ekonomisk hushållning innefattar enligt vår uppfattning följande förhållanden.

- En sund ekonomi som ger förutsättning för en rättvis fördelning över tiden mellan generationerna avseende service och finansieringen av denna.
- Att verksamheten bedrivs ändamålsenligt, d.v.s. att nämnderna uppnår de mål eller genomför de uppdrag som fullmäktige har beslutat.
- Att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt, d.v.s. att kostnaderna för att nå målen eller genomföra uppdragen är rimliga.

Enligt Strategi- och budgetplanen definierar Tyresö kommun god ekonomisk hushållning med att kommunen ska ha en ekonomi i balans. God ekonomisk hushållning är ett av tre strategiska utvecklingsområden. Där sägs att en god ekonomisk hushållning innebär dels att tillgängliga ekonomiska medel utnyttjas ändamålsenligt och sparsamt inom alla verksamheter, dels att de ekonomiska resultaten ska vara tillräckligt starka för att långsiktigt kunna ge en god kommunal service. För detta finns finansiella mål avseende resultat och skattenivå.

7.3 Bedömningar och rekommendationer

- Har kommunen utarbetat tydliga mål kopplat till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner

Enligt vårt synsätt förutsätts att det finns mål eller uppdrag formulerade som omfattar de ovan beskriva förhållandena, d.v.s. rättvis fördelning över tiden, ändamålsenlighet och att kostnaderna skall vara rimliga. Enligt vår bedömning har fullmäktige fastställt finansiella övergripande mål som är tydliga och väl förankrade och kopplade till en rättvis fördelning över tiden. Vi anser dock att de mål Kommunfullmäktige fastställt för nämnderna i första hand tar fasta på ändamålsenlighet, medan få mål varken i "mätning av måluppfyllelse" eller i sin formulering antyder att kostnaderna för nå målen ska vara rimliga. Vår uppfattning är att det finns mycket goda förutsättningar att komplettera med mål som också tar sikte på kostnadseffektivitet. Skälet är att kommunen, enligt vår uppfattning har en lång tradition samt en frekvent användning av nyckeltalsjämförelser.

Vi anser att det kan finnas risk för att begreppet god ekonomisk hushållning uppfattas som ett snävt begrepp i Tyresö kommun. Skälet till detta är enligt vår uppfattning rubriceringen av de tre strategiska utvecklingsområdena där god ekonomisk hushållning utgör ett sådant. De mål som direkt knyter an till detta strategiska utvecklingsområde är finansiella sådana. Det kan, enligt vår uppfattning, finnas anledning att ytterligare tydliggöra att samtliga, de av fullmäktige beslutade målen, syftar till att skapa en god ekonomisk hushållning i Tyresö kommun.

Mot bakgrund av ovanstående bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- I högre grad bereda mål som också tar sikte på kostnadseffektivitet och inarbeta dessa i förslaget till fullmäktige.
- Ytterligare tydliggöra att samtliga av fullmäktige beslutade mål syftar till att skapa en god ekonomisk hushållning.