

Timrå kommun
Kommunstyrelsen
Barn- och utbildningsnämnden
Kultur- och tekniknämnden
Miljö- och byggnadsnämnden
Socialnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2018-05-14

Revisionsrapport ”Kommunens styrmodell”

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

Revisionen önskar att kommunstyrelsen och samtliga nämnder lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 21 september 2018. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

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

För Timrå kommuns revisorer

Sten Ekström
Ordförande

Kenneth Norberg
Vice ordförande



Granskning av kommunens styrmodell

Rapport

Timrå kommun

KPMG AB

2018-05-14

Antal sidor 11



Timrå kommun
Granskning av kommunens styrmodell

2018-05-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsningar	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrdokument	5
3.2	Styrning	7
3.3	Uppföljning	8
3.4	Utbildning	9

1 Sammanfattning

Vi har av Timrå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens styrmodell. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017.

Timrå kommun har sedan år 2009 ett styrdokument som beskriver kommunens styr- och kvalitetssystem. Ett annat styrdokument gällande styrningsregler för kommunen fastställdes år 2016. Några viktiga principer i styrningen är målstyrning, decentralisering och koncernnytta. Under de senaste åren har nya metoder nyttjats i styrningen, t.ex. avseende resursfördelningsmodell samt prognosstyrning.

Vår sammanfattande bedömning är att det finns en övergripande sammanhållen inriktning, men att styrning och uppföljning behöver utvecklas för att säkerställa tydlighet, ansvar och lärande.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- kommunstyrelsen att ta fram ett styrdokument som beskriver kommunens styrmodell, se avsnitt 3.1.
- kommunstyrelsen att följa upp resultatet av översynen med resursfördelningsmodellen för att vid behov vidta ytterligare åtgärder, se avsnitt 3.2.
- kommunstyrelsen (i egenskap av nämnd) och samtliga nämnder att komplettera och/eller specificera mål och styrtalet i nämndens verksamhetsplan, se avsnitt 3.2.
- kommunstyrelsen och samtliga nämnder att tydliggöra hur aktiviteter bidrar till att uppfylla målen, se avsnitt 3.2.
- kommunstyrelsen och samtliga nämnder att i uppföljning inkludera rapportering gällande fastställda aktiviteter, se avsnitt 3.3.
- kommunstyrelsen (i egenskap av nämnd) och samtliga nämnder att, utifrån sin översyn av mål och styrtalet samt prognosstyrningsmodellen, utveckla uppföljning och analys i syfte att dels bedöma måluppfyllelse och dels åtgärdsbehov för måluppfyllelse, se avsnitt 3.3.
- kommunstyrelsen att tillhandahålla utbildning av förtroendevalda i styrmodellen, se avsnitt 3.4.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Timrå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens styrmodell. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017.

Timrå kommun har sedan år 2009 ett styrdokument som beskriver kommunens styr- och kvalitetssystem. Ett annat styrdokument gällande styrningsregler för kommunen fastställdes år 2016. Dessa styrdokument kompletterar i viss mån varandra, men är också överlappande.

Några viktiga principer i styrmodellen är målstyrning, decentralisering och koncernnytta. Detta förutsätter också att modellen är väl känd och tillämpas på avsett vis inom organisationen.

Timrå kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att styrmodellen inte är tillräckligt tydlig med avseende på bland annat styreffekter, mätbarhet och uppföljning.

Det är av stor *väsentlighet* att verksamheten leds på ett strukturerat sätt med tydliga mandat till de ansvariga och väl avvägda resurser för att nå fullmäktiges fastställda mål.

2.1 Syfte och revisionsfråga

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

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur säkerställs en sammanhållen styrkedja i arbetet med målstyrning?
- På vilket sätt tar sig verksamhetsplanen uttryck i nämndens övergripande planering av verksamheten?
- Hur sker uppföljning och återrapportering av måluppfyllelse?
- Återrapporteras måluppfyllelsen till kommunfullmäktige på ett sådant sätt att det är möjligt att värdera nämndens resultat?
- Hur säkerställs lärande och utveckling baserat på uppföljning av resultat och mätetal?
- Har utbildning av berörda förtroendevalda i styrmodellen och dess tillämpning genomförts?

2.2 Avgränsningar

Granskningen är på översiktlig nivå och omfattar kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och teknikenämnden, miljö- och byggnadsnämnden samt socialnämnden.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten/rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §, 8 kap.



Timrå kommun

Granskning av kommunens styrmodell

2018-05-14

— Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och tekniknämnden, miljö- och byggnadsnämnden samt socialnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Mikael Lindberg, kommunal revisor, under ledning av Lena Medin, kundansvarig och certifierad kommunal revisor.

Rapporten är faktakontrollerad av Andreaz Strömgren, kommunchef, Ann-Christin Isaksson och Ingeborg Melin, förvaltningschefer. Även förvaltningscheferna Ronnie Söderlund och Klas Lundgren samt samtliga ordföranden har fått rapporten för faktakontroll men inte återkommit med några synpunkter.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

3 Resultat av granskningen

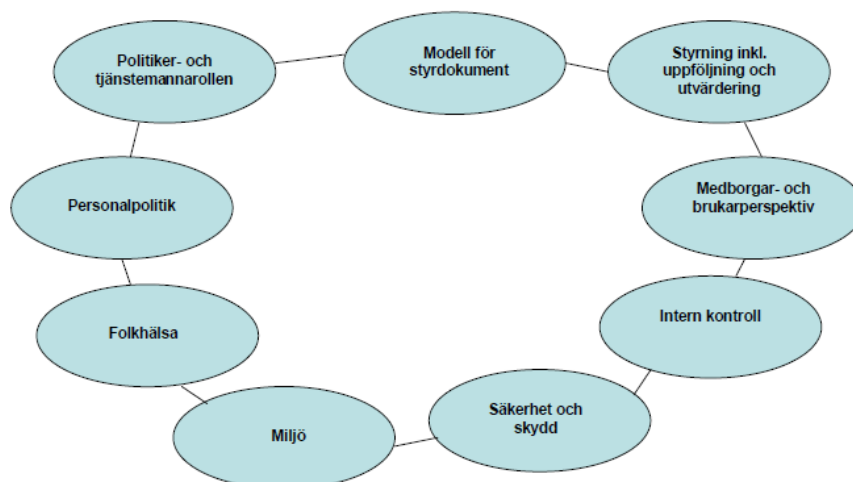
3.1 Styrdokument

Det finns för närvarande två övergripande styrdokument som beskriver kommunens styrmodell.

Styr- och kvalitetssystem i Timrå kommun fastställdes under år 2009¹, och tar upp fem utgångspunkter och tre kännetecken enligt tabell nedan.

Utgångspunkter	Kännetecken
<ul style="list-style-type: none"> — En långtgående målstyrning av verksamheten — Strävan efter decentralisering — Koncernnytta och helhetssyn — Tydlig rollfördelning mellan politiker och tjänstemän — Ambitionen att styrning och planering ska vara en lärande process 	<ul style="list-style-type: none"> — Ge ett helhetsperspektiv med hierarkiska och logiska samband — Mål och strategier på olika nivåer ska vara kända, tydliga och väl dokumenterade — Verksamheten snabbt ska kunna justeras i takt med förändrade behov och förändringar i omvärlden.

Styr- och kvalitetssystemet har nio beståndsdelar enligt figur 1 nedan.



Figur 1: Styr- och kvalitetssystemets beståndsdelar.

I dokumentet finns också en beskrivning av beståndsdelarna. Sammantaget kan sägas att det i dokumentet ingår en blandning av såväl principiella förhållningssätt som ska

¹ KF 2009-11-30, § 134.

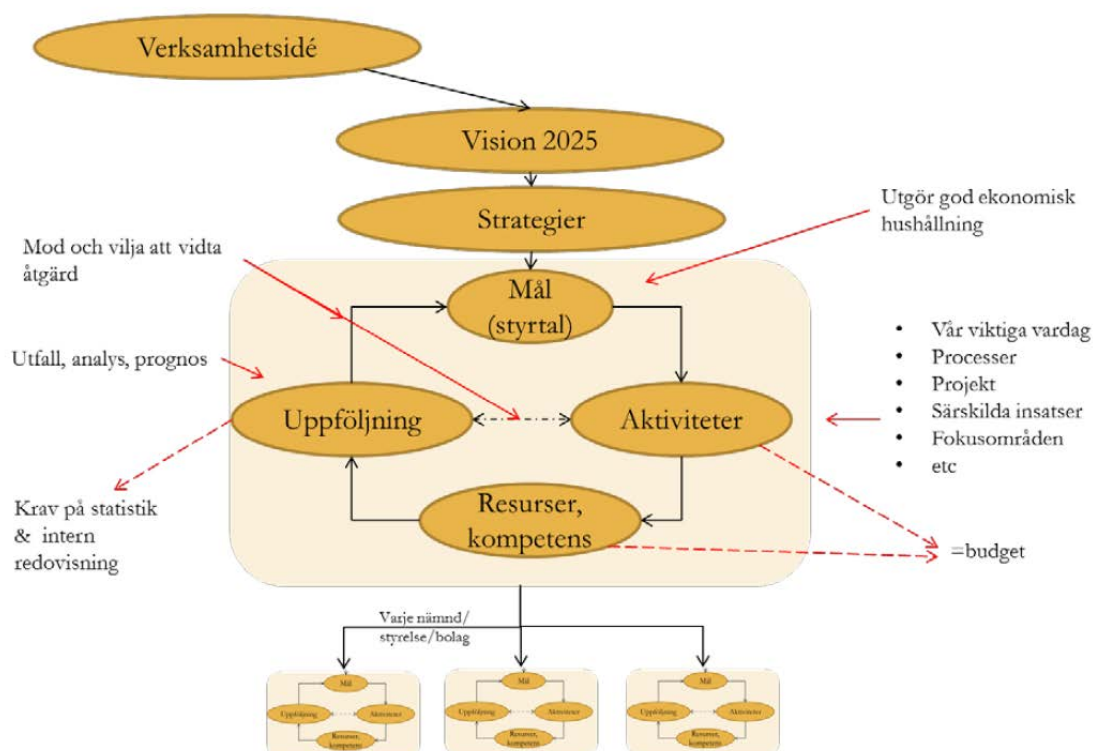
eftersträvas, vissa procedurer och metoder som ska tillämpas (t.ex. balanserad styrning) samt kommunala mål för vissa områden i dokumentet.

Styrningsregler för Timrå kommun fastställdes under år 2016². I detta dokument anges tre huvudprinciper för styrning av ekonomi och verksamhet enligt tabell nedan:

Huvudprinciper för styrning

- Koncernnytta
- Målstyrning
- Decentraliserad styrning

Dessa kan sägas motsvara de första tre av de utgångspunkter som nämndes ovan. Därefter beskrivs i dokumentet hur olika delar i styrmodellen hänger ihop. Se figur 2 nedan.



Figur 2: Styrmodell

Därutöver ingår styrningsregler avseende budgetarbetet, med fokus på ekonomiska delar. Även redovisning samt intern kontroll berörs.

² KF 2016-02-29, § 11, rev KF 2017-11-27 § 172.

Våra kommentarer

Vi noterar att de två dokumenten är delvis överlappande, samtidigt som de har olika tyngdpunkter på innehåll och beskrivningar.

Vi bedömer dock inte att de är motsägelsefulla, men två modeller med olika tyngdpunkter riskerar att ge en spretig bild. Vi anser vidare att en beskrivning av styrmodellen bör vara avgränsad till principer, metoder och arbetssätt och inte innehålla målformuleringar eller liknande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att ta fram ett styrdokument som beskriver kommunens styrmodell.

3.2 Styrning

Årligen genomförs en budgetprocess för att ta fram kommande års budget och verksamhetsplan. I ett första steg fastställs inriktning och planeringsförutsättningar för perioden, som utgår från kommunens beslutade vision, strategier, övergripande mål och styrtal.

I och med planeringsarbetet med att ta fram budget för år 2017 användes för första gången en ny resursfördelningsmodell, där volym och enhetspriser används för respektive verksamhet. Pris per enhet kan analyseras och jämföras över tid, med andra kommuner och med standardkostnader. Även framtida volym på verksamheten behöver prognosticeras. Med detta som underlag samt utifrån tillgängliga resurser kan politiska överväganden göras inför att enhetspris sätts.

Av de intervjuade framkommer att arbetet med volym och enhetspriser inte varit tillräckligt förankrat och implementerat i nämndernas arbete samt att det omfattar en stor mängd information som bidrar till att det upplevs komplicerat och svåröverskådligt. Detta gällde även i arbetet inför budget för år 2018, vilket också medförde att kommunstyrelsen fått i uppdrag att se över bl.a. tidsplanering och arbetssätt inför kommande år³.

De övergripande målen har varit likartade de senaste åren i kommunens budget och verksamhetsplan. Smärre justeringar i två av målformuleringarna har gjorts inför år 2018. Till respektive mål finns ett eller flera styrtal med målvärden. Styrtalen kan uppfattas som ett verktyg för att stödja fokus på måluppfyllelse. Nämnderna har i uppdrag att vid behov komplettera eller specificera mål och styrtal, men såsom vi uppfattar det har detta inte gjorts av någon nämnd. Vid intervjuer framkommer också att det upplevs som en brist som behöver åtgärdas.

Nämnderna tar fram verksamhetsplaner som överlämnas till budgetberedningen. Efter vidare behandling fastställer kommunfullmäktige kommunens budget och verksamhetsplan, där de nämndvisa verksamhetsplanerna ingår. Därefter kan nämnden fastställa verksamhetsplan utifrån det som beslutats av fullmäktige, vilket några nämnder gjort. I de fall nämnderna fastställt verksamhetsplaner utgör de i princip utdrag ur kommunens budget och verksamhetsplan. I samband med faktakontrollen

³ KF 2017-11-27, § 175, p 9.

2018-05-14

framkommer att det i planeringsförutsättningarna inför år 2019 anges att nämnderna ska anta en budget och verksamhetsplan efter fullmäktiges beslut.

Enligt *Styrningsregler* ska respektive nämnd/styrelse fördela sin tilldelade budgetram på sina olika verksamhetsområden/delområden/funktioner. En nämnd har fastställt detaljbudget avseende år 2017 efter fullmäktiges beslut. I samband med faktakontrollen framkommer att nämnderna avseende år 2018 har antagit detaljbudget efter fullmäktiges beslut.

Vidare kan nämnas att kommundokumentet är detaljerat vad gäller aktiviteter (t ex förstudier, projekt, program, uppdrag) som ska genomföras inom olika nämnders verksamheter, som ska leda till att nå önskade effekter för de som bor, verkar och vistas i kommunen och att kommunen når uppsatta mål och visionen. Dock framgår inte vilket eller vilka mål respektive aktivitet är kopplad till.

I det löpande beslutsfattandet utgör en bedömning av ärendet utifrån Vision 2025 och övergripande mål ett underlag i huvuddelen av beslutsärenden i kommunstyrelsen. Inom övriga nämnder förekommer det inte lika frekvent.

Våra kommentarer

Vi bedömer att arbetet med resursfördelningsmodellen behöver utvecklas, utifrån dels tidsperspektiv i budgetprocessen och dels att på en relevant verksamhetsnivå utgöra ett underlag för det politiska arbetet. Den översyn som pågår förväntas bidra till detta.

Vi anser att nämndens verksamhetsplan och budget utgör ett viktigt styrinstrument, och bör därför fastställas av nämnd och utgöra utgångspunkt för uppföljning. Vidare bedömer vi att de övergripande målen behöver konkretiseras på nämndnivå för att utgöra en tydligare styrning, och hur respektive aktivitet bidrar till att uppfylla målen tydliggörs.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att följa upp resultatet av översynen med resursfördelningsmodellen för att vid behov vidta ytterligare åtgärder.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen (i egenskap av nämnd) och samtliga nämnder att komplettera och/eller specificera mål och styrtal i nämndens verksamhetsplan.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att tydliggöra hur aktiviteter bidrar till att uppfylla målen.

3.3 Uppföljning

Under året genomförs regelbundna uppföljningar, enligt reviderade styrningsregler fyra under löpande år samt för helår. Gällande uppföljning av mål sker en redovisning av de styrtal som finns kopplade till respektive mål, och styrtal kommenteras i text samt analys och åtgärder gällande måluppfyllelse för helåret. För de mer verksamhetsspecifika målen är det tydligt vilken nämnd som är ansvarig. Avseende flera mål med tillhörande styrtal berörs flera eller samtliga nämnder. I dessa fall är det svårt att i rapporteringen till kommunfullmäktige se huruvida respektive nämnd bidragit till måluppfyllelse, och vilken analys som görs.

2018-05-14

Som exempel kan nämnas ett av de övergripande målen som handlar om ständiga förbättringar, till vilken två styrtal är kopplade. Utifrån nuvarande utformning av dessa styrtal visar på svårigheter för flera nämnder att använda dessa i praktiken som stöd för att uppfylla syftet med uppföljningen, i form av att bedöma måluppfyllelse och bidra till lärande och fortsatt utveckling av verksamheten. Detta gäller även de aktiviteter som fastställts (t ex förstudier, projekt, program, uppdrag), där återrapportering saknas även på nämndnivå.

Den ekonomiska uppföljningen tas upp i respektive nämnd månadsvis. För första gången har prognosstyrning använts. Det innebär i korthet att nämndernas ekonomiska ramar kan förändras under löpande år utifrån helårsprognos med syfte att förenkla styrning mot uppsatta mål. Då metoden är ny har den enligt intervjuade gett upphov till en viss förvirring och inneburit utmaningar i att kommunicera såväl inom organisationen som externt. Det kan också konstateras att det ställs stora krav på att de ekonomiska prognoserna är relevanta och ett gediget arbete genomförs gällande måluppföljning och analys för att metoden ska vara fungera på avsett vis.

Samtidigt kan nämnas att det i arbetet med resursfördelningsmodellen tas fram och sammanställs ekonomisk information som ger värdefull kunskap inför resursfördelning, vilket tidigare inte fanns lika lättillgängligt.

Våra kommentarer

Vi noterar att uppföljning genomförs regelbundet, men att status/bedömning gällande fastställda åtgärder saknas. Vi anser att tillämpningen av prognosstyrning ställer krav på relevant och kvalitetssäkrad uppföljning för att avsedda effekter ska kunna uppnås.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att i uppföljning inkludera rapportering gällande fastställda aktiviteter.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen (i egenskap av nämnd) och samtliga nämnder att, utifrån sin översyn av mål och styrtal samt prognosstyrningsmodellen, utveckla uppföljning och analys i syfte att dels bedöma måluppfyllelse och dels åtgärdsbehov för måluppfyllelse.

3.4 Utbildning

Vad gäller kunskaper bland förtroendevalda om styrmodellen har det av intervjuade framkommit att föredragningar kring såväl resursfördelningsmodell som prognosstyrning genomförts i styrelse och nämnder. Samtidigt har dessa områden enligt intervjuade upplevts som komplicerat, och att finns ett fortsatt behov av att utveckla kunskaperna.

Våra kommentarer

Vi anser att det är viktigt att de förtroendevalda har goda kunskaper och förståelse för den styrmodell som kommunen tillämpar, som en del i att ha förutsättningar för att fullgöra sitt uppdrag. Det finns annars risk för att de förtroendevaldas förutsättningar försämras.



Timrå kommun

Granskning av kommunens styrmodell

2018-05-14

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillhandahålla utbildning av förtroendevalda i styrmodellen. Detta gäller främst delarna resursfördelningsmodell, prognosstyrning men även avseende utveckling av mål/styrtal och uppföljning.

2018-05-14

KPMG AB

Mikael Lindberg

Kommunal revisor

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.