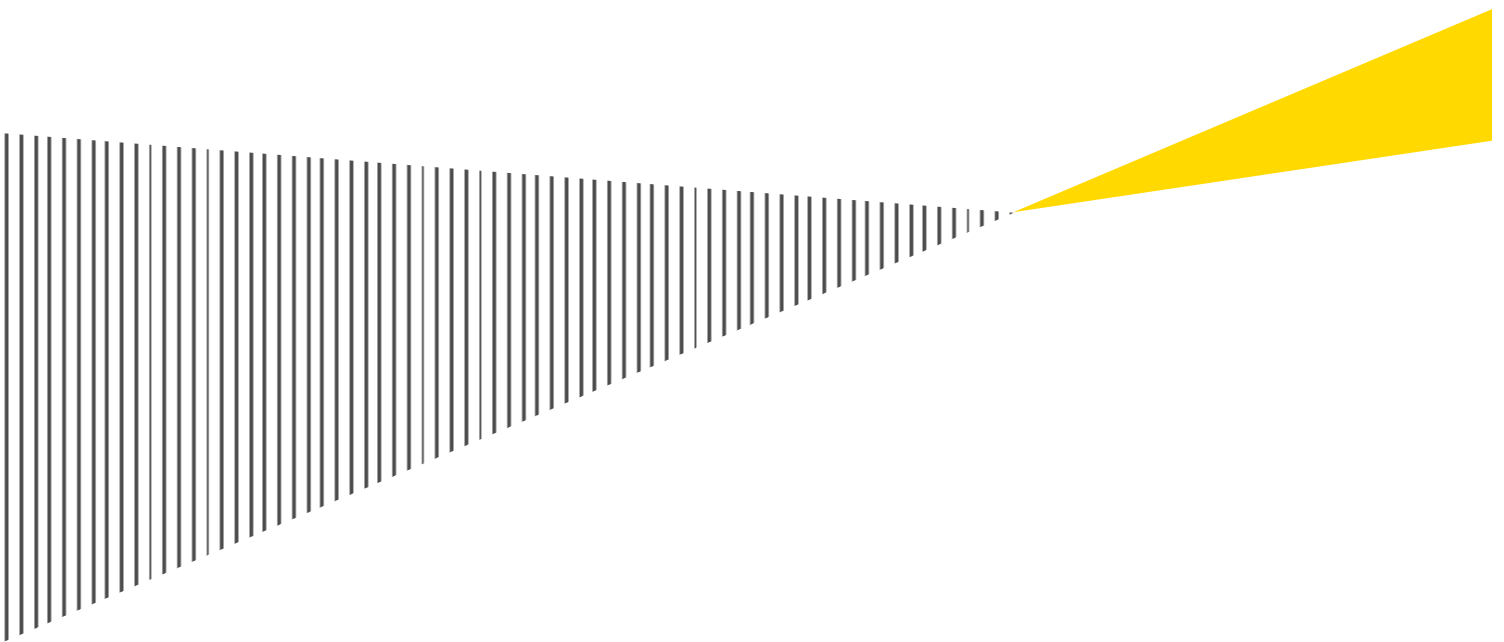


Vadstena kommun

Målstyrning



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Syfte.....	3
2.2. Avgränsning	3
2.3. Genomförande	3
3. Mål fastställda av fullmäktige	3
3.1. Styrningen i kommunen.....	4
3.2. Verksamhetsplaner för år 2010	4
3.3. Smarta mål?.....	5
3.3.1. Kommentar	5
4. Nyckeltal för uppföljning	5
4.1.1. Kommentar	6
5. Implementering bland personal	7
5.1. Intervjuer med chefer kring implementeringen.....	8
6. Slutbedömning	8

1. Sammanfattning

Ernst & Young har haft uppdraget att bistå kommunrevisionen i en granskning rörande målstyrningsprocessen i Vadstena kommun. Syftet har varit att granska hur kommunen säkerställer att processen fungerar i styrningen från fullmäktige via nämnder och till verksamhet.

Inriktningen på granskningen har varit att se hur de mål fullmäktige lagt fast bryts ner i nämnder och sedan vidare i verksamhetsplaner i de olika förvaltningarna. En annan inriktning har varit att se om det finns mått/nyckeltal som svarar mot målen och möjliggör en uppföljning. En tredje inriktning har varit att se på vilket sätt målstyrningsprocessen är implementerad i verksamheten. Utifrån detta har sedan en bedömning gjorts av hur ändamålsenlig styrningen fungerar f n.

I granskningen framkommer följande.

Fullmäktige har inlett ett arbete kring målstyrningsprocessen från år 2010 med att ange övergripande mål. Nämnderna har utifrån detta tagit fram egna mål, men däremot har verksamheterna ännu inte haft utrymme att med kraft arbeta fram verksamhetsplaner med mål som bygger på nämndernas mål. Det innebär att målen ännu bara är nedbrutna i ett steg – till nämnderna. Det återstår att bryta ner nämndernas mål i verksamhetsplaner i förvaltningarna. I detta avseende sker en förbättring redan till verksamhetsåret 2011. Det är tillfredsställande.

Målstyrningsprocessen förutsätter förutom mål att det också finns nyckeltal och att målstyrningsprocessen är implementerad bland personal för att styrningen skall fungera så ändamålsenligt som möjligt. Det tar också tid att utveckla styrningens tre delar.

Vad som framkommer i granskningen är att målarbetet har initierats. Däremot återstår en hel del arbete i nämnderna med att ta fram nyckeltal i förvaltningen som stöd för styrningen utifrån målen. Likaså återstår en hel del förankringsarbete bland personal för att målstyrningsprocessen skall fungera helt ändamålsenligt.

Med stöd i de resultat som granskningen visar behöver målstyrningsarbetet utvecklas avseende en tydlig nedbrytning av nämndernas mål i handlingsplaner för de berörda verksamheterna, framtagande av nyckeltal som underlättar uppföljningen av målen och en djupare förankring bland personal kring de mål som fullmäktige lagt fast. När detta är genomfört finns instrument för en ändamålsenlig styrning i nämnder och styrelse.

2. Inledning

Kommunrevisionen har uppdragit åt Ernst & Young att biträda i en granskning av målstyrningen inom kommunen.

2.1. Syfte

Kommunen har introducerat en enhetlig målstyrningsprocess. Syftet med granskningen är att se hur kommunen säkerställer att processen fungerar i styrningen från fullmäktige via nämnder och till verksamhet. Utgångspunkten är de uppdrag/mål som fullmäktige anger. I granskningen skall belysas på vilket sätt detta omsätts i mål i nämnder och verksamhet. Ett annat syfte är att se att det finns mått/nyckeltal som svarar mot de uppställda målen. Utifrån detta bedöms sedan hur ändamålsenlig styrningen fungerar f n.

I granskningen skall följande frågor besvaras.

- Finns det en tydlig koppling mellan målen i alla tre nivåer?
- Tillgodoser målen kriterier för s.k. smarta mål?
- Finns nyckeltal/motsv som svarar mot målen?
- Hur väl förankrad är målstyrningsmodellen bland personal?

2.2. Avgränsning

Granskningen har genomförts inom socialnämnden, fritids- och tekniska nämnden och kommunstyrelsen och gäller år 2010.

2.3. Genomförande

Aktuella styrdokument har studerats, bl.a. fullmäktiges beslut om övergripande mål, verksamhetsplaner i de tre berörda nämnderna/styrelsen, nyckeltalen etc. Intervjuer har sedan skett med ansvariga chefer i de tre förvaltningarna.

I granskningen har en enkät använts för att få svar på hur väl målstyrningsprocessen kan anses implementerad bland berörda medarbetare. Urvalet bland medarbetare omfattar tillsvidareanställda i de tre berörda förvaltningarna. Avsikten har varit att få att få en fingervisning om hur väl målstyrningsprocessen är förankrad bland personal och inte att få ett svar som tillgodoser kraven på statistiskt säkerställt urval.

Urvalet har gjorts slumpmässigt. Ca tio procent av alla tillsvidareanställda i respektive förvaltning har valts ut för deltagande i undersökningen. Enkäten har skickats till dessa via e-post. En påminnelse har skickats. Enkäten omfattade en handfull frågor, se bilaga 1.

3. Mål fastställda av fullmäktige

Fullmäktige har antagit fyra kommunövergripande mål (§126, 2009-11-18). De fyra målen är:

- Växande Vadstena med preciseringen: Samhällsplanering skapar förutsättningar för en attraktiv livsmiljö för arbete, boende och fritid
- Ekologisk hållbarhet med preciseringen: Vadstena når god livskvalitet genom att utvecklas till ett ekologiskt hållbart samhälle enligt kretsloppsprincipen
- Demokrati och inflytande med preciseringen: Vadstena kännetecknas av att samtliga kommuninnevånare och kommunanställda ges möjlighet till inflytande över kommunens verksamheter

- God hushållning med resurser med preciseringen: Kommunens resurser används ändamålsenligt och kostnadseffektivt.

3.1. Styrningen i kommunen

Enligt det reglemente som gäller för kommunstyrelsen ingår det i styrelsens styrfunktion att "leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten" samt att "övervaka att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs"

3.2. Verksamhetsplaner för år 2010

Socialnämndens verksamhetsplan innehåller fem mål, ett med avseende på fullmäktiges mål om växande Vadstena, ett annat avseende målet om demokrati och inflytande och tre med avseende på god hushållning med resurser. Fritids- och tekniska nämnden har i sin verksamhetsplan angett sex mål med avseende på fullmäktiges övergripande mål. Kommunstyrelsen har angett fyra mål med avseende på fullmäktiges övergripande mål.

Mål av fullmäktige	Socialnämnd	Fritids- och tekniska nämnden	Kommunstyrelsen
Samhällsplanering skapar förutsättningar för en attraktiv livsmiljö för arbete, boende och fritid	Socialtjänsten tar hänsyn till den enskildas ansvar för sin sociala situation och insatser inriktas på att frigöra den enskildes egna resurser, så att behovet av insatser kan utebli, fördröjas eller minska	1)Kommunen skall ha god tillgång till byggklara tomter, både vad gäller bostäder och industrier 2)Kommunen skall inom de närmaste åren utöka antalet båtplatser	Påbörja arbetet med att ansluta bredbandskunder på sträckan Vadstena-Motala
Vadstena når god livskvalitet genom att utvecklas till ett ekologiskt hållbart samhälle enligt kretsloppsprincipen		Kommunen skall senast 2015 ha övergått till mer energieffektiva och miljövänliga belysningsarmaturer på de gator och vägar som kommunen ansvarar för	Kostenheten skall verka för att öka andelen ekologiska livsmedel
Vadstena kännetecknas av att samtliga kommun-innevanare och kommunanställda ges möjlighet till inflytande över kommunens verksamheter	Socialtjänstens medarbetare skall tillförsäkras en god arbetsmiljö	1)Nämnden skall ha en kontinuerlig dialog med berörda brukare och andra berörda vid beslutsfattande i nämnden 2)Nämnden skall ha aktuell och relevant information om verksamheten på kommunens hemsida	Mötet med kommunen skall präglas av en tydlighet vart man skall vända sig, ha god tillgänglighet, snabb första kontakt samt sakliga och tydliga svar
Kommunens resurser används ändamålsenligt och kostnadseffektivt	1)Socialtjänstens arbete skall präglas av förebyggande arbete och samverkan med landstinget och andra med syfte att ge rätt insatser vid rätt tillfälle, 2)Alla som erhåller insatser från socialtjänsten skall uppleva en socialtjänst med god kvalitet, 3)Socialnämnden skall eftersträva en budget i	Kommunens fastigheter och övriga offentliga miljöer skall vara välskötta och väl underhållna	Organisationen skall eftersträva samverkan med närliggande kommuner för att uppnå stordriftsfördelar, god kvalitet och minskad sårbarhet

	balans genom att all verksamhet skall bedrivas i en anda av god ekonomisk hushållning och vid resursbrist skall lagstiftning och myndighetskrav prioriteras		
--	---	--	--

I intervjuer med chefstjänstemän framkommer att de olika förvaltningarna inte har tagit fram särskilda handlingsplaner där nämndernas mål bryts ner ytterligare i verksamheten. Nämndens mål blir därmed också verksamhetens mål.

Inom förvaltningarna ser man denna fråga som en lärandeprocess som startade år 2010. I de planer som man nu arbetar med för år 2011 finns handlingsplaner för förvaltningarna med.

De chefer som intervjuats uppfattar det positivt att fullmäktige lagt fast övergripande mål. Det står nämnderna fritt att avstå något av de fyra mål som fullmäktige lagt fast och ingen nämnd får anta ytterligare övergripande mål vid sidan om fullmäktiges mål. Nämnderna kan prioritera bland de övergripande målen. Om en nämnd antar flera mål inom ramen för ett övergripande mål av fullmäktige ses det som en prioritering. Det är fallet inom nämnden för teknik och fritid där nämnden antagit två mål inom ramen för det övergripande målet om samhällsplanering.

3.3. Smarta mål?

En fråga i granskningen är om de mål som finns tillgodoser kriterierna för s.k. smarta mål, dvs. att de är specifika, mätbara, accepterade, relevanta, tidssatta och aktuella. Fullmäktiges mål är att anse som inriktningsmål medan en ökad konkretion kan förväntas av nämndernas mål. Nämndernas mål tillgodoser en del av dessa kriterier men genomgående tillgodoses inte följande kriterier:

- Konkretion
- Mätbarhet

Enligt cheferna kommer fler av målen att vara s.k. smarta mål från år 2011.

3.3.1. Kommentar

Alla nämnder utom en har antagit mål inom samtliga områden som fullmäktige beslutat om. Gemensamt för de mål som är antagna i nämnderna är att de är allmänt hållna. De är inte specificerade, knappast mätbara och det är svårt att avgöra när målen skall vara uppnådda i de allra flesta fall.

Styrningen försvåras när målen inte är konkreta, mätbara och tidssatta. Nämnderna och kommunstyrelsen behöver utveckla målstyrningen i denna del.

4. Nyckeltal för uppföljning

En viktig funktion för nyckeltal är att de skall ge svar på hur väl målen uppfylls. Varje nämnd har nyckeltal. Sammanlagt finns ca 30 nyckeltal i verksamhetsplanerna för de tre aktuella nämnderna.

I de intervjuer vi haft framkommer att det inte förekom någon direkt diskussion om mätmetod och nyckeltal inom kommunstyrelsen när de nuvarande målen fastställdes. Inom nämnden för teknik och fritid uppfattas det finnas en del nyckeltal inom vissa områden, men inte inom andra. Inom socialnämnden uppfattas en del av de nyckeltal som används för närvarande ha bäring på de övergripande målen, men kopplingen uppfattas otydlig av förvaltningschefen. Cheferna uppfattar uppföljningen som viktig och att de metoder som skall användas behöver utvecklas.

Verksamheten följs upp i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Vid senaste delårsbokslutet gjordes inte några förändringar i styrsignaler från nämnderna med anledning av den uppföljning som gjordes.

4.1.1. Kommentarer

Socialnämndens tio nyckeltal bedöms ha otydlig koppling till de uppställda målen. I följande fall saknas nyckeltal för att visa graden av måluppfyllelse:

- Socialtjänstens medarbetare skall tillförsäkras en god arbetsmiljö
- Socialtjänstens arbete skall präglas av förebyggande arbete och samverkan med landstinget och andra i syfte att ge rätt insatser vid rätt tillfälle
- Alla som erhåller insatser från socialtjänsten skall uppleva en socialtjänst med god kvalitet

Fritids- och tekniska nämndens sex mål har svag koppling till de nyckeltal som anges i verksamhetsplanen. Det är möjligen två av målen som kan sägas ha nyckeltal. För övriga saknas detta. De mål som inte kan följas upp via nyckeltalen är:

- Kommunen skall ha god tillgång på byggklara tomter, både vad gäller bostäder och industrier
- Nämnden skall ha en kontinuerlig dialog med berörda brukare och andra berörda vid beslutsfattandet i nämnden
- Nämnden skall ha aktuell och relevant information om verksamheten på kommunens hemsida
- Kommunens fastigheter och övriga offentliga miljöer skall vara välskötta och underhållna

Kommunstyrelsens fyra mål kan inte anses motsvaras av några nyckeltal för att mäta måluppfyllelsen. De mål som inte kan följas upp via nyckeltalen är:

- Påbörja arbetet med att ansluta bredbandskunder på sträckan Vadstena-Motala
- Kostenheten skall verka för att öka andelen ekologiska livsmedel
- Mötet med kommunen skall präglas av en tydlighet vart man skall vända sig, ha god tillgänglighet, snabb första kontakt samt sakliga och tydliga svar
- Organisationen skall eftersträva samverkan med närliggande kommuner för att uppnå stordriftsfördelar, god kvalitet och minskad sårbarhet

När så många av de mål som finns inte kan följas upp på ett tydligt sätt via nyckeltalen begränsas möjligheterna för nämnden att värdera resultaten både i delårsbokslut och årsbokslut. Det blir då svårare att bedöma hur nämnden skall prioritera sina resurser i arbetet med uppdrag och budget nästkommande verksamhetsår.

5. Implementering bland personal

Ett inslag i granskningen är att se hur målstyrningsprocessen är implementerad bland personal. I det syftet har en enkät använts. Avsikten med enkäten är att få en uppfattning om hur väl målstyrningen är implementerad, inte att få ett statistiskt säkerställt och representativt svar. Av det skälet har ett begränsat slumpmässigt urval gjorts i de tre förvaltningarna.

Urvalet omfattar ca 20 procent av alla tillsvidareanställda i de tre förvaltningarna. Totalt omfattade urvalet 83 personer. E-postadresser har därefter beställts från kommunens IT-enhet för de aktuella personerna. Det visar sig då att 13 personer i urvalet saknar databehörighet, dvs. de kan inte nås via e-post. Urvalet blir då 70 personer i de tre förvaltningarna. Enkäten har skickats till dessa.

Vid utskicket visar det sig att fyra adresser är felaktiga. Vid kontroll med IT-enheten visar det sig att det inte rör sig om felstavning eller dylikt. Det betyder att även dessa personer inte kan nås av enkäten. Det faktiska urvalet omfattar därför 66 anställda i de tre förvaltningarna.

Enkäten har skickats med en påminnelse, dvs. respondenterna har fått enkäten två gånger. Vid sammanställning av inkomna svar visar det sig att nio besvarat enkäten. Med hänsyn till den låga svarsfrekvensen sammanställs svaren för samtliga förvaltningar i en tabell.

Hur överensstämmer de mål ni lagt fast med de mål som fullmäktige beslutat om?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska mycket	Helt	Vet ej
	1	1	2	2	3

Hur har du medverkat i förvaltningens arbete med att ta fram mål för din verksamhet?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska aktivt	Väldigt aktivt	Vet ej
4		2	1	2	

Hur tycker du att fullmäktiges mål styr vad ni skall göra i er verksamhet?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska mycket	Helt	Vet ej
		1	5	1	2

Hur fungerar de nyckeltal/mått som ni har för att följa upp era mål?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska bra	Mycket bra	Vet ej
	1		4	2	2

Hur mycket av ditt dagliga arbete styrs av de mål som satts upp?

0-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %	Vet ej
1			2	3	2

Anm. Ett svar var ogiltigt eftersom respondenten markerat två svarsalternativ.

Respondenterna hade möjlighet att lämna övriga synpunkter. Tre har gjort det. Två säger att det är osäkert vilka mål som satts upp av fullmäktige. Verksamheten i detta fall rör sig om myndighetsutövning som styrs av olika lagar. En framhåller att det är så mycket pappersarbete att man anser att det är svårt att hinna med alla mål som är uppsatta.

Eftersom det är få som besvarat enkäten är tolkningar omöjliga att göra utifrån hela gruppen. Svaren ovan visar en spridning där några tyngdpunkter kan iakttas. Flertalet uppger att fullmäktiges mål ganska mycket styr vad som görs och där de nyckeltal som finns fungerar

ganska bra. Likaså visar det sig att flertalet av svaren indikerar att de mål som finns från fullmäktiges sida har bäring på det arbete som dagligen utförs.

Någon tolkning av svaren är inte möjlig med hänsyn till den låga svarsfrekvensen.

5.1. Intervjuer med chefer kring implementeringen

I intervjuer med cheferna framkommer att implementeringen bland chefer har fungerat, i flera fall har de även varit med i arbetet med att ta fram mål till nämndernas verksamhetsplaner. På kommunledningsnivå har samtliga förvaltningschefer diskuterat målstyrningsarbetet i ledningsgruppen.

Förankringen bland personal har i huvudsak skett via information genom samverkansavtalet. Så har fallet varit inom nämnden för teknik och fritid. Där har information om fullmäktiges mål lämnats i samband med olika arbetsplatsträffar. Inom socialförvaltningen har förankringen skett i tre steg: på chefsnivå, via samverkansgrupper och lokal samverkansgrupp, men hur väl målen är implementerade bland enskilda medarbetare kan de intervjuade cheferna inte svara på.

Det har inte förekommit någon samlad verksamhetsinformation från fullmäktige, kommunstyrelse och kommunledning kring målstyrningsarbetet under år 2010.

6. Slutbedömning

	Ja, helt	Delvis	Nej	Kommentar
Finns en tydlig koppling mellan mål i alla tre nivåer		•		Saknar fastställda handlingsplaner inom verksamheterna
Tillgodoser målen kriterier för smarta mål?		•		Målen saknar konkretion, mätbarhet
Finns nyckeltal som svarar mot målen?		•		Kopplingen är genomgående otydlig
Är målstyrningsprocessen förankrad bland personal?		•		Enkäten ger ett splittrat resultat. Samtidigt framhåller cheferna i sina intervjuer att det inte gjorts på något strukturerat sätt från ledningen ännu.

Fullmäktige har inlett ett arbete kring målstyrningsprocessen från år 2010 med att ange övergripande mål. Nämnderna har utifrån detta tagit fram egna mål, men däremot har verksamheterna ännu inte haft utrymme att med kraft arbeta fram verksamhetsplaner med mål som bygger på nämndernas mål. I detta avseende sker en förbättring redan till verksamhetsåret 2011. Det är tillfredsställande.

Målstyrningsprocessen förutsätter mål, nyckeltal och implementering för att styrningen skall fungera så ändamålsenligt som möjligt. Det tar också tid att utveckla styrningens tre delar. Vad som framkommer i granskningen är att målarbetet har initierats. Däremot återstår en hel del arbete med att ta fram nyckeltal som stöd för styrningen utifrån målen. Likaså återstår en hel del förankringsarbete bland personal för att målstyrningsprocessen skall fungera helt ändamålsenligt.

Med stöd i de resultat som granskningen visar behöver målstyrningsarbetet utvecklas avseende en tydlig nedbrytning av nämndernas mål i handlingsplaner för de berörda verksamheterna, framtagande av nyckeltal som underlättar uppföljningen av målen och en djupare förankring bland personal kring de mål som fullmäktige lagt fast.

Bilaga 1

Enkät angående målstyrning

Kommunrevisionen gör en granskning kring målstyrningen i tre nämnder/styrelse. Ett inslag i granskningen är hur målstyrningen är implementerad bland personal. Därför denna enkät. Enkäten skickas till ett slumpmässigt urval medarbetare på de tre förvaltningarna. Den innehåller fem frågor och det tar bara några minuter att fylla i den. Frågorna berör hur målstyrningsarbetet fungerar. Vi vill att du fyller i enkäten, **sparar ner den på din dator** och skickar den sedan till roger.wallin@se.ey.com.

Dina svar behandlas konfidentiellt. Uppgifterna sammanställs i tabeller där det sedan inte går att utläsa vad enskilda medarbetare anser.

Tack på förhand!

1) Hur överstämmer de mål ni satt upp med de mål som fullmäktige lagt fast?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska mycket	Helt	Vet ej

2) Hur har du medverkat i förvaltningens arbete med att ta fram mål för din verksamhet?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska aktivt	Väldigt aktivt	Vet ej

3) Hur tycker du att fullmäktiges mål styr vad ni skall göra i er verksamhet?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska mycket	Helt	Vet ej

4) Hur fungerar de mått/nyckeltal som ni har för att följa upp era mål?

Inte alls	Nästan inte alls	Lite	Ganska bra	Mycket bra	Vet ej

5) Hur mycket av ditt dagliga arbete styrs av de mål som finns?

0-20 procent	21-40 procent	41-59 procent	60-79-procent	80-100 procent	Vet ej

Övriga synpunkter:.....

.....

.....