

2007-02-07

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige

Granskning av målstyrning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska målstyrningsprocessen inom Lunds kommun.

Vi kan utifrån vår granskning bland annat konstatera att den rika målfloran i kommunen bidrar till en otydlighet i målstyrningsprocessen och att det inte är alldeles klart vilka mål som verkligen styr verksamheten. Detta i sin tur kan leda till bristande legitimitet för kommunen ur medborgarnas synvinkel. För att åstadkomma en mera ändamålsenlig målstyrning, behöver enligt vår bedömning, processer och arbetssätt förändras.

I rapportens sammanfattning lämnas följande iakttagelser och synpunkter:

- Med den vision, målstruktur och de målnivåer som idag finns, är risken stor att det är annat än avsedda mål som styr verksamheten. Ett ändamålsenligt styrsystem måste vara anpassat till hur verksamheten ser ut och vilka behov som finns.
- Det finns ingen naturlig målkedja för implementering av mål på olika nivåer. Av EVP 2006-2008 framgår inte klart hur målstrukturerna hänger ihop, samt i vilka fall målkedjan ska nå ända ner till verksamhetsnivå eller inte.
- Vision och olika mål har tillkommit under olika tidsperioder och bygger i flera avseenden på relevant lagstiftning. Oftast är det nämnderna som tar fram förslag på diverse mål vilka fullmäktige herefter beslutar om.
- Kommunen har utarbetat mål till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner. Dock saknas sådana mål för några nämnder.
- Frågan om huruvida det finns ett system för uppföljning och återkoppling av antagna mål kan inte besvaras fullt ut eftersom flera delar av uppföljningsmomentet sker efter avslutad granskning. Dock kan konstateras att för några mål (nämndsmålen) sker inte uppföljning varje år.
- Åtgärder efter genomförd uppföljning sker enligt uppgift, men det finns inget dokumenterat och inte heller någon specifik åtgärdsplan som presenterats för revisorerna i granskningen.

2007-02-07

Det är enligt vår bedömning viktigt att kommunledningen ser över formerna för målstyrningen. Det är också viktigt att påtala att det krävs nya förhållningssätt i en ny tid och att omvärlden och framtiden är viktigare än någonsin. Styrningen kan enligt revisorernas bedömning betraktas som en teknik för att ytterst kunna förverkliga demokratin.

Rapporten översänds härmed till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Per Olsson
Ordförande

Anna-Klara Arvidsson
Vice ordförande

Eva Ekelund Olsson
2:e vice ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

Granskning av målstyrning

Lunds kommun

December 2006

Roland Svensson, Certifierad kommunal revisor

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor

*connectedthinking

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 4 |
| 2 | Inledning | 5 |
| 2.1 | Bakgrund, syfte och avgränsning | 5 |
| 2.2 | Revisionsfrågor och metod | 6 |
| 3 | Styrprocessen i Lunds kommun | 6 |
| 4 | Målstyrning | 8 |
| 4.1 | Vision för Lunds kommun år 2013 | 8 |
| 4.1.1 | Granskningsiakttagelser | 8 |
| 4.1.2 | Revisionens synpunkter | 9 |
| 4.2 | Målkedjan; Fullmäktigemål - Nämndsmål - Verksamhetsmål | 10 |
| 4.2.1 | Granskningsiakttagelser | 10 |
| 4.3 | Övergripande mål | 12 |
| 4.3.1 | Granskningsiakttagelser | 12 |
| 4.3.2 | Revisionens synpunkter | 13 |
| 4.4 | Kommunfullmäktiges mål för nämnderna | 13 |
| 4.4.1 | Granskningsiakttagelser | 13 |
| 4.4.2 | Revisionens synpunkter | 14 |
| 4.5 | Kommunfullmäktiges fokuseringsfrågor | 14 |
| 4.5.1 | Granskningsiakttagelser | 14 |
| 4.5.2 | Revisionens synpunkter | 14 |
| 4.6 | God ekonomisk hushållning | 15 |
| 4.6.1 | Granskningsiakttagelser | 16 |
| 4.6.2 | Revisionens synpunkter | 17 |
| 4.7 | Budget 2007 | 17 |
| 4.7.1 | Granskningsiakttagelser | 17 |
| 4.7.2 | Revisionens synpunkter | 18 |
| 5 | Måluppföljning | 18 |
| 5.1 | Granskningsiakttagelser | 18 |
| 5.1.1 | Delårsrapport | 18 |
| 5.1.2 | Årsredovisning | 18 |
| 5.1.3 | Årsanalys | 20 |
| 5.2 | Revisionens synpunkter | 21 |

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

6 Avslutning.....22

1 Sammanfattning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska målstyrningsprocessen inom Lunds kommun. Vi kan utifrån vår granskning bland annat konstatera att den rika målfloran i kommunen bidrar till en ottydlighet i målstyrningsprocessen och att det inte är alldeles klart vilka mål som verkligen styr verksamheten. Detta i sin tur kan leda till bristande legitimitet för kommunen ur medborgarnas synvinkel. För att åstadkomma en mera ändamålsenlig målstyrning, behöver enligt vår bedömning, processer och arbetssätt förändras. Nedan ges kortfattat svar på revisionsfrågorna:

- *Är kommunens system med målstyrning ändamålsenligt?*
Med den vision, målstruktur (se bilaga 1) och de målnivåer som idag finns och som ska följas, är risken stor att det är annat än avsedda mål som styr verksamheten. Ett ändamålsenligt styrsystem måste vara anpassat till hur verksamheten ser ut och vilka behov som finns. Detta bekräftas även av intervjuerna.
- *Finns det en naturlig målkedja för implementering av mål på olika nivåer?*
Nej, det finns det inte. Av EVP 2006-2008 framgår inte klart hur målstrukturerna hänger ihop samt i vilka fall målkedjan ska nå ända ner till verksamhetsnivå eller inte.
- *Hur fungerar processen för målarbetet?*
Vision och olika mål har tillkommit under olika tidsperioder och bygger i flera avseenden på relevant lagstiftning. Oftast är det nämnderna som tar fram förslag på diverse mål vilka fullmäktige herefter beslutar om.
- *Har kommunen utarbetat mål kopplade till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner?*
Ja, det har man. Dock saknas sådana mål för några nämnder.
- *Finns det ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?*
Frågan kan inte besvaras fullt ut eftersom flera delar av uppföljningsmomentet sker efter avslutad granskning. Dock kan konstateras att för några mål, nämndsmålen, sker inte uppföljning varje år.
- *I vilken mån leder uppföljningen till att nämnden vidtar åtgärder i den mån uppföljningen visar på brister i verksamheten?*
Åtgärder efter genomförd uppföljning sker enligt uppgift, men det finns inget dokumenterat och inte heller någon specifik åtgärdsplan som presenterats för oss i granskningen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund, syfte och avgränsning

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska målstyrningsprocessen inom Lunds kommun.

Lunds kommun präglas av en långtgående decentralisering. Mot bakgrund av att de kommunala verksamheternas roller och uppgifter skiljer sig åt, har kommunen valt att inom ramen för de övergripande styrprinciperna lämna stort utrymme för nämnderna själva att utforma egna metoder och arbetsätt för att styra verksamheten.

Kommunkontoret har i samtal med förvaltningarna under 2006 fått synpunkter på att det är svårt att navigera i dagens målstruktur. Förvaltningarna upplever problem att svara mot de övergripande målen. Det finns också en otydlighet enligt förvaltningarna i kopplingen mellan årsanalysen och budget. Vissa av förvaltningarna upplever också att det är svårt att få engagemang hos politikerna i nämnden kring målarbetet.

Kommunfullmäktige fastställer, **inom ramen för gällande lagstiftning**, verksamhetens omfattning, kvalitet och dess finansiering. I ett system med mål och resultatstyrning kan man schematiskt beskriva den politiska respektive tjänstemannaorganisationens roll enligt följande:

Figur 1: Rollfördelning mellan politiker och tjänstemän

| | <i>Målformulering</i> | <i>Genomförande</i> | <i>Uppföljning</i> |
|-------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|
| <i>Politiker</i> | Hög aktivitet | Låg aktivitet | Delad aktivitet |
| <i>Tjänstemän</i> | Låg aktivitet | Hög aktivitet | Delad aktivitet |

Källa: Så leder du din verksamhet, P-O Gunnarsson

Syftet med granskningen är att utvärdera kommunens målstyrningsprocess utifrån målkedjan från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och ner till nämnderna och tillbaka.

I granskningen har inte ingått att utvärdera hela styrprocessen. Granskningen har koncentrerats till de delar som avser målstyrningen. De delar av styrprocessen som avser styrdialog, styrning via styrdokument samt omvärldsbevakning ingår inte i granskningen. Verksamhetsmålen har inte heller granskats. Det finns en kort beskrivning av den styrprocess som kommunfullmäktige beslutat om 2004 (se avsnitt 3).

I bilaga 1 redovisas den målkarta som upprättats av Komrev i samband med granskningen.

2.2 Revisionsfrågor och metod

I rapporten görs en bedömning av hur måluppföljningen kopplas till målen och återrapporteras i bland annat delårsrapport och årsredovisning. Följande revisionsfrågor har ingått i granskningen:

- Är kommunens system med målstyrning ändamålsenligt?
- Finns det en naturlig målkedja för implementering av mål på olika nivåer?
- Hur fungerar processen för målarbetet?
- Har kommunen utarbetat mål kopplat till god ekonomisk hushållning enligt lagstiftningens intentioner?
- Finns det ett fungerande system för uppföljning och återkoppling av antagna mål?
- I vilken mån leder uppföljningen till att nämnden vidtar åtgärder i den mån uppföljningen visar på brister i verksamheten?

I granskningen har intervjuer gjorts med företrädare för kommunkontoret. Vidare har djupintervjuer gjorts med politiker och tjänstemän inom BSN-Söder och Vård- och omsorgsnämnden. Vidare har genomgång gjorts av budget 2006, årsredovisning 2005, delårsrapport 2005 och övrigt relevant underlagsmaterial.

Rapporten är sakgranskad av berörda tjänstemän.

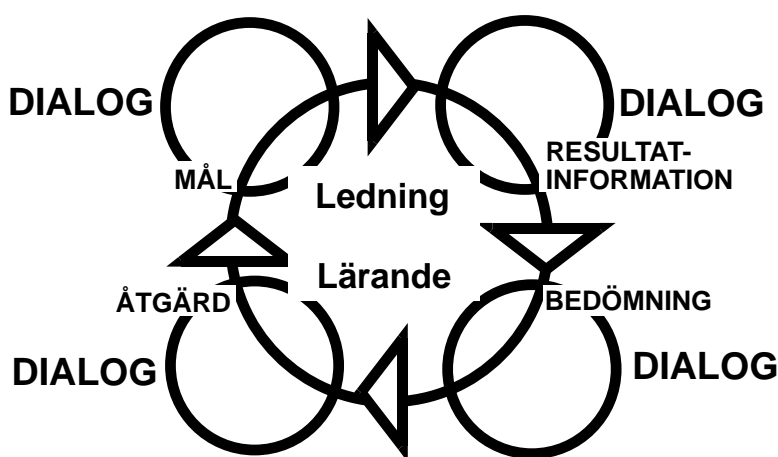
3 Styrprocessen i Lunds kommun

Med styrning avses planering, samordning, uppföljning/kontroll och återkoppling. Styrning handlar oftast om en vertikal dimension, över- och underordning. Ledning däremot handlar om att den eller de som leder är förebilder för dem som leds mot olika mål vilket utgör en horisontell dimension. Styrning sker av system medan människor leds. Ekonomi- och verksamhetsstyrning kan definieras på följande sätt: *”En målmedveten styrningsprocess som syftar till att påverka organisationens beslut och beteende i riktning mot önskat resultat, effektivitet och ekonomisk ställning.”*

Styrningen handlar egentligen om en teknik för att kunna förverkliga demokratin. Lunds kommun har sedan 1980-talet arbetat med målstyrningsprocessen. Inledningsvis var fokus på att formulera mål medan de senaste åren handlar om resultatet (se figur 1). De övergripande gemensamma målen syftar till att skapa en enhetlig och identitetsskapande platt-

form för den kommunala verksamheten¹. Att arbeta mot dessa mål blir en viktig kvalitetsaspekt. Målstyrningsprocessen handlar om att samla in information utifrån de intentioner som uttrycks i målen. Med hjälp av detta resultat bedöms därefter om målen uppnåtts och på vilket sätt detta skett. Utifrån bedömningen kan sedan åtgärder vidtas utifrån dialog med intressenter.

Figur 1: Styrningsprocessen med utgångspunkt i målstyrning, kvalitetsutveckling och demokrati



Källa: Kommunkontoret, Matts Hansson, november 2006

För att processen ska kunna utveckla och förbättra organisationen krävs en ständig *dialog* mellan olika aktörer som förtroendevalda, anställda, verksamhetsföreträdare, brukare och medborgarna. Det är dialogen som knyter ihop de olika delarna.

Mål

Lunds kommun arbetar med mål i tre olika nivåer, målkedjan beskrivs i avsnitt 4.2.

Resultat

Resultatet utgör material från uppföljningar och utvärderingar. Skillnaden mellan de båda begreppen är att i uppföljningen samlas kontinuerligt information om hur organisationen utvecklas medan i utvärdering ligger tyngdpunkten på systematik och metoder för uppgiftsinsamlandet.

Bedömning

¹ Program för styrning och planering, Lunds kommun, Kommunkontoret, antaget av kommunfullmäktige 27/5 2004.

Utifrån det sammanställda materialet görs en bedömning och analys gentemot uppställda mål.

Åtgärder

Utifrån de resultat som erhållits sker en diskussion av vilka åtgärder som bör vidtas utifrån syftet att ständigt förbättra verksamheten. Åtgärderna kan ge upphov till nya eller ändrade mål.

4 Målstyrning

4.1 Vision för Lunds kommun år 2013

Begreppet vision kan översättas med ”en tydlig bild av en önskad framtid”. Inom flera kommuner används visioner som en sammanhållande kraft för att hålla ihop och styra organisationen. Mot bakgrund av att den kommunala organisationen är oerhört komplex kan det vara svårt att styra med hjälp av visioner. I en undersökning som SKL² genomförde 2003 konstaterades att 55 % av kommunerna tillämpade någon form av visionsstyrning. I undersökningen betonades vikten av en vision då denna stärker helhetstänkandet mellan förtroendevalda och tjänstemän.

I EVP³ 2006-2008 med budget för 2006 redovisas visionen för Lunds kommun - Idéernas Lund. Visionen var första gången införd i budget 2005 med EVP 2005-2007. Visionen utarbetades inom ramen för Utvecklingsprogrammet i syfte att utgöra en sammanfattande långsiktig viljeinriktning (10 år framåt) för kommunens utveckling.

4.1.1 Granskningsiakttagelser

Vid granskningen konstateras att visionen innehåller fyra huvudbegrepp som ledord för välfärd och utveckling: mångfald, dialog, engagemang och framtidstro. Visionsavsnittet berör bl a följande områden:

- hur det är att leva i Lunds kommun,
- Lund som tillväxtmotor i regionen,
- samverkan med universitetet och förutsättningar för lärande,
- kommunens folkmängd,

² Sveriges Kommuner och Landsting.

³ Ekonomi- och verksamhetsplan.

- en beskrivning av den vård kommunen erbjuder,
- kommunens samhällsplanering,
- miljömedvetenhet,
- kommunens kulturliv,
- möjliga mötesplatser i kommunen.

Visionen redovisas detaljerat i EVP 2006-2008.

4.1.2 Revisionens synpunkter

Vi kan konstatera att Lunds kommun i visionen beskriver en bild av ett framtida önskvärt tillstånd i kommunen år 2013. Visionen är enligt vår bedömning engagerande och fokuserar på ett medborgarperspektiv. Vi kan dock konstatera en del förbättringsområden med nuvarande vision, framförallt att:

- Visionen inte kan kopplas direkt till de övergripande målen och kommunens styrsystem som helhet. Skälet till detta är bland annat att visionen har tillkommit efter att de övergripande målen tagits fram och beslutats av kommunfullmäktige.
- Visionen inte redovisas inledningsvis i budgetdokumentet, vilket den bör, för att uppfattas som överordnad och styrande mot beslutade mål och för verksamheten i stort.
- Det inte framgår på ett tydligt sätt för vilka målstrukturer (se bilaga 1) visionen ska gälla, vilket är viktigt för att få till stånd en tydlig styrning från vision till nämnds-mål.
- Det finns en otydlighet när det gäller kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag att förverkliga visionen då ansvariga för de olika delområdena inom visionen inte anges.
- Det kommer att bli svårt att mäta om kommunen uppnått sin vision 2013 eftersom visionen inte är konkretiserad i olika aktiviteter. Detta utgör en risk för bristande legitimitet gentemot medborgarna.

Visionen bör vara utgångspunkten för styrningen som i sin tur kopplas till övergripande mål/nämndsmål och strategier. Revisionen föreslår att kommunstyrelsen initierar en diskussion om visionen utifrån ovan angivna synpunkter. På så sätt finns det möjlighet att om tio år utvärdera om visionen uppnåtts eller inte och var man då befinner sig i förhållande till det önskvärda tillståndet.

Enligt vår bedömning finns ett antal viktiga egenskaper för en vision att ta hänsyn till, bl a att:

- väcka önskan att förverkliga den,
- leda till att berörda förstår hur de ska kunna bidra till att förverkliga den,
- vara kommunikativ och slagkraftig,
- vara styrande för beslutsfattandet.

En annan viktig fråga är hur visionen har kommunicerats med medborgare, näringsliv och anställda. Först genom en process där de anställda görs delaktiga kan visionen få genomslagskraft. Processen med att utveckla visionsstyrning tar flera år och avgörande för resultatet är om politiker och tjänstemän är överens om vad som ska göras.

I processen bör politikerna ta hand om ”Vad- frågorna” och tjänstemännen ”Hur- frågorna”. Uppdelningen mellan politiker och tjänstemän kan beskrivas enligt följande modell.

Figur 2 Uppdelning mellan politiker och tjänstemän

| | |
|---|---|
| <p><u>Politiker</u> Vad</p> | <p>Vision och förhållningssätt Inriktning och strategier Prioriterade mål</p> |
| <p><u>Tjänstemän</u> Hur</p> | <p>Målvärden Aktiviteter och åtgärder</p> |

4.2 Målkedjan; Fullmäktigemål - Nämndsmål - Verksamhetsmål

4.2.1 Granskningsiakttagelser

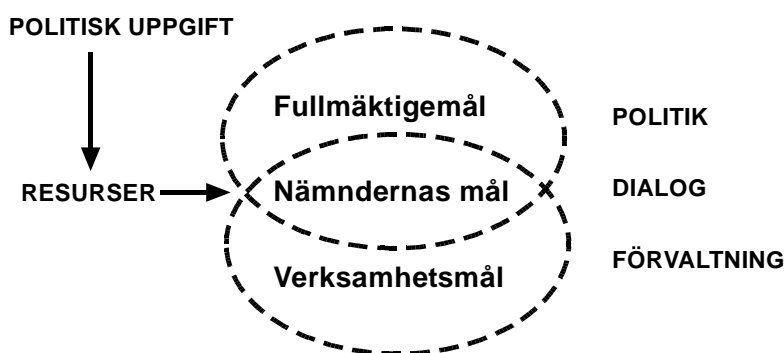
I EVP 2006-2008 beskrivs att mål finns på tre olika *nivåer* i organisationen (se bilaga 1):

1. *Fullmäktiges mål* – ofta inriktningskaraktär, allmänt formulerade och riktar sig till medborgarna. Kan betrakta som fullmäktiges uppdrag till nämnderna. Ofta har dessa mål ett långt tidsperspektiv.
2. *Nämndens mål* – konkreta, är inriktade mot att tala om vad effekterna av verksamheten ska vara för brukarna. Dessa mål formuleras av nämnderna i dialog med

verksamheten. I samband med denna nivå ställs tillgängliga resurser mot fullmäktiges mål.

3. *Verksamhetens mål* - vänder sig till verksamheten och talar om vad som ska göras eller vad verksamheten ska uppnå. På denna målnivå preciseras antal tjänster, prestationer eller resultat. Verksamhetsmålen utvecklas i dialog mellan chefer, förvaltning och brukare. Ofta har dessa mål ett kort tidsperspektiv. Dessa mål redovisas inte i EVP.

Figur 2: Mål och nivåer i styrningen



Källa: EVP 2006-2008 med budget 2006

Figuren visar förhållandet mellan de olika nivåerna och det är nämnds-nivån som utgör kärnan i styrningen och som är initiativtagaren till arbetet på övriga nivåer.

BSN Söder

Representanter från BSN Söder gav under intervjun uttryck för att kommunens system för målstyrning var oklart och otydligt eftersom de olika målen inte alltid hänger ihop med varandra. Verksamheten har ibland svårt att skilja på olika typer av mål vilket försvårar styrningen. Att följa upp miljö- och personalmål bör inte primärt vara del av den del som BSN Söder ska följa upp, då de borde ägna sig åt mål som har koppling till skolverksamheten. Kommunen måste minska antal mål som ska uppfyllas, det är alltför många mål idag. Av den anledningen hinner de sällan dra slutsatser av måluppföljningen och åtgärda eventuella brister. Presidiet i BSN Söder är varje vecka ute i verksamheten och diskuterar denna och följer därmed upp vad som händer med målen mer informellt⁴.

⁴ Kommentarer med anledning av vad BSN Söder respektive Vård- och omsorgsnämnden gett uttryck för, ges i de följande avsnittens (4.3-4.6) "revisionens synpunkter" för att undvika upprepningar.

Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämndens representanter ansåg att kommunfullmäktige ska besluta om övergripande mål och därefter ska de visa tillit till nämnderna som ska göra motsvarande för verksamheten. Mycket av Vård- och omsorgsverksamhetens verksamhet styrs av lagstiftningen, enligt uppgift. Otydligheten från kommunfullmäktige leder till att nämnderna kan agera som man vill, vilket varit tradition i Lunds kommun.

4.3 Övergripande mål

4.3.1 Granskningsiakttagelser

De övergripande målen tillhör den första målstrukturen (kolumnen) i vår beskrivning av kommunens olika mål (se bilaga 1). *Målnivåerna*⁵ beskrevs i avsnitt 4.2.

Nedan redovisas de mål som återfinns i EVP 2006-2008.

Figur 3: Antal mål i EVP 2006-2008

| Mål | Antal (st) |
|--|----------------|
| Övergripande mål | 4 |
| Kommunfullmäktiges mål för nämnderna inkl KF:s mål i det utbildningspolitiska programmet | 63 |
| Nämndsmål | 200 |
| Verksamhetsmål | Anges ej i EVP |
| Kommunfullmäktiges fokuseringsfrågor | 3 |
| Prioriterade nämndsmål | 67 |
| Kommunfullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning inkl nämndsgemensamma mål och riktlinjer för GEH | 8 |
| Nämndsmål kopplade till god ekonomisk hushållning | 25 |
| Summa | 370 |

⁵ De tre målnivåerna är följande; kommunfullmäktigenivån, nämndsnivån samt verksamhetsnivån.

De övergripande målen för kommunen infördes första gången i budgeten år 2003 med EVP 2003-2005. Lunds kommun har i EVP med budget för 2006 beskrivit vad de övergripande målen syftar till, nämligen att få en enhetlig och identitetsskapande plattform för kommunens verksamhet.

Här betonas också vikten av att systematisera målarbetet då detta är viktigt för kvaliteten och legitimiteten i verksamheten gentemot medborgarna. Som övergripande mål för Lunds kommun anges att ” *det är i medborgarnas dagliga liv som kommunens verksamheter skall ge resultat i kunskap, upplevelser, trygghet och trivsel*”.

Vidare anges vad Lundaborna ska uppleva i:

- det nära Lund
- idéernas Lund
- öppna Lund
- miljöLund.

Varje mål har sedan konkretiserats i beskrivande texter för respektive område. De övergripande målen ska inte resultera i mål för respektive nämnd (se bilaga 1). Däremot ska visionen ses som överordnad de övergripande målen.

4.3.2 Revisionens synpunkter

De övergripande målen har tillkommit innan visionen beslutades. Av intervjuerna framkom att de övergripande målen ska sammankopplas med visionen. Enligt revisionens bedömning, framgår dock inte detta på ett tydligt sätt av EVP 2006-2008.

Det är dock positivt att kommunstyrelsens ordförande i årsredovisningen för år 2005 gör en beskrivning av i vilken utsträckning de övergripande målen uppnåtts. På så sätt betonas vikten av dessa mål och dess betydelse för styrprocessen. Särskilt positivt är det medborgarperspektiv som finns med i de övergripande målen för kommunen. Vi föreslår att det görs en tydligare koppling mellan visionen och de övergripande målen. De övergripande målen bör ses över och även integreras med övriga målstrukturer (se bilaga 1) för att få tillstånd en enhetlighet och tydlighet i målstyrningsprocessen.

4.4 Kommunfullmäktiges mål för nämnderna

4.4.1 Granskningsiakttagelser

Kommunfullmäktiges mål för nämnderna tillhör den andra målstrukturen i vår beskrivning av kommunens olika mål (se bilaga 1).

Fullmäktigemål finns för samtliga nämnder och redovisas inledningsvis inom respektive avsnitt i EVP 2006-2008. I det utbildningspolitiska programmet som infördes i budgeten fr.o.m. år 2005, finns 25 fullmäktigemål som berör skolverksamheten och är nämndsövergripande för samtliga skolnämnder (BSN:erna, Centrala skolnämnden och Utbildningsnämnden).

Nämnderna ska utifrån fullmäktigemålen ta fram sina egna mål som ska vara en konkretisering av fullmäktigemålen, så kallade nämndsmål. Några nämnder har därutöver tagit fram prioriterade nämndsmål vilket innebär att de i budgeten vill framhålla några särskilt viktiga nämndsmål. Totalt redovisas ca 200 nämndsmål i EVP:n. Samtliga nämndsmål behöver inte följas upp årligen utan några av dessa väljs ut (exempelvis prioriterade nämndsmål) för att följas upp. Därutöver tillkommer att verksamhetsmål ska tas fram utifrån nämndsmålen vilka inte redovisas i EVP.

4.4.2 Revisionens synpunkter

Se 4.5.2.

4.5 Kommunfullmäktiges fokuseringsfrågor

4.5.1 Granskningsiakttagelser

Kommunfullmäktiges fokuseringsfrågor tillhör den tredje målstrukturen i vår beskrivning av kommunens olika mål (se bilaga 1).

Kommunfullmäktige har i budgeten fr.o.m. år 2006 lyft fram tre *fokuseringsfrågor* nämligen; kvalitet, personal och miljö. Inom respektive perspektiv ska fokusering ske på området som redovisas i budgeten. Nämnderna ska utöver de ovan redovisade målen i avsnitt 4.4 utifrån fokuseringsfrågorna ta fram prioriterade mål inom nämnda tre områden. Uppföljning av fokuseringsfrågorna görs årligen i årsanalysen. Därutöver tillkommer att verksamhetsmål ska tas fram utifrån de prioriterade målen vilka inte redovisas i EVP. Sammantaget innebär detta att över 400 mål finns inom kommunen.

Vid granskningen konstateras att det varierar vilka nämnder som redovisar vilka måltyper. Flera nämnder redovisar enbart område miljö under prioriterade mål.

4.5.2 Revisionens synpunkter

Enligt revisionens bedömning finns det för många mål i kommunen på olika nivåer och i olika strukturer (se bilaga 1). Det är svårt att se sambandet mellan de olika nivåerna i mål-

kedjan och framförallt mellan de olika målstrukturerna. Flera av målen är dessutom otydliga vilket enligt revisionens bedömning medför att det är svårt att styra och följa upp verksamheten inom kommunen med hjälp av nuvarande målkarta. Brister i sambandet mellan mål och visioner kan på sikt leda till minskad legitimitet för kommunen ur medborgarnas synvinkel. Sammanfattningsvis måste målen vara tydliga och mätbara samt ha ett kort och ett långsiktigt perspektiv. Vi föreslår att målen ska vara SMARTA= specifika, mätbara, accepterade, realistiska, tidsatta och ansvarsfördelade.

Det är inte tillfredsställande att vissa nämnder valt att utelämna några mål av olika anledningar. Kommunstyrelsen måste via sin uppsiktsplikt (KL 6:1) tillse att nämnderna följer kommunens styrsystem.

Vi konstaterar slutligen att det inte finns någon tydlig koppling mellan visionen och de övergripande målen samt kommunfullmäktiges nämndsmål och kommunfullmäktiges fokuseringsfrågor. Detta bidrar, enligt revisionens bedömning, till att det är svårt att navigera i dagens målstruktur.

4.6 God ekonomisk hushållning

I kommunallagen 8 kap § 1 anges att ” Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer”. Med detta menas att kommunerna i sina budgetdokument årligen ska beskriva och formulera mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Denna formulering har funnits sedan början av 1990-talet i kommunallagen.

Under 2004 lämnades en proposition till riksdagen som handlade om god ekonomisk hushållning. Propositionen antogs i riksdagen hösten 2004 och började gälla från och med räkenskapsåret 2005. För de kommuner som redan fastställt budgeten för år 2005 före den 1 december 2005 gällde lagförändringen från och med budget och räkenskapsåret 2006.

I KL 8 kap 5 § anges att ” För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning”. Det finns således ett krav att kommunerna ska formulera såväl verksamhetsmässiga som finansiella mål kopplade till god ekonomisk hushållning. I den kommunala redovisningslagen, KRL 4 kap § 5 anges att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

4.6.1 Granskningsiakttagelser

Mål för god ekonomisk hushållning tillhör den fjärde målstrukturen i vår beskrivning av kommunens olika mål (se bilaga 1).

Sammanlagt finns 25 mål av betydelse för god ekonomisk hushållning. Ett antal nämnder har valt att inte formulera nämndsmål kopplade till god ekonomisk hushållning.

Lunds kommun började tillämpa bestämmelserna om god ekonomisk hushållning i budget för år 2006 enligt gällande bestämmelser. Vi kan konstatera att mål kopplade till god ekonomisk hushållning gäller förutom beslutad vision, övergripande mål och övriga beslutade mål. Det finns enligt kommunkontoret ingen direkt koppling mellan visionen och god ekonomisk hushållning.

I samband med granskning av delårsrapport 2006 konstaterades att kommunen har förutsättningar för att klara uppställda finansiella målsättningar. De finansiella målen som redovisas är tydliga och mätbara. I delårsrapporten fanns en egen bedömning av kommunstyrelsen kopplad till de finansiella målen.

När det gällde de verksamhetsmässiga målen konstaterades att ”*knyta verksamhetsmässiga mål till god ekonomisk hushållning är betydligt svårare än att koppla finansiella mål till samma begrepp. År 2006 var det enligt en undersökning av Kommunalekonomiska föreningen, endast 20 % av kommunerna och landstingen som klarade detta i sin budget. Vi ser positivt på att Lunds kommun påbörjat arbetet med att ta fram verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning.*

I delårsrapporten gör kommunstyrelsen en redovisning av efterlevnaden av de i budget 2006 uppställda sex nämndsgemensamma målen för god ekonomisk hushållning vilket är positivt. Kommunstyrelsen bör utveckla beskrivningen med en analys av om de nämndsgemensamma målen kommer att uppnås eller inte. Det är kommunstyrelsens ansvar att tillse att så sker. De tre olika målnivåerna och den rika målfloran gör att det är svårt att tolka god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv. Uppföljningen utifrån fastställda mål bör göras på ett enhetligt sätt för samtliga nämnder och målen bör vara få, begripliga, skarpa och styrande.

Vi kan konstatera att det även år 2006 saknas en bedömning av om de verksamhetsspecifika målen uppnås kopplade till god ekonomisk hushållning. Hanteringen är otillfredsställande och i avsaknad av en samlad uppföljning av målen är det inte möjligt för oss att uttala något om kommunens utveckling gentemot god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv. Det är ytterst kommunstyrelsens ansvar att tillse att kommunen tar fram och följer upp verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning”.

Kommunkontoret har i samband med revisionens granskning av delårsrapporten tillsatt en särskild arbetsgrupp i syfte att se över delårsrapportens utformning till kommande år. De sex nämndsgemensamma punkterna är enligt ekonomidirektören att betrakta som riktlinjer och inte mål. Några av riktlinjerna utgör dessutom förutsättningar för att de två finansiella målen ska uppnås.

Vid granskningen konstaterades att några nämnder inte valt ut några verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning. Vidare kritiserades kommunstyrelsen för att inte ha gjort någon egen bedömning av om kommunen uppnådde verksamhetsmässiga mål kopplade till god ekonomisk hushållning.

4.6.2 Revisionens synpunkter

Vi är positiva till att kommunstyrelsen med början under 2006 ser över formerna för innehåll och upprättande av delårsrapporten. I arbetet bör särskild fokus läggas på att tydliggöra ett fåtal verksamhetsmässiga mål på en kommunövergripande nivå kopplade till god ekonomisk hushållning. Kommunen väljer själv vilka verksamheter som ska omfattas då lagstiftningen inte innehåller några exakta direktiv på området. Av förarbetena går det att urskilja exempel på områden som är god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv. Lagstiftningen hänvisar således till praxisutveckling inom området.

Delårsrapporten för år 2007 ska innehålla en bedömning från kommunstyrelsen avseende om man levt upp till god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsmässigt perspektiv. Det är också av vikt att det finns en koppling mellan verksamhetsmässig och finansiella mål.

Vidare bör kommunstyrelsen tydliggöra om nämnderna ska utforma två verksamhetsspecifika mål kopplade till god ekonomisk hushållning. Nuvarande riktlinjer för att nämnder ska knyta några mål till begreppet god ekonomisk hushållning har inte fungerat fullt ut.

4.7 Budget 2007

4.7.1 Granskningsiakttagelser

Kommunfullmäktige har i november och december 2006 fastställt EVP 2007-2009. De övergripande målen har förändrats och i budget 2007 finns nio allmänna mål beskrivna. Därutöver har utöver de tidigare fokuseringsfrågorna kvalitet, personal och miljö även områdena tillgänglighet och trygghet tillkommit. Även god ekonomisk hushållning anges som en fokuseringsfråga.

4.7.2 Revisionens synpunkter

Budget 2007 har inte omfattats av vår granskning.

5 Måluppföljning

Årsredovisningen och budgeten har under de senaste åren utvecklats och dessa dokument betraktas nu som två delar av en och samma process. Utöver årsredovisningen har nämnderna till fullmäktige även inkommit med omfattande årsanalyser (totalt ca 550 sidor för samtliga nämnder). Under löpande år görs även en rapportering från nämnderna till fullmäktige av såväl ekonomi som verksamhet i samband med delårsrapporten. Utöver detta görs även prognoser som primärt omfattar nämndernas ekonomiska resultat.

5.1 Granskningsiakttagelser

5.1.1 Delårsrapport

I anvisningarna för delårsrapporten anges att nämnderna skall redogöra för resultatet i förhållande till fullmäktiges mål. Därutöver valdes området sjukfrånvaro ut och nämnderna fick i uppgift att kommentera området utifrån att område välbefinnande och hälsa utgjorde fokus i den personalpolitiska handlingsplanen.

Såväl BSN Söder som Vård- och omsorgsnämnden har i delårsrapporten kommenterat att de kommer att uppnå kommunfullmäktiges fastställda mål. För BSN Söder lämnas kommentarer i delårsrapporten kopplat till det utbildningspolitiska programmet och inte till de nämndsmål som anges i budgeten. Vård- och omsorgsnämnden svarar på sina två fullmäktigemål genom att beskriva äldreomsorgen och LSS-verksamheten. Därutöver har de båda nämnderna svarat på frågeställningen om sjukfrånvaron kopplat till det personalpolitiska programmet.

5.1.2 Årsredovisning

Vid vår granskning föreligger inte årsredovisningen för år 2006. I årsredovisningen för 2005 redovisas inte de nämndsvisa fullmäktigemålen. Däremot redovisas resultatet för ett urval av fullmäktigemålen i kvalitetsavsnittet i årsredovisningens förvaltningsberättelse. En mera detaljerad redovisning av respektive nämnd återfinns i respektive årsanalys (se nedan). Därutöver görs i årsredovisning 2005 en beskrivning av resultatet kopplat till god ekonomisk hushållning.

BSN Söder - Prioriterade mål

Vad gäller de prioriterade målen för personal kommer dessa att redovisas i den personalekonomiska redovisningen till årsbokslutet 2006. I budgeten finns fyra mål för personal upptagna men i realiteten kommer sju mål att följas upp. BSN Söder har efter budgetarbets slut tagit beslut om ytterligare tre mål för personalen. Målen för miljö följs upp i årsanalysen (se nedan) 2006. Kvalitetsmålen finns beskrivna under det utbildningspolitiska programmet och där hänvisar BSN Söder till kvalitetsredovisningen som görs årligen.

I samband med uppföljningen görs ingen åtgärdsplan specifikt för varje del som ska åtgärdas. Åtgärder görs efter uppföljningarna enligt uppgift, men det finns ingen stringens i åtgärder kontra uppföljning. Detta gäller för alla varianter av mål.

Vid granskningstillfället var det inte möjligt att granska resultatet av dessa uppföljningar eftersom dokumenten de redovisas i (årsredovisning och årsanalys) ännu inte färdigställts. Samma förhållande gäller för kommunfullmäktiges mål för nämnderna samt målen för god ekonomisk hushållning.

BSN Söder - Mål för god ekonomisk hushållning

BSN Söder har enligt direktiven tagit fram två mål kopplade till god ekonomisk hushållning. Resultatet från uppföljningen av det ena målet ska presenteras i årsredovisningen 2006 och det andra målet ska enbart presenteras i nämnden som gör en aktiv bedömning av resultatet från denna uppföljning.

Vård- och omsorgsnämnden - Prioriterade mål

De prioriterade målen för personal kommer att redovisas i den personalekonomiska redovisningen till årsbokslutet 2006. Målen för miljö följs upp i årsanalysen 2006. Kvalitetsmålen finns inte specifikt beskrivna i måldokumentet (EVP 2006-2008), men Vård- och omsorgsnämnden anser att de tillgodoser denna del i de nämndsmål som tagits fram där kvalitetsaspekten är beaktad.

I samband med uppföljningen görs ingen åtgärdsplan specifikt för varje del som ska åtgärdas. Åtgärder görs efterhand som behov uppstår. Detta gäller för alla varianter av mål.

Vid granskningstillfället var det inte möjligt att granska resultatet av dessa uppföljningar eftersom dokumenten de redovisas i (årsredovisning och årsanalys) ännu inte färdigställts. Samma förhållande gäller för kommunfullmäktiges mål för nämnderna samt målen för god ekonomisk hushållning.

Vård- och omsorgsnämnden - Mål för god ekonomisk hushållning

Vård- och omsorgsnämnden har enligt direktiven tagit fram två mål kopplade till god ekonomisk hushållning. Resultatet från uppföljningen av målen ska presenteras i årsredovisningen 2006.

5.1.3 Årsanalys

BSN Söder och Vård- och omsorgsnämnden har i samband med årsanalysen 2005 avrapporterat hur de uppnår de övergripande målen, vilka åtgärder som vidtagits för att nå dessa och vilka åtgärder som behöver vidtas för att bidra till en högre måluppfyllelse i framtiden. Beskrivningen har gjorts verbalt och inte med hjälp av nyckeltal eller indikatorer då de övergripande målen inte är utformade på detta sätt.

BSN Söder och Vård- och omsorgsnämnden har återrapporterat fokuseringsfrågorna kvalitet, personal och miljö i samband med årsanalysen för 2005.

Nämndsmålen och de verksamhetsmässiga målen redovisas enbart till nämnden och följs inte alltid upp årligen. De prioriterade nämndsmålen följs däremot upp årligen. Nämndsmålen kopplade till god ekonomisk hushållning följs upp i samband med årsanalys och även i delårsrapporten.

BSN Söder - Kommunfullmäktiges mål för nämnderna

I det utbildningspolitiska programmet, som bland annat består av 25 mål beslutade av fullmäktige, finns anvisningar framtagna för hur och när uppföljning av samtliga mål ska ske. I anvisningarna finns en detaljerad beskrivning över vad uppföljningen för respektive detaljmål ska innehålla. Av anvisningarna framgår att 15 av de 25 målen ska redovisas som nyckeltal i nämndernas kvalitetsredovisningar i årsanalysen. Övriga 10 mål kommer stickprovvis att följas upp under ansvar av Centrala skolnämnden och därefter redovisas i årsanalysen. De 25 målen utgör en del av nämndernas kvalitetsredovisning som görs i årsanalysen⁶.

BSN Söder har utifrån det utbildningspolitiska programmets 25 fullmäktigemål valt ut 11 mål att följa upp under 2006. Av de 11 målen BSN Söder valt att följa upp, avser sju mål de som Centrala skolnämnden i anvisningarna sagt att alla nämnder ska följa upp och fyra mål har BSN Söder valt utöver de obligatoriska målen. Åtta av de mål som ska följas upp enligt nämnda anvisningar, har BSN Söder valt att inte följa upp.

⁶ Av anvisningarna till nämndernas kvalitetsredovisning till årsanalysen 2006, framgår att kvalitetsredovisningen ska bestå av 6 huvuddelar (förutsättningar och process, utbildningsresultat, kommunala kvalitetsområden, nämndens kvalitetsområden, enheternas egna kvalitetsområden och nämndens sammanfattande analys). I den tredje delen (kommunala kvalitetsområden) kommer resultatet av uppföljningen av de 25 målen att beskrivas.

I budgeten för 2006 finns även 11 nämndsmål upptagna för BSN Söders verksamhet⁷. Målen har felaktigt tagits med i budgeten då målen i det utbildningspolitiska programmet enligt ovan, är de som ska gälla för 2006, enligt BSN Söder. De 11 målen är identiska med 2005 års nämndsmål.

Vård- och omsorgsnämnden - Kommunfullmäktiges mål för nämnderna

12 olika nämndsmål har tagits fram utifrån kommunfullmäktiges två mål för Vård- och omsorgsnämnden. Ett av problemen i framtagandeprocessen var att fullmäktige ändrade ett av de föreslagna nämndsmålen. Nämndsmålen har tillkommit när de politiska grupperna tillkom i början av förra mandatperioden. Därefter skedde revidering under 2004. Mål kring personal, ekonomi och verksamhet skulle vara med när de 12 målen skulle formuleras. Det finns en bred politisk uppslutning kring dessa mål.

Kommunstyrelsen kommer att välja ut vilka mål som Vård- och omsorgsnämnden ska återredovisa (följa upp) år 2006. Förvaltningen har inte redovisat samtliga mål till nämnden utöver det kommunstyrelsen vill ha, vilket kunde gjorts enligt förvaltningschefen. Allting redovisas dock tillbaka till fullmäktige under en mandatperiod. I de brukarundersökningar som görs vartannat år ingår de komponenter som de 12 målen består av. En hel del av den styrning som sker i nämnden sker utifrån värdestyrningsprinciper. Kundundersökningar och mätning av personalens trivsel är former som används för att mäta värdestyrningen.

5.2 Revisionens synpunkter

Revisionen är positiv till att kommunstyrelsen lett arbetet med att integrera årsredovisningen och budgeten till att utgöra delar av en helhet i styrprocessen. Revisionen har vid flera tillfällen tagit upp frågan om årsanalysens omfattning och utformningen av årsredovisningen. Inför årsredovisning 2006 planerar kommunkontoret att låta respektive nämnd beskrivas kortfattat i årsredovisningen på maximalt 2 sidor och att samtidigt minska omfattningen på årsanalysen. Revisionen ser positivt på detta initiativ. Även utformningen av delårsrapporten ses över vilket är positivt.

Revisionen anser att den uppföljningsplan som finns antagen för det utbildningspolitiska programmet är ett bra exempel på hur man strukturerat kan arbeta med mål och uppföljning. För att underlätta uppföljningsfasen bör det, enligt revisionens bedömning, redan i samband med målformuleringsfasen fastställas hur och när målen ska följas upp för samtliga mål. För att säkerställa att uppföljningen sker på avsett sätt kan planer för uppföljning

⁷ Ej att förväxla med ovan nämnda 11 mål.

av målen tas fram enligt ovan. Om målen inte ska följas upp årligen bör det framgå varför så inte ska ske, samt när de i så fall ska följas upp. Huvudregeln ska annars vara att mål som tas upp i budgeten, som ju har ett årsperspektiv, ska följas upp årligen.

Det är också viktigt, inte minst ur ett medborgarperspektiv⁸, att det går att följa resultatet av uppföljningarna samt att uppföljningens resultat kopplas till en åtgärdsplan.

I budgetarbetet är det viktigt att de mål som tas med i budgeten är korrekta. För att säkerställa att så sker, bör målen i budgeten som framtagits av nämnderna, kommuniceras med nämnderna innan budgeten fastställs för att undvika missförstånd.

6 Avslutning

Utifrån vår granskning har vi konstaterat att Lunds kommun har en rik målflora med en mängd olika mål. Mål och riktlinjer handlar egentligen inte om att tekniskt formulera ”rätt” mål. Istället handlar målarbetet om att rikta människors intresse mot det som är väsentligt och att skapa rimliga förväntningar om vad som ska åstadkommas utifrån tillgängliga resurser. För att klara av detta bör målfloran renodlas och förenklas. Framgång i målarbetet kräver systematik, engagemang och uthållighet.

⁸ Som har koppling till ansvarsutövandet.

Bilaga 1:

Målkarta Lunds kommun

