

Södertälje kommun
Revisorerna

Revisionskrivelse
2020-01-23

Till: Kommunstyrelsen
Omsorgsnämnden
Tekniska nämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 10/2019 – Granskning av målstyrning

EY har på vårt uppdrag genomfört en granskning av kommunens målstyrning i syfte att bedöma om styrelse och nämnder arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för att uppnå fullmäktiges mål.

Den sammanvägda bedömningen är att styrelse och granskade nämnder endast delvis arbetar på ett adekvat sätt med att konkretisera och omsätta fullmäktiges mål på olika nivåer i organisationen. Uppföljningen av målens genomslag bör dock stärkas och arbetet med att ta fram relevanta indikatorer och nyckeltal behöver intensifieras. Detta för att kunna följa resultatet av samtliga insatser som genomförs inom ramen för fullmäktiges mål. Av granskningen framkommer att uppföljningen riskerar att utebli för insatser som inte kvantifieras. Riskhantering och internkontroll bör också tydligare integreras i verksamhetsplanering och uppföljning.

Vi instämmer i de rekommendationer som föreslås i revisionsrapporten.

Svar från granskade styrelser och nämnd önskas senast 2020-04-10.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk

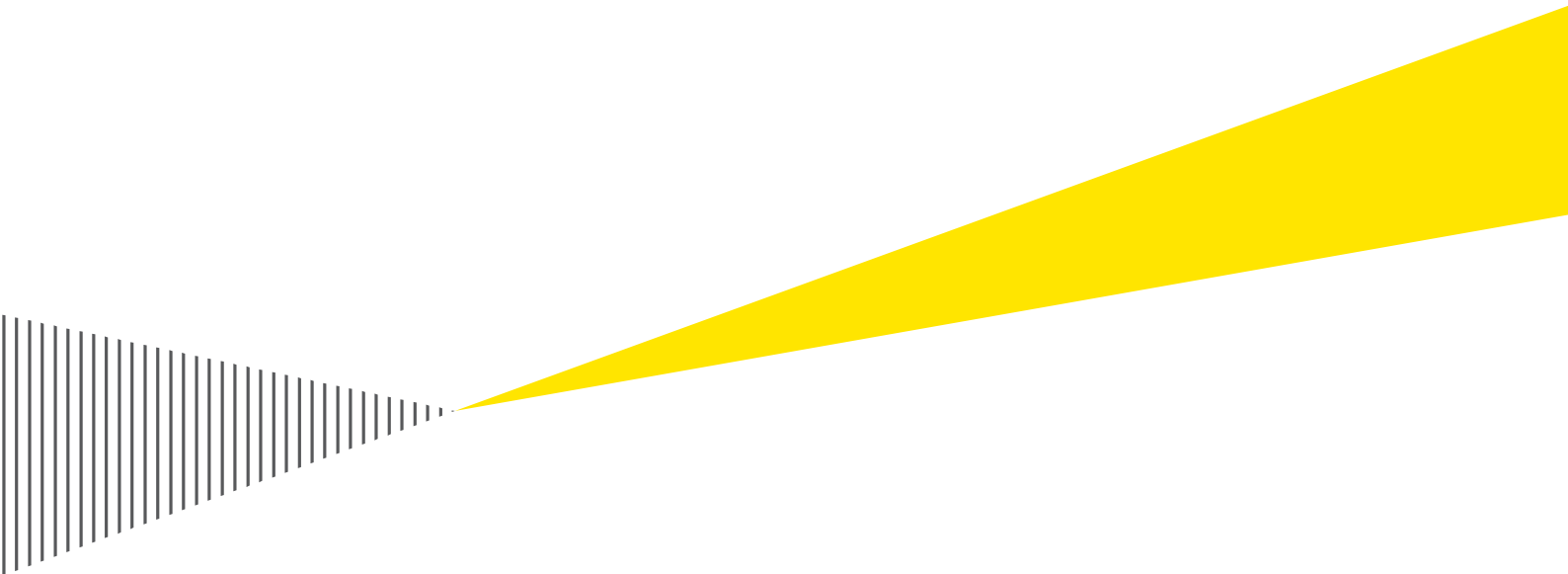


Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 10/2019 – Granskning av målstyrning

Södertälje kommun

Granskning av målstyrning



Innehåll

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Genomförande och avgränsning.....	4
1.4. Revisionskriterier	5
2. Granskningsresultat	6
2.1. Förändringar i styrmodell och målstruktur	6
2.2. Det praktiska arbetet inom verksamheterna.....	10
2.3. Uppföljning av kvalitet och verksamhet	16
3. Svar på revisionsfrågor	21
Källförteckning.....	22

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av kommunens målstyrning, för att bedöma om styrelse och nämnder arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för att uppnå fullmäktiges mål.

Under 2016-2017 genomfördes en översyn och förändring i kommunens styrmodell för att skapa tydligare och mer långsiktig strategisk styrning, som ger bättre förutsättningar till delaktighet i organisationen samt bidra till en bättre förståelse för det gemensamma uppdraget. Under 2017-2018 skedde förändringar i kommunens målstruktur, där bland annat antalet mål minskades från 40 till 8 stycken.

Vår sammanvägda bedömning är att styrelse och granskade nämnder delvis arbetar på ett adekvat sätt med att konkretisera och omsätta fullmäktiges mål på olika nivåer i organisationen. Utifrån styrmodellen som definieras i bilaga till Mål och budget samt den nya målstrukturen finns en god grund. Intervjuade betonar också att målstyrningen tydliggjorts de senaste åren. Vi bedömer dock att uppföljningen av måls genomslag bör stärkas och att arbetet med att ta fram relevanta indikatorer och nyckeltal intensifieras. Detta för att kunna följa resultatet av samtliga insatser som genomförs inom ramen för fullmäktiges mål. Av granskningen framkommer att uppföljningen riskerar att utebli för insatser som inte kvantifieras. Riskhantering och internkontroll bör också tydligare integreras i verksamhetsplanering och uppföljning.

Kriterier och anvisningar för uppföljning och bedömningen av måluppfyllelse bör tydliggöras. Detta har tidigare noterats av revisionen.¹ För de styrkedjor som exemplifieras i granskningen knyts nämndens indikatorer till aktiviteter på enhetsnivå på ett tydligt sätt. Angivna indikatorer speglar dock i varierad omfattning den målformulering och inriktning som fullmäktige och nämnden angivit. Vi noterar flera exempel där kvalitativa beskrivningar av inriktningen för ett mål inte kan utläsas i uppföljningen. I granskningen har det även framkommit att det inte tydliggjorts hur en sammanvägd bedömning av måluppfyllelse ska göras, utan att det görs olika.

Vi noterar att det saknas en enhetlighet i hanteringen av planerings- och uppföljningsdokumentation, som till största del sker manuellt. Enligt ett flertal intervjuade finns ett behov av att understödja styrmodell och målstruktur med ett IT-stöd. För att utgöra avsett stöd till chefer i det operativa arbetet är det väsentligt att analys och uppföljning underlättas. Vi ger följande rekommendationer i det fortsatta arbetet:

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder:

- ▶ Tillse framtagande av ändamålsenliga indikatorer för samtliga mål, för att kunna följa verksamheternas måluppfyllelse. Även kvalitativa aspekter bör ingå i mål och dess uppföljning.
- ▶ Säkerställ en delaktighet i genomförande av riskanalys för verksamheten med avseende på mål och uppdrag samt övriga relevanta områden.

Kommunstyrelsen:

- ▶ Tydliggör riktlinjer för bedömningen av måluppfyllelse, både per verksamhet och på övergripande nivå.
- ▶ Säkerställ en enhetlig hantering av underlag för planering och uppföljning för att minska personberoende samt underlätta analysarbetet. Överväg för- och nackdelar med ett systemstöd för att understödja processen.
- ▶ Säkerställ en enhetlig integrering av internkontrollperspektivet i planering och uppföljning. Överväg en samlad analys av internkontrollarbetet i årsredovisningen.

¹ Revisionen noterade att det i årsredovisningen 2018 inte framgick hur många mål som ska vara uppfyllda för att målområdet ska bedömas vara bra, ok eller ha brister. Avsaknaden av definitioner ansågs göra kommunens bedömningar svårtydda.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Södertälje kommun arbetar med målstyrning för att styra resurserna mot de av fullmäktige beslutade målen. Målstyrningen ska fungera på alla organisatoriska nivåer och uppföljningen av målen syftar till att ge underlag för chefer och medarbetare att notera avvikelser, tolka orsakerna till dessa och vidta åtgärder. Kommunen använder sig av en målstruktur med sex målområden.

Det finns två typer av kommunövergripande mål. Den ena typen av mål handlar om samhällsutvecklingen inom fyra övergripande målområden som täcker hela kommunens verksamhet. Den andra typen av mål handlar om att ständigt följa upp att den kommunala organisationen har de ekonomiska och personella resurser som krävs för att långsiktigt kunna bedriva detta arbete. Måluppfyllelsen kommuniceras till kommuninvånarna i delårsrapporter och årsredovisning.

Revisorerna riktar en fördjupad granskning mot hur målstyrningen fungerar och bidrar till att fullmäktiges mål uppnås.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om styrelse och nämnder arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för att uppnå fullmäktiges mål.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelse och nämnder översatt fullmäktiges strategier och mål i en fungerande styrkedja från kommunledning till den operativa verksamheten?
- ▶ Finns det en fungerande struktur för att bryta ner fullmäktiges mål till nämndernas verksamhetsplaner och verksamheternas arbetsplaner?
- ▶ Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra?
 - Finns det särskilda planer för kontroll och uppföljning inom dessa områden?
- ▶ Har styrelse/nämnd en tydlig plan för aktiviteter som gör det trovärdigt att målen kommer att uppnås och uppdragen att genomföras?
- ▶ Fungerar målstrukturen på ett sätt som stödjer styrning och ledning på operativ nivå?
- ▶ Är målen formulerade så att en rimlig bedömning av verksamheternas resultat kan göras?
- ▶ Följs måluppfyllelsen upp på politisk nivå?
 - Vidtas det åtgärder utifrån resultaten?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen omfattar en övergripande kartläggning av samtliga nämnders målstruktur, samt en fördjupning i styrkedjan för kommunstyrelsen, omsorgsnämnden samt tekniska nämnden. Granskningen omfattar inte de kommunala bolagen.

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer (se källförteckning). Granskningen är genomförd mellan oktober 2019 – januari 2020. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Slutsatser och bedömningar ansvarar EY för.

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

- ▶ **Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 1§ samt 6§**

Enligt kommunallagens 6 kap. 1§ ansvarar kommunstyrelsen för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter samt ha uppsikt över nämnders gemensamma verksamhet. Enligt 6§ ska nämnderna säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

- ▶ **Mål och budget 2019–2021 (redogörs för i avsnitt 2.1 och 2.2)**
- ▶ **Reglementen**

Utöver verksamhetsområde och ansvar enligt kommunallagen ska nämnden i enlighet med respektive reglemente regelmässigt rapportera till fullmäktige om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Därtill framgår att de förtroendevalda särskilt ska ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

- ▶ **EY:s erfarenhet och kunskap kring målstyrning i organisationer**

Målstyrningen bör utgå ifrån vad som är syftet med verksamheten enligt gällande lagar, föreskrifter och politiskt formulerade målsättningar. För att målstyrningen ska ha förutsättningar att leda till önskvärd effekt krävs att:

1. Målen är relevanta, implementerade och accepterade av medarbetare och chefer på olika nivåer.
2. Viktiga arbetssätt och aktiviteter som ska bidra till måluppfyllelse är definierade och kommunicerade.
3. Måluppfyllelsen fortlöpande följs upp.
4. Avvikelse identifieras och hanteras.

Processen kring målformulering och kommunikationen till verksamheten är avgörande för hur målen förankras i verksamheten. När målen fastställts i verksamheten är det viktigt att de fortlöpande följs upp genom målkedjan för att det ska bli möjligt att identifiera hur målen implementerats och i vilken grad de uppnås. När brister i måluppfyllelsen identifieras är det väsentligt att en analys genomförs samt att åtgärder vidtas för att uppnå förbättringar. För bedömning av målformuleringarnas ändamålsenlighet utgår vi från följande egenskaper:

- ▶ *Specifika* i meningen att de är enkla och begripliga.
- ▶ *Mätbara* och indikerar en riktning av något slag.
- ▶ *Accepterade* och kända av de som berörs.
- ▶ *Realistiska* och rimliga att kunna nå.
- ▶ *Tidsbestämda* i den mån att det är enkelt att avgöra när de uppnåtts eller inte uppnåtts.

EY:s erfarenhet är också att målstyrningen bör utformas så att den blir ett verktyg för operativa chefer i ledningen av den specifika verksamheten och inte bara något som ska rapporteras uppåt i organisationen.

2. Granskningsresultat

2.1. Förändringar i styrmodell och målstruktur

Kommunens nuvarande styrmodell tydliggörs i bilaga till Mål och budget 2017–2019 (och efterföljande mål- och budgetdokument).² Styrmodellens syfte är att skapa en tydligare och mer långsiktig strategisk styrning, som ger bättre förutsättningar till delaktighet i hela kommunkoncernen samt bidra till en bättre förståelse för det gemensamma uppdraget.³ I styrmodellen fastställs centrala moment i planerings- och uppföljningsprocessen, väsentliga styrdokument samt roller och ansvar.

Under 2017 inleddes även ett arbete med ny målstruktur inför Mål och budget 2018-2020, som innebar ett antal förändringar:

- ▶ Arbetet utgår från Agenda 2030 och de 17 globala målen ska genomsyra hela kommunorganisationens arbete.
- ▶ Tidigare fanns det 40 kommunövergripande mål. I den nya strukturen finns det sex målområden med totalt åtta kommunövergripande mål.
- ▶ Kommunens målområden utgår från tre hållbarhetsperspektiv: ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet.

Tillsammans ger styrmodellen och den nya målstrukturen förutsättningarna för arbetet med målstyrning i kommunen.

2.1.1. Nämnderna konkretiserar fullmäktiges mål i verksamhetsplanerna

I Mål och budget 2019–2021 fastställs kommunens målområden, mål samt fokusområden och uppdrag till nämnderna. Nämnderna beslutar inte om egna mål, utan arbetar utifrån fullmäktiges målformulering.

Figur 1. Kommunens målstruktur

Vår gemensamma framtid – en hållbar utveckling						
Kommunövergripande mål om vår gemensamma framtid					Mål för att säkerställa resurser som behövs för att uppnå mål om vår gemensamma framtid	
Målområde	Kunskapskommunen Södertälje	Södertäljes medborgare och välfärd – social hållbarhet	Attraktiva Södertälje	Ekologiskt hållbara kommunen Södertälje	God ekonomi och effektiv organisation	Attraktiv arbetsgivare
KF-mål	Resultaten i förskolan, skolan och vuxenutbildningen ska förbättras	Medborgarna har inflytande och är delaktiga Medborgarna har goda livsvillkor Medborgarna får en god service, och hög tillgänglighet	Södertälje är en attraktiv kommun att bo i, att driva företag i och är en plats som attraherar studenter och besökare	Södertälje kommun ger medborgare och företag förutsättningar att kunna leva ekologiskt hållbart	Södertälje kommun har en god ekonomisk hushållning	Södertälje kommun kan rekrytera och behålla medarbetare med rätt kompetens.

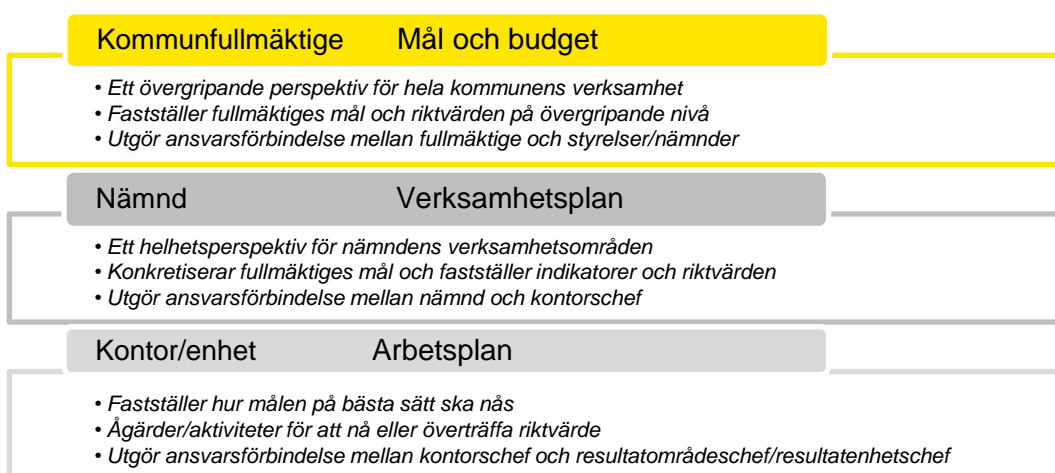
² Arbetet pågick under 2016

³ Denna granskning omfattar inte bolagen.

I Mål och budget klargörs att nämnderna ska, med undantag av målområdet *Attraktiv arbetsgivare* (där kommunstyrelsen ansvarar), förhålla sig till fullmäktiges mål i sina verksamhetsplaner. Målen är långsiktiga och nämndernas resultat ska kunna jämföras över tid. För de två målen avseende *säkerställande av resurser som behövs för att uppnå mål om vår gemensamma framtid* har fullmäktige knutit indikatorer och riktvärden för att tydliggöra ambitionsnivån. För övriga mål finns inga indikatorer fastställda på fullmäktigenivå. Ett 40-tal nationellt jämförbara indikatorer används dock av nämnderna i verksamhetsplanering och uppföljning.⁴

Konkretisering av målen sker i nämndernas verksamhetsplaner, där nämnden ska visa sitt bidrag till måluppfyllelse för verksamhetsområdet och beskriva vilket resultat som ska uppnås. Vidare ska varje nämnd i sin verksamhetsplan klargöra hur uppföljning och avvikelsehantering ska gå till.⁵ Resultat av genomförd riskbedömning samt internkontrollplan ska också framgå. Nedan illustreras hur fullmäktiges mål ska omsättas på olika nivåer.

Figur 2: Kommunens planerings- och uppföljningsfas, framtagen av enheten för ledningsstöd och ekonomi (kommunstyrelsens kontor), 2019. Sista punkten rörande ansvarsförbindelse är tillägg utifrån styrmodellen.



2.1.2. Styrdokument, inriktningar, fokusområden och uppdrag till nämnderna

För varje mål i Mål och budget tydliggörs vilka av fullmäktige beslutade styrdokument som knyts till målet. Enligt tidigare ansvarig ekonomistrateg för målstyrningsprocessen är det ett sätt att synliggöra mängden styrande dokument i kommunen samt knyta dem närmre relevant mål. Totalt framgår 26 styrdokument för nämnderna att beakta.

Årligen lämnas nämndspecifika inriktningar/fokusområden och uppdrag till styrelse och nämnder. För 2019 specificeras totalt 28 inriktningar/fokusområden. Härutöver lämnas sju uppdrag. Uppdragen är av utredande karaktär och är inte tidsatta inom planperioden.

Nedan sammanfattas antalet uppdrag och inriktningar/fokusområden i Mål och budget per nämnd samt hur dessa omsätts i respektive verksamhetsplan. Fokusområden/uppdrag/inriktningar och övriga identifierade satsningar särskiljs inte i verksamhetsplanerna utan sammanställs under rubriken *särskilda satsningar* knutet till respektive mål. Av intervjuerna

⁴ Vid revidering av målstrukturen identifierades ett 40-tal nationella indikatorer i Kolada som ansågs hålla god kvalitet för uppföljning. Dessa lyftes enligt uppgift för beslut på fullmäktigenivå, men beslutades ej.

⁵ Verksamhetsplanen innefattar ansvar och åtagande, analys av föregående års resultat, omvärldsanalys, verksamhetsmål, budgetram och investeringsbudget. Nämnderna ansvarar för att bedriva sina verksamheter inom den ekonomiska ram och de mål som angivits av kommunfullmäktige. Alla verksamheter ska följas upp frekvent under året så att beslut om nödvändiga åtgärder kan fattas utan fördröjning.

framkommer att det finns fler viljeinriktningar uttryckta i Mål och budget än de som benämns som uppdrag och inriktningar/ fokusområden, vilka inkluderas under särskilda satsningar i verksamhetsplanerna.⁶ Nämnderna ger även egna uppdrag. Sammantaget blir antalet satsningar för respektive nämnd betydligt fler än i Mål och budget, vilket framgår nedan.

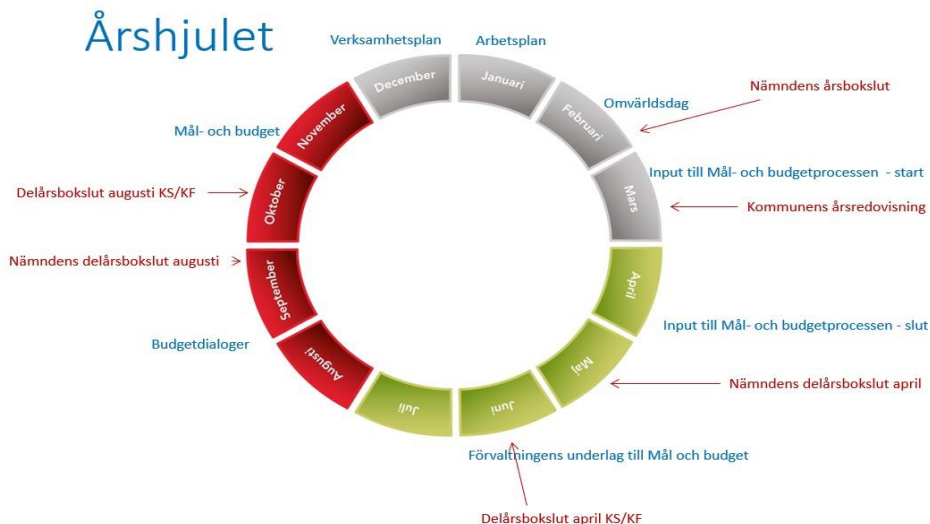
Tabell 1: Sammanställning av antal fokusområden/uppdrag per styrelse/nämnd och särskilda satsningar i respektive verksamhetsplan.

	Inriktning/ fokusområden	Uppdrag	Särskilda satsningar i verksamhetsplaner
Kommunstyrelsen	6	6	31
Tekniska nämnden	4	1	7
Utbildningsnämnden	3	0	22
Äldreomsorgsnämnden	3	0	7
Socialnämnden	3	0	11
Omsorgsnämnden	1	0	3
Stadsbyggnadsnämnden	2	0	3
Kultur- och fritidsnämnden	4	0	32
Miljöbyggnadsnämnden	3	0	21
Kommundelsnämnderna ⁷	9	0	Följer respektive facknämnd
Summa	45	7	137

2.1.3. Dialogformer är under utveckling

Den grundläggande styrnings- och uppföljningsprocessen följer kommunens årshjul för budgetprocessen, vilket illustreras nedan.

Figur 3. Kommunens årshjul för budgetprocessen



Budgetprocessen inleds med en omvärldsdag för förtroendevalda och tjänstemän i koncernen i februari då förutsättningarna för planeringen presenteras.⁸ Under mars gör respektive kontor inspel utifrån de förutsättningar som kommuniceras av enheten för

⁶ Härutöver inkluderas även ej tidsatta uppdrag från tidigare år för att dessa inte ska glömmas bort.

⁷ Fullmäktiges uppdrag i Mål och budget uttrycks för *byggnadsnämnderna*, *utbildningsnämnderna* och *tekniska nämnderna*. Särskilda satsningar enligt verksamhetsplaner följer nästintill uteslutande respektive facknämnd.

⁸ Det finns en ambition om att genomföra omvärldsdagen/analysen i november för att bättre följa bolagens årshjul (beslut om affärsplaner i april för kommande år). Det har inte genomförts för 2019 eller 2020 års budgetplanering.

ledningsstöd och ekonomi vid kommunstyrelsens kontor (LEK). Inspelen vägs samman med kommunens totala behov och LEK tar fram ett samlat underlag som kommuniceras i kommunförvaltningens ledningsgrupp (KLG).⁹ KLG behandlar under våren olika moment i förvaltningens underlag, som färdigställs under juni för politisk beredning.¹⁰ Av KLGs minnesanteckningar för 2019 framgår att underlag från genomförd omvärldsdag har diskuterats, likaså att diskussion har förts om nämndernas arbete och delaktighet rörande planering och dialog. Den politiska beredningen inleds i augusti med dialoger mellan respektive nämnd och kommunstyrelsen, där nämnderna för fram vilka utmaningar/styrkor som finns med förvaltningens underlag men också redogör för nämndens nuläge och framtid. Under oktober presenterar majoriteten sitt förslag till Mål och budget som behandlas av fullmäktige i november. Nämndernas verksamhetsplaner beslutas därefter.

Nämndernas delaktighet vid behandling av förvaltningens underlag varierar. Vissa intervjuade menar att nämnderna deltar mer aktivt än tidigare och gör inspel i form av äskanden. Andra lyfter att nämnderna agerar mer passivt. I flera protokoll noteras att nämnderna tar del av förvaltningens underlag, "men avstår från ställningstagande till förmån för den fortsatta mål- och budgetprocessen".¹¹ Ett antal intervjuade uttrycker att det hade varit fördelaktigt om nämnderna lämnade inspel tidigare i processen.

Mål- och budgetdialogernas struktur och deltagare finns inte dokumenterat på ett samlat sätt som vi inom ramen för granskningen har kunnat ta del av. Enligt budgetchef har upplägg och innehåll i dialogerna delvis skiljt sig åt mellan verksamheterna. Det underlag som förvaltningen lämnar över i juni utgår enligt uppgift till stor del från tidigare beslut under planperioden och förutsättningar utifrån olika resursfördelningsmodeller. Det beskrivs finnas en risk att prioriteringar/inspel från kontoren kan falla bort. Det har påbörjats ett arbete för att tydliggöra denna process avseende det underlag som efterfrågas och hur dialogerna genomförs.

2.1.4. Synpunkter som framkommit i intervjuerna

Intervjuade som arbetat med revidering av styrmodell och målstruktur betonar att det tidigare funnits en spretighet rörande mål, styrdokument och uppdrag. Numera finns en mer samlad styrning och tydligare riktning för arbetet. Intervjuade på kontors- och enhetsnivå instämmer i denna bild.

Även om styrmodell och målstruktur är kommunicerade i hela organisationen beskrivs ägandeskapet på respektive nivå tar tid. Ett arbete återstår med att skapa genomslag på enhetsnivå, uppnå en enhetlighet och ändamålsenlighet i uppföljningen samt integrering av internkontrollarbetet. En fungerade samverkan mellan nämnderna och mellan kontoren beskrivs vara avgörande och har blivit bättre över tid.

De planer och program som identifieras för respektive mål riskerar att inte utgöra en styrfunktion enligt intervjuade, då det inte tydligt framgår hur de ska användas. Samtliga uppger dock att ett bra grundarbete har genomförts för att identifiera och synliggöra styrdokumentet.

Avseende dialoger i planerings- och uppföljningsprocessen beskriver intervjuade på nämnd- och kontorsnivå en ökad tydlighet i att omsätta och följa upp fullmäktiges mål. Formerna för dialog och avstämning under året beskrivs vara under utveckling.

⁹ I KLG deltar stadsdirektör, avdelningschefer för kommunstyrelsens kontor, kontorschefer samt VD för Telge AB.

¹⁰ Information om förvaltningens underlag ges både till politiker och tjänstemän.

¹¹ Se exempelvis protokoll för tekniska nämnden, 2019-08-29 § 103 och omsorgsnämnden, 2019-09-05 § 71

De synpunkter som framkommit på nämnd-, kontors- och enhetsnivå beskrivs vidare för respektive verksamhet i avsnitt 2.2.3 respektive 2.2.4.

2.2. Det praktiska arbetet inom verksamheterna

2.2.1. En översiktlig samordning av verksamhetsplaner

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av hela den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen ska övervaka att fullmäktiges mål för verksamheten efterlevs. Kommunstyrelsens kontor samordnar arbetet rörande målstyrningsprocessens olika moment.

Vid granskningstillfället stöds inte planerings- och uppföljningsprocessen av ett systemstöd. Anvisningar och mallar finns i Word, Powerpoint och Excel. Upphandling av ett nytt ekonomisystem pågår, vilket förväntas förenkla delar av processen. Flera intervjuade beskriver dock behovet att kunna integrera budget- och prognosarbetet i ett IT-verktyg tillsammans med mål och prioriterade satsningar. Detta för att kunna göra ändamålsenliga analyser och underlätta kontorens och enheternas hantering av underlag.

Inför verksamhetsplaneringen 2019 skedde samberedning mellan kontoren för att diskutera om fullmäktiges uppdrag fångats upp. Härutöver sker övergripande diskussion om verksamhetsplaneringen främst i en av ekonomi- och finansdirektör ledd arbetsgrupp. I arbetsgruppen träffas budgetchef och verksamheternas controllers månatligen och behandlar verksamhetsplaneringsfrågor samt kommunövergripande frågor. Gruppen stämmer översiktligt av innehållet i verksamhetsplanerna (formulering utifrån fullmäktiges mål, att fokusområden, uppdrag och internkontrollplan finns med samt att angivna indikatorer är jämförbara över tid). Vid granskningstillfället sker inte någon särskild samordning rörande utveckling av innehållet i verksamhetsplanerna, men LEK kan lämna kommentarer om innehållet behöver utvecklas.

2.2.2. Arbetet med indikatorer och internkontroll skiljer sig åt

Utifrån en översiktlig genomgång av samtliga verksamhetsplaner kan vi konstatera att de följer samma format och anger en beskrivning för kommunfullmäktiges åtta mål och målens betydelse för nämndens verksamhet. Särskilda satsningar knyts till mål och åtgärder på olika sätt. Om och hur indikatorer knyts till målen skiljer sig också åt.

Nämnderna ska bryta ner samtliga av fullmäktiges mål förutom *Attraktiv arbetsgivare*. För målet *Kunskapskommunen Södertälje* har samtliga nämnder utom socialnämnden, omsorgsnämnden och äldreomsorgsnämnden konkretiserat målets betydelse för nämnden i sin verksamhetsplan. Utbildningsnämnden och kommundelsnämnderna har angett indikatorer för målet.

Av anvisningarna för nämndernas verksamhetsplaner framgår att indikatorer ska vara nationellt jämförbara över tid och kvalitetssäkrade. Nämndernas styrning beskrivs främst utgöras av att ange inriktning för målen och sätta riktvärden i relation till indikatorerna som verksamheten kan använda. Bland det 40-tal nationellt jämförbara indikatorer som används är flera resultatmått i form av exempelvis skolresultat och nöjdhet/upplevd kvalitet i olika brukar-/medborgarundersökningar. Indikatorerna täcker enligt intervjuade inte alla kommunens verksamhetsområden på ett adekvat sätt i dagsläget.

Nämnderna kan identifiera ytterligare indikatorer för att styra och följa upp verksamheten. Av verksamhetsplanerna framgår det att endast ett fåtal nämnder har exempel på sådana indikatorer. Enligt intervjuade är detta ett arbete som är i sin linda.

En internkontrollplan framgår av samtliga verksamhetsplaner men varierar i innehåll mellan kommunens verksamheter. För majoriteten av nämnderna framgår inte genomförd riskbedömning av verksamhetsplan. Av intervjuer framkommer att det varierar i vilken utsträckning arbetet med internkontroll knyts till verksamhetsplanen. I ett antal fall pågår ett arbete för att tydligare integrera processerna.

På kontors- och enhetsnivå tas arbetsplaner fram, som enbart är avsedda för förvaltningsorganisationen. Samtliga kontor har inte kontorsövergripande arbetsplaner, utan i flera fall upprättas dessa direkt för respektive enhet.

2.2.3. Målstyrning inom tekniska nämnden

Tekniska nämnden delar kontor med stadsbyggnadsnämnden och kommundelsnämnderna, i det gemensamma samhällsbyggnadskontoret. Intervjuade tjänstemän beskriver att de arbetar på liknande sätt mot de olika nämnderna. Kontoret har tagit fram en egen tid- och aktivitetsplan för arbetet, där de olika momenten i planerings- och uppföljningsprocessen tydliggörs. Samtliga intervjuade vid kontoret beskriver att processen upplevs välfungerande.

Workshops genomförs i samband med antagande av budget med såväl enheter som kontorets ledningsgrupp, där samhällsbyggnadsdirektör, ekonomichef samt enhetschefer deltar. Respektive enhet får lyfta fram de områden som de bedömer bör prioriteras i verksamhetsplanen. Workshops genomförs därefter med nämnderna.

För 2019 års verksamhetsplan arrangerades workshops under perioden november-januari 2018/2019. Därefter beslutades verksamhetsplanen för tekniska nämnden. Inför samtliga workshops får deltagare ta del av mall för verksamhetsplan, förvaltningens underlag inför samt beslutad Mål och budget. Inför verksamhetsplanering 2020 lyfter intervjuade att det är av vikt att säkerställa en hög delaktighet och ägandeskap i nämnden för att tydligt förankra hur kontoret riktar insatserna på ett ändamålsenligt sätt.

Då kontoret arbetar mot flera nämnder är det en utmaning att synkronisera processen i tid inför beslut om verksamhetsplan i december (enligt årshjul). Planeringen påbörjas efter fullmäktiges beslut om budget i november.

I nämndens verksamhetsplan lämnas utförliga beskrivningar utifrån fullmäktiges åtta mål. För tre av målen anges inte indikatorer eller särskilda satsningar, vilket framgår för övriga. Av nämndens beskrivna inriktning för målen går det dock att utläsa att målen knyts an till pågående projekt inom nämndens verksamhet. Dessa mål beskrivs vara svårare att följa upp, då de inte omsätts i målvärden.

Totalt åtta indikatorer anges för fyra av fullmäktiges åtta mål.¹² Nämnden anger även tre egna nyckeltal att följa för mål där indikatorer finns. Exempelvis knyts nyckeltalet antal kilometer belagd gång och cykelväg till indikator om Nöjd-Region-Index (SCBs nöjd medborgar-index) gällande kommunikationer.

Intervjuade vid samhällsbyggnadskontoret betonar svårigheten i att hitta indikatorer som ger en tydlig fingervisning om kvaliteten i verksamheten. Nämndens indikatorer utgörs i flera fall av SCBs mätningar där kommunen deltar vartannat år, vilket också skapar eftersläpningar i resultaten. Intervjuade uppger att i samband med att Kolada utvecklar nya indikatorer för

¹² Varav en enbart ska följas upp av kommunstyrelsen. Tre av indikatorerna avser av fullmäktige fastställda indikatorer för god ekonomisk hushållning.

samhällsbyggnadsområdet ska dessa inkluderas i nämndens verksamhetsplanering. I bilaga till verksamhetsplanen framgår en sammanställning av nämndens indikatorer och särskilda satsningar. Vi noterar att två satsningar som framgår av verksamhetsplanen saknas i sammanställningen.¹³

Särskilda satsningar och relaterade program och planer sorteras utifrån fullmäktiges mål för de mål där det finns indikatorer. Totalt sju särskilda satsningar tidsätts inom verksamhetsåret. Beskrivning av hur de ska genomföras eller hur planer/program knyts till arbetet framgår inte.

En av satsningarna avser nämndens uppdrag att *utreda förutsättningar för att återinrätta ett kommunalt stöd till enskilda vägar* enligt Mål och budget. I nämndens verksamhetsplan framgår det att nämnden planerar att aktivt delta i utredningsarbetet, men att det är *ett utredningsuppdrag från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen*. Vid avstämning med representant från kontoret bekräftas att det skett en miss, men att det är tydligt att det är tekniska nämndens ansvarsområde. Uppdraget återfinns enligt uppgift i tekniska nämndens verksamhetsplan för 2020.¹⁴

För nämndens internkontroll framgår det att en kartläggning av nämndens processer har genomförts och utgör grunden för internkontrollarbetet. Kontrollmoment och metod framgår, men inte hur ofta kontrollen ska ske, hur omfattande den är eller vem som ansvarar. Ytterligare identifierade risker framgår inte. Riskanalyser genomförs i olika delar av verksamheten och dokumenteras i olika utsträckning. Riskanalyserna finns inte samlade, varför vi inte kunnat ta del av dokumentationen. Nämnden deltar inte i riskanalyserarbetet, utöver att ta del av underlaget till internkontrollplanen.

Verksamhetsplanen omsätts direkt i arbetsplaner för respektive resultatenhet med tillhörande aktivitetslistor för enhetens avdelningar. I arbetsplanerna ska kontoren konkretisera aktiviteter och handlingsplaner utifrån nämndens målsättning och inriktning i respektive verksamhetsplan. Arbetsplanerna beskrivs fungera väl och utgör en överenskommelse mellan samhällsbyggnadsdirektör och respektive enhetschef.

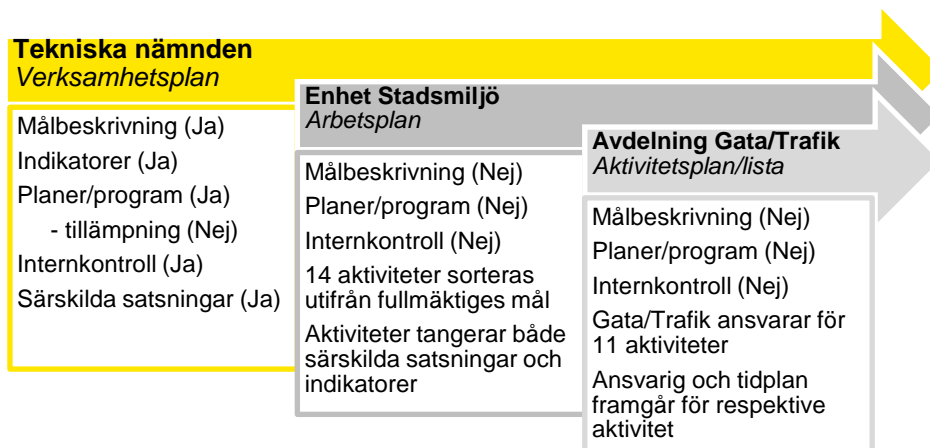
Enligt uppgift följer samtliga arbetsplaner vid samhällsbyggnadskontoret liknande upplägg. Kontoret har även upprättat egna tidplaner/mallar i form av Excel-listor för att internt kunna följa upp arbetet. Aktiviteter, syfte och ansvarig för genomförande av aktivitet framgår. Aktiviteter sorteras efter fullmäktiges mål, men nämndens nedbrytning av målen framgår inte.

Nedan exemplifieras hur ett fullmäktigemål har brutits ner till gruppchefsnivå. I exemplet är det arbetsplan för enheten Stadsmiljö och aktivitetsplan/lista för avdelningen Gata/Trafik som beskrivs.

¹³ Saknas i bilaga: (1) implementering av odlingsstrategin, (2) utredning av kommunalt stöd för enskilda vägar. (2) avser KF:s uppdrag.

¹⁴ Av nämndens delårsbokslut framgår kommentar om att utredning pågår och att information till tekniska nämnden ska lämnas under hösten för beslut under våren 2020.

Figur 4: Nedbrytning av fullmäktigemål 4, "Medborgarna får god service och god tillgänglighet"



Vi noterar att det för fullmäktiges mål *Medborgarna får god service och god tillgänglighet* inte anges några relaterade program/planer i Mål och budget. I övrigt gör vi följande noteringar rörande målkedjan:

- ▶ Nämndens förståelse av målet avser främst en förbättring av digitala informationskanaler, samt att nämndens serviceutbud ska utvecklas avseende bemötandet i myndighetsutövning.
- ▶ Angivna indikatorerna är SCBs medborgarindex för gång- och cykelvägar samt gator och vägar. Riktvärden anges för indikatorerna. Hur indikatorerna anknyter till nämndens förståelse av målet framgår inte.
- ▶ Identifierad *särskild satsning* är att systemet för felanmälan ska utvecklas. Uppföljning ska ske till nämnden vid årsbokslutet.
- ▶ I enhetens arbetsplan framgår bl.a. aktiviteter för beläggningsarbete, inventering av antal gående, samt effektiv handläggning av trafikskador. Aktiviteterna anknyter till indikatorerna, men det tydliggörs ej hur de relaterar till nämndens förståelse av målet.
- ▶ Det finns aktiviteter på enhetsnivå som inte ingår som en prioritet i Mål och budget eller nämndens verksamhetsplan. Enligt samhällsbyggnadsdirektör genomförs ett arbete för att sortera och minska aktiviteterna i syfte att tydliggöra prioriteringen i hela styrkedjan.

På respektive nivå sker en avstämning inför uppföljning till KLG och ekonomisk rapportering i enlighet med kommunens årshjul. Samhällsbyggnadsdirektör träffar enhetschefer för avstämning av måluppfyllelse utifrån upprättad aktivitetslista. I aktivitetslistan anges en uppskattning av uppnådd procentandel för varje aktivitet, vilken uppdateras löpande.

2.2.4. Målstyrning inom omsorgsnämnden

Omsorgsnämnden delar kontor med äldreomsorgsnämnden, i det gemensamma omsorgskontoret. Kontoret är organiserat i resultatenheter och resultatområden.

Verksamhetsplanering för 2019 inleddes innan fullmäktiges beslut om budget för att hinna med verksamhetsplaneringen enligt årshjulet. Utifrån antaganden inför beslut om budget och tidigare års erfarenheter sammanställde t.f. omsorgsdirektör förslag till nämnden efter avstämning i ledningsgruppen. T.f. omsorgsdirektör och resultatområdeschefer deltog vid verksamhetsplaneringsdag med nämnden där budgetram, mål och identifierade fokusområden/uppdrag diskuterades.

Ett utvecklingsarbete pågår för att underlätta såväl planering som dokumentation och uppföljning. Ett systematiskt kvalitetsarbete är i sin linda och framledes ska

verksamhetsplaneringen integreras med nämndens ledningssystem för denna process¹⁵. Såväl arbetsplaner som kvalitetsredovisning och avvikelser ska hanteras mer löpande. I nuläget sker hanteringen separat vilket enligt uppgift försvårar en god analys och överblick av arbetet.

Nämnden har valt att inte omsätta målet avseende *Kunskapskommunen Södertälje*. I verksamhetsplanen lämnas en kortfattad beskrivning av förståelsen av fullmäktiges övriga mål för nämndens verksamhet. För målet att *medborgarna har inflytande och är delaktiga* anger nämnden exempelvis att brukaren ska vara *delaktig och ha inflytande över sin insats*. Totalt 23 nationella indikatorer framgår för 4 av fullmäktiges 8 mål.¹⁶ Nämnden har inte angett ytterligare indikatorer eller nyckeltal.

Inför 2020 uppger nämndens ordförande att även lokala nyckeltal ska sättas utöver resultat i nationella brukarundersökningar (som utgör majoriteten av nämndens indikatorer). Exempelvis ska metoder för genomförande av brukarundersökningar inom LSS utvecklas. Därtill ska nämnden under året bjuda in till dialog med brukarorganisationer där representanter från nämnden och kontoret ska delta. Enligt intervjuade utgör nuvarande indikatorer en otillräcklig övergripande uppföljning av verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse. Både svårigheten i tolkning av resultatet samt att mätningen endast görs årligen upplevs som brister.

Särskilda satsningar och relaterade program och planer sorteras utifrån fullmäktiges mål och är tidsatta under 2019. För majoriteten av program och planer framgår inte någon beskrivning för hur de ska tillämpas.

Nämndens fokusområde för 2019 enligt Mål och budget är att *arbeta för att alla barn, ungdomar och vuxna så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar och med rätt stöd ska kunna leva ett självständigt liv*. Fokusområdet anges inte som en *särskild satsning* i nämndens verksamhetsplan. Nämndens verksamhetsidé är dock att *erbjuda kommuninvånare med funktionsnedsättning insatser efter behov och lagstiftning så att de förbättrar sina förutsättningar att leva ett självständigt liv*.

Av nämndens ledningssystem framgår att riskanalys initieras av ledningsgruppen och genomförs i samband med verksamhetsplanering. Riskanalys genomförs av kontorets stab bestående av direktör, ekonomichef och kvalitets- och utvecklingschef. Nämnden deltar inte i riskanalysarbetet, utöver att ta del av underlaget till internkontrollplanen.

I internkontrollplanen framgår 19 kontrollområden med ansvarig funktion. Enligt uppgift identifierar resultatområdeschefer kontrollmoment som de ansvarar för och inkluderar dessa i sin arbetsplan. I en arbetsplan framgår att nämndens internkontrollplan inte mottagits och att tidigare års kontrollmoment kvarstår.

Verksamhetsplanen omsätts direkt i arbetsplaner för respektive resultatområde och aktivitetsplaner för resultatenheter. Innehållet i arbetsplaner för resultatområden stäms av i ledningsgruppen för att säkerställa en tillräcklig nivå för att nå nämndens mål. Såväl arbetsplaner som aktivitetsplaner kompletteras med Excel-listor för den egna planeringen och uppföljningen där även målnivåer anges för arbetet.

Nämndens förståelse av målen framgår av resultatområdenas arbetsplaner. För resultatområden som arbetar mot såväl omsorgsnämnden som äldreomsorgsnämnden framgår båda nämndernas beskrivning av mål och angivna indikatorer. I arbetsplanerna

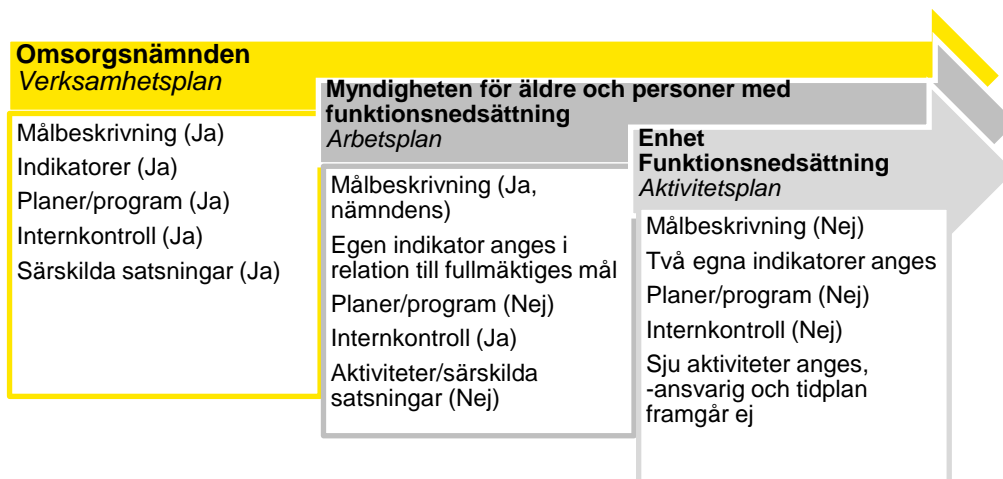
¹⁵ Gäller även äldreomsorgsnämnden.

¹⁶ Varav ett enbart ska följas upp av kommunstyrelsen. Tre av indikatorerna avser av fullmäktige fastställda indikatorer för god ekonomisk hushållning.

anges aktiviteter utifrån nämndens indikatorer. Resultatområdeschefer uppger att deltagande vid planeringsdagen underlättat omsättning av verksamhetsplanen i egen arbetsplan.

Nedan synliggörs hur ett fullmäktigemål har brutits ner till enhetsnivå. I exemplet är det arbetsplan för myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning och aktivitetsplan för enheten funktionsnedsättning som beskrivs.

Figur 5: Nedbrytning av fullmäktigemål 4, "Medborgarna får god service och god tillgänglighet"



Rörande målkedjan görs följande noteringar:

- ▶ För nämndens förståelse av målet anges att *Medborgare ska få insatser från nämnden och uppleva att de får ett gott bemötande.*
- ▶ Åtta indikatorer med riktvärden anges för uppföljning inför årsbokslutet. Samtliga har sin utgångspunkt i årliga nationella brukarundersökningar (LSS) och anknyter tydligt till nämndens förståelse av målet.
- ▶ Digitaliseringsstrategin anges som särskild satsning för uppföljning i årsbokslut till kommunstyrelse och fullmäktige. Digitaliseringsstrategin framgår även som relaterat program/plan. En kort redogörelse för arbetet lämnas och avser nämndens delaktighet i kommunens övergripande arbete med IT och välfärdsutveckling.
- ▶ Av arbetsplan för resultatområdet anges indikatorn *andelen brukare som upplever att de får en god service och hög tillgänglighet.* Det är inte en nationell indikator och det framgår inte hur eller med vilken frekvens mätningen sker.
- ▶ I aktivitetslistan för enheten funktionsnedsättning framgår två indikatorer, en avser andelen brukare med aktuella beslut och den andra är densamma som i resultatrådets arbetsplan. Angivna aktiviteter är bl.a. att brukarenkäten ska genomföras två gånger årligen. Därtill ska återkoppling via mail eller telefon ske inom 48 timmar, samt att de kallelser som skickas ut ska uppdateras med info om obemannad reception.

Av mottaget underlag för uppföljning framgår måltal och när uppföljning ska ske. I tillhörande Excel-dokument framgår fler aktiviteter än de som framgår av aktivitetslistan. Då det idag inte finns ett fungerande ledningssystem beskrivs det saknas en ändamålsenlig struktur för att fånga de olika aspekterna i uppföljningen av verksamheten. Detta kräver en del manuell handpåläggning i arbetet. Det har införts ett digitalt avvikelshanteringssystem, vilket underlättar delar av arbetet enligt intervjuade. Resultatområdes- och enhetschefer uppger att ett IT-stöd hade underlättat analys- och uppföljningsarbetet.

2.2.5. Bedömning

Nämndernas styrning utgår ifrån fullmäktiges mål och fokusområden/inriktningar, men skiljer sig åt i utformning, omfattning av innehåll och indikatorer. Omfattningen av internkontrollarbetet och vilka nivåer i organisationen som involveras i riskanalyser varierar. Samtliga nämnder berör de kommunövergripande styrdokumenterna i sin verksamhetsplan, men det varierar huruvida det framgår hur styrdokumenterna knyts till måluppfyllelse och aktiviteter eller endast listas i verksamhetsplanen.

Det varierar mellan nämnderna hur utförligt omsättning av målen sker (genom nämndens beskrivna förståelse och knutna satsningar). Nämndernas förståelse av målet blir centralt för kontor och enheters möjligheter att bryta ner inriktningen till aktiviteter och prioriteringar. För de mål där indikatorer saknas eller där indikatorerna inte speglar nämndens förståelse av målet, riskerar genomslaget att bli begränsat.

Avseende de två nämnder där vi genomfört fördjupad granskning är vår bild att styrmodell och målstruktur används på ett huvudsakligen adekvat sätt. Ett arbete pågår för att utveckla indikatorer och mätetal, vilket är väsentligt för att kunna följa upp målen genomslaget.

Vi bedömer sammantaget att det finns en övergripande röd tråd i styrningen från fullmäktiges övergripande mål till de aktiviteter som tas fram på enhetsnivå, men att ett utvecklingsarbete kvarstår avseende enhetlighet, tydlighet samt genomslag i hela organisationen.

2.3. Uppföljning av kvalitet och verksamhet

Utöver en månatlig uppföljning av budget i KLG (där en kort redogörelse för verksamheten ingår) sker en sammanställd uppföljning av målen vid två tillfällen per år och redovisas till fullmäktige i samband med delårsrapport två samt årsredovisning.¹⁷ Kommunstyrelsen tar del av den månatliga uppföljningen av budget i form av managementrapportering, men inte tillhörande lägesrapportering för verksamheten. Framgent ska lägesrapporteringarna enligt uppgift i högre grad inkludera en analys av kvaliteten i verksamheten och integreras i rapportering av budget.

Som underlag till delårsrapport och årsredovisningen redovisar varje nämnd en delårs-/årsrapport. Rapporterna utgör underlag i resultatdialogen mellan kommunledning och kontorsledning samt mellan kontorsledning och respektive resultat enhet.

Vi har tagit del av delårsrapport 2 för 2019 samt årsredovisning och granskade nämnders årsrapporter för 2018. I samtliga rapporter framgår att bedömning av måluppfyllelse per indikator sker enligt följande skala:

- ▶ Bra = riktvärdet har uppnåtts.
- ▶ OK = riktvärdet har inte uppnåtts men är bättre än senaste värde, dvs. utveckling i rätt riktning.
- ▶ Har brister = riktvärdet har inte uppnåtts.
- ▶ Ingen bedömning = nya data saknas.

Av årsredovisningen framgår att indikatorernas roll är att stödja en kvalitativ bedömning men att de aldrig kan utgöra det enda underlaget för bedömning av måluppfyllelse. Riktvärdena kopplade till indikatorerna ska visa nämndens ambition och vilken nivå som ska uppnås under året. Det framgår inte hur den kvalitativa bedömningen genomförs.

¹⁷ Delårsrapport 1 per den 30 april inkluderar ingen uppföljning av målen, utan utgörs av en ekonomisk uppföljning av driftverksamhet inkl. finansiell analys och helårsprognos samt uppföljning av investeringar och ekonomisk rapport för bolagskoncernen.

Budgetchef beskriver att det inte finns en samlad bild av vad som utgör en god måluppfyllelse för kommunen som helhet och att det är delvis svårt att bedöma måluppfyllelse då nämnderna återrapporterar/bedömer detta olika.

2.3.1. Delårsrapport 2, 2019

För kommunens och granskade nämnders delårsbokslut framgår ekonomisk uppföljning och prognos för helåret. En analys av ekonomin framgår per verksamhetsområde och vid avvikelse framgår vidtagna och planerade åtgärder.

I kommunens delårsrapport framgår nämndernas måluppföljning som bilaga. En kort sammanfattning presenteras för respektive mål. Det framgår inte en samlad bedömning av prognos gällande måluppfyllelse.

Det är enbart mål om god ekonomisk hushållning och *Attraktiv arbetsgivare* som bedöms utifrån ingångsvärde och resultat i relation till angivet riktvärde. För god ekonomisk hushållning bedöms två av sex nyckeltal ha brister. För dessa anges en kort beskrivning av vidtagna åtgärder. För *Attraktiv arbetsgivare* bedöms tre av fyra angivna indikatorer. En medarbetarenkät ska genomföras under hösten varför data saknas för en indikator. En kortfattad redogörelse framgår för resultatet, däribland att sjukfrånvaron har ökat under 2019. Eventuella åtgärder framgår ej.

Samtliga särskilda satsningar anges vara pågående, utan ytterligare beskrivning. Särskilda satsningar sorteras i relation till mål i likhet med nämndernas format i verksamhetsplanerna (till skillnad från struktur i Mål och budget).

Vi har stämt av uppföljningen rörande fokusområden och uppdrag. I tabellen nedan framgår att samtliga utom ett av fullmäktiges fokusområden och uppdrag inkluderats i uppföljningen. Ett av kommunstyrelsens uppdrag saknas. De fokusområden som enligt Mål och budget även avser kommundelsnämnderna framgår enbart för uppföljning i facknämnderna.

Tabell 3: Uppföljning av fullmäktiges fokusområden och uppdrag i delårsbokslut

	Fokusområde	Uppdrag	EY kommentar
<i>Kommunstyrelsen</i>	6/6	5/6	Uppdrag att utreda förutsättningar för byggande av seniorbostäder saknas.
<i>Utbildningsnämnden</i>	3/3	0/0	
<i>Byggnadsnämnderna</i>	2/2	0/0	Följs enbart upp för stadsbyggnadsnämnden, ej kommundelsnämnderna.
<i>Tekniska nämnderna</i>	4/4	1/1	Följs enbart upp för tekniska nämnden, ej kommundelsnämnderna.
<i>Kultur- och fritidsnämnderna</i>	4/4	0/0	Följs enbart upp för kultur- och fritidsnämnden, ej kommundelsnämnderna.
<i>Äldreomsorgsnämnden</i>	3/3	0/0	
<i>Omsorgsnämnden</i>	1/1	0/0	Anges vara pågående, men framgår inte av nämndens egna uppföljning.
<i>Socialnämnden</i>	3/3	0/0	
<i>Miljönämnden</i>	3/3	0/0	

Rörande internkontroll framgår det att arbetet med riskanalyser och riskhantering behöver fortsätta att utvecklas för att både begränsa och hantera risker. Nämnderna ska ha genomfört en lägesbedömning i augusti för den verksamhets-specifika internkontrollen. Lägesbedömningen ska inte ha visat på några avvikelser. Av granskade nämnders delårsrapporter framgår inte någon uppföljning av internkontrollen. Av mottagna anvisningar för arbetet kan vi inte se att uppföljningsfrekvens framgår. Enligt uppgift har det muntligt förmedlats till verksamhetscontrollers att uppföljning av intern kontroll ska ske vid årsbokslutet.¹⁸

Av tekniska nämndens delårsbokslut framgår indikatorer med riktvärden och identifierade särskilda satsningar. Fem av nämndens åtta indikatorer och två av nämndens tre nyckeltal för fullmäktiges mål följs upp. En kort beskrivning av resultatet och bedömning framgår för samtliga. Det framgår inte någon samlad bedömning för målen eller åtgärder för att höja måluppfyllelsen. De indikatorer och nyckeltal som inte följs upp saknar data vid mättillfället och ska följas upp vid årsbokslutet. För mål där nämnden angett inriktning i verksamhetsplan men inte angett indikator eller identifierat någon *särskild satsning* framgår ingen uppföljning. För nämndens åtta särskilda satsningar framgår status för arbetet.

Av omsorgsnämndens delårsbokslut framgår att fullmäktiges mål ska mätas i brukarenkäter under hösten 2019, varför data saknas. För indikatorer avseende god ekonomisk hushållning presenteras utfallet per den sista augusti utan bedömning. Nämndens fokusområde i enlighet med Mål och budget framgår inte. För särskilda satsningar framgår en kort kommentar om pågående arbete, samt att arbetet är pågående och ska redovisas i årsbokslutet.

Omsorgsnämndens kvalitetsrapport bifogas delårsrapporten. Av den framgår redovisning av klagomål och synpunkter. För redogjorda synpunkter och klagomål framgår en beskrivning av dessa och vilka åtgärder verksamheterna har vidtagit.¹⁹

I samband med delårsuppföljning lämnar kommunstyrelsen en uppsiktsrapport på kommunövergripande nivå. Uppsiktsrapporten baseras på kommunstyrelsekontorets bedömningar och innehåller kommentarer rörande avvikelser i förhållande till drift- respektive investeringsbudgeten. I uppsiktsrapport för delårsbokslutet framgår att mål om god ekonomisk hushållning inte bedöms uppnås för 2019. Likaså kommenteras resultat för fullmäktiges mål *Attraktiv arbetsgivare*. För övriga mål lämnas inte någon redogörelse. Internkontrollen kommenteras kortfattat. Utöver information som delges i delårsbokslutet framgår att internkontrollen bedöms ha blivit mer integrerad med verksamhetsplanerna.

För särskilda satsningar framgår att nämnderna har redovisat status gällande de uppdrag som kommunfullmäktige utfärdat till nämnderna. Även att flertalet har påbörjats och ska redovisas för kommunfullmäktige under året. Ett fåtal har ännu inte startat men prognosen är att de ska hanteras under detta år.

2.3.2. Iakttagelser utifrån årsredovisning och nämndernas årsrapporter 2018

I årsredovisningen framgår för respektive mål en bedömning per indikator där det finns data, och en sammanfattande analys i löptext av indikatorresultatet. För respektive mål sammanställs även de särskilda satsningar som knyts till målet samt relaterade planer och

¹⁸ Enligt uppgift har intern kontroll i årsredovisningen för 2018 grundat sig på en särskild rapport av intern kontroll till kommunstyrelsen i slutet av året. Fr.o.m. 2019 ska denna särskilda rapportering ske samtidigt med årsredovisningen.

¹⁹ Då majoriteten av nämndens indikatorer avser resultat i brukarundersökningar kan hantering av klagomål från bl.a. anses utgöra en del av nämndens återrapportering.

program. För de planer och program som relaterar till genomförda satsningar framgår hur arbetet skett under året.

För 2018 är bedömningen att uppfyllelsen av verksamhetsmålen är tillfredsställande för året, det vill säga en lägesbedömning som är *OK*. Det görs inte någon samlad bedömning av måluppfyllelse per mål eller per nämnd, och framgår inte hur den sammantagna bedömningen av måluppfyllelsen för kommunen har genomförts.

Under 2018 har det pågått ett arbete för att utveckla strukturen för intern styrning och kontroll utifrån den nya målstrukturen. Internkontrollarbetet beskrivs mycket kortfattat och resultatet av genomförda kontrollinsatser beskrivs visa att den interna kontrollen är tillfredsställande. Det framgår ingen analys eller utifrån vilket underlag bedömningen gjorts.

Den samlade bedömningen för särskilda satsningar är att det övergripande resultatet är *Bra* även om alla särskilda satsningar inte är uppnådda/genomförda. Några av de satsningar som anges pågå framgår inte av mottagen uppföljning för 2019.²⁰

Av granskade nämnders årsrapporter framgår en bedömning av indikatorer. För tekniska nämnden framgår inte en samlad bedömning av måluppfyllelse för respektive mål. Anledningen beskrivs vara att det saknats mätningar inom vissa områden och att vissa mätningar enbart sker vartannat år, varför bedömning inte kunnat ske. För nämnden kvarstår samtliga indikatorer i 2019 års verksamhetsplan. Noterbart är att en av de indikatorer som bedöms *ha brister* i årsrapporten 2018, bedöms som *OK* trots lägre utfall i delårsrapporten 2019.²¹ Nämndens riktvärde för indikatorn är detsamma för båda åren (avser en indikator där mätningar sker vartannat år). Två av nämndens 12 särskilda satsningar pågår fortsatt. I årsrapporten framgår hur nämndens internkontrollarbete har genomförts, samt att ingen särskild anmärkning noterats.

Av omsorgsnämndens årsrapport framgår bedömning av mål för fyra av fullmäktiges åtta mål. Uppföljning görs för 21 av 24 indikatorer, varav 14 bedöms *ha brister*. En beskrivning av samlad bedömning per mål framgår tillsammans med en beskrivning för respektive bedömd indikator. Särskilda åtgärder för bedömda brister framgår inte. En kortfattad uppföljning av nämndens internkontrollplan finns, där de tre kontrollmomenten framgår. Ett av kontrollmomenten förskjuts till våren 2019 och för ett annat kontrollmoment sker hänvisning till en separat uppföljning inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. En beskrivning av hur kontrollerna genomförts framgår inte.

2.3.3. Synpunkter som framkommit i intervjuerna

Flera intervjuade (både förtroendevalda och tjänstemän) uppger att det finns exempel där krävs en bättre överblick i vilka ärenden som följs upp när och på vilket sätt. Avvikelse, som främst berör ekonomi enligt intervjuade, hanteras genom ordinarie uppföljning, dialoger och särskilda åtgärdsplaner. Öronmärkta medel och projekt återrapporteras separat. Det anges dock ett antal exempel där väsentliga ärenden inte behandlats av ansvarig nämnd i tillräcklig utsträckning.

Kanslichef beskriver att en viss svårighet över tid är att uppdrag i Mål och budget inte alltid registreras som särskilda ärenden, varför de kan vara svåra att följa upp. Kommunen har inget ärendehanteringssystem, utan uppdrag registreras och följs upp manuellt på olika sätt inom kontoren. Centralt uppges registrator försöka identifiera och lägga upp ärenden för att uppföljning ska säkerställas för uppdrag som inte genomförs under året. Det finns en

²⁰ Exempelvis strategi för yrkeshögskolan Södertälje och framtagande av evenemangsstrategi.

²¹ Nämndens indikator "företagsklimat enl. Öppna Jämförelser – markupplätelser, NK1". Ingångsvärdet 2018 är 77 och resultatet är 72 (kvarstår från 2017 års mätning). Resultat vid delår 2019 är 70, att jmf. med riksnitt om 72.

”ärendebalans” för kommunövergripande uppdrag i ett Worddokument. Manuell uppföljning sker inom kommunstyrelsens kontor. För aktuella och tidigare beslutade uppdrag som inte är tidsatta görs en rimlighetsbedömning för när i tid uppdraget bör slutföras.

Av intervjuer framgår att det fortfarande är stort ekonomiskt fokus i uppföljningen och att målen bör få ett ökat utrymme tidigare under året. Utifrån nuvarande indikatorer får måluppföljningen inte genomslag förrän precis innan årsbokslut.

Flera verksamheter har endast nationella indikatorer som mäts en gång per år eller vartannat år. För vissa indikatorer beskrivs detta vara okomplicerat, men inom t.ex. LSS-verksamheten där indikatorerna består av nöjdhet i brukarundersökningar, finns en inbyggd problematik i att kvalitetssäkra vad indikatorn egentligen säger om verksamhetens kvalitet. Då merparten av indikatorerna mäts årsvis (och inte i tid för att kunna inkluderas i delårsrapport 2) blir utrymmet att upptäcka och åtgärda en oönskad utveckling begränsad. Ett antal intervjuade beskriver att en ändamålsenlig styrning under året kräver att nämnderna sätter egna indikatorer, även om dessa inte alltid möjliggör jämförelser med andra kommuner.

2.3.4. Bedömning

För att kunna säkerställa en effektiv styrning är måluppföljningen en viktig förutsättning. Måluppföljningen ska på ett tydligt sätt indikera verksamhetens utfall/resultat i förhållande till uppsatta mål. Uppföljningen ska indikera om det satta målen nåtts eller är på väg att uppnås.

Vi bedömer att det finns ett system för måluppföljning som till stora delar är etablerat, men att arbetet bör stärkas avseende enhetlighet och tydlighet samt avseende bedömning av måluppfyllelse. I granskad uppföljning varierar om och i vilken utsträckning särskilda satsningar och indikatorer följs upp. Vi har exempelvis noterat att indikatorer bedömts annorlunda mellan åren, samt att alla uppdrag inte följts upp.

För granskade nämnder saknas uppföljning av mål där inriktning har angetts men där indikator saknas. Dessa mål riskerar att inte få genomslag. Vi noterar att det sker en samlad bedömning av måluppfyllelse för kommunen, men då flera nämnder enbart följer upp angivna indikatorer menar vi att en stor del av det arbetet som genomförs i relation till målen riskerar att inte återspeglas vid bedömningen.

Det sker ingen tydlig bedömning av måluppfyllelse i årsredovisningen, varken per mål eller verksamhet, vilket försvårar en överblick och utgör en brist. Ingen samlad analys av arbetet med internkontroll görs i årsredovisningen, endast en kortfattad bedömning. En samlad analys över hur de mest väsentliga riskerna hanteras bör övervägas.

3. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
<p>Har styrelse och nämnder översatt fullmäktiges strategier och mål i en fungerande styrkedja från kommunledning till den operativa verksamheten?</p> <p>Fungerar målstrukturen på ett sätt som stödjer styrning och ledning på operativ nivå?</p> <p>Finns det en fungerande struktur för att bryta ner fullmäktiges mål till nämndernas verksamhetsplaner och verksamheternas arbetsplaner?</p>	<p>Delvis. Fullmäktiges mål omsätts genom beskrivningar och knutna fokusområden i nämndernas verksamhetsplaner. Nämndernas verksamhetsplaner omsätts i antingen kontorsgemensamma arbetsplaner eller direkt till enheternas arbetsplaner och aktivitetslistor.</p> <p>Det varierar i vilken grad ändamålsenliga indikatorer knyts till mål och fokusområde, som ger en tydlig fingervisning om måluppfyllelse i den verksamhet som följs upp. Flera intervjuade lyfter en problematik med avsaknad av indikatorer för vissa mål samt svårighet att hitta relevanta nationella indikatorer.</p> <p>En till stor del manuell hantering av underlag för planering och uppföljning försvårar överblick samt analys, enligt intervjuade.</p>
<p>Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra?</p> <p>Finns det särskilda planer för kontroll och uppföljning inom dessa områden?</p>	<p>Nej. För de nämnder där fördjupad granskning gjorts, så sker ingen eller begränsad delaktighet från nämnden i riskanalysarbetet.</p> <p>Samtliga nämnder upprättar internkontrollplaner för områden där risker har identifierats.</p>
<p>Har styrelse/nämnd en tydlig plan för aktiviteter som gör det trovärdigt att målen kommer att uppnås och uppdragen att genomföras?</p>	<p>Aktivitetsplanerna finns på enhets- och avdelningsnivå. Dessa följs inte upp utav nämnden, utöver att dess aggregerade resultat utgör underlag för nämndens måluppfyllelse.</p>
<p>Är målen formulerade så att en rimlig bedömning av verksamheternas resultat kan göras?</p>	<p>Delvis. Fullmäktiges mål anger önskvärda tillstånd för kommunen inom olika områden. Då det i flera fall saknas indikatorer för nämndens beskrivning av fullmäktiges mål, bedömer vi att det saknas en väsentlig komponent för att kunna följa verksamheternas resultat på ett ändamålsenligt sätt.</p>
<p>Följs måluppfyllelsen upp på politisk nivå?</p> <ul style="list-style-type: none"> Vidtas det åtgärder utifrån resultaten? 	<p>Ja. Det är dock otydligt hur bedömningen av måluppfyllelse görs, både på verksamhetsnivå och övergripande nivå.</p> <p>Avvikelseberapportering sker främst rörande ekonomi. Måluppföljning och eventuella avvikelser noteras främst vid årsboksluten. Åtgärder utifrån resultaten återges sparsamt i de uppföljningar som genomförs.</p>

Södertälje den 23 januari 2020

Anja Zetterberg
EY

Tijana Sutalo
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Tekniska nämndens ordförande
- ▶ Omsorgsnämndens ordförande
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Ekonomi- och finansdirektör
- ▶ Budgetchef
- ▶ Stadsbyggnadsdirektör
- ▶ Tf. Omsorgsdirektör
- ▶ Kanslichef
- ▶ Ekonomichef, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Stadsmiljöchef
- ▶ Gruppchef Gata/trafik
- ▶ Kvalitets- och utvecklingschef, omsorgskontoret
- ▶ Resultatområdeschef, verksamheten för personer med funktionsnedsättning
- ▶ Myndighetschef, myndigheten för äldre och person med funktionsnedsättning, omsorgskontoret

Dokument:

- ▶ Mål och budget 2019–202, inkl. bilagor
- ▶ Årshjul budgetprocessen inklusive uppföljningar
- ▶ Anvisningar Verksamhetsplanering KS 2019
- ▶ Mall arbetsplan 2019
- ▶ Målstyrningsprocessens planerings- och uppföljningsfas
- ▶ Samtliga nämnders verksamhetsplaner 2019
- ▶ Presentation inför beredning på enhetsnivå, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Tidplan för verksamhetsplanering, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Managementrapporter 2019
- ▶ Uppsiktsrapporter 2019
- ▶ Minnesanteckningar *Hexagon*, 2019
- ▶ Arbetsplan för kommunstyrelsens kontor
- ▶ Arbetsplan Myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning 2019
 - Aktivitetsplan Verksamhetsstöd, myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning 2019
 - Aktivitetsplan enheten för funktionsnedsättning 2019
- ▶ Arbetsplan, verksamheten för personer med funktionsnedsättning
 - Aktivitetsplan för enheten Mobila teamet – boendestöd
- ▶ Redovisning av nyckeltal och uppdrag till omsorgsnämnden, juni 2019
- ▶ Kvalitetsredovisning, Egenkontroll för verksamheter för personer med funktionsnedsättning, 2019
- ▶ Delårsrapporter för tekniska nämnden, 2019
- ▶ Delårsrapporter för omsorgsnämnden, 2019
- ▶ Årsrapport kommunstyrelsen 2018
- ▶ Årsrapport omsorgsnämnden 2018
- ▶ Årsrapport tekniska nämnden 2018
- ▶ Årsredovisning Södertälje kommun 2018