
Revisionsrapport

***Granskning av mål-
och styrsystem***

Botkyrka kommun

*Micaela Hedin
Susanna Collijn
Sofia Regnell*

Sep 2012



Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och	1
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund, revisionskriterier och uppdrag	3
1.2 Revisionsfråga	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Metod	3
2 Allmänt om målstyrning	4
2.1 Styrning	4
2.1.1 Styrning med nyckeltal	5
2.1.2 Styrning med resursfördelning	5
2.1.3 Styrning utifrån medborgarbehov	5
2.2 Budgeten	6
2.2.1 Lagstiftning om budget och god ekonomisk hushållning	6
2.3 Uppföljning	7
2.3.1 En utvärdering skall ske om målen uppnåtts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse	7
2.3.2 Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut	7
3 Botkyrka kommuns mål- och styrsystem	7
3.1 Kommunens styrsystem	7
4 Styrdokument	9
4.1 Reglementen	9
4.2 Flerårsplan 2012-2015	9
4.3 Ettårsplan	10
4.4 Andra styr- och policydokument	13
5 Granskningsresultat	15
5.1 Dokumenterade styrprinciper och -system	15
5.1.1 Granskningsiakttagelser	15
5.1.2 Revisionella bedömningar	15
5.2 Acceptans och följsamhet till styrsystemet och förändring av det över tid	15
5.2.1 Granskningsiakttagelser	15
5.2.2 Revisionella bedömningar	17
5.3 Uppföljningsbara åtaganden på nämnds nivå och dess koppling till kommunövergripande mål	18
5.3.1 Granskningsiakttagelser	18

5.3.2	Revisionella bedömningar	19
5.4	Omfattning av egna formulerade nämndmål och dess mätbarhet och uppföljning	20
5.4.1	Granskningsiakttagelser	20
5.4.2	Revisionella bedömningar	20
5.5	Enheternas dokumenterade åtaganden och uppföljning av dessa	20
5.5.1	Granskningsiakttagelser	20
5.5.2	Revisionella bedömningar	21
5.6	Övrigt	21

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av Botkyrka kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat kommunens mål- och styrsystem.

Kommunen har ca 84 000 invånare och över 6 000 anställda och arbetar bl a för en hållbar utveckling och en hög kvalitet i verksamheten. För att detta ska uppnås krävs tydlig styrning och uppföljning för att kunna mäta vilka resultat och effekter man önskar uppnå. Kommunens styrsystem ska möjliggöra att kommunen följer kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

Vår revisionsfråga var om kommunens styrsystem fungerar på ett ändamålsenligt sätt, utifrån styrnings- och uppföljningssynpunkt?

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att utifrån fastställt styrsystem har kommunfullmäktige under 2012 angett övergripande mål och ekonomiska ramar för nämndernas verksamhet i kommunens flerårsplan. Vi bedömer vidare att målen är uttryck för övergripande prioriteringar och strategiska ställningstaganden och att i ettårsplanen för 2012 beskrivs hur målen ska uppfyllas och att nämnderna bekräftar sitt åtagande gentemot kommunfullmäktige.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har följt upp nämndernas åtaganden utifrån de övergripande målen. Uppföljningen i delårsbokslutet per april 2012 omfattar både mål, åtaganden och ekonomiska prognoser/resultat.

Utifrån granskningsresultatet konstaterar vi att det i nuläget pågår både ett strategiskt och ett operativt arbete kring att leva upp till de politiska målen och vår bedömning är att styrningen och uppföljningen behöver tydliggöras. Vi bedömer att det styrsystem som Botkyrka kommun tillämpar inte fungerar på ett tillfredsställande och ändamålsenligt sätt som stöd till att styra och följa upp kommunen politiska ambitioner för "*Ett hållbart Botkyrka*". Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver analysera styrsystemets effekter och konsekvenser i verksamheten. Detta för att skapa förutsättningar att vid behov införa ett nytt styrsystem alternativt ändra eller/och förbättra det befintliga styrsystemet i syfte att effektivisera styrningen och öka nyttan långsiktigt.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i samband med analysen av styrsystemets effekter och konsekvenser ser över den stora mängd kommuncentrala policydokument och strategier för att tydiggöra kommunens fokus för att stärka Botkyrkas varumärke. I detta sammanhang är det även viktigt att fastställa vilken beslutsnivå som ska gälla för olika typer av styrdokument.

Vi rekommenderar även att kommunstyrelsen i samband med förslag till uppdrag för att effektivisera styrningen av kommunens verksamhet även tar hänsyn till att öka förståelsen för nyttan av att ha ett gemensamt system för intern kontroll och gemensamma metoder för väsentlighets- och riskanalyser.

1 Inledning

1.1 Bakgrund, revisionskriterier och uppdrag

Kommunfullmäktige har beslutat en delvis ny inriktning för Botkyrka kommun i form av en ny flerårsplan och vision. Kommunens styrsystem fastställdes av kommunfullmäktige 2005 och är väl implementerad i organisationen. Kommunen har ca 84 000 invånare och över 6 000 anställda och arbetar bl a för en hållbar utveckling och en hög kvalitet i verksamheten. För att detta ska uppnås krävs tydlig styrning och uppföljning för att kunna mäta vilka resultat och effekter man önskar uppnå. Kommunens styrsystem ska möjliggöra att kommunen följer kommunallagens krav om god ekonomisk hushållning.

Utifrån de förtroendevalda revisorernas väsentlighet- och riskanalys för 2012 har PwC genomfört en granskning av mål- och styrsystemet i Botkyrka kommun.

1.2 Revisionsfråga

Fungerar kommunens styrsystem på ett ändamålsenligt sätt, utifrån styrnings- och uppföljningssynpunkt?

Kontrollmål/granskningsmål:

- Dokumenterade styrprinciper och -system
- Acceptans och följsamhet till styrsystemet
- Förändring av styrsystemet över tid
- Uppföljningsbara åtaganden på nämndnivå och dess koppling till kommunövergripande mål
- Omfattning av egna formulerade nämndmål och dess mätbarhet och uppföljning
- Enheternas dokumenterade åtaganden och uppföljning av dessa

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att:

- gälla i huvudsak 2012 och kommunstyrelsens och nämndernas utmaningar med flerårsplanen för 2013-2016.
- granska styrningen utifrån styrsystemet och inte ledarskapet.
- översiktigt granska nämndernas nämndsmål och enheternas åtaganden och uppföljning av dessa.

1.4 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av styrande dokument som exempelvis flerårsplan och ettårsplan, årsredovisning 2011, delårsbokslut per april

2012 och andra styrdokument, protokoll m m. Vi har även i granskningen tagit del av resultat och enkätsvar gällande revisionens granskning av ekonomistyrning som genomförts under 2012 som underlag för revisionella iakttagelser och revisionella bedömningar i denna granskning .

Intervjuer och avstämningar har skett med:

- Kommunchef
- Förvaltningschefer inom utbildningsförvaltningen och vård och omsorgsförvaltningen
- Ekonomichef
- Controller på kommunledningsförvaltningen
- Utvecklingschef
- Nämndsekreterare för alla nämnderna

2 Allmänt om målstyrning

Att arbeta med målstyrning i idéburna organisationer är komplext. Utöver viktig hänsyn till politisk riktning och parallella beslutsprocesser är cheferna och medarbetarnas engagemang avgörande för framgång. Därför blir processen med målstyrning med att involvera, kommunicera och tydliggöra förväntat resultat en väsentlig strategisk process i syfte att bli mer effektiv och öka nyttan.

Målstyrning är ett styrsätt som används till stor del av Sveriges kommuner. I ämnet målstyrning inom offentliga verksamheter har det emellertid ofta påpekats en rad problem som att mål ofta är vaga och att det råder brist på dialog mellan politiker och tjänstemän. Ett problem som diskuterats är att målstyrning har främst fokuserat på målformulering och befunnit sig på en övergripande nivå.

2.1 Styrning

Kommuner och landsting måste enligt lagstiftaren för att kunna styra verksamheterna säkerställa processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrensplaner och kompetensförsörjningsplanering.

För att användare ska kunna förstå syftet med god ekonomisk hushållning och uppställda mål är det nödvändigt att förklara innebörden och ge motiv.

Huruvida målen kommer att ha styreffekt är beroende av om de är utvärderingsbara och i vilken grad påverkbarhet föreligger. Detta är en dimension i en kvalitetsbestämning av de kommunala budgeterna och styrningen. Det är emellertid viktigt att vara medveten om att målen också har en symbolisk funktion; de riktar sig utåt mot medborgare och brukare och är en markering av viktiga områden och satsningar.

För att skapa en effektiv styrning är det viktigt att skapa en sammanhållen process över budget, delårsbokslut och årsredovisning. Genom att använda en gemensam struktur för de centrala dokumenten säkerställs en röd tråd i arbetet. En tydlig rollfördelning är av central betydelse. Fullmäktige ansvarar på övergripande nivå, och styrelsen/nämnden på verksamhetsnivå, för att fatta beslut om riktlinjer, prioriteringar, målnivåer och resursfördelning samt att utkräva ansvar för uppnådda resultat.

2.1.1 Styrning med nyckeltal

I lagstiftningen kring budget och god ekonomisk hushållning återfinns påpekanden om vikten av att jämföra kommunens verksamhet med andra kommuners verksamhet. Ett sätt att göra detta är jämförelse via nyckeltal. Dessa bör användas som ett hjälpmedel och stöd i olika moment i de kommunala lednings- och styrprocesserna.

En grundläggande utmaning är att integrera arbetet med nyckeltal i centrala delar av styrprocessen. Nyckeltalens uppgift är att stödja en överskådlig presentation av läge, mål och resultat för både verksamhet och ekonomi. När de används så kan de stärka kommunfullmäktiges och/eller verksamhetsledningens beslutsunderlag, och tydliggöra verksamheten för såväl politiker och tjänstemän på olika nivåer som för medborgarna.

2.1.2 Styrning med resursfördelning

Det bör vara tydligt för medborgarna hur den egna kommunen fördelar sina resurser. Resursfördelningen har en central roll för ekonomistyrningen. Det är viktigt att kommunen har ett fungerande system gällande resursfördelningen. Viktiga frågor är om resursfördelningen är rätt idag? Följer resursfördelningen behov nu och behovet av resurser i framtiden? Är vår inriktning och ambitionsnivå kopplade till mål och resurser?

2.1.3 Styrning utifrån medborgarbehov

En av kommunens största utmaningar inför framtiden är att öka medborgarnas förståelse för olika prioriteringar och vägval och för att involvera dem i viktiga frågor som rör samhällets utveckling. I denna utmaning ligger att föra in medborgardialogen som en del i styrningen för att ge de förtroendevalda kunskaper om medborgarnas syn och värderingar som ett viktigt underlag inför beslut. Nya metoder behöver utvecklas och prövas som ger medborgarna ett större inflytande

och möjlighet att delta i styrningen av verksamheten för att möjliggöra ökad effektivitet och stärkt demokrati.

2.2 Budgeten

Det viktigaste styrdokumentet för att kommuner och landsting ska kunna fullgöra sina åtaganden på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är det årliga budgetdokumentet. Inget kommunalt dokument innebär så mycket arbete och diskussion som budgeten. Dokumentet är ett resultat av en process som pågår under större delen av året och sysselsätter många anställda i organisationen.

Det bör finnas tydliga samband mellan budget och utfall oavsett tidpunkt under året och årsredovisningen för att kunna stämma av utfall mot budget.

Samtliga kommuner och landsting skall, fr om 2006, i budgeten formulera mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Mål och riktlinjer för verksamheten behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, d v s kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Dessa behövs också för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt för att göra uppdraget tydligt för medborgarna.

2.2.1 Lagstiftning om budget och god ekonomisk hushållning

Lagstiftningen kring budget och god ekonomisk hushållning återfinns i §4 och §5 i Kommunallagen.

4 § Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen. Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

5 § Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. 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. Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

5 a § Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt

*balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.
Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske.
Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det
är då det negativa resultatet uppkom.*

5 b §

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,

2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller

3. om det finns andra synnerliga skäl.

Även den Kommunala redovisningslagen berör god ekonomisk hushållning. Balanskravet behandlas i kapitel 4:4§ och i 5§ stadgas att:

5 §

Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

2.3 Uppföljning

2.3.1 En utvärdering skall ske om målen uppnåtts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse

För att målen för en god ekonomisk hushållning skall få betydelse i beslutsprocessen och bli ett levande och viktigt instrument i kommunens eller landstingets styrning, krävs det enligt lagstiftaren att de stäms av, följs upp och utvärderas kontinuerligt. Det är dock viktigt enligt lagstiftaren att det sker i årsredovisningen. Därför skall det i samband med att årsredovisningen upprättas en utvärdering av om målen uppnåtts. Denna skall redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

2.3.2 Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut

Revisorerna har till uppgift att bedöma om resultatet enligt delårsrapporten och årsbokslutet stämmer överens med kommunens mål för den ekonomiska förvaltningen.

3 Botkyrka kommuns mål- och styrsystem

3.1 Kommunens styrsystem

Kommunfullmäktige beslutar om de övergripande målen för kommunens arbete. Nämnderna i sin tur beskriver på vilket sätt målen ska uppfyllas. Nämnderna

preciserar också målen för enheternas arbete och bestämmer vad som ska prioriteras.

Botkyrka kommuns styrsystem omfattar såväl ekonomi, verksamhet som kvalitet.

Kommunfullmäktiges flerårsplan anger målen för nämnderna

Utgångspunkten i styrsystemet är att kommunfullmäktige ska ange övergripande mål och ekonomiska ramar för nämndernas verksamhet. Detta sker genom kommunens flerårsplan. Målen är uttryck för övergripande prioriteringar och strategiska ställningstaganden. Målen är av generell karaktär och har ett medborgarperspektiv.

Nämndernas ettårsplaner beskriver hur målen ska uppfyllas

Genom ettårsplanen bekräftar nämnden sitt åtagande gentemot kommunfullmäktige. Detta sker genom att nämnden inom den angivna ekonomiska ramen åtar sig att uppfylla de mål som berör verksamheten. Nämnden anger nämndspecifika mål och åtaganden kopplade till fullmäktiges mål. Åtagandena beskriver på ett övergripande sätt vad man ska göra nästkommande år för att uppnå dessa mål.

Nämnderna preciserar målen för enheterna

Nämnderna preciserar kommunfullmäktiges mål och ekonomiska ramar. Nämnden anger nämndspecifika mål och åtaganden kopplade till fullmäktiges mål.

Nämndmålen är även styrsignalen gentemot verksamheterna i förvaltningen. De kan vara riktade enbart till en viss verksamhet eller målgrupp. Nämndmålen anger prioriteringar och vad man vill uppnå i verksamheten.

Nämndmålen kan ha ett längre tidsperspektiv än ett år. Åtagandena anger däremot vad man ska uppnå det närmaste året för att bidra till måluppfyllelse.

Enheterna beskriver sitt arbete för att uppfylla målen

Utifrån nämndmål, åtagande och ekonomiska ramar ansvarar enheterna för att beskriva sina åtaganden, det vill säga hur enheten tänker arbeta för att uppnå dessa mål. Enheternas åtaganden ska finnas dokumenterat. Enheterna kan även ange egna specifika mål. Hur detta går till i praktiken kan dock variera från förvaltning till förvaltning beroende på vilken modell för styr- och kvalitetsarbete som man valt på den aktuella förvaltningen.

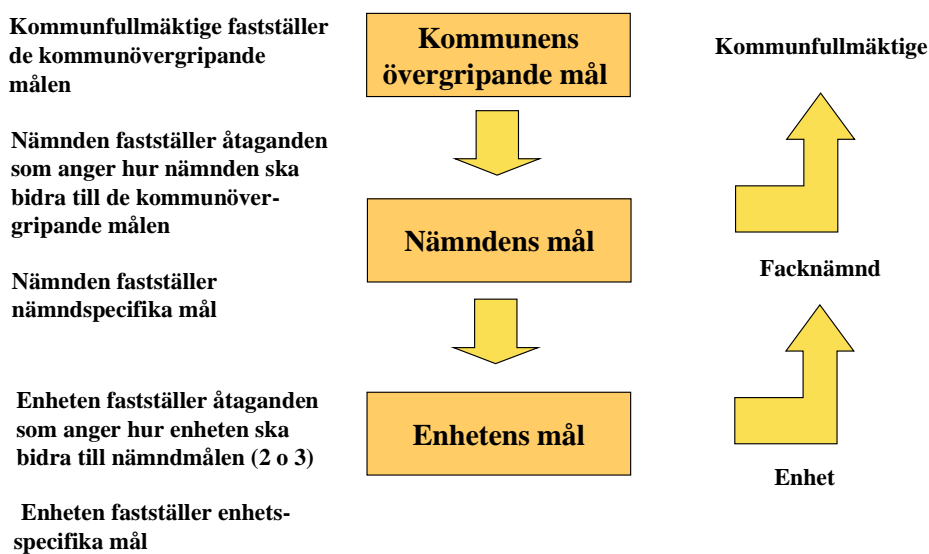
Kommunfullmäktige följer upp nämndernas arbete

Kommunfullmäktige följer upp nämndernas åtaganden utifrån de övergripande målen. Uppföljningen sker tre gånger per år i delårsrapporter efter april och augusti, samt i årsredovisningen. Denna uppföljning omfattar både mål, åtaganden och ekonomiska prognoser/resultat.

Nämnderna följer upp enheternas arbete

Uppföljningen mellan nämnderna och enheterna görs av respektive nämnd. Kommunstyrelsen följer upp att förvaltningarna och enheterna arbetar med åtaganden.

Styrsystemet i praktiken



4 Styrdokument

4.1 Reglementen

Kommunfullmäktige har fastställt ett antal reglementen som styr kommunstyrelsen, nämnderna och bolagens verksamheter. Det finns även andra reglementen som styr, t ex reglemente för budgetansvar och intern kontroll samt redovisningsreglementet.

4.2 Flerårsplan 2012-2015

Enligt flerårsplanen har kommunfullmäktige fastställt 13 övergripande mål som ska vara styrande för kommunens verksamhet. Hållbarhetsperspektivet ska avspeglas i kommunens alla verksamheter och vara styrande för kommunen. Verksamheten ska bidra till att förverkliga de sex hållbarhetsutmaningarna i dokumentet *"Ett hållbart Botkyrka"*.

4.3 Ettårsplan

Flerårsplanens ambitioner och mål för Botkyrka som plats och samhälle utgår från sex målområden. I ettårsplanen för 2012 är ett antal mål samt indikatorer fastställt inom varje målområde.

Målområde	Mål	Indikatorer
Målområde 1. Medborgarnas Botkyrka	Mål 1. Botkyrkaborna är mer delaktiga i samhällsutvecklingen <i>Mål 2. Botkyrkaborna har mer jämställda och jämlika förutsättningar och möjligheter</i> Mål 3. Botkyrkaborna är friskare och mår bättre	Andelen invånare som upplever att de kan vara med och påverka i kommunala frågor som intresserar dem Upplevelse av social sammanhållning/distans <i>Invånarna upplever att de inte utsätts för diskriminering</i> <i>Ekonomisk utsatthet bland barn (Rädda barnen)</i> Ohälsotalet Självskattad hälsa Livslängd

Målområde	Mål	Indikatorer
Målområde 2. Framtidens jobb	<p><i>Mål 4. Botkyrkabor kan försörja sig på eget arbete eller företagande</i></p> <p><i>Mål 5. Botkyrka attraherar fler företag, särskilt inom miljö, hälsa och kreativa näringar</i></p>	<p><i>Förvärvsfrekvensen i Botkyrka</i></p> <p><i>Sammanräknad förvärvsinkomst</i></p> <p><i>Andel ungdomar 16-24 år som arbetar eller studerar</i></p> <p>Antal tillkommande företag</p> <p>Antal arbetstillfällen i kommunen</p> <p>Antal företag inom berörda branscher</p> <p>Antal sysselsatta (dagbefolkning) inom berörda branscher</p>
Målområde 3. Välfärd med kvalitet för alla	<p><i>Mål 6. Kunskapsresultaten förbättras och skillnader beroende på kön och social bakgrund minskar</i></p> <p><i>Mål 7. Botkyrkas äldre lever ett mer aktivt liv och får den vård och omsorg de behöver</i></p>	<p><i>Andel av kommunens grundskoleungdomar med behörighet till gymnasieskolan</i></p> <p><i>Andel av kommunens gymnasieungdomar som fullföljt sin gymnasieutbildning vid 20 års ålder</i></p> <p><i>Andel av kommunens gymnasieungdomar som övergått till högskolestudier inom 3 år</i></p> <p>Andel invånare över 65 år som upplever att det är tryggt att åldras i Botkyrka</p> <p>Andel 80+ som klarar sig utan hemtjänst eller särskilt boende</p>

Målområde	Mål	Indikatorer
Målområde 4. Grön stad i rörelse	<p><i>Mål 8. Fler företag och hushåll är fossilbränslefria och energieffektiva</i></p> <p><i>Mål 9. I Botkyrka byggs fler attraktiva bostäder för ökad variation och mer levande stadsmiljöer</i></p>	<p><i>Utsläpp av koldioxid per invånare</i></p> <p><i>Totala elinköp i Botkyrka per invånare</i></p> <p><i>Antal färdigställda nya bostäder i Botkyrka</i></p> <p><i>Andel invånare som uppger att de kan rekommendera en vän att flytta till sitt bostadsområde</i></p>
Målområde 5. Kultur och kreativitet ger kraft	<p><i>Mål 10. Kommunen stimulerar kreativitet och entreprenörskap</i></p> <p><i>Mål 11. Fler Botkyrkabor har möjlighet att uppleva och skapa kultur</i></p>	<p><i>Andel invånare som upplever att kommunen satsar på kreativitet och entreprenörskap</i></p> <p><i>Andel invånare som är nöjda med möjligheterna att ta del av kulturutbud och/eller att själv vara med</i></p> <p><i>Andel invånare som deltagit i kulturaktiviteter i Botkyrka</i></p>
Målområde 6. En effektiv och kreativ kommunal organisation	<i>Mål 12. Effektiv organisation med ökad kvalitet och rätt kompetens</i>	<p><i>Andel invånare som anser att kommunens anställda ger dem bra bemötande</i></p> <p><i>Anställda upplever att de har inflytande över sitt arbete</i></p> <p><i>Sjukfrånvaro för kommunens anställda</i></p> <p><i>Antal chefer med utländsk bakgrund</i></p> <p><i>Andel deltidsanställda som önskar arbete heltid</i></p> <p><i>Resultatet av skatteintäkterna</i></p>

	Mål 13. Fossilbränslefri kommunal organisation senast 2015	Kommunens inköp av fossilbränsle Andel fordon för fossilbränslefria bränslen Engeriförbrukning per kvadratmeter i kommunens fastigheter och anläggningar
--	------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kommunstyrelsen och nämnderna ska i sina ettårsplaner ange hur de bidrar till att uppnå flerårsplanens mål genom att ange sina åtaganden gentemot respektive mål eller målområde.

Förutom ett resultatmål på 2,7 % av skatteintäkterna inkl generella statsbidrag, har följande två finansiella mål fastställts:

- Minst 60 procent av investeringarna ska finansieras inom ramen för 2012 års budget.
- Kommunens egen externa upplåning under 2012 ska inte överstiga 1 150 miljoner (exkl. den upplåning som sker för finansieringen av kraftvärmeprojektet eller kommunens upplåning för de kommunala bolagen där kommunen i sin tur ger lån).

4.4 Andra styr- och policydokument

Det finns även en mängd andra styr- och policydokument som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen beslutat om t ex:

- *"Ett hållbart Botkyrka"* med sex särskilt viktiga utmaningar.
 - ✓ Botkyrkaborna har arbete
 - ✓ Botkyrkaborna känner sig hemma
 - ✓ Botkyrka har de bästa skolorna
 - ✓ Botkyrka bidrar inte till klimatförändringarna
 - ✓ Botkyrkaborna är friska och mår bra
 - ✓ Botkyrkaborna har förtroende för varandra och för demokratin
- *"Strategi för ett jämställt Botkyrka"*. Kommunen arbetar aktivt för att se till att jämställdhet råder inom den egna verksamheten och utåt, i servicen till kommuninvånarna. För detta arbete har en jämställdhetsstrategi tagits fram där kommunens målsättningar för jämställdhetsarbetet beskrivs.

-
- *"Ett interkulturellt Botkyrka"*. I kommunen ska alla, oavsett social och etnisk bakgrund ha samma möjligheter till utbildning, arbete och bostadskarriär som befolkningen i övriga länet. Hur kommunen ska nå dit finns beskrivet i en interkulturell strategi med tre huvudområden:
 1. Antidiskriminering
Kommunen ska säkerställa att alla invånare, på lika villkor och på ett likvärdigt sätt, har tillgång till makt och inflytande i kommunen samt få ett bra bemötande och en god kommunal service.
 2. Kommunen som plats
Kvinnor och män ska, oavsett social och etnisk bakgrund eller trosuppfattning, ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och arbete. Alla kommunens invånare ska också oavsett bakgrund känna sig hemma samt ha förtroende för varandra och för demokratin.
 3. Kommunen som organisation
Fördelningen av chefer och medarbetare i kommunen ska på sikt avspegla sammansättningen av kvinnor och män med olika etnisk bakgrund bland kommuninvånarna. Kommunen ska också ha en dialog med medborgarna och föreningslivet för att se till att kommunens pengar fördelas rättvist.
 - *"Klimatstrategi"*. Klimatfrågan är en av Botkyrka kommuns mest prioriterade frågor. Botkyrka satsar på att bli en mer klimatsmart kommun och har som mål att kommunens bidrag till klimatförändringarna helt och hållet ska upphöra. Botkyrka kommun antog sommaren 2009 en klimatstrategi med målen att kommunen ska vara fossilbränslefri senast 2030 och klimatneutral senast 2040.
 - *"Folkhälsopolicy"* samt utvecklingsplan för folkhälsoarbetet 2012-2016.
 - *"Näringslivsstrategi"*
 - *"Arbetsgivarstrategi"*
 - *Policys för t ex*
 - upphandling
 - handel
 - löner
 - medarbetar- och ledare
 - säkerhet

5 Granskningsresultat

5.1 Dokumenterade styrprinciper och -system

5.1.1 Granskningsiakttagelser

Kommunens uppdrag är att ge kommuninvånarna en bra service och samtidigt använda de ekonomiska resurserna på ett effektivt sätt. Botkyrka kommun har höga politiska ambitioner att åstadkomma en verksamhet som levererar en hög kvalitet och att bygga ett starkt varumärke. Kommunen har ett styrsystem som bygger på målstyrning.

Det finns ett, av fullmäktige, antaget dokumenterat och implementerat styrsystem. Det finns styrdokument med mål och riktlinjer för kommunens verksamhet. Dels finns flerårsplanen som är ett övergripande mål- och styrdokument och ettårsplanen med åtaganden för kommunstyrelsen och nämnderna. Det finns även en omvärldsanalys som är en del av kommunens styrsystem. Syftet med analysen är att skapa en gemensam bild av de omvärldsförändringar som kommunen blir styrd av eller på ett eller annat sätt måste ta hänsyn till i sin planering. Det finns även fastställda strategier, policys m m.

5.1.2 Revisionella bedömningar

Vi konstaterar utifrån fastställt styrsystem att kommunfullmäktige under 2012 angett övergripande mål och ekonomiska ramar för nämndernas verksamhet i kommunens flerårsplan. Vi bedömer att målen är uttryck för övergripande prioriteringar och strategiska ställningstaganden.

Vi konstaterar att det i ettårsplanen för 2012 beskrivs hur målen ska uppfyllas och att nämnderna bekräftar sitt åtagande gentemot kommunfullmäktige.

5.2 Acceptans och följsamhet till styrsystemet och förändring av det över tid

5.2.1 Granskningsiakttagelser

Det nuvarande styrsystemet beslutades av kommunfullmäktige 2005 och har använts av kommunen i ca 7 år. Styrsystemet ska efterlevas av facknämnder, förvaltningsövergripande strategiska grupper och kommunledningsförvaltningens ledning och områdesgrupper.

Kommentarer som lämnats om förändring av styrsystemet sedan det implementerades är att:

- Styrsystemet inte förändrats så mycket.

- Fullmäktiges mål har ändrats. I den senaste flerårsplanen minskade antalet centrala mål.
- I den senaste revideringen av flerårsplanen övergick man till att följa målen via indikatorer i stället för siffrsatta mål.
- Nämnderna har i större utsträckning formulerat mål som är kopplade till respektive nämnds kärnverksamhet som sedan kan kopplas till de olika flerårsplanemålen.

I våra intervjuer och även i enkätsvar från tidigare granskning av kommunens ekonomistyrning¹ har kommentarer lämnats om att styrsystemet behöver tydliggöras och förenklas. Det har även lämnats kommentarer om det stora antal strategidokument, riktlinjer och program som komplicerar styrningen i praktiken.

I enkätsvaren från avsnitt kring mål och styrande dokument av ekonomistyrningen lämnades bl a följande synpunkter:

"Oklarhet kring rollen för kommunövergripande strategier såsom t ex interkulturell strategi och folkhälsoplan. Hur, var och av vem ska de användas? Detta behöver förtydligas inom ramarna för styrsystemet".

"Vi har många KF mål. Många strategier som alla är viktigast. Det är svårt med styrningen då".

Kommentarer som lämnats i intervjuer:

"Styrsignaler kommer från flera olika håll."

"Kommunstyrelsen bör följa verksamheterna oftare."

"Styrmodellen är en intern verktygslåda för att nå målen, men var hamnar resultaten?"

"Det är idag ett glapp mellan styrsystem och verksamhet – d v s målen har svårt att efterlevas bland medarbete som arbetar långt ute i verksamheten".

"För lite fokus på kärnverksamheternas kvalitet, det tidigare styrsystemet fängade inte detta. Det är bättre nu men finns fortfarande saker att göra."

"Det behövs ett skarpare styrsystem och mer fokus på hur man mäter kvalitet. Det saknas en funktion i KLF att se över gränserna mellan de "mjuka" verksamheterna."

"Budgetprocessen behöver förbättras."

"Styrsystemet är komplicerat att följa för tjänstemännen. Vi har många chefsled och för dem blir kommunens utmaningar luddiga. Det är en svår balans att följa lagstiftning och uppsatta politiska mål."

¹ Revisionsrapport daterad i maj 2012.

I intervjuer har kommenterats att kommunstyrelsen bör få en annan insyn i den kontinuerliga utvecklingen, oftare än delårsbokslut. Vad gäller styr- och målstyrsystemet finns ett önskemål om en översyn av behoven på respektive nivå, omvärldsorientering, framtidsaspekter och kunskap om vad som behövs för att få till en bra styrning. Vad är bra idag och vad behöver förändras?

5.2.2 Revisionella bedömningar

Vi bedömer att styrsystemet är väl inarbetat i kommunen. Utifrån lämnade kommentarer i revisionens granskning av ekonomistyrningen och i våra intervjuer i denna granskning är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver analysera styrsystemets effekter och konsekvenser i verksamheten. Detta för att skapa förutsättningar att vid behov införa ett nytt styrsystem alternativt ändra eller/och förbättra det befintliga styrsystemet i syfte att effektivisera styrningen och öka nyttan långsiktigt.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i samband med analysen av styrsystemets effekter och konsekvenser ser över den stora mängd kommuncentrala policydokument och strategier för att tydiggöra kommunens fokus för att stärka Botkyrkas varumärke. I detta sammanhang är det även viktigt att fastställa vilken beslutsnivå som ska gälla för olika typer av styrdokument.

I tidigare granskning² av kommunens organisation och beredskap för extraordinära händelser konstaterade vi att vissa policydokument är fastställda av Kommunfullmäktige, medan andra dokument endast är fastställda av Kommunstyrelsen, t ex säkerhetspolicyn. Vidare konstaterade vi att antalet skilda policydokument inom säkerhetsområdet ger ett *"spretigt intryck"* och frågor kan även ställas kring hur de olika dokumenten är relaterade till varandra och hur de i övrigt hänger samman med kommunens övergripande styrsystem.

Vi bedömer att det finns ett stort engagemang för kommunens utvecklingsområden och strategier. Beroende på vem som blir intervjuad blir lätt uppfattningen att ansvarig anser att deras område är viktigast och mest prioriterat. Vi bedömer därför att det finns en risk att kommunen tappar fokus, eftersom det finns för många utvecklingsområden. Ett önskat läge vore att fokusera på det som är viktigast för att skapa ett hållbart resultat.

Vi bedömer vidare att det bör finnas tydliga samband mellan budget och utfall oavsett tidpunkt under året och årsredovisningen för att kunna stämma av utfall mot budget.

² Revisionsrapport februari 2011.

5.3 Uppföljningsbara åtaganden på nämndsnivå och dess koppling till kommunövergripande mål

5.3.1 Granskningsiakttagelser

Mål och åtaganden har följts upp under 2012 dels i samband med årsredovisningen för 2011 och dels i samband med första delårsbokslutet per april. För 2011 fastställde kommunfullmäktige arton övergripande mål inom fyra nyckelområden. I årsredovisningen för 2011 finns en översiktlig uppföljning av målen redovisade med en sammanfattande analys av måluppfyllelsen. I kommunens delårsrapport per april 2012 ges en redovisning av nämndernas ekonomi, verksamhet och en uppföljning av åtaganden som nämnderna har formulerat i ettårsplanen för 2012.

I intervjuer har verksamhetens utmaningar kommenterats i förhållande till de politiska ambitionerna. I kommunstyrelsens och nämndernas delårsrapporter finns även kommentarer om ambitionsnivån för 2012 och framtida utmaningar att uppfylla åtaganden och övergripande mål. I **kommunstyrelsens** delårsrapport för april 2012 redovisas uppfyllelse, analys och framtida utmaningar utifrån övergripande mål och kommunstyrelsens åtaganden. Text kommenteras att en ny och skarpare formulerad styrsignal för vad som är prioriterat för att få fler Botkyrkabor att försörja sig på eget arbete eller företagande är nödvändig och en skärpt uppföljning av både den interna organisationen och de kommunala bolagen behövs för att säkerställa att kommunen når målet om fossilbränslefri organisation 2015.

I **vård- och omsorgsnämndens** protokoll från maj 2012 beskrivs nämndens läge inför flerårsplan 2013-2016 där vård- och omsorgsförvaltningen befinner sig i en instabil ekonomisk situation som ställer höga krav på att organisationens effektivitet säkras. Genomgripande förändringar i verksamheten behöver genomföras både på kort och på lång sikt. Nämndens prognos för 2012 är att de inte kommer att ha ekonomi i balans. Förvaltningen bedriver ett successivt effektiviseringsarbete. Nämnden kommer att fokusera på målområden som välfärd med kvalitet för alla och kreativ kommunal organisation. Nämnden beskriver också att behovet av och efterfrågan på vård och omsorg kommer att öka, vilket ställer krav på att verksamheten arbetar med ett ändrat arbetsätt och ökad kompetens.

Utbildningsnämnden beskriver i delårsrapporten per april 2012 en utförlig rapportering av nämndens verksamhet och uppföljning av kommunövergripande mål och nämndens åtaganden.

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämndens delårsrapport för april 2012 beskriver att nämnden har för året och därpå kommande år antagit en operativ styrmodell, med strategisk fokusering på att förbättra Botkyrkabornas levnadsvillkor genom ökad anställningsbarhet och större möjligheter till meningsfulla jobb eller sysselsättning. Enligt nämnden adresserar styrmodellen

starkt till kommunfullmäktiges uppdrag och prioriterade områden. I delårsrapporten för arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden finns en utförlig uppföljning av dels nämndens prioriterade operativa mål och dels uppföljningen av samtliga mål och åtaganden i enlighet med kommunens övergripande styrmodell.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har i delårsrapporten per april 2012 följt upp kommunens övergripande mål och nämndens åtaganden.

Kultur- och fritidsnämnden har i sin delårsrapport per april 2012 följt upp kommunens gripande mål och nämndens åtaganden. Positivt är att nämnden har dokumenterat uppföljning och analys och även kommenterat slutsatser för framtiden i samband med målredovisningen.

En framtida utmaning som **Socialnämnden** presenterar i sin delårsrapport för april 2012, är att det finns ett behov av fler boendeplatser och/eller en ökad genomströmning i enhetens boenden. Ett arbete med en boendestrategi pågår tillsammans med stöd- och utvecklingsenheten samt fastighetskontoret för att utreda om kommunen har befintliga lokaler eller andra möjligheter till fler boenden. Förvaltningen behöver arbeta vidare med att tydligare redovisa enhetens resultat med stöd av nyckeltal. Detta är för att få en tydligare bild av hur verksamheten utvecklas över tid och få ett bättre underlag vid beslut om prioriteringar och förändrade insatser. Nämnden följer upp kommunens övergripande mål och nämndens åtaganden i delårsrapporten.

Samhällsbyggnadsnämnden beskriver i sin delårsrapport per april 2012 en rapportering av nämndens verksamhet och uppföljning av kommunövergripande mål och nämndens åtaganden.

Tekniska nämnden har i delårsrapporten per april 2012 följt upp kommunens övergripande mål och nämndens åtaganden. En utmaning som kommenteras är bl a att Fastighetsenheten har påbörjat arbetet med att ta fram en kommunikationsplan. Planen beräknas vara klar under hösten 2012. I syfte att få aktuella ämnen förankrade i förvaltningen har gemensamma förvaltningsfrukostar införts. 4 st är genomförda med olika aktuella ämnen. Ett arbete pågår med att utveckla intranätet genom att ha tydliga roller/ansvar för redaktörerna samt att de har rätt kompetens.

I våra intervjuer har det framkommit att åtagandestrukturen i ettårsplanen ger en svårhanterlig överblick, är svårt att följa upp och i de fall det är dåliga resultat är det svårt att analysera varför. Det har uttryckts önskemål om att processen behöver förbättras gällande den "röd tråda tråden" från övergripande kommunfullmäktigemål till nämndmål och åtagande.

5.3.2 Revisionella bedömningar

Vi bedömer att kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har följt upp nämndernas åtaganden utifrån de övergripande målen. Uppföljningen i

delårsbokslutet per april 2012 omfattar både mål, åtaganden och ekonomiska prognoser/resultat.

Vi bedömer vidare att kommunen fastställt en gemensam struktur för de centrala dokumenten gällande kommunstyrelsen och nämndernas dokumenterade uppföljning.

Vi konstaterar att flertalet nämnder redovisar nyckeltal för att stödja en överskådlig presentation av läge, mål och resultat för både verksamhet och ekonomi. Det stärker kommunfullmäktiges och/eller verksamhetsledningens beslutsunderlag och tydliggör verksamheten för såväl politiker och tjänstemän på olika nivåer som för medborgarna.

5.4 Omfattning av egna formulerade nämndmål och dess mätbarhet och uppföljning

5.4.1 Granskningsiakttagelser

Nämnderna har i sina ettårsplaner preciserat kommunfullmäktiges mål och ekonomiska ramar. I och med att nämnderna har olika verksamhet och är olika stora är nämndernas ettårsplaner innehållsmässigt anpassade till respektive verksamhet.

I våra interjuver har det uttryckts att det inte finns en tydlig ”röd tråd” för hur nämnderna ska arbeta på övergripande nivå och att de olika nämnderna är ganska fria att arbeta med kvalitetsarbete och mål.

Kommentarer har lämnats att ”fokus ligger på åtaganden i stället för nämnds- och verksamhetsmål” och att ”det är för många indikatorer och målen går ofta in i varandra.”

5.4.2 Revisionella bedömningar

Vi bedömer att nämnderna preciserat mål för enheterna och att dessa ger styrsignaler gentemot verksamheterna i förvaltningen.

Vi bedömer vidare att nämnderna i all väsentligt har följt upp beslutade nämndsmål i delårsbokslutet per april 2012.

5.5 Enheternas dokumenterade åtaganden och uppföljning av dessa

5.5.1 Granskningsiakttagelser

Enligt styrsystemet ansvarar enheterna för att beskriva sina åtaganden, d v s hur enheterna ska arbeta för att uppnå dessa mål. Enligt styrsystemet är det relativt fritt hur förvaltningen arbetar med styr- och kvalitetsarbete. Uppföljningen av enheterna ska göras av respektive nämnd. Kommunstyrelsen ska följa upp att

förvaltningarna och enheterna arbetar med åtaganden.

Kommunen har en komplex verksamhet med många förvaltningar och chefer. Vissa nämnder har många enheter, t ex kultur och fritidsnämnden, där varje enhet ska upprätta en handlingsplan varje år med åtaganden. Dessa följs inte upp av nämnden utan av enheterna själva. Med många enheter så det blir ett stort antal handlingsplaner.

5.5.2 Revisionella bedömningar

Vi konstaterar att kommunstyrelsen i första hand följer upp nämndernas åtaganden. Detta bygger på att nämnderna och förvaltningarna i sin tur i sina uppföljningar har följt upp hur de olika enheterna inom respektive nämnd har följt upp de åtaganden som gjorts.

Vi konstaterar utifrån svar från nämnderna är att nämnderna arbetar på olika sätt gällande dokumenterade handlingsplaner och åtagande per enhet.

Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver följa upp att enheterna arbetar med åtaganden för att efterleva styrsystemet.

5.6 Övrigt

Vi har i vår granskning uppfattat att det i kommunen finns en ambition att utveckla den interna kontrollen, vilket vi anser är positivt inte minst med hänvisning till de senaste årens mediala händelser, t ex Uppdrag granskning i Göteborg.

Kommunfullmäktige har fastställt ett reglemente för budgetansvar och intern kontroll som gäller för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Enligt § 4 ansvarar nämnden för utformning och utförande av den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde. I grunden är den interna kontrollen en viktig del i verksamhetsstyrningen både gällande den löpande verksamheten och i målstyrningen.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i samband med förslag till uppdrag för att effektivisera styrningen av kommunens verksamhet även tar hänsyn till att öka förståelsen för nyttan av att ha ett gemensamt system för intern kontroll och gemensamma metoder för väsentlighets- och riskanalyser.

2012-09-28

Micaela Hedin

Projektledare

Jan Nilsson

Uppdragsansvarig