

Till Kommunfullmäktige i Knivsta kommun

13 november 2018

Revisionsrapport, Granskning av Knivsta kommuns styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi samt åtgärder vid bristande måluppfyllelse

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Knivsta kommun har vi granskat kommunens målstyrning och uppföljning. Granskningens syfte har varit att besvara revisionsfrågan om kommunstyrelsen säkerställer att det finns ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning.

Granskningen visar att det finns ett övergripande dokument för styr- och kvalitetssystem men att dokumentet inte är förankrat eller levande hos verksamheterna. Däremot framkommer att det finns en tydlig och samstämmig bild över det övergripande årshjulet samt hur mål- och budgetprocesserna ser ut och hur de kopplas samman. Dock framkommer det att förutsättningarna i processerna skiljer sig åt mellan nämnderna p.g.a. skillnader i resurser. Granskningen uppvisar att det finns brister i målstyrningen vilket även påverkar möjligheterna till effektiv uppföljning. Det är en brist att indikatorerna saknar riktning därför att det försvårar såväl bedömning av måluppfyllelse som tydligande av den politiska ambitionen. Avslutningsvis visar granskningen att åtgärder vidtas vid bristande måluppfyllelse rörande nämndernas ekonomi. Däremot bedöms inte åtgärder vara tillräckliga.

I rapporten lämnas även förslag på rekommendationer.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Vi förväntar oss att yttrandet innehåller en tidplan över vilka åtgärder som planeras att vidtas med anledning av de rekommendationer som lämnas i rapporten. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 31 januari 2019.

För Knivsta kommuns revisorer



Eva Enskär
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport ” Granskning av Knivsta kommuns styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi samt åtgärder vid bristande måluppfyllelse” PwC.

Revisionsrapport

Granskning av Knivsta kommuns styrning och uppföljning av verksam- het och ekonomi samt åtgärder vid bristande måluppfyllelse

Charlotte Erdtman

Isabelle Panasco

Oktober 2018

Knivsta kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Avgränsning	5
1.6. Metod	5
2. Granskningsresultat	6
2.1. Styrprinciper och riktlinjer	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning	7
2.2. Målsättningar	8
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Bedömning	10
2.3. Styrmodellen	11
2.3.1. Iakttagelser	11
2.3.2. Bedömning	11
2.4. Mål- och budgetprocess	12
2.4.1. Iakttagelser	12
2.4.2. Bedömning	13
2.5. Uppföljning och rapportering	13
2.5.1. Iakttagelser	13
2.5.2. Bedömning	14
2.6. Åtgärder	15
2.6.1. Iakttagelser	15
2.6.2. Bedömning	16
3. Revisionell bedömning	17
3.1. Rekommendationer	17
Bilaga 1	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun genomfört en granskning av målstyrning och uppföljning. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att det finns ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning. Följande revisionsfråga har varit styrande: *Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning?*

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen **delvis** säkerställt en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning.

Granskningen visar att det finns ett övergripande dokument för styr- och kvalitetssystem men att dokumentet inte är förankrat eller levande hos verksamheterna. Däremot framkommer att det finns en tydlig och samstämmig bild över det övergripande årshjulet samt hur mål- och budgetprocesserna ser ut och hur de kopplas samman. Dock framkommer det att förutsättningarna i processerna skiljer sig åt mellan nämnderna p.g.a. skillnader i resurser. Granskningen uppvisar att det finns brister i målstyrningen vilket även påverkar möjligheterna till effektiv uppföljning. Vi anser att det är en brist att indikatorerna saknar riktning därför att det försvårar såväl bedömning av måluppfyllelse som tydligande av den politiska ambitionen. Avslutningsvis visar granskningen att åtgärder vidtas vid bristande måluppfyllelse rörande nämndernas ekonomi. Däremot bedöms inte åtgärder vara tillräckliga.

Granskningens kontrollmål bedöms nedan:

Kontrollmål	Kommentar
Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?	Delvis uppfyllt
Finns fastställda mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv som bygger på strukturen i styrmodellen?	Ej uppfyllt
Tillämpas styrmodellen i verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?	Delvis uppfyllt
Finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?	Uppfyllt
Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av resultat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende ekonomi och verksamhet?	Delvis uppfyllt
Vidtas tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vid bristande måluppfyllelse?	Delvis uppfyllt

fyllelse?

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder:

- Att en politisk revidering görs av det övergripande dokumentet styr- och kvalitets-system från 2005 samt att de vägledande styr- och ledningsprinciper som anges i dokumentet tydliggörs i verksamheterna som komplement till årshjulet. Som framgår i sakgranskningen finns en planering under nästkommande år för ett sådant arbete.
- Att en översyn görs för respektive verksamhet vid utformning av mål och indikatorer, så att bedömningar tydliggörs och en riktning/politisk ambition antas för målandikatorerna.
- Att se över möjligheterna att systematisera och skapa en gemensam process och lika förutsättningar för nämnderna i deras arbete med målstyrning och uppföljning.
- Att processer och arbetssätt utvecklas för att möjliggöra jämförelser med andra kommuner som en del i kommunens analys- och utvecklingsarbete.
- Att utveckla uppföljningsarbetet genom att följa upp de verksamhetsmässiga målen med kortare intervall och regelbundenhet för att kunna tillsätta åtgärder vid behov under året.
- Att fullfölja processen att effektivera styrning- och uppföljningsarbetet genom att implementera ett digitalt verktyg för att planlägga, genomföra och lättare följa upp i verksamheterna.
- Att säkerställa att upprättade handlingsplaner innehåller åtgärder med förväntade effekter som motsvarar de beräknade underskotten samt kontinuerligt revidera planerna så att rätt insatser görs och förväntade effekter uppnås.

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

I kommunallagens kap 5 framgår det att kommunfullmäktige ska besluta om mål och riktlinjer för verksamheten. Av kommunallagen kap 11 § 5 framgår att ”Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.”

I kommunallagens kap 6 framgår att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Styrningen i kommunen regleras även i kommunens egna styrdokument. Kommunens budgetdokument är normalt det huvudsakliga styrdokumentet i kommunerna.

En tydlig modell för kommunens styrning är av central vikt för verksamheten. Inom ramen för styrmodellen i kommunerna bestäms hur planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet inklusive målsättningar ska gå till.

Väsentligt är att kommunstyrelsen och nämnderna leder, styr och följer upp att styrmodellen har implementerats i verksamheten – att de säkerställer att det finns en sammanhängande målkedja i kommunen.

1.2. *Syfte och revisionsfråga*

Följande revisionsfråga har varit styrande i granskningen:

Säkerställer kommunstyrelsen en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning?

1.3. *Revisionskriterier*

Iakttagelserna bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Kommunallag (2017:725)
- Reglemente för kommunstyrelse och nämnder
- Mål och budget 2018 och planeringsramar 2019-2021
- Övriga lokala styrdokument och fullmäktiges beslut

1.4. *Kontrollmål*

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål varit vägledande:

- Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?
- Finns fastställda mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv som bygger på strukturen i styrmodellen?
- Tillämpas styrmodellen i verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?

- Finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?
- Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av resultat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende ekonomi och verksamhet?
- Vidtas tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vid bristande måluppfyllelse?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen, samhällsutvecklingsnämnden, socialnämnden och utbildningsnämnden.

1.6. Metod

Följande moment har genomförts inom ramen för granskningen:

- Genomgång av beslut och styrande dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän: kommundirektör, ekonomichef och förvaltningschefer. Intervjuer med kommunstyrelsens presidium samt nämndernas ordförande

Intervjuerna har genomförts både på plats och via telefon.

Rapporten har faktagranskats av de intervjuade.

2. Granskningsresultat

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

2.1. Styrprinciper och riktlinjer

Kontrollmål 1: Finns tillfredsställande dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet?

2.1.1. Iakttagelser

Enligt dokumentet styr- och kvalitetssystem har Knivsta kommun en styr- och ledningsprocess som är antagen i kommunfullmäktige år 2005. Vidare har Knivsta kommuns ledningsgrupp beslutat att ett övergripande ledningssystem för kvalitet och styrning ska utformas, vilket beskrivs i detta övergripande dokument. Dokumentet beskriver:

- Knivstas vision och identitet samt generella kvalitetsfaktorer såsom fokusområden
- Hur kommunens ska arbeta utifrån ett medborgar- och kundperspektiv
- Hur kommunens ska arbeta utifrån ett medarbetarperspektiv
- Principer för styr- och ledningsprocessen t.ex. målkedjan
- Verksamhetsstyrning t.ex. interna processer och rutiner i verksamheterna
- Vägledande principer för socialt ansvar och miljö

I det övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem från år 2005 framgår att flera olika typer av styrdokument kan innehålla visioner och mål, men det är i mål- och budget 2018 med planeringsramar för 2019-2021 som ska prioriteras i verksamheten. Vidare lyfts att det ska vara så få styrdokument som möjligt, samtidigt som de ska vara tydliga och kända i verksamheterna. Styrdokumenterna ska kontinuerligt utvärderas, följas upp och revideras. Det övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem har senast reviderats år 2017, och det anges främst vara redaktionella revideringar. Det har inte lyfts politiskt.

Vi konstaterar att det finns utvecklingspotential i bemärkelsen att flera områden i dokumentet beskrivs endast kortfattat. T.ex. principerna kring socialt ansvar och miljö utvecklas inte mer än att kommunens verksamheter ska beakta t.ex. ”miljö och hållbar utveckling” eller ”etiskt uppförande” men det förklaras inte vad det innebär mer i praktiken. Vi har noterat vissa felaktigheter i beskrivningar, t.ex. att en delårsrapportering sker under våren vilket har tagit bort ur årshjulet.

Från intervjuerna framgår att kunskapen om övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem i ledningsgrupperna varierar samt att verksamheterna inte arbetar aktivt med dokumentet.

Knivsta kommun har mål- och budget 2018 med planeringsramar 2019-2021 som styrdokument, antaget av kommunfullmäktige 2017, och som innefattar vissa dokumenterade

styrprinciper och riktlinjer från det övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem.

Mål- och budget 2018 med planeringsramar 2019-2021 innehåller dels ekonomistyrningsprinciper där det framgår att det är av stor vikt att alla verksamheter, nämnder med flera genomför sitt uppdrag inom givna ekonomiska ramar, och dels betonas dialog, delaktighet och helhetssyn och som utgör grundpelarna för det övergripande arbetet med styrningen. Dialogen är viktig för att skapa en gemensam bild av nuläge och framtida önskat läge, delaktigheten för att åstadkomma förankring i alla led och helhetssynen för att alla nämnder i sin verksamhetsplanering även ska ta ansvar för den samlade kommunala verksamhetens utveckling utöver den egna verksamhetens behov och intressen.

Mål- och budget 2018 med planeringsramar innehåller mål och uppdrag för Knivsta kommuns arbete. Utifrån mål och uppdragsbeslut fattar fullmäktige varje år det lagstadgade beslutet om budget och ekonomisk plan, samt reviderar eller beslutar om nya mål eller uppdrag. Ytterligare framgår kommunens uppföljningsplan för ekonomi och kvalitet av verksamheterna. Ett årshjul som tydliggör mål- och budgetprocessen är illustrerat.

I intervjuerna med såväl tjänstemän som politiken beskrivs en tydlig övergripande och samstämmig bild över hur mål- och budgetprocessen ser ut över året och det ges en god kännedom av styrdokumentet mål- och budget 2018 med planeringsramar för 2019-2021.

I reglemente för styrelsen och nämnderna i Knivsta kommun antagen av kommunfullmäktige 2015 framgår enligt § 2 att kommunstyrelsen samt nämnderna ansvarar för att kommunfullmäktiges beslut verkställs genom uppdrag och ekonomiska resurser. De har också ansvar för uppföljning av verksamheterna och det ekonomiska resultatet inom sin verksamhet.

2.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns dokumenterade styrprinciper och riktlinjer för kommunens styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet i flertalet dokument, dock mest ingående i styr- och kvalitetssystem från år 2005.

Vi anser att det finns en god kännedom av styrdokumentet mål- och budget 2018 med planeringsramar för 2019-2021. Vidare beskrivs mål och uppföljning tydligt. Vi konstaterar dock att kännedomen i verksamheterna varierar gällande det övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem från 2005, ett dokument som mer ingående beskriver principerna för kommunens styr- och ledningsprinciper. Dokumentet har inte reviderats politiskt sedan den antogs.

Vi anser att det övergripande dokumentet från 2005 bör ses över politiskt samt implementera i verksamheterna eftersom att det beskriver mer ingående övergripande och vägledande principerna för kommunens styr- och ledningsprinciper. Årshjulet, som är väl förankrat, förklarar endast det övergripande arbetet med mål- och budgetprocess.

Vi bedömer således att kontrollmålet är delvis uppfyllt

2.2. *Målsättningar*

Kontrollmål 2: Finns fastställda mål utifrån ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv som bygger på strukturen i styrmodellen?

2.2.1. *Iakttagelser*

Enligt mål- och budget 2018 med planeringsramar 2019-2021 framgår att utifrån vision, kommunfullmäktiges mål, relevanta styrdokument etc. bör kommunstyrelsen och nämnderna arbeta fram egna mål och indikatorer. Kommunfullmäktiges mål och indikatorer är övergripande, därför ska nämnder och förvaltning i verksamhetsplaner sätta målnivåer i dialog som är relevanta och realistiska. Vidare ska mål, indikatorer och målvärden kopplas ihop med beslutade politiska styrdokument.

Enligt dokumentet styr- och kvalitetssystem framgår en tydlig beskrivning av målkedjan där det ska finnas en röd tråd från de övergripande målen ända ned till medarbetarna. Målen måste göras kända ut i verksamheterna. Dessa ska utgöra grunden för verksamheternas mål och prioriteringar. Vidare ska varje nämnd sedan utifrån kommunfullmäktiges uppdrag och mål upprätta en nämndplan som anger vad som ska åstadkommas och när. Nämndplanen fungerar som åtagande mot fullmäktige och som uppdrag till verksamhetsorganisationen. Det ska vidare finnas uppföljningsbara/mätbara mål och det måste finnas en tydlig koppling mellan mål och budget. Utöver nämndplanen finns även mål satta genom kvalitetsdeklarationerna som respektive verksamhet utför. Verksamheterna tar fram egna verksamhetsplaner med åtaganden eller handlingsplaner som anger hur man ska uppnå målen. Verksamhetsplanen ska innehålla indikatorer/nyckeltal.

I dokumentet styr- och kvalitetssystem framkommer att indikatorerna som ska vara kopplade till målen måste vara påverkbara, det ska finnas möjlighet att skilja ut dåliga värden och en möjlighet att jämföra med andra kommuner. I intervju framkommer att det inte idag sker någon kommunövergripande jämförelse med andra kommuner. Vissa jämförelser görs inför budgetdagarna.

Utifrån intervjuer framgår det att målen hanteras olika mellan nämnderna. Generellt för samtliga verksamheter anges ingen riktning på indikatorerna vilket försvårar bedömningen och det blir svårt att avgöra vilken politisk ambition som har satts i relation till målet. Om ett mål bedöms som uppfyllt men utgångsläget från föregående år visar en bättre/högre siffra är det svårt att veta varför målet bedöms som uppfyllt innevarande år. Ett exempel på detta är taget från utbildningsnämndens mål som är fastställda av kommunfullmäktige och som presenteras i utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för 2017 och där målen beskrivits som uppfyllda.

Resultatindikator	Utgångsläge	Nuläge
Andelen elever i Knivsta kommun som uppnår kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 9	2014 85,7 % 2015 85,1 % 2016 88,0 %	81,6 %
Det genomsnittliga meritvärdet för elever folkbokförda i kommunen	2014 223,3 2015 232,6 2016 242,4	234,9

Vidare konstateras att utifrån socialnämndens verksamhetsberättelse 2017 görs det inga bedömningar på kommunfullmäktiges mål som är kopplade till nämnden. Istället sker en förklaring av aktiviteter som har gjorts för att uppnå målet under 2017. Detta innebär att det inte går att utläsa om målet har uppnåtts eller inte och därmed går det inte att sätta in åtgärder om detta behövs. Detta försvårar för kommunfullmäktige att bedöma om målet bör stå kvar eller revideras inför nästkommande år.

Vi konstaterar vidare att det i vissa fall skiljer sig mellan den övergripande bedömningen av måluppfyllelsen och den beskrivande texten nedan vilket ytterligare försvårar för läsaren att bedöma måluppfyllelsen. Exempel på detta är hämtat från kommunstyrelsens verksamhetsberättelse 2017 och målet är 3:1 *Knivsta kommun har god ekonomisk hushållning*.

Resultatindikator	Utgångsläge	Resultatet mäts genom
Knivsta kommuns resultat uppgår till lägst 0,5 procent i förhållande till skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning	År 2015: 1,7 miljoner kronor eller 0,2 procent/ År 2016: 26,9 eller 2,9 procent skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning	Årsbokslut 2017
Nämndernas genomsnittliga budgetföljsamhet senaste 3 verksamhetsåren	Nämndernas totala resultat avvek med cirka 100 tkr år 2015 exklusive exploatering, 2016 var avvikelserna -8,4 mnkr	Nämndernas totala resultat för 2017 uppgår till högst +/-2 miljoner kronor

Enligt den övergripande bedömningen är målet uppnått medan det i den förklarande texten som beskrivs under målet lyder som följer:

*Den sammantagna måluppfyllelsen bedöms vara **delvis uppfylld**. Resultatet för 2017 blev 2,5 procent av skatter, bidrag och kommunalekonomisk utjämning, vilket är en försämring mot föregående års resultat som uppgick till 2,9 procent av skatter och bidrag.*

*Resultat för 2017 inkluderar dessutom försäljning av mark (till Centrum för idrott och kultur) med ca 10 miljoner kronor. Balanskravsresultatet uppgår till 14,4 miljoner kronor. Exploateringsverksamhetens nettoresultat är 60,9 miljoner kronor (året innan 25,7 miljoner kronor), den högsta nivån i kommunens historia. Baksidan är att resultatet exklusive exploateringsverksamheten är kraftigt negativt, ca -46,5 miljoner kronor. Sett över senaste 4-års period innebär det nu att överskottet överstiger 1 procent av skatter, bidrag och kommunalekonomisk utjämning vilket det långsiktiga målet för god ekonomisk hushållning. Nämndernas sammanlagda budgetavvikelse för 2017 var negativ med -3,3 miljoner kronor exklusive exploatering (föregående år negativ med -8,4 miljoner kronor). Det innebär att budgetavvikelsen är större än angiven nivå på indikatorn (högst +/- 2 miljoner kronor), målvärdet är inte uppfyllt. Ett flertal nämnder har även stora resultatavvikelser såväl positiva som negativa. Målet bedöms vara **delvis uppfyllt** eftersom det långsiktiga överskottsmålet är uppnått.*

Vi noterar att i årsredovisningen för hela kommunen 2017 anges exakt samma beskrivande text förutom att målet bedöms som uppfyllt i den första meningen (dock ej i den sista). Ytterligare ett exempel där det skiljer sig åt är i verksamhetsberättelsen för kommunstyrelsen under KS eget mål för ekonomikontoret (3.7. mål 1 Kommunen har en välordnad ekonomi och resurshushållning). Övergripande bedöms målet som ej uppnått medan den förklarande texten beskriver det som både delvis och ej uppnått.

Vi konstaterar även att det saknas förklaringar till varför vissa indikatorer är relevanta för att mäta ett visst mål. Exempelvis målet 4:1 *Kommunen vitaliserar sitt demokratiarbete så att civilsamhället kan engagera sig och bidra till samhällsutvecklingen på ett meningsfullt sätt* mäts med indikatorn *Civilsamhällets samarbete med kommunen – antalet samarbeten/partnerskap*. Det framgår inte varför antalet samarbeten/partnerskap möjliggör engagemang på ett meningsfullt sätt.

2.2.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns fastställda mål utifrån finansiella och verksamhetsmässiga perspektiv. Vi bedömer dock att det finns ett behov av att förbättra kopplingen mellan de mål som finns och de förutsättningar som finns för att nå målen. Detta kan innefatta att tydliggöra på vilket sätt målen är realistiska samt att säkerställa att de bedöms korrekt. Vidare konstateras att det saknas riktning på indikatorerna vilket leder till att det är svårt att utläsa varför vissa bedömningar görs. Vi har även noterat att det i vissa fall skiljer sig mellan övergripande bedömningar och analysen av målet.

Vi anser att det är en brist att indikatorerna saknar riktning därför att det försvårar såväl bedömning av måluppfyllelse som tydligande av den politiska ambitionen. Samtliga mål ska ha mätetal och riktning enligt vår uppfattning. I mål och budget 2018 med planeringsramar för 2019-2019 står det att kommunfullmäktiges mål och indikatorer är övergripande, därför ska nämnder och förvaltning i verksamhetsplaner sätta målnivåer i dialog som är relevanta. Vi anser att det bör ske en översyn för respektive verksamhet i utformandet av måluppfyllelsen.

Vi bedömer därav att kontrollmålet ej är uppfyllt.

2.3. *Styrmodellen*

Kontrollmål 3: Tillämpas styrmodellen i verksamheterna på ett tillfredsställande sätt?

2.3.1. *Iakttagelser*

Ovan nämns att Knivsta kommuns styrmodell utgår från principerna om mål- och budgetstyrning. Det nämns i mål- och budget 2018 med planeringsdirektiv 2019-2021 att styrningen sker politiskt i flera ledningsnivåer med vision, mål, uppdrag och dialog kopplade till ekonomiska förutsättningar. Visionen är *Den moderna och kunskapsintensiva småstaden med förankring i en aktiv och levande landsbygd – mitt i tillväxtregionen Stockholm-Uppsala – skapar attraktionskraft både för boende och företag och befäster Knivsta som en föregångskommun för det hållbara samhället.*

I intervjuerna med såväl tjänstemän som politiker beskrivs en tydlig övergripande och samstämmig bild över hur mål- och budgetprocessen ser ut över året. Däremot framkommer att nämnderna och verksamheterna arbetar på olika sätt med att sätta ramar och inriktning. Exempelvis anges i intervju med politikerna att socialnämnden tillägnar ett par timmar tillsammans med förvaltningen för att sätta målen för året medan utbildningsnämnden avsätter tid under en tvådagarskonferens tillsammans med förvaltningen. Anledningen till skillnaderna anses vara en resursfråga. Vidare framgår av intervju med tjänstemännen att ett verktyg för att planlägga, genomföra och lättare följa upp verksamheterna behövs eftersom dokument i nuläget sparas ner och skickas internt vilket bedöms vara ineffektivt. En process pågår för att implementera ett digitalt verktyg för att underlägga de interna processerna, dokumenthantering osv. och ska vara påbörjat som ett pilotprojekt under nästa år.

Det framkommer vid sakgranskningen att i samband med införandet av ett nytt system ska kommunens styr- och kvalitetssystem med planeringsdirektiv 2019-2021 arbetas om.

2.3.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att styrmodellen över hur mål- och budgetprocessen ser ut beskrivs av de intervjuade på ett övergripande och samstämmigt sätt. Däremot framkommer att nämnderna och verksamheterna arbetar på olika sätt med att sätta ramar och inriktning på grund av olika resurser. Vi konstaterar även att det internt saknas ändamålsenliga verksamhetssystem för att arbeta effektivt med dokumenthantering, målstyrning, uppföljning osv. Vi ser därför positivt på att en process pågår att implementera ett verktyg i arbetet.

Vi anser att det bör finnas ett övergripande arbetssätt som skapar likvärdiga förutsättningar för nämnderna att arbeta med mål- och budgetprocessen.

Vi bedömer således att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2.4. *Mål- och budgetprocess*

Kontrollmål 4: Finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess?

2.4.1. *Iakttagelser*

Av intervjuer och dokument framgår att det finns en struktur på kommunens målarbete och huvudsakligen sker det enligt den beskrivna styr- och ledningsprocessen. Utifrån det övergripande dokumentet styr- och kvalitetssystem framgår att Knivsta kommun har en utarbetad mål- och budgetprocess innehållande:

- Årshjul för mål- och budgetprocessen
- Kommunfullmäktiges Mål och budget
- Nämndens plan för verksamheten inklusive åtagande

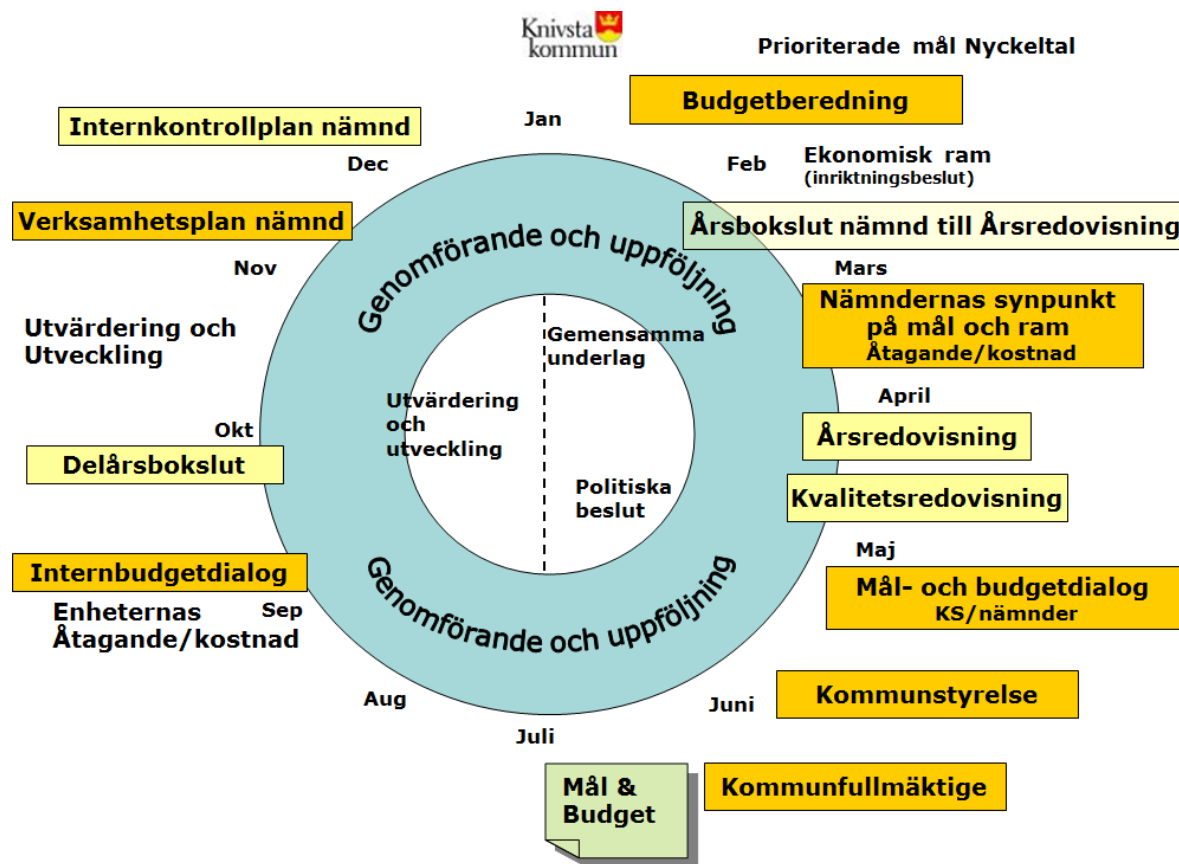
I mål- och budget 2018 med planeringsramar 2019-2021 förklaras årshjulet för mål- och budgetprocessen. Budgetprocessen tar vid i december med en omvärldsdag tillsammans med Region Uppsala, därefter tar kommunens egna budgetdagar vid. Inför kommunens egna budgetdagar tas dokumentet "Framtid Knivsta" fram. Detta ligger till grund för verksamhetens dag med politiken och skickas ut innan. På den första budgetdagen är fokus riktad mot verksamheterna med koppling till nuläget och förväntade utmaningar medan andra dagen är fokus på nyckeltal och statistik. Tillsammans ska detta fungera som underlag för politikens arbete med kommunfullmäktiges mål och uppdrag.

I det övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem framgår sedan att kommunstyrelsen, i dialog med nämnder och utifrån gemensamma underlag, framför förslag på ramar och inriktning för kommande år. I juni beslutar kommunfullmäktige om uppdrag och budgetramar för nämnderna med plan för kommande år. Det andra halvåret sker en dialog mellan nämnd och förvaltning om nämndbudget, mål och verksamhetsplaner. Detta resulterar i en internbudget och verksamhetsplan som antas av nämnden och anmäls till kommunfullmäktige i december. För att få en god planering och i god tid kunna ta fram underlag till mål- och budgetprocessen ska denna årscykel finnas nedbruten för varje verksamhet och enhet.

I mål- och budget 2018 med planeringsramar för 2019-2021 lyfts att resursfördelningen från kommunfullmäktige till nämnder sker i form av ersättning, kommunbidrag. Medan mål och uppdrag är baserade på det ekonomiska utrymme, utveckling samt prioriteringar.

I reglemente för styrelse och nämnder ska enligt § 26 i kommunstyrelsens styrfunktion ingå att leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten.

Nedanstående figur hämtade från mål- och budget 2018 med planeringsramar 2019-2021 exemplifiera ordinarie tidplan för styr- och ledningsprocessen i kommunen.



2.4.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns en tydlig koppling mellan mål- och budgetprocess enligt den övergripande mål- och budgetprocessen som presenteras i mål- och budget 2018 med planeringsram för 2019-2021. Vi anser att årshjulet beskrivs väl och det presenteras en tydlig bild för vad verksamheterna ska göra respektive månad.

Vi bedömer således att kontrollmålet är uppfyllt.

2.5. Uppföljning och rapportering

Kontrollmål 5: Sker en tillfredsställande uppföljning och rapportering samt analys av resultat till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige avseende ekonomi och verksamhet?

2.5.1. Iakttagelser

I mål- och budget 2018 för Knivsta kommun framgår att uppföljningar ska ske i uppföljningsrapport 2 (delårsrapport per augusti) samt årsredovisning. Den ekonomiska uppföljningen sker månadsvis.

I protokoll för socialnämnden framgår att det görs uppföljning av internkontroll och delar inom verksamheterna. Bland annat i protokoll från 20180215 § 46 för socialnämnden

framgår att under december 2017 genomfördes en enkätundersökning där medarbetare med målgruppen nyanlända fick svara på hur väl deras arbetsplatser lyckas med att hjälpa de nyanlända till arbete och studier, samt hur de upplever att samarbetet fungerar, både internt och externt. Under uppföljningen identifierades några utvecklingsområden som socialnämnden bör arbeta med. Socialnämnden godkände rapporten och vill efter sex månader att rapporten följs upp. Vidare framgår det i socialnämndens protokoll 2018-03-15 § 86 att socialnämnden godkänner uppföljning av internkontrollplan 2017 och att det tagits ett beslut om vilka uppföljningar och granskningar som ska genomföras för 2018.

Det framgår inte i protokollen att det görs uppföljning och rapporteringen av beslutade mål generellt för verksamheter under året. Detta görs endast i uppföljningsrapport 2 samt årsrapport. Det framhålls i intervjuer kopplade till socialnämndens verksamhet att stort fokus har lagts på de ekonomiska målen medan verksamhetsmålen har fått stå tillbaka, pga. underskott i budget. Uppföljningen av verksamhetsmålen får således inte tillräcklig uppmärksamhet och det anses vara sent vid uppföljningsrapport 2 att agera vid eventuella brister.

Enligt kommunens övergripande dokument för styr- och kvalitetssystem ska kvalitetsredovisningar finnas inom kärnverksamheterna. Uppdraget att genomföra kvalitetsredovisningar kommer från kommunfullmäktige. Redovisningarna ska ge en bild av resultat och kvalitetsnivå inom kommunens kärnverksamheter samt ge underlag för styrning och utveckling. Redovisningen ska ligga till grund för utvecklingsplanering och vara ett underlag för måldialogen. Kvalitetsredovisningarna anmäls till kommunstyrelsen/kommunfullmäktige som en del av uppföljningen. Det framgår i intervju att det sker kvalitetsredovisningar vartannat år inom verksamheterna som inte tillhör kärnverksamheten. Detta innebär att det inte ges årlig bild på hur resultat och kvalitetsnivå är för andra verksamheter som inte tillhör kommunens kärnverksamheter.

Vidare framgår i det övergripande dokumentet för styr- och kvalitetssystem att varje verksamhet ska ha rutiner för regelbunden uppföljning av verksamhetens resultat. Detta gäller både uppföljning av måluppfyllnad enligt mål- och budgetprocessen och verksamhetens kvalitet (egenkontroll). Rutiner ska även finnas för hur resultatet ska dokumenteras, återföras och ligga till underlag för nya mål eller förbättringsåtgärder. Uppföljning och analys av tidigare resultat måste vara en implementerad i planeringsarbetet. Vi har tagit del av internkontroll för samtliga verksamheter.

Som framgår ovan har en process om upphandling påbörjats för att implementera ett verktyg för att planlägga, genomföra och lättare följa upp verksamheterna. Vidare framgår att processer för att analysera och följa upp arbetet inte görs med andra jämförbara kommuner.

I reglemente för styrelse och nämnder ska enligt det § 26 i kommunstyrelsens styrfunktion ingå att uppföljning sker till kommunfullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

2.5.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns svårigheter att kontrollera och analysera resultaten och att det finns förbättringsbehov avseende den verksamhetsmässiga informationen och möjligheterna att styra och följa upp verksamheten utifrån den. Vidare konstaterar vi att ekono-

miska uppföljningar inom verksamheterna görs månatligen dock görs inte det med de verksamhetsmässiga målen. Vi anser att det behövs ses över möjligheterna att effektivera uppföljningsarbetet med att t.ex. implementera ett verktyg för att planlägga, genomföra och lättare följa upp i verksamheterna.

Vi bedömer utifrån ovanstående att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2.6. Åtgärder

Kontrollmål 6: Vidtas tillräckliga och ändamålsenliga åtgärder vid bristande måloppfyllelse?

2.6.1. Iakttagelser

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Upprättande av åtgärdsplaner ska ske vid negativa resultat. I kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning föreskrivs att kommunens verksamheter ska ha budget i balans. Nämnd som inte har budget i balans ska besluta om handlingsplan. Planen ska rapporteras till kommunstyrelsen samt fortlöpande redovisa framstegen tills budget i balans råder. Kommunstyrelsen får varje månad ta del av en ekonomisk uppföljning för samtliga verksamheter.

I reglemente för styrelse och nämnder ska enligt § 2 styrelsen och nämnderna inom sina verksamhetsområden i verkställighet och förvaltning följa vad som anges i lag och författning och i av kommunfullmäktige antagen budget, antagna reglementen, fastställda program, mål, stadgor och i övrigt angivna riktlinjer och direktiv. Inom dessa ramar ska styrelsen och nämnderna fatta alla beslut och vidta alla åtgärder.

Av kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2017 framgår att två mål bedöms som ej uppfyllda varav ett mål av mål 1 *Kommunen har en välordnad ekonomi och resurshushållning*. I protokoll från 2017 för kommunstyrelsen § 119 framgår att kommunstyrelsen godkänner en handlingsplan för att uppnå en ekonomi i balans och att en uppföljning ska göras i september. Detta görs enligt protokollen. Redan i handlingsplanen konstateras dock att åtgärderna som ska vidtas inte är tillräckliga för att uppnå en ekonomi i balans. Vi kan inte se i protokollen att det presenteras nya åtgärder, utan endast att beslutet enligt § 119 följs upp.

Inför 2018 har kommunstyrelsen också vidtagit en handlingsplan för att uppnå en ekonomi i balans. Handlingsplanen innehåller förändrade förutsättningar och åtgärder som motsvarar nära 13 mnkr. I prognosen för 2018 per augusti framgår att underskottet förväntat bli -37,4 mnkr.

Enligt verksamhetsberättelsen 2017 kan konstateras att Socialnämnden inte gör en samlad bedömning av hur de lever upp till det mål (*1:1 Barn och unga ska ha en trygg uppväxt*) som är kopplat till fullmäktiges mål. Det finns ett nämndmål (*Den upplevda hälsan inom äldreomsorgen ska överträffa riksgenomsnittet*) och det är det enda målet som bedöms som uppfyllt. I protokoll framgår att socialnämnden har gett förvaltningen i upp-

drag att göra fördjupad uppföljning där det i vissa fall lett till beslutade åtgärder. Vidare har nämnden antagit handlingsplaner för att få ekonomin i balans.

Socialnämnden har under 2017 och 2018 inte haft en ekonomi i balans och därmed antagit handlingsplaner för att uppnå budget i balans. En handlingsplan 2017 inriktat mot kommunens mottagande av ensamkommande barn har antagits separat. Handlingsplanerna för budget i balans ska innehålla specificerade åtgärder med uppskattad effekt i kronor. Effekten ska bedömas utifrån försiktighetsprincipen och med realistisk tidplan, gärna med delmål. Finns det förslag till åtgärder som är av intresse ur ett helhetsperspektiv ska acceptans erhållas från kommunstyrelsen. För samtliga handlingsplaner för socialnämnden anges en förväntad effekt av beskrivna åtgärder som är lägre än det beräknade underskottet. T.ex. från handlingsplanen för 2018 anges: "Februariprognosen visar ett underskott på 9 398 tkr, varav 4 660 tkr härrör sig till flyktingblocket. Denna plan innehåller åtgärder motsvarande 2 236 tkr." Enligt protokoll framkommer inte att handlingsplanen revideras kontinuerligt vilket framgår ska ske enligt planen. Det lämnas endast en ekonomisk prognos månatligen enligt protokollet.

I protokoll från december 2017 (§ 378) beslutar socialnämnden att en utredning och genomlysning ska göras av nämndens ekonomi och verksamhet för att peka på eventuella strukturfel och ge förslag till besparingsåtgärder.

Kommunstyrelsen beslutade 2018-01-29 att efterhöra hos socialnämnden angående behov av stöd från kommunstyrelsen för att följa budget 2018. I protokoll från augusti 2018 för socialnämnden framgår det enligt § 89 att socialnämnden önskar stöd från kommunstyrelsen. I svar från kommunstyrelsen § 141 beslutar kommunstyrelsen att godkänna vissa förfrågningar om ekonomiskt stöd.

Inom utbildningsnämnden verksamhetsberättelsen för 2017 bedöms tre mål som ej uppfyllda det men det framgår inte av protokoll att åtgärder vidtagits. Vissa av målen som bedöms som ej uppfyllda har förflyttats över till verksamhetsplan 2018. Från samhällsutvecklingsnämndens verksamhetsberättelse 2017 framgår att inga mål bedöms som ej uppfyllda.

2.6.2. Bedömning

Vi konstaterar att såväl kommunstyrelsen som socialnämnden har vidtagit åtgärder för att få en ekonomi i balans. Däremot konstateras att åtgärdernas förväntade effekter inte bedöms som tillräckliga. Vi konstaterar vidare att åtgärder vid bristande måluppfyllelse av verksamhetsmässiga mål inte vidtas. Vissa av målen som bedöms som ej uppfyllda har förflyttats över till 2018.

Vi bedömer utifrån ovanstående att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

3. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen **inte fullt ut** säkerställt en ändamålsenlig målstyrning och uppföljning som grund till god ekonomisk hushållning.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi ansvariga nämnder:

- Att en politisk revidering görs av det övergripande dokumentet styr- och kvalitetsystem från 2005 samt att de vägledande styr- och ledningsprinciper som anges i dokumentet tydliggörs i verksamheterna som komplement till årshjulet. Som framgår i sakgranskningen finns en planering under nästkommande år för ett sådant arbete.
- Att en översyn görs för respektive verksamhet vid utformning av mål och indikatorer, så att bedömningar tydliggörs och en riktning/politisk ambition antas för målindikatorerna.
- Att se över möjligheterna att systematisera och skapa en gemensam process och lika förutsättningar för nämnderna i deras arbete med målstyrning och uppföljning.
- Att processer och arbetssätt utvecklas för att möjliggöra jämförelser med andra kommuner som en del i kommunens analys- och utvecklingsarbete.
- Att utveckla uppföljningsarbetet genom att följa upp de verksamhetsmässiga målen med kortare intervall och regelbundenhet för att kunna tillsätta åtgärder vid behov under året.
- Att fullfölja processen att effektivera styrning- och uppföljningsarbetet genom att implementera ett digitalt verktyg för att planlägga, genomföra och lättare följa upp i verksamheterna.
- Att säkerställa att upprättade handlingsplaner innehåller åtgärder med förväntade effekter som motsvarar de beräknade underskotten samt kontinuerligt revidera planerna så att rätt insatser görs och förväntade effekter uppnås.

Bilaga 1

Vi begärde ut relevanta styrdokument och fick följande dokument tillsänt oss:

- Anvisningar
- Delegationsordning
- Delårsbokslut år 2017/08
- Ekonomisk rapport februari- juli 2018
- Ekonomisk rapport april-oktober 2017
- Handlingsplaner
- Interkontrollplan
- Kvalitetsredovisning år 2017
- Mål och budget 2018 med planeringsramar 2019-2021
- Politisk organisation
- Protokoll för år 2017 och 2018
- Reglemente för styrelsen och nämnderna
- Styr- och kvalitetssystem
- Verksamhetsberättelse år 2017
- Verksamhetsplan 2018
- Vision 2025

2018-10-25

Charlotte Erdtman
Projektledare

Peter Alm
Uppdragsledare