

Revisionsrapport

Hantering av styrning och ledning i kommunstyrelseperspektiv – Kartläggning för övergripande granskningsprogram

Hallsbergs kommun

Oktober 2009

Carl-Åke Elmersjö

Innehållsförteckning

| | | |
|---|---|---|
| 1 | Sammanfattning och bedömningar | 1 |
| 2 | Bakgrund | 4 |
| 3 | Syfte och revisionsfråga | 4 |
| 4 | Metod och avgränsning | 4 |
| 5 | Ledningsorganisationen och styrsystemet – bakgrund och funktion | 5 |
| 6 | Ledarskapet utifrån ett helhetsperspektiv | 6 |
| 7 | Samarbetet mellan nivåer, mellan verksamhetsområden samt mellan politik och förvaltning | 6 |
| 8 | Kopplingen styrdokument/beslut och uppföljning/kontroll | 7 |
| 9 | Uppfattningen om och användningen av styrdokument | 8 |

1 Sammanfattning och bedömningar

En tydlig och väl anpassad styrmodell, liksom ett väl utvecklat ledarskap inom alla nivåer är en viktig förutsättning för en långsiktigt positiv utveckling inom kommunen. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för samordningen av ledningsidé samt system för styrning, uppföljning och kontroll.

På uppdrag av kommunens revisorer har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning/kartläggning av hur styrning och ledning nu hanteras i ett kommunstyrelseperspektiv. Granskningen har initierats mot bakgrund av det fleråriga övergripande granskningsprogram för området styrning och ledning som revisorerna antagit.

Granskningen/kartläggningen ska besvara den övergripande revisionsfrågan *Hur upplever cheferna i kommunkoncernen samt partiföreträdarna i kommunstyrelsen att systemet för styrning och ledning under kommunstyrelsens ansvar fungerar?*

och omfattar följande områden:

- Funktionen av ledningsorganisationen och styrsystemet
- Funktionen av ledarskapet i kommunledningen utifrån ett helhetsperspektiv
- Samarbetet mellan olika chefsnivåer och verksamhetsområden samt mellan politisk nivå och förvaltningsnivå
- Kopplingen mellan å ena sidan styrdokument och styrande beslut och å andra sidan uppföljning och kontroll
- Hur styrdokumenterna uppfattas och används

Ledningsorganisationen och styrsystemet

De intervjuades upplevelse av hur ledningsorganisationen och styrsystemet fungerar sammanfaller tämligen väl. Det pågår en förändring från en starkt decentraliserad styrmodell mot en modell där den kommunövergripande styrningen förtydligas och blir mer formell och öppen. Det råder en tämligen positiv anda och finns en tilltro till den pågående förändringsprocessen, särskilt från alla delar av de politiska leden.

Ledarskapet i kommunledningen utifrån ett helhetsperspektiv

Den tillämpade ledningsorganisationen och styrsystemet har medfört relativt självständiga nämnder och förvaltningar kring varje avgränsat verksamhetsområde. Hanteringen av helhetsperspektivet har länge legat tämligen isolerat på den högsta politiska nivån. Det har medfört inslag av detaljstyrning i en del frågor, vilket samtidigt inneburit avsteg från det

centrala ansvaret i målstyrningssystemet. Det senaste året har dock hanteringen av helhetsperspektivet utvecklats mot ett bredare politiskt ansvar och till en fråga för alla chefer.

Kommunens chefsgrupp (kommundirektören, förvaltningscheferna och chefer i centrala stabsroller) beskrivs bakåt i tiden som ett forum för informationsutbyte i relativt ostrukturerad form. I nutid beskrivs en utveckling mot en mer strukturerad behandling av kommunövergripande frågor av strategisk och långsiktig karaktär. Det tar sig bland annat uttryck i att chefsgruppen indelat sig i team kring några prioriterade utvecklingsområden.

Samarbetet politik – förvaltning och chefer emellan

Den politiska ledningens plats för möten med förvaltningarnas chefer och andra ledande tjänstemän är ordförandeberedningen. Det finns en dokumenterad arbetsgång i relationen mellan chefsgruppen och ordförandeberedningen för hantering av nya investeringar, principiella förändringar och koncernfrågor. Denna arbetsgång har sitt fokus på relationen mellan förvaltningsledningarna och den centrala politiska kommunledningen. Det förtjänar därför att påpekas att även nämndernas ansvar för beslut, uppföljning och prioritering av ärenden också behöver tydliggöras.

Förväntningarna på agerande i helhetsperspektiv är en av de uttalade och upplevda förväntningarna på ledarskapet som betonats alltmer på senare tid. Det finns praktiska exempel på en förbättrad samverkan där förvaltningsledningarna visar prov på mer av helhetsperspektiv. Det tar sig uttryck av till exempel ökad samverkan när det gäller planering och nyttjande av kommunala lokaler, även i förhållande till Hallbo. Ett annat område med förbättrad samverkan är hanteringen av barn med särskilda behov inom skola och socialtjänst. Det har också påbörjats ett arbete med att utvidga de gemensamma planeringsförutsättningarna.

Kopplingen styrdokument/beslut och uppföljning/kontroll

Genom bland annat den långtgående decentraliseringen har styrning, uppföljning och kontroll kommit att utformas på olika sätt i förvaltningar och nämnder. Kopplingen mellan styrdokument/beslut och uppföljning/kontroll behöver överlag förbättras och göras mer enhetlig. Detta för att möjliggöra en tydligare avstämning mot fullmäktiges budgetbeslut och efterlevnaden av andra kommunövergripande styrdokument. En svaghet i dagens uppföljning är att avstämningen inte alltid görs mot de i fullmäktiges budgetdokument angivna målen. Graden av måluppfyllelse anges i vissa delar utan närmare kommentar eller redovisning av mått på resultat.

Den modell som nu tillämpas för rapportering löpande under året från förvaltningsledningarna till kommunstyrelsen verkar kunna ge kommunledningen bra övergripande bilder av utvecklingen under året. Det är dock viktigt att även respektive nämnd får vara med och ta ansvar för den rapporteringen med hänsyn till nämndens politiska ansvar, även för uppföljningen.

Uppfattningen om och användningen av styrdokument

Kartläggningen av uppfattningen om och användningen av styrdokumenterna visar i huvudsak följande:

- Det finns alltför många styrdokument, vilket gör kontrollen av efterlevnaden svår.
- Styrmodellen har i praktiken ett starkt fokus på nämnd- och förvaltningsnivå, vilket medför risk för att kommunövergripande policies och andra styrdokument inte alltid beaktas.
- De övergripande målen är väl kända, och styr trots sin övergripande karaktär till en del, men lämnar samtidigt ett mycket stort utrymme för tolkningar och preciseringar på nämnd- och förvaltningsnivå.
- Ekonomiska ramar har efterhand fått en höjd status.
- Budgetbeslutets uppdrag om utredningar m m ("att-satserna") tycks styra mer än budgeten i sig.

2 Bakgrund

Revisorerna i Hallsbergs kommun har antagit ett flerårigt övergripande granskningsprogram för området styrning och ledning. Som ett inledande steg enligt nämnda granskningsprogram genomförs en kartläggning av hur styrning och ledning nu hanteras i ett kommunstyrelseperspektiv. Revisorerna har gett Komrev inom PricewaterhouseCoopers uppdraget att genomföra denna kartläggning.

3 Syfte och revisionsfråga

En tydlig och väl anpassad styrmodell, liksom ett väl utvecklat ledarskap inom alla nivåer är en viktig förutsättning för en långsiktigt positiv utveckling inom kommunen. Kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för samordningen av ledningsidé samt system för styrning, uppföljning och kontroll.

Revisionsfråga:

Hur upplever cheferna i kommunkoncernen samt partiföreträdarna i kommunstyrelsen att systemet för styrning och ledning under kommunstyrelsens ansvar fungerar?

Följande områden omfattas av granskningen:

- Funktionen av ledningsorganisationen och styrsystemet
- Funktionen av ledarskapet i kommunledningen utifrån ett helhetsperspektiv
- Samarbetet mellan olika chefsnivåer och verksamhetsområden samt mellan politisk nivå och förvaltningsnivå
- Kopplingen mellan å ena sidan styrdokument och styrande beslut och å andra sidan uppföljning och kontroll
- Hur styrdokumenterna uppfattas och används

4 Metod och avgränsning

Granskningen omfattar kommunens högsta chefsnivåer, och VD-rollen i Hallsbergs bostadsstiftelse – HALLBO, samt deras gränssnitt mot kommunstyrelsen.

Granskningen genomfördes genom sexton djupintervjuer med följande urval:

- Kommunstyrelsens ordförande, samt ytterligare åtta av kommunstyrelsens ordinarie ledamöter

- Kommundirektören, samt från Kommunkansliet även ekonomichefen och personalchefen
- Alla tre förvaltningscheferna
- VD i HALLBO

Även en del promemorior och policydokument, organisationsbeskrivningar samt information på kommunens webbplats har studerats.

5 Ledningsorganisationen och styrsystemet – bakgrund och funktion

Den tillämpade styrmodellen med ett målstyrningssystem i en starkt decentraliserad organisation, har sitt ursprung i ett utvecklingsarbete i slutet av 1980-talet. Styrsystemet bygger på ett decentralt ansvar (nämnd/förvaltning). Bland annat internhyresmodell och lokalt ansvar för budgetutfall mellan budgetåren har ingått i systemet. Detta inslag har dock med åren fått en allt mindre betydelse, främst på grund av en under många år ”förlåtande attityd” till budgetavvikelser från kommunstyrelsen och fullmäktige.

Den övergripande styrningen i modellen utgår från ”De tre D:na” (Demokrati, Dialog och Decentralisering) och de fem övergripande målen:

1. Kommunens arbete ska syfta till att uppnå det uthålliga samhället.
2. Kommunen ska stimulera verksamheter som ger kommuninvånarna växtkraft.
3. Kommunen ska erbjuda kommunal service utifrån människors behov och berättigade krav.
4. Kommunen ska vara en bra arbetsgivare.
5. Den kommunala verksamheten ska bedrivas effektivt så att varje skattekrona förvaltas på för invånarna bästa sätt.

Den tillämpade styrmodellen medger stor frihet för respektive nämnd att i samråd med sin förvaltning formulera de mer detaljerade målen för såväl inriktning, effekter, som prestation och kvalitet.

Dessa måls mycket övergripande karaktär, som gör dem svåra att mäta och följa upp, har under en följd av år kritiserats bland andra av kommunens revisorer. Detta år har en process påbörjats för att förtydliga styrningen i helhetsperspektivet. I den processen ingår bland annat att utveckla de gemensamma planeringsförutsättningarna och att komplettera den övergripande målstyrningen. Samtidigt har en del organisatoriska anpassningar till denna

inriktning av styrningen börjat diskuteras. Dessa avser såväl den politiska som förvaltningsorganisationen.

6 Ledarskapet utifrån ett helhetsperspektiv

Den ovan beskrivna ledningsorganisationen och styrsystemet har medfört relativt självständiga nämnder och förvaltningar kring varje avgränsat verksamhetsområde. Hanteringen av helhetsperspektivet har länge legat tämligen isolerat på den högsta politiska nivån. Det har medfört inslag av detaljstyrning i en del frågor, vilket samtidigt inneburit avsteg från det centrala ansvaret i målstyrningssystemet. Det senaste året har dock hanteringen av helhetsperspektivet utvecklats mot ett bredare politiskt ansvar och till en fråga för alla chefer.

Efterhand har behovet av helhetsperspektiv, inte minst på grund av den ekonomiska situationen och behov av samverkan, börjat uppmärksammas mer och mer. Idag har varje högre chef klart för sig att den politiska ledningen förväntar sig ett agerande för kommunen som helhet.

Ledningsgruppen på tjänstemannanivå ("chefsgruppen") har tidigare upplevts av de flesta som främst ett informationsforum utan långsiktig struktur i arbetssättet. På senare tid har arbetet i chefsgruppen utvecklats mot ett ökat inslag av långsiktiga strategiska frågor. Som exempel på detta kan nämnas arbetet för att etablera en ny form av gemensamma planeringsförutsättningar. Ett annat exempel är att chefsgruppen indelats i mindre team med ansvar för olika utvecklingsområden, t ex utvecklingen av målstyrningen. Dessa grupper turas om att rapportera och hålla temainslag på chefsmötena. Chefsgruppen har också regelbundna kontakter med ordförandegruppen.

Arbetsklimatet i såväl den politiska ledningen som i tjänstemannaledningen uppfattas av de intervjuade som mycket gott. Det präglas av en positiv förväntan på utveckling av styrning och ledning med en bred delaktighet.

7 Samarbetet mellan nivåer, mellan verksamhetsområden samt mellan politik och förvaltning

Samarbetet mellan nivåer ser lite olika ut för olika verksamheter men anses i stort sett fungera bra. Mellan verksamhetsområden har det varit och är i viss mån fortfarande ett revirtänkande. Detta har dock på senare tid reducerats och helhetsperspektivet har, som

nämnts ovan, kommit mer i fokus. Det är främst när det gäller samverkan kring lokalför-
sörjningen som det börjat fungera bra.

Sedan omkring sex år finns ett samverkansråd för att ta gemensamt ansvar för barn och
unga. Här ingår nämndordförandena och förvaltningscheferna tillsammans med externa
parter som polis och vårdcentral m fl. Detta har bidragit till att även samverkan mellan
socialtjänsten och skolområdet börjat fungera bättre.

När det gäller Hallsbergs bostadsstiftelse så har det efter de ekonomiska bekymren
tidigare och uppgörelsen med staten blivit en ökad närhet till kommunen. Flera har noterat
att ”HALLBO ingår i koncerntänket”. Samarbetet mellan kommunen och HALLBO
fungerar bra.

Uppfattningen om hur relationen mellan politisk ledning och tjänstemannaledning bör
hanteras är relativt samstämmig. Likaså överväger bilden av att de för närvarande är en
bra och fungerande relation. Ett flertal av de intervjuade ser som idealbild att gränssnittet
mellan politikerroll och tjänstemannaroll hanteras i en öppen dialog mellan ordföranden
och förvaltningschefen. Det är också så det i de flesta fall hanteras. Samtidigt påtalar flera
att det också måste finnas en tydlighet i rollavgränsningen så att inte ansvaret för
verksamheten i förvaltningarna blandas samman med den politiska uppgiften att företräda
medborgarna. Några förtroendevalda ser en risk i att kompetensövertag i sakfrågorna kan
ge tjänstemännen inflytande också i den politiska sfären.

Det finns även en formell dokumenterad arbetsgång kring relationen politik – förvaltning
för vissa frågor. Det avser följande ärendegrupper: Nya investeringar, principiella
förändringar och koncernfrågor. Dessa frågor bereds i chefsgruppen efter samråd mellan
förvaltningschef och ordförande. Därefter behandlas frågan i ordförandeberedningen och
kommunstyrelsens ordförande lyfter frågan med partiföreträdarna. Ordförandebered-
ningens behandling resulterar i något av tre ställningstaganden: Frågan stoppas eller
uppdrag om förstudie ges eller man begär in ytterligare underlag för ställningstagande.
Om det blir uppdrag om förstudie går frågan vidare till berörd facknämnd för beredning.

8 Kopplingen styrdokument/beslut och uppföljning/kontroll

Uppföljning och kontroll sker, förutom i delårsrapport och årsredovisning, månadsvis i
nämnd och kommunstyrelse. I den månatliga rapporteringen är det främst
ekonomistyrningen som stäms av, men även verksamhetsutfall till vissa delar. Detta sker
mer detaljerat på nämndnivå. Det händer också att nämnden efterfrågar uppföljning när
det gäller verkställighet och effekter av vissa beslut och givna uppdrag. Till varje
kommunstyrelsesammanträde redovisar även varje förvaltningschef, efter samråd med sin

ordförande, en skriftlig rapport över befarade avvikelser mot nämndens planering samt nyheter från omvärld och internt som kan påverka verksamhet och ekonomi.

En svaghet i uppföljningen är att avstämningen inte alltid görs mot de i fullmäktiges budgetdokument angivna målen. Graden av måluppfyllelse anges i vissa delar utan närmare kommentar eller redovisning av mått på resultat.

I den förvaltningsvisa styrningen och uppföljningen ser det olika ut när man jämför upp-lägget. Exempelvis Miljö- och teknikförvaltningen har en verksamhetsplan med en relativt omfattande uppsättning inriktningsmål och effektmål samt verksamhetsmått i form av nyckeltal. Man har även med aktivitetslistor i planen. Målen beskrivs dock endast i begränsad utsträckning i form av nivåer på de mått som ska användas i uppföljningen. I Miljö- och teknikförvaltningen prövar man även styrkort som utvecklas på avdelningsnivå med ledning av verksamhetsplanen.

9 Uppfattningen om och användningen av styrdokument

Det finns en stor mängd policies, planer och andra styrdokument, utan någon tydlig sortering av vilka som är aktuella och gällande. Det finns sannolikt en del styrdokument som är i behov av revidering eller möjligen upphävande. Både förtroendevalda och chefer befarar att de flesta policies och planer faller i glömska och inte systematiskt beaktas. Detta trots att ett beslut fattades för några år sedan om att det ska upprättas en checklista där beaktande av styrdokument ska stämmas av i beredning och verkställighet av beslut.

Bland de intervjuade finns en utbredd uppfattning om att styrdokumenten bör ses över med avseende på antal, eventuella överlappningar och grad av aktualitet. Det behövs en bättre överblickbarhet för att man ska kunna åstadkomma en större medveten efterlevnad.

På frågan om vilka som är de viktigaste styrdokumenten, ger både cheferna och de förtroendevalda ganska olika svar. Sammantaget nämns ett dussin olika styrdokument i båda grupperna. De styrdokument som får flest omnämnanden är bland de förtroendevalda, i fallande ordning:

- De nämndvisa verksamhetsplanerna
- Budgeten
- Integrations- och mångfaldsplan
- Handikappolitiskt program
- De övergripande målen och ledorden

- Kvinnofridsprogram

Och bland cheferna är det i fallande ordning:

- Budgeten, med uppdrags- och utredningsbeslut
- De övergripande målen och ledorden
- De nämndvisa verksamhetsplanerna (och sektorplaner)
- Personalpolicy

Flertalet av de intervjuade reflekterar i samband med denna fråga över att det finns alltför många policies. Det är dessutom flera som konstaterar att de förtroendevalda tenderar att mest uppmärksamma de styrdokument som just nu är under behandling eller nyligen har varit det, samt de som berör de personliga ”hjärtefrågorna”. Intressant att notera är också att det bland de förtroendevalda är en stark betoning av de nämndvisa verksamhetsplanernas betydelse. De övergripande målen och ledorden tillmäts också relativt stor vikt, dock i en del fall med kommentaren ”som vi nu ser över”, eller liknande. Samtidigt är det dock flera som i det sammanhanget menar att man inte kan ha alltför många övergripande mål och heller inte alltför detaljerade (”för då är de inte övergripande”).