

Granskning av kommunens system för balanserad styrning

Gnesta kommun

Revisionsrapport

17 maj 2011

Bengt Fornander



Innehållsförteckning

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2. Uppdraget.....	7
2.1 Bakgrund.....	7
2.2 Revisionsfråga	7
2.3 Metod.....	8
3. Styrmodellen.....	9
3.1 Vision	9
3.2 Styrprinciper.....	10
3.3 Styrkort.....	11
3.4 Styrmodell/Balanserad styrning	12
4. Styrmodellen i praktiken.....	14
5. Bedömningar	16

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC granskat kommunens styrsystem med Balanserad styrning och styrkort. Kommunen införde Balanserad styrning som styrmetod år 2003. Metoden följdes upp och justeringar av styrsystemet har underhand genomförts.

Kommunens revisorer har beslutat genomföra en granskning av kommunens styrsystem med balanserad styrning som styrmetod. Granskningen ska bedöma hur revideringen av styrmodellen har implementerats och fungerar som metod i kommunens styr- och ledningsarbete.

Revisionsfrågan som granskningen ska besvara är om arbetet med balanserad styrning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt?

Kontrollfrågor för att bedöma revisionsfrågan:

- Vilka är erfarenheterna av att genomföra modellen och hur har det påverkat tillämpningen av styrmetoden?
- Finns övergripande mål och anvisningar om hur arbetet med balanserad styrning ska gå till?
- Har modellen för styrning stärkt kommunfullmäktiges samt nämndernas/styrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten?
- Har styrmodellen bidragit till ökad måluppfyllelse?

Vilka är erfarenheterna av styrmodellen och hur har styrmetoden påverkat kommunens styr- och ledningsarbete?

Kommunens justerade styrsystem med balanserad styrning och styrkort visar på en tydlig ambition och viljeinriktning om att skapa samt genomföra en sammanhållen styrprocess med inriktning på både verksamhetens innehåll och kostnader. Modellen gör tydligt att syftet med systemet är att kommunövergripande kunna hantera en operativ verksamhetsstyrning i kombination med en långsikt styrning för att uppnå/realisera kommunens visioner. Med styrmetoden för balanserad styrning bedömer vi att kommunen har skapat goda förutsättningar för att utveckla och genomföra en väl strukturerad och förankrad styrprocess som tillgodoser syftet med kommunens styr- och ledningsarbete. Granskningen bygger på bedömningar om hanteringen av planerings- och verksamhetsprocessen för perioden 2008/2009. Hur styrmetoden kommer att påverka styr- och ledningsarbetet

mera varaktigt är med nuvarande erfarenheter för tidigt att bedöma. Styrmetoden är inte statisk och behöver ständig systemvård och vidareutveckling. Vi bedömer att det behövs fortsatta justeringar och en vidareutveckling för att tekniken och styrprocessen ska "sätta sig" och genomsyra kommunens styr- och ledningsarbete inom alla berörda nivåer i systemet.

Finns övergripande mål och anvisningar om hur arbetet med balanserad styrning ska gå till?

Granskningen visar att styrmodellen ger kommunens styr- och ledningsprocesser en tydlig och genomarbetad struktur för att hantera kommunens planerings-, uppdrag/åtagande- och resultatuppföljande arbetsprocesser. Vi bedömer att metoden är en tydlig teorimodell för en styr- och ledningsprocess där kommunens helhetsintressen och sektorernas verksamhetsansvar kan komplettera varandra och samordnas. Vi bedömer vidare att styrmodellen är väl dokumenterad samt känd och i huvudsak förankrad inom kommunens olika styr- och ledningsnivåer.

Har den modellen stärkt kommunfullmäktiges, nämndernas och styrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten?

Styrmodellen och tekniken för balanserad styrning bl a med metodens styrkort har förbättrat förutsättningarna/möjligheterna för kommunfullmäktige, styrelsen och nämnderna att som uppdragsgivare kunna utöva insyn och säkra en återkoppling om vad som genomförs och uppnås inom kommunens verksamheter. Samtidigt visar granskningen att modellen ytterligare behöver vidareutvecklas. För att göra styrmodellen ännu mera funktionell behöver följande områden få ökad uppmärksamhet.

- Uppdragsgivarnas uppdrag behöver utvecklas och ibland göras tydligare som underlag för verksamhetsutförarnas åtaganden så att styrmodellen kan fungera som ett skarpare styrinstrument i uppföljningen av resultat och måluppfyllelse.
- Modellens indikatorer och styrkortens mått och styrtal behöver utvecklas för att en tydligare uppföljning och värdering av verksamheternas resultat och måluppfyllelse ska vara möjlig.
- Styrmodellen och styrkortens förankring och tillämpning i planerings- och uppföljningsprocessen inom förvaltningarna och då främst mellan förvaltningsledning och enheter, innehåller brister och är inte tillräckligt utvecklad. Det är nödvändigt för att styrmetoden och tekniken ska nå ut och omfatta verksamheternas samtliga utförare.

Har styrmodellen bidragit till ökad måluppfyllelse?

Granskning visar att styrmodellen och styrkortet medverkat till förbättrad återkoppling och uppföljning av måluppfyllelsen. Samtidigt innehåller inte styrmetoden/styrkortet tillräckligt tydliga kriterier för att mera precist kunna bedöma graden av måluppfyllelse. Styrkortet ska ge förutsättningar för att i en resultatuppföljning kunna bedöma om målet är helt, delvis eller inte alls uppnått. Graderingen för att bedöma måluppfyllelsen ger för stort utrymme för olika tolkningar. Kriterierna för om målet är uppnått eller inte är för allmänna och diffusa.

De bedömningar om måluppfyllelse som gjorts i underlaget från styrprocessen 2008/2009 är vanskliga och innehåller stort utrymme för "egna" tolkningar. Med genomförda granskning bedömer vi att de värderingar som nämnderna gör om att mål delvis är uppnådda lika gärna skulle kunna bedömas som att målet inte är uppnått. Underlaget för att göra mera säkra värderingar om graden av måluppfyllelse behöver därför utvecklas med tydliga kriterier för stringentare bedömningar än vad som för närvarande är möjligt.

Det genomförda granskningsresultatet ger anledning till följande rekommendationer:

- Tydliga och förankrade uppdrag på alla uppdragsgivande nivåer.
- Tydliggöra och säkra kommunens gemensamma värdegrund hos samtliga berörda.
- Förankra och försäkra att samtliga berörda följer och respekterar kraven på styrkortens utformning och innehåll.
- Se till och säkra att styrmodellen och tekniken med styrkort når ut till utförarna i enheterna.
- Identifiera och implementera adekvata kriterier, indikatorer, mått och styrtal som förbättrar och stärker modellens styrande processer och möjliggör bedömningar om resultat och grad av måluppfyllelse.
- Utse systemvårdare med legitimitet att bevaka och vidareutveckla kommunens styrsystem.

En sammanfattande bedömning är att kommunen har en väl strukturerad modell och dokumenterad teknik för sin styr- och ledningsprocess. Modellen behöver dock vidareutvecklas, ytterligare förankras och tillämpas på alla berörda nivåer i systemet. En mera uniform hantering av styrmodellen skulle säkra och öka systemets giltighet. Bedömningen är därför att kommuns balanserade styrning har en



ändamålsenlig struktur och styrmodell men att styrmodellens tillämpning behöver vidareutvecklas.

Den reviderade styrmodellen har tillämpats under relativt kort tid. Underlaget för granskningen är därför begränsat. De bedömningar och rekommendationer som ges bör därför prövas utifrån dessa förutsättningar.

Styrsystemet med balanserad styrning är ett viktigt arbetsområde för kommunledningen och förvaltningarna att följa och reda ut hur modellen ytterligare behöver utformas och förankras för att uppnå avsedd effekt. Det är samtidigt ett angeläget granskningsområde för kommunens revisorer.

2. Uppdraget

2.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i december 2002 att införa ”Balanserad styrning” som en styrmodell för kommunens verksamhet. Styrmodellen genomfördes under 2003 och fungerade därefter under ett antal år utan några egentliga justeringar. Kommunens balanseras styrmodell har dock justerats och utvecklats under de senaste åren. Förändringarnas huvudsakliga syfte har varit att precisera enheternas och de enskilda medarbetarnas uppdrag och åtaganden i genomförandet av den kommunala verksamhets- och flerårsplanen.

2.2 Revisionsfråga

Kommunens revisorer har beslutat genomföra en granskning av kommunens modell för balanserad styrning. Syftet är att bedöma hur modellen har implementerats och fungerat som kommunens styrsystem.

Granskningen ska bedöma hur arbetet med balanserad styrning fortgår, följer fullmäktiges beslut och hur styrkortsmodellen är förankrad som styrsystem i verksamheterna och bland enskilda medarbetare.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Bedrivs arbetet med balanserad styrning på ett ändamålsenligt sätt?

Kontrollfrågor

- Vilka är erfarenheterna av arbetet med att genomföra modellen med balanserad styrning och hur har det påverkat tillämpningen av styrmodellen?
- Finns övergripande mål och anvisningar om hur arbetet med balanserad styrning ska gå till?
- Har modellen för balanserad styrning stärkt fullmäktiges och nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten?
- Har styrformen bidragit till ökad grad av målluppfyllelse inom den kommunala verksamheten?



2.3 Metod

Granskningen baseras på:

- Intervjuer med företrädare för kommunens olika verksamhetsområden. Granskning omfattar sju intervjuer med fyra förvaltningschefer och tre ledande befattningshavare inom kommunledningskontoret.
- Granskning av dokument med betydelse för hur det balanserade styrsystemet ska fungera.
- Kommunens grundläggande styrdokument är "Visionen för Gnesta kommun"

Följande dokument har studerats som beskriver hur kommunens styrmodell ska processas och praktiseras.

Framtidsplan 2010 med flerårsplan 2011-2012

Framtidsplan 2010 med flerårsplan för respektive nämnd

Delårsrapport 2010

Styrkort för delårsrapport 2, 2010

Styrkort för olika verksamhetsenheter

Nämndernas styrkort

Förvaltningarnas styrkort

Ekonomiska styrprinciper

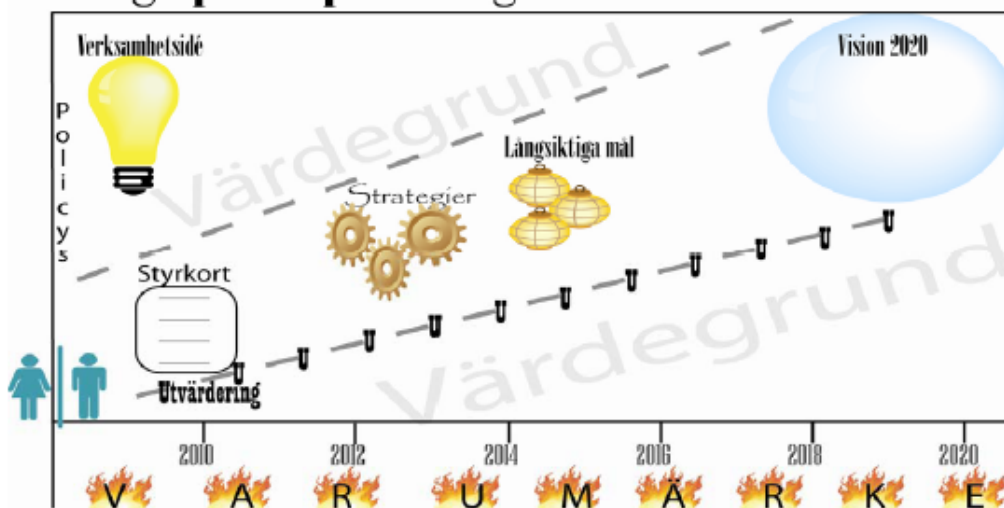
Årsredovisning 2009

3. Styrmodellen

Den balanserade styrmodellen är ett instrument för kommunens övergripande och sammanhållande styrning av processen från verksamhetsidé, planering, uppdrag till genomförande som leder till att visionen blir verklighet.

| V A R U M A R K E |

Övergripande planering i Gnesta kommun



Bilden är en illustration över hur styrsystem med stöd av balanserade styrkort ska omsätta verksamhetsidén i en vision om hur Gnesta kommun ska se ut i en bestämd framtid. För att hantera processen krävs tydliga och kända styrprinciper samt att dessa följs.

3.1 Vision

Visionen är fullmäktiges och kommunens övergripande och långsiktiga uppdrag till nämnder och styrelse. Styrsystemet utgår från uppdraget om visionen och inriktningen för att omsätta visionen i verklighet. Visionen för Gnesta kommun är

- ”Gnesta för dig som vill växa i stadens lugn och landets puls”
- Visionen ska även rymma de mål och direktiv som anges i det nationella regelverket.

En viktig faktor och förutsättning är att det finns en gemensam värdegrund om vad som långsiktigt ska genomföras och att värdegrunden är känd och förankrad bland dem som ska realisera visionen.

3.2 Styrprinciper

Styrsystemet är anpassat till och baseras på en målstyrning med långsiktiga kommunövergripande mål som är fastställda av fullmäktige och ett gemensamt överordnat uppdrag för nämnder och styrelse att verkställa. Målet anger VAD som ska uppnås. Nämnderna/styrelsen och dess förvaltningar ska i planerings- och verksamhetshantering svara för HUR vad som ska genomföras för att uppnå målet.

Styrmodellen förutsätter en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan politik och förvaltning samt bland anställda inom förvaltningarna.

Den balanserade styrmodellens styrkort är en systemteknik för att hantera målstyrningsprocessen. Tekniken förutsätter att det finns ett antal konkreta indikatorer, styrtal och mått.

Kommunens ekonomiska styrprinciper: Mål och riktlinjer för verksamheten ska anges som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning

Fullmäktiges styrdefinition: Kommunens långsiktiga mål för alla verksamheter utgår från och baseras på tillgängliga resurser och kommuninvånarnas behov. Verksamheterna förvaltar sina resurser och tillgodoser invånarnas behov på bästa sätt genom att svara för att målen uppnås och att uppdragen genomförs. Personalen är engagerade i målen, delaktiga samt känner respekt, ansvar och glädje för sitt arbete och uppgiften.

Årsbudgeten ska visa att verksamheterna gör det som planerats inom ramen för tillgängliga resurser och med planerad kvalitet.

Av delårsbokslutet och i årsredovisningen ska verksamhetseffekterna och graden av måluppfyllelse framgå.

Den gemensamma värdegrunden är en viktig bas och utgångspunkt för styrningen. Kommunens uttalade värdegrund är

- Delaktighet
- Respekt
- Ansvar
- Vår kommun

3.3 Styrkort

Den balanserade styrmodellens styrkort är ett komplement till de styrprinciper och styrmedel som redovisats ovan. I styrkortet beskrivs och redovisas verksamheten på nämnds-, förvaltnings- och enhetsnivån utifrån fyra perspektiv:

Ekonomi

Verksamhet

Medarbetare

Kund

Kommunens övergripande mål struktureras utifrån de fyra perspektiven. Nämnderna, förvaltningarna och enheterna ska med sin verksamhetsplanering tillgodose de övergripande målen som finns angivna för respektive perspektiv. Med nuvarande direktiv gäller följande inriktningsmål för kommunens samtliga verksamheter.

- Ett ekonomisk ansvarstagande ska genomsyra kommunens verksamheter
- Kommunens verksamheter ska hålla rätt kvalitet
- Kommunens ska vara en attraktiv arbetsgivare
- Kommunens ska ha en stark befolkningstillväxt
- Gnesta tätort ska vitalisera
- Företagsklimatet ska förbättras
- Kommuninvånarna ska stimuleras till högre utbildning
- Miljömedvetenhet ska stimuleras
- Valfrihets- och kundmodeller ska utvecklas

Styrkortet

Perspektiv	Kommunövergripande mål	Nämndmål	Mått	Styrtal	Aktiviteter
Kund					
Ekonomi					
Verksamhet					
Medarbetare					

Styrkortet innehåller/anger kommunövergripande mål, nedbrutna nämndmål samt mått, styrtal och aktiviteter för att bedöma den kvantitativa och kvalitativa måluppfyllelsen för angivna perspektiv.

3.4 Styrmodell/Balanserad styrning

Styrprocessen redovisas nedan och beskriver de olika steg i genomförandet, innehållet i de olika stegen och vilka som medverkar i genomförandet av planerings- och styrprocessen. Nedan beskrivs hur styrprocessen har tillämpats fr o m 2010.

När	Vad	Vilka
Oktober	GPF	Ledningsgrupp
Oktober	Gemensamma planeringsförutsättningar jämförande nyckeltal Befolkningsprognos Ekonomisk prognos Vision och strategier	Alla partiföreträdare, gruppleddare, ledningsgrupp, enhetschefer och central samverkansgrupp
Februari	Igår, idag och imorgon	Ledningsgrupp
Mars	Analys och framtidsdag Bokslut Uppdatering av befolknings- och ek prognos Behov Mål och strategier Prioriteringar	Alla partiföreträdare, gruppleddare, ledningsgrupp, enhetschefer och central samverkansgrupp
Mars	Framtid Mål och strategier Prioriteringar	Politisk majoritet och ledningsgrupp
April	Förbereda Framtidsplan inför politisk majoritet	Ledningsgrupp
Maj	Framtidsplan, arbetsmöte inför beslut i juni	Politisk majoritet och ledningsgrupp
Juni	Beslut om kommunövergripande mål med styrkort, driftbudgetmar och skattesats för den kommande treårsperioden	
September	Beslut om Framtidsplan inkl detaljbudget för kommunstyrelsen och kommungemensamma poster	För kommunstyrelsen och kommungemensamma poster (antas i oktober vid valår)
Oktober	Beslut om Framtidsplan inkl detaljbudget för övriga nämnder	

Under oktober år 1 tas förutsättningarna för kommunens gemensamma planering fram, avseende nyckeltal, prognoser och visioner/strategier som ska gälla under planeringsperioden. I arbetet medverkar förtroendevalda, förvaltningsledning/enhetschef och samverkansgrupp.

I februari år 2 tar kommunens ledningsgrupp ställning till omvärldspåverkande faktorer och förutsättningar för den verksamhet som kommunen ska genomföra under år 3 i verksamhetsplanen.

I mars år 2 bedöms vilka planeringsförutsättningar som ska gälla för verksamheten år 3. Förtroendevalda, förvaltningsledning och samverkansgruppen för dialog om behov, mål/strategier och prioriteringar, bl a under en gemensam analys- och framtidsdag.

I mars år 2 tar kommunledningen ställning till direktiv om kommunens framtidsplan.

I april och maj år 2 bereds framtidsplanen av den politiska majoriteten. Det sker bl a i ett arbetsmöte där framtidsplanen presenteras inför beslutet. I juni år 2 beslutar fullmäktige om kommunövergripande mål med styrkort, driftsbudgetramar och skattesatser för den kommande treårsperioden som omfattar planeringscykeln för år 3, 4, och 5.

Beslut om framtidsplan med detaljbudgeten för kommunstyrelsen och kommun-gemensamma poster tas i september år 2 för verksamheten under år 3 och för inriktningen under åren 4 och 5.

I oktober tas slutligen beslut om detaljbudgetar under år 3 för nämnderna.

Därefter påbörjas planeringscykel för kommande treårsperiod.

Kommentarer

För att planeringsprocessen ska fungera förutsätts en samsyn kring styrmodellens grunder och respekt för att styrmodellens grunder följs av samtliga berörda inom fullmäktige, nämnder/styrelser, förvaltnings- och verksamhetsledningar. Under processen måste uppdragsgivaren kommunicera/nå ut med uppdraget så att det förankras hos utföraren och att utförarens åtaganden återförmedlas och konfirmeras hos uppdragsgivaren. Det är en relativt komplicerad dialogprocess i flera steg och på samtliga nivåer inom kommunen.

Planeringen är en öppen process under första kvartalet år 2, där majoritet och minoritet tillsammans med kommunledning deltar och bestämmer långsiktiga förutsättningar för att genomföra kommunens vision och för att verkställa verksamheten under det kommande verksamhetsåret. En grundläggande koncensus om innehåll och inriktning ska förankras genom den överenskomna planerings- och styrmodellen.

Den fortsatta planeringsprocessen är främst inriktad på en verksamhetsplanering som definierar nämndernas/verksamheternas uppdrag och åtagande under det kommande verksamhetsåret. Planeringsprocessen ska säkerställa att kommunens övergripande mål och inriktning tillgodoses inom ramen för den verkställande organisationens åtaganden och insatser.

Genom nämndernas mål och styrkort ska verksamhetens olika enheter ges tydliga uppdrag, forma sina åtagande och kunna följa verksamhetens utfall och resultat i förhållande till uppdraget under verksamhetsperioden. Granskningen visar dock att det förekommer skillnader i hur de berörda förvaltningarna använder styrkortstekniken i uppdragsöverenskommelsen mellan förvaltningsledningen och enheterna.

4. Styrmodellen i praktiken

Effekterna och resultatet av den balanserade styrmodellen i praktiken beskrivs med ett exempel nedan.

I figuren redovisas kommunens övergripande mål nedbrutna i nämndmål i årsbokslutet 2009. I figuren illustreras ett kommunövergripande styrkort.

Kommunövergripande styrkort (KUND)	KS	SN	BUN	MoB	KoT
Kommunens ska ha en starkt befolkningstillväxt Vision 2020 12 000 invånare	Kommunens bostadsbyggande ska öka	Nämnden har inte fastställt några mål för detta.	Att verksamheten aktivt ska synliggöra sitt arbete för att skapa en medvetenhet om den goda verksamhet som bedrivs	Välkomnande och trygg kommun med god kommunal service	Rent och välvårdat så att alla kan trivas
	Gnesta ska vara ett tryggt och säkert samhälle				Kulturell stimulans och brett fritidsutbud
	Attraktionskraften ska öka bland potentiella inflyttare				
		Ej några mål i nämndens Framtidsplan 2010			

Styrkortet angående kommunens övergripande kundperspektiv anger att kommunen ska ha en stark befolkningstillväxt med visionen om 12 000 invånare år 2020.

Kommunstyrelsen ska planera och bereda för ökat bostadsbyggande, för ett tryggare och säkrare Gnesta och för att öka attraktionskraften bland potentiella invånare. Barn- och ungdomsnämnden ska verka för aktiva insatser som visar på den goda verksamheten som bedrivs. Miljö- och byggnadsnämnden och kultur- och turistnämnden ska bereda och genomföra insatser med god service och en välvårdad och trygg offentlig miljö. Socialnämnden anger inga fastställda mål för nämndens arbete med kommunens befolkningsökning.

Samtliga nämndmål ska medverka till att kommunens övergripande mål tillgodoses och att kommunfullmäktiges långsiktiga vision genomförs.

I årsbokslutet 2009 redovisas hur målen har uppfyllts under 2009:

Angående styrkortsåtagandet om att kommunen ska ha en stark befolkningstillväxt redovisar kommunstyrelsen att målet har uppfyllts genom beslut om 250 bostäder/lägenheter. Någon kommunjämförande trygghetsundersökning har inte genomförts under 2009. En egen undersökning visar dock att resultatet har förbättrats och att målet därför bedömts som uppfyllt.

Attraktionskraften är svår att mäta. Tidningen Fokus visar emellertid att kommunen har förbättrat sin ranking. Målet bedöms därför som delvis uppnått.

Socialnämnden redovisar inget resultat, eftersom nämnden inte angav något mål för befolkningstillväxt.

Även miljö- och byggnämnden uppger att målet för nämnden är uppnått genom att antalet bostäder, 250 stycken, som anges i planen har resulterat i 260 bostäder.

Barn- och ungdomsnämnden anger att målet delvis har uppnåtts, trots ett sämre resultat i den genomförda medborgarundersökning i jämförelse med undersökningen som genomfördes år 2006. Resultatuppföljningen visar att det finns klagomål på skolan avseende kundperspektivets mål om decentralisering av de olika skolnivåerna. En decentralisering som inte har kunnat realiserats.

Kultur- och turistnämnden redovisar att målen delvis har uppnåtts genom att resultatet från medborgarundersökningen om rena gator/utemiljöer ligger något över genomsnitt, att klotter ligger något under genomsnitt och att uppsamlings-/återvinningsplatser ligger något under genomsnitt.

Exempel på ett kundövergripande styrkort utifrån kundperspektivet om valfrihet beskrivs i figuren.

Kommunövergripande styrkort (KUND)	SN
Kommunens verksamheter ska hålla rätt kvalitet	Styrtalet är att inga överklagade beslut ska gå kommunen emot.
	Måluppfyllelsen (måttet) redovisas vara 85%

Socialnämnden anger styrtalet 100 % som mål för hur många överklagandebeslut som inte ska gå kommunen emot. Måluppfyllelsen för år 2009 är att 85 % inte har gått kommunen emot. Det ska betraktas som ett mått på nämndens måluppfyllelse för att tillgodose det kommunövergripande målet om att kommunens verksamhet ska hålla rätt kvalitet

5. Bedömningar

Efter genomförandet av styrmodellen år 2003 sker endast marginella förändringar under ett antal år. Från år 2007 ges modellen ökat fokus med justeringar och utveckling av kommunens styrning och som genomförs från och med 2008.

Vi bedömer att motivet för justeringar av den ursprungliga styrmodellen i huvudsak hängde samman med kommunens ekonomiska utveckling. I årsbokslutet för 2007 redovisas en negativ resultaträkning på ca 9 Mkr. Resultatet förklaras av posterna för Regionaltågstationen med 3 Mkr och Citybanan med 11,3 Mkr.

En iakttagelse är att en liknande ekonomiska situation hade uppstått innan den balanserade styrmodellen genomfördes år 2003. Det negativa resultatet förklarades då av att borgensåtaganden för Ishallen hade infriats.

Konjunkturen förbättrades under åren efter 2003 och en vidareutveckling av styrsystemet tycks därför haft låg prioritet i det fortsatta utvecklingsarbetet

Effekterna ledde dock till att kommunen under de senaste åren har kommit att vidareutveckla den ursprungliga styrmodellen. Vi bedömer att det "nyvaknade" intresset för balanserad styrning är ett uttryck för kommunens ambitioner att skapa och genomföra en övergripande och sammanhållen styrning med inriktning

på både innehåll och kostnad. Med det justerade systemet bedömer vi att kommunen fortsättningsvis har goda förutsättningar att genomföra en väl strukturerad och förankrad styrprocess.

Denna granskning bedömer dock samtidigt att styrmodellens hantering av processen i praktiken måste justeras och vidareutvecklas så att den förankras och får legitimitet på alla nivåer i systemet. Det bör även finnas "trädgårdsmästare" som bevakar att styrprocessen inte tillåts "lågprioriteras" i en högkonjunktur.

Granskningen bygger på bedömningar utifrån resultatet för perioden 2008/2009. Det förbättrade resultatet och ekonomin i balans, bedöms dock så här långt mera bero på konjunkturförbättringar än på förändringar av "egen kraft". Samtidigt understryks behovet av ett väl strukturerat och förankrat styrsystem som i situationer med svag ekonomi gör det möjligt för kommunen att genomföra förändringar av "egen kraft" och med fokus på kommunens vision.

Granskningen bedömer att kommunen har en ;

- tydlig och väl genomarbetad struktur för att hantera sin planering, målstyrning, sina uppdrag/åtaganden samt verksamhetsuppföljning.
- genomtänkt teori och teknik för tillämpningen av sin styr- och ledningsprocess.
- väl dokumenterad och inom kommunens ledningsnivåer känd och relativt förankrad styrmetod

Styrmodellen har granskats med ett planerings- och verksamhetsår som erfarenhetsunderlag. Det är för tidigt att dra några mera långgående slutsatser om styrmodellens effekter på sikt.

Klart är dock att en tydlig styrstruktur behövs som gör det möjligt för kommunen att ha en övergripande styrning och resultatuppföljning. Klart är också att styrmetoden måste fortsätta att tillämpas och justeras för att eliminera brister/svagheter som granskningen identifierat. Några sådana svagheter är hur styrsystemet är omsatt i praktiken.

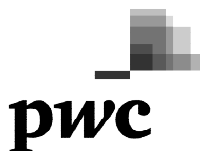
- Styrkortens mått och styrtal ger ibland inte tillräckliga förutsättningar och information för att på ett tydligt sätt kunna värdera verksamhetsresultatet och graden av måluppfyllelse.
- Styrmodellen förutsätter tydliga uppdrag, från en uppdragsgivare och som underlag för verksamhetsutförarens åtaganden. Det är en förutsättning för att styrningen ska kunna tillämpas på ett stringent sätt. Det politiska upp-

draget, främst vissa facknämnders, behöver utformas så att utförarens operativa åtaganden i förhållande till visionen synliggörs.

- Styrkortmodellens förankring och styrkortens utformning hos enheterna är ibland svagt förankrade i planerings- och uppföljningsarbetet mellan förvaltningsledning och enheter. Det gäller särskilt för några av förvaltningarna.
- Några förvaltningar har utvecklat detaljerade målbeskrivningar och åtaganden i sina styrkort medan andra har valt mera övergripande och allmänna målbeskrivningar och åtaganden.
- Den resultatredovisade måluppfyllelsen av uppdrag och åtaganden som beskrevs i 2009 års styrkort och i årsberättelsen, visar på svagheter som behöver bearbetas. Styrkortens utformning som underlag för att bedöma om målet är helt, delvis eller inte uppnått är ett relativt diffust och svårtolkat bedömningsunderlag. Vi bedömer att de värderingar som görs i resultatuppföljningen om att ett mål delvis är uppnått lika gärna skulle kunna tolkas som att målet inte är uppnått. Kriterierna för att bedöma/värdera måluppfyllelsen är med andra ord ofta otillräckliga.

Granskningen visar att styrmodellen har förbättrat förutsättningen för kommunens planerings- och styrprocess. Bl a genom bättre överblick och uppföljning av sektorernas/nämndernas koppling till kommunens övergripande och sammanhållande planerings- och verksamhetsuppdrag. Det finns dock behov av fortsatta utvecklingsinsatser i följande delar.

- Tydliga och väl förankrade uppdrag på alla uppdragsgivarnivåer.
- Klargöra och förankra kommunens gemensamma värdegrund.
- Berörda aktörers respekt för att följa kraven på en lägsta uniform nämnare om hur styrkorten ska utformas, om vad de ska innehålla och som omfattar samtliga berörda.
- Styrkorten behöver utvecklas så att även utförarna uppfattar styrtekniken som en funktionell förutsättning för att klar det egna styr- och ledningsansvaret på alla nivåer i systemet. Det balanserade styrsystemet har idag inte den legitimiteten.
- Den kanske största svagheten och största behovet av vidareutveckling är att identifiera och förbättra styrmodellen genom relevanta styrtalet, mått och indikatorer som underlag för att planera, styra och följa upp måluppfyllelsen i förhållande till visionen och uppdragsgivarnas uppdrag. Nuvarande



måttal och indikatorer är för grova och allmänna för att bedöma/värdera verksamheternas kvalitativa aspekter och kunna värdera graden av måluppfyllelse.

- För att garantera styrmodellens fortsatta behov av justerings-, bevaknings- och förankringsinsatser bör systemvårdare utses med legitimitet av bevaka kommuns styrmodell.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att den styrmodell som kommunen vidareutvecklat och genomfört är en seriös styrmetod för att hålla samman och styra verksamheten utifrån innehållsmässiga och kvalitativa aspekter med fokus på kommunens vision och kommunlednings övergripande uppdrag.

Den styrteknik som genomförts ger förbättrade förutsättningar/möjligheter för det politiska systemet att kunna utöva insyn och få återkoppling på vad som görs och uppnås inom kommunens olika verksamheter. De vill säga ökade förutsättningar för det politiska systemets uppdragsstyrning.