

Granskning av målstyrning

Höörs kommun

November 2022

Jenny Theander, projektledare


























Caroline Tham Johansson, projektmedarbetare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Höörs kommun genomfört en granskning av målstyrningen i Höörs kommun. Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag för att bedöma om styrelse och nämnder arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för uppnåendet av fullmäktiges mål.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, nämnden för kultur, arbete och folkhälsa samt tillstånds- och tillsynsnämnden inte helt arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för uppnåendet av fullmäktiges mål.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	KS	BUN	TTN	KAF	SN
Säkerställer nämnden att verksamhetens prioriteringar ligger i linje med fullmäktiges mål?					
Är de valda indikatorerna utformade på ett sätt så att de mäter det som de är avsedda att mäta?					
Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra?					
Fungerar systemet (de administrativa arrangemangen) för målstyrning på ett sätt som stödjer styrning och ledning på operativ nivå?					
Bedriver styrelsen och nämnderna en tillräcklig uppföljning och rapportering av verksamhetens måluppfyllelse samt fattar beslut om åtgärder vid avvikelser?					

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utarbeta och fastställa en övergripande struktur för målstyrningen i Höörs kommun.
- Utarbeta och fastställa en gemensam struktur för genomförande av riskanalyser kopplat till målstyrningen om ambitionen är att nämnderna ska genomföra riskanalyser i samband med framtagande av prioriterade områden och aktiviteter.
- Utveckla arbetet med indikatorer om ambitionen är att nämnderna ska utveckla indikatorer kopplat till målstyrningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Prioriterade områden som grund för arbetet med fullmäktiges mål	6
Utvecklingsmöjligheter avseende arbetet med indikatorer	9
Avsaknad av riskbedömning kring mål och uppdrag	11
Nära dialog och kommunövergripande samarbete	12
Uppföljning av verksamheten	13
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Sammanfattande bedömning och beskrivning för respektive nämnd	18

Inledning

Bakgrund

Målstyrningen är den grundläggande styrmodellen inom i stort sett all offentlig verksamhet, såväl nationellt som internationellt. I Sverige har målstyrningen diskuterats och införts som styrmodell sedan mitten av 1980-talet. Idag är det vanligt att fullmäktige har antagit mål som är mer att betrakta som visioner eller viljeyttringar. Gemensamt för dessa är att de behöver åtföljas av mätbara indikatorer för att ha en styrande effekt.

En viktig utgångspunkt är att vid prioriteringen av mål diskutera och utgå från vad som är de strategiskt viktiga problemen/frågeställningarna inom verksamheten/målområdet. Till dessa prioriterade områden sätts mål som utgår från en faktabaserad kunskap om nuläget i kommunen. De resultatindikatorer som ska kopplas till målen bör vara stabila och ha en solid grund byggd på mätbara fakta samt kunna följas över tid. Utan denna koppling blir målstyrningen uddlös. Eftersträvansvärt är att kunna bryta ned målen och följa resultaten på enhets- och individnivå. Först då skapas en röd tråd i styrningen, ledningen och utvecklingen.

Hörs kommun har fyra mål som omfattar alla kommunala verksamheter. Målen är framarbetade och antagna av kommunfullmäktige. Målen bygger på Hörs kommuns vision 2025. Det innebär att målen som Kommunfullmäktige har satt särskilt berör medborgare, verksamhet och ekonomi. Målen utgör en viktig del i kommunens verksamhetsstyrning som tillsammans med ekonomistyrningen visar vad kommunen ska uppnå och utveckla.

Syfte och revisionsfrågor

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

Revisionsfrågor:

- Säkerställer nämnden att verksamhetens prioriteringar ligger i linje med fullmäktiges mål?
- Är de valda indikatorerna utformade på ett sätt så att de mäter det som de är avsedda att mäta?
- Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra?
- Fungerar systemet (de administrativa arrangemangen) för målstyrning på ett sätt som stödjer styrning och ledning på operativ nivå?
- Bedriver styrelsen och nämnderna en tillräcklig uppföljning och rapportering av verksamhetens måluppfyllelse samt fattar beslut om åtgärder vid avvikelser?

I rapporten används begreppet nämnd för både nämnder och kommunstyrelsen.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterier för granskningen: Kommunallag 6:6, styrelsens och nämndernas reglementen, budget 2022 (fastställd av kommunfullmäktige), andra styrande kommunala dokument på kommunfullmäktigenivå (eller på uppdrag av kommunfullmäktige).

Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att avse kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, tillstånds- och tillsynsnämnden, nämnden för kultur, arbete och folkhälsa samt socialnämnden. Kommunstyrelsen har två roller, dels som ansvarig nämnd för viss verksamhet och dels som styrelse med det samlade ansvaret för beredning av ärenden till kommunfullmäktige. Denna granskning har främst fokuserat på kommunstyrelsens roll som nämnd.

Granskningen har huvudsakligen avgränsats till revisionsåret 2022. År 2021 kommer dock till viss del beröras vad avser uppföljning på helåret eftersom detta inte finns klart för 2022 innan dess att granskningen ska redovisas.

Metod

Granskningen har skett genom intervjuer och dokumentstudier.

Dokumentgranskning har bland annat skett av centrala styrdokument, nämndbudgetar, nämndernas verksamhetsplaner, dokumenterade uppföljningar samt protokoll för tidsperioden januari - oktober 2022.

Intervjuer har genomförts med: nämndernas presidier (bortsett från tillstånds- och tillsynsnämndens presidie), berörda sektorschefer¹ samt en gruppintervju. I gruppintervjun deltog verksamhetsrepresentanter från samtliga sektorer utom social sektor.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

¹ Frågor till sektorschef för kommunstyrelsen ställdes skriftligt, i rapporten återges informationen från sektorschefen för kommunstyrelsen liksom för övriga, ändå som "intervju".

Granskningsresultat

Prioriterade områden som grund för arbetet med fullmäktiges mål

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnden att verksamhetens prioriteringar ligger i linje med fullmäktiges mål?

lakttagelser

Enligt reglemente för kommunstyrelsen (antaget av kommunfullmäktige 2018-12-19 §18) ska kommunstyrelsen *Leda och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten*. Det finns inget dokument som i sin helhet vidare beskriver målstyrningsprocessen för Höörs kommun.

Av Höörs kommuns budget för 2022-2024 (beslutad 2021-06-01 §118) framgår kommunfullmäktiges fyra mål. Enligt genomförda intervjuer finns det inget krav på att respektive nämnd ska rapportera på varje fullmäktigemål, utan nämnden rapporterar på de mål som bedöms väsentliga för nämndens verksamhet.

Kommunfullmäktigemålen är:

- Medborgarna och företagarna är en resurs i Höörs samhällsutveckling och ska tas tillvara på ett positivt och lösningsfokuserat sätt
- God livsmiljö för alla
- Förskole- och skolverksamhet med hög kvalitet och lärmiljö
- Långsiktig och hållbar ekonomi och miljö

För styrelsen och samtliga nämnder framgår av intervjuerna att en kontinuerlig dialog mellan nämnd och tjänstepersoner i sektorn är en viktig del i att säkerställa ändamålsenliga prioriteringar i verksamheten.

Kommunstyrelsen - Av *Budget 2022 för kommunstyrelsen* (antagen av styrelsen 2021-11-23 §230) framgår att kommunstyrelsen fokuserar på tre av kommunfullmäktiges fyra mål. *Medborgarna och företagarna är en resurs i Höörs samhällsutveckling och ska tas tillvara på ett positivt och lösningsfokuserat sätt, God livsmiljö och boende för alla samt Långsiktig och hållbar ekonomi och miljö*. Under vart och ett av dessa tre mål finns en beskrivning av vad kommunstyrelsen ska arbeta med under året. Av intervjuer med sektorn samt förtroendevalda framgår att sektorsledningen arbetar fram aktiviteter kopplade till de av fullmäktiges mål som nämnden fokuserar på och beslutar därefter om dessa aktiviteter. Aktiviteterna är årliga men kan ligga kvar under längre tid. De förtroendevalda upplever att det är trögrörliga frågor som måste ses över tid. De förtroendevalda beskriver att alla nämnder har indikatorer kopplat till prioriterade områden eller aktiviteter och att det är genom att först besluta om aktiviteter och indikatorer och sedan följa upp dessa som nämnden säkerställer att prioriteringarna ligger i linje med fullmäktiges mål.

Barn- och utbildningsnämnden - I *Barn- och utbildningsnämndens budget 2022 och VEP 2023-2024 (beslutad 2021-11-08, § 91)* lyfts kommunfullmäktigemålet *Förskole- och skolverksamhet med hög kvalitet och god lärmiljö*. Kopplat till målet finns tre prioriterade områden. De prioriterade områdena utarbetades redan 2019 (2019-10-21, BUN §61) i samband med att kommunfullmäktigemålen beslutades och är utarbetade gemensamt av förvaltningen och de förtroendevalda för vidare beslut av nämnden. I budgeten finns också ett antal utvecklingsområden kopplade till de prioriterade områdena.

Av intervjun med sektorn framgår att ekonomisk fördelning är en del i nämndens arbete med att säkerställa att verksamhetens prioriteringar ligger i linje med fullmäktiges mål. Barn- och utbildningsnämnden fattade till exempel 2019 beslut om en resursfördelningsmodell för det interna grundbeloppet 2020 med syftet att bidra till en ökad likvärdighet (BUN 2019/246 § 48). Beslut om förlängning av motsvarande togs i budget 2021 och 2022.

Socialnämnden - Av socialnämndens budget framkommer att nämnden utarbetar fokusområden samt tillhörande aktiviteter för samtliga kommunfullmäktigemål (*Budget 2022 OCH VEP 2023–2024 för socialnämnden antagen av nämnden 2021-11-25 §129*). Som ett exempel har nämnden för fokusområdet "Samhällskontraktet" beslutat om tre aktiviteter; *Tydliggöra socialtjänstens uppdrag, utveckla salutogena (hälsofrämjande) arbetssätt samt utveckla familjerådslagsarbetet*. De förtroendevalda beskriver att nämnden varje år får ett antal fokusområden presenterade för sig från sektorn av vilka de väljer ut några. För respektive fokusområde utarbetas sedan aktiviteter. I arbetet med prioritering av fokusområden säkerställer nämnden att dessa ligger i linje med aktuell lagstiftning. Av intervjuer med de förtroendevalda samt sektorn framgår att nämnden varje år beslutar om fokusområden utifrån kommunfullmäktigemålen. Områdena ligger dock ofta kvar under mer än ett år.

Nämnden för kultur, arbete och folkhälsa - Av nämndens budget för 2022 (*Budget 2022 OCH VEP 2023-2024, nämnden för kultur, arbete och folkhälsa antagen av nämnden 2021-11-30 §75*) framgår att budgeten omfattar fem prioriterade områden för året och att det för dessa finns en beskrivning av vad nämnden ska arbeta med. De fem prioriterade områdena är: *Öka andelen självförsörjande kommunmedborgare, folkhälsa, tvärsektoriellt förebyggande arbete för unga, ökad närvaro i skolan samt ungas delaktighet*. Aktiviteter och indikatorer har utarbetats för samtliga fullmäktigemål och har fastställts i dokumentet *Kultur, arbete och folkhälsas fokusområde 2022 (Fokusområde 2022, Antagna 2022-02-08 § 7)*. Av intervjun med sektorn framgår att nämnden bryter ner kommunfullmäktigemålen i fokusområden och indikatorer samt att de har beslutat om fokusområden och tillhörande indikatorer för ett år i taget men att de ofta ligger kvar längre än så.

Tillstånds- och tillsynsnämnden - Tillstånds- och tillsynsnämnden har ansvar för miljöverksamheten samt bygglovsverksamheten vad avser myndighetsutövning. Nämnden har ingen egen budget eftersom det strategiska arbetet och budgetarbetet ligger under kommunstyrelsen. Dialogen mellan kommunstyrelsen och tillstånds- och

tillsynsnämnden upplevs av intervjuade tjänstepersoner vara särskilt viktigt utifrån det delade ansvaret.

Nämnden beslutar årligen om verksamhetsplan för såväl miljöverksamheten som bygglovsverksamheten (*Verksamhetsplan för bygglovsavdelningen Tillstånd- och tillsynsnämnden (antagen 2022-02-09 §16)*, *Verksamhetsplan för miljöenheten Tillstånd- och tillsynsnämnden (antagen 2022-02-09 §17)*).

Av *Verksamhetsplan för bygglovsavdelningen Tillstånd- och tillsynsnämnden* framgår att nämnden har beslutat om ett antal aktiviteter kopplade till kommunfullmäktiges samtliga fyra mål. Utöver detta har nämnden fyra prioriterade områden med tillhörande mål som är knutna till bygglovsavdelningens administrativa grunduppdrag.

Av *Verksamhetsplan för miljöenheten Tillstånd- och tillsynsnämnden 2022* framgår att nämnden har beslutat om ett antal aktiviteter kopplade till kommunfullmäktiges samtliga mål. Utöver det som knyter an till kommunfullmäktiges mål har nämnden fyra mål samt tre särskilt prioriterade områden för 2022. I verksamhetsplanerna har nämnden inte beslutat om några indikatorer med koppling till uppföljning av de aktiviteter som relaterar till kommunfullmäktigemålen.

Bedömning

Säkerställer nämnden att verksamhetens prioriteringar ligger i linje med fullmäktiges mål?

KS, BUN, SN, KAF, TTN - Ja

Bedömningen grundar sig i att samtliga nämnder har antagit en eller flera av följande delar: prioriterade områden/fokusområden, aktiviteter och indikatorer som knyter an till kommunfullmäktigemålen. De prioriterade områden/fokusområden, aktiviteter och indikatorer som antagits bedöms på ett övergripande plan vara ändamålsenliga mot bakgrund av verksamheternas uppdrag och innehållet i kommunfullmäktigemålen. I några fall är beskrivna aktiviteter inte så tydligt definierade i budgetar och verksamhetsplaner. Det kan bidra till svårigheter i att bedöma en enskild aktivitets effekt samt svårigheter i bedömning av måluppfyllelse. Exempel är t ex

- för tillsyn- och tillståndsnämnden - *Samverka med övriga enheter för att skapa goda förutsättningar för att medborgare ska bo och vistas i vår kommun*
- för nämnden för kultur, arbete och folkhälsa - *Värdegrundsarbete*
- för kommunstyrelsen ett utdrag avseende digitalisering - *Behovet av att förenkla och effektivisera våra administrativa processer både internt och externt för våra medborgare har hög prioritet i vår verksamhetsutveckling.*

Tre av fem nämnder rapporterar mot samtliga kommunfullmäktigemål, en nämnd mot ett av målen samt en nämnd mot tre av fyra mål. Nämndernas sammantagna prioriteringar täcker därför samtliga av kommunfullmäktiges mål.

Utvecklingsmöjligheter avseende arbetet med indikatorer

Revisionsfråga 2: Är de valda indikatorerna utformade på ett sätt så att de mäter det som de är avsedda att mäta?

lakttagelser

Utöver indikatorer för några av nämnderna finns också indikatorer för respektive kommunfullmäktigemål. Bedömningen av måluppfyllelse av kommunfullmäktigemålen görs mot bakgrund av indikatorerna för kommunfullmäktigemålen samt mot bakgrund av genomförda aktiviteter för respektive nämnd.

Nämnderna arbetar med och följer en bred flora av indikatorer i till exempel kvalitetsrapporter och i rapporteringar till myndigheter men som inte rapporteras inom ramen för målarbetet. I denna granskning fokuserar vi på de indikatorer som är kopplade till målstyrning avseende kommunfullmäktigemålen.

Kommunstyrelsen - I intervjun med de förtroendevalda framgår att alla nämnder har tagit fram indikatorer för verksamheten och att det upplevs vara viktigt för att skapa samband och förståelse. De lyfter samtidigt att uppföljningen av indikatorer behöver utvecklas och att man därför har anställt en controller som bland annat ska arbeta med detta. I intervjun med sektorn framgår att det inte har utarbetats några indikatorer för nämnden. Av *Budget 2022 för kommunstyrelsen* framgår att kommunstyrelsen fokuserar på tre av kommunfullmäktiges fyra mål. Under vart och ett av dessa tre mål finns en beskrivning av vad kommunstyrelsen ska arbeta med under året men inga indikatorer är kopplade till aktiviteterna. Vid sakgranskning framförs att kommunstyrelsen inte har några andra indikatorer för kommunfullmäktiges och att dessa följs upp i delårsrapport och årsredovisning.

Barn- och utbildningsnämnden - Av intervjun med sektorn framgår att det har varit en omfattande process att ta fram prioriterade områden och indikatorer. Det som rapporteras till nämnden är utvecklingen för de indikatorer där man hittat intressanta fynd i analysen. De använder kvalitativa och kvantitativa mått men sektorn är måna om att det som följs upp går att mäta och att det inte blir en subjektiv bedömning. I *Barn- och utbildningsnämndens åtgärder för att bidra till Kommunfullmäktiges mål 2019- 2023 (2019-10-21 BUN §61)* framgår att "Det fortsatta arbetet innebär att indikatorer för uppföljning och utvärdering utarbetas inom barn- och utbildningssektorn". Av dokumentet *BUN Styrdokument mål, systematiskt kvalitetsarbete och organisation* beskrivs ett antal indikatorer kopplade till sektorns prioriterade områden. Dokumentet är inte beslutat av nämnden. Indikatorerna är: *Andelen behöriga elever till gymnasieskolan, Nationella prov jämfört med slutbetyg, Elevers frånvaro, Antal kränkningar, Andel legitimerade pedagoger, Digitala lärverktyg och digital kompetens.*

Av intervjun med sektorn framgår att det ibland kan finnas utmaningar i arbetet med att utforma och följa indikatorer. Det kan till exempel handla om att det finns skillnader mellan kommunens uppföljning och statistik från andra källor eller svårigheter i att göra bedömningar av små procentuella förändringar. De förtroendevalda lyfter att det kan

finnas utmaningar i uppföljning av indikatorer avseende till exempel incidentrapporteringen eftersom det är svårt att avgöra om en ökning beror på fler incidenter eller om det är fler som rapporterar. Ett ytterligare exempel på utmaningar är uppföljning avseende hemmasittare som landar i *en* indikator även om de bakomliggande faktorerna kan vara flera. Till exempel kan det vara barn med ångest men där utfallet endast landar i en närvarandindikator. Nämnden upplever att det skulle vara värdefullt att ha en mer utvidgad diskussion om hur man mäter.

Socialnämnden - Av *Budget 2022 och VEP 2023–2024 för socialnämnden* framgår att nämnden inte har antagit indikatorer kopplat till fokusområdena. Detta verifieras också av intervjuer med sektorn. Vidare framkommer att de upplever att det som är relevant att mäta är svårt att mäta och att de därför valt att anta aktiviteter för respektive prioriterat område och att kommunfullmäktigemålen följs upp med indikatorer på kommunledningsnivå.

Nämnden för kultur, arbete och folkhälsa - Av intervjun med sektorn framgår att de arbetar med att få in mer kvalitativa indikatorer, såsom att titta på rutiner och hur saker utförs, med syfte att få en bättre helhetsbild av verksamheten. De kvalitativa måtten upplevs också vara viktiga framförallt för de delar av verksamheten, till exempel badverksamheten, som inte är lagstyrda. Av intervjun med sektorn såväl som med de förtroendevalda framgår att de har utarbetat indikatorer per år men att de ligger kvar längre än så. Nämnden upplever att indikatorerna är viktiga som kontrollpunkter för att se om utvecklingen går i riktning mot de prioriterade områdena. Av *Kultur, arbete och folkhälsas fokusområde 2022 (Fokusområde 2022, antagna av nämnd 2022-02-08 § 7)* framgår att nämnden har utarbetat indikatorer och att dessa har direkt koppling till nämndens fokusområden. Indikatorerna är till stor del kvantitativa med fokus på att följa upp antal eller andel deltagare, aktiviteter, besökare etc.

Tillstånds- och tillsynsnämnden - Av intervjun med sektorn framgår att nämnden följer ett antal indikatorer och får rapportering av dessa kontinuerligt. Utöver förväntningar från nämnden finns det också en efterfrågan på viss uppföljning nationellt samt från länsstyrelsen med flera. Inom miljöområdet har man med anledning av detta bildat en grupp i Skåne för att tillsammans utarbeta indikatorer utifrån rekommendationer från Sveriges kommuner och regioner (SKR). Även inom bygglovsverksamheten finns det en samverkan med andra kommuner. Jämförelser mellan kommuner upplevs ge ett mervärde för att lättare kunna mäta effektivitet i verksamheten.

Av *Verksamhetsplan för bygglovsavdelningen Tillstånd- och tillsynsnämnden* samt i *Verksamhetsplan för miljöenheten Tillstånd- och tillsynsnämnden 2022* beskrivs inga indikatorer kopplade till de aktiviteter som utarbetats för respektive kommunfullmäktigemål och inte heller för övriga mål eller prioriteringar som beskrivs i verksamhetsplanerna. Däremot presenteras i *Uppföljning av bygglovsverksamheten september 2022 (2022-10-05, §104)* mål och indikatorer. Indikatorer som följs är genomsnittlig tid för bygglovshandläggning, antal ansökta/registrerade bygglov och anmälningar, antal beslutade bygglov/anmälningar samt antal avslutade ärenden. I kvartalsuppföljningen för miljöenheten (2022-06-15) följs ett stort antal indikatorer upp.

Det är till exempel antal tillsynstimmar per inspektör, antal inspektioner/handläggare, öppna ärenden/handläggare samt total ärendemängd.

Bedömning

Är de valda indikatorerna utformade på ett sätt så att de mäter det som de är avsedda att mäta?

KS, SN, - *Nej.*

BUN, KAF, TTN - *Delvis*

Bedömningen grundar vi i att kommunstyrelsen och socialnämnden samt motsvarande sektorer inte har utvecklat eller antagit några indikatorer kopplat till fullmäktiges mål. Barn- och utbildningsnämnden har inte antagit några indikatorer men indikatorer finns i ett separat dokument och knyter väl an till de tre prioriterade områdena. Indikatorerna är något vagt beskrivna och för en av indikatorerna är det otydligt hur den ska mätas (*Digitala lärverktyg och digital kompetens*). Nämnden för kultur, arbete och folkhälsa har antagit indikatorer. Dessa är direkt kopplade till nämndens fokusområden och majoriteten bedöms mäta det som är avsett att mäta. I några fall är indikatorerna dock mer utformade som aktiviteter, till exempel *Utveckla samarbetet med AF, Komvux, IFO, företagarna, föreningar* och i några fall är de otydligt formulerade och/eller så är det otydligt hur de ska mätas. Till exempel *Mätning av delaktighetsaktiviteter på Kulturgården*. Tillstånds- och tillsynsnämnden har i verksamhetsplanerna för miljöenheten respektive bygglovsenheten inte antagit några indikatorer. Indikatorer följs dock upp i uppföljningar för respektive verksamhet. För bygglovsenheten täcker indikatorerna väl den del som berör handläggningstider, men inte fullt ut övriga prioriterade områden. För miljöenheten följs ett stort antal indikatorer upp, dessa täcker dock inte fullt ut samtliga aktiviteter som utarbetats för kommunfullmäktigemålen.

Avsaknad av riskbedömning kring mål och uppdrag

Revisionsfråga 3: Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra?

lakttagelser

Vid intervjuerna framkommer att nämnder och sektorer inför framtagandet av prioriterade områden och/eller aktiviteter har genomfört olika former av dialoger och workshops. Dessa tillfällen har involverat såväl nämnder som sektorer i olika omfattning. Av intervjuerna framkommer också att det inte har genomförts någon riskbedömning avseende vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra. Av inhämtade dokument kan vi inte heller spåra att respektive nämnd har gjort en sådan riskbedömning. De riskbedömningar som identifierats avser intern kontroll. Flera nämnder och sektorer nämner i intervjuer att arbetet med intern kontroll utgör en del i kommunens arbete för att nå målen, men vid genomgång av dokumentation avseende intern kontroll täcker detta inte arbetet inom ramen för fullmäktigemålen.

Enligt intervjuer med sektorer och förtroendevalda har det på kommunövergripande nivå inför förra mandatperioden genomförts dialoger och workshops för sektorer och nämnder innan dess att kommunfullmäktigemålen antogs. Det har också gjorts en

riskanalys avseende intern kontroll på kommunövergripande nivå som ska ligga till grund för nämndernas interna kontrollplaner².

Vid sakgranskning framkommer att kommunstyrelsen har gjort en bedömning att riskbedömning inte behöver genomföras på de målen som anses bli uppfyllda. Gällande befolkningstillväxten så pågår ett arbete med att riskbedöma om målen riskerar att inte uppfyllas.

Bedömning

Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra?

KS, BUN, SN, KAF, TTN - Nej.

Bedömningen grundar vi på att ingen av nämnderna har gjort en riskbedömning avseende vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att genomföra och uppnå.

Nära dialog och kommunövergripande samarbete

Revisionsfråga 4: Fungerar systemet (de administrativa arrangemangen) för målstyrning på ett sätt som stödjer styrning och ledning på operativ nivå?

lakttagelser

Samtliga intervjuade tjänstepersoner beskriver att de har ett väl fungerande administrativt arbete kring målstyrningen. Flera framhåller dels att det är en liten organisation dels att det finns en god och kontinuerlig dialog mellan förtroendevalda och tjänstepersoner samt mellan tjänstepersoner. Kommunens ledningsgrupp (samliga sektorschefer) träffas varje vecka och vid dessa tillfällen ges möjlighet att diskutera uppkomna frågor och saker kan hanteras direkt. Dessa faktorer bidrar till att de i dagsläget inte anser att det finns ett behov av ett systemstöd eller andra strukturer för att bedriva administrationen kring målstyrningsarbetet. I samband med bland annat delårsrapportering och årsredovisning skickar kommunledningskontoret ut instruktioner och mallar att fylla i. Vi har tagit del av bland annat *Anvisningar till delårsrapport 2022 (2021-05-20)*, *Mall för måluppfyllelse Delår 2022* samt exempel på budgetskrivelser för nämnderna som också utgör en mall. För att ytterligare utveckla och samordna arbetet med målstyrningen har det på kommunledningskontoret nyligen anställts en controller.

Av intervjuerna framgår att det i jämförelse med tidigare (innan senast genomförda omorganisation) nu ligger mer ansvar på kommunstyrelsen att samordna målstyrningsarbetet och att mycket av samordningen och analysarbetet på kommunövergripande nivå sker i kommunens ledningsgrupp där samtliga sektorschefer

² Kommunledningsförvaltningen har tagit fram risk- och väsentlighetsanalysen 2022 (beslutad av kommunstyrelsen 2022-02-15 §37) som ska ligga till grund för kommunstyrelsens interna kontrollplan 2022 samt utgöra stöd för nämndernas arbete med riskanalyser och interna kontrollplaner. I risk- och väsentlighetsanalysen framgår olika granskningsområde kopplat till bland annat kommunfullmäktiges mål långsiktig och hållbar ekonomi och miljö. Områdena som är inkluderade i den interna kontrollplanen är inte direkt kopplade till fullmäktigemålen.

finns med. Kommunfullmäktigemålen följs upp av centrala ledningsgruppen inför delårsrapport och bokslut.

Bedömning

Fungerar systemet (de administrativa arrangemangen) för målstyrning på ett sätt som stödjer styrning och ledning på operativ nivå?

KS, BUN, SN, KAF, TTN - Ja.

Bedömningen grundar vi i att kommunledningskontoret tillhandahåller instruktioner och mallar som sektorerna får i uppdrag att fylla i inför till exempel budget, delårsbokslut och årsbokslut. Samtliga sektorer upplevs också vara nöjda med de administrativa strukturer som finns avseende målstyrningen. En liten organisation som bidrar till en kontinuerlig och nära dialog samt att kommunens ledningsgrupp tar ansvar för det kommunövergripande analysarbetet bedöms vara viktiga anledningar till ett välfungerande arbete.

Uppföljning av verksamheten

Revisionsfråga 5: Bedriver styrelsen och nämnderna en tillräcklig uppföljning och rapportering av verksamhetens måluppfyllelse samt fattar beslut om åtgärder vid avvikelser?

lakttagelser

Av kommunstyrelsen reglemente framgår att en del i kommunstyrelsens uppdrag är att se till att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas samt om den ekonomiska ställningen under budgetåret.

Den styrning som finns kopplat till uppföljning av målen utgörs av anvisningar för delårsrapport och verksamhetsberättelse till sektorerna samt av mall för måluppfyllelse till sektorerna. I anvisningarna finns inga krav på rapportering av måluppfyllelse utan endast på rapportering av periodens händelser, prioriterade områden samt ekonomisk utvärdering, utfall och helårsprognos. I *Mall för måluppfyllelse*, ska sektorerna göra en bedömning av utvecklingen för de aktiviteter som ska genomföras samt en bedömning av måluppfyllelse utifrån detta. Ifylld mall rapporteras till kommunledningskontoret och underlaget används i diskussioner för att bedöma måluppfyllelsen för kommunen i sin helhet och för uppföljning av fullmäktigemålen i kommunens samlade delårs- och årsredovisning. Underlaget behandlas inte i nämnden.

Vid intervjuer och dokumentationsgenomgång framkommer att gemensamt för nämnderna är att uppföljning av prioriterade områden, aktiviteter och indikatorer relaterat till kommunfullmäktigemålen främst sker via delårsrapport och årsredovisning samt ibland genom muntlig rapportering till nämnderna.

Kommunstyrelsen - I verksamhetsberättelsen för 2021 (antagen av styrelsen, 2022-03-22 §60) görs en beskrivning av kommunstyrelsens aktiviteter kopplat till kommunfullmäktiges mål *Långsiktig och hållbar ekonomi och miljö, Medborgarna och företagarna är en resurs i Höörs samhällsutveckling och ska tas tillvara på ett positivt och lösningsfokuserat sätt* samt *God livsmiljö och boende för alla*. Ingen bedömning av

måluppfyllelse görs. Kommunledningskontoret har i *Mall för måluppfyllelse* rapporterat aktiviteter på de fullmäktigemål som lyfts i nämndens budget. På målen *långsiktig och hållbar ekonomi och miljö* samt *Medborgarna och företagarna är en resurs i Höörs samhällsutveckling och ska tas tillvara på ett positivt och lösningsfokuserat sätt*, är det oklart om målet är uppfyllt eller inte.

I ekonomisk månadsuppföljning februari 2022 (antagen av styrelsen, 2022-03-22 §55) beslutar kommunstyrelsen att trots att socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden prognostiserar ett budgetunderskott för året kräver kommunstyrelsen inga ytterligare åtgärder eftersom större skatter och generella statsbidrag gör att kommunen prognostiserar ett bättre resultat än budgeterat.

I kommunstyrelsens delårsrapport per augusti 2022 (antagen av styrelsen, 2022-10-25 §5) har kommunstyrelsen rapporterat på motsvarande sätt som i verksamhetsberättelsen 2021. Beskrivningen är till stor del lik den som görs i nämndens budget. Ingen bedömning av måluppfyllelse görs. Kommunledningskontoret har i *Mall för måluppfyllelse* rapporterat på de fullmäktigemål som lyfts i nämndens budget. I delårsrapporten redovisas ekonomisk utvärdering, utfall och helårsprognos. Kommunstyrelsen beskriver att de beräknar hålla den tilldelade budgetramen och att inga åtgärder behöver vidtas.

Barn- och utbildningsnämnden - I barn- och utbildningsnämndens verksamhetsberättelse 2021 (antagen av nämnden, 2022-02-07 §7) görs en uppföljning mot bakgrund av de tre prioriterade områdena. Indikatorerna *Behörighet till gymnasiet, nationella prov jämfört med slutbetyg, kränkande behandling, närvaro samt legitimerad personal* följs upp. Vad avser *digitalt stöd* görs en beskrivning av de aktiviteter som genomförts. Ingen bedömning av måluppfyllelse görs. Barn- och utbildningssektorn har i *Mall för måluppfyllelse* rapporterat på kommunfullmäktigemålet som avser förskola och skola. I denna uppföljning görs en mätbar uppföljning av behörighetsgrad. I övrigt nämns arbetet med närvaro.

I barn- och utbildningsnämndens delårsrapport per augusti 2022 (antagen av nämnden 2022-09-19 §76) görs en beskrivning av nämndens aktiviteter kopplat till kommunfullmäktiges mål *Förskole- och skolverksamhet med hög kvalitet och god lärmiljö* och en beskrivning kring de prioriterade områden återfinns. I delårsrapporten följs indikatorn kopplat till kommunfullmäktigemålet upp - *Andelen behöriga i kommunala skolor till gymnasieskolans yrkesprogram ska öka jämfört med 2018*. Av övriga indikatorer som vi inhämtat information om i relation till målstyrningen nämns kränkningar i delårsrapporten, men utan mätbar uppföljning. Övriga indikatorer följs inte upp. Ingen bedömning av måluppfyllelse görs. Barn- och utbildningssektorn har i *Mall för måluppfyllelse* rapporterat på kommunfullmäktigemålet som avser förskola och skola. I denna uppföljning görs en mätbar uppföljning av behörighetsgrad. I övrigt nämns individuella digitala verktyg och arbetet med närvaro. I delårsrapporten redovisas ekonomisk utvärdering, utfall och helårsprognos. Nämnden rapporterar ett antal åtgärder för budget i balans. Barn- och utbildningsnämnden beslöt till exempel redan 2021 om att införa den relativa närhetsprincipen. Förändringen innebär en

resursoptimering som kommunövergripande långsiktigt leder till läsårsvisa kostnadsminskningar för personal och lokaler.

Vid protokollsgenomgång redovisas ekonomisk månadsuppföljning vid sammanträdena 2022-03-21 och 2022-05-16 för nämnden.

Socialnämnden - I nämndens verksamhetsberättelse 2021 (antagen av nämnden 2022-02-10 §8) samt i delårsrapporten 2022 (antagen av nämnden 2022-10-06 §100) beskrivs hur de aktiviteter som är kopplade till beslutade fokusområden har omsatts i praktiken. Ingen bedömning av måluppfyllelse görs. Social sektor har inte återrapporterat i *Mall för måluppfyllelse* för delår eller i samband med årsbokslut.

I socialnämndens delårsrapport per augusti 2022 redovisas ekonomisk utvärdering, utfall och helårsprognos. Nämnden rapporterar om en prognostiserad negativ budgetavvikelse som till stor del härleds till volymökningar. Verksamheten arbetar aktivt med olika aktiviteter för att effektivisera verksamheten. En genomlysning av socialnämndens ekonomi och interna ekonomiprocesser pågår och förväntas vara klar till 2023. Kommunstyrelsen beslutar också, som tidigare nämnts, i ekonomisk månadsuppföljning februari 2022 att trots att socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden prognostiserar ett budgetunderskott för året inte kräva några ytterligare åtgärder av nämnden.

Vid protokollsgenomgång redovisas ekonomisk månadsredovisning IFO varje månad och ekonomisk månadsredovisning för socialnämnden redovisas 2022-03-24 och 2022-05-19. Av intervjuer framkommer att nämnden följer upp verksamheten via patientsäkerhetsberättelsen (*Patientsäkerhetsberättelse för år 2021 och Kvalitetsberättelse 2021 för Social sektor Äldreomsorg* antagen av nämnden 2022-03-24 §22). I berättelsen återfinns ett avsnitt kring resultat, analys och åtgärder.

Nämnden för kultur, arbete och folkhälsa - I verksamhetsberättelse 2021 (antagen av nämnden 2022-02-08 §6) beskrivs ett antal aktiviteter som genomförts under året. Uppföljning görs mot bakgrund av kommunfullmäktigemålen, och inte kopplat till några prioriterade områdena. I dokumentet *Mall för måluppfyllelse* har sektorn rapporterat måluppfyllelse samt beskrivit aktiviteter som utförts.

I delårsrapporten för nämnden (antagen 2022-10-04 §49) följs ett antal prioriterade områden upp genom en beskrivning av olika aktiviteter som gjorts eller ska göras. Områdena avser *Bad- och sportcentrum, förebyggande arbete för barn och unga, integration och arbetsmarknad samt svenska för invandrare*. I nämndsbudgeten omnämns de prioriterade områdena som; *Öka andelen självförsörjande kommunmedborgare, folkhälsa, tvärsektoriellt förebyggande arbete för unga, ökad närvaro i skolan samt ungdomars delaktighet*. De indikatorer som fastslagits i dokumentet *Fokusområde KAF 2022, antagna 2022-02-08* följs inte upp på ett heltäckande sätt. I dokumentet *Mall för måluppfyllelse* har sektorn rapporterat måluppfyllelse samt beskrivit aktiviteter som utförts. I delårsrapporten redovisas

ekonomisk utvärdering, utfall och helårsprognos. Prognosen för helåret beräknas följa budget.

Vid protokollsgenomgång redovisas ekonomisk månadsuppföljning för nämnden vid sammanträdena 2022-05-17 (§21) och 2022-06-14 (§38).

Tillstånds- och tillsynsnämnden - I *Uppföljning av verksamhetsåret 2021 (2022-02-09 §18)* för bygglovsverksamheten är uppföljningen motsvarande den som görs i uppföljningen per september månad, se nedan beskrivning. Motsvarande uppföljning för verksamhetsår 2021 avseende miljöenheten har vi inte tagit del av. Tillstånds- och tillsynsnämndens verksamhet är till liten del synliggjord i *Mall för måluppfyllelse* från kommunledningskontoret avseende verksamhetsåret 2021.

Tillstånds- och tillsynsnämnden har tagit del av kommunstyrelsens delårsrapport (2021-10-13 §119). I kommunstyrelsens delårsrapport görs en beskrivning av några aktiviteter kopplat till tillstånds- och tillsynsnämndens verksamhet. I tillsyns- och tillsynsnämndens *Uppföljning av bygglovsverksamheten september 2022* följs ett antal indikatorer upp. Indikatorer som följs upp avser *genomsnittlig tid för bygglovshandläggning, antal ansökta/registrerade bygglov och anmälningar, antal beslutade bygglov/anmälningar samt antal avslutade ärenden*. Uppföljningen täcker delvis de aktiviteter som i verksamhetsplanen kopplas till kommunfullmäktigemålen och som ska rapporteras i delårsuppföljning och/eller löpande. De övriga aktiviteter som i verksamhetsplanen kopplas till kommunfullmäktigemålen ska enligt verksamhetsplanen följas upp först i samband med årsuppföljningen.

Motsvarande uppföljning av verksamheten i september har inte gjorts för miljöenheten. I kvartalsuppföljningen för miljöenheten (2022-06-15 §11) följs ett stort antal indikatorer upp. Det är till exempel *antal tillsynstimmar per inspektör, antal inspektioner/handläggare, öppna ärenden/handläggare samt total ärendemängd*. De aktiviteter som i verksamhetsplanen kopplas till kommunfullmäktigemålen ska enligt verksamhetsplanen följas upp först i samband med årsuppföljningen. Tillstånds- och tillsynsnämndens verksamhet är till liten del synliggjord i *Mall för måluppfyllelse* från kommunledningskontoret.

Bedömning

Bedriver styrelsen och nämnderna en tillräcklig uppföljning och rapportering av verksamhetens måluppfyllelse samt fattar beslut om åtgärder vid avvikelser?

KS, BUN, SN, KAF, TTN - *Delvis*.

Styrelsen och nämnderna följer kontinuerligt upp ekonomin via månadsuppföljningar samt vid delår och helår. De avvikelser som rapporterats i nämndernas rapporteringar har kommenterats och hanterats.

Vad avser uppföljning av arbetet avseende fullmäktigemålen rapporterar samtliga nämnder (i delårsredovisningar och verksamhetsberättelser) delvis på de prioriterade områden, aktiviteter eller indikatorer som de arbetar utifrån. Det är dock svårt att följa en logik från verksamhetsplan/budget till delårsrapport och verksamhetsberättelse vilket gör

det svårt att bedöma utvecklingen för respektive aktivitet samt utvecklingen i sin helhet. Ingen av nämnderna rapporterar måluppfyllelse i delårsrapporteringar eller verksamhetsberättelser. Detta är dock inte heller vad som efterfrågas i de riktlinjer som lämnas till sektorerna inför delårsrapportering och verksamhetsberättelse. Vad avser *Mall för måluppfyllelse* ska denna inte rapporteras till nämnden utan till ekonomikontoret på kommunledningskontoret. Även i denna rapportering är det svårt att följa enskilda aktiviteter från nämndsbudget till uppföljning, och från social sektor saknas det en ifylld mall. Av ovanstående resonemang framgår således att bedömning av måluppfyllelse inte görs i nämndernas delårsrapporter eller verksamhetsberättelser samt att den bedömning av måluppfyllelse som görs i *Mall för måluppfyllelse* inte heller tillhandahålls nämnden.

I Hörs kommuns delårsrapport 2022 redovisas prognos för måluppfyllelse för kommunfullmäktigemålen och i årsredovisning 2021 redovisas om huruvida målen uppnåtts eller inte.

Mot bakgrund av de riktlinjer för uppföljning som skickas till sektorerna är bedömningen att nämnderna delvis bedriver en tillräcklig uppföljning och rapportering av måluppfyllelse.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Höörs kommun genomfört en granskning av målstyrning. Granskningens syfte är att ge revisorerna underlag för att bedöma om styrelse och nämnder arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för uppnåendet av fullmäktiges mål.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen och nämnderna inte helt arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för uppnåendet av fullmäktiges mål.

Nedan ses en sammanfattande samt en kort beskrivning för respektive nämnd. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utarbeta och fastställa en övergripande struktur för målstyrningen i Höörs kommun.
- Utarbeta och fastställa en gemensam struktur för genomförande av riskanalyser kopplat till målstyrningen om ambitionen är att nämnderna ska genomföra riskanalyser i samband med framtagande av prioriterade områden och aktiviteter.
- Utveckla arbetet med indikatorer om ambitionen är att nämnderna ska utveckla indikatorer kopplat till målstyrningen.

Sammanfattande bedömning och beskrivning för respektive nämnd

Målstyrningen i Höörs kommun utgår från fyra kommunfullmäktigemål som omfattar alla kommunala verksamheter. Av granskningen framkommer att samtliga berörda nämnder arbetar med målstyrningen och har utformat en struktur för att bidra till uppfyllelse av kommunfullmäktiges mål. Av intervjuer och de underlag som inkommit framgår att det inte finns några kommunövergripande riktlinjer som beskriver målstyrningen, dess syfte och tillvägagångssätt. En sådan riktlinje hade tydliggjort förväntningar på nämnder och sektorer vad avser sådant som riskbedömningar och indikatorer samt skapat bättre förutsättningar för att följa utvecklingen över tid.

Kommunstyrelsen

- har i budgeten beskrivit aktiviteter kopplat till tre av fullmäktiges mål.
- har inga indikatorer kopplat till målstyrningen.
- har inte gjort något riskbedömning kopplat till kommunfullmäktiges mål.
- upplever att systemet för målstyrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
- har i delårsrapport och verksamhetsberättelse återrapporterat aktiviteter men med viss svårighet att följa utvecklingen under året för respektive aktivitet. Har inte rapporterat måluppfyllelse.
- har delvis rapporterat måluppfyllelse till kommunledningskontoret men inte i delårsrapport och verksamhetsberättelse.

Barn- och utbildningsnämnden

- har i budgeten beskrivit tre prioriterade områden för att bidra till ett av kommunfullmäktiges mål.
- har indikatorer kopplat till de prioriterade områdena, ej beslutade av nämnden.
- har inte gjort något riskbedömning kopplat till kommunfullmäktiges mål.
- upplever att systemet för målstyrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
- har i delårsrapport och verksamhetsberättelse återrapporterat mot bakgrund av de prioriterade områden, men har inte rapporterat måluppfyllelse.
- har delvis rapporterat måluppfyllelse till kommunledningskontoret men inte i delårsrapport och verksamhetsberättelse.

Socialnämnden

- har i budgeten beskrivit fokusområden och aktiviteter med koppling till samtliga fullmäktigemål.
- har inga indikatorer kopplat till målstyrningen.
- har inte gjort något riskbedömning kopplat till kommunfullmäktiges mål.
- upplever att systemet för målstyrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
- har i delårsrapport och verksamhetsberättelse återrapporterat aktiviteter men inte måluppfyllelse.
- har inte rapporterat måluppfyllelse till kommunledningskontoret enligt mall.

Nämnden för kultur, arbete och folkhälsa

- har i budgeten beskrivit fokusområden med koppling till samtliga fullmäktigemål.
- har indikatorer kopplat till fokusområdena, antagna av nämnden.
- har inte gjort något riskbedömning kopplat till kommunfullmäktiges mål.
- upplever att systemet för målstyrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
- har i delårsrapport och verksamhetsberättelse återrapporterat aktiviteter och indikatorer men inte heltäckande. Har inte rapporterat måluppfyllelse.
- har delvis rapporterat måluppfyllelse till kommunledningskontoret men inte i delårsrapport och verksamhetsberättelse.

Tillstånds- och tillsynsnämnden

- har i verksamhetsplaner beskrivit aktiviteter med koppling till samtliga fullmäktigemål.
- har indikatorer men ses endast i uppföljningen, och oklart om de är kopplade till målstyrningen.
- har inte gjort något riskbedömning kopplat till kommunfullmäktiges mål.
- upplever att systemet för målstyrningen fungerar på ett ändamålsenligt sätt.
- har i uppföljningar för delår och helår återrapporterat aktiviteter och indikatorer men inte heltäckande.

2022-11-18

Marie Lindblad

Jenny Theander

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Höörs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.