

Rapport

Styrning genom verksamhetsmål - Valdemarsviks kommun

2014-12-04

R Wallin

Telefon 011-23 05 34

roger.wallin@se.ey.com

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	4
2.1	Revisionsfrågor.....	4
2.2	Metod	4
2.3	Avgränsningar	4
2.4	Revisionsbevis.....	5
3	Utgångspunkter för målstyrningsmodellen.....	5
4	Kommunens mål och budgetdokument 2014-2016	6
4.1	Kommunchefens syn på målstyrningsprocessen	6
4.2	lakttagelse	7
5	Åtagande inom barn och utbildning.....	7
5.1	Sektorn skall också bidra till måluppfyllelse när det gäller följande	7
6	Åtagande inom sektor stöd och omsorg	7
6.1	Sektorn skall också bidra till måluppfyllelse när det gäller följande	8
6.2	Allmänna förutsättningar.....	8
6.3	lakttagelse	8
7	Målstyrning i praktiken.....	9
7.1	Handikappomsorgen.....	9
7.2	Äldreomsorgen	10
7.3	Förskolan.....	11
7.4	Skolorna i Ringarum och Gusum	12
7.5	lakttagelser.....	13
8	Implementeringen.....	14
8.1	lakttagelse	14
9	Frågor och Svar	15
10	Analys och bedömning	16

1 Sammanfattning

EY har haft uppdraget att genomföra en fördjupad granskning av målstyrningen i kommunen. I granskningsarbetet har revisorerna Bengt-Ola Wåhlin och Bernt Janhäger medverkat.

Den övergripande revisionsfrågan har varit: fungerar målstyrningsmodellen ändamålsenligt utifrån att den skall underlätta övergripande styrning?

I granskningen har vi studerat aktuella styrdokument, intervjuat chefer, representanter för olika personalgrupper inom de två största områdena: stöd och omsorg respektive barn och utbildning.

Granskningen har visat att det finns ett styrdokument men som inte brutits ned i verksamhetsplaner i styrelse/nämnd och i handlingsplaner inom sektorer/enheter.

I huvudsak är alla klara över att det finns mål och åtaganden, men kunskapen om förutsättningarna för styrningen utifrån dessa är mindre väl förankrade. Chefer och personal har uttryckt tillfredsställelse över att ledningen preciserat övergripande mål och åtaganden.

Flera olika personalrepresentanter som intervjuats har framhållit att de har egna mål som de uppfattade var mer styrande för vad de gjorde i arbetet än vad de övergripande åtagande innebar. Men dessa mål var inte dokumenterade.

Vår bedömning är att det finns ett glapp mellan de praktiska mål som sägs styra arbetet och de åtagande som finns i styrdokumentet.

Det råder osäkerhet om hur mål skall prioriteras. Det finns heller ingen etablerad uppfattning om villkoren för att komplettera med egna mål och hur dessa i så fall skall prioriteras i förhållande till de övergripande målen och åtagandena.

Utifrån granskningen rekommenderar vi följande.

- Klargör förutsättningarna för vad som gäller kring prioriteringar
- Klargör vad som är allmänna politiska ambitioner på sikt och vad som är grunduppdrag och ange också graden av resurstilldelning för de respektive områdena
- Markera någon tidslinje för hur styrningen skall ske av mål som är uttryck för allmän politisk ambition på lite längre sikt
- Överväg om styrningsprocessen skulle vinna på ett mer samlat förankrings- och uppföljningsarbete. Nu finns enbart övergripande mål, dessa kommuniceras sporadiskt på arbetsplatsträffar. Personalen uppfattar att de arbetar med mer jordnära mål, men ser inte hur dessa kopplas samman med det övergripande styrdokumentet.
- Sektorer och enheter behöver ta fram verksamhetsplaner respektive handlingsplaner som konkretiserar och därmed underlättar styrningen.
- Sektorerna behöver följa upp och redovisa att styrningen fungerar som det är tänkt. Dessa uppföljningar behöver integreras mer med berörd personal.

2 Inledning

Kommunrevisionen har givit EY i uppdrag att biträda i en granskning av målstyrningen utifrån verksamhetsmål i Valdemarsviks kommun. Kommunen har formellt arbetat med den nu aktuella modellen under snart två år, den togs fram under hösten 2012 och beslutades gälla från 2013.

Den nu aktuella modellen har varit intakt sedan den beslutades, men några smärre förändringar har skett beträffande åtagande inom ramen för de inriktningsmål som gäller.

2.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen har varit: fungerar målstyrningsmodellen ändamålsenligt utifrån att den skall underlätta övergripande styrning?

Frågor som behöver belysas i granskningen är:

- Finns en tydlig koppling mellan övergripande styrdokument och verksamheternas olika verksamhetsplaner/handlingsplaner?
- Finns en dokumenterad informationsplan för implementeringen av styrningsarbetet?
- Vilken information lämnas till chefer och personal om hur styrningen är tänkt?
- Sker det någon avstämning hur implementeringen fungerar?
- Vet medarbetare vilka mål som gäller?
- Hur är målen prioriterade och kan man i verksamheten prioritera egna mål framför de åtagande som fullmäktige beslutat om?
- Vilken uppfattning finns i ledningen om hur väl styrningsmodellen fungerar?
- Vilken uppfattning finns bland medarbetare om hur väl styrningsmodellen fungerar?

2.2 Metod

Granskningen är gjord i form av genomgång av aktuella styrdokument som mål och budget 2014-2016, olika verksamhetsplaner och internkontrollplaner för 2014. Intervjuer har skett med kommunchef, tre områdeschefer och tre personalgrupper inom sektor stöd och omsorg.

I granskningsarbetet har revisorerna Bengt-Ola Wåhlin och Bernt Janhäger deltagit. De har medverkat i intervjuarbetet.

2.3 Avgränsningar

I granskningen avgränsar vi oss till styrningen inom sektorerna barn och utbildning och stöd och omsorg. Dessa är dominerade resurs-och personalmässigt.

De verksamheter som ingår i granskningen är Förskolan i centrum, Grundskolan i Ringarum-Gusum, handikappomsorgen och särskilt boende i Gusum.

Utkastet till rapport är sakgranskat i verksamheterna.

2.4 Revisionsbevis

Med revisionsbevis avses de grunder som bedömningen görs utifrån i själva granskningen.

Målstyrning i en komplex organisation är mycket svårt. Utformningen av styrningen behöver göras i flera nivåer:

fullmäktige → styrelse/nämnder → sektor → enhet

Det behöver därför finnas en röd tråd genom nivåerna med tydliga förutsättningar kring villkor, prioriteringar, rapporteringsrutiner, avvikelshantering etc.

Fullmäktige anger övergripande mål och anvisar medel. Fullmäktiges mål anger inriktningen, dvs. vad som skall uppnås. I Valdemarsviks kommun synliggörs detta i beslut om vision och inriktningsmål.

Det är sedan nivåerna under fullmäktige som i en utvecklad styrmodell skall se till att utforma styrningen på ett sådant sätt att de som arbetar med frågorna dagligen kan arbeta med att omsätta målen. Utformningen av inriktningsmålen behöver konkretiseras och skall vara ett svar på frågan: hur. Detta sker i Valdemarsviks styrmodell i form av åtaganden, mätetal och utpekande av ansvarig funktion för att genomföra åtagandet.

Inom enheterna behöver handlingsplaner upprättas som bygger på nedbrutna verksamhetsplaner i styrelse/nämnder. Det är personalen som har den dagliga kontakten med äldre, barn, bygglovssökande, företag etc. och som i sina dagliga gärningar, beslut och attityder avgör effekten av styrningen. Implementeringen av modellen blir därmed viktig. Ansvar för implementeringen åvilar cheferna i organisationen.

I bedömningen av ändamålsenligheten utgår vi från att det skall finnas

- spårbarhet mellan fullmäktiges uppdrag (mål och budget 2014-2016) och olika verksamhetsplaner inom sektorerna
- tydliga förutsättningar för styrningen, dvs. om prioriteringar kan göras, av vem och i så fall på vilka grunder
- Former för hur insatser följs upp och återrapporteras
- Dokumentation på hur kommunikering/implementering av målstyrningsarbetet sker mellan chefer och personal

Om dessa förutsättningar går att dokumentera bedöms målstyrningsprocessen fungera ändamålsenligt. Fokus i granskningen är med andra ord: den formella spårbarheten.

3 Utgångspunkter för målstyrningsmodellen

Den nuvarande modellen beslutades av fullmäktige hösten 2012, att gälla från första januari 2013.

Samtidigt med införandet av en sammanhållen målstyrningsmodell för verksamhetsstyrningen gjordes en förändring av budgetprocessen. Man gick från en traditionell äskandekultur i förvaltningarna till en kultur med given rambudget. Och inom rambudgeten skulle uppdragen formuleras. Förändringen innebar ett ändrat synsätt, enligt kommunchefen.

Fram till hösten 2012 hade förvaltningarna alltid äskat medel utifrån behov. Ofta innebar det att behoven uppfattades större än den ram som fanns. Diskussionen bland chefer och tjänstemän blev alltid att man mer fokuserade på de miljoner som saknades än de som fanns.

Med ändrad budgetprocess fick man en diskussion om vad man skall göra inom ramen för den budget som gäller. Förändringen uppskattas av cheferna, enligt kommunchefen. Förr kunde cheferna efter att budgeten var antagen lättare uppfatta sig inte berörda av beslutet eftersom de hade sin önskelista kvar. "Nu pratar vi om de pengar vi har, inte de vi saknar", säger kommunchefen.

Nu är både politik och chefer eniga om synsättet, dvs. att det är inom den ram som finns som åtagande skall definieras.

4 Kommunens mål och budgetdokument 2014-2016

Parallellt med en ändrad budgetsyn och budgetprocess har man introducerat en målstyrningsmodell som bygger på

- en vision
- sex inriktningsmål
- 35 åtaganden inom ramen för de sex inriktningsmålen

Visionen gäller till år 2025 för kommunen och uttrycks i termer av

- Valdemarsvik i balans med naturen.

Visionen stöds av sex målområden. Under 2014 gäller dessa sex målområden

- Östersjöns levande miljökommun
- Ett näringsliv med självförtroende
- En plats där alla kan växa och trivas
- En upptäcksresa bland miljöer och människor
- En naturlig arena för aktiv livsstil
- En plats i världen att vara stolt över

Inom vart och ett av dessa målområden finns sammanlagt 35 åtaganden med mätetal och vilken funktion i organisationen som är ansvarig för uppgiften.

4.1 Kommunchefens syn på målstyrningsprocessen

Kommunchefen ser målstyrningsmodellen i två dimensioner:

- grunduppdrag enligt lagar, nationella riktlinjer etc.
- politisk ambition för framtiden

Grunduppdrag är förskola, skola, vård, omsorg, planfrågor, bygglovfrågor, miljöfrågor, räddning m.m. m.m. Med frågor av politisk ambition avses frågor som kommunen långsiktigt prioriterar.

I den rambudget som antas av fullmäktige finns enligt kommunchefen resurser både till själva grunduppdraget men också till de ambitioner som politiken givit uttryck för på lite sikt.

Kommunchefen anger emellertid inte i intervjun närmare hur kopplingen är mellan budget och varje åtagande i målstyrningsdokumentet.

I några frågor finns en koppling mellan resurser och mål/åtagande, enligt kommunchefen. Inom t.ex. miljöområdet finns åtagande om mer ekologisk mat och mer närproducerat. I budgeten har politiken avsatt mer resurser för att nå just detta.

Samma koppling finns beträffande satsningen på muddringsprojekten i åtagandet. Kommunen har avsatt vissa medel för att nå de mål som är uppsatta. På samma sätt kan man se på kopplingen mellan målen inom planområdet och den rambudget som finns. "Vi har både avsatt särskilda resurser i budgeten och samtidigt tydliggjort uppdraget i måldokumentet", säger kommunchefen i intervjun.

4.2 lakttagelse

Målstyrningsdokumentet klargör inte tydligt vad som är grunduppdrag och vad som är politiska ambitioner och heller inte om och på vilka sätt man skall hantera de olika uppdragen i genomförande. Den politiska ambitionen om en bättre miljö t.ex. kan behöva brytas ner långsiktigt så man får klarhet i vad som förväntas uppnås år ett, år två, år fem etc. fram till år 2025.

5 Åtagande inom barn och utbildning

De direkta mål som gäller inom barn och utbildning under 2014 är

- Arbeta för att alla barn och elever vågar, vet och kan påverka verksamheten
- Förbättra resultaten på nationella prov hos åk 3,6 och 9. Målet är 100 procent godkända elever
- Förbättra förutsättningarna för barn som är placerade utom hemmet att klara sin skolgång
- Öka antalet fysiska aktiviteter för alla barn och elever
- Öka antalet praktikplatser och övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom kommunens verksamheter
- I samverkan med andra aktörer vidta åtgärder i syfte att minska den öppna arbetslösheten
- Hålla sektorns budgetram

5.1 Sektorn skall också bidra till måluppfyllelse när det gäller följande

- Stödja de lokala företagen i arbetet med långsiktig kompetensförsörjning
- Arbeta för att medborgarna skall känna sig trygga i sin kommun
- Säkerställa att kontakterna med kommunens verksamheter präglas av tillgänglighet och servicekänsla
- Kommunens verksamheter skall stödja nyanländas etablering i samhället

6 Åtagande inom sektor stöd och omsorg

De mål som gäller inom stöd och omsorg under 2014 är

- Säkerställa att bemötandet inom vård, omsorg och socialtjänst präglas av respekt och delaktighet
- Arbeta för ökad kontinuitet för brukaren i det dagliga arbetet inom äldre- och handikappomsorgen
- Säkerställa att 100 procent av brukarna har genomförandeplaner som de varit delaktiga i att upprätta och att höja kvaliteten på innehållet i planen
- Säkerställa att 100 procent av samtliga hemsjukvårdspatienter bedöms i kvalitetsregistret Senior Alert

- Samarbetet med samordningsförbundets verksamhet Plattformen skall prioriteras så att alla som har behov av dessa insatser skall få det
- Nya metoder och samverkansformer skall utformas så att fler familjer med komplicerad problematik skall få kvalificerade insatser i det egna hemmet som ett alternativ till placering av barn och unga utanför det egna hemmet
- Den som söker försörjningsstöd skall erbjudas tid för personligt möte med socialsekreterare så snabbt som möjligt, dock senast inom sju dagar
- Uppföljning och utvärdering av placerade barn och ungdomar
- Hålla sektorns budgetram

6.1 Sektorn skall också bidra till måluppfyllelse när det gäller följande

- Stödja de lokala företagen i arbetet med långsiktig kompetensförsörjning
- Arbeta för att medborgarna skall känna sig trygga i sin kommun
- Säkerställa att kontakterna med kommunens verksamheter präglas av tillgänglighet och servicekänsla
- Kommunens verksamheter skall stödja nyanländas etablering i samhället

6.2 Allmänna förutsättningar

I budgetdokumentet framhålls att flexibilitet och samordning av resurser kommer att prioriteras under året. I kommunens måldokument hänvisas till kommunallagens krav på verksamhetsmål med betydelse för god ekonomisk hushållning.

6.3 Iakttagelse

Det framgår inte vad kommunen åsyftar med verksamhetsmål enligt kommunallagen - sina långsiktiga inriktningsmål för perioden fram till år 2025 eller sina årliga åtaganden.

Om kopplingen till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning avser inriktningsmålen behöver dessa utformas med utgångspunkt i att de behöver vara relevanta, konkreta, mätbara, tidssatta och uppföljningsbara.

Om kopplingen avser åtaganden behöver dessa uttryckas i konkreta termer som gör dem uppföljningsbara. De 35 åtagandena formuleras i termer av: "minska", "öka", "ta tillvara", "stödja", "bibehålla", "marknadsföra", "samverka", "förbättra", "arbeta för", "säkerställa", "ta fram" och "utveckla". I inte något fall kan man av åtagande utläsa vad som skall uppnås mer konkret utifrån en kvantifiering.

Det framgår heller inte på ett tydligt sätt av planeringsförutsättningarna om verksamheterna skall konkretisera dessa åtagande, om de kan prioritera mellan olika åtagande eller om alla är lika viktiga. Vidare framgår inte om verksamheterna på egen hand kan komplettera uppdragen med egna mål, arbeta med dem i den utsträckning som man finner befogad, men hänvisning till att visionen och uppdragen är långsiktiga.

7 Målstyrning i praktiken

Fullmäktiges mål och budgetdokument är kommunicerat av sektorchefer med enhetscheferna. Dessa har i sin tur tagit upp målstyrningsdokumentet med enhetschefer och personal på arbetsplatsträffar. Arbetsplatsträffar genomförs en gång per månad. Dessa träffar är obligatoriska. Träffarna dokumenteras.

Utöver detta har kommunstyrelsens ordförande och delar av den övriga politiska ledningen varit ute på alla arbetsplatser och talat om kommunens vision och strategiska målområden med all personal.

7.1 Handikappomsorgen

På den enhet vi intervjuade kände man till det centralt framtagna styrdokumentet. Cheferna hade presenterat detta. I personalgruppen hade man tagit fram egna dokument som utgjorde grund för styrning av det egna arbetet. Den egna verksamhetsplanen var framtagen redan år 2000 och var således inte anpassad till det centrala styrdokumentet. Utöver den egna verksamhetsplanen fanns även upprättade genomförandeplaner för varje brukare inom LSS-boendet. Verksamhetsplanen och genomförandeplanen låg till grund för den dagliga styrningen.

Inom arbetsgruppen, som vi träffade, framhölls att man hade svårt att förstå det centrala styrdokumentet. Den egna verksamhetsplanen var också vag och även om det fanns tid för obligatoriska arbetsplatsträffar ansåg personalgruppen att det krävdes mer tid för att ta fram ett styrdokument som var mer konkret och lättare att följa upp än det nuvarande.

Arbetsplatsträffar genomfördes två timmar per 14-dagarsperiod och vid dessa träffar tas även en del annat löpande upp. Personalgruppen var i övrigt inte samlad.

Alla var schemalagda. Det var sällan mer än en som jobbade samtidigt. Det gjorde att arbetet blev personberoende och uppföljningen utifrån målen i verksamhetsplanen kunde tolkas lite olika eftersom målen var vaga och allmänna.

Som personal ser man att man har en ram att hålla sig inom, men sättet att utföra jobbet kan variera mellan individerna. Dessutom har man med brukare att göra som inte drar sig för att utnyttja olikheter mellan personerna i personalgruppen. Man skulle uppskatta att ha mer tid för diskussioner om hur man hanterar vissa frågor och därmed också förhåller sig till brukare så att insatsen blir någorlunda likvärdig, oavsett vem som är tjänst.

Personalen skulle uppskatta att målen konkretiseras, att man fick en tydligare befattningsbeskrivning och hade en levande dialog kring, mål, uppdrag, uppföljning och utveckling av det egna arbetet.

Enhetschefen inom handikappomsorgen har ansvar för fyra boenden med sammanlagt ca 30 brukare och 40 tillsvidareanställda. Det finns inte några chefer under enhetschefen.

Enhetschefen har berättat om det aktuella målstyrningsdokumentet i de olika personalgrupperna, på de ordinarie arbetsplatsträffarna. Något krav/önskemål från sektorchefen att enheterna skall ta fram egna verksamhetsplaner utifrån det centrala dokumentet har inte framförts i ledningsgruppen. Handikappomsorgen har heller inte på eget initiativ gjort detta.

Enligt enhetschefen fungerar styrningen utifrån det centrala styrdokumentet så att hela sektorns åtagande gäller. Personalen arbetar i team. Personalen genomför olika yrkesrelaterade utbildningar löpande om värdegrund, praktisk handledning etc. Momenten i dessa inslag integreras i arbetet med brukarna. Man arbetar med frågor om bemötande, brukaren i centrum etc. man har ett rehabiliterande förhållningssätt.

Arbetet utförs utifrån uppdrag och brukarnas genomförandeplaner. Enhetschefen har inte något instrument för att säkerställa att genomförandet fungerar som det är tänkt. Arbetet blir på så sätt individstyrt utifrån brukarens behov. Genomförandetplanen styr insatserna.

Tidigare styrdes arbetet utifrån brukarens behov. Nu har man tydliggjort uppdraget i ett åtagande. Enhetschefen förklarar inte skillnaden närmare.

Uppföljningen av åtagandet görs utifrån hur resultaten utvecklats i förhållande till tidigare år. Har det skett en förbättring uppfattas åtagandet ha genomförts. Inom handikappomsorgen sätter man således inte något särskilt mål som skall uppnås utifrån de resurser som anvisas.

Förankringen av den nya styrmodellen uppfattas ha fungerat bra inom hela sektorn enligt enhetschefen. Enhetschefen rapporterar fyra gånger per år till sektorchefen hur styrmodellen fungerar. Enhetschefen har inget administrativt stöd att utforma styrningen inom den egna verksamheten. Utskottet har inte tagit kontakt med enhetschefen för att få mer återkoppling om utformning av styrningen.

7.2 Äldreomsorgen

Del av personalen inom äldreomsorgen på Åldersro har intervjuats. Åldersro har ett dussin boende, sju dagpersonaler och tre som arbetar natt. Personalen har arbetat länge.

Personalen har tagit del av den broschyr med vision och åtagande som delats ut till hushållen i kommunen. Enhetschefen har tagit upp det centrala styrdokumentet med budget på arbetsplatsträff. Det finns ingen verksamhetsplan inom äldreomsorgen som bygger på den övergripande åtagandeplanen.

Man har arbetsplatsträff en gång i månaden, två timmar per gång. Närvaron är obligatorisk.

Det som styr det dagliga arbetet är de upprättade genomförandeplanerna. De finns i åtagandet. Det är denna plan som är det viktigaste som man som personal har att förhålla sig till, enligt den intervjuade.

Som personal uppfattar man att arbetet får mer och mer inslag av administration, tid som tidigare avsattes för kontakt med brukaren. Uppskattningsvis används ca 10 av 40 timmar till löpande dokumentation i genomförandeplanerna, attestering av fakturor, tidsbokning, avstämningar i procapita etc.

Utskottet eller kommunstyrelsen har inte tagit kontakt i syfte att diskutera åtagandet, säkerställa förankringen eller av något annat skäl. Uppskattningsvis styrs det dagliga arbetet av det centrala åtagandet till ca 20 procent. Resten styrs av nationell lagstiftning, personalgruppens prioriteringar, uppgifter och mål. Som personal ser man inte att detta skulle vara anmärkningsvärt. Man uppfattar att om man inte behövde de administrativa uppgifterna skulle man kunna ägna 40 timmar i veckan åt de boende. Det är de boendes behov som styr vad som skall göras.

För ett par år sedan utgjorde de administrativa uppgifterna ca 4 timmar per vecka. I år bedöms de motsvara det dubbla. Om två år bedöms de motsvara 10 timmar om inget görs, enligt personalen.

Enhetschefen för Åldersro är också chef för två andra enheter. Sammanlagt finns ett 20-tal anställda och 30 brukare.

Inom äldreboendet i Gusum känner personalen till kommunens vision och de övergripande strategiska målen. Information om detta har lämnats av enhetschefen för några år sedan. På arbetsplatsträffar, som äger rum en gång per månad, görs budgetuppföljningar varje månad och bland personalen uppfattas det vara ett stort fokus på att man skall hålla upprättad budget. Dag- och nattpersonal deltar i arbetsplatsträffar.

De övergripande målen uppfattas hanterbara. Brukarna har genomförandeplaner, dessa uppdateras var tredje månad. I det dagliga arbetet är det innehållet i dessa planer som styr arbetet.

På äldreboende finns sju dagpersonaler och tre som arbetar natt. Det finns omkring elva boenden. Personalomsättningen är låg.

Vid sidan om de övergripande målen finns det bland personal en stark vilja att bli Sveriges bästa äldreboende. Det är en tanke man arbetar för, men den finns inte dokumenterad. Begrepp som man uppfattar som viktiga för att nå målet är att arbeta för att brukare skall trivas, bemötas på ett värdigt sätt, att man skall ha bra relationer till brukarens anhöriga etc. I det dagliga arbetet försöker man arbeta enligt dessa intentioner, men ibland orkar man inte, det inträffar störningsmoment etc. och då får man se till att klara grunduppdraget: att följa genomförandeplanen.

Vid sidan av det övergripande styrdokumentet finns inget eget dokument om mål som bara omfattar den egna verksamheten. Man uppfattar heller inte att man saknar något styrdokument, man vet ändå vad man skall göra utifrån genomförandeplanen.

Personalen känner sig inte delaktig i de resultatuppföljningar som görs vid delårsuppföljningar och årsbokslutsuppföljningar. De resultat som redovisas förstår man inte var de kommer ifrån.

7.3 Förskolan

Förskolan består av ca 55 personal och det finns resurser motsvarande 1,5 chef.

Förskolan omfattas av alla sju åtaganden som finns i det av fullmäktige beslutade styrdokumentet. Förskolan behöver inte någon särskild verksamhetsplan utöver detta, enligt enhetschefen då förskolans styrdokument utöver vision/inriktningsmål/åtagande är skollagen och en egen läroplan.

Styrdokumentet diskuteras på planeringsträffar och arbetsplatsträffar. Enhetschefen rapporterar aktiviteter kopplade till åtaganden till sektorchefen varje månad inför dennes dragningar för kommunstyrelsen.

Styrdokumentet är utdelat till all personal, och alla åtaganden gäller alla. Ledningen följer upp förankringsprocessen vid arbetsplatsträffar. Enligt enhetschefen har förankringen av styrningen fungerat bra, men den kan förbättras om personal fick mer tid för diskussion och avstämning.

De fyra indirekta målen berörs i arbetet på förskolan på olika sätt. Frågan om service, t.ex. ingår i arbetet men det finns inget särskilt dokument om hur man skall integrera nyanlända.

Utskottet eller kommunstyrelsen har, enligt chefen, inte gjort någon avstämning kring styrdokumentet, förankringen eller något annat. Det har skett genom återkopplingar till politiken till en början genom olika pilar och nu genom månadsrapporter.

Enhetschefen för förskolan var tillsammans med resten av ledningsgruppen inom barn- och utbildningsområdet med om att ta fram de åtagande som gäller enligt det centrala styrdokumentet. I efterhand konstaterar enhetschefen att det blev för kort tid för förankring och diskussion mellan vision och åtagande.

Förskolan har strävansmål i de nationella styrdokumentet, inte uppnåendemål. Det centrala måldokumentet är kommunicerat med personalen. Det finns fyra timmar per månad där förankring och dialog kring åtagandet skall ske. Personalen i förskolan har inte mer fri tid, dvs. barnfri tid som inte är bunden av tid tillsammans med förskolebarnen. Det ställer särskilda krav på förankring i förskolan jämfört med skolan i övrigt, enligt enhetschefen. Implementeringen av åtagande kan ta lite längre tid eftersom tillfälle till att träffas är mera sällan, enligt enhetschefen.

7.4 Skolorna i Ringarum och Gusum

Rektorn för skolorna i Ringarum och Gusum är ensam chef för ca 13 respektive 17 lärare. På skolorna går 100 respektive 130 elever.

Rektorn känner väl till kommunens vision och de strategiska inriktningsmålen. Dessa mål och åtagande är inte nya i förhållande till vad som gällde innan målstyrningsdokumentet togs fram.

Det pågick ett omfattande arbete för några år sedan då vision och mål togs fram. Många olika grupper fanns med företrädare för lärare, barn, föräldrar och skolledare. Numera tar rektorn upp mål och vision vid de återkommande arbetsplatsträffarna för avstämning och diskussion. Arbetsplatsträffarna protokollförs.

De övergripande målen har inte brutits ner i mer konkreta mål ännu inom verksamheten. De åtaganden som finns är allmänna, men det hindrar inte att man ändå inom skolan vet när barnen/elevorna når utbildningsmålen. Det finns olika tester som visar när målen är nådda.

Rektorn känner att de åtagande som finns styr lärarnas arbete. Bland lärare är man positiva till de åtagande som finns. Av de åtagande som gäller inom området är det två som man inte arbetar särskilt med. Det gäller praktikplatser och former för att bidra till att minska arbetslösheten.

Det som styr mycket av skolans arbete är de nationella kraven men dessa mål syns inte så bra i det styrdokument som fullmäktige beslutat om. Inom verksamheten finns en frihet att komplettera det centrala måldokumentet med egna mål. Det görs också. De är inte dokumenterade, men kommunicerade med personalen på arbetsplatsträffar. De mål som man tar fram själv ansluter till nationella mål.

7.5 Iakttagelser

Det centrala styrdokumentet är känt i verksamheterna. Verksamheterna har som regel inte tagit fram egna verksamhetsplaner där man brutit ner de mer övergripande åtagandena i mätbara mål.

Tiden för förankring och dialog är begränsad till arbetsplatsträffar och planeringsträffar. Genomgående tycks information om åtagande, styrning och prioritering ha skett muntligt. Personalen har inte några egna dokument som klargör vad som skall göras, i vilken omfattning, till vilken kvalitet och med vilken resursinsats.

I något fall redovisade personalen ett snart 15-årigt dokument utvisande de mål som styr det dagliga arbetet. I ett annat fall saknades detta helt. Oavsett vilket uppfattades bland personalen i detta fall att den dagliga styrningen av arbetet skedde via de genomförandeplaner som var upprättade.

I en verksamhet kom man under intervjuens gång mer och mer att reflektera över de mätindikatorer som är uppställda och hur de följs upp. Det visade sig att man inte själv var involverad i arbetet med uppföljningar och bedömningar av om åtaganden uppnåtts eller på vilka grunder redovisade bedömningar var gjorda.

Samtidigt började man undra över hur lätt det var att följa upp de åtaganden som fanns med de beskrivningar som är. Utifrån detta spirade en vilja att ta fram ett styrdokument som mer var en avspegling av det arbete man faktiskt gjorde. I detta saknades även en dialog med fullmäktige.

Intervjuerna visar att kommunstyrelsen behöver förfina styrningen för att ge den förutsättningar att nå längre. Det borde vara en självklarhet för de olika sektorerna att omvandla de övergripande åtagandena i konkreta och mätbara mål i verksamheten. Dessa mål borde sedan samlas i en handlingsplan som kommuniceras och förankras med personalen.

De åtaganden som finns uppfattas lite otydligt. En del uppdrag uppfattas inte beröra all personal utan bara vissa delar inom en sektor. Samma otydlighet uppfattas också gälla för en del av de indirekta målen.

För att exemplifiera. Stöd och omsorg har sju direkta åtagande och fyra där verksamheten skall bidra till uppfyllelse av kommunens åtagande. Vid en närmare avstämning av de direkta målen inom handikappomsorgen förefaller den enbart vara berörd av tre av de direkta åtagandena. Övriga direkta åtaganden berör andra delar av vård och omsorg. Inte något av de indirekta uppfattas beröra handikappomsorgen.

I detta avseende behöver kommunstyrelsen, utskottet eller sektorchefen klargöra vika grupper som omfattas av vad.

Inom skolan fungerar det övergripande styrdokumentet vid sidan om de nationella krav som skolan också måste följa. Skolan har möjlighet att prioritera en del egna mål vid sidan om det styrdokument som gäller. Det framgår dock inte av nuvarande styrdokument hur eventuell prioritering sker mellan centrala åtaganden och egna mål. De egna målen är inte dokumenterade.

8 Implementeringen

Det finns inget beslutat dokument i kommunen som visar implementeringsstrategi, former för implementeringen och tidpunkter och avstämningar av implementeringsarbetet. Det finns inte heller några direkta resurser avsatta för detta genomförande, inte heller finns det någon eller några personer som har något övergripande strategiskt ansvar för genomförandet av målstyrningsprocessen. Det ligger på sektorcheferna att kommunicera åtagandet.

I mål och budget för år 2014 finns ett åtagande som handlar om implementeringen. Där sägs att chefer skall ha arbetsplatsträffar och samverka en gång/månad. Då skall ekonomin löpande redovisas avseende utfall och avstämning av åtagande. Det är ledningsgruppen med kommunchefen i spetsen som är ansvarig för att implementeringsarbetet fungerar.

Enligt kommunchefen är målstyrningsmodellen inte fullt ut implementerad. 2013 är första året som den tillämpas i verksamheterna. Det tar tid innan modellen satt sig. Två av tre sektorchefer är nya – skola och omsorg – fr o m 2014. De uppges behöva tid för att sätta sig in i verksamheten och att genomlysna och förändra sina organisationer. Det kan komma att påverka både modell och process. Man behöver 2-3 år till innan modellen är införd, enligt kommunchefen.

Måldokumentet behöver utvecklas, enligt kommunchefen. Såväl politik som ledningsgrupp anser att de åtagande som finns behöver uttryckas i termer av större mätbarhet.

8.1 Iakttagelse

Det finns ännu ingen dokumenterad sammanfattning om hur implementeringen gjorts, var man befinner sig i processen eller hur mycket som återstår innan den kan anses genomförd. Visserligen tar det lång tid att implementera nya styrmodeller, men frågan är om kommunen med sina ekonomiska utgångspunkter har förutsättningar att vänta till 2018 innan styrmodellen kan sägas vara helt implementerad.

9 Frågor och Svar

I granskningen skulle ett antal frågor besvaras.

Fråga: Finns en tydlig koppling mellan övergripande styrdokument och verksamheternas olika verksamhetsplaner/handlingsplaner?

Svar: Det finns ett styrdokument i de verksamheter vi besökt. Det är fullmäktiges mål och budgetdokument. På några arbetsplatser fanns andra måldokument från långt tidigare, som också uppfattades vara aktuella.

I granskningen kan vi inte se hur fullmäktiges dokument bryts ner av styrelse och sektorer i verksamhetsplaner och som i sin tur bryts ner i handlingsplaner inom enheterna.

Fråga: Finns en dokumenterad informationsplan för implementeringen av styrningsarbetet?

Svar: Det saknas. Däremot finns i det övergripande måldokumentet ett uppdrag formulerat att alla ansvariga skall informera om mål, budget och åtagande samt former för löpande uppföljning.

Fråga: Vilken information lämnas till chefer och personal om hur styrningen är tänkt?

Svar: Det lämnas ingen specifik information utöver vision och strategiska mål.

Fråga: Sker det någon avstämning hur implementeringen fungerar?

Svar: Inte på något samlat och övergripande plan.

Fråga: Vet medarbetare vilka mål som gäller?

Svar: Ja, i princip, även om ingen av de intervjuade omedelbart kunde redovisa exakt vilka åtaganden som gällde utan att först göra en avstämning med styrdokumentet. Samtidigt framkommer i intervjuerna att det finns ett glapp mellan det övergripande måldokumentet och de praktiska mål man arbetar efter i det dagliga arbetet. Dessa mål är inte dokumenterade och i flera intervjuer framkommer att dessa mål uppfattas vara skilda från det övergripande måldokumentet.

I något fall har personalen givit uttryck för att den gärna skulle se att den tillsammans med enhetschefen tog fram mer konkreta mål. I ett annat fall vill man få mer konkreta mål, men hittills har man avstått därför att ett sådant måldokument skulle uppfattas inte kunna genomföras ibland därför att arbetssituationen omöjliggör detta.

Fråga: Hur är målen prioriterade och kan man i verksamheten prioritera egna mål framför de åtagande som fullmäktige beslutat om?

Svar: Bland personal och enhetschefer framkommer inte någon entydlig bild av hur frågan om prioritering skall hanteras. Prioritering förefaller inte vara en central fråga.

Fråga: Vilken uppfattning finns i ledningen om hur väl styrningsmodellen fungerar?

Svar: På övergripande ledningsnivå uppfattas styrmodellen vara entydig. Detsamma kan sägas gälla på enhetschefsnivå, men osäkerheten kring vad som gäller kring åtaganden, prioritering och vad enheterna själva förväntas ta fram i form av handlingsplaner etc. ökar.

Fråga: Vilken uppfattning finns bland medarbetare om hur väl styrningsmodellen fungerar?

Svar: Bland medarbetare vi intervjuat framhålls att man känner till vision och övergripande mål. Man vet att det tagits upp av den närmaste enhetschefen för något år sedan och att kommunalrådet varit ute och pratat om detta. Så mycket mer vet man inte. På ett ställe visste man inte hur och på vilka grunder de redovisade resultaten hade kommit fram för åtagande i delårsredovisningen. Man hade däremot inte själv varit delaktig i detta, även om åtagandet speglade den egna verksamheten.

10 Analys och bedömning

Granskningen har visat att det finns ett styrdokument men som inte brutits ned på underliggande nivåer: styrelse/nämnd i verksamhetsplan och i sektorer och på enheter i handlingsplaner.

I huvudsak kan konstateras att alla är klara över att det finns mål och åtaganden, men kunskapen om förutsättningarna för styrningen utifrån dessa är mindre väl förankrade. Chefer och personal uttryckte tillfredsställelse över att ledningen preciserat övergripande mål och åtaganden.

Flera olika personalrepresentanter som intervjuades framhöll samtidigt att de hade egna mål som de uppfattade var mer styrande för vad de gjorde i arbetet än vad de övergripande åtagande innebar. Men dessa mål var inte dokumenterade.

Vår bedömning är att det finns ett glapp mellan de praktiska mål som sägs styra arbetet och de åtagande som finns i styrdokumentet.

Det finns en förankringsprocess via arbetsplatsträffarna.

Det råder osäkerhet om hur mål skall prioriteras. Det finns heller ingen etablerad uppfattning om villkoren för att komplettera med egna mål och hur dessa i så fall skall prioriteras i förhållande till de övergripande målen och åtagandena.

I den samlade bedömningen av målstyrningsprocessen skulle vi bedöma följande faktorer.

- spårbarhet mellan fullmäktiges uppdrag (mål och budget 2014-2016) och olika verksamhetsplaner inom sektorerna
- tydliga förutsättningar för styrningen, dvs. om prioriteringar kan göras, av vem och i så fall på vilka grunder
- former för hur insatser följs upp och återrapporteras
- Dokumentation på hur kommunikering/implementering av målstyrningsarbetet sker mellan chefer och personal

Granskningen visar att målstyrningsprocessen enbart till mindre del beaktar utgångspunkterna ovan.

Vi rekommenderar följande.

- Klargör förutsättningarna för vad som gäller kring prioriteringar
- Klargör vad som är allmänna politiska ambitioner på sikt och vad som är grunduppdrag och ange också graden av resurstilldelning för de respektive områdena
- Markera någon tidslinje för hur styrningen skall ske av mål som är uttryck för allmän politisk ambition på lite längre sikt
- Överväg om styrningsprocessen skulle vinna på ett mer samlat förankrings- och uppföljningsarbete. Nu finns enbart övergripande mål, dessa kommuniceras sporadiskt på arbetsplatsträffar. Personalen uppfattar att de arbetar med mer jordnära mål, men ser inte hur dessa kopplas samman med det övergripande styrdokumentet. Det blir ett för stort glapp mellan vad som sägs i ledningen och vad som görs i verksamheten.
- Sektorer och enheter behöver ta fram verksamhetsplaner respektive handlingsplaner som konkretiserar och därmed underlättar styrningen.
- Sektorerna behöver följa upp och redovisa att styrningen fungerar som det är tänkt. Dessa uppföljningar behöver integreras mer med berörd personal.

