

Haninge kommun

Granskning av kommunens målstyrning



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning	3
1.4. Genomförande	3
2. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Att tillämpa och utveckla styrprinciper.....	5
3.2. Styr signaler i den operativa verksamheten.....	9
3.3. Riskanalyser fokuserar mindre på verksamhetsmässiga faktorer	15
4. Svar på revisionsfrågorna	17
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>19</i>
<i>Bilaga 2: Fullmäktiges reviderade indikatorer.....</i>	<i>20</i>
<i>Bilaga 3: Granskade nämnders prioriteringar för fullmäktiges mål och indikatorer</i>	<i>21</i>

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Haninge kommun granskat kommunens målstyrning, med syfte att ge revisorerna underlag att bedöma om styrelse och nämnder arbetar ändamålsenligt med målstyrningen för uppnåendet av fullmäktiges mål.

Kommunens målstruktur har förändrats inför 2020 och vid tidpunkten för granskningen pågår ett implementerings- och utvecklingsarbete rörande styr- och uppföljningsprocessen.

Vår sammanvägda bedömning är att styrelse och granskade nämnder delvis arbetar ändamålsenligt med att konkretisera och omsätta fullmäktiges mål. Utifrån styrmodell och målstruktur finns en god grund. Intervjuade betonar att målstyrningen blivit tydligare utifrån den nya målstrukturen, med färre och mer övergripande mål.

Fullmäktige har fastställt ett fåtal resultatindikatorer, och nämnderna kan (med restriktivitet) utforma egna indikatorer för att följa upp sin verksamhet. Vår bedömning är att kommunen har haft en god ansats i framtagandet av indikatorerna, och att detta arbete bör vidareutvecklas för att tydligare fånga verksamheternas vidtagna åtgärder för måluppfyllelse.

Indikatorer ger en fingervisning om måluppfyllelse, men det finns även perspektiv som behöver fångas genom kvalitativa beskrivningar och analyser. Kommunen har en process för kvalitetsstyrning, men den omsätts inte tydligt på verksamhetsnivå vid tidpunkten för granskningen. Vi bedömer att tydliggörandet av denna styrning bör prioriteras, för att den ska få avsett genomslag i verksamheterna.

Utöver målstrukturen arbetar verksamheterna med konkreta åtaganden utifrån majoritetens politiska plattform. Dessa åtaganden speglar fullmäktiges målformuleringar till stor del, men utgör delvis en separat process, med en egen uppföljning.

En viktig aspekt för styrningens genomslag är att verksamheterna kan fokusera på de mest väsentliga områdena utifrån fullmäktiges mål. För att utgöra avsett stöd till chefer i det operativa arbetet är det centralt att analys och uppföljning underlättas. Vid tidpunkten för granskningen sker arbetet utifrån målstyrningen, kvalitetsstyrningen och den politiska plattformen delvis i separata processer trots att målsättningar och åtgärder överlappar varandra. Vi bedömer det positivt att det pågår ett arbete för att tydliggöra styr- och uppföljningsprocessen, och integrera styrningens olika delar.

Genomförda riskanalyser finns i olika dokument och med delvis olika perspektiv. Trots att analyserna överlag håller en hög nivå, är det svårt att få en överblick av de riskbedömningar som görs i relation till mål och uppdrag. Här bör riskanalyserarbetet integreras tydligare i ordinarie verksamhetsplanering. Med beaktande av ovanstående rekommenderas följande i det fortsatta arbetet:

Kommunstyrelsen och samtliga granskade nämnder:

- ▶ Vidareutveckla arbetet avseende indikatorer som speglar verksamheternas bidrag till måluppfyllelse
- ▶ Säkerställ en enhetlig integrering av internkontrollperspektivet i planering och uppföljning. För att få avsedd effekt bör riskanalyserarbetet integreras i verksamhetsplaneringen och tydligt omfatta väsentliga verksamhetsrisker.

Kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ att formerna för uppföljning underlättar en enhetlig rapportering i möjligaste mån och att vidtagna åtgärder inte behöver rapporteras i flera processer.
- ▶ Prioritera utvecklingen av kvalitetsstyrningen, för att denna ska få genomslag i verksamheterna.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Haninge kommuns verksamhetsstyrning består av två delar. Den ena delen är mål- och resultatstyrning och den andra delen är kvalitetsstyrning. Mål- och resultatstyrningen fokuserar på långsiktiga mål och resultat. Kvalitetsstyrning är ett arbete som sker i årliga processer men även dagligen med ständiga förbättringar.

Kommunen använder sig sedan *mål och budget 2020* av en målstruktur med fem mål indelade i två målområden. Det innebär en stor omställning mot tidigare struktur där fler detaljerade mål fastställdes av fullmäktige.

Revisorerna riktar en fördjupad granskning mot hur målstyrningen och kvalitetsstyrningen fungerar och bidrar till att fullmäktiges mål uppnås.

1.2. 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.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelse och nämnder översatt fullmäktiges mål i en fungerande styrkedja från kommunledning till den operativa verksamheten?
- ▶ Finns det en fungerande struktur för att bryta ner fullmäktiges mål till strategier, indikatorer, åtaganden och aktiviteter?
- ▶ Har styrelse/nämnd en tydlig plan för aktiviteter som gör det trovärdigt att målen kommer att uppnås och uppdragen att genomföras?
- ▶ Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra? Finns särskilda planer för kontroll och uppföljning inom dessa områden?

1.3. Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen (KS), stadsbyggnadsnämnden (SBN), kultur- och demokratinämnden (KDN) samt idrotts- och fritidsnämnden (IFN).

1.4. Genomförande

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie. Intervjuer har genomförts med granskade nämnders presidier, förvaltningschefer, verksamhetschefer, områdeschefer och controllers för att följa arbetet från den politiska styrningen ner till den operativa verksamheten. En fullständig lista på intervjupersoner framgår av bilaga 1.

Samtliga intervjupersoner har fått möjlighet att sakgranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning introduceras i korthet nedan och beskrivs löpande i rapporten.

► Kommunallagen (2017:725)

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

► Mål och budget 2020-2021

Fullmäktige fastställer kommunens vision, styrande principer, värdegrunder, mål, indikationer och strategiska uppdrag i *Mål och budget*.

I samband med att kommunfullmäktige beslutade om Mål och budget i juni 2019 fick kommunstyrelsen i uppdrag att kvalitetssäkra fullmäktiges indikatorer för de fem mål som ingår i de två målområdena "Miljö och samhälle" samt "Medborgare". Uppdraget syftade till att säkerställa att indikatorerna är valida, det vill säga att de mäter vad de avser att mäta (måluppfyllelsen), samt att föreslå målvärden då de saknas eller behöver ändras. En reviderad Mål och budget, med nya indikatorer och målvärden fastställdes i december 2019.¹

► Kort bakgrund kring målstyrning i organisationer

Målstyrningen bör utgå ifrån vad som är syftet med verksamheten enligt gällande lagar, föreskrifter och politiskt formulerade målsättningar.

Processen kring målformulering och kommunikeringen till verksamheten är avgörande för hur målen förankras i verksamheten. Målen behöver vara relevanta, implementerade och accepterade av medarbetare och chefer på olika nivåer. Formuleringen av mål bygger på förhoppningen om att *förenkla* styrningen av verksamheter med komplexa uppdrag. Om målstyrningen är väl utformad kan den bidra till att skapa *motivation* att utveckla verksamheten samt ge en grund för att kunna *prioritera* tillgängliga resurser. Genom att styrningen sker utifrån mål istället för uppdrag eller annan detaljstyrning kan beslutsfattandet om hur verksamheten ska bedrivas *decentraliseras* till en nivå med djupare verksamhetsexpertis.

För att målstyrningsarbetet ska bedrivas effektivt behöver viktiga arbetssätt och aktiviteter som ska bidra till måluppfyllelse vara definierade och kommunicerade. När målen fastställts i verksamheten är det viktigt att de fortlöpande följs upp genom målkedjan för att det ska bli möjligt att identifiera hur målen implementerats och i vilken grad de uppnås. Eventuella avvikelser ska identifieras, analyseras och hanteras för att uppnå förbättringar.

EY:s erfarenhet är också att målstyrningen bör utformas så att den blir ett verktyg för operativa chefer i ledningen av den specifika verksamheten och inte bara något som ska rapporteras uppåt i organisationen.

¹ I den reviderade mål och budgeten anges vilken nämnd/bolag som ansvarar för indikatorns uppföljning, analys och återrapportering. Även medverkande nämnder och bolag /indikator ingår i beslutet.

3. Granskningsresultat

Det pågår ett utvecklingsarbete rörande styr- och uppföljningsprocessen vid tidpunkten för granskningen. Nedan redogör vi för styrningens olika delar; kommunfullmäktiges styr signaler, åtaganden utifrån majoritetens politiska plattform och formerna för kvalitetsstyrning. I avsnitten som följer bryter vi ner styr signalerna från fullmäktigenivå till den operativa verksamheten med exempel för att illustrera styrkedjan. Slutligen beskrivs styrelsen och nämndernas arbete med riskbedömningar för hantering av mål och uppdrag.

3.1. Att tillämpa och utveckla styrprinciper

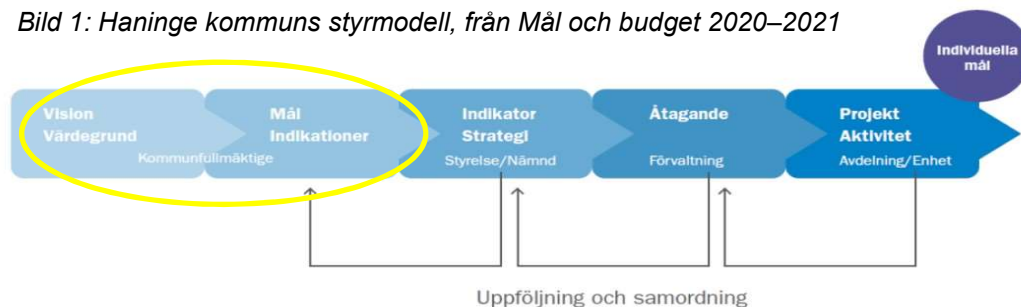
Kommunens styrmodell och styrande principer framgår av Mål och budget 2020–2021. Trots att den nya målstrukturen beslutades i samband med Mål och budget 2020 pågår det ett fortsatt förändrings- och implementeringsarbete. Stora delar av utvecklingsarbetet leds och sker inom kommunstyrelseförvaltningens ledningsgrupp och vissa delar leds av kommundirektörens ledningsgrupp (KDLG) där samtliga förvaltningschefer och bolagens verkställande direktörer deltar.

Ett av de utvecklingsuppdrag som pågår vid granskningstillfället är ett klargörande av kommunens styr- och uppföljningsprocess. Bland annat ska parallella processer sammanfogas i ett ledningssystem² och roller och ansvar ska ses över och förtydligas. Ett deluppdrag har varit att utveckla ett nytt årshjul för styrprocessen. Samtliga styr- och uppföljningsprocesser inför behandling i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har tydliggjorts i årshjulet och framgår parallellt med rapporteringsbrytpunkter för kommunstyrelseförvaltningens ledningsgrupp samt KDLG. Så kallade "ad hoc"-ansvariga funktioner har skapats för att säkerställa att de olika brytpunkterna sammanfaller enligt plan och testperioden fortsätter under hösten 2020.

Ekonomiavdelningen vid kommunstyrelseförvaltningen har ett samordnande ansvar för kommunens övergripande styrning av ekonomi, verksamhet och kvalitet. "Styrning, intern kontroll och kvalitet" (SIKK) är den arbetsgrupp där styrningsfrågor hanteras och förvaltningarna deltar genom verksamhetscontrollers. Inom arbetsgruppen diskuteras arbetssätt och utvecklingsområden i kommunens verksamheter. Då processen fortfarande utvecklas finns det inte uppdaterade riktlinjer eller tillämpningsanvisningar vid tidpunkten för granskningen. De styrande principer som framgår av Mål och budget används fortsatt och tydliggör hur fullmäktiges mål ska omsättas i styrelse och nämnder.

Fullmäktiges verksamhetsstyrning omfattar både kvalitetsstyrning samt mål- och resultatstyrning. Kommunens nuvarande styrmodell tydliggör principer för mål- och resultatstyrningen, men inte kvalitetsstyrningen. Likt flera andra områden ses styrmodellen över för att bättre motsvara *hela* styrkedjan. Nedbrytningen av fullmäktiges mål kommer även framgent att ske enligt processkartan nedan.

Bild 1: Haninge kommuns styrmodell, från Mål och budget 2020–2021



² Ett ledningssystem beskriver hur en organisation styr sin verksamhet. Det fungerar som ett verktyg för högsta ledningen att säkerställa att verksamheten bedrivs enligt fastställda rutiner och som ett stöd för medarbetarna i deras dagliga arbete. Vanligtvis består ett ledningssystem av en beskrivning av organisationens processer och rutiner.

Styrmodellen tar sin utgångspunkt i kommunens vision och värdegrund.³ Som bilden visar beslutar fullmäktige utöver vision och värdegrund även om mål och indikatorer. Fullmäktige tydliggör på så vis vad som ska åstadkommas på en övergripande nivå och sätter riktningen för arbetet. Styrelse och nämnder konkretiserar i sin tur *vad som ska göras* på respektive nivå i årliga strategi- och budgetdokument. I den operativa verksamheten ska det sedan tydliggöras *hur det ska genomföras*.

Som stöd i styr- och uppföljningsprocessen används verksamhetsstödet *Hypergene*⁴ och interna Word- och Excelfiler. I Hypergene sker uppföljning av fullmäktiges mål och verksamheternas strategier och aktiviteter utifrån målen. Det finns även en möjlighet att använda Hypergene för kvalitetsstyrningen. Huruvida detta används skiljer sig något mellan förvaltningarna, men det finns en möjlighet att rapportera och följa upp i systemet. En del verksamhetsplanering, rapportering och uppföljning sker fortsatt i Word- och Excelfiler.

KDLG har även påbörjat en översyn av kommunkoncernens samhällsbyggnadsprocess. Som ett led i detta arbete pågår det ett koncernövergripande arbete för att införa en gemensam portföljstyrning. Genom gemensam arbetsmetodik och tydligare projektorganisation är syftet att i högre grad möjliggöra styrning och prioritering av projekt samt samordna uppdrag där förvaltningar och bolag är beroende av varandra. Även denna styrning får bäring på vissa nämnders arbete utifrån fullmäktiges mål, men vi kommer inte att fördjupa oss i denna del i rapporten.

3.1.1. Mål, indikatorer, strategiska uppdrag och åtgärder

I samband med Mål och budget 2020 minskades antalet fullmäktigemål från fyra övergripande målområden med totalt tolv förändringsmål till **två målområden med fem förändringsmål**. Angivna mål och indikatorer gäller för hela mandatperioden. För respektive mål anges vilka nämnder som ansvarar för dess genomförande, samtliga nämnder behöver därmed inte konkretisera samtliga mål. Styrprinciperna tydliggör att fullmäktige beslutar om max tre indikatorer per mål. Samtliga indikatorer mäts och följs upp årligen, med undantag för en indikator som mäts och följs upp vartannat år.⁵

Tabell 1: EY:s sammanställning av kommunens målstruktur från och med 2020

Målområde			
"Miljö och samhälle"	Antal indikatorer*	"Medborgare"	Antal indikatorer
I Haninge ska miljö och klimatarbetet vara i framkant	4	I Haninge ska medborgarna vara trygga oavsett skede i livet	3
I Haninge ska tillväxten ske på ett hållbart sätt	3	Haninge ska erbjuda en innovativ skola med höga förväntningar som skapar konkurrensfördelar i livet	3
		I Haninge ska ett attraktivt kultur- och fritidsutbud finnas	2

*Samtliga indikatorer framgår av bilaga 2

Styrelse och nämnder ska i första hand använda fullmäktiges indikatorer och i andra hand besluta om egna indikatorer som verksamheten kan påverka.

³ Kommunens värdegrund sammanfattas i fyra punkter: (1) Verksamheten ska präglas av långsiktigt hållbar utveckling med fokus på människa och samhälle. (2) Ständigt arbeta för medborgarna samt förbättra och utveckla verksamheten utifrån uppdraget med ansvar för helheten. (3) Bemöta våra medborgare med professionalitet och respekt. (4) Värna om kommunens resurser genom god ekonomisk hushållning där medarbetaren utgör vår viktigaste tillgång.

⁴ Hypergene är kommunens digitala beslutsstödsystem.

⁵ Enligt reviderad mål och budget är det två indikatorer som mäts vartannat år. Enligt uppgift har detta ändrats sedan beslutet. Trygghetsmätning ska genomföras årligen

Såväl fullmäktige som styrelse och nämnders indikatorer ska vara vedertagna och mätas på ett tillförlitligt sätt, i system som samlar in data på ett likartat sätt år efter år. De ska helst finnas tillgängliga i offentliga dataregister och mätas årligen. Indikatorerna ska spegla kommunens verksamheter och inkludera ekonomi eller kvalitet. Kvalitet kan avse upplevd kvalitet, resultat (om exempelvis syftet med arbetet uppnåtts) eller utbud (vilken service som finns). Ekonomi kan handla om exempelvis resurseffektivitet.

Indikatorerna ska mäta resultat och kunna användas i bedömningen av "framgång i förhållande till uppställda mål".⁶ Rådet för kommunal analys (RKA) deltog i kommunens utveckling av indikatorer, och verksamhetscontrollers från förvaltningarna har bistått i kvalitetssäkringen för respektive verksamhetsområde.⁷ Intervjuade som deltog i arbetet med att kvalitetssäkra fullmäktiges indikatorer uppger att tiden för att bearbeta förslagen på indikatorer var mycket begränsad. Det riktades därför mycket fokus på att hitta rätt typ av indikatorer utifrån kraven, men inte nödvändigtvis rätt indikator för målen. Detta har medfört att ett antal indikatorer upplevs vara mindre ändamålsenliga.

Utöver angivna mål kan fullmäktige lämna **strategiska uppdrag**. Formellt lämnas samtliga uppdrag till kommunstyrelsen, som i sin tur fördelar uppdragen till en eller flera nämnder/styrelser. De strategiska uppdragen är ett komplement till fullmäktiges mål och löper över flera år.

För perioden 2020–2021 lämnas fyra strategiska uppdrag till kommunstyrelsen. Två avser kommunens finansiella mål om omfattar hantering av effektiviseringar samt investeringsbudgeten. Övriga två är kopplade till kommunens utveckling av mål- och resultatstyrningen:

- Ett tydliggörande av ansvar och kvalitetssäkring av indikatorernas validitet. Uppdraget slutredovisades i den reviderade Mål och budget.
- Samtliga nämnder ska (via kommunstyrelsen) inarbeta de politiskt utpekade åtgärderna i den *politiska plattformen* i sin styrning av respektive verksamhet.⁸

Härutöver finns ett **stort antal kommunala styrdokument** som ska integreras på olika sätt i nämndernas arbete. Exempel på detta är ett klimat- och miljöpolitiskt program samt ett kulturpolitiskt program, som båda har en inverkan på måluppfyllelsen för fullmäktiges mål. Enligt kommunens hemsida finns det sammantaget cirka 115 regler och styrdokument i kommunen⁹, vilket av intervjuade upplevs vara omfattande. Styrdokumentet påverkar nämndernas verksamheter i olika grad och är olika detaljerade avseende åtaganden och aktiviteter. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GVN) och grund- och förskolenämnden (GFN) har valt att lista de strategier, planer, program och riktlinjer som berör verksamheten i sina strategi- och budgetdokument. För övriga framgår de inte, alternativt återges i begränsad utsträckning.

3.1.2. En kvalitetsstyrning under utveckling

Till skillnad från mål- och resultatstyrningen är det via kvalitetsstyrningen som en systematisk uppföljning ska ske för att identifiera förbättringsområden och avvikelser i de olika verksamheterna. Genom kvalitetsstyrningen ska verksamheternas kärnuppdrag säkerställas utifrån gällande lagar, föreskrifter och förordningar.

I Mål och budget identifieras fyra kvalitetskriterier med fokus på medborgares upplevda bemötande, möjlighet till inflytande, tillgänglighet till kommunens personal och medborgares

⁶ Resultatindikator mäter alltid bara en avgränsad del av ett mål.

⁷ I bilaga 2 framgår fullmäktiges nya indikatorer.

⁸ Se mer under avsnitt 3.1.3

⁹ Dessa omfattar reglementen, planer och program, policyer, strategier och riktlinjer som beslutats på olika nivåer och omfattar olika delar av kommunens verksamheter.

möjlighet till största möjliga trygghet. Vidare sker hänvisning till kommunens kvalitetspolicy¹⁰ som fastställdes av kommunstyrelsen i september 2017, Socialstyrelsens föreskrifter för omsorg och skollagens föreskrifter. Dessa ska sammantaget utgöra grund för kommunens kvalitetsstyrning och anpassas till respektive verksamhet. Följande områden utgör kommungemensamma kvalitetsområden och framgår i samtliga nämnders strategi- och budgetdokument.

- ▶ Kvalitet och resurser (*systematisk kvalitets- och verksamhetsutveckling*)
- ▶ Attraktiv arbetsgivare
- ▶ God ekonomisk hushållning

En del av det utvecklingsarbete som pågår syftar till att skapa en enhetlighet i kvalitetsstyrningen, som i sig inte är en ny komponent i styrningen. Målet är även att tydligt integrera bland annat det lagstyrda systematiska kvalitetsarbete som sker inom socialtjänsten och utbildningsförvaltningen, där det redan finns utarbetade rutiner och former för arbetet.

3.1.3. Viljeriktning och åtgärder i den politiska plattformen

Den politiska majoriteten har formulerat fokusområden och åtgärder som gäller för hela mandatperioden 2019–2022. Fem områden, 19 målsättningar och totalt 88 åtgärder pekats ut. Områdena är formulerade som en viljeriktning, exempelvis att kommunen ska arbeta för *"Ett Haninge som är öppet och demokratiskt"* och *"Ett Haninge som håller ihop"*.

För området *"Ett Haninge som håller ihop"* finns det sex målsättningar med fokus på bland annat allas rätt till en trygg uppväxt, en god skolgång samt att social utsatthet ska bekämpas tidigt. En liknande målsättning formuleras av fullmäktige i Mål och budget: *"I Haninge ska medborgarna vara trygga oavsett skede i livet"*. Målsättningarna överlappar delvis varandra och de sex målsättningarna som majoriteten har fastställt i den politiska plattformen går även att utläsa ur de granskade nämndernas strategi- och budgetdokument. Den politiska plattformen framgår inte av styrmodellen, men fullmäktige har inkorporerat majoritetens viljeriktning i Mål och budget, då plattformens övergripande områden utgör *utgångspunkter* för den politiska riktningen 2020–2021.

För samtliga områden i den politiska plattformen sorteras åtgärderna in under respektive verksamhetsområde. Det går därför att härleda vilken verksamhet som ansvarar för respektive åtgärd/område, även om flera åtgärder/områden kräver samverkan. Ingen tidsangivelse finns för när åtgärderna ska vara genomförda. Åtgärderna varierar i omfattning och karaktär och inkluderar investeringar, framtagande av särskilda planer och program samt identifierat behov av samverkan med andra kommuner.

Uppföljning av åtgärderna i plattformen sker i Hypergene. Åtgärderna följs upp både inom ramen för ordinarie tertiäluppföljning och separat.

3.1.4. Iakttagelser från intervjuade

Majoriteten av intervjuade beskriver att det minskade antalet mål och att målformuleringarna är mindre detaljerade har underlättat möjligheterna att planera verksamheten. Likaså beskrivs det finnas en tydligare ansvarsfördelning, då fullmäktige redan i budgeten utser ansvarig nämnd för respektive mål. Flera lyfter att Hypergene är ett bra rapporteringsverktyg, men att det tidvis är omständligt att synliggöra och få fram rätt uppgifter. Återkoppling och överblick upplevs vara svårare att få ju längre ut i organisationen som cheferna befinner sig. Arbetet med mål, åtaganden och kvalitet sker fortsatt delvis i stuprör då allt inte rapporteras samtidigt och i samma system.

¹⁰ I policyn framgår kommunens kvalitetsstyrning och arbetsmodell utifrån det så kallade PDSA-hjulet, alltså att arbetet ska planeras → genomföras → följas upp och slutligen, åtgärdas. En årlig kvalitetsberättelse ska lämnas.

Intervjuade anser att det är tydligt att respektive verksamhet svarar för att utpekade åtgärder i den politiska plattformen inkluderas och genomförs inom mandatperioden. Det har framkommit skilda beskrivningar kring hur nämnderna deltar i arbetet. Flera uppger att förvaltningen rapporterar arbetet vidare till närmsta chef som lyfter det med den politiska majoriteten. Kommunstyrelsens ordförande uppger att den politiska plattformen ska utgöra ett stöd för nämnderna att prioritera i relation till fullmäktiges mål.

Intervjuade ger olika bilder kring huruvida styrande dokument (såsom program och planer) bör inkluderas eller inte i nämndernas strategi- och budgetdokument. De som talar för en inkludering upplever att det förtydligar styrningen, då det finns målsättningar i målstruktur och styrdokument som anknyter till varandra. De som talar mot en inkludering av styrdokumentet menar att dessa ska följas oavsett och att de därför inte behöver ingå i måldokumentet.

3.1.5. Bedömning

Målstrukturen har renodlats och tydliggjorts, vilket vi bedömer ökar förutsättningarna för genomslag på olika nivåer i organisationen. Ett minskat antal mål på en övergripande nivå ger uttryck för en tillit till nämnderna att utforma sin styrning utifrån prioriterade områden.

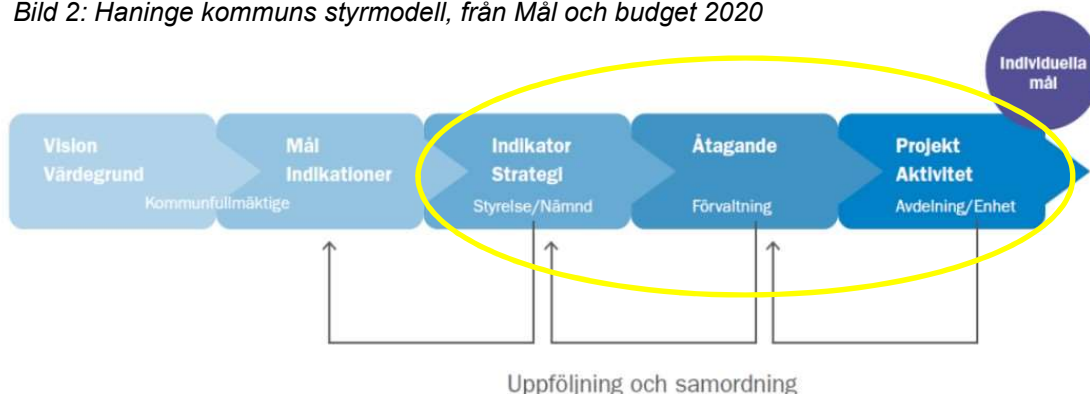
Vi har noterat områden där mål, åtaganden och styrdokument delvis överlappar varandra, men där separat uppföljning sker. Arbetet sker både manuellt och i verksamhetsstödet Hypergene. Dessa parallella processer riskerar att försvåra en samlad analys och bedöma i vilken grad målen uppnås och om eventuella omprioriteringar bör ske. Vidare utgör det ett tidskrävande moment för chefer på olika nivåer. I det fortsatta utvecklingsarbetet är det centralt att det tydliggörs hur styrsignaler ska omhändertas på ett enhetligt och resurseffektivt sätt. Det är positivt att det pågår ett arbete för att tydliggöra styr- och uppföljningsprocessen, däribland framtagandet av ett ledningssystem för arbetet.

3.2. Styrsignaler i den operativa verksamheten

Det finns olika tillvägagångssätt för att målvärden ska anses vara styrande för verksamheten och även för att säkerställa att de "mäter det man avser mäta". Till exempel kan realistiska måtvärden användas, alltså att målvärden bedöms kunna uppnås vid exempelvis årets slut. Ett alternativ till realistiska målvärden är "strävansmål" som löper över en längre tid. I Haninge kommun har fullmäktige beslutat att målvärden ska vara realistiska.

I enlighet med styrande principer kan styrelse och nämnder besluta om egna indikatorer, detta ska dock tillämpas med restriktivitet. Om det inte finns en relevant indikator inom nämndens verksamheter används istället strategier. En strategi utgörs av en övergripande prioritering eller inriktning för att nå målet, och gäller som längst hela mandatperioden.

Bild 2: Haninge kommuns styrmodell, från Mål och budget 2020



Samtliga granskade nämnder har en likartad process för att konkretisera och bryta ner fullmäktiges mål. Förvaltningen bereder underlaget och årligen genomförs strategidagar där nämnder och representanter från förvaltningsorganisationen deltar.¹¹ Vid strategidagarna sker en genomgång av Mål och budget samt åtgärder i den politiska plattformen.

Kommunens samtliga nämnder följer upprättad mall för strategi- och budgetdokument. I dokumenten listas prioriteringar (strategier) för respektive mål, även för de nämnder där egna indikatorer beslutats. Utförligheten i nämndernas beskrivning av arbetet skiljer sig, men samtliga nämnder med utpekat ansvar för fullmäktiges mål redovisar sina prioriteringar. I avsnitt 3.2.3 illustreras praktiska exempel för granskade nämnder.

För granskade nämnder framgår pågående uppdrag från tidigare års Mål och budget i en lista med en statusuppdatering utifrån om uppdragen har påbörjats, pågår eller är försenade. Ytterligare information om uppdragen framgår inte.¹²

Nämndernas strategi- och budgetdokument omsätts i sin tur i verksamhetsplaner på förvaltningsnivå eller avdelningsnivå. Det ska finnas verksamhetsplaner för samtliga verksamhetsområden, men på vilken nivå dessa tas fram skiljer sig mellan förvaltningarna. Enligt uppgift ska samtliga förvaltningar använda sig av övergripande verksamhetsplaner på sikt, men utformningen kommer fortsatt att variera för att passa respektive verksamhet.

3.2.1. Tillämpning av indikatorer varierar

I strategi- och budgetdokument för 2020–2021 har kommunstyrelsen (KS), äldrenämnden (ÄN), socialnämnden (SN), stadsbyggnadsnämnden (SBN) och idrotts- och fritidsnämnden (IFN) angett egna indikatorer.¹³

Tabell 2: EY:s sammanställning av samtliga nämndernas indikatorer till fullmäktiges mål

Fullmäktiges mål	Nämndernas indikatorer	
I Haninge ska miljö och klimatarbetet vara i framkant	SBN	Antal antagna detaljplaner som medför negativ påverkan på områden som finns upptagna i Naturkatalogen (0)
	IFN	Antal besökare Miljöverkstan (antal barn/elever)
I Haninge ska tillväxten ske på ett hållbart sätt	KS	Sysselsättningsgrad (%) eller förvärsarbetande invånare år 20–64 (%)
	SBN	Ledtider för bygglov (% färdigställda inom 10 veckor)
	SN	Unga vuxna med ekonomiskt bistånd, andel (%)
I Haninge ska medborgarna vara trygga oavsett skede i livet	IFN	Trygghet på fritidsgårdar 13–19 år, könsuppdelat (andel)
	ÄN	Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg, bemötande (%) Brukarbedömning särskilt boende äldreomsorg, trygghet (%) Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg, bemötande (%) Brukarbedömning hemtjänst äldreomsorg, trygghet (%)
	SN	Utredningstid i antal dagar från påbörjad utredning till avslutad utredning inom barn och ungdom 0–20 år (medelvärde)
Haninge ska erbjuda en innovativ skola med höga förväntningar som skapar konkurrensfördelar i livet	Avser enbart GFN och GVN. Dessa två nämnder ansvarar för uppföljning av fullmäktiges indikatorer och har inte utformat egna indikatorer.	
I Haninge ska ett attraktivt kultur- och fritidsutbud finnas	Avser enbart IFN och KDN. Dessa två nämnder ansvarar för uppföljning av fullmäktiges indikatorer och har inte utformat egna indikatorer.	

Majoriteten av nämndernas indikatorer är resultatmått i enlighet med fullmäktiges styrprinciper, med undantag för "antal besökare Miljöverkstan" (IFN), "ledtider för bygglov"

¹¹ Inom stadsbyggnadsnämnden deltar ordförande och vice ordförande i förberedande diskussioner inför strategidagarna, som sedan hela nämnden deltar på.

¹² Enligt uppgift framgår inte ytterligare information aktuella uppgifter återfinns i föregående årsredovisning

¹³ Nämndernas strategi- och budgetdokument utgår ifrån fullmäktiges beslut i juni 2019. Nämnderna ska anpassa sin verksamhet (genomförande, uppföljning/återrapportering) i linje med den reviderade budgeten. Det är de nya indikatorerna som ska följas upp vid samtliga återrapporteringstillfällen (tertiärrapportering). Information om detta och hur det ska hanteras har även diskuterats inom KDLG och SIKK.

(SBN) samt "medelvärde utredningstid i antal dagar inom barn och ungdom"(SN). De två sistnämnda är processmått som mäter effektivitet i arbetsprocessen, snarare än resultatet. Dessa mått fångar dock en viktig kvalitetsdimension.

Stadsbyggnadsnämndens indikator rörande bygglov utgör enbart en liten del av nämndens verksamhet som i övrigt har en stor roll i att möjliggöra en hållbar tillväxt i kommunen. Indikatoren är ett processmått som ger en uppfattning om effektivitet i handläggningen. Vi noterar att indikatoren kan anses utgöra ett mått för att analysera uppfyllandet av fullmäktiges *gamla* indikator för samma mål: "antal nybyggda och ombyggda bostäder". Denna indikator togs dock bort i samband med revidering av budgeten.

Kommunstyrelsen har ett mått som avser "sysselsättningsgrad eller andel förvärvsarbete i ålder 20–64", vars resultat torde påverkas av betydligt fler faktorer än de kommunens verksamheter rör över. Resultatet av ett sådant mått är därför svårt att använda i styrningen, då utfallet inte styrs av enbart kommunens insatser på området.

Vissa indikatorer behöver besvaras gemensamt av flera verksamheter. Det är vid tidpunkten för granskningen inte tydliggjort hur det ska ske, då ansvar för uppföljning av respektive indikator åligger respektive nämnd. Detta lyfter även intervjuade presidier avseende åtgärder i den politiska plattformen. Åtgärder i den politiska plattformen framgår av respektive nämnds strategi- och budgetdokument men konkretiseras inte i likhet med övrig verksamhetsstyrning. Intervjuade uppger att det är positivt att den politiska plattformen är av mer långsiktig karaktär. Det är upp till nämnderna att säkerställa att åtgärder genomförs inom mandatperioden, men hur arbetet ska ske åligger respektive nämnd.

Vi noterar att ansvar för åtgärder i den politiska plattformen i högre grad omhändertas av tjänstemannaorganisationen än av nämnderna. Av underlaget tydliggörs det inte hur granskade nämnder ska säkerställa att samtliga åtgärder uppnås, detta återkommer i avsnittet rörande riskanalyser. Det avser särskilt de åtgärder som kräver tvärsamverkan. För en initial prioritering och samordning hänvisar nämndsledamöterna till kommunledningen.

3.2.2. På verksamhetsnivå varierar arbetssätten

Kommunstyrelseförvaltningen bryter ner åtaganden i verksamhetsplanen. För respektive mål anges ansvarig avdelning. Konkretisering av aktiviteter sker på avdelningsnivå, där utpekat ansvar anges i Hypergene. Förvaltningen har även en utvecklingsplan där interna uppdrag följs upp och sammanställs i en Excelfil, häri framgår även ansvarsområden utifrån styrdokumentet.

Central verksamhetscontroller samordnar arbetet på förvaltningen och har även en samordnande roll för arbetsgruppen SIKK.

Intervjupersoner från avdelningen samhällsplanering och ledning har inte ett särskilt utpekat målområde utifrån fullmäktiges mål. Här är tanken att avdelningen tydligare ska ingå i kvalitetsstyrningen, men det är inte tydliggjort hur det ska ske. Även om avdelningen inte har ett utpekat ansvar att följa upp fullmäktiges mål rörande miljö- och klimatarbetet ansvarar de till exempel för åtgärder i det miljö- och klimatpolitiska programmet. Utifrån tidigare målstruktur användes avdelningarnas måluppföljning i Hypergene även som grund för uppföljning av programmet. Eftersom samtliga avdelningar nu inte följer upp målet behöver det ske en parallell sammanställning istället. En del av det administrativa arbetet har därigenom egentligen inte förenklats enligt intervjuade, utan sker i annat format.

Stadsbyggnadsförvaltningen använder sig av en transformationskarta där åtagande organiseras utifrån fullmäktiges mål. Det finns även en strategisk plan på ledningsnivå (som utgör förvaltningens verksamhetsplan) där samtliga avdelningars verksamhetsplaner sammanställs i en Excelfil. I avdelningarnas verksamhetsplaner sorteras åtgärder i den politiska plattformen utifrån fullmäktiges mål i Mål och budget. Även aktiviteter framgår för de indikatorer som ska följas upp. Controller som arbetar mot förvaltningen samordnar arbetet och stödjer chefsleden. Controller sitter även med i arbetsgruppen SIKK.

Representanter för stadsbyggnadsförvaltningen uppger att nedbrytningen av fullmäktiges mål skiljer sig på avdelningsnivå. För VA och Plan stannar processen på avdelningsnivå tills dess att den nya målstrukturen och styr- och uppföljningsprocessen har färdigställts. Det är avdelningscheferna som rapporterar i Hypergene.

Kultur- och fritidsförvaltningen har en geografiskt indelad matrisorganisation med en central förvaltning och områdeskontor på tre platser i kommunen: Norr, Central och Syd. Respektive område har en områdeschef. Inom områdeschefernas ansvar finns det verksamhetschefer som jobbar över hela kommunen. På ledningsnivå används en transformationskarta som utgår från förvaltningens vision "Vi berikar livet i Haninge". I transformationskartan tydliggörs förvaltningens arbete för att uppnå visionen, vilket till exempel omfattar att det ska finnas en "tydlig och effektiv organisation" samt en tydlighet i målkedjan från budget till individuella mål. Transformationskartan sorterar inte utifrån fullmäktiges mål.

Vid granskningstillfället finns det inte en verksamhetsplan på förvaltningsnivå, men en sådan ska tas fram på sikt. Åtaganden och aktiviteter läggs in i Hypergene och utgör på så vis en digital verksamhetsplan. Verksamhetschefer och områdeschefer kommer åt aktiviteterna via Hypergene. Strategier och utredare deltar i arbetet men har inte tillgång till Hypergene, vilket försvårar deras möjlighet att komma åt aktuell information. Inom förvaltningen görs en översyn av hur statistik kan sammanställas för att bättre kunna rapportera på fullmäktiges indikatorer.

En av verksamhetscheferna använder aktiviteterna vid medarbetarsamtal för att förankra hur respektive medarbetare medverkar till att uppnå målet. Av mottagen mall framgår verksamhetens aktiviteter och mål samt kommunens mål/riktlinjer och styrdokument. Respektive medarbetare får i samråd med verksamhetschef specificera egna mål och knyta på aktiviteter för dess genomförande. En annan har tagit fram en verksamhetsplan som exempelvis lärare mottar. I verksamhetsplanen framgår samtliga av fullmäktiges mål och vem som ansvarar för dess genomförande, även specificerat rörande nämnden, förvaltningens åtaganden och verksamhetens aktiviteter.

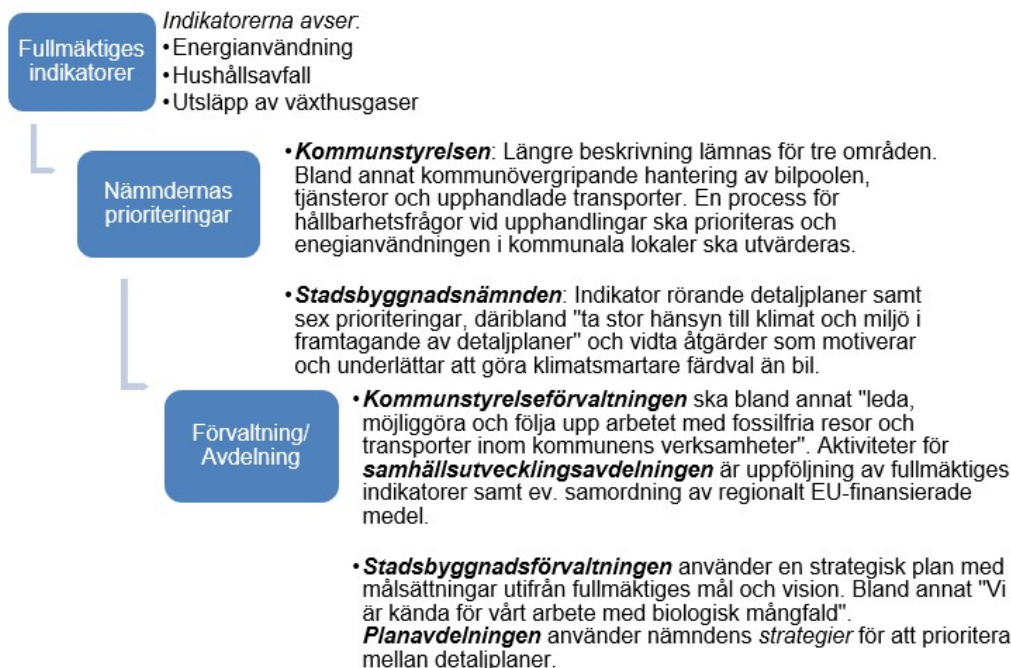
Sammantaget skiljer sig arbetet på verksamhetsnivå till stor del åt och det varierar i vilken grad omsättningen av målen tydliggörs ut till första linjens chef.

3.2.3. Exempel på hur målen omsätts på avdelningsnivå

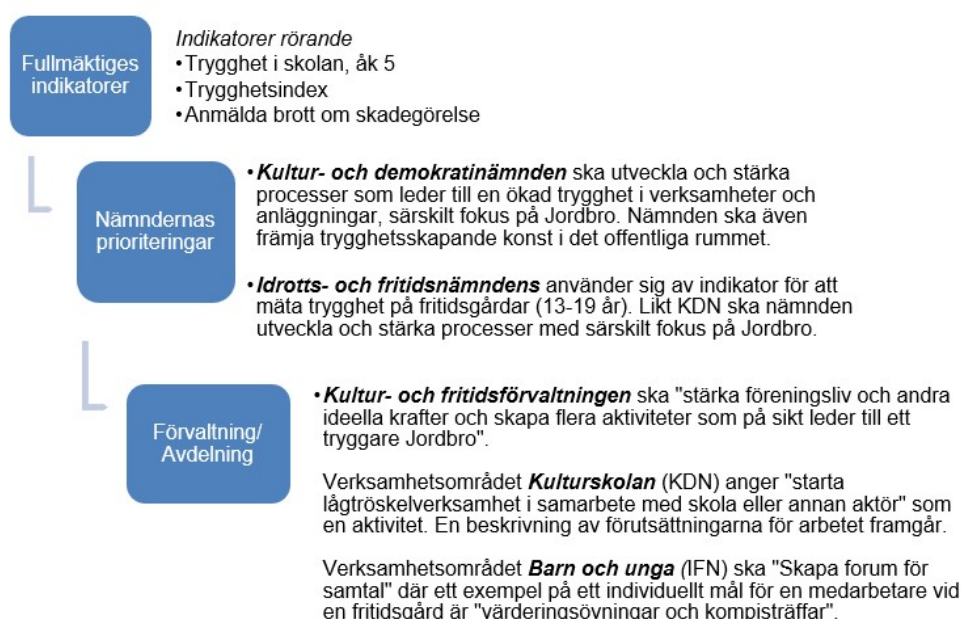
I enlighet med styrprinciperna bör antalet strategier inte vara fler än två per mål för att få effekt av nämndens prioritering. Åtaganden ska rymmas inom nämndens ekonomiska ramar.

För att visa hur fullmäktiges mål kan omsättas på avdelningsnivå har vi valt att illustrera två exempel, ett mål per målområde. Båda målen har brutits ner av samtliga granskade nämnder, men för att tydliggöra jämförelsen i tillvägagångssätt mellan nämnderna presenteras två styrkedjor per mål.

För det första målet används exempel från kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden. Inom målområdet Miljö och samhälle finns målet "*I Haninge ska miljö och klimatarbetet vara i framkant*". Samtliga nämnder och bolag är ansvariga och kommunstyrelsen har en samordnande roll. Kommunens miljö- och klimatpolitiska program tydliggör samverkansformer och prioriteringar i arbetet för de olika verksamheterna.



För det andra målet används exempel från idrotts- och fritidsnämnden respektive kultur- och demokratinämnden. Här visas målet "I Haninge ska medborgarna vara trygga oavsett skede i livet" inom målområdet Medborgare.



Utöver fullmäktiges trygghetsmål är det nämnvärt att 10 mnkr öronmärkts för trygghetsåtgärder under 2020, utöver de 7 mnkr som avsattes under 2019.¹⁴ I granskningen framgår det att trygghetsinsatser sker på flera områden, bland annat har idrotts- och fritidsnämnden äskat 3 500 tkr av fullmäktiges medel för ett fortsatt arbete med trygghetsteam på Åbygården. Vi noterar att det sker parallella trygghetsprojekt i kommunen då arbetet både sker inom respektive nämnd inom ramen för målstyrningen, men även utifrån fullmäktiges utpekade uppdrag. Under 2020 följs dessa aktiviteter upp av KDLG.

¹⁴ Medlen har enligt reviderad Mål och budget avsett åtgärder som trygghetsteam med fältresurser, kamratstödare och fortbildning i säkerhet för berörda verksamheter.

Från den 1 september 2020 ska en särskild strategisk funktion ansvara för samordning av trygghetsinsatserna på strategisk nivå. Åtterrapporing av arbetet utifrån den särskilda trygghetsinsatsningen kommer ske separat från måluppföljningen, men kommer att ingå i tertialrapporteringen.

Som framgår av de två exemplen ovan omsätts fullmäktiges mål på olika sätt i verksamheterna. Både kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden anger längre beskrivningar i sina prioriteringar för året. Kommunstyrelsens prioriteringar för målen utgörs till stor del av styrelsens samordnande ansvar för olika processer och hur dessa ska utvecklas. För stadsbyggnadsnämnden beskrivs vad som ska göras i form av "minskning" eller "fortsättning" av pågående insatser.

På förvaltningsnivå följer kommunstyrelseförvaltningen styrelsens samordnande ansvar, med knutna indikatorer och ansvarsområden. För stadsbyggnadsförvaltningen konkretiseras det hur arbetet ska ske först på avdelningsnivå.

Kultur- och demokratinämnden och idrotts- och fritidsnämndens prioriteringar är av mer övergripande karaktär, vilket lämnar mer utrymme för tolkning av förvaltningsorganisationen. Följer vi styrkedjan ner på förvaltningsnivå är framförallt angivna aktiviteter inom kultur- och fritidsförvaltningen mer specificerade utifrån målen, där aktiviteterna följs av en beskrivning av arbetet i en högre grad än inom kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämndens förvaltningar.

3.2.4. Kvalitetsstyrningen omsätts inte tydligt inom verksamheterna

Kvalitetsstyrningen ska ge möjligheter att fånga upp verksamheter som hamnar utanför målområdena. Styrprinciperna tydliggör att respektive förvaltning och bolag ska redovisa kvalitetsresultat i en årlig kvalitetsberättelse som redovisas i årsredovisningen. Kvalitetsberättelsen ska kopplas till avsnittet rörande kvalitetsstyrning i strategi och budget.

För kommunens gemensamma kvalitetsområden konkretiserar inte nämnderna ytterligare utöver den generiska text som framgår av samtliga dokument. Till exempel beskrivs att samtliga kärnverksamheter ska följa "servicenivå i lagar, föreskrifter och förordningar" eller att nämnder och bolag ska arbeta systematiskt med att se över kritiska processer och förenkla och automatisera när "nyttan är högre än kostnaden". Av granskade nämnder är det enbart kommunstyrelsen som har identifierat egna kvalitetsområden.

Tabell 3: EY:s sammanställning över antal egna kvalitetsområden för granskade nämnder

Styrelse/nämnd	Antal
Kommunstyrelsen	9
Stadsbyggnadsnämnden	0
Kultur- och demokratinämnden	0 - under 2020 ska förvaltningen ska arbeta fram kvalitetsdokument för de två nämndernas kvalitetsarbete.
Idrotts- och fritidsnämnden	

Samtliga intervjuade instämmer i att kvalitetsstyrningen är spretig, svårdefinierad och svår att inkludera och åtterrapporera. Intervjuade betonar att det behövs en tydligare grund för hur kvalitetsstyrningen ska genomföras. Det är framförallt avgränsningen från mål- och resultatstyrningen som upplevs vara svår.

Controller med övergripande samordningsansvar uppger att dessa svårigheter har uppmärksammats inför uppföljningen till delårsbokslutet. Utifrån detta ska kommunstyrelseförvaltningen se över hur kvalitetsstyrningen ska användas i styr- och uppföljningsarbetet.

3.2.5. *Bedömning*

Styrelse och granskade nämnder omsätter fullmäktiges styrsignaler på olika sätt, men exemplifierade styrkedjor går att följa från fullmäktiges mål till aktiviteter på avdelningsnivå.

Kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden lämnar i högre grad än idrotts- och fritidsnämnden och kultur- och demokratinämnden tydligare beskrivningar för vad som ska genomföras, i enlighet med fullmäktiges styrprinciper. Samtliga granskade nämnders verksamheter redogör för aktiviteter inom ramen för exemplifierade mål, om än olika tydligt.

Nämndernas egna indikatorer följer till stor del fullmäktiges direktiv om att vara resultatmätt, men speglar målformuleringarna och nämndens verksamhet i olika grad. I vissa fall speglar nämndens indikator en begränsad del av målformuleringen eller nämndens verksamhet inom målområdet. Vår bedömning är att kommunen har haft en god ansats i framtagandet av indikatorerna, och att detta arbete bör vidareutvecklas för att tydligare fånga verksamheternas vidtagna åtgärder för måluppfyllelse.

Ett uppmärksammat fenomen inom mål- och resultatstyrning är *uppdragsglidning*. Detta innebär risken att verksamhetsområden inte prioriteras om de inte omfattas av ett mätbart mål. Prioriteringar tenderar att skifta från de uppdrag som inte mäts, till de uppdrag som mäts och följs upp. Områden som är svåra att mäta, kan då i förlängningen komma att prioriteras i mindre uträkning. Ett sätt att fånga upp dessa områden är att utveckla kvalitetsstyrningen. Detta blir särskilt viktigt för de verksamhetsområden som inte träffas tydligt av fullmäktiges målformuleringar.

3.3. Riskanalyser fokuserar mindre på verksamhetsmässiga faktorer

I nämndernas strategi- och budgetdokument framgår ett kortare internkontrollavsnitt, men inte vilka risker eller kontrollområden som nämnden identifierat. Istället framgår en standardiserad beskrivning av hur internkontrollarbetet bör ske. Därtill presenteras en risk- och känslighetsanalys, som redogör för respektive nämnds ekonomiska risker utifrån drifts- och investeringsbudget. De riskanalyser och internkontrollplaner som upprättas fokuserar till största del på risker av ekonomisk karaktär (exempelvis attester och fakturahantering).

I strategi- och budgetdokumenten framgår en omvärldsanalys där nationellt beslutade riktlinjer och samhällsförändringar beskrivs och analyseras i korthet utifrån nämndens verksamhet. För kommunstyrelsen anges bland annat att globaliseringen och urbaniseringen kommer att skapa utmaningar i planeringsarbetet i relation till volymökningar. Likaså framgår processutvecklingsinsatser kopplade till kommunens tillväxtpotentialer.

Även granskade nämnder redovisar identifierade utmaningar och påverkansfaktorer på respektive verksamhet. Idrotts- och fritidsnämnden presenterar svårigheter i beräkning av volymförändringar, samt förändringar av idrottssektorn och vilken påverkan det får på nämndens verksamhet. För stadsbyggnadsnämnden framgår förändringar i plan- och bygglagen och det pågående digitaliserings- och automatiseringsarbetet och dess påverkan på verksamheten.

Kommunstyrelsen är den enda nämnd där det lämnas förslag på hur identifierade risker kan omhändertas. För övriga nämnder identifieras riskerna och därefter redovisas prioriteringar i relation till fullmäktiges mål.

I kultur- och demokratinämnden och idrott- och fritidsnämndens budget avsätts särskilda medel, 200 tkr respektive 300 tkr, för ärenden i den politiska plattformen. Åtgärderna listas inledningsvis i respektive strategi- och budgetdokument, men inte kopplat till budgeten. Båda nämnderna anger att kostnaden för åtgärderna är svåra att förutspå.

Inför delåret ska samtliga nämnder rapportera utfall även för mål där indikator inte ska följas upp. Färgerna grönt, gult och rött ska indikera vilka prioriteringar och uppdrag som uppskattas fortgå enligt plan (grönt), vilka som pågår/har inletts (gult) och de som riskerar att inte uppnås (rött). Syftet är att vid tertialrapporteringen kunna identifiera risker för att mål inte uppfylls samt se över behov av omprioriteringar. Exempel på omprioriteringar är framförallt omfördelning av arbetstid och omfördelning av arbetsgrupper för att säkra genomförandet.

3.3.1. Intervjuades iakttagelser

Intervjuade i tjänstemannaorganisationen beskriver att riskanalyser uppfattas som en separat process från verksamhetsplaneringen, och att verksamhetsrisker inte naturligt inbegrips i internkontrollstrukturen. Några efterfrågar mer väsentliga verksamhetsrisker och upplever inte att det tas fram åtgärdsplaner för när saker ska bli klara.

Av intervjuerna framkommer att det framförallt är i relation till den politiska plattformen som tydliga avvägningar görs, om det finns risk för att åtgärder inte kommer kunna genomföras.

Presidierna för stadsbyggnadsnämnden, idrott- och fritidsnämnden samt kultur- och demokratinämnden uppger att de får löpande verksamhetsuppdateringar från verksamhetschefer och-/ eller controllers. Ordförande och vice ordförande för granskade nämnder får även löpande information om eventuella avvikelser från träffar med majoritetsgruppen. Kultur- och demokratinämndens presidium lyfter att det är ett förbättringsområde att efterfråga riskanalyser.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att riskanalysarbetet kan utvecklas i relation till mål och de uppdrag som lämnas. Genomförd omvärldsanalys och de riskanalyser och risk- och känslighetsanalyser som redan genomförs kan förtydligas utifrån ett verksamhetsperspektiv. Vid granskningstillfället sker analysen på flera spridda ställen och dokumenteras i separata dokument, vilket försvårar en överblick. För att få avsedd effekt bör riskanalysarbetet integreras i verksamhetsplaneringen och tydligt omfatta väsentliga verksamhetsrisker.

4. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Har styrelse och nämnder översatt fullmäktiges mål i en fungerande styrkedja från kommunledning till den operativa verksamheten?	<p>Delvis. Trots pågående utvecklingsinsatser går det att följa nämnder och verksamheters omsättning av fullmäktiges målområden och förändringsmål i Mål och budget. Dessa sker till stor del i enlighet med de styrprinciper som fullmäktige har fastställt i Mål och budget. Åtaganden utifrån den politiska plattformen framgår också.</p> <p>Det går inte att följa kvalitetsstyrningen ut i verksamheten på samma sätt. Här finns det ett behov av att tydliggöra och synkronisera hur arbetet ska ske kommunövergripande, men även för respektive nämnd och verksamhet. Detta är en väsentlig del av styrningen, som fångar de verksamhetsområden som inte träffas tydligt av en målformulering.</p>
Finns det en fungerande struktur för att bryta ner fullmäktiges mål till strategier, indikatorer, åtaganden och aktiviteter?	<p>Delvis. Riktlinjer och tillämpningsanvisningar ska tas fram för arbetet, varför en avstämning mot dessa inte kunnat ske. Arbetet sker dock till stor del på liknande sätt inom granskade nämnder.</p> <p>Kommunstyrelsen och granskade nämnder genomför strategidagar med respektive förvaltning. Verksamhetscontrollers deltog i det uppdrag som genomfördes för att kvalitetssäkra fullmäktiges mål och indikatorer. Båda dessa delar utgör enligt vår bedömning tillsammans goda strukturer för nedbrytning av målen, även om arbetet fortsatt utvecklas.</p> <p>Den administrativa strukturen utgår ifrån Hypergene, som ger förutsättningar att samla underlag och skapa en överblick i styrning och uppföljning. Då Hypergene upplevs omständligt i ett antal avseenden och då det även finns manuella processer för att följa upp delar av styrningen, är verktyget inte fullt ut ett stöd i arbetet för cheferna vid tidpunkten för granskningen.</p>
Har styrelse/nämnd en tydlig plan för aktiviteter som gör det trovärdigt att målen kommer att uppnås och uppdragen att genomföras?	<p>Delvis. Aktivitetsplanerna finns på enhets- och avdelningsnivå. Dessa följs inte upp av nämnden, utöver att dess aggregerade resultat utgör underlag för nämndens måluppfyllelse. Nämndernas strategi- och budgetdokument tydliggör strategier för måluppfyllelse.</p> <p>Vid genomgång av de strategidokument och dokumentation som används i arbetet anger kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden längre beskrivningar med exempel på vad som ska genomföras för att uppnå målen. Vår bedömning är att dessa beskrivningar gör det tämligen troligt att det är realistiskt att målen kan nås.</p> <p>För kultur- och demokratinämnden och idrotts- och fritidsnämnden är beskrivningarna av mer generell karaktär, men tydliggör ändå fullmäktiges målsättningar. Det är framförallt inom dessa två nämnder som verksamhetsplaner på avdelningsnivå tydligast knyter an aktiviteter utifrån förvaltningens åtaganden för nämndens strategier för att uppnå fullmäktiges mål.</p> <p>Den planering som tydligast säkerställer genomförande av åtgärder är den som sker utifrån den politiska plattformen. Hanteringen av denna skiljer sig dock och nämnderna ansvar för genomförandet av åtgärderna har inte tydliggjorts inom ramen för granskningen. Det finns dock en hög medvetenhet inom förvaltningen rörande de åtgärder som ska genomföras.</p>

Har styrelse/nämnd gjort riskbedömning med avseende på vilka mål och uppdrag som kan vara svåra att uppnå och genomföra? Finns särskilda planer för kontroll och uppföljning inom dessa områden?

Delvis. Det genomförs såväl omvärldsanalyser som riskanalyser inom ramen för internkontrollarbetet och risk- och känslighetsanalyser utifrån drift- och investeringsbudget. Dessa speglar dock inte ett verksamhetsperspektiv utifrån de mål som fullmäktige fastställt. Analysen sker i separata dokument, vilket försvårar en överblick.

För att få avsedd effekt bör riskanalyserarbetet integreras i verksamhetsplaneringen och tydligt omfatta väsentliga verksamhetsrisker.

Haninge den 5 oktober 2020

Anja Zetterberg
Certifierad kommunal revisor
EY

Tijana Sutalo
Verksamhetsrevisor
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Verksamhetscontroller, kommunstyrelseförvaltningen
- ▶ Planeringschef och t.f. kanslichef, kommunstyrelseförvaltningen
- ▶ Avdelningschef strategisk planering
- ▶ Förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Verksamhetscontroller, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Områdeschef norr, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Områdeschef central, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef Barn och unga, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef kulturskolan, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef, stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Verksamhetscontroller, stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Va-chef, stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Planchef, stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Ordf. kommunstyrelsen
- ▶ Vice ordf. kommunstyrelsen
- ▶ Ordf. kultur- och demokratinämnden
- ▶ Vice ordf. kultur- och demokratinämnden
- ▶ 2:e vice ordf. kultur- och demokratinämnden
- ▶ Ordf. stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Vice ordf. stadsbyggnadsnämnden
- ▶ 2:e vice ordf. stadsbyggnadsnämnden
- ▶ Ordf. Idrotts- och fritidsnämnden
- ▶ Vice ordf. Idrotts- och fritidsnämnden
- ▶ 2:e vice ordf. Idrotts- och fritidsnämnden

Dokument

- ▶ Mål och budget 2020-2021
- ▶ Reviderad Mål och budget 2020-2021
- ▶ Politisk plattform, 2019-2022
- ▶ Kommunstyrelsen och kommunens samtliga nämnders strategi- och budgetdokument
- ▶ Presentationsunderlag för kommunens styrmodell
- ▶ Uppdragsbeskrivning – utveckla styr- och uppföljningsprocessen
- ▶ Presentationsmaterial för uppdraget – utveckla styr- och uppföljningsprocessen
- ▶ Slutrapport årshjul för styrprocessen samt årshjul
- ▶ Internkontrollplaner och riskanalyser för kommunstyrelsen och granskade nämnder
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsplan
- ▶ Strategisk plan KDLG
- ▶ Kommunstyrelseförvaltningens utvecklingsplan
- ▶ Strategisk plan stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Stadsbyggnadsförvaltningens strategiska karta
- ▶ Planavdelningens verksamhetsplan
- ▶ VA-plan 2020
- ▶ Haninge kommuns transformationskarta (kultur- och fritidsförvaltningen)
- ▶ Verksamhetsplan, kulturskolan
- ▶ Underlag inför mål- och resultatsamtal, barn och unga
- ▶ Underlag inför strategidagar, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Modell för löpande verksamhetsuppföljning, kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Underlag från workshop med Rådet för kommunal analys

Bilaga 2: Fullmäktiges reviderade indikatorer

Fullmäktiges indikatorer för respektive mål			Anges ansvarig, målvärden och mätmetod?	Frekvens mätning
1	I Haninge ska miljö och klimatarbetet vara i framkant	<ul style="list-style-type: none"> • Utsläpp av växthusgaser från kommunens resor och transporter (ton CO₂)* • Energianvändning i kommunala lokaler (kWh/m²) • Energianvändning i kommunala bostäder (kWh/m²) • Hushållsavfall som samlats in för materialåtervinning, inkl. biologisk behandling, andel (%) 	JA	Samtliga årligen
2	I Haninge ska tillväxten ske på ett hållbart sätt	<ul style="list-style-type: none"> • Nybyggda och ombyggda bostäder (antal per år i genomsnitt) • Företagsklimat enl. ÖJ (Insikt) - Totalt, NKI (samma som SBA NKI, genomsnitt per år) • Förvärvsarbetande invånare 20-64 år, andel (%)** 	JA	Samtliga årligen
3	I Haninge ska medborgarna vara trygga oavsett skede i livet	<ul style="list-style-type: none"> • Elever i åk 5: Jag känner mig trygg i skolan, positiva svar, andel (%) • Trygghetsindex (lokal mätning) • Anmälda brott om skadegörelse per 1000 invånare 	JA	<ul style="list-style-type: none"> • Vartannat år • Vartannat år • Varje år
4	Haninge ska erbjuda en innovativ skola med höga förväntningar som skapar konkurrensfördelar i livet	<ul style="list-style-type: none"> • Elever i år 9 som är behöriga till yrkesprogram, kommunala skolor, andel (%) • Gymnasieelever med examen inom 3 år, kommunala skolor, andel (%) • Lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera (status efter 90 dagar), andel (%) 	JA	Samtliga årligen
5	I Haninge ska ett attraktivt kultur- och fritidsutbud finnas	<ul style="list-style-type: none"> • Andelen ungdomar som upplever att tillgången till kulturaktiviteter är god (%) • Andelen ungdomar som upplever att tillgången till idrottsaktiviteter är god (%) 	JA	Båda mäts årligen

Bilaga 3: Granskade nämnders prioriteringar för fullmäktiges mål och indikatorer

Notera att det enbart avser de två målen som framgår i exemplet där vi bryter ner fullmäktiges mål.

Fullmäktiges mål och indikatorer	
"I Haninge ska miljö och klimatarbetet vara i framkant"	<ul style="list-style-type: none"> • Utsläpp av växthusgaser från kommunens resor och transporter (ton CO2)* • Energianvändning i kommunala lokaler (kWh/m2) • Energianvändning i kommunala bostäder (kWh/m2) • Hushållsavfall som samlats in för materialåtervinning, inkl. biologisk behandling, andel (%)
Granskade nämndernas prioriteringar i sin helhet	
KDN	<ul style="list-style-type: none"> • Verka för ett effektivare nyttjande och samutnyttjande av kommunens lokaler • Aktivt bidra till att uppfylla det klimat- och miljöpolitiska programmet
IFN	<ul style="list-style-type: none"> • Främja miljövänlig teknik, alternativa energikällor och en effektiv energianvändning • Aktivt bidra till att uppfylla det klimat- och miljöpolitiska programmet
STB	<ul style="list-style-type: none"> • Minska användningen av fossila bränslen (med sikte på att kommunens resor och transporter är fossilfria 2025) i den fordonsflottan som förvaltningen ansvarar över. • Vidta åtgärder i planering och förvaltning som motiverar och underlättar för våra medborgare att göra klimatsmartare färdval än bil. • I våra detaljplaner tänka på att planerna görs med stor hänsyn till klimat och miljö. • Fortsätta planering- och projektering av dagvattendammar för att förbättra vattenkvaliteten i Drevviken. • Fortsätta planering och projektering av våra "VA-omvandlingsområden". • Inom vår park- och markskötsel vidta åtgärder som bidrar positivt till den biologiska mångfalden.
KS	<ul style="list-style-type: none"> • Minska kommunens klimatpåverkan genom minskad användningen av fossila bränslen (med sikte på att kommunens resor och transporter är fossilfria 2025). KS ska ha blicken högre än nämnderna och ta ett helhetsgrepp. Det handlar både om fordonsflottan (bilpoolen), tjänsteresor och på sikt upphandlade transporter. • Främja en hållbar konsumtion genom att i upphandling utgå ifrån ett tydligt ekologiskt hållbarhetsperspektiv. Prioriteringen innebär att ta fram en process som hanterar hållbarhetsfrågor vid upphandlingar som omfattar miljökrav samt om information om kemikalier ska begäras av leverantörer. • Minska energianvändningen i kommunala lokaler (och bostäder) för att bidra till en ökad resurseffektivitet. KS ansvarar för kommunens strategiska lokalförsörjning och ska ha ett övergripande perspektiv i hållbarhetsfrågor. Det handlar bland annat om att utvärdera energianvändning ur ett livscykelperspektiv, dvs att även inkludera energianvändning i byggskedet och vid rivningar.

Fullmäktiges mål och indikatorer	
" I Haninge ska medborgarna vara trygga oavsett skede i livet"	<ul style="list-style-type: none"> • Elever i åk 5: Jag känner mig trygg i skolan, positiva svar, andel (%) • Trygghetsindex (lokal mätning) • Anmälda brott om skadegörelse per 1000 invånare
Granskade nämndernas prioriteringar i sin helhet	
KDN	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckla och stärka processer som leder till en ökad trygghet i och kring nämndens verksamheter och anläggningar med särskilt fokus på Jordbro • Främja trygghetsskapande konst i det offentliga rummet
IFN	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckla och stärka processer som leder till en ökad trygghet i och kring nämndens verksamheter och anläggningar med särskilt fokus på Jordbro.
STB	<ul style="list-style-type: none"> • För ökad trygghet kommer förvaltningen att delta i det koncernövergripande arbetet av gemensamma insatser för ökad trygghet, samt prioritera trygghetsskapande åtgärder i Jordbro, Brandbergen och centrala Handen. • Ta fram förslag på konkreta åtgärder för att stärka tryggheten i områden under byggtid. • Utveckla och förbättra ljussättningen på fler offentliga platser med tydlighet i prioritering.
KS	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunstyrelsen ansvarar för koncernövergripande samordning och ledning av gemensamma insatser för ökad trygghet. Det inkluderar samverkan mellan Haninge kommun och polisen samt partnerskap med Grannsamverkan. Ett exempel är utökat samråd i Jordbro med sammanställning av aktuell lokal lägesbild är ytterligare ett exempel på gemensam insats. • För att förebygga och förhindra skadegörelse ska bevakningsresurserna styra strategiskt mot platser där problem riskerar att uppstå samt att de samverkar med fältassistenter, nattvandring och lokalpolis.