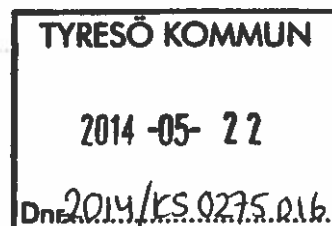


2014-05-22



Kommunstyrelsen

Kommunens styrmodell

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens styrmodell.

Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens styrmodell i huvudsak är ändamålsenlig när det gäller innehåll, implementering och uppföljning. De tre planeringsnivåerna bidrar till en tydlig styrning och rollfördelning.

Nedan utvecklas vår sammanfattande bedömning och i detta sammanhang lämnas ett antal rekommendationer för att ytterligare utveckla styrmodellen.

Medborgarperspektivet utgör en utgångspunkt för styrmodellen och stort fokus läggs på att redovisa resultat på ett medborgarvänligt sätt. Dock bör stringensen i hur man redovisar måluppfyllelsen öka.

Former för uppföljning och utveckling av modellen är huvudsakligen tillfredsställande och inbyggda i modellen. Dock kan modellens tydlighet begränsa utvecklingen av målprocessen.

Organisationens anpassning till ny styrmodell bedöms som god och bedömningen är att styrmodellen bidragit till långsiktighet och ordning.

Styrdokumentet följer i allt väsentligt styrmodellen, men målstyrningsprocessen är inte tillfredsställande ur flera perspektiv såsom:

- Svårt att följa målkedjan
- Alldeles för många mål
- Spretig struktur
- Dålig kvalitet på målformuleringarna som mera utgör indikatorer/mätetal
- "Generös" bedömning av måluppfyllelse
- Nämndernas ansvar i målstyrningen är otydligt

Kommunstyrelsens beslut 2014-03-25 kring justering av målkedjan bedöms inte vara tillräckligt för att säkerställa en väl fungerande målstyrning.

Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av styrelsens yttrande med anledning av granskningsresultatet senast 2014-10-30. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns kanslifunktion inom konsult- och servicekontoret.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom

Kommunfullmäktiges presidium

Tyresö kommun - Kommunens styrmodell Revisionstrapport maj 2014

Tyresö kommun



Margareta Irenaeus, PwC



PwC

Innehållsförteckning

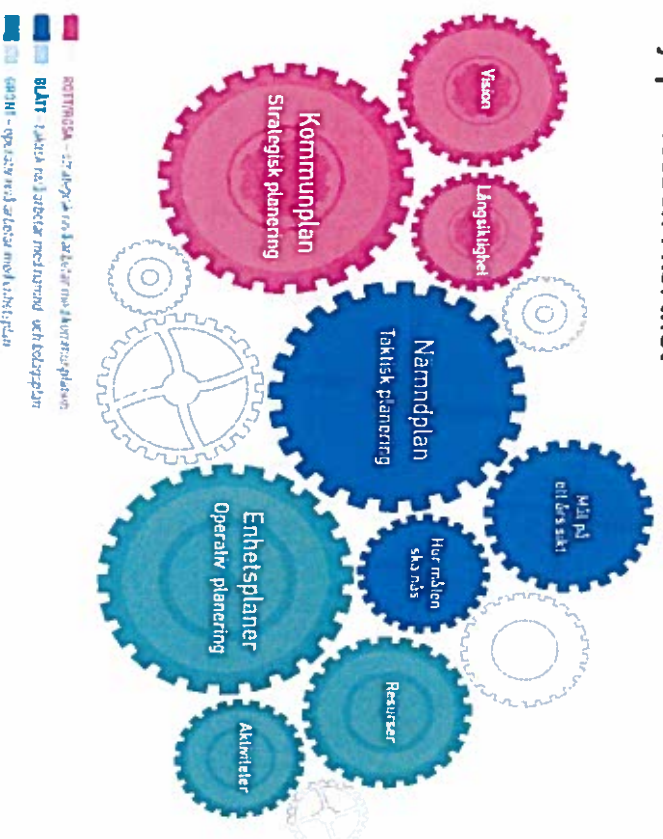
Avsnitt	Rubrik	Sida
1	Inledning	1
2	Iakttagelser	4
3	Slutsatser	9
4	Utvecklingsområden	10
5	Bedömning	12

Inledning

Bakgrund

- Kommunfullmäktige beslutade 2011-04-14 att fastställa en ny styrmodell, som finns sammanfattad i dokumentet "Styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare". I samband med beslutet konstaterades att en väl förankrad och aktuell styrprocess skapar förutsättningar för ett kommungemensamt arbets sätt för att planera, leda och följa upp verksamheten. Med en gemensam vision, långsiktiga gemensamma mål och helhetstänkande ökar möjligheterna till att sätta medborgarna i fokus samt att fortsätta erbjuda tjänster av hög kvalitet. Kommunens tjänstemannaorganisation har vidare anpassats utifrån styrmodellen, bl a när det gäller projektet "Medborgarfokus".
- Utifrån ovanstående helhetssyn innebär det att planeringen enligt den nya modellen sker på tre nivåer:
 - ✓ Kommunplan (strategisk nivå)
 - ✓ Nämndplan (taktisk nivå)
 - ✓ Enhetsplan (operativ nivå)

Styrprocessen i korthet



Styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare, Tyresö kommun

Inledning

Uppdrag

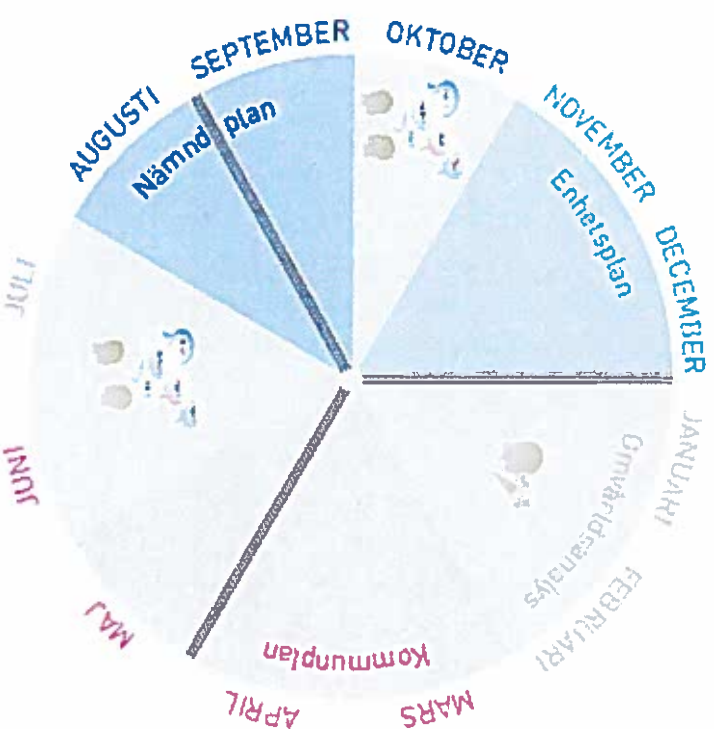
- Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens omvärldsanalys har en övergripande granskning prioriterats inom området.

Revisionsfråga

- Är kommunens styrmodell ändamålsenlig när det gäller innehåll, implementering och uppföljning?

Revisionskriterier

- Tillfredställande följsamhet till planeringsmodellens tre olika nivåer
- Säkring av medborgarperspektiv och kvalitet har skett inom ramen för modellen
- Status och aktualitet på kommunens styrdokument enligt den klassificering som finns i styrmodellen
- Former för uppföljning och utveckling av modellen
- Organisationens anpassning till ny styrmodell



Styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare, Tyresö kommun

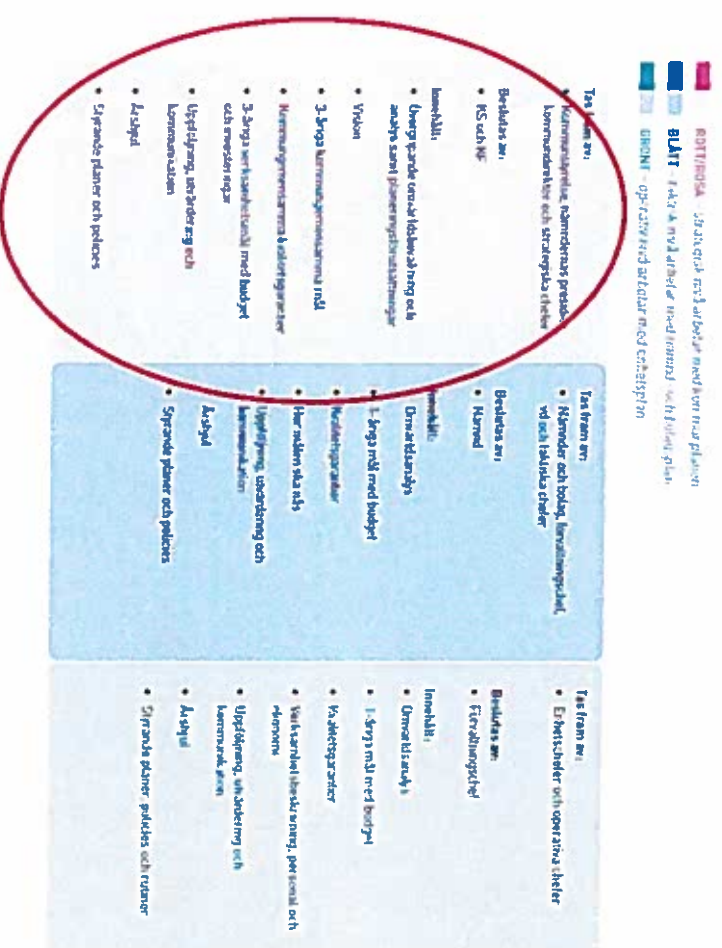
Inledning

Avgränsning

- Granskningen är inriktad på ovanstående revisionsfråga och revisionskriterier. Granskningen är nämndövergripande, men med fokus på kommunstyrelsens samordnande roll och uppsiktsplikt (primärt granskningsobjekt).

Granskningsmetod

- Genomgång av tillgänglig dokumentation i form av styrande och stödande dokument, såsom styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare, kommunplan 2013 - 2015, urval av nämnd- och enhetsplaner, årsredovisning 2013, samt beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige kring styrmodellen. Detta har kompletterats via intervjuer.



Dokument: Styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare, Tyresö kommun

Iakttagelser I

Följsamhet till planeringsmodellens tre olika nivåer

- Av intervjuer och studier av nämnd- och enhetsplaner samt Tyresös kommunplan 2013-15 framgår att följsamheten är stor när det gäller planeringsmodellen på chefs- och ledningsnivå.
- Följsamheten och kännedomen ute i verksamheterna är mera begränsad men bedöms också ha mindre relevans för den dagliga verksamheten.
- Styrmodellens bedöms ha medfört en tydlighet i kommunen avseende styrning och ledning
- Modellen har också säkerställt ett långsiktigt perspektiv på verksamheten
- En svaghet med modellen är att den saknar en entusiasmerande beskrivning av vad kommunen vill uppnå, en vision, som bidrar till allas förståelse och engagemang.
- Modellens målstruktur uppfattas som krånglig och skapar förvirring kring målstyrningen både när det gäller målen i sig och antalet mål.
- Styrmodellen är en bra startpunkt för att ytterligare utveckla styrning och ledning i kommunen.

Planering på tre nivåer

Styrprocessen är uppbyggd kring planering på tre nivåer.

Kommunplanen. Kommunstyrelsen arbetar på en strategisk nivå med vision och treåriga kommungemensamma mål, treåriga mål för verksamheterna och styrande planer och policy. Dessa samlas i kommunplanen som även innehåller en treårig budget. Kommunplanen fastställs av kommunfullmäktige i juni. Aktuell kommunplan hittar du till höger.

Nämndplaner. Nämnderna arbetar på en taktisk nivå med mål, kvalitetsgarantier och en mer detaljerad budget för kommande år. De ansvarar för hur de strategiska målen som beslutats i kommunplanen ska nås. I nämndplanerna anges ettåriga mål och budget för de verksamheter som nämnden ansvarar för. Exempel på verksamheter är förskola, grundskola, gymnasium, kultur, fritid, renhållning med mera. Nämndplanerna fastställs av av nämnderna i oktober. Aktuella nämndplaner finns publicerade på respektive nämnds sida.

Enhetsplaner. Förvaltningarna och deras enheter arbetar på en operativ nivå. Utifrån kommunplanen och relevanta nämndplaner tas enhetsplaner fram. Det ska finnas två-tre konkreta mål för varje verksamhet inom enheten.

Enhetsplanen ska ange hur enhet arbetar för att nå målen och innehålla och en handlingsplan. Enhetsplanerna träder i kraft vid årsskiftet efter godkännande av förvaltningschef

Tyresö kommun hemsida

Iakttagelser II

Säkring av medborgarperspektiv och kvalitet har skett inom ramen för modellen

- Medborgarperspektivet tillgodoses genom den tydlighet med vilken styrprocessen beskrivs.
- Styrprocessen medför att kommunens resultat i förhållande till målen kan redovisas på ett tydligt sätt i tex kommunplan, nämndplan, enhetsplan och årsredovisning
- Kvalitetsgarantier säkerställer kvaliteten i verksamheten

Så säkras medborgarperspektiv och kvalitet

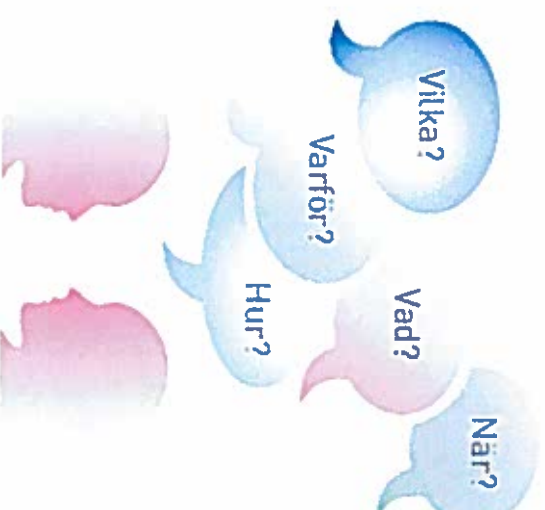
Planeringen sker på tre olika nivåer, långsiktigt i den övergripande kommunplanen och på ett års sikt i nämnd- och enhetsplaner. Kommunplanen innehåller dels en vision på längre tid - hur Tyresö ska vara 2030 - och treåriga mål som för mot visionen. Mål, budget och resultat följs upp och utvärderas kontinuerligt. För att säkerställa långsiktighet och helhetssyn arbetar såväl kommunstyrelsen som nämnder och enheter med omvärldsbevakning och analys i början på planeringscykeln. På så sätt täcker den övergripande omvärldsanalysen även aspekter som är väsentliga för enskilda verksamheter. Analyserna omfattar också trender som kan utlösas av utvärderingar, uppföljningar och avvikelserapportering.

Tyresö kommun hemsida

Iakttagelser III

Status och aktualitet på kommunens styrdokument enligt den klassificering som finns i styrmodellen

- Styrmodellen samt kommun-, nämnd- och enhetsplaner följer modellen
- Modellen och därmed sammanhängande styrdokument utvecklas systematiskt i en fastställd process som ingår i styrmodellen.
- Årsredovisningen följer i allt väsentligt styrmodellens struktur
- Måltredovisningen upplevs som krånglig och inte helt genomtänkt



Styrning och planering för förtroendevalda och medarbetare, Tyresö kommun

Iakttagelser IV

Former för uppföljning och utveckling av modellen

- Styrmodellen följs upp och revideras årligen i enlighet med årsjulet
- Kommunstyrelsen fattade 2014-03-25 beslut om justering av modellen
- Förändringen har främst sikte på att tydliggöra målstyrningsprocessen

Struktur i Kommunplan 2015-2018

Nu gällande styrprocess beslutades av kommunfullmäktige 14 april 2011 och har tillämpats de senaste åren. Styrprocessen är tydlig och är i allt väsentligt ändamålsenlig med avseende på planeringen av kommunens verksamhet. Det som upplevts fungera mindre bra har varit att antalet mål varit för många, att målen på den övergripande nivån är alltför detaljerade och det uppstått förvirring när målen ska vara uppfyllda.

För att fortsätta utveckla styrprocessen föreslås några förändringar. Dessa är:

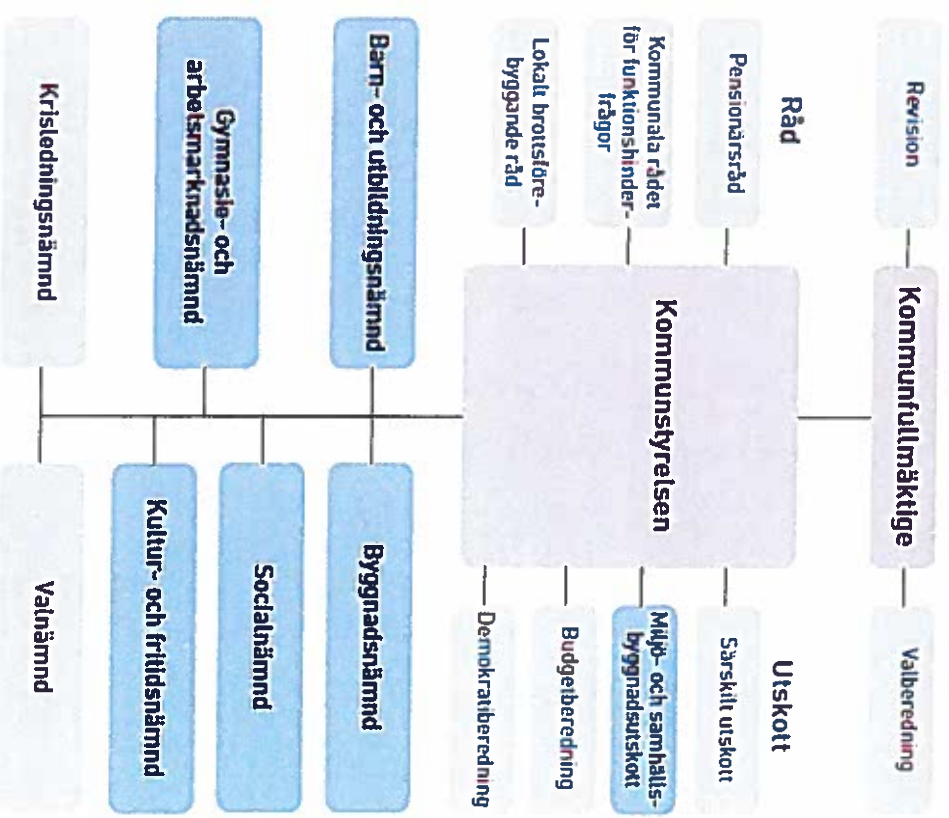
- Kommunplanen gäller för mandatperioden 2015-2018.
- De kommunövergripande målen utvecklas till strategiska målstrategier.
- Indikatorer som mäter måluppfyllelse av de strategiska målen anges.
- Avsnitten med verksamhetsområden ändras, den största förändringen är att verksamhetsmålen tas bort och ersätts med politisk inriktning och uppdrag

Dnr 2014/KS 0202 10

Iakttagelser V

Organisationens anpassning till ny styrmodell

- Organisation samt roller är tydligt beskrivna i modellen



Tyresö kommun ingår i



Slutsatser

Styrmodellen

- Styrmodellens största förtjänst ligger i själva beskrivningen av ett styrsystem. Modellen har en inbyggd utvecklingsprocess som gör att den relativt snabbt kan utvecklas över tid.
- Styrmodellen ger organisationen en skelett att reagera på.
- Kommunledningens förhållningssätt till styrprocessen möjliggör en kvalitativ utveckling.
- Modellen tillförsäkrar också att verksamheten drivs i ett långsiktigt perspektiv som ger riktning.
- Modellen är "akademiskt" beskriven vilket kan ha varit en nödvändighet i början men skulle nu tjäna på att vara mera "inspirerande" på sikt.
- Det finns risk att den tydliga definitionen av begrepp gör modellen svårarbetad och faktiskt svår att tolka,
- Mästyrtningen och – uppföljningen håller inte tillräcklig kvalitet.
- Följsamheten till modellen är på sikt beroende av justering av målprocessen, vilket pågår.
- Målkedjan hänger inte ihop, "fel" mål på "fel nivå"
- Målen är ofta inte mål utan mått
- Ur ansvarsperspektiv är det tveksamt att kommunstyrelsen sätter mål (verksamhetsmål) för en verksamhet som resp nämnd ansvarar för.

MÅL 2. Allmänhetens kundnöjdhet uppgår till lägst 79 procent och näringslivets kundnöjdhet uppgår till lägst 75 procent.

Näringslivets kundnöjdhet ökade från 38 till 65. Allmänhetens kundnöjdhet sjönk från 83 till 66.

Troliga förklaringar kan vara högre förväntan på service och den sena våren som ökade trycket under sommarmånaderna då bemanningen var något för låg.

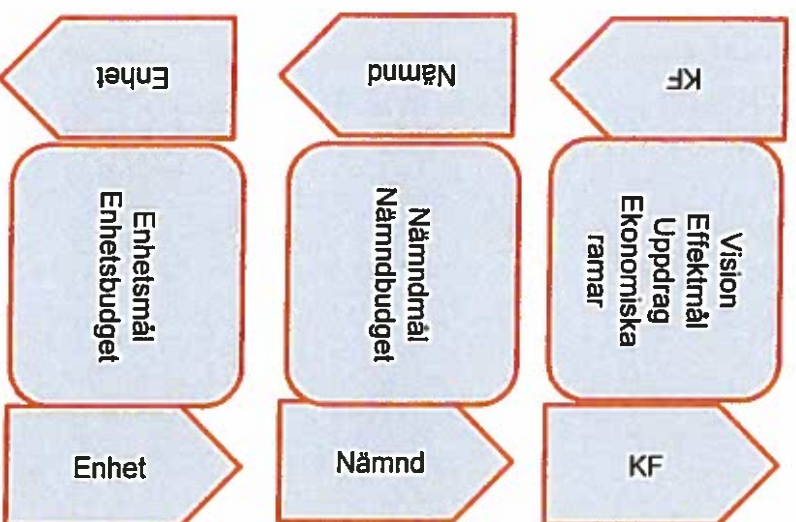
Målet beräknas vara uppfyllt 2015.

EX på målfyllnelse 2013

Utvecklingsområdet I

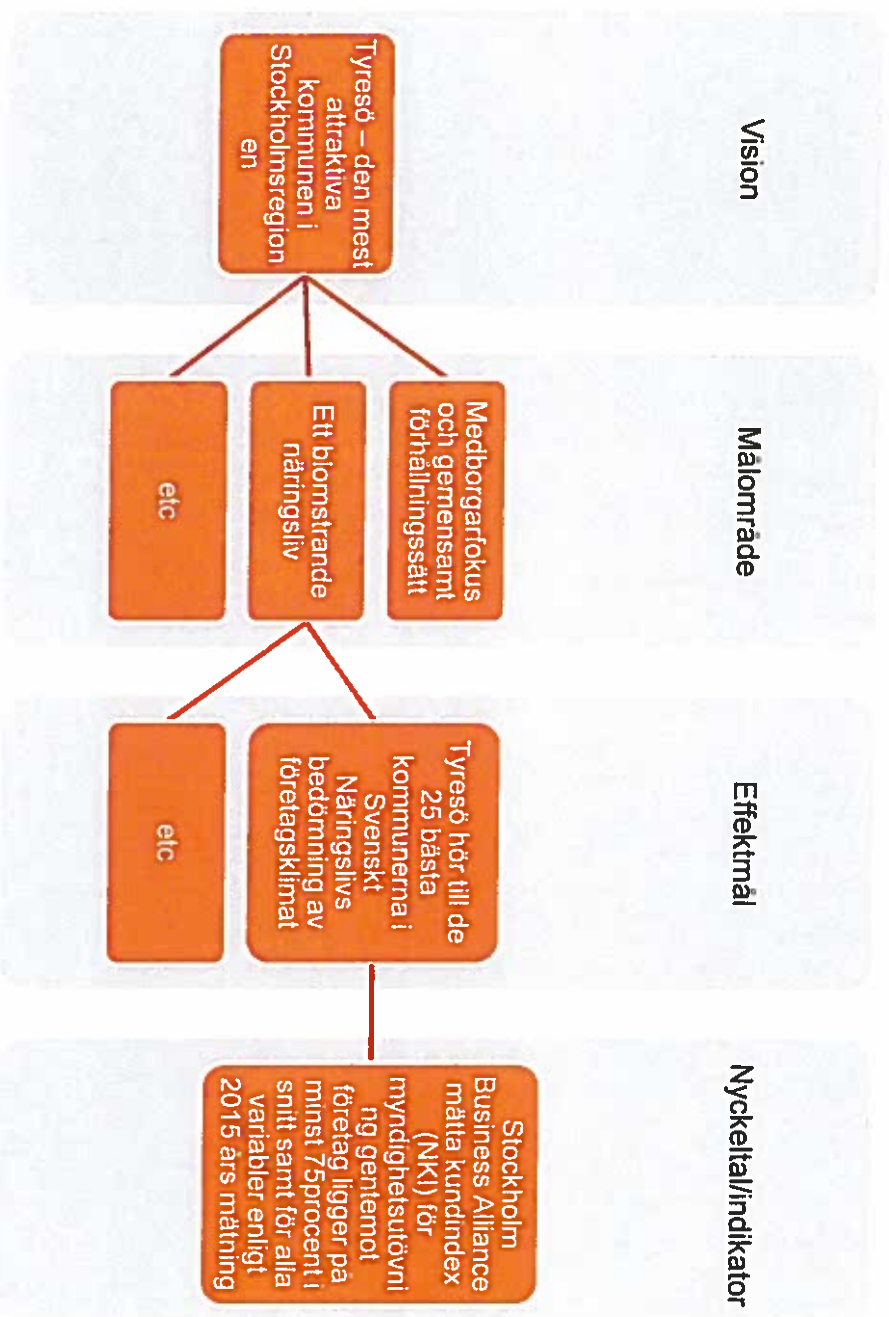
Målstyrningen

- Mål skall beskriva vad man skall ^{åstadkomma} inte vad man skall ^{göra}
- Mål skall vara inspirerande och ange riktning



Kanske Tyresö kommuns inriktningsmål?

Utvecklingsområdet II



Bedömning

- Kommunens styrmodell är i huvudsak ändamålsenlig när det gäller innehåll, implementering och uppföljning
- De tre planeringsnivåerna bidrar till en tydligare styrning och rollfördelning.
- Medborgarperspektivet utgör en utgångspunkt för styrmodellen och stort fokus läggs på att redovisa resultat på ett medborgarvänligt sätt. Dock bör stringensen i hur man redovisar målnuppfyllelsen öka.
- Styrdokumenten följer i allt väsentligt styrmodellen, men målstyrningsprocessen är inte tillfredsställande ur flera perspektiv:
 - ✓ Svårt att följa målkedjan
 - ✓ Alldeles för många mål
 - ✓ Spretig struktur
 - ✓ Dålig kvalitet på målformuleringarna som mera utgör indikatorer/mätetal
 - ✓ "Generös" bedömning av målnuppfyllelse.
 - ✓ Nämndernas ansvar i målstyrningen bör tydliggöras
 - ✓ Föreliggande förslag till justering av målkedjan är inte tillräckligt för att säkerställa en bra målstyrning (se sid 7)
- Former för uppföljning och utveckling av modellen är huvudsakligen tillfredsställande och inbyggda i modellen. Dock kan modellens tydlighet begränsa utvecklingen av målprocessen.
- Organisationen anpassning till ny styrmodell bedöms som god och bedömningen är att styrmodellen bidragit till långsiktighet och ordning.

