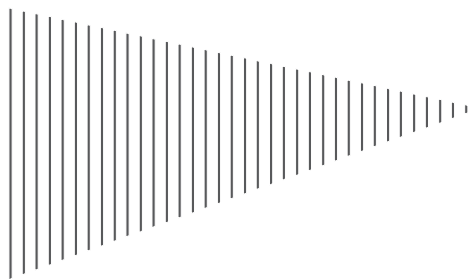


Granskning av målstyrnings- processen

Södertörns miljö – och hälsoskyddsförbund



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	5
2.1. Bakgrund	5
2.2. Syfte och avgränsning	5
2.3. Revisionsansvarig.....	5
2.4. Revisionskriterier	5
2.5. Metod	6
3. Tidigare granskning av målstyrning	7
3.1. Inte helt tillräcklig målstyrning 2012	7
3.2. Åtgärder har enligt den uppföljande granskningen vidtagits som ger förutsättningar till en ändamålsenlig målstyrning	7
4. Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.....	8
4.1. Uppgifter.....	8
4.2. Organisation	8
4.3. Ansvar och roller.....	9
4.1. Delgeringsordning.....	10
5. Målstyrningsprocess	11
5.1. Styrning och planering	11
5.2. Balanserat styrkort 2014 – 2017	14
5.3. Balanserat styrkort 2017 – 2020	15
5.4. Uppföljning	18
6. Svar på revisionsfrågor	21

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av revisorerna inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund (SMOHF) genomfört en granskning med syfte att bedöma om målstyrningsprocessen i Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund är ändamålsenlig.

År 2012 genomförde revisionen en fördjupad granskning av målstyrningen vilken resulterade i att ett antal rekommendationer lämnades med syfte att utveckla och förbättra målstyrningsprocessen. Därefter har ett relativt omfattande arbete gjorts inom SMOHF med delaktighet från direktion, ledning och personal för att utveckla och förbättra styrförutsättningarna. Arbetet har bl.a. inneburit att en planerings- och styrmodell för SMOHF fastställts, att ansvar och roller har tydliggjorts samt att en ny delegeringsordning beslutats. Som modell för målstyrning har balanserat styrkort valts.

En slutsats i denna granskning är att SMOHF har en i huvudsak ändamålsenlig struktur för målstyrning. Bedömningen baseras på att det finns en etablerad styrmodell som tillämpas, tydliggjord ansvars- och rollfördelning samt en regelbunden uppföljning av måluppfyllelsen. Vår bedömning är också att den tillämpade målstyrningsprocessen till stora delar är ändamålsenlig.

Samtidigt gör vi bedömningen att det finns ett fortsatt utvecklingsbehov av styrningen inom förbundet för att säkerställa en mer ändamålsenlig målstyrning och ytterst en effektiv verksamhet. Följande iakttagelser har haft betydelse för bedömningen:

- ▶ Avdelningschefens ansvar för verksamhet, ekonomi och personal definieras inte på ett tydligt sätt samtidigt som ansvar och befogenheter inte är i balans. Det senare gäller befogenheter i förhållande till ansvaret för personal och ekonomi. Ansvar och befogenheter inom ramen för styrprocessen bör framgå av dokumentet "Styrning och planering" och vad som ingår i en tjänst (befattningsbeskrivningar) för sig.
- ▶ En förändring har skett i förhållande till dokumentet om styrning och planering beträffande vem som beslutar om förbundsplanen. I och med att tillsynsplanen har lagts in i förbundsplanen så fastställs den av direktionen. Om avsikten är att uppnå ett tydligt åtagande på respektive ansvarsnivå så bör förbundsplanen ses som förbundets (förvaltningens) svar på direktionsplanen. Förbundsplanen utgör då förbundschefens åtagande i förhållande till direktionen och uppdrag till den operativa verksamheten (avdelningarna). Vår bedömning är att styrprocessen blir tydligare om förbundsplanen hanteras i enlighet med vad som framgår av dokumentet styrning och planering. Direktionen kan besluta om tillsynsplanen i särskild ordning och behöver inte fastställa förbundsplanen i sin helhet.
- ▶ Det är inte tydligt i styrmodellen hur avdelningarna ska svara på förbundsplanen. I förbundsplanen 2016 finns "inbäddade" avdelningsplaner där bl.a. avdelningarnas aktiviteter, som syftar till att uppfylla målen i styrkortet, anges. Från och med verksamhetsåret 2017 finns det en plan för respektive tillsynsområde (fyra planer). Dessa ingår som bilagor i förbundsplanen 2017. I och med införandet av planer för tillsynsområden uppstår en form av matrisorganisation, d.v.s. organisation där styrningen sker dels genom tillsynsprocesserna, dels genom avdelningarna. Styrmodellen bör enligt vår uppfattning på ett tydligt sätt hantera denna tudelning i styrningen.
- ▶ Direktionen har fastställt ett balanserat styrkort 2017-2020. Den mest påtagliga skillnaden mellan det tidigare styrkortet och det nya är att styrtalen inom perspektivet miljö och samhälle i princip genomgående har ändrats, från att avse effekter av tillsynen till att omfatta andelen objekt som omfattas av tillsyn eller kontroll. Förändring är relevant i den meningen att SMOHF svarar för en i huvudsak författningsstyrd myndighetsutövning i form av tillsyn. En väsentlig del av uppdraget handlar då om tillsyn varför det då också är motiverat att inrikta målstyrningen på genomförandet av tillsyn. Om SMOHF genomför

tillsyn och övrig myndighetsutövning på rätt sätt bör det i sin tur bidra till att miljömålen uppnås som flera av de strategiska målen i perspektivet miljö och samhälle ger uttryck för. Den risk som dock är uppenbar i det nya styrkortet är att styrningen i så hög utsträckning enbart är inriktad på produktion av tillsyn och kontroll men inte balanseras av tydliga kvalitetsmål på tillsyns- och kontrollprocesserna. I första hand uttrycker dessa mål en ambitionsnivå för planerade produktionen. Det finns inte heller mål som avser att brister som identifieras ska leda till att de faktiskt blir åtgärdade.

- ▶ En annan förändring som har gjorts i styrkortet är att processperspektivet inte längre finns med som ett eget perspektiv. I balanserad styrning är processperspektivet ett viktigt perspektiv. Det handlar om att identifiera framförallt de huvudprocesser som behövs för att kunna uppnå målen inom miljö och samhällsperspektivet samt perspektivet kund- och verksamhetsutövare. Processerna behöver sedan utvecklas med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet. Bedömningen är att borttagandet av processperspektivet innebär en risk för att det kan bli en obalans i den balanserade styrningen.
- ▶ Ekonomiperspektivet i den balanserade styrningen är svagt utvecklat. Perspektivets styrtalet utgörs av "årligen budgetera för verksamhetsutvecklande satsningar och uppföljning av budget enligt kontrollplan". Bedömningen är att strategiskt mål, framgångsfaktorer, styrtalet och målvärde inte fångar vad som är väsentlig i detta perspektiv. De målvärden som anges för styrtalet är snarare en budgetförutsättning respektive en anvisning. Det som framförallt saknas i ekonomiperspektivet är mål som tar sikte på kostnadseffektiviteten. Enligt ändamålet i förbundsordningen ska förbundet bl.a. verka för en hög effektivitet. Därför måste enligt vår bedömning direktionens ambitionsnivå när det gäller kostnadseffektiviteten framgå i styrkortet.
- ▶ Av den måluppföljning som redovisas i årsredovisning 2015, tertiäluppföljning 2016 och delårsrapport 2016 framgår brister i måluppfyllelsen framförallt inom perspektivet miljö och samhälle. En brist som konstateras är att det inte redovisas någon samlad analys av måluppfyllelsen och en åtgärdsplan för att hantera avvikelser. Det framgår också av måluppfyllelsen att de brister som fanns under 2015 kvarstår även t.o.m. delårsrapporten 2016. Därmed har inte heller avvikelshanteringen varit effektiv.
- ▶ Förbundets interna kontrollplan 2016 innehåller den uppföljning/rapportering som ska göras med några få inslag av interna kontrollmoment. En internkontrollplan används vanligtvis som ett medel för tillsyn av den interna kontrollen. I internkontrollplanen anges hur tillsynen ska bedrivas.

Med anledning av vad som har framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- ▶ Säkerställ att åtgärdsplaner upprättas och genomförs då avvikelser har identifierats vid måluppföljning.
- ▶ Tydliggör avdelningschefernas ansvar och befogenheter inom ramen för styrningen.
- ▶ Säkerställ att målstyrningen omfattar huvudprocessernas kvalitet och kostnadseffektivitet.
- ▶ Utveckla en relevant målstyrning inom ekonomiperspektivet.
- ▶ Överväg att behålla processperspektivet i det balanserade styrkortet.
- ▶ Överväg att införa en internkontrollplan som uteslutande är inriktad på tillsyn av den interna kontrollen.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Förbundets uppdrag är att bedriva den tillsyn som kommunerna är skyldig att utföra enligt miljöbalken, livsmedelslagen och strålskyddslagen. Målet med tillsynen är att de verksamheter som bedrivs inom kommunerna inte ska ha negativ inverkan på miljö och hälsa. En viktig förutsättning för att förbundet ska ha förutsättningar att uppnå ett effektivt resultat är att det finns en tillämpad väl fungerande målstyrning i verksamheten.

År 2012 genomförde revisionen en fördjupad granskning av målstyrningen. Ett resultat av granskningen blev att ett antal rekommendationer lämnades med syfte att utveckla och förbättra målstyrningsprocessen.

Efter att granskningen genomfördes har förbundet arbetat strukturerat med att utveckla styrningen i förbundet. Revisorerna har beslutat sig för att genomföra en ny fördjupad granskning av styrningen som dels omfattar en uppföljning av vidtagna åtgärder utifrån revisionens tidigare noteringar och rekommendationer, dels en bedömning av den nya målstyrningsmodell som implementerats.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om målstyrningsprocessen i Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund är ändamålsenlig.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor.

- ▶ Är processen gällande målformuleringen ändamålsenlig?
- ▶ Är målen relevanta?
- ▶ Säkerställer förbundet att målen kommuniceras och förankras i verksamheten och på individnivå?
- ▶ Är ansvaret och rollfördelningen tydligt definierat inom förbundet?
- ▶ Finns en tydlighet på olika nivåer beträffande ansvar och roller när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten?
- ▶ Utövas en tillräcklig målstyrning av verksamheten?
- ▶ Följs förbundets mål upp på ett tillfredsställande sätt?
- ▶ Vidtas tillräckliga åtgärder i tid då avvikelser identifieras?

2.3. Revisionsansvarig

Granskningen avser Södertörns miljö – och hälsoskyddsförbund där direktionen är ansvarig utifrån ett revisionsperspektiv.

2.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Förbundsordningen
- ▶ Riktlinjer och policys.

2.5. Metod

Granskningen har i huvudsak baserats på intervjuer och studier av relevant dokumentation. Följande intervjuer planeras:

- ▶ Representanter från direktionen: ordförande, vice ordförande och ersättare.
- ▶ Förbundschef.
- ▶ Representanter från personalen: 3 miljöinspektörer och 1 miljöassistent.
- ▶ Avdelningschef för Hälsoskydd- och livsmedelsavdelningen.
- ▶ Avdelningschef för Livsmedelsavdelningen.
- ▶ Avdelningschef för Miljöskyddsavdelningen.

Exempel på dokument som har ingått i granskningen är:

- ▶ Tidigare granskningsrapport.
- ▶ Förbundsordning.
- ▶ Delegeringsordning.
- ▶ Styrning och planering.
- ▶ Ansvar och roller inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.
- ▶ Balanserat styrkort 2014-2017 och 2017-2020.
- ▶ Direktionsplan 2017-2020.
- ▶ Förbundsplan 2016.
- ▶ Årsredovisning 2015.
- ▶ Delårsrapport 2016 och Uppföljning av förbundsplan 2016.
- ▶ Protokoll.

3. Tidigare granskning av målstyrning

3.1. Inte helt tillräcklig målstyrning 2012

En sammanfattande slutsats i granskningen 2012 var att målformuleringsprocessen inom förbundet var väl integrerad i förbundets planeringsprocess och att den genomfördes med deltagande av samtliga medarbetare i organisationen. Direktionens roll var dock i huvudsak begränsad till att ta ställning till de mål som har tagits fram i tjänstemannaorganisationen.

Bedömningen gjordes att målstyrningen inte var helt tillräcklig. Den tillämpade styrmodellen hade inte definierats samtidigt som det saknades en tydlig strategi som beskrev hur styrningen skulle genomföras. Inom förbundet fanns samtidigt höga ambitioner att målstyra verksamheten. Effekten av målstyrningen begränsades dock av att det till stora delar saknades operativa mål inom övriga huvudområden samt att resultatet av måluppföljningen blev otydligt. Direktionen hade inte en tydligt ledande roll inom målstyrningen.

Granskningen resulterade i att följande rekommendationer lämnades:

- ▶ Tydliggör ansvaret och rollerna i styrprocessen.
- ▶ Definiera förbundets styrstrategi, styrmodell och styrprocess.
- ▶ Utveckla en ändamålsenlig målstruktur, d.v.s. vilka typer av mål ska användas och fastställas och vem ska fastställa respektive mål.
- ▶ Utveckla relevanta och uppföljningsbara mål inom övriga huvudområden.
- ▶ Säkerställ att samtliga mål som fastställs kan följas upp på ett relevant sätt. Uppföljningen av mål kan antingen ske med hjälp av nyckeltal eller resultatindikatorer.
- ▶ Gör en samlad analys av måluppfyllelsen i samband med tertial-, delårsrapport och årsredovisning. Identifierade avvikelser bör analyseras tillsammans med att åtgärdsplaner tas fram.
- ▶ Åtgärder och aktiviteter som vidtas för att uppnå fastställda mål bör reserveras för handlingsplaner och följas upp för sig.
- ▶ En översyn bör övervägas av nuvarande delegeringsordning.

3.2. Åtgärder har enligt den uppföljande granskningen vidtagits som ger förutsättningar till en ändamålsenlig målstyrning

En uppföljande granskning genomfördes i slutet av 2014. I den konstaterades att ett omfattande arbete hade genomförts inom SMOHF med delaktighet från direktion, ledning och personal för att utveckla och förbättra styrningen med utgångspunkt från resultatet av revisorernas tidigare granskning av målstyrningsprocessen. Arbetet hade bl.a. inneburit att en planerings- och styrmodell för SMOHF hade definierats, att ansvar och roller hade tydliggjorts samt att en ny delegeringsordning hade fastställts.

En bedömning som gjordes i den uppföljande granskningen var att åtgärder hade vidtagits vilka i princip hanterade samtliga rekommendationer som lämnades i den tidigare granskningen av målstyrningsprocessen. I uppföljning hade dock inte studerats i vilken utsträckning som en samlad analys av måluppfyllelsen hade gjorts i samband med tertial- och delårsrapport.

Vår bedömning var att de åtgärder som vidtagits sammantaget ger förutsättningar för en ändamålsenlig målstyrning av SMOHF. Avgörande för om verksamheten kommer att skötas på ett ändamålsenligt sätt är hur styrmodell faktiskt kommer att tillämpas.

4. Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund

4.1. Uppgifter

Förbundet bildades av kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö den 1 januari 2008 med uppgift att ombesörja myndighetsutövningen inom kommunernas miljö- och hälsoskyddsverksamhet. I huvudsak omfattar ansvaret den myndighetsutövning genom prövning, tillsyn och kontroll som följer av miljöbalken, livsmedelslagen, lag om handel med vissa receptfria läkemedel samt angränsande lagar, förordningar och föreskrifter inklusive de lokala hälsoskyddsföreskrifterna. Förbundet ska också svara för de övriga uppgifter som enligt lag ska fullgöras av den kommunala nämnden inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt svara för tillsyn enligt tobakslagen vad avser rökfria miljöer. I uppgifterna ingår dessutom att lämna råd och information till de verksamheter som berörs av tillsynen och erbjuda medlemmarna kompetens i arbetet med frivilliga åtaganden inom miljöområdet. Även det stöd till fysisk planering och bygglovsverksamhet som respektive medlem efterfrågar ska lämnas. Stöd till medlemmarna lämnas utifrån avtal med respektive medlem.

En revidering av förbundsordningen har gjorts fr.o.m. 1 oktober 2016 då uppgiften utökades med tillsyn enligt lag (2014:799) om sprängämnesprekursorer och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring av sprängämnesprekursorer.

Av förbundsordningen framgår att ändamålet med kommunalförbundet är att verka för hög effektivitet, kvalitet och säkerhet i de verksamheter som kommunalförbundet ansvarar för samt genom samordning ansvara för hög kostnadseffektivitet.

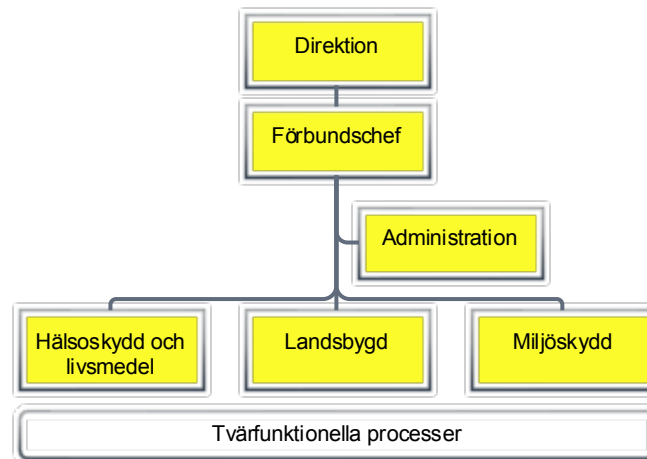
Förutom att reglera förbundets uppgifter och ändamål så anger förbundsordningen utgångspunkterna för budgetprocessen och medlemskommunernas styrning, inflytande samt insyn. Det är ett krav enligt 3 kap. 28 § KL att förbundsordningen ska innehålla föreskrifter om medlemmarnas styrning och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet, samt budgetprocessen. Medlemmarna har inom lagens ram en stor frihet att välja de styrmedel och styrsystem som de anser lämpliga.

4.2. Organisation

Under förbundschefen är verksamheten organiserad i tre tillsynsavdelningar och en administrativ avdelning (stab). Administrativa avdelningen har uppdraget att stödja och effektivisera förbundets kärnverksamhet. Respektive tillsynsavdelning har en avdelningschef med ansvar för verksamhet, personal och ekonomi. Personalen i den administrativa avdelningen är underställda förbundschefen.

I nedanstående figur framgår organisationsstrukturen.

Figur 1 - Organisation



De tvärfunktionella processerna avser kontakter med näringslivet och förbundets informationsarbete.

Per den 31 augusti 2016 var 49 personer anställda¹ i förbundet, vilket motsvarar ca 41,6 heltidstjänster.

4.3. Ansvar och roller

I ett av förbundschefen upprättat dokument som godkänts av samverkansgruppen (2015-09-12) definieras inom SMOHF ansvar och roller för följande:

- ▶ Direktion.
- ▶ Förbundschef.
- ▶ Avdelningschef.
- ▶ Miljöinspektör och miljöassistent.

Av dokumentet framgår också en beskrivning av det generella chefsansvaret som ingår i ett chefsuppdrag.

Direktionen har det yttersta ansvaret för förbundets verksamhet i vilket ingår ansvar för styrning och planering samt personal. Direktionen har bl.a. ett övergripande ansvar för mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvar för att definiera och ge direktiv och förutsättningar för styrprocessen och uppföljning. Direktionen ansvarar även för styrkortet.

Förbunds- och avdelningschefernas ansvar och roll redovisas i förhållande till verksamhet, information- och kommunikation, utveckling, personal och ekonomi. Dessutom framgår förbundschefens åtagande gentemot avdelningscheferna respektive avdelningschefernas åtagande gentemot medarbetarna.

I beskrivningen av chefsuppdraget framgår att en chef har personalansvar och enligt avdelningschefens uppdrag ett övergripande budgetansvar för avdelningen. Vidare anges att avdelningscheferna är ansvariga för att verksamhetens intäkter och kostnader ryms inom angivna

¹ Med mer än 40 procent tjänstgöringsgrad.

ven budgetram (ekonomi i balans). Samtidigt har det framgått i intervjuerna att avdelningscheferna inte ansvarar för att anställa personal och att respektive avdelning inte har en egen budget.

Förutom att beskriva vilket ansvar som ingår i respektive funktion inom förbundet anges i dokument i varierande omfattning olika uppgifter (vad som ska utföras) som ingår i respektive ansvar.

4.1. Delgeringsordning

Gällande delegeringsordning godkändes av direktionen den 10 december 2013. Delegeringsordningen har följande rubriker:

- ▶ Delegeringsförbud (6 kap. 34 § KL.).
- ▶ Brådskanie ärenden.
- ▶ Delegering till ordföranden.
- ▶ Delegering till förbundschefen.
- ▶ Vidaredelegering.
- ▶ Anmälan av delegeringsbeslut.

Förbundsdirektörens beslutanderätt framgår under rubrikerna allmänt, administrativa ärenden och respektive författning som förbundet har att tillämpa inom ansvarsområdet. Av delegeringsordningen framgår att förbundschefen har rätt att vidaredelegera till annan anställd vid förbundet med undantag av vad som följer av förbehållslistan. Delegeringsordningen anger inte specifikt att beslut som grundar sig på vidaredelegering från förvaltningschefen ska anmälas till direktionen.

4.1.1. Bedömning

SMOHF:s primära uppgift är att ansvara för medlemskommunernas myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Genom en ändamålsenlig och kostnadseffektiv myndighetsutövning ska förbundet bidra till en god livsmiljö. Styrningen av förbundet, som direktionen har det yttersta ansvaret för, ska säkerställa ett effektivt genomförande av uppgiften.

Det är enligt vår bedömning positivt att det finns en samlad beskrivning av ansvar och roller inom förbundet. Beskrivningen vad gäller rollerna inom tjänstemannaorganisationen liknar dock i vissa avseenden befattningsbeskrivningar. Utifrån styrperspektivet är det enligt vår uppfattning väsentligt att det klart och tydligt framgår vilket ansvar som finns framförallt på chefsnivå men även på direktionens nivå. Det gäller i första hand ansvaret för verksamhet, personal och ekonomi. Förutom att ansvaret på respektive nivå klargörs så är det viktigt att ansvar och befogenheter är i balans. Har en chef personalansvar så är det en förutsättning för att kunna ta det ansvaret att chefen också har befogenhet att t.ex. anställa personal. På motsvarande sätt gäller att om en chef har ansvar för ekonomin att det också är förenat med ett budgetansvar för verksamheten. Med ansvar för verksamhet och ekonomi följer också ett ansvar för att följa upp verksamheten med avseende på måluppfyllelse och ekonomiskt utfall, analysera resultatet och identifiera avvikelser och om sådana förekommer, vidta åtgärder för att hantera avvikelserna.

Bedömningen är att beskrivningen av ansvar och roller inte på ett tydligt sätt definierar ansvaret för verksamhet, ekonomi och personal på avdelningschefsnivå. På förbundschefsnivå är det inte heller helt tydligt men följer av den samlade beskrivningen att förbundschefen inför direktionen har ett ansvar för förbundets samlade verksamhet och ekonomi.

Slutsatsen är att ansvar och roller inom ramen för styr- och planeringsprocessen bör definieras tydligare i tjänstemannaorganisationen med avseende på ansvaret för verksamhet, ekonomi och personal. Ansvar och befogenheter måste också vara i balans. Enligt vår bedömning är det en fördel om ansvar och roller inom ramen för styrprocessen hanteras i dokumentet "Styrning och planering" och att vad som ingår i en tjänst (befattningsbeskrivningar) hanteras för sig.

När det gäller delegering av beslutanderätt kan det konstateras att de krav som kan ställas på delegering enligt kommunallagen är att:

- ▶ Det klart och tydligt framgår vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts.
- ▶ Delegeringen inte omfattar ärenden enligt 6 kap. 34 § KL.
- ▶ Direktionen har fastställt hur beslut som fattats med stöd av delegation ska anmälas till nämnden.

Alla beslut med stöd av uppdrag enligt 33 § ska enligt 6 kap 35 § KL anmälas till den nämnd eller styrelse (gäller även direktion) som delegerat beslutanderätten. Beslut som fattas med stöd av vidaredelegation från förvaltningschef ska anmälas till förvaltningschefen. Någon uttrycklig skyldighet för förvaltningschefen eller delegaten att vidareanmäla besluten till nämnden (direktionen) finns inte, men direktionen kan ställa sådana krav som villkor för att godkänna vidaredelegering. En bedömning som vi gör är att det därför bör framgå av delegeringsordningen att de beslut som förvaltningschef får vidaredelegera ska vidareanmälas till direktionen. I praktiken fungerar det så inom förbundet att alla delegationsbeslut, d.v.s. även beslut på vidaredelegation redovisas till direktionen.

5. Målstyrningsprocess

5.1. Styrning och planering

5.1.1. Modell för styrning och planering

I juni 2014 antog direktionen en modell för styrning och planering. I dokumentet beskrivs ansvar och roller, målstyrning, direktionens planering, förbundets planering och årshjul.

Enligt dokumentet för styrning och planering ska förbundet vara målstyrt, vilket innebär att direktionen styr förbundet genom att ställa upp mätbara och specifika mål utifrån vilka arbetet ska bedrivas. Som styrmodell används balanserade styrkort. Målen ska beskriva ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss tidpunkt.

I "Styrning och planering" beskrivs styrning och planering under följande rubriker:

- ▶ Ansvar och roller.
- ▶ Målstyrning.
- ▶ Direktionens planering.
- ▶ Förbundets planering.
- ▶ Årshjul.

Styrprocessen utgår från ett årshjul där planeringsarbetet sker på tre nivåer, medlemskommunerna, direktionen och förbundet.

5.1.2. Medlemskommunerna

Medlemskommunerna beslutar om förbundets ekonomiska förutsättningar genom att årligen ange de ekonomiska ramarna för förbundet samt eventuella riktlinjer kopplat till budgetprocessen. Fullmäktige i respektive medlemskommun beslutar om de taxor förbundet ska tillämpa i respektive kommun.

5.1.3. Direktionen

Direktionen (strategisk nivå) beslutar om förbundets mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Direktionen tar fram och beslutar om förbundets styrkort, budget och policys. Direktionens ansvar konkretiseras i direktionsplanen.

Årligen fastställer direktionen en treårig direktionsplan. Direktionsplan 2017-2020² och budget 2017 har följande huvudsakliga innehåll:

- ▶ Verksamhetsidé
- ▶ Vision.
- ▶ Värderingar.
- ▶ Balanserat styrkort med strategiska mål, framgångsfaktorer, styrtal och målvärden.
- ▶ Förutsättningar (om- och invärldsanalys).
- ▶ Budget.
- ▶ Uppföljning, internkontroll och kommunikation.
- ▶ Styrprocessens årshjul.

Förbundets styrkort 2017-2020 och behovsutredning behandlades och fastställdes av direktionen i februari 2016 och budget 2017 och direktionsplan 2017-2020 fastställdes i augusti 2016.

Enligt dokumentet Styrning och planering inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund ska direktionsplanen även innehåll servicegarantier och styrande planer och policys.

Direktionen följer upp verksamhet och ekonomi vid delårsrapporterna per den 30 april och den 31 augusti samt i samband med årsredovisningen. Delårsrapporterna ska omfatta utfall och ekonomiska prognoser samt måluppfyllelse för de strategiska målen. Vid avvikelser ska dessa innehålla förslag på åtgärder.

5.1.4. Förbundet

Förbundet (operativ nivå) tar årligen utifrån direktionens beslutade strategiska inriktning fram en förbundsgemensam verksamhetsplan, förbundsplanen. Förbundsdirektören ansvarar för att ta fram planen som beskriver de aktiviteter som kommer att genomföras för att nå de strategiska målen. Enligt "Styrning och planering inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund" är det förbundschefen som beslutar om förbundsplanen. I och med att förbundsplanen har tillförts tillsynsplanen, som ska beslutats av direktionen, så har förbundsplanen i sin helhet fastställts av direktionen. Förbundsplanen för 2016 antogs av direktion den 1 december 2015. En revidering av "Styrning och planering inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund" ska göras med hänvisning till denna förändring.

Ett syfte med förbundsplanen är att operationalisera målen i direktionsplanen. Den gemensamma förbundsplanen 2016 innehåller:

- ▶ Verksamhetsbeskrivning

² Egentligen avser direktionsplanen perioden 2017-2019.

- ▶ Omvärldsanalys.
- ▶ Personal.
- ▶ Ekonomi.
- ▶ Planerad tillsyn och handläggning av ärenden (tillsynsplan).
- ▶ Förbundets styrkort. För varje strategiskt mål redovisas:
 - ▶ Framgångsfaktor, styrtalet och målvärde.
 - ▶ Nuläget i förhållande till målet.
 - ▶ Aktiviteter 2016 och årligen återkommande aktiviteter och insatser efter 2016.
- ▶ Riskanalys.
- ▶ Uppföljning av verksamheten.
- ▶ Direktions- och förbundsaktiviteter under året.

I ett antal bilagor redovisas tillsynsobjekt inom olika tillsynsområden och tidplaner för förbundsgemensamma aktiviteter och respektive avdelning.

Enligt dokumentet "Styrning och planering" ska förbundsplanen även innehålla servicegarantier och förteckning över gällande styrdokument, vilket dock inte framgår av förbundsplanen 2016.

Förbundsplanen följs upp och utvärderas varannan månad.

5.1.5. Bedömning

I dokumentet "Styrning och planering inom Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund" definieras förbundets styrmodell där det framgår hur det är tänkt att planering och styrning ska genomföras och vad som förväntas av respektive ansvarsnivå inom ramen för styrprocessen. Förbundet tillämpar en målstyrningsmodell som bygger på balanserad styrning, vilket kan skapa förutsättningar för en integrerad styrning och ett deltagande i processen som leder fram till styrkorten.

Modellen för styrning och planering uttrycker inte specifikt hur målformuleringsprocessen inom förbundet ska gå till. Ytterst är det direktion som ska ta ställning till den ambitionsnivå som målen ska uttrycka samtidigt som verksamheten bidrar i beredningen av målen med underlag m.m. Ansvarsfördelningen mellan direktionen och "förvaltningen" kan t.ex. vara den att direktion anger mål som uttrycker vad som är önskvärt att uppnå och "förvaltningen svarar med operativa mål" för vad den kan åta sig att uppnå med tillgängliga resurser och tillämpade processer (arbetssätt). Målvärdena kan sättas statistiskt för perioden eller gradvis höjas under perioden för att minska det eventuella gapet mellan vad som är önskvärt att uppnå och vad som är möjligt att uppnå. En sådan modell förutsätter dock att det utvecklingsarbete som krävs för att kunna förbättra resultatet tydliggörs och planeras.

En förändring har skett i dokumentet om styrning och planering vad gäller vem som beslutar om förbundsplanen. I och med att tillsynsplanen har lagts in i förbundsplanen så fastställs den av direktionen. Avsikten är att styr- och planeringsprocessen ska revideras i detta avseende. En synpunkt är att i och med att direktionen antar både direktionsplanen och förbundsplanen i sin helhet så beslutar direktionen både om "vad och när" samt "hur och vem". Om avsikten är att uppnå ett tydligt åtagande på respektive ansvarsnivå så bör förbundsplanen ses som förbundets (förvaltningens) svar på direktionsplanen. Förbundsplanen redovisar de aktiviteter som ska genomföras och säkerställa att målen i styrkortet uppnås och utgör samtidigt både förbundschefens åtagande i förhållande till direktionen och uppdrag till den operativa verksamheten (avdelningarna). Vår bedömning är att styrprocessen blir tydligare om förbundsplanen hanteras i enlighet med vad som framgår av dokumentet styrning och

planering. Direktionen kan besluta om tillsynsplanen i särskild ordning och behöver inte fastställa förbundsplanen i sin helhet.

Det som inte framgår på ett tydligt sätt i nuvarande styrmodell är hur avdelningarna ska svara på förbundsplanen. I förbundsplanen finns dock "inbäddade" avdelningsplaner där bl.a. avdelningarnas aktiviteter som syftar till att uppfylla målen i styrkortet anges. Från och med verksamhetsåret 2017 finns det en plan för respektive tillsynsområde (fyra planer). Dessa ingår som bilagor i förbundsplanen 2017. I och med införandet av planer för tillsynsområden uppstår en form av matrisorganisation, d.v.s. organisation där styrningen sker dels genom tillsynsprocesserna, dels genom avdelningarna. Styrmodellen bör enligt vår uppfattning på ett tydligt sätt hantera denna tudelning i styrningen.

5.2. Balanserat styrkort 2014 – 2017

Styrkortet utgör ett övergripande dokument som beskriver arbetet för att uppnå visionen år 2022. Styrkortet godkändes av direktionen i december 2013. Framtagandet av styrkortet genomfördes under medverkan av organisationen i sin helhet.

I styrkortet framgår, förutom visionen, förbundets verksamhetsidé och värderingar. Förbundets styrkort innehåller fem perspektiv som anger de strategiska målen. I nedanstående tabell framgår perspektiven och antalet framgångsfaktorer, styrtal och målvärden per perspektiv.

Tabell 1 - Perspektiv och antal mål, framgångsfaktorer och styrtal/målvärden per perspektiv

Perspektiv	Strategiska mål	Framgångsfaktorer	Styrtal/målvärde
Miljö och samhälle	5	15	15/20
Kund och verksamhetsutövare	1	6	2/4
Medarbetare	1	5	4/4
Processer	1	3	2/3
Ekonomi	1	3	2/2

De strategiska målen inom perspektivet miljö och samhälle anger huvudsakligen effekter som ska uppnås i förhållande till miljö och människor. Huvudelen av framgångsfaktorerna, styrtalen och målvärdena inom detta perspektiv avser effekter som ska uppnås. Målvärdena är i vissa fall fler beroende på att målvärden för olika år har satts.

I perspektivet kund och verksamhetsutövare handlar det strategiska målet om förtroendet för tillsynen. Det två styrtalen avser dels den upplevda servicen, dels om handläggningen sker inom den tid som utlovats i servicegarantierna.

Styrtalen i medarbetarperspektivet avser medarbetarnas nöjdhet, sjukfrånvaro, introduktion och genomförda utvecklingsområden i de individuella kompetensutvecklingsplanerna. Det strategiska målet är att förbundet ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Det strategiska målet i processperspektivet är att förbundets arbetssätt är effektiva, tydliga och rättssäkra. Styrtalen kopplar antal genomgångna rutin- och processbeskrivningar till en ändamålsenlig dokumenthantering.

Ekonomiperspektivet har det strategiska målet att förbundets ekonomi möjliggör utveckling som följs upp och mäts utifrån huvudprocesser som har granskats utifrån kostnadseffektivitet och uppföljning av budget utifrån kontrollplan.

En synpunkt som har framkommit i intervjuerna är att medarbetarnas tillsynsarbete styrs av de individuella tillsynsplanerna som sedan inte har haft en tydlig koppling till målen i styrkortet för 2014-2017.

5.3. Balanserat styrkort 2017 – 2020

I förbundets styrmodell ingår att styrkortet fortlöpande ska ses över. I februari 2016 beslutade direktionen att anta balanserat styrkort 2017 – 2020. Direktionen hade 2015 tillsatt en arbetsgrupp för att se över gällande styrkort och ta fram ett förslag på styrkort för perioden 2017 – 2020. Tjänstemännen har i första hand bidragit med målvärden. Enligt förbundscheferna har processen att ge underlag till direktionen först hanterats på avdelningsnivå och därefter via ledningsgruppen förts vidare till direktionen.

Tabell 2 - Perspektiv och antal mål, framgångsfaktorer och styrtal/målvärden per perspektiv

Perspektiv	Strategiska mål	Framgångsfaktorer	Styrtal/målvärde
Miljö och samhälle	6	15	13/13
Kund och verksamhetsutövare	3	10	3/3
Medarbetare	1	6	4/4
Ekonomi	1	3	2/2

I jämförelse med föregående styrkort kan konstateras att ett nytt strategiskt mål inom perspektivet miljö och samhälle har tillkommit; "Förbundet ska vara ett miljöföredöme för andra". I övrigt behålls i stort sett de strategiska mål som fanns inom perspektivet i föregående styrkort. I vissa fall har dock modifieringar av målen gjorts. Av framgångsfaktorerna så behålls en del samtidigt som nya har tillkommit. En väsentlig förändring inom perspektivet gäller dock styrtalen som från att i stor utsträckning ha varit inriktade på effekter som ska uppnås, nu istället är inriktade på omfattningen av tillsynen, d.v.s. andelen som ska vara föremål för olika former av tillsyn eller kontroller. Endast ett av styrtalen som är relaterat till att det strategiska målet att förbundet ska vara ett miljöföredöme, ger uttryck för att en effekt ska uppnås, nämligen att koldioxidutsläpp per inspektion ska minska.

En annan förändring är att processperspektivet i styrkortet har tagits bort men det strategiska målet som hörde till perspektivet har i modifierad form³ lagts in under perspektivet kund och verksamhetsutövare. Det styrtal som har valts är andel överklagade beslut där förbundet fått rätt. Ett strategiskt mål om god service har också lagts till perspektivet. Samtidigt är det en generell bild från intervjuerna att förbundet i begränsad utsträckning har arbetat med att utveckla sina huvudprocesser för tillsyn och ärendehandläggning. En utveckling och ett bättre flöde efterfrågas. Enligt förbundscheferna utgör processerna ett prioriterat område och att ett samlat grepp kommer att tas.

När det gäller medarbetarperspektivet så är förändringen i det nya styrkortet relativt begränsad. Det är i princip samma styrtal men en viss förändring har gjorts av målvärdena. Nöjd medarbetarindex (NMI) har ersatts med hållbart medarbetarengagemang (HME) samt målvärdet för sjukfrånvaro har höjts från 2 procent till 5 procent.

I ekonomiperspektivet har styrtalet om antal huvudprocesser som särskilt granskas utifrån kostnadseffektivitet ersatts med att årligen budgetera för verksamhetutvecklande satsningar (målvärde 2 procent).

³ Det tidigare strategiska målet om att förbundets arbetssätt är effektiva, tydliga och rättssäkra har ersatts med målet att arbetssätten ses som effektiva, tydliga och rättssäkra.

5.3.1. Behovsutredning

Miljötillsynsförordningen (2011:13) gäller tillsyn enligt miljöbalken. SMOHF ansvarar för operativ tillsyn i medlemskommunerna, dvs. tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver/har bedrivit verksamhet eller vidtar/har vidtagit en åtgärd.

Hos den operativa tillsynsmyndigheten ska det finnas en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken. Behovsutredningen ska avse en tid om tre år och ses över vid behov, dock minst en gång årligen. Tillsynsmyndigheten ska föra ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn. Med utgångspunkt i behovsutredningen och registret ska myndigheten upprätta en tillsynsplan som ska beslutas av nämnd eller motsvarande. Tillsynsansvarig ska göra tillsynsbesök hos de verksamheter som är tillsynspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Verksamheter som innebär betydande risker för miljön ska få besök minst en gång per år. Övriga ska få besök minst vart tredje år. Tillsynsmyndigheten ska årligen följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet.

Motsvarande krav på behovsutredning och planering av livsmedelskontroll är inte ett uttryckligt krav i livsmedelslagstiftningen. Omfattande krav finns dock på att kontrollmyndigheten ska kontrollera hur lagsstiftningen efterlevs i alla led i produktionen. Myndigheten ska säkerställa den offentliga kontrollens opartiskhet, kvalitet och enhetlighet på alla nivåer. För att kunna leva upp till kraven i lagstiftningen är det viktigt att den operativa kontrollmyndigheten beskriver behovet av offentlig kontroll inom livsmedelskedjan.

Förbundets behovsutredning som beslutades av direktionen i februari 2016 utgår från styrkortet för perioden 2017 – 2020. Enligt behovsutredningen behöver bemanningen utökas med två tjänster under 2017 för att förbundet ska kunna utföra de arbetsuppgifter medlemskommunerna lagt på förbundet; en tjänst för tillsynsuppdraget inom perspektivet miljö och samhälle samt en tjänst inom kundperspektivet.

5.3.2. Tillsynsplan

Enligt miljötillsynsförordningen ska en tillsynsplan, som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken, upprättas årligen. Planen ska visa hur myndigheten kommer att använda de resurser som finns för att klara myndighetsutövningen enligt miljöbalken. Utgångspunkten för planen är den behovsutredning som upprättats och registret över tillsynsobjekt som myndigheten är skyldig att föra.

Enligt Livsmedelsverkets vägledning till kontrollmyndigheter kan dessa upprätta kontrollplaner.

Utöver tid för tillsyn måste tid avsättas för handläggning av ärenden och remisser, uppdrag från medlemskommunerna samt verksamhetsadministrativa frågor.

Inom respektive avdelning tas det fram en årlig tillsynsplan för avdelningen i sin helhet. Avdelningens tillsynsplan bryts sedan ned i individuella tillsynsplaner för personal som arbetar med tillsyn. I de individuella planerna framgår vilka verksamheter och projekt som handläggaren ska bedriva tillsyn över under året. I tillsynsplanen som ingår i förbundsplanen redovisas per avdelning de olika typer av tillsyn som planeras, antal objekt/ärenden och antal timmar. Respektive avdelnings tillsynsobjekt framgår av bilagor till förbundsplanen.

5.3.3. Bedömning

Direktionen har beslutat om ett nytt styrkort för perioden 2017-2020. Sammanlagt tre strategiska mål har tillförts perspektiven miljö och samhälle (1) och kund och verksamhetsutövare (2). Förändringar som har gjorts berör också framgångsfaktorerna. Den mest påtagliga skill-

naden mellan det tidigare styrkortet och det nya är att styrtalen i princip genomgående har ändrats från att avse effekter av tillsynen till att omfatta andelen objekt som omfattas av tillsyn eller kontroll.

Enligt vår bedömning är denna förändring relevant i den meningen att SMOHF svarar för en i huvudsak författningsstyrd myndighetsutövning i form av tillsyn. En väsentlig del av uppdraget handlar då om tillsyn varför det då också är relevant att inrikta målstyrningen på genomförandet av tillsyn. Den ska ha en viss omfattning och dessutom genomföras med en tillfredsställande kvalitet. Styrtal bör då vara inriktade på både kvantitet och kvalitet. Det nya styrkortet inom perspektivet miljö och samhälle får genom förändringen en tydligare koppling till behovsutredning och tillsynsplan, vilket saknades i den tidigare ordningen.

Ett övergripande syfte med tillsynen är att den ska leda till en god följsamhet (efterlevnad av) till gällande lagstiftning inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om SMOHF genomför tillsyn och övrig myndighetsutövning på rätt sätt bör det i sin tur bidra till att miljömålen uppnås som flera av de strategiska målen i perspektivet miljö och samhälle ger uttryck för. Ett stöd för den bedömningen kan hämtas från en modell som beskriver sambandet mellan struktur, process och resultat.

Strukturen utgörs av organisationen och de resurser som finns i form av personal, regelverk, utrustning, lokaler, material, etc. – d.v.s. vad man har. Strukturkvalitet avser resursernas egenskaper (t.ex.) personalens storlek, sammansättning, utbildningsnivå och lokalstandard. Processen är den verksamhet som bedrivs, innehåll, metoder, arbetssätt, arbetsklimat, förhållningssätt och bemötande, väntetider m.m. d.v.s. inre förutsättningar som påverkar genomförandet - alltså vad man gör. Processkvalitet avser prestationernas egenskaper, d.v.s. kvaliteten i själva tillsynen, ärendehandläggningen och servicen i övrigt. Resultatet utgörs av det utfall som uppnås i förhållande till de mål som har formulerats. Utifrån det samband som föreligger är det möjligt att mäta kvalitet i såväl strukturen, processen som resultatet. Mätetal som beskriver kvaliteten i struktur- och processperspektivet är indikatorer för resultatkvaliteten. Då effektiviteten ska bedömas är det i första hand intressant att mäta resultatkvaliteten. Det är dock inte alltid som det är möjligt att mäta resultatkvaliteten. När detta inte är realistiskt kan struktur- eller processkvaliteten tjäna som indikatorer för resultatkvaliteten. Det krävs dock att det finns belagt att ett starkt samband föreligger mellan de olika slagen av kvalitet. En god strukturkvalitet ger goda förutsättningar för en hög processkvalitet som i sin tur förväntas ge en hög kvalitet i resultatet. En hög struktur- eller processkvalitet kan följaktligen (men behöver inte alltid) vara tecken på hög resultatkvalitet. Den risk som dock är uppenbar i det nya styrkortet är att styrningen i så hög utsträckning är inriktad enbart på produktion av tillsyn och kontroll som inte balanseras av tydliga kvalitetsmål på tillsyns- och kontrollprocesserna. I första hand uttrycker dessa mål en ambitionsnivå för planerade produktionen. Det finns inte heller mål som avser att brister som identifieras ska leda till att de faktiskt blir åtgärdade. Risken med enbart aktivitetsmål är att de i mycket begränsad utsträckning styr produktionens kvalitet och produktivitet.

En annan påtaglig förändring som har gjorts i styrkortet är att processperspektivet inte längre finns med som ett eget perspektiv. I det nya styrkortet finns dock processperspektivet med som ett strategiskt mål; "Förbundets arbetssätt ses som effektiva, tydliga och rättssäkra", inom perspektivet kund och verksamhetsutövare. Det styrtal som valts "andelen överklagade beslut där förbundet får rätt" är i sig relevant som indikator på rättssäker myndighetsutövning.

I balanserad styrning är processperspektivet ett viktigt perspektiv. Det handlar om att identifiera framförallt de huvudprocesser som behövs för att kunna uppnå, i det här sammanhanget, målen inom miljö och samhällsperspektivet samt kund- och verksamhetsutövarperspektivet. Processerna behöver sedan utvecklas med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet.

Bedömningen är att borttagandet av processperspektivet innebär en risk för att det kan bli en obalans i den balanserade styrningen.

Ett perspektiv i den balanserade styrningen som är svagt utvecklat är enligt vår bedömning ekonomiperspektivet. Perspektivets strategiska mål utgörs av att förbundets ekonomi möjliggör utveckling. En av framgångsfaktorerna utgörs av kostnadseffektiv verksamhet och styrtalen är "ärligen budgetera för verksamhetsutvecklande satsningar och uppföljning av budget enligt kontrollplan. Bedömningen är att strategiskt mål, framgångsfaktorer, styrtal och målvärde inte fångar vad som är väsentligt i detta perspektiv. De målvärde som anges för styrtalen, d.v.s. att budgetera 2 procent för verksamhetsutvecklande insatser och uppföljning av budget enligt plan är snarare en budgetförutsättning respektive en anvisning. Den budgetuppföljning som ska göras framgår på olika sätt av styrmodell, direktionsplan, förbundsplan och kontrollplan, vilka samtliga har beslutats av direktion. Det är snarast en självklarhet att uppföljningen ska genomföras i enlighet med gällande ordning. Det som framförallt saknas i ekonomiperspektivet är mål som tar sikte på kostnadseffektiviteten. Den lägsta kravnivån för en ekonomiskt tillfredsställande verksamhet är att budgeten hålls. Enligt ändamålet i förbundsordningen ska förbundet bl.a. verka för en hög effektivitet. Därför måste enligt vår bedömning direktionens ambitionsnivå när det gäller kostnadseffektiviteten framgå i styrkortet.

5.4. Uppföljning

Uppföljning av verksamhet och ekonomi genomförs fortlöpande där redovisningen av uppföljningen på respektive nivå kan sammanfattas på följande sätt:

- ▶ Kommunstyrelsernas uppföljning. Två gånger om året redovisas förbundets verksamhet och ekonomi till kommunstyrelserna och fullmäktige i respektive medlemskommun genom dels delårsrapport, dels årsredovisning.
- ▶ Direktionens uppföljning. Tre gånger om året följer direktionen upp budget, utvärderar de mål direktionen beslutat samt förbundets arbete utifrån operativa mål och verksamhetsplan.
- ▶ Förbundets uppföljning. Varje månad gör förbundet en samlad uppföljning och utvärdering av operativa mål och verksamhetsplan.
- ▶ Avdelningens uppföljning. Månadsvis görs en uppföljning av ärenden, inspektioner, delegationsbeslut, redovisad tid och ekonomi.
- ▶ Anställd. Den anställde har ansvar att varje månad följa upp pågående ärenden, bevakningar, planerad tillsyn m.m. via ärendehanteringssystemet Vision. Varannan månad håller avdelningschefen avstämningssamtal med personalen.

Av dokumentet styrning och planering framgår att avvikelser, dvs. när målen inte kan nås eller budgeten inte kan hållas, ska rapporteras tillsammans med åtgärder som kan vidtas för att klara situationen. Vidare framgår att avdelningschef ansvarar för att tillsammans med medarbetarna kontinuerligt följa upp och utvärdera arbetet.

5.4.1. Årsredovisning 2015

I årsredovisningen presenteras dels en uppföljning av mål 2014-2017 med kommentarer, dels i form av uppnådda målvärden. Inom perspektivet miljö och samhälle framgår att brister i måluppfyllelsen i första hand är relaterade till styrtal som avser effekter på miljön eller tillsynsobjektens uppfyllelse av krav som framgår av författningar. I vissa fall hänvisas till bemanningssituationen som ett hinder att nå målet. När det gäller det interna arbetet så framgår att ett miljöledningssystem inte har införts med hänvisning till bemanningssituationen. Förbundet har inte klarat att gå genom samtliga huvudprocesser.

I medarbetarperspektivet har inte styrtalet avseende sjukfrånvaron uppnåtts. Målvärdet för sjukfrånvaron var ~~2,1 procent~~ 2,1 procent.

Av årsredovisningen framgår inte någon samlad avvikelseanalys av måluppfyllelsen där också åtgärder för att hantera avvikelsen redovisas.

5.4.2. Tertialuppföljning 2016

Tertialuppföljningen avser perioden januari till och med april 2016. Uppföljningen av måluppfyllelsen presenteras på motsvarande sätt som i årsredovisningen.

I princip redovisas samma nivå på måluppfyllelsen vid tertialuppföljningen som den som gjordes i samband med årsredovisningen.

5.4.3. Delårsrapport 2016

Delårsrapporten avser perioden januari till och med augusti 2016. Redovisningen av måluppfyllelsen i delårsrapporten följer samma modell som i årsredovisning och tertialuppföljningen. Resultatet är också i huvudsak detsamma som vid de två tidigare rapporteringstillfällena.

Den planerade tillsynen har till allra största delen genomförts. Inom lantbrukstillsynen har inte nivån på den planerade tillsynen uppnåtts beroende på en handläggares långtidssjukskrivning. Inom hälsoskyddstillsynen har den planerade tillsynen över verksamheter med timavgift nedprioriterats till förmån för de med fast årlig avgift.

Styrtalet som avser genomgång av rutin- och processbeskrivningar har fortfarande inte uppnåtts med avseende på huvudprocesserna. Arbetet har påbörjats men inte slutförts med hänvisning till att personal saknas för det omfattande arbete som anses krävas. Det arbete som kvarstår är planerat att genomföras under hösten 2017.

5.4.3.1 Uppföljning av förbundsplanen, januari t.o.m. augusti 2016

Uppföljningen avser de aktiviteter som förbundsplanen för 2016 innehåller. Syftet med aktiviteterna är att de ska bidra till att uppnå de strategiska målen i förbundets styrkort. Redovisningen sker tertialvis.

Aktiviteterna är grupperade per styrkortsperspektiv och strategiskt mål. Aktuell status för respektive aktivitet redovisas i uppföljningsrapporten. Uppföljningen avser 66 aktiviteter.

5.4.4. Intern kontrollplan 2016

Direktionen godkände i februari 2016 den interna kontrollplanen. Den interna kontrollplanen innehåller 34 kontrollmoment grupperade enligt styrkortsperspektiven. Utav dessa avser:

- ▶ 22 uppföljning av styrkortets målvärden.
- ▶ 1 månatlig budgetuppföljning.
- ▶ 1 återrapportering av delegationsbeslut.
- ▶ 1 resultat från kundenkäter.
- ▶ 3 handläggning av ärenden.
- ▶ 2 tillsyn.
- ▶ 4 internkontrollmoment i ekonomiperspektivet.

Av planen framgår förutom kontrollmoment, metod, kontrollansvar, rapporteras till och när.

5.4.5. Bedömning

För att kunna säkerställa en effektiv styrning är uppföljningen av ekonomi, verksamhet och mål en viktig förutsättning. Uppföljningen ska på ett tydligt sätt ange hur verksamhetens utfall förhåller sig till mål och i övrigt planerad verksamhet. Med stöd av uppföljningen ska eventuella avvikelser identifieras, analyseras och åtgärdas.

En iakttagelse i granskningen är att SMOHF sammantaget har en ambitiös uppföljning både till innehåll och frekvens. Det är också tydligt vad som följs upp och presenteras för respektive nivå inom förbundet.

Av den måluppföljning som redovisas i årsredovisning 2015, tertialuppföljning 2016 och delårsrapport 2016 framgår brister i måluppfyllelsen framförallt inom perspektivet mål och samhälle. I styrkortet för perioden 2014-2017 avser styrtal och målvärden effekter som ska uppnås på miljön eller tillsynsobjektens följsamhet till de krav som framgår av tillämpliga författningar. För egen del har förbundet inte uppfyllt målet att införa ett miljöledningssystem. I processperspektivet har förbundet inte klarat av en genomgång av samtliga huvudprocesser. Enligt målvärdet skulle målet ha uppnåtts 2014.

Det framgår också att planerad tillsyn till största delen genomförs men att det inom vissa områden klaras inte tillsynen (t.ex. lantbruk och hälsoskyddstillsyn över verksamheter med timavgift).

Förklaringar som ges till att målen inte har kunnat nås är i vissa fall bemanningssituationen men också att förbundet inte har rådighet över måluppfyllelsen.

En brist som konstateras är att det inte framgår någon samlad analys av måluppfyllelsen och en åtgärdsplan för att hantera avvikelser. Det framgår också av måluppfyllelsen att de brister som fanns under 2015 kvarstår även under 2016 t.o.m. delårsrapporten 2016. Därmed har inte heller avvikelshantering varit effektiv.

I och med att styrkortet 2017-2020 inom perspektivet miljö och samhälle i huvudsak via styrtal och målvärden är inriktad på omfattningen på de aktiviteter som ska göras blir en konsekvens att måluppfyllelsen för dessa mål direkt påverkas av förbundets verksamhet. Kännetecknande för denna typ av mål, är som tidigare framgått, att de i första hand uttrycker en ambitionsnivå för planerade produktionen. De styr i mycket begränsad utsträckning produktions kvalitet och produktivitet och behöver därför kombineras med mål för myndighetsutövningen i dessa två aspekter.

En kommentar till direktionens internkontrollplan 2016 är att en internkontrollplan vanligtvis används som ett medel för tillsyn av den interna kontrollen. I internkontrollplanen anges hur tillsynen ska bedrivas. Syftet med en internkontrollplan är att den ska bidra till att säkerställa att den interna kontrollen fungerar på avsett sätt. Enligt vår bedömning är förbundets kontrollplan i huvudsak en plan för uppföljning/rapportering med några få inslag av interna kontrollmoment.

6. Svar på revisionsfrågor

I detta avsnitt presenteras korta sammanfattande svar på revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Svar
Är processen gällande målformuleringen ändamålsenlig?	Ja i huvudsak. Det balanserade styrkortet för 2017-2020 har utretts och fastställts av direktionen.
Är målen relevanta? <i>(Anmärkning: svaret avser de mål som framgår av det balanserade styrkortet som gäller fr.o.m. 2017 som direktionen fastställde under 2016.)</i>	Till stor del är, enligt vår bedömning, målen relevanta när det gäller förbundets kärnverksamhet. Styrtal och målvärden är i huvudsak inriktade på omfattningen av tillsyn/kontroll samtidigt som de strategiska målen ger uttryck för effekter som ska uppnås. För att stärka sambandet mellan de strategiska "effektmålen" och de aktivitetinriktade tillsynsmålen behöver målstyrningen även omfatta tillsynens kvalitet. Relevanta mål saknas för ekonomiperspektivet samt tillräckliga mål för huvudprocesserna (som inte längre ingår som ett eget perspektiv i styrkortet). För närvarande finns t.ex. inga tydliga mål som adresserar förbundets uppdrag att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet samt mål för huvudprocessernas kvalitet och utveckling.
Säkerställer förbundet att målen kommuniceras och förankras i verksamheten och på individnivå?	I första hand kommuniceras och förankras målen genom förbundsplanen som tas upp på förbundsdagarna (två tillfällen per år). Målen och aktiviteterna som berör respektive avdelning kommuniceras också vid återkommande avdelningsmöten. Avdelningarna har också medverkat vid framtagandet av målvärden till styrkortet.
Är ansvaret och rollfördelningen tydligt definierat inom förbundet?	I huvudsak finns en tydlighet inom förbundet av ansvar och rollfördelningen. Oklarheter framkommer dock vad gäller avdelningschefernas ansvar för ekonomi och personal. Ansvaret och befogenheter på avdelningschefsnivå är inte i balans.
Finns en tydlighet på olika nivåer beträffande ansvar och roller när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten?	Det är tydligt på olika nivåer i organisationen vilken uppföljning som ska göras. Däremot finns det enligt vår mening, enligt ovan, en oklarhet när det gäller avdelningschefs ansvar och befogenhet.
Utövas en tillräcklig målstyrning av verksamheten?	Nej inte i sin helhet. Målstyrningen inom perspektivet ekonomi och av processerna är inte tillräcklig (Styrkort 2017-2020).
Följs förbundets mål upp på ett tillfredsställande sätt?	Måluppföljningen genomförs på ett tillräckligt sätt.
Vidtas tillräckliga åtgärder i tid då avvikelser identifieras?	Nej inte på ett tillräckligt sätt. Framförallt gäller det avvikelser i förhållande till den planerade nivån på tillsyner.

Stockholm den 8 december 2016

Gunnar Uhlin
EY