

Datum  
2021-04-14**Revisionen**Till:  
Kommunstyrelsen  
Bildningsnämnden  
Produktionsnämnden  
VälfärdsnämndenFör kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium**Revisionsrapport "Granskning av styrmodell"**

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en uppföljning av utbetalningsrutiner. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är bedöma om kommunens styrmodell säkerställer att målstyrningen utformats och genomförs på ett sätt som bidrar till måluppfyllelse.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen och ovanstående nämnder lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 20 september 2021. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Wiklund  
Ordförande



# Granskning av styrmmodell

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

2021-04-14

Antal sidor 14



**Kramfors kommun**  
Granskning av styrmodell

2021-04-14

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kommunövergripande styrning utifrån styrmodellen	5
3.2	Nämndernas styrning	7
3.3	Uppföljning och rapportering	10
4	Slutsats och rekommendationer	13



## 1 Sammanfattning

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens styrmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är bedöma om kommunens styrmodell säkerställer att målstyrningen utformats och genomförs på ett sätt som bidrar till måluppfyllelse.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att målstyrningen utgår från en övergripande sammanhållen inriktning, men att styrning och uppföljning behöver utvecklas för att säkerställa tydliga styrsignaler och måluppfyllelse.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelse och nämnder att:

- Uppdatera styrdokumentet *Riktlinje för styrning och ledning*, se avsnitt 3.1.1.
- se över målen och tydliggöra hur måluppfyllelse avses att följas upp och bedömas, se avsnitt 3.2.1.
- säkerställa frekvent uppföljning och prognoser avseende måluppfyllelse, för att vid behov besluta om åtgärder som säkerställer måluppfyllelse, se avsnitt 3.3.1.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens styrmodell. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Enligt kommunallagen beslutar kommunfullmäktige i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst bland annat mål och riktlinjer för verksamheten. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och de kommunala bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Nämnder och bolag ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt.

Revisorerna bedömer att det finns risk för att kommunens styrning inom ramen för kommunens styrmodell inte är tillräckligt tydlig med avseende på bland annat styreffekter, mätbarhet och uppföljning, och att det är väsentligt för att uppnå förväntade effekter.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens styrmodell behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens styrmodell säkerställer att målstyrningen utformats och genomförs på ett sätt som bidrar till måluppfyllelse.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är styrmodellen kommunicerad och förankrad i styrelse och nämnder, exempelvis genom utbildning och dokumentation?
- Tolkas och konkretiseras mål och uppdrag från fullmäktige av styrelse och nämnder så att dessa fungerar som styrsignaler till verksamheten?
- Har styrelse och nämnder utformat relevanta mått/indikatorer och aktiviteter?
- Sker bedömning av måluppfyllelse utifrån relevanta och tydliga kriterier?
- Sker en tillräcklig uppföljning och rapportering av verksamhetens måluppfyllelse samt fattas beslut om åtgärder vid avvikelser?



**Kramfors kommun**  
Granskning av styrmodell

2021-04-14

## **2.2 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av riktlinjer, program, budget, mål- och resursplan, verksamhetsplaner och delårsrapporter.
- Intervjuer med ordföranden i respektive styrelse och nämnder samt tjänstepersoner såsom ekonomichef och verksamhetsutvecklare.

Rapporten är faktakontrollerad av kommundirektör, ekonomichef, verksamhetsutvecklare samt ordförande för kommunstyrelsen, bildningsnämnden, produktionsnämnden och välfärdsnämnden.

### 3 Resultat av granskningen

#### 3.1 Kommunövergripande styrning utifrån styrmodellen

Kommunens vision år 2031: *Tillsammans har vi mod att skapa livskraft – i hela vår kommun* fastställdes år 2016<sup>1</sup> och är den mest övergripande nivån i styrmodellen. Visionen ska spegla ett framtida önsketillstånd och ge energi i det gemensamma skapandet av framtiden för kommunen. Visionen ska också vara en ledstjärna i de beslut som rör kommunens attraktionskraft för boende, näringsliv och besökare.

För att närma sig visionen krävs enligt kommunens *Riktlinje för styrning och ledning*<sup>2</sup> att kommunfullmäktige beslutar om ett program med en viljeinriktning för mandatperioden. Vi har tagit del av den politiska viljeinriktningen för perioden år 2016-2019 då kommunfullmäktige inte beslutat om någon ny viljeinriktning. För viljeinriktningen finns tre prioriterade områden - hållbarhet, jämställdhet och kultur - som kommunen enligt uppgift har fortsatt att arbetat vidare med.

Den årliga styrningen sker i mål- och resursplanen som fullmäktige beslutar om. Budgeten ska enligt riktlinjen innehålla följande:

- Fullmäktiges viljeinriktning för budgetåret med kommunövergripande mål
- Fördelning av de ekonomiska ramarna till nämnderna
- Investeringar



Figur 1: Kommunens mål- och styrkedja år 2020.

<sup>1</sup> KF 2016-06-27 § 89

<sup>2</sup> KF 2016-03-14 § 31

2021-04-14

Kommunens målstyrning för år 2020 innehåller fyra perspektiv, som bedöms utgöra strategiska områden som kommunen anser vara extra viktiga att arbeta med för att nå fram till visionen. Till varje perspektiv finns ett inriktningsmål, och till respektive inriktningsmål kopplas kommunövergripande mål.

Målstyrningen är enligt kommunfullmäktiges mål- och resursplan fullmäktiges verktyg att uppfylla de krav kommunallagen ställer om god ekonomisk hushållning. Tanken är att en röd tråd ska löpa från visionen och fullmäktiges mål ner till enheternas aktiviteter. Styrningen i kommunen ska vidare präglas av tillit och förtroende till den enskilde medarbetaren och förtroende för professionernas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Genom detta arbetssätt ska Kramforsbon vara i fokus och helhetssyn uppmuntras.

Vid intervjuer framkommer att kommunens mål- och styrmodell inför år 2021 har reviderats så att perspektiven, som utgör strategiska områden för att nå fram till visionen, har minskat från fyra till tre perspektiv genom att processperspektivet tagits bort. Revideringen har genomförts i syfte att förenkla modellen men även för att perspektiven enligt uppgift upplevdes "flyta in" i varandra. För år 2021 med plan för åren 2022-2023 gäller följande perspektiv enligt figuren nedan. Till varje perspektiv finns ett kommunövergripande mål som utgångspunkt för styrelse och nämnder.

Perspektiv Kramforsbon	Perspektiv medarbetare	Perspektiv ekonomi
<b>Mål:</b> En god verksamhet med effektiva processer	<b>Mål:</b> En attraktiv arbetsgivare med delaktiga och professionella medarbetare	<b>Mål:</b> En ekonomi i balans

Figur 2: Kommunens perspektiv år 2021.

### 3.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att dokumentet Riktlinje för styrning och ledning är inaktuellt utifrån de revideringar som gjorts.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att uppdatera riktlinjen.



2021-04-14

## 3.2 Nämndernas styrning

De kommunövergripande målen utgör utgångspunkten för kommunstyrelsen, bildnings- produktions- och välfärdsnämnden när de fastställer sin budget. Respektive förvaltning och verksamhet förväntas i sin tur att därefter utarbeta verksamhetsplaner med mål, mått och aktiviteter som ska utgå från styrelsens eller nämndens budget. Detta beskrivs enligt fullmäktiges mål- och resursplan som nödvändigt för att skapa en röd tråd mellan fullmäktiges övergripande mål, nämndernas budget och de konkreta aktiviteterna som är nödvändiga att utföra i respektive verksamhet för att nå de mål som den politiska ledningen fastställt.

### Kommunstyrelsen

Styrelsen beslutade inför år 2020 om 17 mål med tillhörande aktiviteter som ska bidra till att de kommunövergripande målen uppnås. Vi noterar av verksamhetsplanen att det inte framgår vilket att styrelsens mål respektive aktivitet är kopplad till.

I och med revideringen av styrmodellen har styrelsen istället för aktiviteter utformat uppdrag som ska vara vägledande när verksamheterna själva bestämmer vilka aktiviteter de behöver genomföra för bidra till måluppfyllelse, vilket är en del av den tillitsbaserade styrningen i kommunen. Vid intervju framkommer att revideringen av kommunens styrmodell har bidragit till att det nu upplevs som tydligare vad som förväntas av styrelsen vad gäller mål och uppdrag från kommunfullmäktige. Inför införandet av den reviderade styrmodellen har styrelsen genomfört workshops i syfte att lära sig den nya målstyrningen. De har även haft ett tillfälle där styrelsen tillsammans med tjänstepersoner genomfört verksamhetsplanering inför år 2021.

Vi har tagit del av styrelsens verksamhetsplan för år 2021 och noterar att det framgår tre mål och totalt 18 uppdrag till verksamheterna. Av verksamhetsplanen framgår också mått som enligt uppgift ska redovisas tillsammans med övriga genomförda uppdrag och ligga till grund för bedömning av måluppfyllelse.

2021-04-14

### **Bildningsnämnden**

Bildningsnämnden beslutade inför år 2020 om 15 mål med utgångspunkt från kommunfullmäktiges mål. Vi noterar att verksamhetsplanen saknar mätetal och aktiviteter. Vid intervju framgår att det fanns aktiviteter med utgångspunkt från nämndens mål men att dessa inte var fastställda av nämnden.

Vid intervju framkommer att nämndens verksamhetsplan inför år 2021 upplevs som enklare och tydligare i och med att den innehåller färre antal mål vilka även är applicerbara i samtliga verksamheter. I samband med införandet av den nya styrmodellen har nämnden genomfört tre workshops tillsammans med förvaltningen i syfte att planera hur de ska arbeta in modellen i verksamhetsplanen. Detta uppges ha medfört att nämnden även har haft möjlighet till att påverka vilka aktiviteter som behöver genomföras för att nämndens mål ska uppnås.

Vi har tagit del av bildningsnämndens verksamhetsplan för år 2021 och noterar att nämnden utformat tre mål med utgångspunkt från fullmäktiges övergripande mål. Till respektive mål framgår en kort beskrivning av vad som ska uppnås för att målen ska anses som uppnått.

### **Produktionsnämnden**

Produktionsnämnden beslutade inför år 2020 om 18 mål med tillhörande aktiviteter med utgångspunkt från kommunfullmäktiges mål. Verksamhetsplanen redogör för vem som ansvarar för aktivitetens genomförande, när aktiviteten ska vara genomförd och mått som avser att mäta uppnått resultat med aktiviteten.

Vid intervju framkommer att revideringen av kommunen styrmodell upplevs vara en förbättring och att det har blivit tydligare vad som förväntas av nämnden. Inför år 2021 har nämnden genom workshops tagit del av utbildning kring styrmodellen och tillsammans med förvaltningen har de haft möjlighet att diskutera mål, aktiviteter och prioriteringar. Den information och de synpunkter som framkom vid nämndens workshops uppges därefter ha sammanställts av förvaltningen och sedan presenterats i nämnden innan beslut fattas om att fastställa verksamhetsplanen inför år 2021.

Vi har tagit del av produktionsnämndens verksamhetsplan för år 2021 och noterar att det framgår tre mål, desamma som fullmäktiges övergripande mål, med totalt 20 aktiviteter. Till aktiviteterna framgår när aktiviteten ska vara genomförd och vem som ansvarar för genomförandet.

2021-04-14

## Välståndsnämnden

Välståndsnämnden beslutade inför år 2020 om åtta mål med utgångspunkt från kommunfullmäktiges övergripande mål. Verksamhetsplanen saknar mätetal och aktiviteter. I samband med vår grundläggande granskning av välståndsnämnden noterade vi att ett antal aktiviteter med utgångspunkt från nämndens mål hade följts upp vid del- och helårsboksut.

Vid intervju framgår att nämnden inför år 2021 till skillnad från tidigare år har utformat mål som ska vara applicerbara i samtliga verksamheter inom välståndsförvaltningen. Samtliga verksamheter inom förvaltningen förväntas därför genom olika aktiviteter arbeta mot de mål som nämnden fastställt vilket är en del av den tillitsbaserade styrningen i kommunen. Inför år 2021 har nämnden haft tre workshops där de tillsammans med förvaltningen haft möjlighet att diskutera mål och aktiviteter samt planerat hur den nya modellen ska appliceras i verksamhetsplanen. Detta uppges ha skapat en tydlig röd tråd till fullmäktiges övergripande mål.

Vi har tagit del av välståndsnämndens verksamhetsplan för år 2021 och noterar att det framgår tre mål med tillhörande inriktningar/definitioner som utgår från fullmäktiges övergripande mål. Inriktningarna/definitionerna har inte några konkreta mått till grund för måluppfyllelse.

### 3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att kommunens styrmodell har reviderats inför år 2021 och att det upplevts som positivt och förenklande i planeringsarbetet. Styrelse och nämnder tagit del av utbildning samt varit delaktiga vid planering och utformning av verksamhetsplanerna, vilket vi ser positivt på.

Vi konstaterar vidare att respektive styrelse och nämnd inför år 2020 beslutat om ett flertal mål med utgångspunkt från kommunfullmäktiges övergripande mål. Vi anser dock att antalet mål behöver ses över, för att möjliggöra ett ökat fokus och tydlighet. Detta har också gjorts inför år 2021.

Vi noterar också avsaknad av relevanta mått/indikatorer som är kopplade till målen och bedömning av måluppfyllelse.

Vi bedömer att målen behöver definieras tydligare framför allt gällande hur uppföljning och bedömning av måluppfyllelse ska genomföras i syfte att effektivisera arbetet med målstyrning och utgöra tydliga styrsignaler. Tillitsbaserad styrning förutsätter bland annat tydliga ramar, men också en strukturerad uppföljning och kontroll som syftar till lärande och utveckling av verksamhet.

Vi anser att det finns en risk att måluppfyllelse bedöms och förenklas utifrån om specifika uppdrag/aktiviteter är genomförda, även om vissa av dessa kan anses bidra till måluppfyllelse.

Vi rekommenderar att styrelse och nämnder ser över målen och tydliggör hur måluppfyllelse avses att följas upp och bedömas.

### 3.3 Uppföljning och rapportering

Styrelse och nämnder ska enligt kommunens riktlinje för styrning och ledning följa upp verksamhetsplanen vid delår per sista augusti och per helår. Delårsrapporten och årsredovisningen ska redovisas för fullmäktige och vid behov ska kommunstyrelsen också rapportera särskilda avvikelser eller vid behov av handlingsplaner.

Bedömning av måluppfyllelse sker utifrån en bedömningskala från "ej utvärderad" till "helt uppfyllt". Vid intervjuer framgår att styrelse och nämnder delvis är delaktig vid denna process men att det är förvaltningarna som lägger fram förslaget till bedömningen vilket uppges vara ett steg i den tillitsbaserade styrningen. Uppföljning av aktiviteter till grund för målen följs enligt uppgift upp i programmet Hypergene, vilket är ett digitalt system för planering, uppföljning och analys. I programmet är tanken att verksamhetescheferna löpande ska fylla i aktuell status och bedömning av respektive aktivitet för att regelbundet kunna återkoppla till styrelse och nämnder.

#### **Kommunstyrelsen**

Av kommunstyrelsens verksamhetsplan framgår att styrelsen, utöver rapportering vid del- och helårsbokslut, även ska ha en kontinuerlig dialog under året med verksamheten om mål och aktiviteter.

Styrelsen följde under år 2020 upp målen i samband med del- och helårsbokslut. Av delårsrapport per sista augusti framgår att styrelsen följt upp 15 av 17 mål varav ett mål bedömes som helt uppfyllt. Vi kan inte se att styrelsen med anledning av resultatet beslutat om några måluppfyllande åtgärder.

Vid intervju framkommer att styrelsen under år 2020 med anledning av covid-19 införde "Kommundirektörens-/förvaltningens rapport" vid sammanträdena vilket de avser arbeta vidare med under år 2021 för att ge styrelsens ledamöter möjlighet att diskutera och påverka måluppfyllelsen under årets gång. Styrelsen ska även under år 2021 vara mer delaktig vid bedömningen av måluppfyllelse än tidigare år vilket är en utveckling som uppges komma kräva mer arbete av tjänstepersonerna. Bedömning av måluppfyllelsen uppges huvudsak baseras på antalet genomförda aktiviteter men uppföljningen ska även bl.a. inkludera uppföljning av mått och trender för att få ett större perspektiv och förbättra planeringen av verksamheten.

2021-04-14

### **Bildningsnämnden**

Inom bildningsnämnden uppges planeringen av målen vid exempelvis workshops med förvaltningen vara en viktig del inför bedömningen av måluppfyllelse då det ger nämnden och förvaltningen möjlighet att påvisa vad som är viktigt att genomföra för att målen ska uppnås. Löpande under året är kvalitetsrapporterna enligt uppgift ett stöd för nämnden att få en inblick och möjlighet att påverka samt styra verksamheterna mot rätt riktning vid avvikelser.

Bildningsnämnden följde under år 2020 upp målen i samband med del- och helårsbokslut. Av delårsrapporten per sista augusti framgår att nämnden följt upp 14 av 15 mål varav sju mål bedömes som "i hög grad" uppfyllda. Vi kan inte se att nämnden beslutade om några måluppfyllande åtgärder.

Vid intervju uppges att nämndens ekonomi under de senaste åren tagit större fokus än övrig måluppfyllelse och att nämnden till följd av det ekonomiska underskottet inte haft möjlighet att vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen.

### **Produktionsnämnden**

Produktionsnämnden har enligt uppgift en stående punkt vid sammanträdena där nämnden får ta del av information från verksamheterna vilket bl.a. inkluderar information kring hur de arbetar med målen. Bedömningen av måluppfyllelse sker enligt uppgift i olika steg. Förvaltningen gör en första bedömning och presenterar sedan hur de har resonerat för nämnden. Utifrån de förslag som förvaltningen presenterar genomför nämnden sedan ett eget resonemang och beslutar sedan vid nästkommande sammanträde om bedömningen. Det har enligt uppgift inte förekommit att någon ledamot har haft något annat förslag än det som förvaltningen föreslagit.

Produktionsnämnden följde under år 2020 upp målen i samband med del- och helårsbokslut. Av delårsrapporten per sista augusti framgår att nämnden följt upp 17 av 18 mål varav tre mål bedömdes som helt uppfyllda.

### **Välfärdsnämnden**

Välfärdsnämnden får enligt uppgift regelbunden verksamhetsuppföljning vid sammanträdena som uppges ge nämnden goda indikatorer kring verksamhetsmålen.

Välfärdsnämnden följde under år 2020 upp målen i samband med del- och helårsbokslut. Av delårsrapporten per sista augusti framgår att nämnden bedömde att samtliga mål var på väg att uppnås.

Vid intervju framkom att som en del av den tillitsbaserade styrningen så är nämnden endast delvis delaktig vid bedömning av måluppfyllelse. Likt som för produktionsnämnden förväntas välfärdsförvaltningen lägga fram ett förslag till bedömning som nämnden sedan har möjlighet till att diskutera innan bedömningen fastställs.



**Kramfors kommun**  
Granskning av styrmodell

2021-04-14

### **3.3.1 Bedömning**

Vi konstaterar att bedömning av måluppfyllelse sker på en flergradig bedömningskala och att det inte i förväg är definierat vad som avses med måluppfyllelse och hur måluppfyllelsen ska bedömas. Vi anser därför att bedömning av måluppfyllelse är bristfällig samt att det inte heller är möjligt att objektivt bedöma utfallet.

Vi ser positivt på att styrelse och nämnder löpande under året får ta del av information samt göra bedömningar och prognoser gällande måluppfyllelse, i likhet med ekonomiska mål. Vi anser att det är viktigt för att vid behov fatta beslut om åtgärder för att säkerställa måluppfyllelse. Vi har dock inte noterat att något beslut om åtgärder fattats, trots att ett flertal mål inte bedömts uppfyllas i samband med delårsrapporten.

Vi rekommenderar styrelse och nämnder att säkerställa frekvent uppföljning och prognoser avseende måluppfyllelse, för att vid behov besluta om åtgärder som säkerställer måluppfyllelse.

2021-04-14

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att målstyrningen utgår från en övergripande sammanhållen inriktning, men att styrning och uppföljning behöver utvecklas för att säkerställa tydliga styrsignaler och måluppfyllelse.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelse och nämnder att:

- Uppdatera styrdokumentet *Riktlinje för styrning och ledning*, se avsnitt 3.1.1.
- ser över målen och tydliggöra hur måluppfyllelse avses att följas upp och bedömas, se avsnitt 3.2.1.
- säkerställa frekvent uppföljning och prognoser avseende måluppfyllelse, för att vid behov besluta om åtgärder som säkerställer måluppfyllelse, se avsnitt 3.3.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin  
*Certifierad kommunal revisor*

Klara Engström  
*Kommunal revisor*

Mikael Lindberg  
*Kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.