

Revisionsrapport

Långsiktig planering och styrning

Mariestads kommun

Peter Aschberg
Tua Lennartsson

Januari 2019

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning	2
2.	Inledning	5
2.1.	Bakgrund	5
2.1.1.	Revisionsfråga	5
2.1.2.	Kontrollmål.....	5
2.1.3.	Avgränsning och metod	6
3.	Iakttagelser och bedömningar	7
3.1.	Utgångspunkter för planeringen	7
3.1.1.	Iakttagelser	7
3.1.2.	Bedömningar	11
3.2.	Styrprocessen	12
3.2.1.	Iakttagelser	13
3.2.2.	Bedömningar	18
3.3.	Uppföljning och utvärdering	20
3.3.1.	Iakttagelser	20
3.3.2.	Bedömning.....	21

1. *Sammanfattande bedömning*

Med utgångspunkt i sin riskanalys för år 2018 har de förtroendevalda revisorerna identifierat en risk i kommunens system för planering ur ett långsiktigt perspektiv. Revisorerna har därmed beslutat att genomföra en granskning av arbetet med långsiktig planering. Följande revisionsfråga besvaras i granskningen.

Är kommunstyrelsens, socialnämndens och utbildningsnämndens långsiktiga planering för verksamheten ändamålsenlig?

Vår samlade revisionella bedömning är att nämnderna bedriver en långsiktig planering som *i allt väsentligt* är ändamålsenlig.

Kommunstyrelsen har på kommunfullmäktiges uppdrag tillsett att det finns en långsiktig vision och aktuella styrdokument, bland annat översiktsplan, som anger en tydlig inriktning för hur visionen ska uppnås. Det finns system, rutiner och en under året stärkt och förtydligad organisation för hur arbetet med den långsiktiga planeringen ska bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Omvärldsbevakning och analys bedömer vi sker som en grund i kommunens budgetarbete men liksom kommunstyrelsen också har identifierat, finns det delar i budgetarbetet och den långsiktiga planeringen som helhet som behöver utvecklas. Dessa berör förutom sammanställningen av omvärldsanalyser även; arbetet med Stratsys som medel för en effektiv verksamhetsstyrning, målformuleringar och mått, samt analys och jämförelser i uppföljningsarbetet.

Kommunstyrelsen har de senaste åren berett budgetar till kommunfullmäktige som medfört och kommer att medföra stora investeringar, vilket ansetts vara behövligt dels för att tillgodose de underhållsbehov som finns, dels för att stimulera den tillväxt kommunfullmäktige beslutat om genom vision 2030. Det är dock inte tillfredställande att kommunstyrelsen för år 2018 berett en budget som inte utgår ifrån måluppfyllelse av samtliga finansiella mål. Detta även om det berörda soliditetsmålet i delårsprognosen bedömdes skulle uppfyllas. Kommunens rådande finansiella profil är svag, vilket innebär en risk då kommunen liksom Sveriges övriga kommuner, står inför stora utmaningar. Det är därför viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att de åtgärder som vidtas och som omnämns i rapporten också genomförs, så att kommunen ytterligare kan stärka sin långsiktiga planering och sin ekonomi som helhet, bland annat genom ett höjt resultatmål och resultat.

Den revisionella bedömning grundar sig i bedömningarna av de kontrollmål som ingår i granskningen. Dessa presenteras nedan i sammanfattad form.

Kontrollmål 1. *Nämnderna har beslutat om system och rutiner för långsiktig planering? **Kontrollmålet är uppfyllt.*** Vi bedömer att det finns en stor medvetenhet om den långsiktiga planeringens betydelse som grund till ett ändamålsenligt arbete med god ekonomisk hushållning. Inom kommunen pågår ett förändringsarbete som vi bedömer skapar bättre förutsättningar för att den långsiktiga planeringen, i större grad ska bli en naturlig del av kommunens verksamhet. Stratsys används och ska framöver nyttjas i ännu högre grad, både gällande verksamhetsstyrning, omvärldsanalys och långsiktig planering. Dock framgår att det idag inte används på det sätt som avsetts.



Kontrollmål 2. *Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering?* **Kontrollmålet är uppfyllt.** Organisationen har under året stärkts med nya arbetsgrupper rörande statistik och lokalförsörjning, vilket gör att vi tillsammans med respektive nämnds eget ansvar, bedömer att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende budgetarbetet och den långsiktiga planeringen.



Kontrollmål 3. *Omvärldsbevakning och analys är grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering.* **Kontrollmålet är uppfyllt.** Granskningen visar att nämnderna löpande arbetar med omvärldsbevakning och att det tas fram någon form av underlag till omvärldsanalys inför budgetarbetet. Vi anser att det är viktigt att det skapas ett kommungemensamt arbetssätt för omvärldsbevakning och analys, vilket vi bedömer att kommunstyrelsen redan har identifierat genom att det ska ingå som en del i arbetet med Stratsys.



Kontrollmål 4. *Mellankommunal och regional samverkan är inslag i nämndernas långsiktiga planering.* **Kontrollmålet är uppfyllt.** Kommunen har lång erfarenhet av nära samverkan med andra kommuner bland annat inom MTG-samarbetet och vi bedömer att vikten av samverkan är en tydligt förankrad framgångsfaktor i nämnderna. Personal- och kompetens försörjning nämns som en av de största utmaningarna för kommunen och ett viktigt samverkansområde för kommunen. Kommunen saknar dock en egen personal- och kompetensförsörjningsplan.



Kontrollmål 5. *Det finns en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå.* **Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Vid en övergripande kontroll av styrmodellen gör vi bedömningen att det finns en relativt tydlig logik för hur det ska skapas en röd tråd i mål- och resultatstyrningen, från visionen till konkreta aktiviteter i nämndernas verksamhetsplaner. I intervjuerna framgår dock att det finns delar i genomförandet av arbetet som behöver utvecklas, vilket är en åsikt vi delar. Dessa berör främst formulering av mål och mått både för att förtydliga styrningen och underlätta uppföljningen.



Kontrollmål 6. *Nämnderna arbetar med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.* **Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Granskningen visar att kommunen har en svag finansiell profil, vilket inte är tillfredställande. Vi bedömer att detta kan vara grundat i att den långsiktiga planeringen, tidigare år, inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning. Kommunstyrelsen har nu enligt uppgift därför blivit tvungen att göra stora investeringar för att tillgodose eftersatt underhåll i kombination med investeringar i arbetet mot vision 2030. Kommunstyrelsens beredning av budget för år 2018 och som inte tillgodoser kommunens soliditetsmål, bedömer vi inte är tillfredställande även om delårsprognosen angav att målet preliminärt kommer att uppnås.



I kombination med att vi ser att det bedrivs ett arbete för att tydliggöra vägen mot vision 2030 och med effektiviseringar, ser vi också att arbetet med långsiktiga kalkyler används i större utsträckning, vilket är positivt. Utifrån detta anser vi att det är angeläget att kommunstyrelsen och nämnderna så snart som möjligt skapar förutsättningar för ett höjt resultatmål.

Kontrollmål 7. *Nämnderna tar hänsyn till befolkningsförändringar vid planering av lokalförsörjning och investeringar.* **Kontrollmålet är uppfyllt.** I granskningen framgår att nämnderna arbetar med befolkningsprognoser. Socialnämnden har dock inte gjort det årligen men detta kommer enligt uppgift ske fortsättningsvis med hjälp av statistik-



gruppen.

Kontrollmål 8. *Det finns en tydlig ordning för den politiska behandlingen av projektprioriteringar för investeringar. Kontrollmålet är uppfyllt.* Utifrån intervjuerna bedömer vi att det finns en tydlig ordning för hur projekt ska behandlas på politisk nivå, vilket dock inte framgår av kommunens projekthandbok och bör därför förtydligas.

Kontrollmål 9. *Översiktsplanen används i den långsiktiga planeringen. Kontrollmålet är uppfyllt.* Kommunen har en ny översiktsplan och vi bedömer att det är tydligt att den ska användas i det dagliga arbetet såväl som i den långsiktiga planeringen. Det är positivt att det tas fram en genomförandeplan som också ska kopplas till budgeten.

Kontrollmål 10. *Det sker en uppföljning och utvärdering av den långsiktiga planeringen. Kontrollmålet är uppfyllt.* I kommunen finns en fastställd ordning för uppföljning av nämndernas mål- och resultat och som vi även bedömer inrymmer uppföljning av den långsiktiga planering som idag finns. Det är positivt att det skapas förutsättningar för bättre jämförelser och analyser genom statistikgruppens arbete. Uppföljning av den långsiktiga planering som funnits bedömer vi till viss del även sker genom nämndernas interna kontroll och kommunstyrelsens uppsikt.

I granskningen nämns flera åtgärder som kommunen arbetar med för att utveckla kommunens verksamhetsstyrning och arbete med långsiktig planering. Som grund till kommunens fortsatta arbete inom området lämnar vi följande rekommendationer:

- För att nå underlätta nämndernas verksamhetsstyrning som helhet är det viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att avsedda användare ges rätt utbildning i Stratsys.
- Vi anser att det är positivt att det i arbetet med att uppfylla vision 2030 ska tas fram en plan för genomförande av översiktsplanen som är kopplad till budget. Då planen kommer att utgöra en mycket viktig del i kommunens arbete med långsiktig planering för god ekonomisk hushållning, behöver kommunstyrelsen också säkerställa att planen tas fram. En del av arbetet bör innehålla möjliga scenarier utifrån ett möjligt förändrat resultatmål. Kommunstyrelsen bör även tillse att översiktsplanen och konkreta åtgärder i genomförandet kan kommuniceras på ett enkelt sätt inom kommunen och till andra intressenter.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör så snart som möjligt skapa förutsättningar för ett höjt resultatmål. Då kommunens finansiella förutsättningar har ändrats sedan år 2013 när riktlinjerna för god ekonomisk hushållning antogs, bör kommunstyrelsen göra en översyn av dessa.
- Personal- och kompetensförsörjning nämns som en av kommunens största utmaningar. Vi anser därför att det är viktigt att kommunstyrelsen tar fram en plan för hur kommunen långsiktigt ska kunna tillgodose de behov som finns i ett långsiktigt perspektiv. En plan för personal- och kompetensförsörjningen anser vi även underlättar samverkan med andra kommuner m.fl. inom området.
- Socialnämnden har genomfört utredningar som grundas i befolkningsutvecklingen bland de äldre men vi anser att det är viktigt att nämnden minst årligen följer upp utvecklingen av kommunens demografi som helhet.
- Kriterier för vad som ska beslutas av vilken funktion på den politiska nivån framgår inte av projekthandboken och bör därför förtydligas.



2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av Sveriges kommuner och Landstings (SKL:s) ekonomirapport i maj 2018 framgår bland annat att väntade demografiska förändringar framöver medför svårigheter vad gäller finansiering och rekrytering inom kommunsektorn. Behovet av verksamhet ökar mer än det som beräknas kunna finansieras genom ökad sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter. Om inga åtgärder vidtas uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader. Kommunernas arbete med att förändra och utveckla verksamheten måste intensifieras och i ännu större utsträckning inriktas på effektiviseringar med hjälp av ny teknik och nya arbetssätt. Trots ett starkt sammantaget resultat för kommunerna på 3 procent som andel av skatter och statsbidrag, de senaste 10 åren har det finansiella sparandet i kommunerna varit negativt. Det innebär att kommunerna har använt mer pengar än de har fått in, på grund av den höga investeringstakten, som år 2020 beräknas vara dubbelt så hög som den var 2008. I Mariestads kommun har kommunens resultat de senaste åren legat på ca 1 procent. Kommunen har samtidigt gjort stora investeringar som resulterat i ökad låneskuld.

Genom god långsiktig planering utöver den ordinarie budgetperioden, ges kommunerna bättre förutsättningar att få en tydlig bild över kostnader och behov av verksamhetsutveckling. Detta innebär i sin tur att kommunernas arbete med god ekonomisk hushållning underlättas.

Utifrån denna bakgrund och sin riskanalys för år 2018 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens system för planering ur ett långsiktigt perspektiv. Syftet är att undersöka om nämnderna säkerställer goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar god ekonomisk hushållning. Följande revisionsfråga ska besvaras i granskningen.

2.1.1. Revisionsfråga

- Är kommunstyrelsens, socialnämndens och utbildningsnämndens långsiktiga planering för verksamheten ändamålsenlig?

2.1.2. Kontrollmål

Utgångspunkter för planeringen

1. Nämnderna har beslutat om system och rutiner för långsiktig planering.
2. Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering.
3. Omvärldsbevakning och analys är grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering.
4. Mellankommunal och regional samverkan är inslag i nämndernas långsiktiga planering.

Styr- och budgetprocess

5. Det finns en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå.
6. Nämnderna arbetar med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.
7. Nämnderna tar hänsyn till befolkningsförändringar vid planering av lokalförsörjning och investeringar.
8. Det finns en tydlig ordning för den politiska behandlingen av projektprioriteringar för investeringar.
9. Översiktsplanen används i den långsiktiga planeringen.

Uppföljning och utvärdering

10. Det sker en uppföljning och utvärdering av den långsiktiga planeringen.

2.1.3. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till innevarande år 2018 med fokus på hur nämnderna arbetar för att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning i ett långsiktigt perspektiv. Granskningen sker på övergripande nivå och avgränsas till kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden.

I granskningen har olika underlag relaterat till kommunens styrning och långsiktiga planering kontrollerats, bland annat budget, årsredovisning och översiktsplan. Utöver detta har även nämndspecifika dokument som tillhandhållits från sektorerna relaterat till de olika kontrollmålen kontrollerats. Granskade dokument berörs löpande i rapporten.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande och andre vice ordförande, kommundirektör, ekonomichef, chef för sektor stöd och omsorg samt chef för sektor utbildning. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

Följande bedömningskala används i vår bedömning av respektive kontrollmål.

Uppfyllt		Kontrollmålet bedöms till största delen vara uppfyllt, mindre avvikelser kan förekomma. Men verksamheten fungerar i huvudsak ändamålsenligt.
Delvis uppfyllt		Kontrollmålet bedöms endast delvis vara uppfyllt, det finns en större eller flera mindre avvikelser som påverkar verksamhetens ändamålsenlighet.
Ej uppfyllt		Kontrollmålet bedöms inte vara uppfyllt. Det finns avvikelser som måste åtgärdas snarast för att verksamheten ska fungera ändamålsenligt.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

Rapporten berör 10 kontrollmål. Vilka av dessa som behandlas under rubrik 2.1, 3.1 och 4.1. nedan, presenteras inledningsvis under varje rubrik.

3.1. *Utgångspunkter för planeringen*

I detta stycke berörs följande kontrollmål:

1. Nämnderna har beslutat om system och rutiner för långsiktig planering.
2. Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering.
3. Omvärldsbevakning och analys är grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering.
4. Mellankommunal och regional samverkan är inslag i nämndernas långsiktiga planering.

3.1.1. *Iakttagelser*

1, Nämnderna har beslutat om system och rutiner för långsiktig planering.

I kommunens handbok för vision 2030 framgår att visionen ska vara en självklar utgångspunkt i kommunens budgetarbete samt i långsiktig strategisk planering. Som grund till att skapa en tydlig arbetsordning för olika moment i kommunens styrmodell har det fastställts ett årshjul som beskriver hur kommunens gemensamma budgetprocess ska bedrivas inkluderat hålltider för olika moment.

De intervjuade anger att den långsiktiga planeringen huvudsakligen grundas i kommunens styrmodell och att en stor del av planeringen sker inom ramen för kommunens och nämndernas budgetprocess. Mariestads nuvarande styrmodell antogs av fullmäktige år 2016 och är en reviderad version av kommunens tidigare modell. Vid samtliga intervjuer påtalas att det finns ytterligare behov av revidering för att modellen ska kännas helt ändamålsenlig och lätt att tillämpa. I budgetprocessen finns rutiner för att ta fram långsiktiga befolkningsprognoser och omvärldsanalys som inkluderas i kommunens samt nämndernas årsredovisningar.

För att stödja kommunens arbete med mål- och resultatstyrning används verksamhetssystemet Stratsys. Systemet har enligt de intervjuade dock ännu inte implementerats i hela kommunen. Vid tillfället för intervjuerna används systemet av kommunens ekonomer samt sektors- och avdelningschefer. Planen framöver är att gå in i en gemensam databas med Töreboda kommun. Några av de intervjuade betonar att det är av stor vikt att Stratsys fortsatt implementeras så att nämnderna kan ges bättre förutsättningar för arbetet med uppföljning, analys och styrning. För att möjliggöra detta efterfrågas mer utbildning i Stratsys så medarbetarna ska kunna använda systemet på bästa sätt.

Inom både socialnämndens och utbildningsnämndens verksamheter anges att den långsiktiga planeringen är en naturlig och viktig del av verksamheten. Socialnämnden har under de senaste åren antagit två styrdokument innehållandes långsiktiga planeringar. I planen för särskilt boende görs en prognos av den demografiska utvecklingen gällande antal personer i åldern 65+ fram till år 2030. I styrdokumentet anges att en ny utredning

och bedömning om särskilt boende bör genomföras under åren 2023-2024 för att säkerställa att särskilt boende finns i tillräcklig omfattning. I intervju framgår att det inom sektor stöd och omsorg finns svårigheter att ta fram planer med ett alltför långt tidsperspektiv. Detta med anledning av att den medicinska utvecklingen snabbt går framåt, vilket kan komma att påverka medborgarnas framtida behov. Det finns även svårigheter att planera med anledning av att socialnämndens verksamhet i stor utsträckning också påverkas av andra aktörer i samhället, exempelvis Försäkringskassan. Om andra aktörer fallerar i sitt ansvar så kan ansvaret exempelvis hamna på kommunal hemtjänst, vilket både ökar trycket och kostnaderna, samt är något som kan vara svårt att förutse. Sektorschefen nämner även byggnationen av det nya äldreboendet som ett resultat av långsiktig planering för att möta det ökade behovet av boendeformen.

Sektorchef för utbildning anger att den framtida demografin är av central betydelse och att det långsiktiga perspektivet syns genom byggnationer av nya skolor och förskolor. Inom alla större byggnationer så ingår en demografiprognos och dessa prognoser är något som löpande ingår i arbetet. Prognoser för befolkningsutvecklingen fram till år 2030 tas enligt uppgift fram minst två gånger per år. Med hjälp av prognoserna identifieras behov avseende lokaler och personal. Det framkommer även att det finns en ambition om att göra en utredning för att få bättre grepp om kompetensförsörjningsbehov, kopplat till kommunens arbete avseende att vara en attraktiv arbetsgivare.

Samtliga intervjuade anger att det är viktigt att det skapas en planeringshorisont som sträcker sig längre än budgetens tre år. För att stärka kommunens planeringsarbete har även nya arbetsgrupper tillsatts. Pågående utvecklingsarbete syftar även till att skapa bättre förutsättningar för detta. Visionens mål-år 2030 är utgångspunkten för den långsiktiga planeringen men då det ligger mycket osäkerhet i längre tidsperspektiv, fokuseras mycket av planeringsarbetet enligt uppgift på år 2025, som ett steg i arbetet mot visionen.

2, Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering.

Enligt kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsen ett övergripande ansvar för kommunens utveckling. Kommunstyrelsen ska bland annat:

- Leda och samordna arbetet med att utforma övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av den kommunala verksamheten
- Övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och att ekonomin efterlevs.
- Tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

På den politiska nivån finns inget specifikt planeringsforum för långsiktig planering utan det ligger enligt uppgift inom ramen för nämndernas ansvar med kommunstyrelsen som huvudansvarig enligt ovan. Kommunstyrelsens arbetsutskott anges vara det forum som främst hanterar olika frågor kopplat till den långsiktiga planeringen, i samverkan med övriga nämnders arbetsutskott beroende på område. När det gäller strategiska utvecklingsfrågor nämns även MTG-samarbetets styrgrupp som ett viktigt forum. Styrgruppen består av respektive kommuns kommunstyrelsepresidium. Ett exempel på en viktig utvecklingsfråga som behandlas inom grupper är digitalisering. Styrgruppen har dock enligt uppgift inte beslutsmandat utan lämnar rekommendationer kring fortsatt arbetet. Ett re-

sultat av styrgruppen arbete är enligt uppgift att det under hösten tillsatts en samordnare för kommunernas digitaliseringsarbete. Särskilda arbetsgrupper kan även tillsättas för att lösa specifika grupper, där bostadsförsörjning nämns som ett exempel i närtid.

I intervju framgår att det inom kommunen setts behov att förbättra förutsättningarna för en mer långsiktig planering, vilket resulterat i att det tagits ett helhetsgrepp både avseende styrdokument och vissa organisatoriska frågor. Inom förvaltningsorganisationen pågår en central förändringsprocess, där nya medarbetare rekryterats, vilket resulterat i några nya funktioner inom både sektorer och ledningsgrupper. I intervjuerna framgår att kommunens ledningsgrupp är det främsta forumet för dialog och samordning av kommunens utvecklingsarbete, på sektorsnivå.

Kommunens handbok för vision 2030 redogör för roller och ansvar för nämndernas mål- och budgetarbete. Utöver det som framgår i handboken anger de intervjuade att finns olika kommunövergripande strategiska nätverk/grupperingar som syftar till att arbeta utifrån ett långsiktigt perspektiv. De som i första hand omnämns vid intervjuerna är *lokalstyrningsgrupp* och *statistikgruppen*, som är tillsatta under året med syfte att förbättra förutsättningarna för en ändamålsenlig planering, enligt ovan.

Det har sedan tidigare funnits en lokalförsörjningsgrupp men behovet sågs även finnas av att skapa en lokalstyrningsgrupp. I lokalstyrningsgruppen ingår sektorscheferna för att kunna få ett starkare beslutsorgan och skapa ännu bättre förutsättningar för långsiktig planering avseende lokalförsörjning och investeringar. Statistikgruppen arbetar enligt uppgift med att ta fram väsentliga underlag för att kunna förbättra analysarbetet och olika jämförelser.

Inom respektive sektor utbildning och sektor stöd och omsorg är det enligt intervjuerna respektive ledningsgrupp som ansvarar för de strategiska frågorna och som i första hand rapporterar vidare till nämndernas arbetsutskott. Avdelningscheferna ansvarar för att verksamheterna drivs i enlighet med nämndernas uppdrag och tillhandahåller, med hjälp av sektorernas stödfunktioner, underlag till den långsiktiga planeringen.

3, Omvärldsbevakning och analys är ett grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering.

I intervju med kommunstyrelsens presidium anges att omvärldsbevakning och analys är centralt och de uppmuntrar sektorchefer och andra tjänstepersoner att vara aktiva i de nätverk som finns inom bland annat Skaraborg och andra sammanhang för att kunna identifiera möjliga förbättringar och hitta synergieffekter. Arbetet med uppföljningar är genom statistikgruppen under utveckling och här anges att relevanta jämförelser av statistikmed underlag från KOLADA¹ och KKiK² också är viktiga inslag i omvärldsbevakningen.

Omvärldsanalys är något som, enligt intervjuerna, främst genomförs under budgetupptakten men det påpekas ändå att omvärlden ständigt är av central betydelse och viktig att ha i åtanke. Inför budgetarbetet genomförs enligt uppgift en strukturerad omvärldsanalys inom samtliga nämnder. Utöver detta finns även en kommungemensam omvärldsanalys som inkluderas i kommunens årsredovisning, som enligt uppgift huvudsakligen är

¹ KOLADA - Kommun- och landstingsdatabasen.

² KKiK – Kommunens Kvalitet i Korthet.

sprungna ur SKL:s senaste ekonomirapport. Omvärldsanalysen ska innehålla verksamhets-, volym- samt lagförändringar. Vid intervjuerna påpekas att den omvärldsanalys som tas fram ligger inom respektive chefs ansvar. Inför budget år 2020 ska analysen enligt uppgift inkluderas i Stratsys, vilket ska bidra till en tydligare struktur.

I intervju med chef för sektor utbildning anges att omvärldsbevakning och analys är en naturlig del av verksamheten samt en del av det effektiviseringsuppdrag nämnden erhållit. Utöver sin egen omvärldsanalys tar nämnden även kontinuerligt emot omvärldsstatistik och tar del av Lärarförbundets ranking. På lokal nivå så omnämns även nämndens verksamhetsbesök. Den information som utbildningsnämnden erhåller och som presenteras i en dokumenterad omvärldsanalys inför budgetupptakten år 2019, innefattar bland annat beslutade lagförändringar, förslag till lagförändringar, volymförändringar, nya och förändrade behov samt effektiviseringar och möjliga besparingar. I relation till detta anges även uppskattade kostnader för kommande år. I sin analys har sektor utbildning under året även tagit fram elevprognoser fram till läsåret 2030/2031.

Vi har inte erhållit någon dokumenterad omvärldsanalys från sektor omsorg men i intervju anges att det tas fram underlag inför budgetarbetet. Omvärldsbevakning sker även löpande kring viktiga målområden bland annat digitalisering, vilket bland annat framgår av avdelningarnas verksamhetsberättelser för år 2017. Socialstyrelsens nyhetsbrev nämns även som ett exempel på information som löpande följs upp som en del av den löpande omvärldsbevakningen.

4, Mellankommunal och regional samverkan inslag i nämndernas långsiktiga planering.

Vid intervjun med kommunstyrelsens presidium framkommer att rollen som kommunalråd förändrats över tid. Nu finns ett större fokus på de regionalpolitiska frågorna, vilket innebär att det bland annat innefattar arbete med frågor som i stor utsträckning även berör andra kommuner än den egna, men att det är en viktig aspekt då det sker en ständig samverkan mellan kommunerna i arbetsmarknadsregionen. De olika kommunerna påverkas av varandras varierande förutsättningar.

Samtliga intervjuade anger att mellankommunal och regional samverkan är något som behövs för att kunna skapa bättre förutsättningar för en långsiktig och hållbar samhällsplanering.

I Årsredovisning 2017 anges att kompetensförsörjningen inom ett flertal områden är en stor utmaning både i dagsläget och i framtiden och att det är något som kommer påverka samtliga verksamheter. Som ett led i detta framkommer även att det finns ett behov av att fortsätta utveckla samarbetet mellan kommuner i stort, för Mariestads del främst inom MTG-samarbetet och inom Skaraborg. Det här är även något som nämns vid intervjuerna, det vill säga att det är av stor vikt att ha ett Skaraborgsperspektiv i planeringsarbetet. Ett exempel som dyker upp rör yrkeshögskolor; alla kommuner kan inte starta egna och därför är det bra att samverka med kommuner i närområdet för att möta framtida personalförsörjning. Samverkan uttrycks också som en viktig aspekt för att kunna erbjuda attraktiva heltidstjänster. För att möta framtida utmaningar uppges att kommunen behöver identifiera samverkansområden. Inom Socialnämndens verksamhetsområde rör samarbetet till stor utsträckning närsjukvård och primärvård. Kommunen anges arbeta aktivt med frågor rörande personal- och kompetensförsörjning, genom årlig uppföljning av

pensionsavgångar och personalomsättning och det finns enligt uppgift ett mål som avser området i budget för år 2019. Kommunen saknar dock en personal- och kompetensförsörjningsplan.

För att hitta synergieffekter strävar politiken efter att både kommunens verksamheter och sektorchefer ska vara aktiva i befintliga nätverk. Sektorchefen för utbildning har som exempel fått i uppdrag av kommunchefen att undersöka fler samarbetsområden inom MTG. När det gäller Skaraborgssamverkan anges att det är ett mer politiskt styrt forum, där kommunstyrelsens presidium representerar kommunen på den politiska nivån. I intervju anges att det vore en fördel om övriga nämnders presidier skulle kunna vara mer delaktiga i de fall samverkan berör nämndernas specifika ansvarsområden.

Under intervjuerna framkommer att samverkan handlar mycket om att få kommunen att bli en värdig part gentemot regionen. Frågor ges större tyngd när det är flera kommuner som samverkar och med anledning av detta så ingår kommunen i flera olika strategiska samarbeten. Ett exempel som nämns gäller infrastruktur, där Mariestads kommun är beroende av en fördelaktig planering i Skövde kommun. Detta ställer således krav på aktiv samverkan med Skövde men även med Region Skaraborg och Västra Götalandsregionen för att kunna stimulera till en samhällsutveckling som knyter ihop de lokala och de regionala utvecklingsambitionerna.

Utöver ovan nämnda samverkansforum ges flera exempel som; Vänersamarbetet, Leader Nordvästra Skaraborg, Räddningstjänsten och Avfallshantering Östra Skaraborg på samverkan som sker för att kunna arbeta mer effektivt inom berörda områden.

Vi noterar att även samverkan ingår som ett perspektiv i den kommungemensamma mall som finns framtagen för formulering av nämndsmål.

3.1.2. *Bedömningar*

Kontrollmål 1. *Nämnderna har beslutat om system och rutiner för långsiktig planering? Kontrollmålet är uppfyllt.*

Vi bedömer att det finns en stor medvetenhet om den långsiktiga planeringens betydelse som grund till ett ändamålsenligt arbete med god ekonomisk hushållning. Inom kommunen pågår ett förändringsarbete som vi bedömer skapar bättre förutsättningar för att den långsiktiga planeringen, i större grad ska bli en naturlig del av kommunens verksamhet. Detta genom att det långsiktiga perspektivet lyfts in i den löpande verksamheten, där exempel är återkommande långsiktiga befolkningsprognoser, nya arbetsgrupper som ska stötta långsiktig planering samt långsiktiga planer och andra styrdokument.

Stratsys-systemet används och ska framöver nyttjas i ännu högre grad. Det är därför viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att avsedda användare ges rätt utbildning så att systemet blir ett medel och inte ett hinder för kommunens arbete med verksamhetsstyrning och långsiktig planering.

Kontrollmål 2. *Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering? Kontrollmålet är uppfyllt.*

Granskningen bedömer vi visar att det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning avseende budgetarbetet och den långsiktiga planeringen. Vi ser positivt på att or-



ganisationen även har stärkts med de nya arbetsgrupperna; statistikgruppen och lokalsstyrningsgruppen, som vi bedömer skapar förutsättningar för bättre underlag till uppföljning och jämförelser men även en utvecklad långsiktig planering.

Kontrollmål 3. *Omvärldsbevakning och analys är grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering. Kontrollmålet är uppfyllt.*



Granskningen visar att nämnderna löpande arbetar med omvärldsbevakning och att det tas fram någon form av underlag till omvärldsanalys inför budgetarbetet. Vi anser att det är viktigt att det skapas ett kommungemensamt arbetssätt för omvärldsbevakning och analys och vår bedömning är att detta är ett område som behöver förbättras. Vi ser därför positivt på att Stratsys ska börja användas för att skapa denna struktur. Likt utbildningsnämndens omvärldsanalys, bör samtliga nämnder sammanställa sin omvärldsanalys i ett dokument, då det ger nämnderna en tydligare och samlad bild över olika omvärldsfaktorer som påverkar verksamheten och på vilket sätt. Detta underlättar då nämndens möjligheter att agera och styra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Kontrollmål 4. *Mellankommunal och regional samverkan är inslag i nämndernas långsiktiga planering. Kontrollmålet är uppfyllt.*



Mariestads kommun har lång erfarenhet av nära samverkan med andra kommuner, bland annat inom MTG-samarbetet. Av intervjuerna bedömer vi även att nämnderna ser samverkan med andra kommuner, kommunalförbund, föreningar och VGR som en grundförutsättning för att kunna möta, planera för och hantera dagens och framtidens utmaningar och möjligheter. Utifrån vad som framkommer i intervjuerna anser vi att det är viktigt att den nämnd som inom sitt ansvarsområde berörs av en samverkansfråga, också så tidigt som möjligt ges möjlighet att vara delaktig i samverkan.

Vi ser positivt på att samverkan är ett perspektiv som ska beröras redan i samband med att nämnderna ska formulera sina mål.

Personal- och kompetensförsörjning nämns som en av kommunens största utmaningar. Vi anser därför att det är viktigt att kommunstyrelsen tar fram en plan för hur kommunen långsiktigt ska kunna tillgodose de behov som finns i ett långsiktigt perspektiv. En plan bedömer vi även underlättar samverkan med andra kommuner inom området.

3.2. Styrprocessen

I detta stycke berörs följande kontrollmål:

5. Det finns en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå.
6. Nämnderna arbetar med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.
7. Nämnderna tar hänsyn till befolkningsförändringar vid planering av lokalförsörjning och investeringar.
8. Det finns en tydlig ordning för den politiska behandlingen av projektprioriteringar för investeringar.
9. Översiktsplanen används i den långsiktiga planeringen.

3.2.1. Iakttagelser

5, *Det finns en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå.*

År 2010 antogs Mariestads målstyrningsmodell samt Vision 2030. I samband med beslut om modellen bestämdes även att en utvärdering skulle ske efter fyra år. I januari 2015 beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att ge kommunchefen i uppdrag att utvärdera målstyrningen och vid behov revidera den. Utvärderingen mynnade ut i en revidering av målstyrningsmodellen vilken beslutades i januari 2016. I styrmodellen ligger Mariestads vision som grund. Utifrån visionen och dess fem byggstenar finns ett antal fokusområden som mynnar ut i visionsmål, verksamhetsmål och kommunövergripande mål.

I budget för år 2018 med plan för 2019 och 2020 anges att målstyrningen innebär att varje nämnd ska besluta om fem mål som ska bidra till förverkligandet av vision 2030. Målen ska vara formulerade utifrån SMART-kriterier³ och ska följas upp i samband med att budgeten följs upp.

Att målen som antas ska hänga samman med kommunens visionsområden/fokusområden är något som framkommer under intervjuerna. Ett problem som uttrycks är dock det faktum att kommunens mål har haft karaktären av aktivitetsmål, vilket bland annat inneburit att de har varit för lätta att uppnå och genomföra. En uppfattning är även att det har funnits en diskrepans mellan kommunstyrelsens mål och nämndernas mål och att det således finns förbättringsarbete att göra kopplat till målprocessen.

Styrmodellen är något som i grunden anses vara ett gediget arbete och det har tagits fram en handbok och flera olika stöddokument som ska underlätta arbetet. Dock framgår det i intervjuerna att styrmodellen inte har fungerat fullt ut i praktiken. Anledningen till detta är till stor del på grund av att nyckelpersoner som skulle kontrollera och säkerställa kvaliteten har slutat. Vi noterar här att rekrytering av denna typ av funktioner pågår. Kommunen ser att det återigen finns behov att revidera styrmodellen och detta har mynnat ut i ett politiskt uppdrag.

I intervjuerna anges att nämnderna från och med år 2019 kommer att få mer långsiktiga mål med fler avstämningpunkter. Genom att anta längre mål, är åsikten att tjänstepersonerna ges bättre förutsättningar att göra ett bra arbete.

I sin granskning av årsredovisningen år 2017 lämnade revisorerna bland annat en kommentar om att det av årsredovisningen var svårt bedöma om verksamhetens utfall var förenligt med fullmäktiges övergripande mål för verksamheten. Bedömningen grundades i att det var otydligt hur nämndernas egen bedömning av måluppfyllelsen hade gått till. I vår kontroll av kommunens delårsbokslut för år 2018, framgår att det är många mål som utgörs av rena aktiviteter, exempelvis att ta fram en plan. I bedömningen av måluppfyllelse lämnas kommentarer till samtliga mål men liksom i granskningen av årsredovisningen år 2017, har vi svårt att få en tydlig förståelse av hur bedömningen gjorts då konkreta mått för att kunna mäta utfallet i många fall saknas.

6, *Nämnderna arbetar med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar.*

³ SMART – Specifikt, Mätbart, Acceperat, Realistiskt och Tidsatt.

I kommunens nuvarande budgetprocess ligger fokus på att ta fram budgetar för ett år i taget inklusive plan för kommande år 2 och 3, vilket tillgodoser kommunallagens krav. I budgetdokumentet finns även nämndernas mål kopplat till Vision 2030. I drifts- och investeringsbudgeten för år 2019 har investeringarna grupperats enligt tillväxtgenererande, ambitionshöjande och utifrån underhållsinvesteringar. Investeringarna redovisas till och med år 2021. I intervjuerna framgår att ett längre tidsperspektiv avseende investeringar har ingått i budgetarbetet budget år 2019, vilket även framgår av vår kontroll av underlaget till investeringsplanen.

Vi noterar även att tekniska nämnden, enligt budget för år 2018, gör en satsning på att skapa långsiktiga underhållsplaner som kan utgöra en mer förutsägbar grund i kommande års budgetarbete.

I intervjuerna nämns även socialnämndens utredningar inom ordinärt och särskilt boende som underlag som syftar till att ge ett tydligt långsiktigt planeringsperspektiv. Utredningen om ordinärt boende berör en taxeändring som enligt utredningen ska leda till ökade intäkter för nämnden. Utredningen om kommande behov av särskilt boende anger att utbyggnaden av Kvarteret Alen, ska kunna tillgodose de äldres behov av särskilt boende fram till perioden 2025-2030. Utredningen understryker samtidigt att det finns osäkerheter och att en ny utredning och bedömning bör genomföras ca år 2023.

Utbildningsnämndens prognoser ger en bild av det framtida barn- och elevantalet. Några ekonomiska konsekvenser av förändringar ingår dock inte i prognoserna, då det enligt uppgift inte har efterfrågats av nämnden. Barn- och elevantalet inom kommunens regi kan bland annat påverkas av in- och utflyttning samt de fristående aktörernas attraktivitet. I intervju anges att sektor utbildning har en god och löpande dialog med de fristående aktörerna, för att kunna få information om deras eventuella utvecklingsplaner.

I intervju anges att en viktig del i kommunens långsiktiga arbete är att skapa en tydlig styrning. Detta har bland annat resulterat i att kommunens policy för verksamhets- och ekonomistyrning har reviderats.⁴ I policyn ges direktiv bland annat om; anslagsbindningsnivå, roller och ansvar, planeringsprocessen samt ekonomistyrningsprinciper. I intervju anges även att tillit mellan den politiska nivån och förvaltningen/sektorerna är en viktig framgångsfaktor som måste beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Kommunen har tagit emot rapporter från SKL och KFI⁵ i form av finansiell profil (KFI, 2017) och nyckeltalsanalys (SKL, 2018). Slutsatser från rapporterna är bland annat att:

- Bra resultat i bolagen – sämre i kommunen. (SKL)
- Hög skuldsättning både i kommunen och i bolagen. (SKL)
- Låg soliditet men positiv utveckling under perioden 2012 – 2017. (SKL)
- Mariestad behöver uppnå en god resultatnivå, då de närmaste åren för många kommuner innebär ökade investeringar och ökade kostnader på grund av befolkningförändringar. Detta måste finansieras och en viktig grundpelare är då att re-

⁴ Revidering av dokumentet "Styrprinciper för Mariestads kommun" (Policy för verksamhets- och ekonomistyrning). Kf § 117, 2018-12-10.

⁵ KFI – Kommunforskning i Västsverige. En sammanfattning av resultatet återges i kommunens årsredovisning för år 2017.

dovisa ett resultat som finansierar merparten av investeringarna för att slippa ökaskuldsättningen allt för kraftigt i kommunen. (Årsredovisning år 2017.) Slutsatserna grundar sig bland annat i följande resultat som utgår från en jämförelse med berörda kommuner. (KFI⁶)



Diagrammet visar att Mariestads kommun har en svag finansiell profil, där resultatnivån, soliditeten och kassalikviditeten är utmärkande svagheter i jämförelsen med de andra kommunerna. Till sammanhanget hör samtidigt att Mariestads kommun kom på fjärde plats av samtliga berörda kommuner avseende genomförda investeringar i förhållande till sina nettokostnader mellan år 2015 och 2017.

I intervjuerna anges att rapporterna främst fungerat som underlag på tjänstemannanivå och ännu inte påverkat kommunens budget, då budgeten inte har anpassats efter rapporternas rekommendationer. Dock anges att kommunen framöver kommer arbeta mer med framför allt SKL-rapporten, då de finns ett behov av att förbättra resultatet.

I november 2014 beslutade kommunfullmäktige att förändra ett av kommunens två långsiktiga finansiella mål. Förändringen innebar att resultatmålet sänktes från 2 procent till 1 procent. Enligt beslutad budget för år 2018 uppnås resultatmålet på 1 procent men inte kommunens mål om att soliditeten ska öka för varje enskilt år. Förklaring till detta anges vara att soliditeten kommer att minska över tid om kommunens investeringar fortsatt ligger kvar på en hög nivå och resultatet inte ökar. Enligt plan för år 2020, som finns med i budget 2018, prognostiseras soliditeten att öka först då. Enligt intervjuerna har det finansiella målet medvetet "brutits" och det finns enligt uppgift uppdrag att se över detta. I granskningen noterar vi att det i kommunens delårsrapport för 2018, dock lämnas en prognos om att målet om ökad soliditet kommer att uppnås.

I intervjuerna anges att ambitionen med de finansiella målen har varit att ligga på en hög investeringsnivå för att kunna skapa ett starkare samhälle och möta framtida behov och att det genomförs medvetna satsningar såsom näringslivsetablering, bostadsetablering och tillväxtarbete. Något som har haft en stor påverkan på resultatmålet har varit det stora underhållsbehov som finns inom kommunen. Stora investeringar och ett relativt sett lågt resultatmål har påverkat kommunens finansiella profil. I intervjuerna anges att om kommunen väljer att stärka den finansiella profilen, så kräver det att underhållet bromsas, vilket i framtiden kommer att generera ännu större underhållsbehov. Utifrån intervjuerna framkommer således att den finansiella profilen och det i budgeten "brutna" resultatmålet är ett medvetet och strategiskt politiskt val. Enligt den långsiktiga investe-

⁶ Källa - Finansiell profil för Uddevalla kommun 2015-2017, en finansiell jämförelse av kommunerna i Västra Götaland och Hallands län.

ringsbudgeten kommer kommunen fortsatt att ligga på en hög investeringsnivå med en topp år 2020 på ca 217 mnkr. Efter det kommer investeringsbehovet preliminärt succesivt att minska och ligga på ca 55 mnkr år 2024.

I både budget för år 2019 och vid intervjuerna framkommer att kommunen, för att möta den samhällsekonomiska utvecklingen och kommande demografiska behov, på sikt behöver nå ett resultat på 2-3 procent. För att möjliggöra detta har kommundirektören fått ett uppdrag om ett reformpaket vars syfte är att få en helhetsbild av vad kommunen framgent måste arbeta med, d.v.s. en grund för en tydligare prioritering, för att stärka kommunens ekonomiska ställning. Reformpaketet ska konkretiseras i en handlingsplan, där fokus ska vara att sänka kostnadsutvecklingstakten för att kunna höja kommunens resultat. Vid sidan av detta anges att det redan pågår insatser för att kunna effektivisera kommunens verksamheter, där digitalisering som ovan nämnt är ett medel.

Sektorchef för utbildning poängterar vikten av att ha en god framförhållning för att skapa sig en bild av hur det ser ut i personalförsörjningsfrågor. De har nyligen fått i uppdrag att göra en genomlysning av hela sektor utbildnings ekonomi och göra en jämförelse med jämförbara kommuner. Sektorchef för vård och omsorg betonar även vikten av att det finns en vaksamhet vad gäller effektiviseringar och hur det ska sparas pengar. Digitalisering är något som anses kunna leda till en förbättring och en möjlighet till att begränsa kostnadsutvecklingen. I kommunen har en digitaliseringsledare nyligen anställts och det pågår ett arbete med att ta fram en digitaliseringsstrategi.

Kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning antogs av kommunfullmäktige år 2013. I riktlinjerna anges att riktlinjerna kan behöva ses över och kompletteras, vid förändrade finansiella förutsättningar. Av vår kontroll av kommunens totala skulder för år 2013 – år 2017 framgår att kommunens skuld har ökat påtagligt men det har enligt uppgift inte skett någon översyn av riktlinjerna.

7, Nämnderna tar hänsyn till befolkningsförändringar vid planering av lokalförsörjning och investeringar.

Rapporterna från SKL och KFI, innehåller enligt uppgift befolkningsprognoser men har som ovan angivits inte nyttjats i så hög utsträckning. I intervjun med kommunstyrelsens presidium uppges dock att kommunen har en bra beredskap vad gäller befolkningsprognos och lokalförsörjning. Detta är något som behöver revideras varje år eftersom nya uppgifter tillkommer, vilket kan generera nya behov av personal och lokaler. Arbete med befolkningsprognos har även utgjort en grund i kommunens arbete med bostadsförsörjningsprogram och översiktsplan som tagits fram de senaste åren. Det finns även planer för att under kommande år göra en bättre demografibudget.

Den nya statistikgruppen och lokalstyrningsgruppen nämns som viktiga resurser i arbetet. En av statistikgruppens främsta uppgift är att just att ta fram och analysera befolkningsprognoser inför kommande budgetarbete. Inom båda grupperna finns samtliga sektorer involverade. Kommunen har även tidigare tagit del av och arbetar med statistiken men det har enligt uppgift inte funnits någon tydlig rutin för hur statistiken ska användas i planeringsarbetet.

⁷ www.kolada.se

Inom utbildningsnämnden tar sektorns ekonom fram prognoser, även sektorchefen har direktinloggning i KIR⁸ och Procapita⁹ och kontrollerar kontinuerligt bland annat antal födda barn kopplat till upptagningsområde. Sektorchef för stöd och omsorg berättar att befolkningsprognoser inte tas fram årligen inom socialnämndens verksamheter. År 2015 tog de dock fram en stor behovsanalys gällande hus för särskilda bostäder. Socialnämnden har även under året antagit de ovan nämnda planerna gällande framtida insatser och behov kopplat till bland annat den demografiska utvecklingen i kommunen.

8, Det finns en tydlig ordning för den politiska behandlingen av projektprioriteringar för investeringar.

Mariestads kommun har en antagen projektmodell som används vid större projekt och det har tagits fram en projekthandbok som stöd för projektarbetet. Projektmodellen är indelad i sex olika faser och i handboken förtydligas roll- och ansvarsfördelningen. Ansvar för att förbereda ett projekt och utvärdera resultatet vilar på sektorn, avdelningen eller verksamheten men kan även kräva ett formellt beslut i nämnd. Planering, genomförande och avslut ansvarar istället projektledaren för. I modellen finns det fem stycken så kallade obligatoriska beslutspunkter. Vid dessa punkter kan de som är ansvariga välja mellan att fortsätta projektet, ändra projektets inriktning eller avsluta det. Beställaren av ett projekt är alltid en sektorchef eller en person som utsetts av sektorchefen, vissa projekt är dock av den karaktären att det krävs ett mer formellt nämndbeslut. I projekthandboken framkommer det inte tydligt när och om politiken ska blandas in. Det står angivet att det eventuellt kan behöva ske avstämningar med politiken under projektets gång.

Vid intervjuerna anges att projektprioriteringar och den politiska behandlingen-/medverkan framkommer av kommunens projektmodell och tillhörande handbok. Alla större projekt bereds hos kommunstyrelsen inom ramen för budgetprocessen och utifrån fullmäktiges uppdrag. Rörande investeringsbudget har det under de senaste åren funnits en tydlig politisk styrning och representanterna från sektorledning anger att de nya grupperna för; lokalstyrning och investeringar ska skapa förutsättningar för en bättre struktur, helhetssyn och prioriteringsordning kring de investeringar som planeras.

De egna nämndernas prioriteringar och behov ingår som en del av budgetprocessen. Underlaget bereds inom respektive nämnd, alternativt i samarbete med andra sektorer eller kommuner. Ett exempel på samverkan som nämns i budgetarbetet är mellan utbildningsnämnden och socialnämnden, då de har gemensamma mål inom några områden. Efter nämndernas egen behandling presenterar de sedan sina behov till kommunstyrelsen. Med utgångspunkt i de förändringar som sker inom kommunen anges att det för budget år 2020 ska bli en tydligare budgetprocess.

9, Översiktsplanen används i den långsiktiga planeringen.

En ny översiktsplan antogs av kommunfullmäktige den 11 juni 2018 och planen sträcker sig fram till och med visionens mål-år 2030. Inom kommunen ansågs det finnas ett behov av en ny översiktsplan, då föregångaren till stora delar hade blivit genomförd. Översiktsplanen berör enligt uppgift flera av kommunens plandokument, detta med syfte att skapa en helhet av styrningen som avser den fysiska planeringen. Detta gäller bland annat riktlinjer för bostadsförsörjning från bostadsförsörjningsprogrammet, som antogs av kom-

⁸ KIR är ett folkbokföringsregister.

⁹ Procapita är ett verksamhetssystem.

munfullmäktige år 2017 med ett tidsperspektiv fram till och med år 2025. De mål och riktlinjer för bostadsförsörjning som redovisas i bostadsförsörjningsprogrammet har i översiktsplanen samordnats med strategier för bebyggelseutveckling. I översiktsplanen anges bland annat att kommunen bedömer att den nuvarande investeringsplanen för teknisk infrastruktur för vatten och avlopp uppfyller de krav som finns i kommunens tillväxtmål.

Samtliga intervjuade framhåller översiktsplanen som ett mycket viktigt styrdokument för den kommunala utvecklingen och den förväntas underlätta arbetet framöver. För att översiktsplanen ska konkretiseras och integreras i det praktiska arbetet har samhällsbyggnadschefen enligt uppgift fått i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för mandatperioden. Detta är även något som efterfrågas intervju, då det är viktigt att det skapas en mer konkret samsyn om exakt var kommunen vill till skapa nya bostäder för att berörda nämnder även ska kunna analysera konsekvenser. Med en tydligare bild av eventuell förtätning, bebyggelse i redan planerade områden eller exploatering av nya områden, skapas bättre förutsättningar för en ändamålsenlig planering av exempelvis förskoleverksamheten med tillhörande personalbehov.

I intervju anges att det är viktigt att skapa en sammanhängande syn på kommunens utveckling och ekonomi och strävan är därför att genomförandeplanen ska hänga samman med budget. Översiktsplanen måste således även kommuniceras ned på verksamhetsnivå, vilket även sektorscheferna är tydliga med. I och med att översiktsplanen är ett av kommunens viktigaste styrdokument problematiseras det faktum att dokumentet kanske inte är lättillgänglig för alla anställda inom kommunen. Ett önskemål som påtalas är därför att det bör skapas en populärversion och talmanus för planen, så att chefer på ett lätt sätt ska kunna kommunicera planen till sina medarbetare.

3.2.2. *Bedömningar*

Kontrollmål 5. *Det finns en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå. **Kontrollmålet är delvis uppfyllt.***

Vid en övergripande kontroll av styrmodellen gör vi bedömningen att det finns en relativt tydlig logik för hur det ska skapas en röd tråd i mål- och resultatstyrningen, från visionen till konkreta aktiviteter i nämndernas verksamhetsplaner. Vi anser att det är positivt att mer långsiktiga mål beslutas så det skapar förutsättningar för en mer långsiktig planering.

I intervjuerna framgår dock att det finns delar i genomförandet av arbetet som behöver utvecklas, vilket är en åsikt vi delar. Viktiga förbättringsområden bedömer vi är att tydligt skilja på mål och aktivitet och att säkerställa mätbarheten på de mål som fastställs. Mått bör finnas till samtliga mål. Mått som möjliggör jämförelse med andra kommuner bör om möjligt väljas. Det kan också underlätta att skilja på olika typer av mått, d.v.s. om de berör resurs, process eller resultat samt om de är mått som kommunen själv helt kan råda över eller om de är mer av informationsmått. Med informationsmått avses då mått som kommunen själv har liten möjlighet att påverka.

Kontrollfråga 6. *Nämnderna arbetar med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar. **Kontrollmålet är delvis uppfyllt.***

Granskningen visar att kommunen har en svag finansiell profil, vilket vi bedömer är grundat i att den långsiktiga planeringen, tidigare år, inte har prioriterats i tillräcklig



utsträckning. För att möta de underhålls- och utvecklingsbehov som nu funnits och som kommer de närmsta åren har kommunstyrelsen valt att bereda budgetar som inneburit ett lägre resultatmål och därmed högre utrymme för investeringar. Kommunens svaga finansiella profil bedömer vi inte är tillfredställande och det är inte hållbart att kommunstyrelsen bereder budgetar som inte utgår ifrån uppfyllelse de av kommunfullmäktige beslutade målen. Vi ser samtidigt att det genom genomförda och kommande investeringar tas ett krafttag för att tillgodose behov av underhåll och investeringar.

Med utgångspunkt i kommunens vision bedömer vi att det finns flertal exempel på att nämnderna i större utsträckning inkluderar även ett långsiktigt perspektiv i sin planering. Detta bedömer vi understöds av kommunstyrelsens arbete med att ta fram en handlingsplan för effektiviseringar, mer långsiktiga investeringsplaner, en reviderad policy för verksamhets- och ekonomistyrning och stödfunktioner för att underlätta arbete med långsiktig planering. Mycket har skett från och med år 2017 och vi anser nu att det är mycket viktigt att kommunstyrelsen i samverkan med nämnderna, tydliggör vägen framåt för att visionen ska kunna uppnås. En del av detta anges vara att skapa ett större utrymme för egenfinansiering av kommande investeringar genom ett höjt resultatmål från och med år 2020. Detta bedömer vi är mycket angeläget för att tillsammans med en mer långsiktig planering skapa bättre förutsättningar för god ekonomisk hushållning. Rörande detta bedömer vi även att det är viktigt att kommunstyrelsen gör en översyn av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

Kontrollfråga 7. *Nämnderna tar hänsyn till befolkningsförändringar vid planering av lokalförsörjning och investeringar.* **Kontrollmålet är uppfyllt.**

I granskningen framgår att kommunen under året har stärkt sitt arbete kring att följa upp och arbeta med prognoser rörande befolkningsförändringar, vilket vi bedömer är positivt då det är en grundläggande del i arbete med långsiktig planering. Socialnämnden har genomfört utredningar som vi grundas i befolkningsutvecklingen bland de äldre men vi anser att det är viktigt att nämnden minst årligen följer upp utvecklingen av kommunens demografi som helhet.



Kontrollfråga 8. *Det finns en tydlig ordning för den politiska behandlingen av projektprioriteringar för investeringar.* **Kontrollmålet är uppfyllt.**

Granskningen bedömer vi visar att det finns en tydlig ordning för hur projekt ska behandlas på politisk nivå. Större projekt bereds av kommunstyrelsen och beslutas av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Kriterier för vad som ska beslutas av vilken funktion på den politiska nivån framgår dock inte av projekthandboken och bör därför förtydligas.



Utöver ovanstående bedömer vi att projekthandboken anger en tydlig ordning för hur projekt ska behandlas och genomföras.

Kontrollfråga 9, *Översiktsplanen används i den långsiktiga planeringen?* **Kontrollmålet är uppfyllt.**

Granskningen visar att kommunen nyligen har ny översiktsplan och att det är tydligt att den ska och kommer att användas i den långsiktiga planeringen. Vi anser att det är positivt att kommunstyrelsen eftersträvar att, med utgångspunkt i kommunens vision, skapa ett tydligt sammanhang kring viktiga styrdokument rörande fysisk planeringen men även att det skapas en tydlig koppling till kommunens budgetarbete och långsiktiga planering.



En grundförutsättning för detta bedömer vi är att det tas fram en genomförandeplan för översiktsplanen, enligt vad som framgår av intervjuerna. Kommunstyrelsen bör därför säkerställa att det sker och att den tillsammans med översiktsplanen på ett effektivt sätt kommuniceras internt i kommunen och till andra intressenter.

3.3. Uppföljning och utvärdering

I detta stycke berörs följande kontrollmål:

10. Det sker en uppföljning och utvärdering av den långsiktiga planeringen.

3.3.1. Iakttagelser

10, Uppföljning och utvärdering

I intervjuerna anges att uppföljningsarbetet i huvudsak sker inom ramen för det fastställda årshjulet för budgetarbetet. Här betonar även kommunstyrelsens presidium att nämndernas arbete med intern kontroll är en viktig del i uppföljningsarbetet. Som en del av kommunstyrelsens uppsiktsplikt redogörs även för att presidierna i kommunstyrelsen, utbildningsnämnden och socialnämnden träffas var 6:e vecka för intern samordning kring bland annat arbetsmarknadsarbetet.

Enligt de nyligen antagna styrprinciperna för verksamhets- och ekonomistyrning framgår att uppföljning av verksamhet och ekonomi ska ske per tertiäl. Tertiäl 2 är delårsrapport med årsprognos samt måluppföljning och tertiäl 3 är årsbokslut med tillhörande årsredovisning. I detta arbete har statistikgruppen, enligt uppgift, en viktig roll rörande underlag till uppföljning och planering på både kort och lång sikt.

Uppföljning av verksamhet och ekonomi inom nämnderna ska ske enligt anvisningar från ekonomiavdelningen. I jämförelse med den tidigare versionen av styrprinciper anges nu att analysen i större utsträckning kommer att ske med stöd av kostnads- och kvalitetsjämförelser med andra kommuner. Syftet med analysen är att erhålla ett bra beslutsunderlag inför eventuella åtgärder och kommande mål- och budgetprocess. I intervju anges att detta är positivt, då det anges finnas behov av att förbättra analyser i samband med resultatuppföljningar.

Inom sektor utbildning nämns förutom budgetuppföljningarna även nämndens sammanställning av sitt systematiska kvalitetsarbete som en viktig del i nämndens uppföljning. Huvudmannen ska systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Sektor utbildning har även fått i uppdrag att genomföra en effektivisering avseende 1 procents besparingar. Hur detta ska gå till ska enligt uppgift grundas i en genomlysning av verksamheten som ska vara klar under våren 2019 och genomlysningen ses även som en form av utvärdering, som grund till att anpassa verksamheten till framtida behov.

Inom sektor stöd och omsorg sker uppföljning av budget enligt uppgift enligt gällande direktiv. Utöver detta finns inplanerade utvärderingstillfällen för alla samarbeten, där uppföljning sker enligt en specifik utvärderingsmall för att följa utvecklingen och besluta om eventuella förändringar. Den nyligen tillsatta statistikgruppen ska enligt uppgift även göra kontinuerliga uppföljningar och förhoppningen är att dessa kommer att kunna bidra

med underlag, som vid behov, också ska leda till justeringar av den långsiktiga planeringen.

3.3.2. *Bedömning*

Kontrollfråga 10. *Sker uppföljning och utvärdering av den långsiktiga planeringen.*

Kontrollmålet är uppfyllt.

I rapporten har redogjorts för ett antal förändringar som beslutats, bland annat en reviderad policy för verksamhets- och ekonomistyrning, översyn av processen för framtagande av nämndsmål och tillsättandet av en statistikgrupp. Dessa förändringar bedömer vi har tillkommit som ett resultat av identifierade behov och att kommunstyrelsen vill skapa en tydligare styrning och förbättrade förutsättningar för uppföljning och utvärdering både på kort och på lång sikt. Årshjul för budgetuppföljning finns fastställt och vår bedömning är att uppföljning av den långsiktiga planering som funnits har skett inom ramen för budgetarbetet.

Som helhet anser vi att de olika åtgärderna är mycket positiva, då vi bedömer att de bland annat kommer att bidra till högre kvalitet i uppföljning och analys samt en mer långsiktig uppföljning. Då flera av insatserna är beslutade under året och den långsiktiga uppföljningen även är beroende av att det finns en tydlighet i den långsiktiga planeringen, bland annat en genomförandeplan kopplat till översiktsplanen, kan vi dock ännu inte uttala oss om insatsernas verkan.



2019-02-xx

Lars Dahlin

Uppdragsledare

Peter Aschberg

Projektledare