



Revisionsrapport

Granskning av kommunstyrelsens
uppföljning av mål och majoritetens
samverkansprogram.

Granskningen utförd av:
Peter Alexandersson
Malin Eriksson
Anders Larson

Rapport 2017-06-28



Sammanfattning

Revisorerna har noterat att nämndernas uppföljning av fullmäktiges övergripande verksamhetsmål är något otydlig och sett en risk att det kan finnas brister i uppföljning av mål och beslut. Revisorerna har därför beslutat att granska hur kommunstyrelsen följer upp och utvärderar kommunfullmäktiges mål och majoritetens samverkansprogram.

Syftet har varit att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppföljning, utvärdering och åiterrapportering av kommunfullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram.

Granskningen har visat att kommunstyrelsen har en väl utvecklad och fungerande uppföljning, analys och rapportering av indikatorer för måluppfyllelse och majoritetens samverkansprogram samt att kommunstyrelsen i enlighet med kommunallagen säkerställer att de får in rapportering från andra nämnder genom att ge anvisningar och direktiv.

Granskningen har också visat att målen avser trender eller jämförelser och att det i uppföljningen saknas en utvärdering av måluppfyllelsen. Det finns inte heller någon vägledning till vad som är en godtagbar utveckling och därför går det inte att bedöma om målen kan uppnås. Vi saknar också en sammanhållen utvärdering av alla tre kategorier av indikatorer i enlighet med kommunfullmäktiges budget.

Vår sammantagna bedömning är att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppföljning och åiterrapportering av fullmäktiges mål till fullmäktige men brister i utvärderingen av målen enligt kommunal redovisningslag och rekommendationer från rådet för kommunal redovisning. Kommunstyrelsen rekommenderas därför att:

- I delårsrapporten redovisa en samlad bedömning om huruvida målen för god ekonomisk hushållning kommer att kunna uppnås.
- I årsredovisningen redovisa en utvärdering av de övergripande målen.
- Beskriva vad som är en godtagbar utveckling av målen för att underlätta bedömningen av utfallen.
- Förtydliga för kommunfullmäktige hur åiterrapporteringen av fullmäktiges övergripande mål hänger ihop med uppdelningen av indikatorer i tre kategorier.

Innehåll

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Syfte och Revisionsfrågor.....	3
1.3	Avgränsning.....	4
1.4	Revisionskriterier	4
1.5	Revisionsmetod	4
2	Granskningsresultat.....	5
2.1	Hur säkerställer kommunstyrelsen att de får tillräcklig information från övriga nämnder för uppföljning av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram?	5
2.2	Hur utvärderar kommunstyrelsen att fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram har uppnåtts och följts?	6
2.3	Hur återrapporterar kommunstyrelsen efterlevnaden av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram till fullmäktige?	7
3	Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	8

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Revisorerna har enligt kommunallagen (9:9) till uppgift att årligen, granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Revisorerna ska bland annat att pröva om verksamheten lever upp till fullmäktiges mål och att styrelsen och nämnderna har en styrning och uppföljning mot mål och beslut. Att styrelsen eller nämnden tolkat och brutit ner målen är av stor betydelse för styrningen.

Enligt Linköpings kommuns styr- och ledningssystem är grunden för nämndernas arbete med mål under mandatperioden kommunfullmäktiges övergripande mål och mandatperiodens politiska program (majoritetens samverkansprogram). Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen (6:1) leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (KL 6:1).

Styr- och ledningssystemet i Linköpings kommun anger att som en del av kommunstyrelsens uppsikt över övriga nämnder ingår att följa upp, utvärdera och återrapportera de övergripande målen och majoritetens samverkansprogram till kommunfullmäktige. Enligt kommunens styrsystem antar kommunfullmäktige inför varje mandatperiod majoritetens politiska program och övergripande mål som visar den politiska viljeinriktningen. De övergripande målen ska, enligt programmet, leda till god ekonomisk hushållning. För innevarande mandatperiod sammanförs/sammanfattas samverkansprogrammet i 11 mål för 2015 till 2018. I kommunens nuvarande budget ingår de 11 övergripande målen för god ekonomisk hushållning¹. I budgeten har 120 punkter uttolkats ur samverkansprogrammet som nämnderna ska verkställa. Dessa punkter grupperas under de övergripande målen.

I den löpande granskningen har revisorerna under en längre tid noterat att nämndernas uppföljning av fullmäktiges övergripande mål är något otydlig och ser en risk att det kan finnas brister i uppföljning mot mål och beslut. I årsredovisningen för 2015 saknas också en utvärdering av kommunfullmäktiges övergripande mål. Revisorerna vill därför granska hur kommunstyrelsen följer upp och utvärderar kommunfullmäktiges mål och majoritetens samverkansprogram. Granskningen är ett tillägg i årets revisionsplan då revisorerna prioriterat upp risken för brister i måluppföljningen.

1.2 Syfte och Revisionsfrågor

Syftet är att granska om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppföljning, utvärdering och återrapportering av kommunfullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur säkerställer kommunstyrelsen att de får tillräcklig information från övriga nämnder för uppföljning av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram?
- Hur utvärderar kommunstyrelsen att fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram har uppnåtts och följts?
- Hur återrapporterar kommunstyrelsen efterlevnaden av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram till fullmäktige?

¹ KF 2015-11-24 § 483, dnr KS 2015-247:22, budget 2016-2017 med plan för 2018-2019, s 15

1.3 Avgränsning

Granskningen avser:

- Kommunstyrelsens hantering av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram.
- Övergripande mål som avser verksamheten och under nuvarande mandatperiod.

De finansiella målen för god ekonomisk hushållning ingår inte i granskningen.

1.4 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts som underlag i granskningen vid analyser, slutsatser och bedömningar av iakttagelserna.

- Kommunallagen 6 kap 1 § och 8 kap 5 §.
- Kommunal redovisningslag 4 kap 5 § och 9 kap.
- Rådet för kommunal redovisning (RKR), rekommendation 22, delårsrapport.
- Kommunens budget 2016-2017 med plan för 2018-2019 KF 2015-11-24 § 483
- Kommunstyrelsens reglemente (KF 2015-04-28 § 177).
- Styr- och ledningssystem för Linköpings kommun (KF 2015-02-24 § 48)

1.5 Revisionsmetod

Granskningen har skett genom dokumentgranskning av beslut i protokoll från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, bland annat det sammanfattade dokumentet om Linköpings kommuns styr- och ledningssystem. Som komplettering till dokumentgranskningen har intervjuer genomförts med kommunens tillförordnade kommundirektör, redovisningschef och kvalitetsstrateg.

2 Granskningsresultat

2.1 Hur säkerställer kommunstyrelsen att de får tillräcklig information från övriga nämnder för uppföljning av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram?

Enligt kommunallagen 6 kap 1 § ska styrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Uppsikten får enligt förarbetena till lagen anses begränsad till en rätt att göra påpekanden och lämna råd och anvisningar. Det är kommunstyrelsen som bestämmer formerna för hur den löpande tillsynen ska gå till². Enligt kommunens styr- och ledningssystem ska kommunstyrelsen följa upp, utvärdera och återrapportera majoritetens samverkansprogram och fullmäktiges övergripande mål till fullmäktige.

För att kunna följa upp, utvärdera och återrapportera information från nämnderna till fullmäktige utfärdar kommunstyrelsen tidplan, direktiv och anvisningar gällande budget, ekonomiska rapporter samt uppföljning av mål och punkter i majoritetens samverkansprogram. I direktivet inför arbetet med budget 2016-2017 angavs att varje nämnd/styrelse utifrån sitt uppdrag ska formulera nämndens viktigaste mål för verksamheten inom ramen för samverkansprogrammet, de övergripande målen och anvisade ekonomiska ramar. Vidare ska de indikatorer som används och de aktiviteter som nämnden/styrelsen planerar att genomföra för att uppnå förväntade resultat för de redovisade målen beskrivas. Dessutom skall det redogöras för kopplingen mellan nämndens prioriterade frågor och majoritetens övergripande mål samt samverkansprogram. I den lagstadgade delårsrapporten och i årsredovisningen ska enligt direktiv målluppfyllelsen redovisas utifrån fastställd budget och anvisningar. Här ingår att verbalt analysera utfall och beskriva avvikelser.

De 65 indikatorerna som skall mäta målluppfyllelsen av de 11 övergripande målen är i vissa delar de samma som nämnderna anger i sina budgetförslag. För att kunna följa upp dessa finns det på förvaltningarna och bolagen särskilda tjänstepersoner - "indikatoransvariga" - som tar fram utfallen och rapporterar dessa till ansvarig tjänsteperson på kommunledningskontoret som sammanställer rapport.

Förutom de formella direktiven och anvisningarna sker också informella dialoger mellan politiker och tjänstepersoner där man bland annat diskuterar mål och förutsättningar för målluppfyllelse utöver vad som framgår av instruktionerna och rapporteringen.

Vi bedömer med stöd av styr- och ledningssystem för Linköpings kommun och kommunallagen 6 kap 1 § att kommunstyrelsen genom direktiv, anvisningar och informella dialoger säkerställer att de får tillräcklig information från övriga nämnder för uppföljning av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram. Det finns ett väl fungerande system för uppföljning och analys av kommunfullmäktiges övergripande mål.

² Kommunallagen – med kommentarer och praxis, Dalman et al, 2011, s 397-400

2.2 Hur utvärderar kommunstyrelsen att fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram har uppnåtts och följts?

Enligt KRL skall årsredovisningen innehålla en utvärdering för verksamhetens mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I delårsrapporten skall det finnas en samlad bedömning om huruvida målen för god ekonomisk hushållning kommer att kunna uppnås. Kommunstyrelsen skall enligt reglementet svara för att utvärdera de övergripande målen för den kommunala verksamheten. Enligt styr- och ledningssystemet gäller utvärderingen också majoritetens samverkansprogram.

I budgeten anges att kommunstyrelsen fastställt indikatorer för måluppfyllelse och att indikatorerna är indelade i tre kategorier; samhällsutveckling, kommunal utveckling och inre effektivitet. Kategorin kommunal utveckling mäter måluppfyllelsen av kommunens 11 övergripande mål. För denna kategori finns 65 indikatorer och 85 målvärden. För varje indikator är trendmål satta och utfallet redovisas utifrån om indikatorerna för respektive mål pekar på en positiv, oförändrad eller negativ riktning, jämfört med ett basvärde år 2014. För kategorin inre effektivitet har 39 olika frågor utifrån så kallade KKiK-mått³ fastställts. De indelas i olika områden (tillgänglighet, trygghetsaspekter, delaktighet och information, effektivitet och samhällsutveckling). Indikatorerna för kategorin samhällsutveckling är uppdelade i områdena befolkningsutveckling, arbetsmarknad, bostäder, näringsliv, sociala området, övrigt (beskriver in- och utpendling) och bosättning utexaminerade LIU-studenter. För dessa indikatorer finns inga mål satta utan de jämförs över tid och med andra kommuner. Någon beskrivning av hur de tre indikatorkategorierna sammantaget skall utvärderas för att uppnå de övergripande målen för god ekonomisk hushållning lämnas inte.

I delårsrapporten för 2016 lämnas information om måluppfyllelse av nämndernas viktigaste mål och bidrag till att majoritetens övergripande mål och majoritetens samverkansprogram. Det lämnas ingen samlad bedömning av om de övergripande målen för god ekonomisk hushållning kommer att uppnås eller inte. Uppföljningen av de 11 övergripande målen lämnades också i en särskild rapport till fullmäktige där varje indikator analyseras för sig, men det görs ingen utvärdering av måluppfyllelsen⁴.

I årsredovisningen följs de 11 övergripande målen upp och för var och en av de tre kategorierna av indikatorer lämnas en uppföljning och analys i enlighet med de indikatorer, frågeställningar och områden som kommunstyrelsen fastställt. Någon utvärdering av måluppfyllelsen av de övergripande målen lämnas inte. Samverkansprogrammets 120 punkter har följts upp och analyserats i särskild rapport⁵.

Bedömning: Kommunstyrelsen har enligt fullmäktiges beslut tagit fram och fastställt indikatorer för måluppfyllelse av de övergripande målen varav indikatorn för kommunal utveckling mäter måluppfyllelsen av de övergripande målen. Vidare genomförs en mycket väl bearbetad uppföljning och analys av de övergripande målen. Eftersom målen avser trender eller jämförelser saknas en vägledning till vad som är en godtagbar utveckling och därför går det inte att bedöma om målen kan uppnås eller inte. Det är inte heller tydligt på vilket sätt alla tre kategorier av indikatorer mäter eller bidrar till måluppfyllelsen av de övergripande målen.

³ Kommunal Kvalitet i Korsholmen ett SKL-drivet projekt i samverkan med ett antal kommuner. Syftet är att ta fram ett antal nyckeltal som är gemensamma för Sveriges kommuner och som kan användas för att jämföra den egna kommunens kvalitet inom ett antal områden mot de andra kommunerna som deltar i projektet.

⁴ KF 2016-08-30 § 289, dnr KS 2016-505:8, "kommunfullmäktiges övergripande mål 2015-2018. Uppföljning av indikatorer för kommunal utveckling, 2016"

⁵ KS 2017-04-18 KS 2017-228

2.3 Hur återrapporterar kommunstyrelsen efterlevnaden av fullmäktiges övergripande mål och majoritetens samverkansprogram till fullmäktige?

I lag om kommunal redovisning 4 kap 5 § anges att förvaltningsberättelsen i årsredovisningen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna enligt KL 8 kap 5 § 2 st har uppnåtts och följts. I rekommendation 22 utfärdad av Rådet för kommunal redovisning (RKR) anges att delårsrapporten bland annat ska innehålla en samlad bedömning om målen för god ekonomisk hushållning kommer att kunna uppnås. I budgetbeslutet för 2016 – 2017 anges att uppföljning av mål och indikatorer kommer att ske årligen, efter varje års slut. Redovisning sker till kommunstyrelsen i början av respektive år.

Till kommunstyrelsen rapporterades i juni 2016 en uppföljning av kommunfullmäktiges övergripande mål avseende indikatorer för kommunal utveckling för perioden fram till 2015-12-31. Rapporten lämnades till fullmäktige i augusti 2016. En uppdaterad uppföljning avseende utfallet 2016-12-31 behandlades av kommunstyrelsen 2017-04-18 vilken lämnades till kommunfullmäktige 2017-04-25. Kommunstyrelsen behandlade därutöver också en uppföljning av majoritetens samverkansprogram (2017-04-18). Kommunstyrelsen har också i en särskild rapport följt upp KKiK för 2016 (februari 2017).

I delårsrapporten för 2016 redovisas nämndernas måluppfyllelse för deras viktigaste mål. Någon samlad bedömning av måluppfyllnaden enligt fullmäktiges budgetbeslut lämnas inte. I årsredovisningen för 2016 redovisas en uppföljning av de 11 övergripande målen enligt indikatorerna för kommunal utveckling och en sammanställning av resultaten för frågeställningarna för inre effektivitet och analys av områdena för samhällsutveckling. Någon utvärdering av om de övergripande målen, enligt fullmäktiges budgetbeslut, uppnåtts och följts lämnas inte.

Bedömning: Kommunstyrelsen har rapporterat och behandlat uppföljningar av måluppfyllelsen för de övergripande målen enligt fullmäktiges budgetbeslut och även följt upp majoritetens samverkansprogram. Kommunstyrelsen har i årsredovisningen för 2016 redovisat en uppföljning av de övergripande målen enligt indikatorn för kommunal utveckling. Dessutom har också utfallen för de övriga kategorierna redovisats. Utifrån KRL saknas det i årsredovisningen en utvärdering av om målen uppnåtts och följts och i delårsrapporten en bedömning av om måluppfyllelsen kommer att uppnås. Vi saknar också en sammanhållen utvärdering av alla tre kategorier av indikatorer enligt kommunfullmäktiges budget.

3 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Vi bedömer utifrån svaren på revisionsfrågorna att kommunstyrelsen i enlighet med kommunallagen säkerställer att de får in rapportering från andra nämnder genom att ge anvisningar och direktiv. Kommunstyrelsen har också en väl utvecklad och fungerande uppföljning, analys och rapportering av indikatorer för måluppfyllelse och för majoritetens samverkansprogram. Det saknas dock, utifrån KRL, i årsredovisningen en utvärdering av måluppfyllelsen av om de övergripande målen har uppnåtts och följts och i delårsrapporten, enligt RKR 22, en bedömning av om måluppfyllelsen kommer att uppnås. Eftersom de övergripande målen avser trender eller jämförelser saknas en vägledning till vad som är en godtagbar utveckling. Därför går det inte att bedöma om målen kan uppnås. Vi saknar en sammanhållen utvärdering av alla tre kategorier av indikatorer i enlighet med kommunfullmäktiges budget.

I budgeten för 2016 – 2017 framgår det att de fastställda indikatorerna som mäter måluppfyllelsen av fullmäktiges övergripande mål är indelade i tre kategorier. Det framgår också att det är indikatorer för kategorin kommunal utveckling som mäter måluppfyllelsen. I uppföljningarna av de övergripande målen redovisas indikatorerna för denna kategori för måluppfyllelse av de övergripande målen. På vilket sätt de övriga kategorierna mäter måluppfyllelsen framgår inte (enligt budget är alla tre kategorierna beslutade som indikatorer till fullmäktiges övergripande mål).

Vår sammantagna bedömning är att kommunstyrelsen har en ändamålsenlig uppföljning av fullmäktiges mål och åiterrapportering till fullmäktige men brister i utvärderingen av målen eftersom vi saknar en utvärdering av målen enligt kommunal redovisningslag och rekommendationer från rådet för kommunal redovisning.

Kommunstyrelsen rekommenderas därför att:

- I delårsrapporten redovisa en samlad bedömning om huruvida målen för god ekonomisk hushållning kommer att kunna uppnås.
- I årsredovisningen redovisa en utvärdering av de övergripande målen (enligt KL 8 kap 5 § 2 st har uppnåtts och följts).
- Beskriva vad som är en godtagbar utveckling av målen för att underlätta bedömningen av utfallen.
- Förtydliga för kommunfullmäktige hur åiterrapporteringen av fullmäktiges övergripande mål hänger ihop med uppdelningen av indikatorer i tre kategorier.