

Lunds kommun

Granskning av politisk styrning,
uppföljning och samordning

Huvudrapport



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande	5
2.4. Revisionskriterier.....	6
3. Granskningsresultat	7
3.1. Styrning, uppföljning och insyn.....	7
3.2. Målstyrning.....	20
3.3. Hantering av delegation.....	22
4. Sammanfattande bedömning	25
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>27</i>

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av den politiska styrningen och uppföljningen hos kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och skolenämnden, byggnadsnämnden och miljönämnden. Vidare har granskningen även avsett kommunstyrelsens samordning av kommunens målstyrningsarbete. Då granskningen omfattar flera delar av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning är granskningen uppdelad i en huvudrapport och två bilagor. Denna rapport är att beakta som huvudrapporten och behandlar alla frågor övergripande. En av bilagorna går in på djupet kring målstyrning och den andra bilagan går in på djupet kring hantering av delegation.

Granskningen visar att kommunstyrelsen och nämnderna genomför sin styrning och till stor del sin uppföljning enligt plan. Detta grundas till stora delar på ett etablerat arbetssätt och till viss del på skriftliga rutiner och dokumenterade årshjul. Ingen av de granskade nämnderna eller kommunstyrelsen har en dokumenterad samarbetsstrategi, men samtliga intervjuade framhåller att utveckling av samarbetsformer sker löpande. Ibland leder det till dokumenterade rutiner men främst sker förändringarna i det löpande arbetet. Vad gäller kommunens målstyrning redogörs att arbetet kring målstyrningen utgår från en horisontell styrning. Den horisontella styrningen decentraliserar målstyrningen, vilket innebär att nämnderna till stor del är självständiga i sitt arbete. Vidare visar granskningen att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig struktur för dialogen inom ramen för målstyrningsarbetet samt att Stratsys inte är fullt ut implementerat. Vad gäller hantering av delegation redogör granskningen att kommunstyrelsen och nämnderna har fastställt att alla beslut (förutom miljönämnden då vissa kan protokollföras särskilt) ska anmälas. Dock har ingen av dem fastställt vilken information som ska delges gällande beslut som fattats på delegation. Vår granskning av anmälda delegationsbeslut visar att det är svårt att få en överblick över de beslut som fattas på delegation då det saknas hänvisningar till delegationsordningarna. I vissa fall saknas även diarienummer och information om vem som tagit beslutet i anmälan till kommunstyrelsen.

Sammantaget kan kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av verksamheten bedömas vara tillräcklig. Det finns dock områden som behöver utvecklas såsom målstyrningsarbetet och hanteringen av delegation. Det finns även ett fortsatt behov av att föra dialog och utveckla rutiner för informationsflödet samt tydliggöra förväntningarna mellan förvaltning och nämnd/kommunstyrelse.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ fortsatt föra en dialog kring hur samarbetet mellan nämnd och förvaltning ska fungera, samt
- ▶ vid behov dokumentera hur samarbetet ska fungera.

Utifrån granskningsresultatet av målstyrningsarbetet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ utveckla sin samordnande roll gentemot nämnderna avseende målarbetet, samt
- ▶ säkerställa att Stratsys implementeras kommunövergripande för att skapa en likvärdig styrning och för att ge stöd i processen.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ fortsatt arbeta för att stärka kopplingen mellan utvecklingsmålen, valda indikatorer, verksamhetens mål och aktiviteter, samt
- ▶ synliggöra hur program och policys förankras i målstyrningsarbetet.

Utifrån granskningsresultatet av hantering av delegation rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ fastställa formkrav för vilken information som ska framgå vid anmälan,
- ▶ säkerställa att samtliga beslut anmäls, samt
- ▶ upprätta kontroller för att se till att samtliga beslut anmäls.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunallagen innehåller bestämmelser som gäller för den kommunala organisationen. Den fastställer vad en kommun är, vad en kommun får göra och att den får lov att forma den organisation som behövs för att fullgöra sin uppgift. Den nya kommunallagen från 2018 skildrar för första gången kortfattat en av kommunens anställda, nämligen direktören. I övrigt skildras inte samspelet mellan den politiska nivån och tjänstemannanivån. Detta lämnar ett stort utrymme för kommuner att själva konstruera sina former för hur styrning, uppföljning och kontroll av verksamheterna som de ansvarar för ska ske. Kommunernas styrformer utvecklas i samklang med samhällsutvecklingen och har i tider följt de organisationsteorier som till stora delar har regerat i det privata näringslivet. Idag är den mest aktuella styrformen tillitsbaserad styrning. Den bygger på att ta tillvara medarbetarnas kompetens och erfarenhet för att bidra till högre kvalitet för medborgarna.

Kommunfullmäktige beslutar hur nämndorganisationen ska se ut och fördelningen av uppdrag och mandat till kommunstyrelsen och nämnderna genom deras reglementen. Kommunallagens elfte kapitel anger att kommunen årligen ska upprätta en budget, och att denna ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin. Målstyrningen utgör den grundläggande processen för att säkerställa att kommunens verksamheter arbetar utifrån kommunfullmäktiges uppsatta målsättningar. Vidare fastställer kommunallagens 6 kap. 6 § att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. För att lyckas med sitt uppdrag har den politiska organisationen tjänstepersoner som ska verkställa de beslut som fattas. Ett verktyg för att underlätta detta är nämndernas delegationsordningar. Delegeringens grundläggande syfte är att avlasta nämnderna i främst rutinärenden. Sedan 1991 års kommunallag vidgades det delegeringsbara området. Nämnderna får sedan dess själva besluta om delegering inom de ramar som lagen anger. Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts. Delegeringen kan framgå av en förteckning eller av särskilt beslut. Beslut som fattat med stöd av delegering ska anmälas till nämnden i den utsträckning som nämnden avgör, och nämnden ska fastställa former för anmälan.

Mot bakgrund av ovanstående har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning om kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, miljönämnden, barn- och skolnämnden och socialnämnden säkerställer en styrning och uppföljning som bidrar till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Vidare syftar granskningen att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en tillräcklig samordning av kommunens målstyrningsprocess.

Då granskningen omfattar flera delar av kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning har vi valt att dela upp granskningen i en huvudrapport och två bilagor. Denna rapport är att beakta som huvudrapporten och behandlar alla frågor övergripande. Bilagorna gör sedan fördjupande nedslag i vissa frågor. En bilaga går in på djupet kring målstyrning och den andra bilagan går in på djupet kring hantering av delegation. Bilagan som avser delegation behandlar även beslut som är relaterade till den pågående pandemin.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, miljönämnden, barn- och skolnämnden samt socialnämnden har säkerställt att styrning,

uppföljning och samordning utformas på ett sätt som bidrar till måluppfyllelsen. Vidare syftar granskningen till att bedöma politikernas delaktighet och insyn i förvaltningarnas målstyrningsarbete, verkställande av beslut och uppföljning av verksamheten.

Granskningen omfattar samtliga revisionsfrågor som anges nedan. Huvudrapporten besvarar följande revisionsfrågor ingående:

- ▶ Genomför kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten?
- ▶ Finns någon dokumenterad eller uttalad samarbetsstrategi mellan kommunstyrelsen/nämnderna och deras förvaltningar?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig insyn i och uppföljning av förvaltningens arbete?

Delrapport 1 – målstyrning besvarar följande revisionsfrågor ingående:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att arbetsformer och uppföljning av målarbetet sker enligt styrmodellen?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna brutit ned de övergripande målen så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten?

Delrapport 2 – hantering av delegation besvara följande revisionsfrågor ingående:

- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna fattat beslut om formerna för anmälan av delegationsbeslut?
- ▶ Har kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordning ändrats med anledning av pandemin?
- ▶ Har det fattats beslut relaterat till pandemin?
 - Är besluten fattade av nämnden?
 - Är besluten fattade på delegation?

Huvudrapporten innehåller sammanfattningar av de båda delrapporternas iakttagelser och bedömningar samt samtliga rekommendationer.

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer, dokumentstudier och en enkät. Intervjuer har genomförts med ledande tjänstepersoner i förvaltningar samt med nämndernas presidier. Vi har granskat dokument såsom styrande dokument som beskriver samarbetet, årshjul, rutiner, verksamhetsplaner, protokoll, uppföljningar under året etc. Inom ramen för granskningen har vi även granskat nämndernas protokoll från januari till augusti 2020. Kommunstyrelsens protokoll har vi granskat från augusti 2019 till augusti 2020. Enkäten har åsyftat att fånga aspekter såsom politikernas delaktighet, insyn och tillit till tjänsteorganisationen. Enkätresultatets olika delar behandlas i respektive rapport som avser området som granskas.

Enkäten skickades ut till samtliga ordinarie ledamöter och ersättare i byggnadsnämnden, barn- och skolnämnden, socialnämnden, miljönämnden och kommunstyrelsen. Sammanlagt skickades enkäten ut till 113 personer varav 10 personer fick enkäten två gånger vilket innebär

att det gjordes 123 utskick av enkäten¹. Totalt svarade 68 personer, vilket innebär en svarsfrekvens på 55 procent. Svarsfrekvensen för respektive nämnd ser ut enligt följande:

Nämnd	Antal utskick	Antal svar	Procentuell svarsfrekvens
Byggnadsnämnden	22	14	64
Barn- och skolnämnden	21	13	62
Socialnämnden	22	4	19
Miljönämnden	22	16	73
Kommunstyrelsen	26	21	81

Svarsfrekvensen är relativt låg, men resultatet kan ändå ge en vägledning kring de förtroendevaldas uppfattning om delaktighet och insyn i verksamheterna. Svarsfrekvens för socialnämnden är dock så pass låg att det inte kan dras några slutsatser av resultatet för enbart socialnämnden. Socialnämndens resultat kommer därför inte redovisas i rapporten.

I samtliga nämnder är majoriteten av de svarande ordinarie ledamöter. Om hänsyn enbart tas till ordinarie ledamöter uppgår svarsfrekvensen för respektive nämnd, undantaget socialnämnden, till mellan 81–90 procent. Kommunstyrelsens och miljönämndens svarsfrekvens för ersättare uppgår till 77 respektive 64 procent. I barn- och skolnämnden samt byggnadsnämnden besvarade 37 procent av ersättarna enkäten.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att sakgranska rapporterna. Granskningen är genomförd juni – december 2020.

2.4. Revisionskriterier

Kommunallagen

Av 6 kap. 6 § KL framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Vidare hanteras frågan om delegation av kommunallagens 6 kap 37–41 §§, 7 kap. 5–8 §§ samt krav på att denne ska anmälas.

Prop. 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

Propositionen syftade till att föra in ett tydligare arbetssätt hos kommuner att i samband med budgeten och de finansiella målen även ta fram mål och riktlinjer för verksamheten. Propositionen reglerar inte omfattningen och innehållet i sådana mål och riktlinjer, inte heller vilka områden av den kommunala verksamheten som ska omfattas. Istället ska varje kommun med utgångspunkt från sina egna förhållanden, med hänsyn till de nationella målen, fastställa egna mål och riktlinjer. Det står dock angivet att målen och riktlinjerna ska uttrycka realism och handlingsberedskap samt kontinuerligt utvärderas och omprövas och att en utvärdering av om målen har uppnåtts ska lämnas i årsredovisningen.

Respektive delrapport beskriver tillämpliga revisionskriterier mer ingående.

¹ 10 personer har uppdrag i två av de granskade nämnderna/styrelsen, därav skickades enkäten ut två gånger till dem.

3. Granskningsresultat

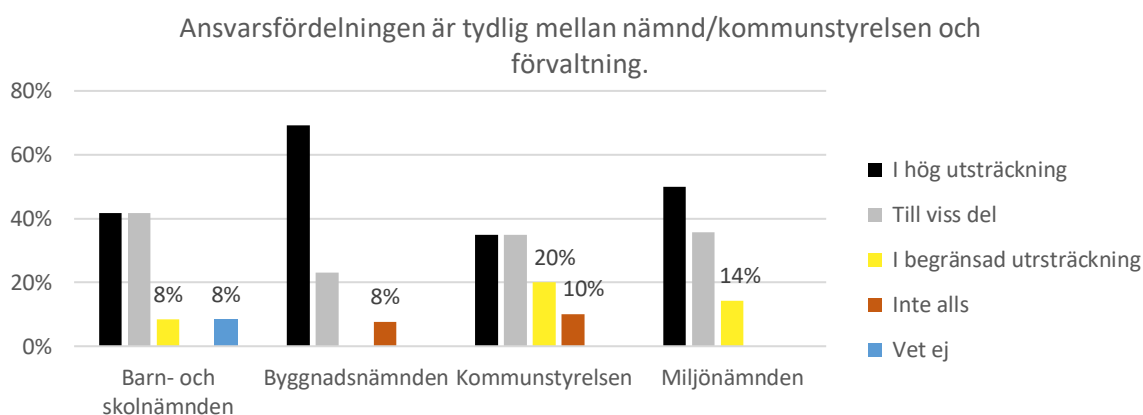
3.1. Styrning, uppföljning och insyn

3.1.1. Iakttagelser

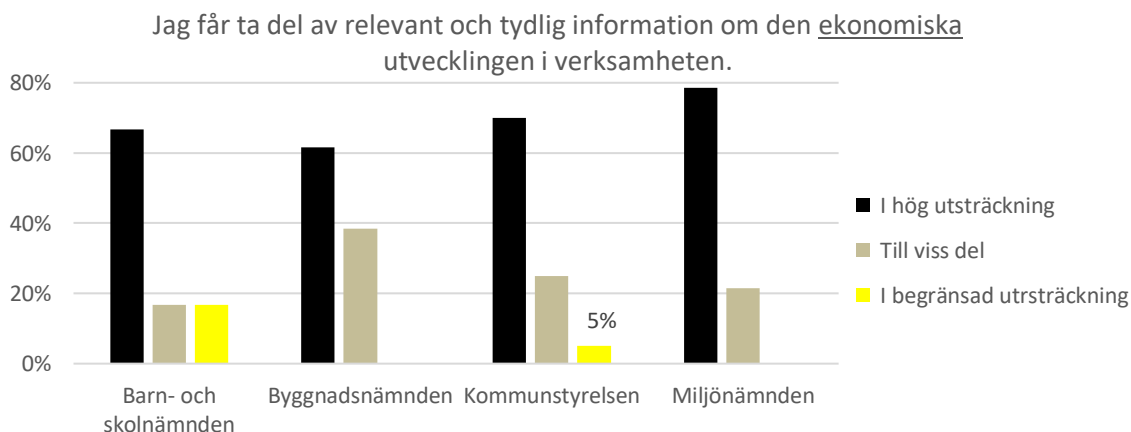
Varken kommunstyrelsen eller nämnderna som omfattas av granskningen har en dokumenterad samarbetsstrategi. Av intervjuerna framkom att det sker en löpande dialog kring KS/nämndernas behov av information och uppföljning om verksamheten samt behovet av eventuella rutiner för att säkerställa detta. Inledningsvis presenterar vi enkätresultat för att ge läsaren en bild av ledamöternas uppfattning av styrning, uppföljning, insyn och delaktighet. Därefter beskriver vi i de kommande avsnitten för respektive nämnd vad som framkommit av intervjuer och våra dokumentstudier.

Enkätresultatet

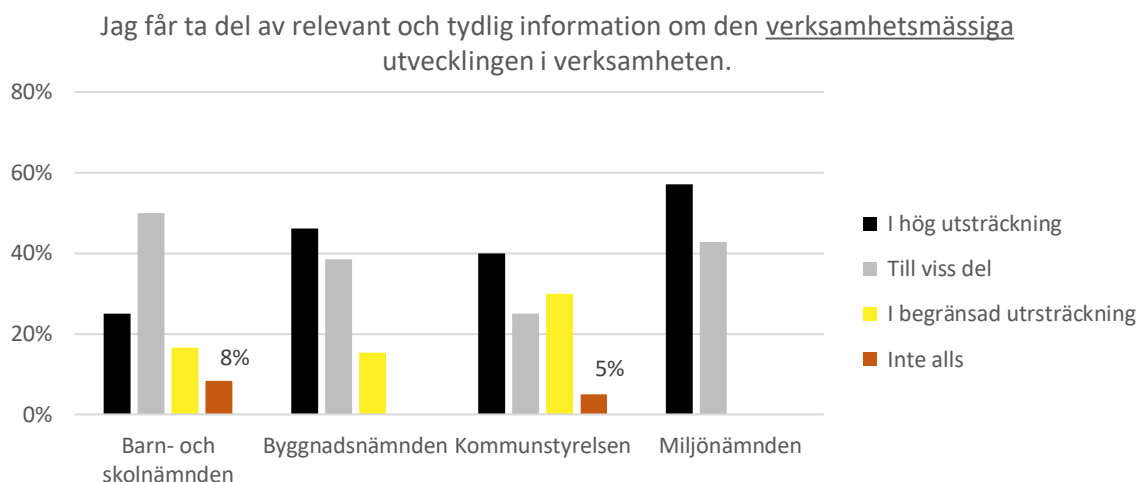
Majoriteten av de svarande upplever att det i hög utsträckning finns en tydlig ansvarsfördelning mellan den politiska organisationen och förvaltningen. Resultaten är relativt lika mellan nämnderna/kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen visar på en något större osäkerhet i jämförelse med de andra nämnderna, då de har högst andel svarande som inte instämmer alls eller i begränsad utsträckning.



Majoriteten av de svarande upplever att de får relevant och tydlig information om verksamhetens ekonomi.



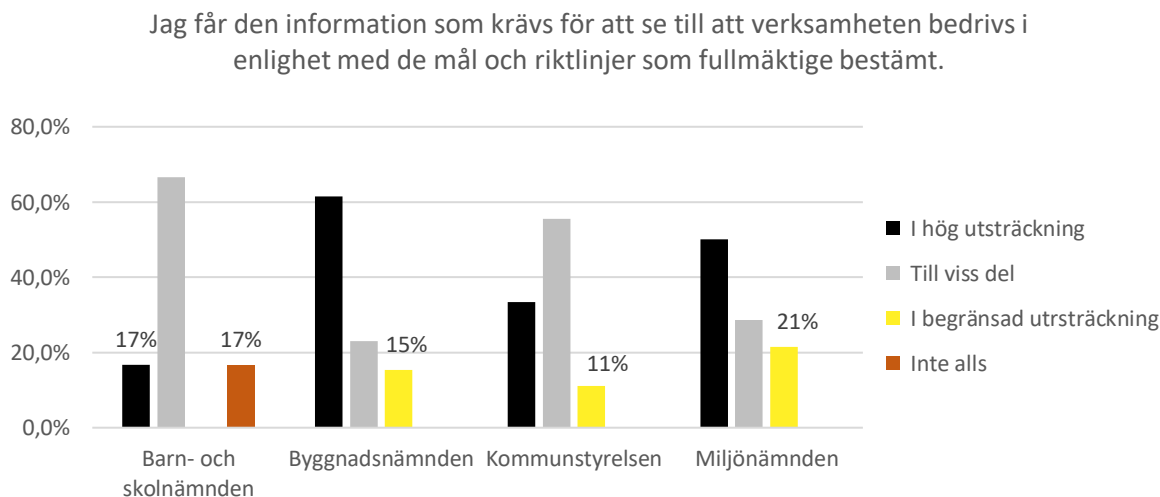
I jämförelse med föregående fråga om tillgången till information om den ekonomiska utvecklingen finns det en större osäkerhet vad gäller den verksamhetsmässiga utvecklingen.



Inom de tre nämnderna samt kommunstyrelsen har byggnadsnämnden (15 procent) och miljönämnden (0 procent) den lägsta andelen svarande som har svarat i begränsad utsträckning eller inte alls. I kommunstyrelsen har fler svarat att de instämmer i begränsad utsträckning än till viss del. Av de som har svarat i begränsad utsträckning i kommunstyrelsen utgörs 67 procent av ersättare.

Delaktighet och insyn

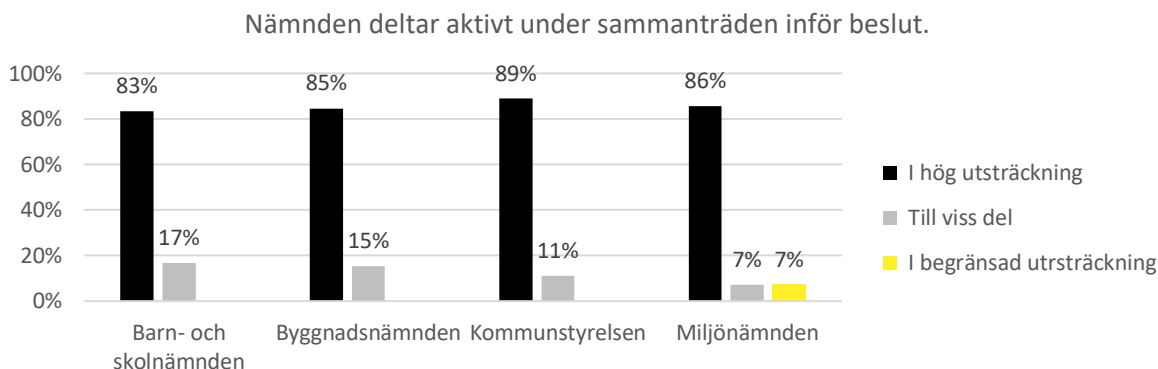
Merparten av de tillfrågade uppger att de i hög utsträckning eller till viss del får tillräcklig information.



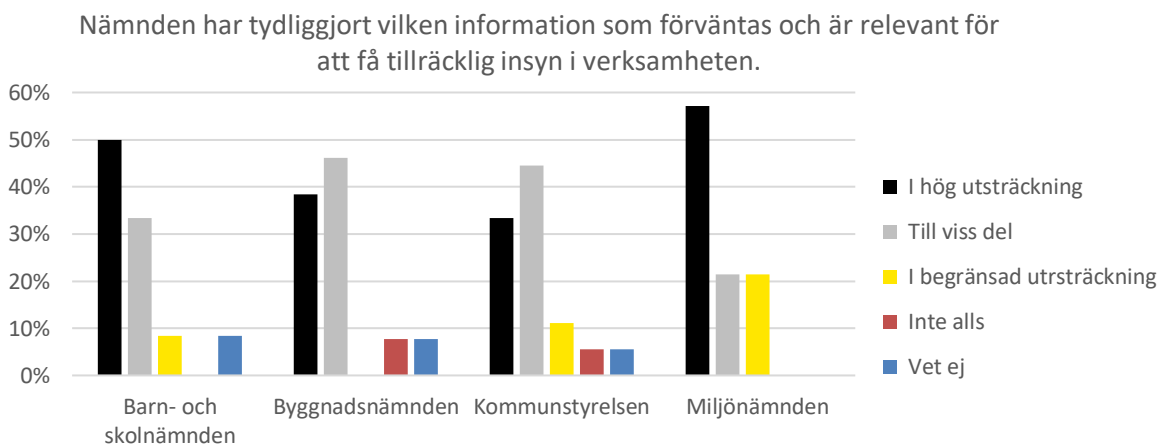
Barn- och skolnämnden utmärker sig genom att ha lika stor andel som instämmer i hög utsträckning som inte alls. Cirka en femtedel av de svarande i miljönämnden anser sig ha begränsade möjligheter till att få tillräcklig information.

I diagrammet nedan kan vi utläsa att majoriteten av respondenterna (fördelat 83-89 procent mellan nämnderna) instämmer i påståendet att det i hög utsträckning sker ett aktivt deltagande i nämnden inför beslut. Ingen av de svarande har valt alternativet "inte alls". En svarande (tillika

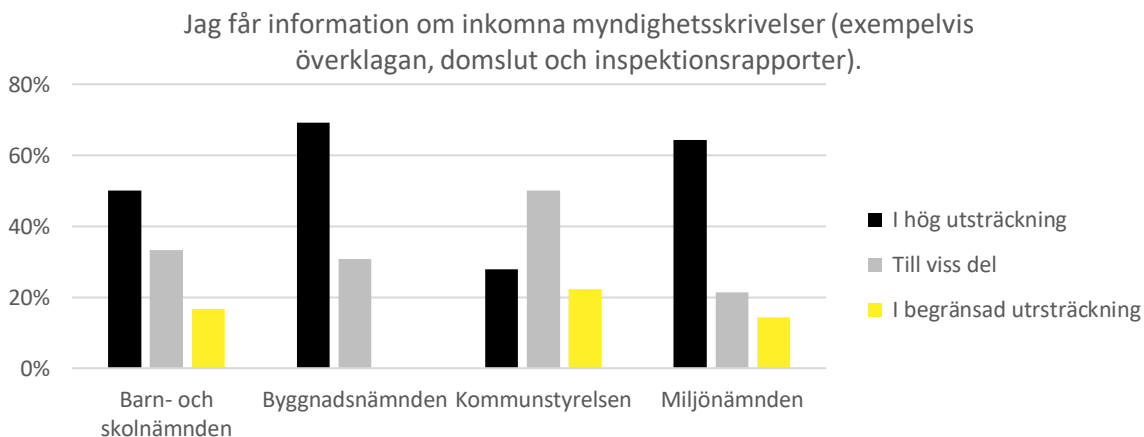
sju procent) i miljönämnden instämmer i begränsad utsträckning att nämnden deltar aktivt inför beslut.



Majoriteten (fördelat 79–85 procent) av de svarande upplever att nämnden i hög utsträckning eller till viss del har tydliggjort vilken information som förväntas. En femtedel (21 procent) av de svarande hos miljönämnden anser att nämnden har tydliggjort detta i begränsad utsträckning.



Majoriteten upplever sig i hög utsträckning eller till viss del få information om myndighetskrivelser.



Byggnadsnämnden urskiljer sig då ingen har uppgett att påståendet stämmer i begränsad utsträckning. Av de tre nämnderna och kommunstyrelsen har kommunstyrelsen högst andel svarande som upplever att de till viss del får information om myndighetskrivelser.

För att kunna beskriva kommunstyrelsens och nämndernas samarbete, delaktig och insyn i förvaltningarna har vi granskat om det finns dokument som beskriver detta, vilka uppföljningar som görs under året, hur beredningen inför sammanträdena går till, vilken löpande information kommunstyrelsen och nämnderna tar del av samt om de får information om inkomna myndighetskrivelser från domstolar, länsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, Skolinspektionen, IVO med flera.

Kommunstyrelsen

Styrande dokument och rutiner

Det finns ett årshjul som har tagits fram för kommunens uppföljning under året som gäller för hela den kommunala organisationen. Specifikt för kommunstyrelsen har kommunkontoret tagit fram ett årshjul som redogör för vilken uppföljning som kommunstyrelsen tar del av under året. Förutom årshjulet finns handboken "Så gör vi i Lund" som syftar till att samla och beskriva styrningen för att tydliggöra roller och ansvar mellan politik och förvaltning. Handboken är inte fastställd politiskt, utan är framtaget som en vägledning främst för nya chefer i organisationen. Mer om denna i avsnittet om målstyrningsarbetet. Därutöver finns inga andra styrande dokument.

Uppföljningar under året

Kommunkontorets årshjul visar på tre områden med aktiviteter kopplade till sig som ska följas upp under året. De tre områdena är "ekonomi inklusive HR och verksamhet", "HR och övrigt" samt "kvalitet och övrigt". Av intervjuerna framkommer att årshjulets syfte är att vara ett stöd för ordförande och verksamheten vid planering av kommunstyrelsens möten under året. I tabellen nedan ser ni vilka uppföljningar kommunstyrelsen tar del av inom ramen för de tre områdena.

Tabell 1. Kommunstyrelsens uppföljningar enligt årshjulet

Ekonomi inklusive HR och verksamhet	HR och övrigt	Kvalitet och övrigt
Månadsrapport (1,2,3 & 4)	Lönesamtal	Hållbarhetsredovisning (från 2021, i dagsläget miljöredovisning)
Delår (1 och 2)	Pulsen enkäter (1,2 & 3)	Handlingsplan intern kontroll
Strategidialog Inför EVP ²	HR-rapport till skyddskommittén + AGU ³ (3 tillfällen)	Trend- och omvärldsanalys
Kommungemensam A3 ⁴ EVP	Inrapportering nya löner	Kvalitetsrapport/nulägesbeskrivning
A3 inför EVP klar	Skyddsround	Granskningsrapport intern kontroll
KS verksamhetsplan + internbudget	SAM-enkät	
Årsanalys	Uppföljning skyddsround	

² EVP är kommunens ekonomi- och verksamhetsplan som årligen fastställs av kommunfullmäktige.

³ Kommunstyrelsens arbetsgivarutskott

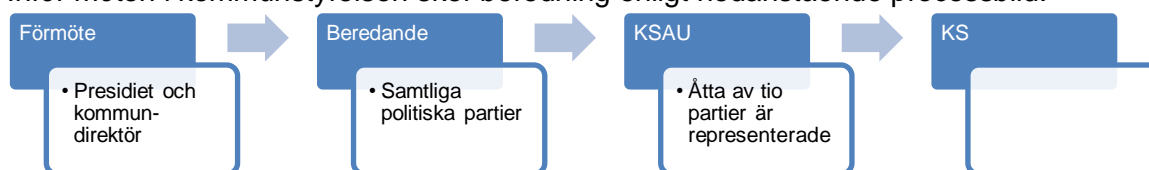
⁴ A3 är underlag som tas fram under kommunens strategiprocess. A3:or beskriver nämndens uppdrag, behoven för den verksamheten finns till för, verksamhetens kvalitet och resultat, målstyrning med indikatorer, trender och hur de påverkar verksamheter samt verksamhetens största utmaningar.

Strategiskt seminarium	Medarbetarsamtal	
	Rapport SAM-uppföljning	
	HR-uppföljning till Skyddskommittén + AGU från rapporterna (mars, maj, sep)	
	Pulsen enkät (4) eller medarbetarenkät	

Av tabellen kan vi utläsa att kommunstyrelsen tar del av information som avser både den egna verksamheten och kommunövergripande.

Bredning inför sammanträden

Inför möten i kommunstyrelsen sker beredning enligt nedanstående processbild.



Till KSAU finns ett beredande organ där samtliga politiska partier är representerade. Till skillnad från det beredande forumet är inte alla politiska partier representerade i KSAU, det är då upp till respektive partigrupp att informera övriga ledamöter om något har förändrats inför KS sammanträdet. Eftersom KS har många ärenden att behandla uppges det vara av vikt att ärenden bereds tillräckligt och förankras väl innan de lämnas till KS. En ny rutin har införts avseende förmöten där presidiet med kommundirektören träffas innan vidare beredning. Av intervjun med presidiet framkom att de ser positivt på denna process för beredning då det möjliggör politiska inspel innan frågorna kommer upp till KS.

Löpande information

Utifrån vår protokollsgranskning kan vi konstatera att det inte finns någon stående informationspunkt under kommunstyrelsens sammanträde från kommundirektören eller biträdande kommundirektören. Kommunstyrelsen tar del av rapportering från dess utskott och råd.

Av intervjuerna framkom att det finns ledamöter som upplever att de inte får all information som man upplever att man behöver för sitt uppdrag som ledamot. Vilket kan bekräftas av enkätresultatet. I intervjuer beskrivs att en anledning till denna upplevelse skulle kunna bota i att det råder viss otydlighet kring kommunstyrelsens ansvar och roll. Kommunstyrelsens ansvar beskrivs uppehålla sig vid uppsiktsplikt och samordning vilket gör att de politiker som sitter i kommunstyrelsen inte får så mycket återkoppling så länge allt fungerar i verksamheterna. I intervjun med tjänstepersonerna framkom att om kommunstyrelsen inte efterfrågar mer information tolkas det som att informationen som lämnas är tillräcklig.

I intervjun med presidiet tas det upp att något som möjligtvis påverkar upplevelsen av om ledamöter får tillräcklig information eller inte är hur bra respektive partigrupp är på att kommunicera det som hanteras av dessa. Det tilläggs dock att samtliga protokoll från råd och utskott delges kommunstyrelsen. Det beskrivs att det alltid är möjligt att ta kontakt med tjänstepersoner och ställa frågor och att detta ansvar ligger på den enskilda.

Samverkan och delaktighet

Av intervjuerna framkom att uppfattningen är att det finns tillräckligt med forum/tillfällen för att diskutera olika frågor inom kommunstyrelsen och även mellan nämnderna och kommunstyrelsen. Till dessa tillkommer även ordförandeträffar och gruppmöten för partierna. Intervjuade politiker beskriver att det finns ett bra tjänstemannastöd och att diskussionen kring stöd och underlag hålls levande.

Utifrån den protokollgranskning som gjorts avseende diskussioner på kommunstyrelsens sammanträden framstår nämnden som förhållandevis aktiv. Diskussioner förekommer, beslut fattas och tillägg görs till de förslag som förvaltningen har lagt fram.

Åtterrapporing av myndighetsskrivelser

Utifrån protokollgranskningen framgår att myndighetsskrivelser presenteras under punkten anmälningsärenden till kommunstyrelsens sammanträden. Vid ett tillfälle presenteras information från myndighet under meddelandepunkten. Vilken information som tas upp framgår inte tydligt av protokollen.

Byggnadsnämnden

Styrande dokument och rutiner

Byggnadsnämnden har inte upprättat ett eget årshjul och har inte något dokument som beskriver rutiner för samarbetet mellan nämnd och förvaltning. De intervjuade hänvisar till den kommunövergripande uppföljningen som ska göras av samtliga nämnder och styrelser. Strukturen finns beskriven på kommunens intranät och följer nedan.

Område som följs upp är:

- ▶ Månadsrapporter som följs upp vid fyra tillfällen under året
- ▶ Delårsrapporter som följs upp vid två tillfällen
- ▶ Hållbarhetsredovisning
- ▶ Kvalitetsrapport
- ▶ Årsredovisning

Enligt de protokoll som har granskats följer nämnden upp angivna områden men inte under den tid som anges i den kommungemensamma strukturen. Utöver denna uppföljning följer nämnden upp intern kontroll och det systematiska arbetsmiljöarbetet. I intervjuerna beskrivs att presidiet kan komma med egna önskemål om det är något särskilt område som är av intresse att följa upp utifrån nuläget. Ett exempel som framkom var att det inom upphandlingsområdet gjordes en större revision. Revisionen ledde till att ordförande efterfrågade en fortsatt uppföljning av inköp och upphandling tre gånger om året varpå rutin för detta upprättades. Det nämns också att presidiet har kontinuerlig uppföljning av arbetet kring detaljplaner.

Bredning inför sammanträden

Beredningen inför nämndens sammanträde sker av presidiet som utgör nämndens arbetsutskott. Dessförinnan sker en ordförandeberedning med nämndens ordförande och tjänstepersoner. I arbetsutskottet ges möjlighet till att fördjupa sig mer i olika frågor som sedan lyfts vidare till nämnden. Information föredras både i arbetsutskottet och i nämnden vilket innebär att en del information upprepas för arbetsutskottets ledamöter. På så sätt säkerställer

presidiet att det finns tillräcklig information vid beredningen samt att samma information når hela nämnden.

Löpande information till nämnden

Av intervjuerna framkom att uppfattningen är att nämnden får tillräcklig information och att det kontinuerligt lyfts upp frågor kring vad nämnden behöver veta mer om. Rapporterna som nämnden tar del av är standardiserade. Av intervjuerna framkom att nämnden är aktiv och ställer frågor på sådant som inte framgår i rapporterna. En stående punkt på nämndsammanträdena är information från förvaltningschefen. Även under denna punkt beskrivs att ledamöterna får möjlighet att ställa frågor. Förvaltningschefen informerar om sådant som är aktuellt men nämnden har även möjlighet att fråga om annat där återkoppling efterfrågas. Under informationspunkten redovisas också ärenden som varit uppe på BNAU eller eventuella överklaganden.

Av intervju med presidiet framkom att det generellt är en hög klass på informationsunderlag som lämnas till nämnden. Vidare framkom att stor vikt läggs på att ärendena måste vara ordentligt utredda för att beslut ska kunna prövas i domstol. Vid behov skickar nämnden tillbaka ärenden till förvaltningen för komplettering när ytterliga underlag efterfrågas.

Samverkan och delaktighet

Nämnden beskrivs i intervjuer som aktiv, att frågor diskuteras under nämndsammanträden och att diskussioner kring nämndens behov förs mellan nämnd och förvaltning. Denna bild framträder även av protokollgranskningen där vi kan se att ärenden återremitteras till förvaltningen samt att beslut utöver förvaltningens förslag även fattas av nämnd.

Ett exempel på ett område som diskuteras återkommande i nämnden är handläggningstiden på bygglovsärende och att man måste lägga rätt mängd tid utifrån vad ärendet får kosta. Det beskrivs också att det råder delade åsikter mellan styret och oppositionen vad som ska prioriteras vilket föranleder diskussioner i nämnden. Ordförandeberedning och arbetsutskott lyfts upp som forum där organisationsfrågor och diskussioner kring nämndens behov äger rum. Förutom diskussioner och möjligheten att sälla frågor på nämndsmöten uppges att ledamöter även kan ringa till förvaltning och ställa frågor vilket beskrivs visa på att både formella och informella kanaler finns för dialog.

Återrapportering av myndighetsskrivelser

Beroende på nämndens behandling kan sådana ärenden hanteras som en informationspunkt eller som beslutspunkt. De ärenden som har överklagats och som nämnden har vunnit ska lyftas under informationspunkten på byggnadsnämndens arbetsutskott alternativt lyftas som en egen punkt. Det beskrivs vara i detta forum som det beslutas om ärendet ska vidare till nämnd. Protokoll från byggnadsnämndens arbetsutskott går vidare till nämnden. Enligt de intervjuade framgår inte allt som har diskuterats i protokollen eftersom en del information behandlas informellt. Det återges att inkommande myndighetsskrivelser kan behandlas på dessa möten men behandlas då som informell information som därmed inte protokollförs om det inte kräver nämndens yttrande.

Miljönämnden

Styrande dokument och rutiner

De styrande dokument som finns för nämnden är en lathund för nämndadministration som syftar till att säkerställa att alla led i förvaltningen och nämndens administration följer riktlinjer och lagkrav. Lathunden ska bidra till att uppnå en effektiv och säkerställd administration och innehåller bland annat översikt över under vilka månader olika områden ska behandlas och redovisas på nämndsammanträden. Utöver lathunden finns en årsplan som fastställer tidpunkter för när handlingar till nämnden ska vara färdiga och skickas ut, arbetsplatsträffar, presidieträffar och miljönämndens sammanträdesdagar.

Utöver detta finns inga andra styrande dokument eller rutiner avseende hur nämnd och förvaltning ska arbeta. Det beskrivs att samverkan mellan nämnd och förvaltning är god och att en löpande dialog förs.

Uppföljningar under året

Områden för uppföljning avser till stor del nämndens ekonomiska uppföljning:

- ▶ Årsredovisning
- ▶ Överföring av budgetavvikelse
- ▶ Ekonomi och verksamhetsplan
- ▶ Delårsrapport 1 och 2 med tillhörande utfallsprognos samt bokslutsprognos (som behandlas i slutet av året)

Utöver de ekonomiska områdena följer nämnden upp:

- ▶ Intern kontroll utifrån handlingsplan och granskningsrapport
- ▶ Systematiskt arbetsmiljöarbete
- ▶ Tillsynsplan och behovsutredning för nämndens verksamhet.

I lathunden listas även ärenden som är återkommande på nämndsmöten avseende delegationsbeslut och anmälningsärenden. Under rubriken övrigt beskrivs andra områden som behandlas i nämnd, däribland myndighetsärenden. Utifrån protokollgranskningen följer nämnden upp vad som anges i lathunden med viss eftersläpning. I lathunden står att ekonomi och verksamhetsplan ska behandlas både i januari och i april. Enligt protokollen görs detta i april och vi kan i protokollen även se att delårets uppföljning släpar efter två månader. Det som i lathunden benämns som årsredovisning benämns som årsanalys i protokoll och inhämtade underlag. Utifrån vad som framkommer i intervjuer fungerar uppföljningen bra och det finns en fungerande dialog mellan nämnd och förvaltning.

Bredning inför sammanträden

Beredningen inför nämnden sker först genom en ordförandeberedning och därefter i presidieutskottet. Presidieutskottet har månatliga sammanträden där ärenden förbereds inför nämndsmöten. Förberedelser görs inför varje nämndsmöte kring vilka ärende ska tas upp och vilka underlag som behöver tas med. De diskuterar även om det finns behov av att handläggare ska bjudas in till nämndsmötet för att föredra ärenden. Det beskrivs att processen är flexibel och att det kan kallas till extra möten om behov finns. De intervjuade uppger att de beslutsunderlag som lämnas inför mötena är tillräckligt beredda.

Löpande information till nämnden

Av intervjuerna framkom att uppfattningen är att nämnden får ta del av bra information från förvaltningen och att det finns en bra dialog mellan förvaltning och nämnd. Det beskrivs vara en fördel att förvaltningen är liten då det gör att det är lättare att komma nära varandra då det är relativt få chefsled mellan nämnd och förvaltning. Det finns en återkommande informationspunkt på nämndsammanträdena där miljödirektören informerar om aktuella händelser. Informationen som presenteras på mötena framkommer delvis av de protokoll som har granskats.

Samverkan och delaktighet mellan nämnd och förvaltning

Av intervjuerna framkom att de diskussioner som vanligtvis förs inom nämnden och mellan nämnden och förvaltningen avser ekonomi, nämndens mål och tillhörande indikatorer. Det diskuteras om målen är tillräckliga och om det är relevant att plocka upp andra mål. Det beskrivs att diskussioner på nämndsmöten och gruppmöten är återkommande för att säkerställa att samtliga områden täcks in samt att lagstiftningen och verksamhetsplan följs. Det har även varit en pågående diskussion på presidieutskottet kring målen och målformuleringen och huruvida målen är tillräckligt tydliga och vilken förbättringspotential som finns. Utifrån den protokollgranskning som gjorts framgår det att nämnden är aktiv och att diskussioner förs och att tillägg i vissa fall görs till förvaltningens förslag om beslut.

Återrapportering av myndighetsskrivelser

I intervjuer framkommer att myndighetsskrivelser hanteras enligt ett specifikt system vilket också framgår av nämndens lathund över de punkter som ska följas upp på samtliga nämndsmöten. Det beskrivs i intervjuer med tjänstemän att de överklagade beslut som förvaltningen får tillbaka går upp som ett meddelande till nämnden. Rutinen är att beslutet skrivs in på en lista där det tydligt framgår vad beslutet rör. Utifrån listan ges nämnden möjlighet att ställa frågor till förvaltningen som besvaras på mötet. Listan över myndighetsärenden skickas ut tillsammans med kallelsen och på mötet skickas en pärm med myndighetsskrivelser och beslut runt. Detta tas upp under meddelandepunkt på mötesdagordningen. Det beskrivs att det finns en transparens i förfarandet som också framkommer av protokollgranskningen där meddelandepunkten finns med i samtliga granskade protokoll.

Barn- och skolnämnden

Styrande dokument och rutiner

Det styrande dokumentet för barn- och skolnämnden är ett årshjul som redogör för vilken uppföljning och när under året det ska hanteras av nämnden. Utöver årshjulet finns inga dokumenterade styrdokument som beskriver samarbetet mellan nämnd och förvaltning. För att skapa en kontaktväg mellan nämnden och verksamheterna har nämnden sedan juni 2019 infört kontaktpolitiker. Varje ledamot i nämnden är utsedd till kontaktpolitiker för två områden (ett förskole - och ett skolområde). Det står varje rektor fritt att bjuda in kontaktpolitiker till möten eller besök. I verksamhetsplan 2020 anges att ett arbete har påbörjats under 2019 kring att ta fram förvaltningsgemensamma processer inom HR, ekonomi kvalitetsarbete och myndighetsutövning. Det nämns att en förvaltningsövergripande utvecklingsplan ska tas fram för att bidra till gemensam riktning samt att stöd avseende styrning och ledning kommer att ges verksamheterna framöver.

I intervjuerna framkommer att dialogen mellan nämnd och förvaltning kring arbetet sker löpande och är god, och att förvaltningen har arbetat fram rutiner för att stötta nämnden i beslutsfattandet. Det beskrivs att förvaltningsledningen har lagt ner mycket arbete för att underlätta återrapporteringen till nämnden efter nämndsammanslagningen. En utmaning som beskrivs är att ta hänsyn till gamla rutiner samtidigt som förvaltningen och nämnden jobbar för att hitta nya arbetsformer. Det har tagit tid för de nya rutinerna att landa både i nämnd och i förvaltningen och uppdatering av dem sker löpande vid behov. Detta uppges även vara anledningen till att alla rutiner inte är dokumenterade utan ett arbetsätt som förvaltningen jobbar efter. Det beskrivs att en ny rutin för utskick av löpande information inför mötena är under framtagande. Detta ska bidra till att nämndens möten, som upplevs som långa, kan kortas ner något. Det framkommer att det kan finnas ett fortsatt behov av att tydliggöra roller och ansvar men det finns en positiv syn på arbetet och att samarbetet hittills har fungerat bra.

Det framkommer av intervjuerna att det är utmaning för nämnden och förvaltningen att de styrs av flera kommunövergripande styrdokument som uppfattas vara i otakt och att en osäkerhet finns avseende vilka dokument som har företräde. Det beskrivs finnas en osäkerhet kring var mandat och ansvar ligger i vissa frågor och att dessa fall behöver förtydligas om det ligger på kommunstyrelsen, nämnden eller förvaltningen att fatta beslut om.

Uppföljningar under året

Barn och skolnämnden har ett årshjul som uppföljning sker utifrån. Den ekonomiska uppföljningen följer den kommungemensamma uppföljningen. Utöver den ekonomiska uppföljningen i årshjulet följs områden upp som avser:

- ▶ Årsbokslut inkl. HR-kvalitetsfrågor 2019
- ▶ Överföring av resultat från föregående år inkl. fördelning
- ▶ Arbetet mot kränkande behandling (föregående samt innevarande år)
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse från Elevhälsan
- ▶ Arbetet med frånvaro (föregående samt innevarande år)
- ▶ Arbetet med skolpliktsbevakning (innevarande och föregående år)
- ▶ Kvalitetsrapport för systematiskt kvalitetsarbete (föregående samt innevarande år)
- ▶ Intern kontroll
- ▶ Systematiskt arbetsmiljöarbete

Enligt protokollgranskningen stämmer den uppföljning som görs överens med perioden som anges i årshjulet med undantag för att verksamhetsplan och internbudget presenterades i januari 2020 istället för i december 2019. Årshjulet uppges bidra till en tydlig process avseende vilken uppföljning nämnden kan förvänta sig. Det beskrivs ha genomförts ett stort arbete med att säkerställa att nämnden får den information som de behöver för att kunna styra och följa upp förvaltningen.

Beredning inför sammanträden

Enligt vad som framkommer i intervjuerna sker beredning inför sammanträdena genom presidiummöte 2,5 vecka innan nämndsmötet och därefter går handlingar ut tillsammans med kallelsen 14 dagar innan nämndsmötet. Det finns en muntligt uttalad rutin om att frågor till förvaltningen ska inkomma en vecka innan mötet för att tjänstemännen ska ges tid att förbereda sig.

Förvaltningen arbetar fortlöpande med att säkerställa att relevant information och underlag ska finnas tillgängligt för nämnden att ta del av inför sammanträdena. Presidiet har även föreslagit att yrkanden avseende tillägg och ändringar ska komma in i förväg. Detta ska dock balanseras

då diskussion under möten värderas högt. Vidare framkom att i de fall då ledamöter har upplevt att information eller nyckeltal saknas har en arbetsgrupp tillsatts för att hitta lösningar för att nämnden ska kunna styra på ett bra sätt. Detta beskrivs som ett utvecklingsarbete som sker utifrån en löpande dialog mellan förvaltning och nämnd kring vad som behövs byggas upp.

Löpande information till nämnden

Det framgår av intervjuerna att tjänstemän på förvaltningen har arbetat mycket för att se till att nämnden får den information som de anser sig behöva få från förvaltningen. Detta har varit ett pågående arbete efter nämndsammanslagningen och det beskrivs att både nämnd och förvaltning löpande provar sig fram och utvärderar vilken information som man behöver få till nämnden. Rätt system behöver komma på plats och det beskrivs att vissa på förvaltningen upplever det som svårt att ta fram all information som efterfrågas då IT-stöd saknas och mycket måste göras manuellt vilket är tidskrävande. Nämnden förfogar inte över system vilket gör frågan komplext. Det beskrivs att det gemensamma arbetet har kommit en bit på vägen men att man inte är hela vägen fram ännu och att nämnden bygger ett nytt systematiskt kvalitetsarbete vilket görs inom ramen för projektet Samverkan för bästa skola i samarbete med Skolverket. Detta kan enligt de intervjuade komma att underlätta informationsöverföring utifrån den nya struktur som byggs upp.

Utifrån protokollgranskningen kan vi se att det finns en återkommande informationspunkt där skoldirektören informerar nämnden. I protokollen kan vi utläsa rubriken för informationen som delges och i för viss information anges även diarienummer såsom information om pågående uppdrag eller ärenden. Information om myndighetsskrivelser lämnas under en specifik punkt.

Samverkan och delaktighet

I intervjuerna beskrivs nämnden som aktiv och att diskussion förs på nämndsmötena. I intervjuer framkom att nämnden skickar tillbaka ärenden när mer information efterfrågas och att förvaltningen då inkommer med ett mer omfattande underlag. Dialogen mellan nämnd och förvaltning beskrivs som god och presidiet upplever att de får ta del av den information som efterfrågas. Av protokollgranskningen kan vi utläsa att diskussioner förs, att underlag efterfrågas och att vissa ärenden återremitteras till förvaltningen.

Återrapportering av myndighetsskrivelser

Inkomna skrivelser från myndigheter redovisades tidigare under informationspunkten på mötena. Nämnden kunde se alla handlingar kopplade till ärendet. Information redovisades löpande men efter önskemål från nämnden reviderades tillvägagångssättet. Bakgrunden till den nya rutinen var att nämnden ansåg att det var bättre att få ärendena samlade för att göra informationen mer lättillgänglig och överskådlig. Den nya rutinen innebär att nämnden tar del av handlingar i tillsynsärenden som ett separat ärende på varje nämndsmöte. Yttranden som förvaltningen lämnar till tillsynsmyndigheterna, samt föreläggande eller begäran som ligger till grund för yttrandet, redovisas allt eftersom yttrandena lämnas. Även slutliga beslut från tillsynsmyndigheterna redovisas när dessa kommit in.

Socialnämnden

Styrande dokument och rutiner

Nämnden har ett årshjul som används i nämndens styrnings- och uppföljningsarbete. Utöver årshjulet finns inga dokumenterade riktlinjer eller rutiner som beskriver relationen mellan nämnden och förvaltningen.

Uppföljningar under året

I intervjuer framkommer att de uppföljningar som ska ske under året från nämnden görs i enlighet med upprättat årshjul. Uppföljning avseende ekonomi sker fyra gånger under året i form av muntlig rapportering av månadsrapport samt vid två delårsbokslut och årsanalysen. I övrigt sker följande uppföljning:

- ▶ Verksamhetsplan med budget samt intern kontroll.
- ▶ Helårsstatistik
- ▶ Redovisning av flygresor till Stockholm
- ▶ Brukarundersökning
- ▶ Attestlista
- ▶ Tillsynsplan
- ▶ Kvalitetsredovisning: Tyck till, Lex Maria/Sarah, MAS-rapport
- ▶ Hemlöshetskartläggning
- ▶ Redovisning brukarundersökning IFO
- ▶ Redovisning av kommunal feriepraktik

I intervjuer beskrivs att ekonomistyrningen är tydlig. Det beskrivs att verksamhetsinformation som nämnden tar del av, vilka framgår av årshjulet, är till viss del återkommande teman men att det även kan tillkomma teman/områden som nämnden vill belysa under ett givet år. Barns rätt lyfts upp som ett återkommande tema men detta område framgår inte av årshjulet. Protokollgranskningen bekräftar att uppföljning har under den granskade perioden skett i enlighet med årshjulet.

Bredning inför sammanträden

Ingen skriftlig rutin finns för hur bredning inför sammanträde ska gå till dock beskrivs processen i intervjuer utifrån två steg. Ordförande i nämnden har avstämning med förvaltningschefen en gång i veckan. Beredningen inför nämndsammanträdet sker med presidiet. Det finns en balanslista där ärenden till respektive nämnd förs upp enligt årshjulet men fylls också på efter hand. Listan utgör grunden vid presidieberedningen och förvaltningschefen föredrar ärendena vid presidieträffen för att ordföranden ska avgöra huruvida ärendet ska tas upp på nästkommande nämnd.

Löpande information till nämnden

Det finns en punkt vid varje nämndsammanträde som kallas förvaltningen informerar. Av protokollgranskningen framgår vilken information som lämnas till nämnden. Under våren har informationspunkten även omfattat information avseende hantering av covid-19. Av intervjuerna framkommer att information som tidigare gavs muntligt av förvaltningschefen numera delges skriftligt till nämnden inför mötena, vilket ska underlätta för ledamöterna att ställa frågor. Informationspunkten beskrivs som en öppen punkt där information kan lyftas utifrån vad som är aktuellt i verksamheten vid given tidpunkt. För att kunna besvara nämndens frågor på bästa sätt deltar förvaltningens ledningsgrupp vid sammanträdena.

Mot bakgrund av nämndens utvecklingsmål lämnas månadsstatistik över försörjningsstöd och flyktmottagningen samt beläggningsstatistik för Piletorps akutboende till nämnden inför varje möte.

Samverkan och delaktighet

Utifrån protokollgranskningen kan vi konstatera att ett fåtal ärenden leder till diskussion i nämnden, majoriteten av nämndens ärenden saknar yttranden och tillägg och i de flesta fall fattas beslut enligt förvaltningens förslag. I intervju med ordförande framkommer att det inte ställs mycket frågor under nämndsammanträdena och att ärenden sällan medför diskussioner under mötena. Det förklaras genom att flera ledamöter är förhållandevis nya i nämnden. Dock poängterar både ordförande och tjänstemännen att frågor och synpunkter uppmuntras under mötena. Det framhålls att ordförande har försökt att ändra detta genom att uppmuntra till frågor och att ledamöter kan inkomma med skriftliga frågor innan sammanträdena.

Åtterrapporing av myndighetsskrivelser

I de protokoll som har granskats framkommer det inte att åiterrapporing har skett vid sammanträdena avseende myndighetsskrivelser. Detta kan bero på att inga sådana skrivelser har inkommit eller att de inte har delgetts nämnden. Däremot framgår det i protokollen att förvaltningen har informerat om kontakter som förvaltningen har tagit med myndigheter exempelvis ansökan om medel från Länsstyrelsen i Skåne. Det framkommer av både årshjul och protokollgranskning att förvaltningen redovisar sitt arbete med avvikelshantering enligt lex Sarah till nämnden i årsrapport. Årsrapporten beskriver hur rapporteringen sett ut och vad detta lett till i form av utredningar, bedömningar, åtgärder och beslut. Avrapporteringen har skett i enlighet med årshjulet.

3.1.2. Bedömning

Kommunstyrelsen och nämnderna genomför sin styrning och till stor del sin uppföljning i enlighet med sin planering. Flera av nämnderna har tagit fram egna årshjul som tydliggör vilken information som de vill ta del av som del i sin styrning och uppföljning. Detta finner vi är ett bra sätt för nämnden att tydliggöra sina förväntningar på vilken information de anser vara av vikt. Vad nämnden finner vara av vikt att följa upp, utöver de fastställda övergripande uppföljningarna, kan skifta mellan åren vilket föranleder att årshjulen med jämna mellanrum kan behöva en översyn eller en aktualisering.

Vad gäller samverkan mellan nämnd och förvaltningen och nämndens delaktighet finns det inga bestämmelser, varken nationella eller lokala, kring hur detta ska ske. Ett sätt att öka dialogen kring detta är att formalisera tillfällen/forum för såväl nämndsledamöter som tjänstepersoner att lyfta frågor för att utveckla hur samverkan och delaktighet ska fungera. Vi vill i sammanhanget framhålla att det inte finns någon motsättning mellan tillit som förhållningssätt och tydliga principer och regler för samspelet mellan ledande politiker och förvaltningen. Tydliga uppdrag, informationsflöden samt en bra ärendehantering skapar de bästa förutsättningarna för ett förtroendefullt samarbete. Det är mot denna bakgrund vi har eftersökt om det finns dokumenterade eller uttalade samarbetsstrategier mellan kommunstyrelsen/nämnderna och deras förvaltningar.

Kommunstyrelsen och nämnderna tar del av verksamhetsinformation på flera olika sätt som kan säkerställa en tillräcklig insyn i och uppföljning av förvaltningens arbete. Det sker genom uppföljningarna under året, löpande vid sammanträdena och när det uppkommer specifika

önskemål från nämndsledamöter. Enkätresultatet visar att majoriteten av de svarande anser att de i hög utsträckning eller till viss del anser att de får tydlig och relevant information om verksamhetens ekonomi. I fråga om information om den verksamhetsmässiga utvecklingen finns det en större osäkerhet. Vi kan också konstatera att majoriteten upplever att kommunstyrelsen/nämnden i hög utsträckning eller till viss del har tydliggjort vilken information som förväntas. Även om merparten ledamöter anser att de till stor del får tillräcklig information och att förväntningarna är tydliga kan det finnas behov av att aktualisera dessa frågor i nämnden. Särskilt då det finns ledamöter, även om de utgör en minoritet, som inte delar samma bild vad gäller tillgången till information. Vidare kan vi konstatera att det finns fungerande rutiner för återrapportering av myndighetsskrivelser till kommunstyrelsen och nämnderna. Vi ställer oss dock lite frågande till om socialnämndens arbetsätt i detta avseende säkerställer att de får denna information då det inte har skett någon återrapportering av myndighetsskrivelser under den granskade perioden.

Vid aktualisering av årshjul eller i samtalen kring informationsflödet skulle en av frågorna kunna vara "vems ansvar är det att säkerställa att informationen är tillräcklig?". Är det jag som enskild ledamot eller är det nämnden i sin helhet eller är det förvaltningen? En ytterligare fråga skulle kunna vara "skiljer sig behovet av information när det är ett beslut som ska fattas jämfört med en uppföljning som inte ska leda till beslut?". På så sätt kan informationen som kommunstyrelsen/nämnden tar del av vara av olika omfattning utan en bekostnad på kvalitén.

3.2. Målstyrning

I detta avsnitt beskrivs en sammanfattning av gjorda iakttagelser och bedömning som avser Delrapport 1 – målstyrning. För att ta del av mer ingående information hänvisar vi er till delrapporten.

3.2.1. Iakttagelser

I kommunen används horisontell målstyrning. I handboken "Så gör vi i Lund"⁵ beskrivs detta som att varje nivå i organisationen skapar sina egna mål utifrån den inriktning som satts av nivån ovanför. Nivåerna ovanför detaljstyr således inte verksamhetens mål eller arbete, istället tillåts verksamhetens kompetens fatta egna beslut och mål. Horisontell styrning fokuserar, enligt handboken, på kärnverksamhetens behov och utgår från professionernas och verksamheternas kompetens.

Målstyrningen belyses av följande exempel:

- 1) **Fokusområden:** Kommunfullmäktige formulerar fokusområden och prioriterade mål. De fastställer också kommunövergripande program och planer som innehåller mål som nämnderna ska arbeta med. De kan även ge särskilda uppdrag direkt till en nämnd eller styrelse.
- 2) **Utvecklingsmål:** Nämnder och styrelser formulerar utvecklingsmål med tillhörande indikatorer som har sin utgångspunkt i fullmäktiges fokusområden.
- 3) **Verksamhetsmål eller aktiviteter:** Förvaltningar och bolag beslutar om aktiviteter eller verksamhetsmål med utgångspunkt i nämndens utvecklingsmål.

Indikatorer, även kallade nyckeltal, används av tjänstemän och politiker för att följa upp måluppfyllelse och effektivitet. Det finns två typer av indikatorer:

⁵ Version februari 2020, ikraft 2020-02-28

- ▶ **Styrande indikatorer** beslutas av respektive nämnd och ska mäta att utvecklingen går i enlighet med målen för verksamheten. Dessa beslutas för det kommande året och följs upp i delårsrapporter och årsanalys.
- ▶ **Följande indikatorer** syftar till att löpande följa utvecklingen inom nämndens basuppdrag. Exempel är antal belagda respektive lediga platser på ett boende. Följande indikatorer har inga mål.

Enkätresultatet visade att majoriteten av de svarande upplever i hög utsträckning eller till viss del att fullmäktiges fokusområden och mål fungerar som styr signaler för verksamheten. Av resultatet kunde vi utläsa att det kan finnas en viss osäkerhet hos nämnderna och kommunstyrelsen i hur nämndens utvecklingsmål ska uppnås, samtidigt som majoriteten också anser att utvecklingsmålen inte avviker från de av fullmäktiges fastställda fokusområden och prioriterade mål.

Majoriteten av de intervjuade uppger att styrmodellen är tydlig. Det framkom även att det vore önskvärt att låta de senaste förändringarna i styrmodellen implementeras innan ytterligare förändringar sker. Kommunstyrelsen och nämnderna har fastställt egna utvecklingsmål och tillhörande indikatorer som finns beskrivna i deras verksamhetsplaner. Samtliga utvecklingsmål är kopplade till något av kommunfullmäktiges fokusområden. Det finns utvecklingsmål som nämnderna inte fullt ut råder över men ändå väljer att styra mot. Majoriteten av valda indikatorer är mätbara. Det finns dock indikatorer som inte är mätbara eller som saknar ingångsvärden eller som enbart mäts en gång per år.

Kommunens IT-stöd Stratsys används inte av samtliga nämnder i deras målstyrningsarbete. I Stratsys kan förvaltningens egna mål och aktiviteter följas upp som ska bidra till att uppnå nämndens utvecklingsmål som i sin tur ska bidra till kommunfullmäktiges fokusområden. För de nämnder/förvaltningar som inte använder Stratsys i målarbetet finns inte verksamhetsmål och aktiviteter samlad i ett dokument/system.

Stöd i målstyrningsarbetet

Av intervjuer framgår att det finns ett utvecklingsråd där representanter från samtliga förvaltningars ledningsgrupper ingår. Rådet har varit referensgrupp för sammanställningen av *Så gör vi i Lund*. Genom denna grupp når utvecklingschef ut till nämnderna som operativt stöd avseende arbete med målformulering och uppföljning.

Den övergripande måluppfyllelsen följs upp genom delårsrapporter och årsredovisningar, där det framgår hur nämnderna arbetat med målen. Nämnderna kan även kallas in för diskussion kring måluppfyllelsen till kommunstyrelsen. Det finns därutöver forum där förvaltningsdirektörer möts och ordförandeträffar, där bland annat mål diskuteras. Som en del av budgetprocessen bjuds nämndpresidier in två gånger per år för att prata om mål gemensamt. Kommunkontoret svarar för att upprätta alla mallar som ska användas under processen. Enhetliga mallar bidrar till en enhetlig rapportering till nämnderna, kommunfullmäktige och intressenter.

Av intervjuerna med nämndpresidierna framställs en bild av att behovet avseende mer samordning från kommunstyrelsen inte är enhetlig. Byggnadsnämnden upplever inte att det finns behov av mer samordning medan miljönämnden, socialnämnden och barn- och skolnämnden upplever att de har behov av mer samordning. Det som saknas uppges vara forum för att diskutera den övergripande analysen och nämndens uppdrag tillsammans med kommunstyrelsen.

3.2.2. Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen inte fullt ut har säkerställt att arbetsformer och uppföljning av målarbetet sker enligt styrmodellen. Vi grundar vår bedömning på:

- att den decentraliserade målstyrningen kräver en god och tydlig dialog mellan kommunstyrelsen och nämnderna, för att säkerställa att målstyrningen fungerar på önskvärt sätt. Granskningen visar att vissa av nämnderna saknar samordning från kommunstyrelsen avseende övergripande analys av målarbetet, vilket vi ser som en brist.
- att Stratsys inte har implementerats fullt ut. Här anser vi att kommunstyrelsen bör ha en stödjande roll för att säkerställa att Stratsys implementeras och används fullt ut i arbetet. Med hjälp av ett IT-stöd blir den röda tråden från kommunfullmäktiges fokusområden till nämndernas och förvaltningarnas verksamhetsplaner mer tydlig. När uppföljningen väl sker genom systemet kan det bidra till att analysarbetet och bedömningen av måluppfyllelsen blir enklare.

Nämnderna har i hög utsträckning formulerat utvecklingsmål som kan fungera som styrsignaler till verksamheterna. Det framgår även att vissa nämnders verksamhetsplaner på ett tydligt sätt visar hur nämndernas verksamheter arbetar mot fokusområdena, utöver de utvecklingsmål som nämnden själva har satt. Vi kan konstatera att nämnderna har kommit olika långt i hur väl styrmodellen är implementerad i verksamheten, likaså hur långt de har kommit vad gäller implementeringen av Stratsys.

Även om målen till stor del är tydliga och har mätbara indikatorer finns det mål som nämnderna fullt ut inte har rådighet över. Det är en avvägning som kommunstyrelsen och nämnderna bör göra om nämnden bör ha mål där de inte kan styra över resultatet. Vi rekommenderar att man i största möjliga mån formulerar mål som ligger inom nämndens mandat att påverka.

3.3. Hantering av delegation

I detta avsnitt beskrivs en sammanfattning av gjorda iakttagelser och bedömning som avser Delrapport 2 – hantering av delegation. För att ta del av mer ingående information hänvisar vi er till delrapporten.

3.3.1. Iakttagelser

Vid en översiktlig genomgång av kommunstyrelsen och nämndernas delegationsordningar noterar vi att de inte följer samma struktur utan har olika rubriksättningar och rubrikordningar samt innehåll. Av kommunstyrelsens och byggnadsnämndens delegationsordningar framgår att samtliga beslut fattade med stöd av delegation ska anmälas till kommunstyrelsen/nämnden. Av miljönämndens delegationsordning framgår inte om samtliga beslut fattade med stöd av delegation ska anmälas. Detta tydliggörs dock i miljönämndens rutin för anmälan av beslut enligt delegation. De beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt. Det framgår dock inte hur det ska protokollföras särskilt. Enligt barn- och skolnämndens och socialnämndens delegationsordningar ska beslut anmälas så fort som möjligt. I delegationsordningarna framgår inga ställda formkrav för vilken information som ska rapporteras vad gäller beslut fattade på delegation. Barn- och skolnämnden har tagit fram en rutin och blankett som beskriver tillvägagångssätt samt vilken information avseende besluten som ska lämnas till skolkontoret.

Vår granskning av anmälda delegationsbeslut visar att vid anmälan anges ingen hänvisning till delegationsordningarna som specificerar vilket ärende eller vilken ärendegrupp besluten avser. I listorna anges ärendemening/ärendetyp/ärende, och vid vår jämförelse med

delegationsordningarna kan vi härleda med vilken beslutsrätt besluten har fattats. Under den granskade perioden är detta genomgående i samtliga listor över delegationsbeslut som anmäls till kommunstyrelsen och nämnderna förutom barn- och skolnämnden. Detta försvårar möjligheten att få en överblick över vilka delegationsbeslut som har tagits samt identifiera om det finns grupper av beslut som inte har rapporterats. Vad gäller barn- och skolnämnden används index delvis vid anmälan av delegationsbeslut. Vid sakgranskning framkom att barn- och skolnämndens delegationsbeslut som saknar indexhänvisning är beslut tagna av skolkontoret, men att besluten är sökbara i ärendehanteringssystemet W3D3. Detta uppges vara en ny arbetsmodell som kommer införas i hela förvaltningen för att effektivisera och kvalitetssäkra redovisningen.

Av intervjuerna framkom att varken kommunstyrelsens eller nämnderna genomför några kontroller av att samtliga beslut anmäls. Det finns rutiner/etablerat arbetssätt för att registrera/lämna in delegationsbeslut inför anmälan till nämnderna och kontroller sker att informationen i de inlämnade besluten är korrekt. Barn- och skolförvaltningen har inlett ett arbete gällande översiktlig, årlig uppföljning/kontroll av delegationsbeslut för att kunna upptäcka brister. Det vill säga brister i form av att samtliga beslut som tagits inte redovisas till nämnden. Det finns dock inte en skriftlig rutin på plats ännu. Miljönämnden har tidigare år haft kontrollmoment i sin internkontrollplan kopplat till hantering av delegation. Socialnämndens myndighetsutskott väljer slumpmässigt ut mellan 6–8 individärenden vars beslut är fattade på delegation, för redovisning vid myndighetsutskottets nästa sammanträde. Denna uppföljning är till för att gå igenom handläggningen av ärendena. I övrigt görs ingen kontroll på att alla beslut anmäls.

Miljönämnden och barn- och skolnämnden har med anledning av pandemin ändrat i sina delegationsordningar. Beslutet om tillägg till barn- och skolnämndens delegationsordning var ett ordförandebeslut. Ordförande har rätt att enligt KL 6 kap 39 § ta beslut i ärenden som anses brådskande, varpå nämndens avgörande i frågan inte kan inväntas. Vad som utgör ett brådskande beslut är inte definierat ytterligare, utan avgörs från fall till fall⁶. Granskningen visar att kommunstyrelsen och samtliga nämnder förutom byggnadsnämnden, har fattat beslut relaterade till pandemin. Vidare har det fattats ordförandebeslut i kommunstyrelsen, barn- och skolnämnden samt socialnämnden som är relaterade till pandemin.

3.3.2. Bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens och nämndernas hantering av delegationsbeslut till viss del är tillräcklig. Vi bedömer det som en brist att det saknas formkrav som redogör för innehåll i anmälan samt att det i redovisningen inte framgår hänvisning till delegationsordningen. Detta medför svårigheter att följa upp vilka beslut som tas på delegation under en tidsperiod. I vissa fall saknas det även diarienummer och information om vem som tagit beslutet i anmälan till kommunstyrelsen, vilket vi bedömer vara en brist.

Kommunstyrelsen och nämndernas delegationsordningar skiljer sig åt utifrån att de inte följer samma struktur. Vi anser att gemensamma delar inom delegationsordningarna hade kunnat följa samma struktur, i syfte att förenkla insyn i vilka beslut som tas på delegation. Samtliga nämnder och kommunstyrelsen har fastställt formkrav i deras delegationsordning avseende hur beslut tagna på delegation ska anmälas till nämnden. Vad gäller miljönämndens delegationsordning framgår inte hur beslut som inte ska anmälas ska protokollföras särskilt. Ingen av nämnderna eller kommunstyrelsen har fastställt vilken information redovisningen av delegationsbesluten ska innehålla. Kommunstyrelsen och nämnderna bör fastställa vilken

⁶ Se högsta förvaltningsdomstolen mål 2016:74

information avseende fattade delegationsbeslut som de finner är nödvändigt att ta del av för deras uppföljning.

Coronapandemin har ur flera aspekter ställt krav på kommunens förmåga att ta snabba beslut och i flera ärenden har det krävts ordförandebeslut då det inte gått att invänta nästa nämndsammanträde. Att samordna eller stänga enheter på grund av personalbortfall kan rimligtvis anses vara ett brådskande beslut. Vi ställer oss tveksamma till att ändringar eller tillägg i delegationsordningen kan anses vara brådskande beslut som ska tas av ordförande. SKR har även gjort bedömningen att det inte anses vara lämpligt att delegera beslutanderätten avseende delegationsordningen till ordförande. Detta då antagande av delegationsordning bör anses utgöra ett sådant ärende som omfattas av delegeringsförbud enligt paragrafens första punkt – ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. SKR rekommenderar även att ordförande i ett sådant fall utnyttjar rätten att tillkalla ett sammanträde i enlighet med kommunallagen 6e kap. 23 §.

Utifrån att samtliga ordförandebeslut anmälts vid kommunstyrelsens/nämndernas nästkommande sammanträde, bedömer vi att det har hanterats korrekt.

4. Sammanfattande bedömning

Kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning av verksamheten kan sammantaget bedömas vara tillräcklig. Det finns dock områden som behöver utvecklas såsom målstyrningsarbetet och hanteringen av delegation. Det finns även ett fortsatt behov av att föra dialog och utveckla rutiner för informationsflödet samt tydliggöra förväntningarna mellan förvaltning och nämnd/kommunstyrelse.

Revisionsfrågor	Svar
Genomför kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig styrning och uppföljning av verksamheten?	Delvis. Kommunstyrelsen och nämnderna genomför sin styrning och till stor del sin uppföljning enligt plan.
Finns någon dokumenterad eller uttalad samarbetsstrategi mellan kommunstyrelsen/nämnderna och deras förvaltningar?	Nej, det finns ingen dokumenterad samarbetsstrategi. Samarbetet och utvecklingen av den sker muntligt och genom upprättade rutiner.
Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna en tillräcklig insyn i och uppföljning av förvaltningens arbete?	Ja, sammantaget kan sägas att kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer insyn i och uppföljning av förvaltningens arbete. Det finns utrymme för att utveckla formerna samt säkerställa att samtliga ledamöter upplever att de får tillgång till den information som de är i behov av för att kunna styra och följa verksamheten.
Har kommunstyrelsen säkerställt att arbetsformer och uppföljning av målarbetet sker enligt styrmodellen?	Delvis, den horisontella styrningen gör att kommunens målstyrningsarbete är decentraliserat, vilket innebär att nämnderna till stor del är självständiga i sitt arbete. Däremot har inte kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig struktur för dialogen samt att Stratsys inte är fullt ut implementerat.
Har kommunstyrelsen och nämnderna brutit ned de övergripande målen så att de fungerar som styrsignaler till verksamheten?	Delvis, nämnderna har i hög utsträckning formulerat utvecklingsmål som kan fungera som styrsignaler till verksamheterna. Vissa nämnders verksamhetsplaner visar på ett tydligt sätt hur nämndernas verksamheter arbetar mot fokusområdena, utöver de utvecklingsmål som nämnden själva har satt.
Har kommunstyrelsen och nämnderna fattat beslut om formerna för anmälan av delegationsbeslut?	Delvis, genom att alla beslut (förutom miljönämnden då vissa kan protokollföras särskilt) ska anmälas. Dock har ingen av de granskade nämnderna eller kommunstyrelsen fastställt vilken information som ska delges gällande beslut som fattats på delegation.
Har kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordning ändrats med anledning av pandemin?	Ja. Miljönämnden och barn- och skolnämnden har med anledning av pandemin ändrat i sina delegationsordningar.
Har det fattats beslut relaterat till pandemin? <ul style="list-style-type: none"> • Är besluten fattade av nämnden? • Är besluten fattade på delegation? 	Ja, kommunstyrelsen och samtliga nämnder förutom byggnadsnämnden, har fattat beslut relaterade till pandemin. Ordförandebeslut som är relaterade till pandemin har fattats av ordförande i kommunstyrelsen, barn- och skolnämnden samt socialnämnden.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ fortsatt föra en dialog kring hur samarbetet mellan nämnd och förvaltning ska fungera, samt
- ▶ vid behov dokumentera hur samarbetet ska fungera.

Utifrån granskningsresultatet av målstyrningsarbetet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ utveckla sin samordnande roll gentemot nämnderna avseende målarbetet, samt
- ▶ säkerställa att Stratsys implementeras kommunövergripande för att skapa en likvärdig styrning och för att ge stöd i processen.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ fortsatt arbeta för att stärka kopplingen mellan utvecklingsmålen, valda indikatorer, verksamhetens mål och aktiviteter, samt
- ▶ synliggöra hur program och policys förankras i målstyrningsarbetet.

Utifrån granskningsresultatet av hantering av delegation rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ fastställa formkrav för vilken information som ska framgå vid anmälan,
- ▶ säkerställa att samtliga beslut anmäls, samt
- ▶ upprätta kontroller för att se till att samtliga beslut anmäls.

Lund den 9 december 2020

Negin Nazari
EY

Imelda Bengmark

Stella Säfström

Anna Färdig
EY

Hanne Höglund Rydén

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade:

- ▶ Mattias Horrdin, 1:e vice ordförande barn- och skolnämnden
- ▶ Mia Honeth, ordförande barn- och skolnämnden
- ▶ André Levin, ekonomichef barn- och skolförvaltningen
- ▶ Serene Rosberg, verksamhetschef grundskola barn- och skolförvaltningen
- ▶ Linda Abrahamsson, chef kvalitet- och myndighetsavdelningen barn- och skolförvaltningen
- ▶ Jytte Lindborg, skoldirektör
- ▶ Linus Andersson, utredare barn- och skolförvaltningen
- ▶ Aleksandra Rodenkrans Hagström, verksamhetschef medicinsk & psykologiska delen av elevhälsan barn- och skolförvaltningen
- ▶ Börje Hed, 1:e vice ordförande byggnadsnämnden
- ▶ Klas Svanberg, ordförande byggnadsnämnden
- ▶ Hans Juhlin, stadsbyggnadsdirektör
- ▶ Anna Vroland, administrativ chef stadsbyggnadskontoret
- ▶ Lena Bråberg Svensson, controller stadsbyggnadskontoret
- ▶ Philip Sandberg, kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Fredrik Ljunghill, 1:e vice ordförande kommunstyrelsen
- ▶ Anders Almgren, 2:e vice ordförande kommunstyrelsen
- ▶ Christoffer Nilsson, kommundirektör
- ▶ Carin Hillåker, biträdande kommundirektör
- ▶ Mattias Hedenrud, utvecklingschef kommunkontoret
- ▶ Göran Wallén, ordförande socialnämnden
- ▶ Annika Pettersson, socialdirektör
- ▶ Johan Larsson Boström, chef resurs & utveckling socialförvaltningen
- ▶ Filippa Mellbourn, ekonomichef socialförvaltningen
- ▶ Gustav Lundblad, ordförande miljönämnden
- ▶ Lars V Andersson, 1:e vice ordförande miljönämnden
- ▶ Eleni Rezaii Liakou, 2:e vice ordförande miljönämnden
- ▶ Björn Berséus, miljödirektör
- ▶ Stefan Andersson, förvaltningssamordnare miljöförvaltningen

Medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Abdelhak Elhachimi, förtroendevald revisor
- ▶ Elena Kuleshova, förtroendevald revisor

Dokument:

- ▶ Barn- och skolnämnden:
 - Verksamhetsplan 2020
 - Årsanalys 2019
 - Årsplanering 2020
 - Nämndprotokoll
- ▶ Byggnadsnämnden
 - Verksamhetsplan 2020
 - Årsanalys 2019
 - Nämndprotokoll
- ▶ Kommunstyrelsen
 - Årshjul kommunkontoret
 - Delårsrapport augusti 2019
 - Verksamhetsplan med internbudget 2020
 - Årsanalys 2019
 - Kommunstyrelsens protokoll
- ▶ Miljönämnden
 - Verksamhetsplan med internbudget 2020
 - Årsanalys 2019
 - Delårsrapport augusti 2019
 - Månadsrapport februari 2020
 - Lathund nämndadministration
 - Årsplan 2020
 - Nämndprotokoll
- ▶ Socialnämnden
 - Verksamhetsplan och internbudget 2020
 - Årsanalys
 - Nämndprotokoll
 - Månadsstatistik försörjningsstöd juli 2020
 - Helårsstatistik 2019
- ▶ Kommunövergripande
 - Ekonomi- och verksamhetsplan med budget för 2021–2023
 - Årsredovisning 2019
 - Budget 2020
 - Handboken så gör vi i Lund

Bilagor:

- ▶ Delrapport 1 – Målstyrning
- ▶ Delrapport 2 – Hantering av delegation