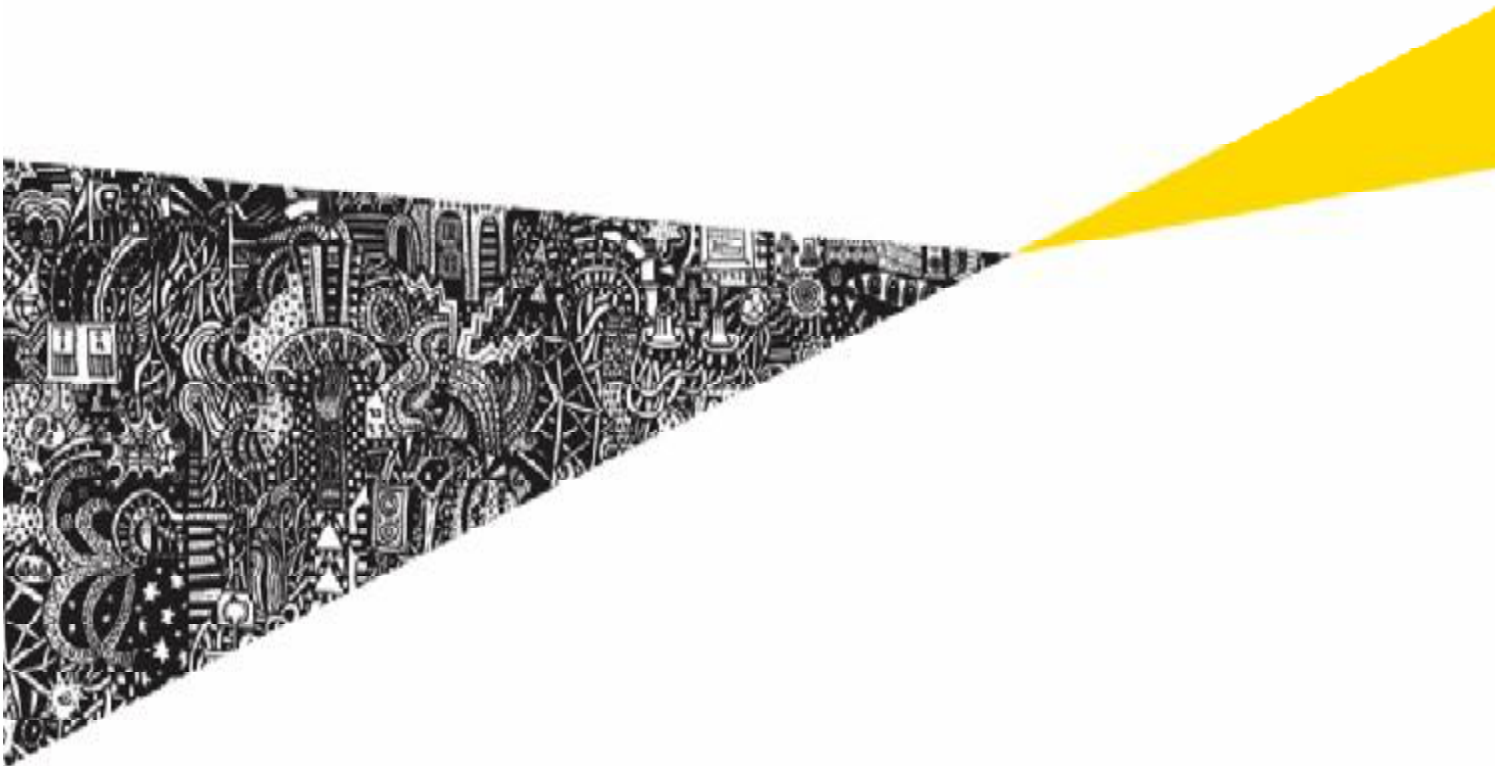


Jönköpings kommun

Granskning av styr- och ledningssystem



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte	4
1.3. Avgränsning.....	4
1.4. Metod	4
1.5. Utgångspunkter	5
2. Kommunens styrmodell.....	6
2.1. Styrprinciper	6
2.2. Förnyad budgetprocess	6
2.3. Målarbete.....	7
2.4. Kommentarer	7
3. Styr signaler från kommunfullmäktige.....	8
3.1. Kommunprogram	8
3.2. VIP.....	8
3.3. Ljuset vid Vättern	9
3.4. Program, policys och riktlinjer	9
3.5. Styr signaler till specifika verksamheter	10
3.6. Kommentarer	10
4. Uppföljning	11
4.1. Årsredovisning	11
4.2. Delårsbokslut.....	12
4.3. Budgetuppföljning	12
4.4. Annan uppföljning av nämnderna	12
4.5. Program, policys och riktlinjer	13
4.6. Kommentarer	13
5. Nämndernas interna styrning	13
5.1. Reglementen	13
5.2. Kommunprogrammet	13
5.3. Nämndernas styrmodeller	14
5.4. Kommentarer	16
6. Ledningssystem	17
6.1. Förvaltningschefernas uppdrag.....	17
6.2. Förvaltningschefsgruppen.....	18
6.3. Utvecklingsamtal och egen utveckling.....	18
6.4. Kommentarer	18

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna har Ernst & Young genomfört en granskning av kommunens styr- och ledningssystem.

Syftet med granskningen är att belysa; omfattning och innehåll i de samlade styrsignaler som riktas till kommunens nämnder och styrelser, hur väl styrsignalerna samordnas och prioriteras, hur väl den uppföljning och återrapportering som sker knyter an till styrsignalerna, tydligheten i nämndernas åtaganden och slutligen om kommunen har ett ändamålsenligt system för fastställande och uppföljning av chefers åtaganden. Nämndernas styrning av verksamheter/enheter berörs mycket översiktligt.

Styrssystem

Den övergripande styrningen i kommunen har stort fokus på ekonomistyrning. Kommunledningen har därför initierat ett målarbete som bl. a syftar till att bredda styrningen och skapa en bättre balans mellan ekonomi- och målstyrning. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ger ett mycket stort antal styrsignaler till nämnderna. På uppdrag av stadsdirektören görs nu en inventering och översyn av samtliga policys för att bl. a se om alla policys är nödvändiga.

Kommunen har ett utvecklat system för uppföljning av ekonomi samt för målen för god ekonomisk hushållning. Eftersom ekonomistyrningen är mer utvecklad än styrningen utifrån andra perspektiv, är också den ekonomiska uppföljningen mer utvecklad än uppföljningen av direktiv som inte är av ekonomisk natur.

Nämnderna har arbetat systematiskt för att utveckla styrningen och de har kommit olika långt i detta arbete. Nämnderna har dock kommit längre än kommunledningen i att skapa ändamålsenliga styrmodeller och förtydliga hur styrningen ska gå till. De har valt olika styrmodeller, gemensamt är att nämnderna försöker minska antalet mål och att de behandlar flera perspektiv i sin styrning. Kommunprogrammet har en stark styreffekt, det ligger till grund för nämndernas målformuleringar.

De initiativ som kommunledningen tagit för att utveckla styrningen är viktiga. Det finns behov av att både bredda och vässa den kommunövergripande styrningen. Följande rekommendationer ges till det fortsatta arbetet:

- Förtydliga och dokumentera kommunens styrmodell på ett kortfattat och pedagogiskt sätt.
- Se över och uppdatera styrprinciperna så att de anpassas till den förnyade budgetprocessen och det påbörjade målarbetet.
- Kommunprogrammet är omfattande och innehåller en blandning av direktiv på kort och lång sikt samt direktiv som rör en eller alla verksamheter. Ur styrsynpunkt finns förtjänster med att styrsignalerna i kommunens viktigaste styrdokument har en enhetlig karaktär och att antalet styrsignaler inte blir alltför många. Sambandet mellan Kommunprogrammet och budgeten bör stärkas, d.v.s. det bör stå klart vilka resurser som avsätts för att genomföra ambitionerna i Kommunprogrammet.
- Koncentrera kommunfullmäktiges direktiv till nämnder och styrelser. Se över karaktären på de centrala styrdokumenterna och klargöra hur de förhåller sig till och kompletterar varandra.

- Minska antalet policys. Fastställ vilka kategorier av styrdokument som ska finnas samt vem som beslutar om respektive kategori. När ett styrdokument antas, besluta hur länge det löper. Låt alla styrdokument vara tillgängliga på ett ställe på intranätet.
- Säkerställ att de mål som tas fram, i det kommungemensamma målarbetet, fångar väsentliga värden som ska skapas för brukare och medborgare, d v s målen bör ta fasta på verksamhetens kärnuppdrag.
- Klargör redan i planeringsfasen vilken måluppfyllelse som bedöms vara möjlig att uppnå med tilldelade resurser. Klargör också nämndernas åtaganden i förhållande till Kommunprogrammet i budgetprocessen.
- Överväg att ytterligare tidigarelägga beslut om VIP. Det är viktigt att nämnder och verksamheten på olika nivåer har god tid att arbeta fram verksamhetsplaner och detaljbudget så att dessa kan fastställas innan året inleds.
- Utveckla uppföljningen av Kommunprogrammet. Med dagens uppföljningar är det svårt att se hur långt nämnder och styrelser kommit i att förverkliga programmet.
- Utveckla återrapporteringen till kommunfullmäktige av måluppfyllelsen av de nämndspecifika målen. Målen delges kommunfullmäktige med VIP varför måluppfyllelsen bör rapporteras till kommunfullmäktige.
- Sambandet mellan årsredovisningen och VIP bör stärkas. Årsredovisningen bör vara ett tydligt "svar" på VIP.
- Nämndernas verksamhetsberättelser bör ha en enhetlig struktur och likartad utformning.
- Det bör finnas en plan för uppföljning av de andra centrala styrdokumenterna i kommunen (utöver Kommunprogrammet och VIP). Idag är uppföljningen av flera styrdokument bristfällig.

Ledningssystem

Nämndernas delegationsordningar är tydliga och därmed har förvaltningscheferna tydliga uppdrag sett till vilken verksamhet de ska utföra.

- Formerna för överlämnande av uppdrag till tjänstemän bör vara tydliga och ske på ett sådant sätt att de som har ansvar är delaktiga. Det händer att det uppstår oklarheter när kommunalråd ger uppdrag direkt till tjänstemän som inte är underställda kommunstyrelsen.
- Förtydliga förväntningarna på förvaltningscheferna som ledare. Dessa bör bygga på de styrdokument som behandlar ledarskap i kommunen. Det är viktigt att säkerställa att dessa styrdokument är väl förankrade i organisationen.
- Säkerställ att alla förvaltningschefer har årliga utvecklingssamtal.
- Överväg att införa årliga överenskommelser med förvaltningscheferna som behandlar; uppdraget att verkställa den verksamhet nämnden är ansvarig för och bedriva överenskommet utvecklingsarbete, uppdraget som ledare samt eventuella uppdrag från stadsdirektören.
- Klargör förvaltningschefsgruppens roll samt vilka frågor som ska behandlas i detta forum. Förvaltningschefsgruppen bör utvecklas och i högre grad arbeta med strategiska frågor.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunernas verksamheter är i hög grad målstyrda. Styrningen från kommunfullmäktige till nämnder och styrelser sker genom budget- och verksamhetsplan. I Jönköpings kommun styrs nämnder och styrelser via mål i Kommunprogrammet samt verksamhets- och investeringsplanen och medel ställs till förfogande i budgetprocessen. Härutöver styrs nämnder och styrelser via olika program, planer, policys och riktlinjer. Därtill kommer den lagstiftning som reglerar kommunens olika verksamheter.

Mängden mål har en tendens att bli mycket stor i kommuner och det förekommer också att målens och de olika styrdokumentens status är oklar. Sammantaget finns risk att den totala målbilden blir så omfattande att den istället för styrning medför ostyrning. För att minska denna risk krävs en noggrann samordning av styr- och uppföljningsprocesserna i kommunen.

1.2. Syfte

Granskningen syftar till att belysa:

- omfattning och innehåll i de samlade styrsignaler som riktas till kommunens nämnder och styrelser,
- hur väl styrsignalerna samordnas och prioriteras,
- hur väl den uppföljning och återrapportering som sker knyter an till styrsignalerna,
- tydligheten i nämndernas åtaganden,
- om kommunen har ett ändamålsenligt system för fastställande och uppföljning av chefers åtaganden.

1.3. Avgränsning

Granskningen fokuserar på de samlade styrsignaler (mål, policys etc.) som ges av kommunfullmäktige till nämnder och styrelser. Nämndernas styrning av verksamheter/enheter berörs mycket översiktligt.

1.4. Metod

Granskningen baseras på styrdokument såsom budget, kommunprogram, verksamhets- och investeringsplan, policys, ledarpolicys, nämndernas måldokument, verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser m.m. Intervjuer har skett med stadsdirektör, ekonomichef, socialdirektör, skoldirektör, teknisk direktör, fritidsdirektör och miljöchef. Vid intervjun på tekniska förvaltningen deltog två utvecklingssamordnare och vid miljöförvaltningen deltog nämndsekreteraren som också är ekonomiansvarig vid förvaltningen.

1.5. Utgångspunkter

I detta avsnitt ges en kortfattad bild av vanligt förekommande förbättringsområden i styrningen i kommuner och landsting. Den bygger på erfarenheter Ernst & Young förvärvat genom granskningar av styrning i ett stort antal kommuner och landsting. Denna bild är utgångspunkt för denna granskning som syftar till att fånga statusen i styrningen i Jönköpings kommun.

Styrningen i många kommuner och landsting har utvecklats under senare år. Det finns dock fortsatta utvecklingsbehov inom flera områden.

Ett utvecklingsområde är att skapa ökad tydlighet om vad som ska uppnås med tilldelade resurser. I all skattefinansierad verksamhet ska målen för varje nämnd och styrelse stå i samklang med de politiska intentionerna med verksamheten. Målen bör uttrycka de värden som verksamheten ska skapa men målen fokuserar oftare på förändring/utveckling än det grundläggande uppdraget och de värden som ska skapas för brukare och medborgare. Det "tas ofta för givet" att nämnderna och verksamheten klarar av att uppfylla det grundläggande uppdraget på ett tillfredsställande sätt.

Kännetecknande för de mål som anger värden är att de är gränslösa till sin karaktär (t.ex. trygghet och utveckling) och att det finns ett stort utrymme att tolka målen innebörd. Det gör att målen behöver förtydligas redan i planeringsprocessen och att nämndens åtagande, d.v.s. vilken måluppfyllelse som nämnden kan förmodas uppnå med tilldelade resurser eller vilket bidrag nämnden ska ge till de kommunövergripande målen, behöver klaras ut. Detta sker inte alltid utan det är först vid årets slut som det i bästa fall framgår vilken måluppfyllelsen blev.

Det finns vidare behov av att skapa större tydlighet om vad som uppnås med tilldelade resurser. Det är inte ovanligt att måluppföljningen i första hand behandlar genomförda aktiviteter och att det saknas en bedömning av måluppfyllelsen.

Sammantaget finns en obalans i styrningen. Den ekonomiska styrningen är ofta mer genomarbetad och därmed tydligare än styrningen utifrån mål. Men också ekonomistyrningen behöver utvecklas. Den många gånger starka fokuseringen på budgethållning innebär inte med nödvändighet att resurserna används effektivt.

Ett annat utvecklingsområde handlar om mängden styrsignaler. Antalet mål i olika beslutsdokument är ofta omfattande. Styrsignaler ges vid sidan av budgeten i miljöledningssystem, program eller policys. Hur dessa relaterar till styrningen som utövas via budgeten är inte alltid klart.

För att styrdokumentet ska ge önskad styreffekt fordras att dokumentens syften och inbördes relationer klaras ut. Det är också angeläget att ledningen fastställer vilka olika kategorier av styrdokument som ska finnas. Ska det t.ex. finnas både policys och program så bör det klargöras vad skillnaden är dem emellan samt hur de kompletterar varandra. Det bör också göras klart på vilken nivå i organisationen som dessa beslutas samt med vilken frekvens de ska följas upp och revideras.

Eftersom det ytterst är människor som ska förverkliga kommunfullmäktiges direktiv och nämndernas åtaganden räcker det inte att kommunen har en ändamålsenlig styrmodell. Det fordras också ett system som klargör vilket ansvar och åtaganden chefer och medarbetare har på olika nivåer i organisationen. De krav och förväntningar som ställs på ledarna i kommunen bör vara tydliga och bidra till att kommunen uppnår sina mål.

2. Kommunens styrmodell

2.1. Styrprinciper

Jönköpings kommun har ingen dokumenterad styrmodell men det finns ett dokument som antogs av kommunfullmäktige 1999 som beskriver; övergripande styrprinciper, ekonomiska styrprinciper, styrprinciper för personalfrågor samt övriga styrprinciper. Av dokumentet framgår vilket ansvar kommunfullmäktige, kommunstyrelse samt nämnder har. Kommunstyrelsen ska leda och samordna arbetet med övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av den kommunala verksamheten och tillse att uppföljning sker till kommunfullmäktige.

Vidare framgår att Kommunprogrammet är det övergripande styrdokumentet och att det fastställs varje år av kommunfullmäktige tillsammans med de ekonomiska ramarna. Kommunprogrammet löper dock för mandatperioden vilket innebär att det antas av kommunfullmäktige vid ett tillfälle men berörs årligen i VIP. Nämndernas uppdrag är att komplettera målen i Kommunprogrammet med mål för nämndens verksamhet. Målen ska gå att mäta och följa upp. Målsättningar avseende miljö ska inarbetas i de övriga målsättningarna i VIP-arbetet, enligt dokumentet.

Avsnittet om ekonomiska styrprinciper är det mest omfattande. Där framgår att årsbudgeten fastställs tillsammans med VIP. Med utgångspunkt från tilldelad årsbudget ska nämnden upprätta en internbudget och fastställa interna riktlinjer för ekonomi- och verksamhetsstyrning. En särskild personalbudget ska upprättas.

Dokumentet är fortfarande aktuellt och beskriver hur den övergripande styrningen går till, enligt ekonomichefen. Det är dock inget dokument som nämns vid intervjuerna med förvaltningscheferna.

2.2. Förnyad budgetprocess

I december 2007 beslöt kommunfullmäktige om ändringar i budgetprocessen. Av beslutsärendet framgår att syftet med förändringen är att ge nämnder, kommunstyrelse och kommunfullmäktige bättre underlag för beredning och beslut om VIP. Större vikt ska läggas vid målstyrning och helheten i kommunens och nämndernas uppdrag. Fokus i budgetprocessen har tidigare legat på kostnader och framförallt kostnader till följd av förändringar i verksamheten.

Följsamheten till de ekonomiska ramarna behöver öka. Dialogen mellan kommunledningen och nämnderna ska därför stärkas. Majoriteten i kommunledningen ska träffa nämnd och förvaltningsledning när VIP arbetas fram för att diskutera behov och prioriteringar i verksamheten utifrån den ekonomiska ramen. Med utgångspunkt från träffarna utarbetar nämnden underlag till VIP som sedan sammanställs av stadskontoret för kommunen som helhet för vidare politiskt beslut. VIP avser en treårsperiod. Beslut om VIP kommer att fattas i oktober, d.v.s. en månad tidigare än innan.

Kommunprogrammet är fortsatt det övergripande styrdokumentet tillsammans med målen för god ekonomisk hushållning. Ett begränsat antal målsättningar för varje nämnd ska beslutas av kommunfullmäktige i samband med beslut om VIP. Målen ska ta sin utgångspunkt i Kommunprogrammet och beröra väsentliga områden i verksamheten. Målen ska sedan konkretiseras på nämnds- och verksamhetsnivå och handlingsplaner ska upprättas.

Uppföljningen ska i högre grad bygga på analys och utvärdering av verksamhetens resultat ur ett medborgar- och brukarperspektiv. Bokslutsarbetet ska omfatta en dialog mellan nämnd och kommunledning om målen och måluppfyllelsen. Resultatet av dialogen är ett viktigt underlag för kommande års budgetarbete.

2.3. Målarbete

Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens styrning har i hög grad fokuserat på ekonomistyrningen, enligt stadsdirektören och ekonomichefen. Det finns behov av att utveckla styrningen och lägga större vikt vid vad som ska åstadkommas. De mål som tagits fram för god ekonomisk hushållning behöver också utvecklas. Stadskontoret har därför initierat ett arbete som omfattar alla nämnder och som syftar till att utveckla såväl målformuleringarna som måluppföljningen.

Målarbetet har inletts med en "kick-off" för ledningsutskottet, nämndspresidier, kommunledningen och förvaltningsledningar i början av mars innevarande år. Aktiviteten genomfördes med externt stöd och innehöll grundläggande kunskap om styrning med betoning på mål och målformulering samt exempel från andra kommuner.

De intervjuade förvaltningscheferna tycker det är positivt att stadskontoret tagit initiativ till ett gemensamt målarbete och att perspektivet i kommunledningens styrning vidgas för att inte så starkt uppmärksamma ekonomin. Målarbetet behöver dock knytas ihop med det målarbete som bedrivs på nämnds- och förvaltningsnivå sedan flera år. Enligt dem har nämnderna kommit längre med att skapa en balans mellan mål- och ekonomistyrning än kommunledningen.

I samband med seminariet fick nämnderna i uppdrag att se över målen för god ekonomisk hushållning och formulera förslag till mätbara mål som ska behandlas i VIP arbetet. Målen ska omfatta en flerårsperiod, vara mätbara (d.v.s. kvantifierbara) och ta fasta på effekter. Måluppfyllelsen ska kunna jämföras över tid. Nämnderna uppmanades också att se över sina befintliga mål och skilja ut de som handlar om effekter från dem som handlar om aktiviteter.

Några av de intervjuade förvaltningscheferna upplever att uppdraget att se över målen inte är helt tydligt men samtliga har inlett översynen och korrigeringen av mål tillsammans med nämnderna.

2.4. Kommentarer

Dokumentet om kommunens styrprinciper är snart tio år gammalt. Det har en stark betoning på ekonomi och är därmed inte helt rättvisande sett till de initiativ som ledningen tagit för att utveckla styrningen. Styrprinciperna behöver uppdateras och anpassas till den förnyade budgetprocessen och det påbörjade målarbetet.

Eftersom Jönköpings kommun är en stor och komplex organisation finns det stora förtjänster med att kommunens styrmodell är dokumenterad. Kommunledningen bör därför förtydliga och dokumentera styrmodellen på ett kortfattat och pedagogiskt sätt. De intervjuade ger inte fullt ut en gemensam bild av kommunens styrmodell vilket bekräftar behovet av att denna dokumenteras. Om inte förvaltningscheferna har en gemensam bild av styrmodellen sviktar sannolikt kunskapen och samsynen om modellen på lägre nivåer i organisationen.

Den övergripande styrningen har haft en slagsida åt ekonomi och styrningen utifrån olika perspektiv har inte varit tillräckligt samordnad. De initiativ som kommunledningen tagit för att bredda styrningen och skapa en bättre balans mellan ekonomi- och målstyrning är därför mycket viktiga. Om de mål, som nu arbetas fram, fångar väsentliga värden sätts kärnverk-

samheten i fokus och sambandet mellan mål- och ekonomistyrningen blir tydligare och starkare.

En viktig del i det fortsatta arbetet är att redan i planeringsfasen klara ut vilken måluppfyllelse som bedöms vara möjlig att uppnå med tilldelade resurser. Sett till Kommunprogrammets dignitet bör också nämndernas åtaganden i förhållande till programmet klaras ut, dels för att säkerställa att nämnderna tolkat sitt uppdrag som avsett, dels för att tillse att alla delar i programmet omhändertas.

Om förväntad måluppfyllelse och nämndernas åtaganden i förhållande till Kommunprogrammet förtydligas finns bra utgångspunkter för uppföljning och utvärdering. Det gör det också lättare att relatera resursernas storlek till "vad man får ut" från respektive verksamhet och verksamhetsområde.

Med de forum för dialog, mellan majoriteten i kommunledningen och nämnderna, som tillskapats med den nya budgetprocessen finns goda förutsättningar för dialog om måluppfyllelse och nämndernas åtaganden.

Beslut om VIP har tidigare lagts en månad med den förnyade budgetprocessen. Det bör övervägas om rambeslut kan fattas tidigare än så. Det är viktigt att nämnder och verksamheten på olika nivåer har god tid att arbeta fram verksamhetsplaner och detaljbudget så att dessa kan fastställas innan året inleds.

3. Styr signaler från kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ger en rad styr signaler till nämnderna. Nedan beskrivs kortfattat de centrala styrdokumentet.

3.1. Kommunprogram

Kommunprogrammet har arbetats fram av majoriteten och antagits av kommunfullmäktige. Det gäller för mandatperioden 2007 – 2010. Ambitionerna kommuniceras under rubrikerna; god hushållning, positiv utveckling och goda möjligheter i hela kommunen, hållbar utveckling, livslångt lärande samt goda livsvillkor. Karaktären på innehållet i programmet är varierande. Det framgår vad som ska vara vägledande för utvecklingen men det finns också ett antal konkreta aktiviteter och åtgärder. Exempelvis framgår vilket resursfördelningssystem som ska tillämpas i en specifik verksamhet samt hur uppföljning ska ske inom ett annat område. Vissa ambitioner rör alla verksamheter medan andra berör en enskild nämnd. Det 12-sidiga dokumentet innehåller ett mycket stort antal viljeyttringar.

Intervjuerna bekräftar, det som framgår i styrprinciperna från 1999, att Kommunprogrammet är det mest centrala styrdokumentet i kommunen.

Enligt de intervjuade finns det ambitioner i Kommunprogrammet som inte går att uppfylla. Ett exempel är målet om "tyst asfalt". För att det ska få önskad effekt måste man köra minst 70 km/h vilket inte är möjligt i tätort.

3.2. VIP

Det styrdokument som jämte Kommunprogrammet har störst betydelse är Verksamhets- och investeringsplanen som löper för en treårsperiod. VIP innehåller direktiv och ekonomiska ramar samt det aktuella Kommunprogrammet.

I det inledande avsnittet återknyts till Kommunprogrammet och dess rubriker. Här görs vissa kompletteringar till och preciseringar av Kommunprogrammet inom områden där majoriteten vill se förändring. Ett exempel är ofrivilliga deltider. I Kommunprogrammet framgår att ofrivilliga deltider ska motverkas. I VIP 2008-2010 sägs att ofrivilliga deltider inte får förekomma vid utgången av 2010.

VIP innehåller investeringsplan (med motivering), resultatplan, finansieringsplan och balansplan, resultat och finansieringsbudget, personalomkostnader samt arvoden till förtroendevalda.

Nämndernas anslag är uppdelat på verksamhetsområden. Förändringar i budget under perioden redovisas särskilt. Här framgår vilka verksamheter/aktiviteter som fått ökade eller minskade anslag. Nämndsavsnitten innehåller verksamhetsbeskrivningar, mål som nämnderna fastställt för verksamheten samt verksamhetsmål som i huvudsak behandlar volymer. Effektiviseringskraven på nämnden redovisas i kronor men det framgår inte vilka åtgärder som ska vidtas för att genomföra effektiviseringen.

Som framkommit ovan är nämnderna engagerade och bidrar med underlaget till VIP.

3.3. Ljuset vid Vättern

I Ljuset vid Vättern tecknas Jönköpings framtid och den vision som ska vara vägledande för utvecklingen till 2010. Programmet, som antogs av kommunfullmäktige år 2000, arbetades fram av förvaltningscheferna. Den önskade utvecklingen summeras under profilområdena:

- För hela regionens utveckling
- För kommunikation, handel och möten mitt i regionernas Sverige
- För kompetens, utveckling och entreprenörskap
- För kultur och upplevelser

Jönköping ska också kännetecknas av att vara en kommun med mångfald. Här tas hållbarhetsfrågor upp utifrån ett socialt-, ekonomiskt- och ekologiskt perspektiv. Kommunens roll som motor i en av landets tillväxtregioner poängteras.

Sammantaget innehåller dokumentet ett stort antal ambitioner och viljeyttringar.

Det är endast vid en intervju med en förvaltningschef som detta dokument framhålls som ett viktigt styrdokument.

3.4. Program, policys och riktlinjer

Kommunen har ett mycket stort antal policys, program och riktlinjer. Informationschefen har nyligen fått i uppdrag av stadsdirektören att göra en inventering och en förteckning över alla policys och riktlinjer. Vi har tagit del av sammanställningen, som än så länge är ett arbetsmaterial. Den innehåller 259 styrdokument. Där det finns uppgift framgår att styrdokumentet antagits av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen men den informationen saknas för flera dokument. Styrdokumentet har antagits under perioden 1990 till 2007.

Flera av styrdokumentet finns tillgängliga på intranätet, några finns i PA-handboken och vissa finns i särskilda handböcker för verksamheter, t.ex. för äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen. För ett antal styrdokument framgår inte i sammanställningen var de finns tillgängliga.

Vid intervjuerna med förvaltningscheferna framgår att de inte har någon uppfattning om hur många aktuella styrdokument som finns annat än att de är många. Det är inget av dessa dokument som lyfts fram som särskilt betydelsefullt, däremot konstaterar ett par av de intervjuade att personalpolitiska programmet och chefpolicyn är exempel på dokument som borde vara levande och vägledande. Dessa är dock inte förankrade i verksamheten vilket sannolikt gäller fler av styrdokumenterna, enligt de intervjuade. Förvaltningscheferna utgår ifrån att alla aktuella dokument finns på intranätet så att alla chefer kan ta del av dem vid behov. Ett par av dem upplever att det råder viss förvirring och oklarhet i verksamheterna om vilka policys som gäller.

Det finns motstridigheter mellan vissa styrdokument, enligt de intervjuade. Ett exempel som nämns är miljöprogrammets skrivningar om miljöfordon och bilpolicyn.

Vare sig stadskontoret eller förvaltningscheferna genomför särskilda aktiviteter för att säkerställa att styrdokumenterna åtföljs. Vissa dokument har dock ett starkt genomslag i verksamheten. Ett av dem är riktlinjerna för den interna kontrollen. Det genomförs årligen aktiviteter i enlighet med dessa.

3.5. Styr signaler till specifika verksamheter

Kommunfullmäktige ger också särskilda styr signaler till vissa verksamheter. Ett exempel är skolplanen. Varje kommun är skyldig att upprätta en skolplan som ska antas av kommunfullmäktige. Jönköping har två skolplaner, en för gymnasienämndens ansvarsområde samt en för skol- och barnomsorgsnämndens ansvarsområde. Skolplanerna antogs 1999.

Det finns ingen sammanställning över vilka styrdokument som kommunfullmäktige antagit för specifika verksamheter varför det är oklart hur många dessa är.

3.6. Kommentarer

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ger ett mycket stort antal styr signaler till nämnderna.

Kommunprogrammet är omfattande. Som redan kommenterats innehåller det en blandning av långsiktiga direktiv som anger en inriktning, respektive direktiv som är mycket konkreta och handfasta. Det finns direktiv som berör alla eller flertalet verksamheter, respektive sådana som rör enskilda verksamhetsområden. Ur styrsynpunkt finns förtjänster med att styr signalerna i kommunens viktigaste styrdokument har en enhetlig karaktär och att antalet styr signaler inte blir alltför många. Sambandet mellan Kommunprogrammet och budgeten bör också stärkas, d.v.s. vilka resurser som avsätts till att genomföra ambitionerna i Kommunprogrammet.

Också VIP är ett mycket omfattande dokument. Det innehåller t.ex. nämndernas mål för verksamheterna. Formellt beslutar inte kommunfullmäktige om dessa mål men eftersom de ingår i VIP delges de kommunfullmäktige. Det innebär att kommunfullmäktige beslutar om samt får ta del av ett mycket stort antal mål.

Ljuset vid Vättern är ett centralt styrdokument som även det innehåller en mängd olika direktiv.

Kommunfullmäktiges direktiv till verksamheterna vinner på att koncentreras och de centrala styrdokumentens karaktär bör ses över. Vidare bör det klargöras hur styrdokumenterna förhåller sig till och kompletterar varandra.

Det kommungemensamma målarbetet som inletts är viktigt och ett steg i rätt riktning. Det är angeläget att säkerställa att de mål som nu tas fram fångar väsentliga värden som ska skapas och därmed själva kärnan i de kommunala verksamheterna. Det finns alltför många exempel på kommuner där kravet på mätbarhet i så hög grad varit styrande för målformuleringen att målen inte belyser det som är mest väsentligt utan det som lättast går att mäta. Kvantifierbarhet och väsentlighet kan sammanfalla men gör inte alltid det.

Initiativet att göra en inventering av policys program etc. är lovt. Antalet policys i kommunen är mycket stort och bör minskas. Kommunledningen bör fastställa vilka kategorier av styrdokument som ska finnas samt vem som beslutar om respektive kategori. En tydlig åtskillnad bör göras mellan styrdokument som handlar om kommunen som ort (t.ex. Ljuset vid Vättern) respektive styrdokument som handlar om kommunen som koncern. De senare kan med fördel delas upp i styrdokument som handlar om värderingar och förhållningssätt (dessa benämns ofta policys i kommunen) respektive sådana som syftar till att säkerställa ett enhetligt agerande (riktlinjer är en vanligt förekommande benämning för dessa).

När ett styrdokument antas bör det fastställas hur länge det löper. Det innebär inte att alla styrdokument måste ersättas med nya när de löper ut men det måste prövas om de har fortsatt relevans eller om de ska omarbetas. Vidare bör alla styrdokument vara tillgängliga på ett ställe på intranätet.

4. Uppföljning

4.1. Årsredovisning

Årsredovisningen är det centrala uppföljningsdokumentet. Den innehåller fyra delar. Den första delen avser förvaltningsberättelsen för kommunen och koncernen där bl.a. en ekonomisk översikt ges, god ekonomisk hushållning kommenteras och en kortare uppföljning till Kommunprogrammet görs. Den andra delen behandlar kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas verksamheter. De två sista delarna presenterar sifferuppgifter för kommunen och koncernen.

Samtliga målsättningar för god ekonomisk hushållning behandlas i årsredovisningen och uppföljning/kommentar för varje målsättning görs på ett strukturerat och tydligt sätt. I något fall saknas en slutsats/bedömning om målen uppfyllts. I de fall det kommenteras att målet inte är uppfyllt finns ingen konsekvensanalys och förslag till åtgärd för hur målet ska kunna uppfyllas.

I avsnittet om Kommunprogrammet beskrivs viktiga aktiviteter som genomförts sorterade under Kommunprogrammets rubriker. Det görs ingen återkoppling till samtliga direktiv i programmet.

Årsredovisningen innehåller en sammanfattning av respektive nämnds verksamhetsberättelse. Varje nämnd disponerar en till två sidor. Av direktiven från stadskontoret framgår vad nämnderna ska redovisa. För år 2007 skulle verksamhetsberättelserna i årsredovisningen innehålla; måluppfyllelse/god ekonomisk hushållning, ekonomiskt resultat, viktiga händelser, medarbetare, miljöredovisning (bl.a. målen för Agenda 21), nyckeltal samt uppföljning av visionen "Framtid Jönköping" som bygger på "Ljuset vid Vättern" och de fyra profilområdena.

Nämnderna beskriver sin verksamhet i årsredovisningen utifrån ovan nämnda rubriker med undantag av "Framtid Jönköping". Det framgår således inte hur nämnderna arbetar utifrån "Ljuset vid Vättern" och de fyra profilområdena. Detta kan behandlas i avsnittet om viktiga

händelser under året men det finns ingen uttalad koppling till detta styrdokument. Det är framförallt uppfyllelsen av målen för god ekonomisk hushållning som nämnderna behandlar. Endast ett fåtal av målen för verksamheterna, som nämnderna antagit och som finns med i VIP, kommenteras på ett tydligt sätt i årsredovisningen.

4.2. Delårsbokslut

Delårsbokslut upprättas för perioden januari-augusti. Det innehåller en förvaltningsberättelse där kommentarer ges till resultat, investeringar, finansiering, pensionsåtagande, balanskrav och god ekonomisk hushållning m.m. Efter detta följer ett avsnitt där verksamheten i kommunens nämnder beskrivs utifrån rubrikerna; måluppfyllelse, ekonomi och viktiga händelser. I delårsrapporten finns även tillämpade redovisningsprinciper beskrivna samt en sifferdel uppdelad på kommunen, skattefinansierad verksamhet, affärsdrivande verksamhet samt kommunkoncernen.

Målsättningarna för god ekonomisk hushållning behandlas. Det varierar dock i vilken grad det framgår om målen uppfyllts liksom vilka åtgärder som behöver vidtas för att uppnå målet.

4.3. Budgetuppföljning

Med den förnyade budgetprocessen upprättas budgetuppföljningsrapporter tre gånger per år; per mars, maj och september. Budgetuppföljningsrapport nr 1 2008 som avser årets tre första månader har upprättats av ekonomiavdelningen på stadskontoret. Den innehåller en sammanfattande del som bl.a. berör övergripande resultat, balanskrav, god ekonomisk hushållning m.m. Sedan följer en del som berör verksamhetsbudget för de olika nämnderna. Här görs jämförelse mellan Bokslut 2007, Budget 2008, Prognos 2008 och Avvikelse 2008 med olika mått för respektive nämnd. Härefter följer kommentarer från förvaltningarna/nämnderna som förklarar eventuella avvikelser m.m. Slutligen behandlas; uppföljning finansiering, uppföljning investeringsbudget och Tekniska nämndens affärsdrivande verksamheter.

4.4. Annan uppföljning av nämnderna

I dokumentet från 1999 som behandlar styrprinciper framgår att nämnderna ansvarar för uppföljning och utvärdering av mål, prestationer, kvalitet och ekonomi. Nämnderna ska efter årets slut upprätta verksamhetsberättelse som behandlar måluppfyllelse och ekonomiskt resultat. Direktivet till nämnderna 2006 och 2007 var att verksamhetsberättelsen skulle innehålla en redovisning av utfallet av det handikappolitiska programmet, utfallet av den interna kontrollen samt en utförlig redovisning av måluppfyllelsen med avseende på god ekonomisk hushållning.

Nämndernas verksamhetsberättelser skickas till ansvarigt kommunalråd samt till stadskontoret. De är ett viktigt underlag vid dialogträffarna mellan nämndspresidier och förvaltningsledning i dialogen med kommunledningen om det gångna årets verksamhet.

Nämnden ska, enligt samma dokument, årligen göra en fördjupad utvärdering av någon eller några verksamheter. Vartannat år ska en fördjupad uppföljning göras av jämställdhetsarbetet och detta ska redovisas i särskilt ärende. Det har skett fördjupade uppföljningar av jämställdhetsarbetet men inte så ofta som vart annat år. Personalekonomin följs upp årligen, i enlighet med styrprinciperna.

4.5. Program, policys och riktlinjer

Det sker ingen systematisk uppföljning av program, policy och riktlinjer annat än de som behandlas i årsredovisningen, enligt de intervjuade på stadskontoret. Vid behov görs särskilda uppföljningar av vissa förhållanden t.ex. av rekryteringsbehov.

4.6. Kommentarer

Kommunen har ett utvecklat system för uppföljning av ekonomi samt för målen för god ekonomisk hushållning. Eftersom ekonomistyrningen är mer utvecklad än styrningen utifrån andra perspektiv är den ekonomiska uppföljningen mer utvecklad än uppföljningen av direktiv som inte är av ekonomisk natur.

Uppföljningen av Kommunprogrammet bör utvecklas. Med dagens uppföljningar är det svårt att se hur långt nämnder och styrelser kommit i att förverkliga programmet. Den redovisning som sker i årsredovisningen behandlar viktiga aktiviteter men är inte heltäckande. Som kommenterats ovan skulle uppföljningen vinna på att nämndernas åtaganden förtydligas.

Uppföljningen av nämndernas mål redovisas inte på ett strukturerat sätt i årsredovisningen. Eftersom dessa mål finns i VIP och därmed delges kommunfullmäktige bör utfallet återkopplas till kommunfullmäktige.

Det finns inga direktiv för hur nämndernas verksamhetsberättelser ska vara utformade. Det finns förtjänster med att de har en enhetlig struktur eftersom det gör dem mer tillgängliga för de som vi läsa flera verksamhetsberättelser. Nämndernas verksamhetsberättelser skulle kunna fungera som ett komplement till årsredovisningen i åiterrapporteringen till kommunfullmäktige.

Det är önskvärt att årsredovisningen, kommunens viktigaste uppföljningsdokument, är ett tydligt "svar" på VIP, det viktigaste planeringsdokumentet. Samstämmigheten och sambandet mellan dessa två dokument vinner på att stärkas.

Det har inte gjorts någon särskild uppföljning av "Ljuset vid Vättern" och det framgår inte av årsredovisningen hur långt nämnderna kommit med att förverkliga detta. Det är därför svårt att få en bild av hur arbetet fortskrider med stöd av befintliga uppföljningar, vilket är en svaghet. Ett så centralt styrdokument förtjänar en systematisk uppföljning.

I det nyligen påbörjade arbetet som syftar till att utveckla målstyrningen är det viktigt att se över principer och rutiner för uppföljning av de centrala styrdokumenterna i kommunen.

5. Nämndernas interna styrning

5.1. Reglementen

Det är framförallt är reglementet som reglerar nämndernas uppdrag. Reglementena är tydliga vilket innebär att nämndernas uppdrag är tydliga.

5.2. Kommunprogrammet

Samtliga intervjuade förvaltningschefer berättar att de tillsammans med nämnderna gått igenom Kommunprogrammet och identifierat vilka delar som rör nämnden. Det har inte skett någon systematisk dialog med kommunledningen där nämndens tolkning av nämndens åta-

gande i förhållande till Kommunprogrammet stämts av. En förvaltningschef berättar att det ansvariga kommunalrådet följt upp nämndens arbete med Kommunprogrammet vid ett par tillfällen.

Kommunprogrammet har bildat grund för de mål som nämnderna utarbetat och fastställt för mandatperioden.

5.3. Nämndernas styrmodeller

Nämnderna har utvecklat styrmodeller för sina verksamheter. De har kommit lite olika långt i arbetet med att finna en ändamålsenlig modell.

5.3.1. Fritidsnämnden

Fritidsnämnden har ett mål och visionsdokument. Det finns totalt 15 mål inom följande områden; motion och idrott, delaktighet inflytande och tillgänglighet, goda uppväxtvillkor genom samverkan, mångfald samt mötesplatser, nöjen och arrangemang. Målen bygger på Kommunprogrammet och nämndens reglemente. Nämnden har också mål för god ekonomisk hushållning som ses över till följd av det just inledda målarbetet i kommunen.

Årligen upprättas en verksamhetsplan med budget och handlingsplaner där det framgår vilka aktiviteter som ska genomföras inom förvaltningens olika verksamhetsområden med utgångspunkt från målen. Det finns handlingsplaner också för förvaltningsövergripande områden som mångfald samt ungdomars delaktighet och inflytande. Handlingsplanerna är verksamhetschefernas respektive de medarbetare som har förvaltningsövergripande befattningar, åtaganden gentemot förvaltningschefen. Samtliga medarbetare inom förvaltningen har mål och ansvarsbeskrivningar. Medarbetarnas uppdrag följs upp i de årliga utvecklingssamtalen.

Förvaltningschefens åtagande gentemot nämnden är att verkställa verksamhetsplanen. Det sker inte någon dialog med företrädare för kommunledningen om verksamhetsplanen.

Av verksamhetsplanen framgår hur verksamheten ska följas upp. I den årliga verksamhetsberättelsen beskrivs viktiga händelser och aktiviteter med tydlig koppling till målen. Det görs dock ingen explicit bedömning av måluppfyllelsen utan fokus ligger på aktiviteter. Uppföljning med utgångspunkt från målen sker också i delårsbokslutet.

5.3.2. Skol- och barnomsorgsnämnden samt gymnasienämnden

Kännetecknande för skolans styrning är att den nationella styrningen är stark. Läroplaner och kursplaner m.m. har ett starkt inflytande på verksamheten och den nationella nivån har också fastställt ett antal styrdokument som ska finnas i varje kommun och på varje skola.

Skolplanerna för respektive nämnd, som är ett av de obligatoriska styrdokument, antogs av kommunfullmäktige 1999 för perioden fram till 2003. Dessa är fortfarande aktuella då de ännu inte ersatts av nya.

De två pedagogiska nämnderna är i färd med att utveckla styrningen, bl.a. till följd av den kritik mot Jönköpings kommuns styrning som Skolverket muntligen lyfte vid en inspektion i början av året. Den styrmodell som håller på att klargöras bygger i hög grad på den nationella styrningen, d.v.s. på en tydlig målstyrning samt på de styrdokument som kommunen och skolorna är skyldiga att upprätta för att de nationella målen ska få en stark styreffekt.

Nämnderna håller på att utarbeta nya mål som ska ligga till grund för verksamhetsplanen 2009 och ersätta målen i skolplanerna. De nya målen är färre till antalet och knyter tydligt an till de nationella uppdragen i läroplanerna. Det finns ett mål för respektive skolform inom områdena; kunskap/utveckling och lärande, normer och värden, ansvar och inflytande samt miljö. För de obligatoriska skolformerna finns också mål som handlar om samspelet mellan skolan och hemmet. Vissa mål är samma, oavsett skolform, medan andra är anpassade till respektive verksamhet. Målen är övergripande vilket ger varje skola utrymme att forma den pedagogiska verksamheten. Då antalet mål är få finns också möjlighet att komplettera med ytterligare mål för att t.ex. uttrycka skolans profil eller pedagogiska inriktning.

De nya målen ska ligga till grund för de lokala arbetsplaner som varje skola ska upprätta årligen. Sambandet mellan skolornas arbetsplaner och den kommunala skolplanen har hittills varierat. Genom att målen blir färre och tydligt knyter an till skolans nationella uppdrag finns bättre förutsättningar att skapa en röd tråd mellan målen och skolans arbete med barn och elever, enligt förvaltningschefen.

Målen ska följas upp och utvärderas i skolornas kvalitetsredovisningar och i kommunens övergripande kvalitetsredovisning. Dessa ska, i enlighet med Skolverkets direktiv, också innehålla åtgärder för ökad måluppfyllelse. Till grund för utvärderingen genomförs bl.a. olika förvaltningsgemensamma enkätundersökningar. Förvaltningen har upprättat en plan för de olika uppföljningar som ska göras, denna är en del i nämndens plan för intern kontroll.

Uppföljning av verksamhetens ekonomiska utfall sker tre gånger per år och återrapporteras till nämnden.

5.3.3. Socialnämnden

Socialförvaltningen har sedan 2005 en dokumenterad plan- och uppföljningsprocess. Nämndens verksamhetsplan bygger på Kommunprogrammet, VIP och de mål som nämnden fastställt för mandatperioden. Verksamhetsplanen beskriver hur verksamheten ska bedrivas utifrån mål och med tilldelade resurser. Verksamhetsplanen innehåller handlingsplaner för förvaltningens olika verksamheter. Dessa bygger på de tre perspektiven; kundtillfredsställelse /brukare-klient, attraktiv arbetsgivare/personal samt kostnadseffektiva processer/ekonomiverksamhet. Handlingsplanerna är funktions-/avdelningschefernas åtagande gentemot förvaltningschefen.

I år kompletteras handlingsplanerna med verksamhetsplaner på enhetsnivå. Respektive avdelnings handlingsplan bryts således ner på enhetsnivå.

I verksamhetsberättelsen beskrivs hur verksamheten har bedrivits och måluppfyllelsen kommenteras för varje mål såväl i Kommunprogrammet som i nämndens mål. För respektive verksamhet redovisas måluppfyllelse och aktiviteter utifrån de tre perspektiven brukare-klient, personal och ekonomi/verksamhet. Handlingsplanerna följs också upp och kommenteras i delårsboksluten.

5.3.4. Tekniska nämnden

Nämnden har fastställt en vision för verksamheten samt mål i perspektiven kund, process, personal, ekonomi och utveckling. Totalt finns nio mål. Därtill har tekniska kontoret 12 styrprinciper som fungerar som interna "trafikregler". Målen har brutits ner per avdelning. I verksamhetsplanen framgår vilka aktiviteter som varje avdelning ska genomföra utifrån målen i de fem perspektiven.

I verksamhetsberättelsen kommenteras mål och måluppfyllelse per verksamhetsområde i de fem perspektiven. Verksamhetsberättelsen är ett tydligt svar på verksamhetsplanen.

Åtterrapporering av måluppfyllelsen sker också i delårsbokslut. Det ekonomiska utfallet och uppföljning av större investeringsprojekt redovisas i nämnden varje månad.

Tekniska kontoret har arbetat med att kartlägga verksamhetens processer sedan 2003 med stöd av ISO som är ett etablerat system för kvalitetssäkring. Det har bl.a. lett till förändringar i organisationen. Arbetet har intensifierats med förnyad kraft under senaste året. Ett skäl till förnyelsen är att verksamheternas åtaganden och vilken servicenivå som ska erbjudas inte är tillräckligt klart, processerna måste också anpassas till förändringar i organisationen. En genomgång sker därför av alla verksamheters processer. Varje process knyts till de fem perspektiven och målen. Syftet är att skapa ett sammanhållet ledningssystem för att säkra verksamhetens kvalitet och minska sårbarheten. Systemet ska byggas upp med IT-stöd och kontoret försöker nu finna lämplig programvara.

5.3.5. Miljönämnden

Då nämnden är en myndighetsnämnd är verksamheten starkt reglerad. Nämnden har antagit verksamhetsmål för perioden 2008-2010. Detta dokument utgår från miljönämndens/ miljökontorets olika uppdrag och verksamhetsgrenar. Dessa är; God kontorsservice och effektiv handläggning, Lokal Agenda 21, God hälsa och miljö, God djurhållning och Säkra livsmedel. Målen ses nu över till följd av det kommungemensamma målarbetet som nyligen startat.

Med utgångspunkt från målen upprättar kontoret en verksamhetsplan varje år som fastställs av nämnden. Utifrån varje mål specificeras vilka aktiviteter som ska genomföras, hur mycket resurser som avsätts i form av tid, vem som har ansvar och när delredovisning under året ska ske.

Uppföljning av verksamheten sker genom dokumentet "Bokslut för miljönämndens verksamhet 2007". Den behandlar områdena; Miljöskydd, hälsoskydd och djurskydd, Livsmedel, Lokal Agenda 21 och Administration och service. Uppföljningen följer inte riktigt samma indelning som dokumenten som berör verksamhetsmål och verksamhetsplan. Trots detta ger uppföljningen ett tydligt svar på de mål och aktiviteter som beskrivs i verksamhetsplanen.

5.4. Kommentarer

Nämnderna har arbetat systematiskt för att utveckla styrningen och som framgår varierar det hur långt de har kommit i detta arbete. De har valt olika styrmodeller. Gemensamt är dock att nämnderna försöker minska antalet mål.

Flera förvaltningar behandlar olika perspektiv i sin målbild, d.v.s. mål som rör såväl verksamhet som medarbetare och ekonomi. De försöker därmed skapa en integrerad styrning. Några har hämtat inspiration från balanserade styrkort.

Målen bryts ner inom förvaltningarna och flera av dem har förtydligat vilka åtaganden och ansvar som chefer har för måluppfyllelsen. Inom fritidsförvaltningen och på miljökontoret finns också åtaganden för enskilda medarbetare och dessa har ett tydligt samband med nämndens mål.

Miljökontoret har också kommit långt i att skapa ett samband mellan mål och resurser då antalet dagar för olika aktiviteter som sker utifrån målen preciseras i verksamhetsplanen.

Mål och ekonomi följs upp systematiskt och uppföljningen är integrerad i flera nämnder i den bemärkelse att utfallet presenteras vid samma tidpunkt och på ett sådant sätt så att det går att dra slutsatser om måluppfyllelse i förhållande till det ekonomiska utfallet. Några nämnder behöver dock utveckla uppföljningarna så att måluppfyllelsen tydligt framgår istället för kommentarer huruvida planerade aktiviteter har genomförts.

Nämnderna har kommit längre än kommunledningen i att skapa ändamålsenliga styrmodeller och förtydliga hur styrningen ska gå till.

Granskningen visar att Kommunprogrammet har en stark styreffekt då det ligger till grund för nämndernas målformuleringar.

6. Ledningssystem

6.1. Förvaltningschefernas uppdrag

De intervjuade förvaltningscheferna anser att de har tydliga uppdrag. Nämndens reglemente klargör nämndens uppdrag och därmed vad förvaltningschefen ska verkställa. Förvaltningscheferna är underställda nämnden och får därmed i första hand sina uppdrag från nämnden.

Det förekommer dock att ansvarigt kommunalråd ger uppdrag direkt till förvaltningscheferna. Förvaltningscheferna informerar då nämndsordförande. De direkta uppdragen från kommunalråden skapar ibland en osäkerhet om gränsdragningen tjänstemän emellan då en annan tjänsteman kan ha fått uppdrag inom angränsande områden. Detta brukar dock tjänstemännen klara ut.

Det förekommer även att kommunalråden sinsemellan gör olika tolkningar i vissa frågor vilket skapar oklarhet. När kommunalråden kommunicerar direkt med avdelningschefer uppstår också oklarhet om såväl förvaltningschefens som nämndens roller. Ett par förvaltningschefer efterlyser regelbundna träffar med ansvarigt kommunalråd och nämnden för att minimera oklarheter.

Vilka förväntningar kommunen har på förvaltningscheferna som ledare är inte tydligt, enligt de intervjuade. Det finns en chefspolicy men den beskrivs inte som levande och det har inte skett någon dialog om innebörden av denna. Det finns också skrivningar om ledarskapet i det personalpolitiska programmet men det nämner inte någon av de intervjuade. Ledarskapsfrågor lyfts inte när förvaltningscheferna träffas i förvaltningschefsgruppen. De intervjuade cheferna har dock själva klara idéer om vad de vill ska känneteckna deras ledarskap.

Förvaltningscheferna har inte dokumenterade uppdrag och ingen av de intervjuade uttrycker ett behov av detta. Ett par kan dock se ett värde i att deras uppdrag förtydligas på motsvarande sätt som de själva förtydligar sina underställda chefers åtagande för ett verksamhetsår.

De intervjuade förvaltningscheferna anser att den rådande ordningen, där de är underställda nämnden fungerar bra. Att vara direkt underställd den nämnd som har ansvaret för den verksamhet där förvaltningschefen ska svara för verkställighet uppfattas som en styrka. De ser absolut inte att deras förutsättningar som ledare eller deras möjligheter att utföra verksamhetsuppdraget skulle stärkas av att de var underställda stadsdirektören. Däremot ser flera av dem förtjänster med att utveckla samspelet i förvaltningschefsgruppen.

6.2. Förvaltningschefsgruppen

Förvaltningscheferna träffas en gång i månaden. Mötet leds av stadsdirektören. Stadsdirektören sätter agendan men förhör sig om det finns frågor som förvaltningscheferna ser ska behandlas.

Förvaltningschefsgruppen är i huvudsak ett forum för att ta emot information. Det är mindre vanligt att strategiska frågor diskuteras. Flera av de intervjuade förvaltningscheferna ser att det vore värdefullt om gruppen i större utsträckning behandlar strategiska frågor. Eftersom cheferna har olika bakgrund och erfarenhet ger det förutsättningar att belysa frågor ur olika perspektiv och därmed stärka det strategiska arbetet. Det är också viktigt att cheferna har en samsyn i de strategiska frågorna, enligt de intervjuade.

De flesta av de intervjuade förvaltningscheferna ser förtjänster med att utveckla samspelet i gruppen. Ett par gör jämförelser med ledningsgrupperna inom den egna förvaltningen. Där har medlemmarna en helhetssyn och ansvar för helheten. I förvaltningschefsgruppen sitter cheferna mer som representanter för förvaltningen och har lite grand av en partsroll.

Att kommunen har en relativt ny stadsdirektör ökar förutsättningarna att förändra gruppens arbete, enligt flera intervjuade.

6.3. Utvecklingssamtal och egen utveckling

Eftersom förvaltningscheferna är underställda nämnderna är det nämndsordförande som har utvecklingssamtal med dem. En del av de intervjuade förvaltningscheferna har årliga utvecklingssamtal men en av dem har inte haft utvecklingssamtal på fem år. Utvecklingssamtalen handlar till stor del om verksamheten och dess utveckling och mindre om cheferna som ledare, enligt de intervjuade. En av förvaltningscheferna har vid några tillfällen aktivt efterfrågat återkoppling från nämnden på sitt sätt att leda och utveckla verksamheten.

Förvaltningscheferna har inga lönesamtal, lönen meddelas via brev efter avslutad revisionsförhandling. Lönebedömningen sker i samråd mellan nämndsordförande och stadsdirektören.

Förvaltningscheferna ser att de själva har ansvar för sin egen utveckling. Samtliga är aktiva i olika nätverk där de träffar kollegor i andra kommuner. Möjligheterna till stimulans och utveckling är goda. Några förvaltningschefer har också återkommande kontakt med varandra och diskuterar strategiska frågor och utvecklingsfrågor.

6.4. Kommentarer

Förvaltningschefernas uppdrag avseende vilken verksamhet som ska utföras är tydlig. Reglementena definierar nämndernas roll och samtliga verksamheter har mål och ekonomiska ramar som klargör verksamhetens förutsättningar. Oklarheter kan uppstå när kommunalråd ger uppdrag direkt till förvaltningschefer eller avdelningschefer. Det är viktigt att formerna för överlämnande av uppdrag till tjänstemän är tydliga och att det sker på ett sådant sätt att de som har ansvar är delaktiga.

Förvaltningschefernas uppdrag som ledare är mindre tydligt. Samtliga har dock lång erfarenhet av ledaruppdrag vilket gör att otydligheten inte är något problem i det dagliga arbetet. Det är dock viktigt att kraven och förväntningarna på ledarna är en levande fråga i en organisation och inte bara behandlas vid rekrytering utan också i utvecklingssamtal samt återkommande under året. Alla ledare, och inte minst förvaltningscheferna, har en nyckelroll i arbetet med att förverkliga kommunens mål och ambitioner. Att chefspolicyer och skrivningarna i per-

sonalpolitiska programmet inte fått genomslag och därmed inte har någon styreffekt är en brist.

De intervjuade tycker inte att det är angeläget att deras uppdrag dokumenteras. Det kan dock finnas förtjänster med att förtydliga förväntningarna på förvaltningscheferna. Att som en del i planeringsprocessen diskutera och komma överens om vilka utvecklingsinsatser förvaltningscheferna ska driva inom ramen för verksamhetsuppdraget samt vad som ska fokuseras i rollen som ledare kommande år, kan underlätta dialogen med nämndsordförande i utvecklingssamtalet och uppföljning av cheferna. Överenskommelserna skulle också kunna innehålla mer kommunövergripande uppdrag som förvaltningscheferna ska driva enligt överenskommelse med stadsdirektören.

Det är viktigt att säkerställa att alla förvaltningschefer har utvecklingssamtal varje år.

Förvaltningschefsgruppen representerar en betydande del av den kommunala verksamheten och har en mycket viktig uppgift i att samordna verksamheten på tjänstemannanivå och bidra till kommunens utveckling. Alltfler frågor och utmaningar för kommunen berör flera nämnder och kan därmed inte hanteras inom en förvaltning. Många frågor engagerar också andra huvudmän utanför kommunen. Detta ställer ökade krav på helhetssyn och samverkan över gränser. Det finns också frågor som är värdefulla att diskutera i en ledningsgrupp även om gruppen inte är ett beslutsforum men gruppen har en viktig roll i att förankra, skapa uppslutning och samsyn i organisationen.

Förvaltningschefsgruppens roll samt vilka frågor som ska behandlas i detta forum bör definieras. Idag är inte förvaltningschefsgruppen en grupp i den bemärkelsen att det med deltagandet följer ett kommunövergripande perspektiv. Vår bedömning är att utveckla förvaltningschefsgruppen är en viktigare fråga än vem förvaltningschefen är underställd. Vi har förstått att den senare frågan diskuterats men vi ser inte att det är en central fråga i dagsläget.

Jönköping den 17 juni, 2008

Lena Joelsson

Ulrika Strånge