

TRAINEE SÖDRA NORRLAND

# Kommunal planering

---

Styrning mot långsiktiga och hållbara  
verksamhetsplaner

Angelina Andersson, Oskar Eklöf, Adela Hadziresic, Charloth Johansson, Robin Loo, Monika Sliauteryte

2014-08-27

## Innehåll

Inledning .....	3
Urval .....	4
Terminologi och definitioner .....	4
Tidsperspektiv i kommunal planering .....	4
Aspekter i kommunal planering .....	5
Härnösands kommun .....	5
Sundsvalls kommun .....	5
Ovanåkers kommun .....	6
Söderhamns kommun .....	6
Gävle kommun .....	7
Spelar kommunstorleken roll vid planering? .....	7
Beskrivning av verksamhetsplaner .....	7
Kommunstyrelseförvaltningen Härnösand .....	7
Barn- och utbildningsförvaltningen Sundsvall .....	9
Samhällsbyggnadsförvaltningen Ovanåker .....	10
Kommunstyrelseförvaltningen Söderhamn .....	11
Socialförvaltningen Söderhamn .....	12
Jämförelser .....	13
Härnösands kommun .....	13
Sundsvalls kommun .....	13
Ovanåkers kommun .....	14
Söderhamns kommun .....	15
Gävle kommun .....	15
Helhetssyn .....	16
Planera hållbart .....	16
Ekonomisk hållbarhet .....	17
Social hållbarhet .....	17
Ekologisk hållbarhet .....	17
Våra rekommendationer .....	19
Styrning .....	19
Kommunikationen med politiker .....	19
Organisation .....	20

Mål i verksamhetsplaner .....	20
Målformulering .....	20
Aktiviteter .....	21
Mätbara indikatorer .....	21
Uppföljning .....	21
Case study.....	22
Härnösands kommun .....	22
Ovanåkers kommun.....	23
Verksamhetssystem.....	24
Stratsys .....	24
Balanserat styrkort.....	25
Övrigt att tänka på.....	25
Greenwash.....	25
Avslutningsvis – checklista för verksamhetsplanen.....	26
Checklista för verksamhetsplanering.....	26
Avslutande del.....	27

## **Inledning**

Kommuners verksamheter har förändrats över tid även om det kommunala ansvarsområdet är relativt konstant.

Förutsättningarna för att bedriva kommunal verksamhet påverkas bl.a. av förändringar i befolkningens åldersstruktur, skatteunderlag, den ekonomiska utvecklingen i omvärlden och på senare tid även genom konkurrensutsättning av verksamhet som traditionellt varit kommunala.

Den offentliga sektorn står inför stora utmaningar de kommande åren. Förväntningarna på offentlig service stiger, samtidigt som allt fler lever längre och vård- och omsorgsbehoven ökar. De närmaste åren ökar konkurrensen om personal med adekvat utbildning, det blir färre som är i arbetsför ålder och skatteintäkterna beräknas minska.

Även om servicenivån framöver är densamma som idag, stiger omkostnaderna för den nivån samtidigt som de ekonomiska ramarna minskar, gapet beräknas bli allt större. Hur kommuner ska kunna planera för och tillhandahålla en hållbar verksamhet, såväl socialt, ekonomiskt och ekologiskt, blir allt viktigare.

Med ovanstående som bakgrund och inom ramen för Traineeprogrammet Södra Norrland 2013, initierades projektet ”Kommunal planering – styrning mot långsiktigt hållbara verksamhetsplaner”. Syftet var att få kommunernas långsiktiga planering optimal, utifrån de tre hållbarhetsperspektiven social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Projektet resulterade i en rapport om hur kommunal planering blir hållbar utifrån rådande forskning applicerat på ett antal kommuner.

## Urval

Verksamhetsplaner, verksamhetssystem och andra dokument som är styrande för verksamheten har undersökts i fem kommuner i Gävleborgs och Västernorrlands län. De undersökta kommunerna är från norr till söder följande:

- Härnösands kommun (kommunstyrelseförvaltningen och skolförvaltningen)
- Sundsvalls kommun (barn och utbildningsförvaltningen samt förvaltningen för arbetsmarknad, vuxenutbildning och integration)
- Ovanåkers kommun (tekniska förvaltningen)
- Söderhamns kommun, (kommunstyrelseförvaltningen och socialförvaltningen)
- Gävle kommun (omvårdnadsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen)

## Terminologi och definitioner

**Hållbar planering** Planering utifrån de tre hållbarhetsperspektiven: ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet.

**Verksamhetsplan** Förvaltningens verksamhetsplanering som är beslutad av ansvarig nämnd.

**Övergripande mål** Samlingsbegrepp för kommunövergripande mål, visioner, strategier som gäller hela kommunen och tas politiskt i kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelse.

**Mål** Förvaltningens/berörd nämnds egna mål som finns i verksamhetsplanen.

## Tidsperspektiv i kommunal planering

Eftersom budgetarna bestäms på ett år i kommunerna får det av naturliga orsaker följderna att planeringen också i regel blir över samma tidsperiod. Den långsiktiga planeringen som finns är i regel övergripande och av strategisk karaktär, ofta med visionära inslag. Även om den långsiktiga planeringen kan ha ett tydligt mål (exempelvis Sveriges bästa skolkommun år 2021) så är det sällan definierat hur målet ska nås och vilka mät- och uppföljningsmetoder som ska användas.

Av den anledningen faller det därför oftast på förvaltningarna att utifrån målen som definierats i de långsiktiga planeringarna att med varierad framgång skapa aktiviteter som strävar mot målluppfyllelsen. Genomgången av kommunernas verksamhetsplaner visar att det är

tidsperspektiv på ett år som gäller för verksamhetsplanerna, i kombination med en längre framåtblick/prognos som ibland kan sträcka sig upp emot tre år vilket resulterar i en planering med ett tidsperspektiv på totalt fyra år. I regel saknas därför ett mer långsiktigt förhållningssätt för hur kommunövergripande mål ska uppfyllas.

## **Aspekter i kommunal planering**

Även om kommunernas planering skiljer sig åt i utformning och innehåll så arbetar samtliga med övergripande mål/visioner, verksamhetsmål på nämndnivå, effektmål och aktiviteter. Hur den planeringen är utformad, hur dokumenten ser ut, vad målen innehåller och hur aktiviteterna är definierade skiljer sig dock mellan kommunerna och inom kommunerna. Det finns en mängd aspekter som kan tas med i kommunal planering, hållbarhet är en av de aspekterna. En genomgång av de fem kommunerna visar också att det finns en stor bredd av aspekter som är förhärskande i planeringen.

### **Härnösands kommun**

Härnösands kommun utgår från fem perspektiv; demokrati, kund- och världsmedborgare, process, medarbetare och ekonomi. Planeringen har en visionär aspekt i form av de fem perspektiven och de kommunövergripande målen för att sedan övergå till en planering med inriktning på bl.a. social hållbarhet, medborgarsperspektiv, tillgänglighet, kultur, näringsliv, kommunikationer, miljö, turism, kommunens interna verksamhet, attraktivt Härnösand och ekonomi.

### **Sundsvalls kommun**

Sundsvalls kommun har utarbetat strategin RIKARE för ökad konkurrenskraft, förnyelse och hållbar tillväxt. Varje bokstav i RIKARE står för strategiområden som man utgår ifrån för att Sundsvalls kommunkoncern ska nå målbilden Norrlands huvudstad 2021. Områdena är Relationer, Infrastruktur, Kompetens, Attraktivitet, Region samt Effektivare kommun. Denna strategi ska från och med 2013 års ettåriga Mål och resursplaner ingå som underlag för verksamhetsplanering och verksamhetsutveckling, i samtliga nämnder och kommunala bolag. Strategin syftar till att få en samsyn och samverkan mellan alla kommunens verksamheter så att kommunen blir framgångsrik och når uppställda mål. Målbilden är som följer nedan:

Målbild för Sundsvall år 2021:

1. Sundsvall är Norrlands Huvudstad med fler än 100 000 invånare.
2. Fler jobb i nya och växande företag och organisationer bidrar till en hållbar utveckling.
3. Vi är föregångare i att utveckla logistiklösningar med gröna resor och transporter i alla väderstreck.
4. I Sundsvall finns en mångfald av människor och idéer.
5. Hela utbildningssystemet är attraktivt och av högsta kvalitet.

6. Sundsvall erbjuder trygghet och livsmiljö i toppklass där alla ges möjlighet att växa i ett klimatsmart och klimatsäkert samhälle.

När man pratar om hållbar tillväxt i Sundsvall och i underlaget för RIKARE (Hållbar tillväxt- och utvecklingsstrategi) uttrycker man sig på detta vis:

Hållbar tillväxt innebär att våra tillgångar växer utan att det sker på bekostnad av människor och natur. Ekonomisk tillväxt mäts i BNP, dvs. värdeökningen av produktionen. En hållbar tillväxt mäter även:

- Humankapital; människors utbildning, färdigheter, talanger, kompetenser och hälsa,
- Naturkapital; naturresurser inom biosfär och ekosystem, och
- Socialt kapital; tillit mellan människor och deltagande i nätverk.

Höga nivåer av socialt kapital kopplas till högre ekonomisk tillväxt, mindre ojämlikhet, mindre brottslighet samt bättre demokrati och hälsa. Arbetslöshet och utanförskap sänker det sociala kapitalet. En ekonomisk tillväxt till varje pris urholkar mänskliga och ekologiska resurser, vilket krymper möjligheterna till fortsatt ekonomisk tillväxt. En hållbar tillväxt eftersträvar därför synergieffekter mellan alla delar som beskrivs ovan.

### **Ovanåkers kommun**

Ovanåkers kommun har valt en styrmodell med utgångspunkt i balanserat styrkort. Det innebär att kommunfullmäktige bryter ner visionen och den strategiska planen i mer konkreta mål. Kommunfullmäktige beslutar om ett koncernövergripande styrkort som innehåller inriktningsmål och framgångsfaktorer som påverkar hela kommunkoncernen. De framgångsfaktorer som anges i det koncernövergripande styrkortet bryts sedan ner till effektmål för respektive nämnd och helägt dotterbolag. Dessa effektmål bryts sedan ner i handlingsplaner i förvaltningarna så att alla medarbetare strävar åt samma håll, d v s i riktning mot kommunens vision. Ovanåkers kommun ligger tyngdpunkten på följande fem perspektiv: medborgare/kund, verksamhet och utveckling, medarbetare, ekonomi och miljö.

### **Söderhamns kommun**

Söderhamns kommun har en arbetsmodell med en överordnad vision. Under visionen finns varumärket (skärgård, flexibelt lärande och entreprenörskap) och kommunens fyra huvuduppgifter:

- Tillhandahålla omsorgstjänster
- Möjliggöra lärande & utveckling av individen
- Utveckla förutsättningar för en bra livsmiljö
- Skapa förutsättningar för arbete och tillväxt

Utifrån kommunens huvuduppgifter så har sex stycken inriktningsmål antagits politiskt för perioden 2012-2015. Det är utifrån inriktningsmålen som förvaltningarna utarbetar sina respektive verksamhetsplaner.

Kommunstyrelseförvaltningen i Söderhamn planerar med fokus främst på ekonomisk hållbarhet men även infrastruktur, långsiktig hållbarhet i form av attraktiva livsmiljöer och ökad inflyttning till kommunen genom olika förbättringar kan skönjas i planeringen.

På Socialförvaltningen i Söderhamn är ekonomin styrande, åtminstone ur ett kortsiktigt perspektiv. Flera av målen är baserade på sociala och ekonomiska aspekter. Den ekologiska aspekten saknas dock helt.

### **Gävle kommun**

Som modell för styrning och ledning tillämpar Gävle kommun balanserad styrning. Det är en strukturerad metod som omfattar de fyra styrperspektiven medborgare/brukare, medarbetare, hållbart samhälle samt ekonomi. Modellen är ett sätt att styra mot och följa upp strategiskt viktiga mål för att nå kommunens gemensamma vision.

## **Spelar kommunstorleken roll vid planering?**

Vi kan inte finna någon större skillnad i kommunernas planering som beror på kommunernas storlek. Det som styr planeringen och innehållet är snarare politik, tradition och kultur i respektive kommun. När det gäller verksamhetsplanerna i respektive undersökt kommun skulle de sannolikt kunna anpassas till både stora och små kommuner. Att formulera tydliga och mätbara mål samt konkretisera indikatorer och aktiviteter är grundläggande och bör ske i såväl stor som liten kommun. I en större kommun kan det eventuellt bli aktuellt med fler aktiviteter vilket gör det svårare att detaljstyra dem, om det nu är önskvärt att detaljstyra aktiviteter. En risk är också att det kan vara svårare att förankra mål i en större organisation. Det eftersom en stor kommun troligtvis är mer diversifierad, det finns en svagare "vi-känsla" och avståndet mellan ledning och gräsrotsbyråkrater är större. Kommunens geografiska läge samt lokala förutsättningar kan också påverka en eventuell anpassning av planeringen till en större/mindre kommun.

## **Beskrivning av verksamhetsplaner**

### **Kommunstyrelseförvaltningen Härnösand**

Härnösands kommun använder sig övergripande av verksamhetssystemet Stratsys för alla förvaltningars verksamhetsplaner. Med Stratsys som planerings- och uppföljningsverktyg är det möjligt att visuellt följa hela kedjan från kommunfullmäktiges övergripande mål till nämndernas verksamhetsmål.



En stor fördel med Stratsys är att samtliga mål finns samlade i samma system vilket gör det möjligt att överblicka alla nivåer inom kommunen. I systemet går det dessutom att under respektive mål ange indikatorer och aktiviteter vilket ytterligare bidrar till överblicken och förståelsen för kommunens arbete.

I kommunstyrelseförvaltningens planering finns de tre hållbarhetsperspektiven med. En del av kommunstyrelseförvaltningens mål kan härledas till både ett socialt och ekologiskt hållbarhetsperspektiv. Exempelvis har alla mål med ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv även ett socialt hållbarhetsperspektiv, då det långsiktigt är oerhört viktigt att samhället är ekologiskt hållbart. Det finns även mål som kan hänföras till både ekonomisk hållbarhet och social hållbarhet. En del mål står sannolikt i strid med varandra. Inte sällan handlar det då om ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Även ekonomisk och social hållbarhet kan hamna i konflikt med varandra. Mål och indikatorer är tydligt angivna, det saknas dock aktiviteter som visar hur man ska arbeta för att nå de olika målen.

Det finns färgförklaringar i Stratsys vad gäller analys av nämndernas verksamhetsmål där rött står för ”målet bedöms ej uppnås”, gult står för ”målet bedöms delvis uppnås” och grönt står för ”målet kommer att uppnås”. Dessa färgförklaringar använder sig kommunstyrelseförvaltningen av i stor utsträckning vilket tydliggör om och hur arbetet fortskrider.

Det är dock svårt att få en helhetsbild över kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsplan då det saknas aktiviteter. Kommunstyrelsens mål att arbeta strategiskt med att förverkliga Härnösand som ekokommun och att utveckla kollektivtrafiken saknar helt och hållet aktiviteter, som visar hur kommunen ska nå dessa mål.

Det är viktigt att även personer inom andra verksamheter i organisationen förstår övriga förvaltningars verksamhetsplanering då ett syfte med Stratsys som planerings- och uppföljningssystem är transparens. Transparens möjliggör ett ökat samarbete och förståelse inom organisationen.

Vad gäller uppföljning finns det i Stratsys tidsangivelser för uppföljningsprocessen samt möjlighet att under fliken ”uppföljning” dokumentera uppföljning av mål, indikatorer och aktiviteter. Som hjälp finns en handledning för uppföljning av nämndernas verksamhetsmål.

Kommunstyrelseförvaltningen presenterar analyser vad gäller kommunövergripande mål, nämndens verksamhetsmål och indikatorer under fliken ”uppföljning”. Då det i verksamhetsplanen saknas aktiviteter saknas även en uppföljande analys av aktiviteter.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det med Stratsys som planerings- och uppföljningssystem är möjligt att presentera en röd tråd från kommunfullmäktiges övergripande

mål till respektive nämnds verksamhetsmål vilket också sker i Härnösands kommun generellt. Kommunstyrelseförvaltningen brister vad gäller dokumentation av aktiviteter i Stratsys, vilket givetvis medför att den röda tråden påverkas negativt.

### **Barn- och utbildningsförvaltningen Sundsvall**

Barn- och utbildningsförvaltningen har en väl utarbetad verksamhetsplan som är uppdelad i olika delar. Den första delen är Förord, där förvaltningsdirektören har ordet. Därefter följer ett avsnitt ”Politiska mål och inriktning” Där tar man upp kommunfullmäktiges och barn-och utbildningsnämndens mål och indikatorer. Det är även under detta avsnitt man kan läsa om Sundsvall kommuns hållbara tillväxtstrategi RIKARE. Därefter kommer förvaltningsledningens ledningsmodell, där man tar upp efter vilken värdegrund och vilka visioner man jobbar efter, verksamhetsidéer och strategier etc. Här tar man upp styrprinciper och utvecklingsområden. Efter detta avsnitt kommer själva verksamhetsplanen där man kan utläsa förvaltningsledningens tolkning av kommunfullmäktiges uppdrag. Det är här man bryter ner politikernas mål och indikatorer. Sist kommer en bilaga med en handlingsplan för Barn- och utbildningsförvaltningens uppdrag för 2013. Där beskrivs schematiskt vad, när hur och vem som ansvarar för alla uppsatta mål ska nås. Detta är en kvittens av politikens mål och uppdrag av barn och utbildningsnämndens Mål- och resursplan.

I verksamhetsplanen talar man om ett bottom-up perspektiv som en del i det strategiska beslutsfattandet och att man ska fatta beslut så nära verksamheten som möjligt det vill säga ute i skolorna. Man gör både en nuläges- och omvärldsanlys och analyserar dessa och försöker få in de eventuella utmaningar man ställs inför in i verksamhetsplanen. På så sätt får man in alla tänkbara aspekter som kan påverka verksamhetsplanen och verksamheten för övrigt.

Det systematiska kvalitetsarbetet är förhärskande. Man utgår ifrån detta för att få en ökad tydlighet, struktur och systematik för att kvalitetsarbetet ska vara mer hållbart. Det finns ett gediget arbete bakom verksamhetsplanen som inte endast grundar sig på de politiska visionerna och målen. Det handlar om att man utför kvalitetssamtal, dialogsamtal och analysseminarier med skolledare, politiker och fackliga företrädare för att få en ökad förståelse för förutsättningarna, behoven och framgångsfaktorerna som finns i verksamheten.

Måluppfyllelsen är starkt förhärskande och man har barn och elever i fokus, men även lärare. Det handlar om att man ska nå de mål som är uppsatta och som dessutom kan mätas utifrån olika indikatorer såsom andel med ogiltig frånvaro, mitt barn stimuleras i sin utveckling, elever får sitt första handsval, varje chef har max 30 anställda osv.

Verksamhetsplanens upplägg är genomgående tydlig och lättnavigerad. En av många fördelar med barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan är att den är indelad på så vis att de politiska målen och visionerna utläses först och man går sedan allteftersom in i detalj som sedan

myftar ut i konkreta mål där man redovisar vad, hur, när osv målen ska uppnås. Dock finns det en viss diskrepans på målen från politikerna i kommunfullmäktige och Mål- och resursplanen, i nämnden. Man utgår inte riktigt ifrån varandra utan det målen är separerade var för sig. Det ska tilläggas att de är uppdelade i varsin schematiska bild med indikatorer och var, hur, vem, och ansvar är uppstaplade.

Det bästa med denna verksamhetsplan är att målen från Mål- och resursplan, nämnd och förvaltning verkligen är uppräddade och beskrivna. Det finns en tydlig ansvarsfördelning så att man kan se vem som ansvarar för vad. Många av målen går in varandra och ansvarsfördelningen faller naturligt på den enhet/chef som ska ansvara.

Hållbarhetsperspektiven saknas nästan helt och hållet i verksamhetsplanen och i de uppsatta målen. Strategin RIKARE är omnämnd men det är för att den gäller för hela kommunen. För skolans del kan man utläsa i verksamhetsplanen att i strategin RIKARE påpekar man att ”Utbildning som leder till ökad kunskap, kompetens och innovation är ensamt den viktigaste framgångsfaktorn för en hållbar tillväxt” Här kan man också se en förnimmelse av social hållbarhet då man framhåller att fler kommunala verksamheter och samhällsaktörer måste mobilisera sig för att uppnå de uppställda målen. De uppställda målen i verksamhetsplanen är rena ”kunskapsmål” d.v.s. mål som är mätbara såsom betyg och behörighet till högre studier. Om man når dessa mål och indikatorer uppställda från politikerna har man en bättre social hållbarhet alternativt hållbar tillväxt? Detta är svårt att uppnå då den ekonomiska hållbarheten ibland utgör medlet att nå hållbar tillväxt och det är också i huvudsak den förhärskande aspekten vad gäller hållbar tillväxt inom barn- och utbildningsförvaltningen. Förvaltningsledningens uppdrag är att se till att man har ett starkt systematiskt kvalitetsarbete (fokus här ligger på måluppfyllelse och indikatorer inom skolan), stärka det pedagogiska ledarskapet och säkerställa en kostnadseffektiv verksamhet.

För att hitta tydliga exempel på social eller ekologisk hållbarhet måste man leta ordentligt. Man skulle dock kunna utveckla många politiska mål och verksamhetsplanen. Ett par exempel är dessa; vad gäller förskolan, ”i samarbete med hemmen ska barnens nyfikenhet utveckling till goda samhällsmedborgare främjas” och inom Sundsvall kommuns skolor ska nolltolerans mot kränkande behandling råda. Detta kan vara ett uttryck för social hållbarhet där man på ett tidigt stadium lägger en grund för ett långsiktigt, stabilt och dynamiskt samhälle. Samma sak gäller för utvecklande skolmiljö och lokaler (som är målen från Mål- och resursplanen). Här hade man kunnat föra ett resonemang kring hållbar utveckling utifrån sociala och ekologiska aspekter och inte endast efter kostnadseffektivitet, vilket fallet är nu.

### **Samhällsbyggnadsförvaltningen Ovanåker**

Kommunfullmäktige respektive nämnderna har antagit styrkort för den aktuella perioden. Kommunfullmäktige har fastställt ett koncernövergripande styrkort som är vägledande för

respektive nämnds styrkort. Utifrån visionen formas inriktningsmål, vilka delas in i olika perspektiv och blir utgångspunkter för framgångsfaktorerna och effektmålen.

Verksamhetsplanen är enkel och tydlig i sin karaktär. Det finns en kortfattad verksamhetsidé och en nulägesanalys om förvaltningens ansvarsområde. Den innehåller också en redogörelse för de verksamhetsförändringar som planeras under verksamhetsåret samt en konsekvensbeskrivning av verksamhetsförändringarna.

Konsekvensbeskrivningen innehåller bland annat information om hur budgeten påverkas och vilka åtgärder som kanske på kort sikt har en positiv effekt men på lång sikt kan få oönskade effekter.

Målen i verksamhetsplanen är förståeliga och mätbara. I målen finns hållbarhet formulerat i alla de tre hållbarhetsperspektiven. Till målen finns också framgångsfaktorer formulerade. De tillhörande aktiviteterna är konkreta, tidsbegränsade, förståeliga, har effektmål och är mätbara. Måluppfyllelsen utgörs av följande färgmarkeringar: målet uppfyllt, målet delvis uppfyllt, målet ej uppfyllt.

En sammanställning görs av måluppfyllelsen genom att färgmarkeringar vägs samman till ett trafikljus per perspektiv för respektive nämnd. Denna sammanställning ger en grafisk bild av måluppfyllelsen per perspektiv för hela kommunen.

### **Kommunstyrelseförvaltningen Söderhamn**

Verksamhetsplanen är enkel att förstå eftersom den har en tydlig uppdelning. Aktiviteterna är listade under det kommunövergripande inriktningsmål de tillhör. En del av förvaltningens egna mål och aktiviteter är listade under egen rubrik, då de inte direkt faller in under de kommunövergripande inriktningsmålen eller är mer nämndspecifika. Utöver inriktningsmålen har kommunstyrelseförvaltningen inga egna mål, däremot har motsvarande nämnd det.

I verksamhetsplanen finns dessutom planerade förbättringsinsatser under det kommande året och en framåtblick för den egna verksamheten. Men även insatser som är kommunövergripande men som drivs eller ägs av nämnden. Exempel på kommunövergripande aktiviteter är upphandling av nya system, grafisk profil, medborgarkontor, sociala medier. Det är aktiviteter som berör eller inbegriper alla eller majoriteten av nämnderna/förvaltningarna, men aktiviteterna drivs av kommunstyrelsen.

Verksamhetsplanen är också i stor utsträckning kommunövergripande eftersom det är kommunstyrelseförvaltningens. Den innehåller dock kanske lite för många aktiviteter vilket gör att den blir spretig samt att flera av aktiviteterna är diffust formulerade. Mängden aktiviteter kan bero på att det är oklart vad som ska vara en aktivitet och vad som är linjearbete eller att vissa

aktiviteter kan klumpas ihop, då de ingår i ett större projekt. Oklarheten i vad aktiviteterna innehåller beror främst på att de i verksamhetsplanen endast är sammanfattade och för den oinvidige då blir svåra att förstå. Informationen om aktiviteterna är otillräcklig i verksamhetsplanen för att ge någon förståelse, om den informationen ens finns tillgänglig.

### **Socialförvaltningen Söderhamn**

Söderhamn har en kommungemensam modell för verksamhetsplaner. Socialförvaltningens verksamhetsplan har därför ungefär samma upplägg som kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsplan. I verksamhetsplanen finns de kommunövergripande målen med i form av inriktningsmål. Under dem är det upp till förvaltningen att planera in aktiviteter som bidrar till måluppfyllelsen. Hur förvaltningen bidragit diskuteras sedan i en analysdialog med kommunstyrelseförvaltningen efter avslutat verksamhetsår.

När det gäller förvaltningens egna mål och aktiviteter är de kortfattade men tydligt beskrivna där även mätmetod och finns redovisad. Aktiviteterna gör dokumentet mer användbart och levande förutsatt att det nu används aktivt (något som troligen skulle kunna förbättras). En framåtblick finns på ett till två år, men består till stor del av en nulägesanalys och en blandning av prognoser. Någon långsiktig strategi och/eller mål saknas. Som tidigare nämnt under *Aspekter i kommunal planering* saknas också en tydlig, åtminstone inte formulerad i ord, form av hållbarhetsperspektiv.

### **Omvårdnadsförvaltningen Gävle**

I Omvårdnad Gävles verksamhetsplan tillägnas de fyra styrperspektiven cirka en sida var för att avslutas med en sida utvecklingsområden. Tidsperspektivet är ett år med utblick för 2014-2016. Verksamhetsplanen är strukturerad utefter de fyra styrperspektiven medborgare/brukare, medarbetare, hållbart samhälle samt ekonomi.

Varje styrperspektiv följs av tillhörande nämndsmål som i vissa fall omformulerats något för att bättra passa Omvårdnadsförvaltningens verksamhet, men som ändå följer som en röd tråd av de kommunövergripande målen. Respektive nämndsmål följs av ett antal framgångsfaktorer som indikerar områden där förbättringsåtgärder bör sättas in för att uppnå målen. De aktiviteter som sedan formuleras ut i verksamheterna ska således ha en klar koppling till framgångsfaktorerna.

Under 2014 har dock ett utvecklingsarbete ägt rum inför 2015 års verksamhetsplan där nedanstående områden identifierats och förbättrats.

- Nämndmålen saknar tydligt uttryckta indikatorer och målvärden
- Framgångsfaktorerna är ofta många och detaljerade
- Vissa framgångsfaktorer liknar snarare aktiviteter än förbättringsområden

Utvecklingsarbetet sker i Omvårdnadsnämnden med stöd och hjälp från tjänstemän och man är nu på god väg att utforma 2015 års verksamhetsplan.

## Jämförelser

### Härnösands kommun

Härnösands kommun använder genomgående Stratsys för verksamhetsplanering och uppföljning vilket innebär enhetlighet förvaltningarna emellan. Avvikelse vad gäller dokumentation av aktiviteter finns dock.

Som ett jämförande exempel kan skolförvaltningen nämnas. Skolförvaltningen har dokumenterat en hel del aktiviteter samt med färgsymboler angivit om aktiviteten är ”pågående”, ”pågående med avvikelse”, ”försenad”, ”avslutad” samt ”avslutad med avvikelse”. Under fliken ”uppföljning” i Stratsys är det med hjälp av färgsymbolerna möjligt att se hur arbetet går samt möjligt att läsa en kortare beskrivning.

Som exempel kan skolnämndens mål att ”Härnösand ska vara en kommun där god ekonomisk självhushållning är en självklarhet” nämnas. Målet har två indikatorer; ”säkerställa att kommunens projektmodell används” och ”mäta andelen nämnder med negativt utfall mot budget”. Aktiviteten ”årshjul ekonomi” är avslutad och i uppföljningen finns en kortare beskrivning där det framgår att ”skolförvaltningens ekonomer har upprättat ett årshjul som stöd för alla med budgetansvar att planera och följa upp ekonomin inom sitt budgetområde”.

### Sundsvalls kommun

En jämförelse har gjorts med Förvaltningen för Arbetsmarknad, Vuxenutbildning och Integration (FAVI) och deras verksamhetsplan. Denna verksamhetsplan är i grunden likadan i strukturen som barn- och utbildningsförvaltningens det vill säga uppspaltad med inledning, politikens mål, förvaltningens ledningsmodell och förvaltningens verksamhetsplan.

Precis som i barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan inleder man verksamhetsplanen där man skriver om vad som styr deras verksamhet såsom lagar men också deras egna uppdrag. I båda verksamhetsplanerna har man en nulägesanalys. I barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan har man stolpat upp den i tabeller och därefter gjort en sammanfattning som ger ett väldigt lättläst och lättillgängligt intryck, i FAVI:s verksamhetsplan är det endast löpande text som behandlar olika omvärldsfaktorer, såsom arbetslöshet och utbildningsnivån. Under nulägesanalys har man valt att lyfta fram förvaltningsledningens men även förvaltningskontorets prioriteringar. På det sättet kan man se om de uppdragen korreponderar med de mål som politiken har satt för FAVI. Kommunfullmäktige har till nämnden för arbetsmarknad, vuxenutbildning och integration för år 2013 satt upp sju uppdrag för dem att utföra. Arbetet med dessa beskrivs utförligt med kvittering av uppdrag, där man redogör för vad, hur, vem, när och ansvar precis som man gör i barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan. Skillnaden är att man har löpande text där man förklarar för hur och varför man genomför dessa åtgärder. Detta saknas i barn- och

utbildningsförvaltningens verksamhetsplan, men det beror på mestadels på att barn- och utbildningsnämnden har fått sjutton uppdrag tilldelade.

Något som saknas för barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan är uppföljning och det saknas även i FAVIS:s verksamhetsplan. Det finns dock ett stycke som beror gamla uppdrag från året innan, där man berättar att man arbetet pågår eller att beslut ska fattas. Även i FAVIS:s verksamhetsplan har man tabeller för indikatorer och vikt utfall man har och önskar få. Det man har i FAVIS:s verksamhetsplan men som saknas i barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan är att man har tagit med ekonomiska indikatorer. Att ha med en sådan tabell kan synliggöra den ekonomiska hållbarheten. Här tar man upp vilken kostnad FAVIS har i sina olika verksamheter och jämför ekonomiska utfallet med liknande, större och samtliga kommuner i Sverige.

För båda verksamhetsplanerna är det tydligt att man försöker bryta ner politikens mål ner till vad förvaltningen ska göra för att uppnå dessa. Det finns en bra systematik i detta och gör det lätt för utomstående att läsa och förstå. Framförallt är det av betydelse att man har konkretiserade mål med mätbara indikatorer. Tyvärr tappar man helhetsperspektiven någonstans på vägen då det är alldeles för tydligt att det är måluppfyllelsen som är viktigast. Helhetsperspektivet går också förlorat när man inte har någon uppföljning eller kommentar kring hur verksamheten har arbetat med de större frågorna men även med målen.

Att helhetsperspektivet försvinner genom att man inte har någon uppföljning leder också till att det saknas en mer långsiktig planering för verksamheten. Långsiktighet är en viktig faktor för hållbar utveckling och tillväxt när man ska arbeta med planeringen för verksamheten.

## **Ovanåkers kommun**

Samhällsbyggnadsförvaltningen har två nämnder; tekniska nämnden och miljö- och byggnämnden. Eftersom alla nämnder enligt den bestämda styrmodellen utgår från samma perspektiv och även samma framgångsfaktorer når alla de fem inriktningsmålen (medborgare/kund, miljö, ekonomi, verksamhet- och utveckling och medarbetare).

Samhällsbyggnadsförvaltningen, som ansvarar för både tekniska nämnden och miljö- och byggnämnden, har bestämda aktiviteter i sin plan och använder tidsplaneringschemat GANTT för att på ett tydligt sett visa när en aktivitet börjar, slutar och hur lång tid den tar. För att visa vilka faser en aktivitet har använder man färger (olika färger för planerings- och genomförandefas samt aktivitet under längre period). Budget och ansvarig person finns dokumenterat samt vilket medborgarperspektiv de olika aktiviteterna har.

Eftersom tekniska nämnden är en hårdare verksamhet än miljö- och byggnämnden har tekniska nämnden fler siffror baserade på effektmål än miljö- och byggnämnden.

## **Söderhamns kommun**

I hela kommunen används samma mall för verksamhetsplanering, så layoutmässigt blir det bara nyansskillnader där förvaltningens aktiviteter grupperas under de kommunövergripande målen. Tydligheten i förvaltningarnas egna mål och aktiviteter skiljer sig en del, men det beror troligtvis mest på den enskilde som skrivit in det än verklig skillnad mellan förvaltningarna. I båda förvaltningarna skulle det vara till fördel om verksamhetsplanen blev ett mer levande dokument där aktiviteterna uppdaterades. Vilket skulle hjälpa förvaltningarna i arbetet men främst nämnderna i sin styrning, då det är de som beslutar verksamhetsplanen.

Både i socialförvaltningen och kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsplaner saknas långsiktig planering och strategier. De kommunövergripande målen är i och för sig några år fram i tiden men utöver det finns ingen långsiktig planering och framförallt inget vidare hållbarhetsperspektiv. Planeringen är på ett år, precis som budget.

Skillnaden förvaltningarna emellan är att kommunstyrelseförvaltningen inte har aktiviteter som är specifika för just deras förvaltning utan har med mer kommunövergripande aktiviteter, vilket är naturligt då det är dess uppgift. Socialförvaltningens verksamhetsplan upptas även till större del av nulägesbeskrivningar och prognoser, vilket kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsplan inte gör.

## **Gävle kommun**

Eftersom förvaltningarnas arbetsområden kan se mycket olika ut vad gäller ansvar, utövande, förutsättningar, organisation och finansiering innebär det också att verksamhetsplanerna blir olika i karaktären. Det kan t.ex. innebära att det inom en del förvaltningar är lättare att planera mer långsiktigt och ha en tydligare styrning medan en annan förvaltning har en betydligt kortare horisont där det kortare perspektivet styr inriktningen och arbetet. Det har gått att skönja vissa sådana tendenser i samband med en jämförelse av Omvårdnadsförvaltningens och Samhällsbyggnadsförvaltningens respektive verksamhetsplaner i Gävle kommun. Jämförelsen synliggör också att förvaltningarna inte använder sig av exakt samma modell för hur de skriver verksamhetsplaner.

Samhällsbyggnads verksamhetsplan sträcker sig över fyra år, 2013-2016 medan Omvårdnads verksamhetsplan gäller för 2013 med utblick 2014-2016. Samhällsbyggnads verksamhetsplan inleds, till skillnad mot Omvårdnads verksamhetsplan, med en kort beskrivning av det uppdrag som Byggnads- och miljönämnden samt Tekniska nämnden har. Samhällsbyggnadsförvaltningen är nämligen resultatet av en sammanslagning av förvaltningarna Bygg & Miljö samt Tekniska kontoret (den politiska organisationen ser med andra ord inte ut på samma sätt). Det politiska ansvaret delas således mellan Byggnads- och miljönämnden, som har tonvikt på myndighetsutövning och Tekniska nämnden med huvudinriktning på driftfrågor.



Samhällsbyggnadsverksamhetsplan utgår, precis som Omvårdnads verksamhetsplan, från de fyra styrperspektiven medborgare/brukare, medarbetare, hållbart samhälle samt ekonomi. Till skillnad från Omvårdnads verksamhetsplan har Samhällsbyggnad formulerat *flera* mål under respektive perspektiv istället för *ett* som Omvårdnad, och istället för att målen benämns ”Nämndmål” som i Omvårdnads verksamhetsplan, omnämns målen här som ”Strategiska mål”.

Samhällsbyggnads strategiska mål följer som en röd tråd av de kommunövergripande målen, men istället för att ha framgångsfaktorer som indikerar förbättringsområden, följs varje mål i av en eller ett par meningar som översiktligt beskriver hur målen är tänkta att uppnås.

## Helhetssyn

Ett tema som återkommer ofta i diskussioner om kommunal planering och kommunalt arbete i stort är en bristande helhetssyn. Respektive förvaltning och enhet ser till sin egen verksamhet istället för till processerna. Det beskrivs ofta hur förvaltningarna måste bli bättre på att ta sig ur sitt stuprör och bli bättre på att arbeta över gränserna.

Övergripande mål har i regel ett helhetsperspektiv som spänner över hela kommunens organisation men samtidigt är respektive verksamhet styrt av sina egna budgetar vilket kan göra att målen inte är kompatibla med organisations kultur och struktur. För att undvika stuprören är det viktigt att denna helhetssyn finns förankrad i ledningen för respektive förvaltning. För att en kommun ska kunna planera hållbart krävs det att det finns en samsyn kring den hållbara planeringen. Det måste också finnas en gemensam idé om hur respektive förvaltning kan bidra till måluppfyllelsen utifrån sina förutsättningar och hur de kan samverka med andra förvaltningar och intressenter.

## Planera hållbart

För att kommuner ska ha en hållbar planering bör de sträva mot en långsiktigare planering, inte bara på ett år. Samt att det finns en tydlig strategi om vad som skall göras för att kommunen skall nå en hållbar utveckling, vilket är målet med den hållbara planeringen. Vad hållbar utveckling kan dock vara är väldigt diffust och definieras enligt Brundtlandrapporten som:

*”Hållbar utveckling är utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationer möjligheter att tillgodose sina behov.”*

En alternativ definition kan vara, vilket innefattar alla beståndsdelarna i hållbarutveckling:

*”Ekonomisk tillväxt inte får ske till priset av ett segregerat och ojämlikt samhälle och en förstörd miljö. Samhället bör i stället anpassas efter vad miljön och människors hälsa tål och där vi långsiktigt investerar i dessa resurser.”*

För att konkretisera hållbar planering mer kan det vara bra att kommunen själv definierar de olika beståndsdelarna i hållbar utveckling – ekonomisk, social och ekologisk. Inte bara att hållbar utveckling är definierad. Om de olika beståndsdelarna bryts ner och konkretiseras kan det underlätta integrationen av hållbarhet i den kommunala planeringen. För att utefter de definitionerna göra sin kommunala planering. Sedan bör det beslutas om planeringen ska prioritera alla tre definitioner eller om exempelvis bara två av tre definitioner skall prioriteras.

Exempel på hur de olika beståndsdelarna kan definieras:

### **Ekonomisk hållbarhet**

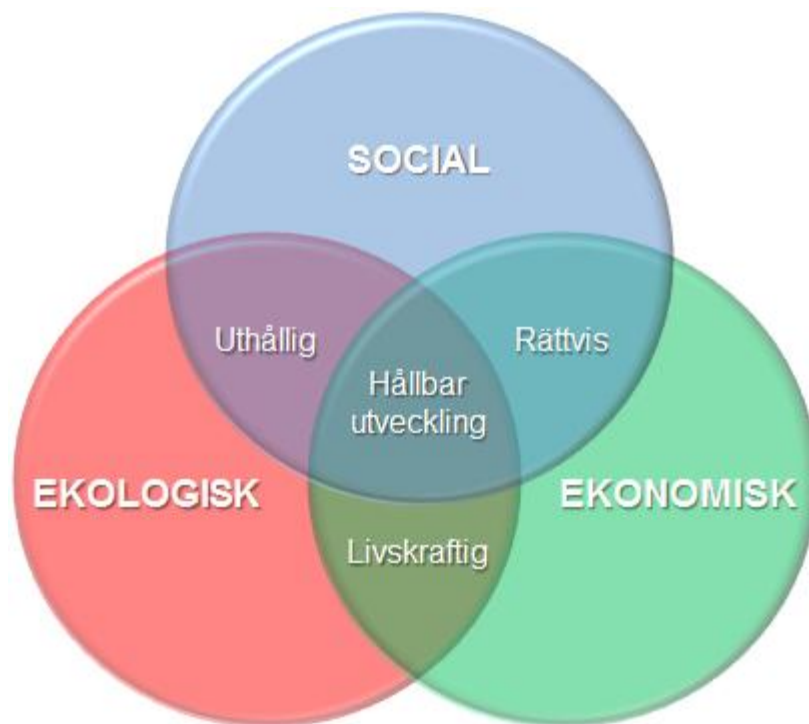
- Hushålla med mänskliga och materiella resurser på lång sikt.
- Investeringar som syftar till att minska/undvika framtida kostnader.
- (Ex: behandling av narkomaner, tidiga insatser i skolan till utsatta barn, arbetsmiljö, minska utsläpp/energianvändning, sparande (aktier, fonder, sparkonto),
- Exempel på ej ekonomiskt hållbara: ”skrytbyggen”, idrottshallar (finns få undantag), kulturella investeringar, sponsring.)

### **Social hållbarhet**

- Aktiviteter som syftar till att lyfta levnadsstandarden för människor (sett till den totala nyttan).
- Att bygga ett långsiktigt stabilt och dynamiskt samhälle där grundläggande mänskliga behov uppfylls.

### **Ekologisk hållbarhet**

- Aktiviteter som inte tär på de ekologiska systemen mer än som reproduceras.
- Aktiviteter som syftar till att förbättra den ekologiska miljön.
- Tillgodose dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjlighet att tillgodose deras.
- Aktiviteter som inte har negativ inverkan på de ekologiska systemen.



Figur 1. De tre hållbarhetsperspektiven.

För att hållbarhet skall bli en integrerad del i planeringsprocessen, och även i organisationen som helhet har Marc Epstein tagit fram några punkter som är viktiga för en lyckad implementering av hållbarhetsarbetet. En organisation ska enligt Epstein göra följande:

- Hållbarhet måste vara en integrerad komponent av strategin.
- Ledningen måste vara dedikerad åt hållbarhet och utöka den organisatoriska kapaciteten.
- Hållbarhetsstrategier måste stöttas av ekonomistyrning, prestandauppföljning och belöningssystem.
- Chefer måste integrera hållbarhet i alla strategiska och operationella beslut, efter det kan ytterligare system och belöningar införas för att formaliseras och stöttas.
- Hållbarhet skall inte enbart ses som undvikande av risk, utan även en källa till innovation och konkurrensfördel.

För att kommuner skall lyckas med en hållbar planering krävs därför definitioner av hållbarhet samt att det blir en integrerad del i organisationen enligt Epstein. Det är även av stor vikt att resultat uppnås innan det marknadsförs/presenteras externt. Om det bara är en pappersprodukt som basuneras ut om hur duktig kommunen ifråga är i miljöfrågor och hållbar utveckling så får det ses som greenwash. För att undvika en "greenwash-stämpel" skall det därför vara verkliga resultat som uppnåtts som skall visas upp, inte vad man vill göra eller kommer att göra någon gång i framtiden. Även om det också kan göras, men då i form av kommunens strategier och långsiktiga mål, inte några tomma löften om förbättrat miljöarbete.

## Våra rekommendationer

### Styrning

I mycket grova drag går det att dela in styrning i två kategorier. Top-down och bottom-up. Det vanligaste är top-down, dvs. att beslut tas på den hierarkiskt högsta nivån och sedan förmedlas ner i organisationen. För att få ett lyckat arbete med hållbar planering krävs troligen ett större inslag av bottom-up. Dels för att skapa ett större intresse för planeringsarbetet och dels för att det är de som arbetar i respektive verksamhet som bäst förstår vad som behöver utvecklas, vilka aktiviteter som behöver genomföras för att bidra till måluppfyllelsen och hur det kan mätas.

Mål som t.ex. ekologisk hållbarhet kan verka högst diffusa på verksamhetsnivå när de tagits på kommunövergripande plan. Det är därför viktigt att verksamheten själv får fundera på och kanske även diskutera och komma med synpunkter vad ekologisk hållbarhet är för dem och hur de kan bidra till måluppfyllelsen. Ofta lämnar målen stort tolkningsutrymme (på gott och ont) och skapar flera frågor för förvaltningen:

- Hur bryter vi på förvaltningen ned målen?
- Hur gör vi aktiviteter av målen?
- Vad får vi göra/inte göra för att bidra till måluppfyllelsen?
- Var det här vad politikerna hade tänkt sig?
- Vad är det de vill att vi ska återrapportera?

Om dessa frågor är besvarade kommer det vara enklare att styra med hjälp av målen. Det är också viktigt att förvaltningen känner att målen faktiskt berör dem och att de inte bara gör någon aktivitet för att de måste. Då har det i ett tidigare skede brustit i dialogen och utformningen av målen. När de övergripande målen beslutas måste beslutsfattarna själva ha en bild av hur förvaltningarna konkret kan jobba med målen, och om de inte kan skaffa sig en bild bör de diskutera det med respektive förvaltning för på det viset kunna skapa bättre mål.

### Kommunikationen med politiker

Hur sker samarbete och kommunikation med politikerna om att skapa hållbar kommunal planering? Det här berör delvis området top-down och bottom-up, men det är inte riktigt så enkelt. Det finns politiker som utgår från de övergripande målen, men det finns också politiker som utgår mer från de egna målen, dvs. respektive nämnds mål. Det är därför viktigt att kommunikationen fungerar mellan tjänstemän och politiker, både vad gäller de egna målen och de övergripande målen. Det är inte alls säkert att politikerna i nämnden är särskilt intresserade av de övergripande målen, sitter man i socialnämnden vill man ju besluta om och förhålla sig till sociala mål, inte ekologiska.

## Organisation

Att tänka på vid planering:

- Passar organisationen för de mål och styrsystem som ska användas? Exempelvis Stratsys, där verksamhetssystemet kanske inte ser ut exakt som kommunen ser ut, eller om mål och styrsystem hämtas från en annan kommun.
- Fungerar de övergripande målen i alla förvaltningar? Övergripande mål kanske är fattade utifrån att de passar väldigt bra på några förvaltningar, medan målen för några andra förvaltningar inte passar alls utan endast skapar förvirring och mer arbete.
- För att styrningen ska fungera är det viktigt att de verktyg man använder återger hur det faktiskt ser ut, annars är risken att man behöver ordna lösningar vid sidan vilket kan leda till minskad effektivitet och att man helt enkelt inte använder systemet som det var tänkt.
- Sker uppföljning? Uppföljning av aktiviteter är en förutsättning för det framtida målarbetet. Om uppföljning inte sker är det omöjligt att veta om det arbete man har bedrivit för att nå målen är framgångsrikt.

## Mål i verksamhetsplaner

### Målformulering

Två aspekter kan sägas vara förhärskande vid målformulering, både på övergripande nivå och på nämndnivå; att formulera mål med tolkningsutrymme eller att formulera mer detaljerade mål.

Att lämna tolkningsutrymme innebär att målet formuleras mer översiktligt och visionärt och att tjänstemännen på förvaltningarna får utrymme att tolka målen och hur de ska bidra till måluppfyllelsen. Fördelen med detta är att tjänstemännen på förvaltningarna ofta själva vet bäst hur de ska arbeta, vilka aktiviteter de ska genomföra och hur deras resultat ska mätas. För att det ska fungera krävs dock att politikerna tydligt har kommunicerat till förvaltningarnas tjänstemän vilket handlingsutrymme de har och vad som förväntas. Nackdelen, särskilt om kommunikationen är dålig, är att tjänstemännen på respektive förvaltning inte vet vad politikernas syfte med målet är, blir handlingsförlamade eftersom de inte vet vilka befogenheter de har och att de därför inte bidrar till måluppfyllelsen på det sätt som det var tänkt.

Att ha mer detaljerade mål ger sannolikt tjänstemännen på förvaltningarna en större förståelse för vad de ska göra och hur det ska genomföras. Dock är det återigen viktigt med kommunikation och här kanske även i ett tidigare skede, det vill säga redan när målen formuleras eftersom tjänstemännen på förvaltningarna oftast känner verksamheten bäst själva. Fördelen med mer detaljerade mål är att måluppfyllelsen kan bli bättre och att det även kan vara lättare att

identifiera hur målen ska brytas ner till aktiviteter, vilka samarbetspartners som ska användas samt att det troligtvis är lättare att mäta måluppfyllelsen.

### **Aktiviteter**

Det är viktigt att fundera på hur man skapar aktiviteter för respektive mål. På verksamhetsnivå är det en fördel om de tjänstemän som de facto arbetar med planering och genomförande är inblandade i processen med att formulera lämpliga aktiviteter. Något att fundera över är om det redan vid målformuleringen är möjligt att skapa en lista med aktiviteter, ett slags ”katalog”, som går att använda för att nå målen.

Kanske bör politikerna redan i formuleringsprocessen ha en dialog med de tjänstemän som ska arbeta med målen då tjänstemän i respektive verksamhet sannolikt har god kunskap om vad som är möjligt att genomföra samt vilka effekter enskilda aktiviteter kan få (bottom-up styrning).

### **Mätbara indikatorer**

Det är viktigt att det finns mätbara indikatorer som kan användas för målen. Om målen inte går att mäta måste det gå att motivera varför och på något sätt beskriva hur måluppfyllelsen kan sägas ge en positiv effekt. Det kanske inte alltid går att påvisa att en viss insats har givit en viss effekt och att mäta den i siffror, men det kanske går att finna andra indikatorer utan att behöva kvantifiera resultatet.

### **Uppföljning**

Om det inte sker någon uppföljning av det arbete som utförs för att nå måluppfyllelse är det ingen idé att ha övergripande mål. Uppföljningen behövs som ett underlag för hur planeringen och målarbetet ska se ut i framtiden utifrån de resultat som har uppnåtts. Resultaten av uppföljningsarbetet visar kanske att målen bör omformuleras eller ändras helt. Kanske ska andra aktiviteter användas. Ska förvaltningarna få mer tolkningsutrymme? Bör andra mätindikatorer användas? För att få kunskap om hur man bör arbeta för att nå de övergripande målen måste uppföljning ske.

## Case study

Nedanstående exempel från Härnösands kommun och Ovanåkers kommun visar hur respektive kommun har arbetat med planering och uppföljning.

### Härnösands kommun

Perspektiv	Kommun- övergripande mål	Nämndens verksamhetsmål	Indikator	Aktivitet	Uppföljning aktivitet
<b>Process</b>	Härnösand ska vara en kommun där det finns en vital arbetsmarknad, ett vitalt näringsliv och ett förstklassigt utbud av skolor och utbildningar.	Hög kvalitet på undervisningen och i nuläget en särskild satsning på matematikundervisningen	Fler elever ska klara de nationella proven i åk 6  Fler elever ska vara behöriga för gymnasiestudier  Fler elever som lämnar gymnasiet ska vara behöriga för högre studier	Matematik- satsningen  Uppföljning av elevresultat	Matematiksatsningen slutredovisades till Skolverket 6 september. Sedan T1 har det hållits en nätverksträff för matematikpiloter samt genomförts en workshop på Technichus för alla lärare som undervisar matematik i grundskolan.  Skolförvaltningen har under 2013 kontinuerligt följt upp alla betyg som beslutats i grundskolan sedan höstterminen 2012. Under maj månad besökte förvaltningschef och utvecklingsstrateg respektive rektorsområde för att tillsammans med skolledning och personal diskutera och analysera resultaten.
<b>Ekonomi</b>	Härnösand ska vara en kommun där god ekonomisk självhushållning är en självklarhet	Härnösand ska vara en kommun där god ekonomisk självhushållning är en självklarhet	Säkerställa att kommunens projektmodell används  Mäta andelen nämnder med negativt utfall mot budget	Årshjul ekonomi	Skolförvaltningens ekonomer har upprättat ett årshjul som stöd för alla med budgetansvar att planera och följa upp ekonomin inom sitt budgetområde.

Ovan presenteras två exempel på hur man på skolförvaltningen i Härnösands kommun har arbetat med planering och uppföljning av ett socialt mål och ett ekonomiskt mål.

## Ovanåkers kommun

Perspektiv	Kommun- övergripande mål	Framgångsfaktorer	Kriterier	Effektmål	Aktivitet
<b>Medborgare/Kund</b>	Kommunen ska ge medborgarna stora möjligheter att vara delaktiga i kommunens utveckling samt få dem att känna ett gemensamt ansvarstagande för hela kommunen	Främja den sociala och fysiska tillgängligheten med gemensamma mötesformer/platser och en bra kommunikation i olika former	Specifik Mätbar Accepterade Realistisk Tidsatt Ambitiös	Ökad användning av cykel i kommunen.  Fokus på barn och ungdomar.	Genomföra dialog Cykelplan med medborgarna
<b>Medborgare/Kund</b>	Kommunen ska arbeta för en god folkhälsa	Hållbar kommun i framtiden	Specifik Mätbar Accepterade Realistisk Tidsatt Ambitiös	Plan för åtgärder av bristfälliga avlopp	Skapa en plan för åtgärder av bristfälliga avlopp

Ovan presenteras två aktiviteter från olika nämnder som når kommunens övergripande mål från medborgarens eller kundens perspektiv när aktiviteter är genomförda. Båda effektmålen sätts utifrån SMARTA kriterier.



## Verksamhetssystem

Ett verksamhetssystem har till uppgift att ge en överblick över ett företags eller en organisations ledning och styrning för att stötta företaget eller organisationen i att uppnå sina strategiska mål.

En verksamhetsplanering där allt som planeras har en direkt koppling till mål innebär en ökad förståelse samt kvalitetssäkring för verksamheten som sådan. Stratsys är ett exempel på verksamhetssystem som används för verksamhetsplanering. Av de kommuner vi studerat använder sig både Gävle och Härnösand utav det.

### Stratsys

Genom att planera verksamheten i Stratsys säkras den röda tråden från kommunfullmäktiges övergripande mål till de förutsättningar som råder i respektive förvaltning. Detta visualiseras i verktyget med en röd tråd vilket visar hur verksamhetsmål, mått och aktiviteter är sammankopplade med övergripande mål och visioner.

Stratsys är ett operativt verktyg som fungerar som stöd för hela organisationen. Den löpande verksamheten fångas upp och styrdokumentet levandegörs genom att aktiviteter kopplas till mål. Användare kan följa andra avdelningars arbete vilket möjliggör ett ökat samarbete samt ökad förståelse inom organisationen. Det innebär att det är enklare att identifiera och lyfta fram goda exempel.

Att alla styrdokument samlas i ett och samma verktyg medför ordning samt skapar en tydlig överblick över målstrukturen och processerna samt kopplingarna dem emellan.

En tydlig och gemensam uppföljningsprocess i verktyget innebär att organisationens uppföljning effektiviseras vilket i sin tur innebär ökad kvalitet och tillförlitlighet vad gäller utfall, mål och rapporter. Att använda Stratsys som stöd i planerings- och uppföljningsarbetet skapar ett bra underlag för kvalitativ analys. Dessutom frigörs tid för analys.

Det är en stor utmaning för en organisation att kontinuerligt förbättra verksamheten. En förutsättning för att utveckla arbetet är att genomförda insatser utvärderas och analyseras. Först då skapas förståelse för vad som kan bli bättre i organisationen.

Sammanfattningsvis innebär Stratsys en röd tråd i planeringen, ett operativt verktyg, transparens, allt material på samma ställe, bättre kvalitet i uppföljningen samt frigjord tid för analys.

- Strategisk planering
- Verksamhetsplanering
- Genomförande
- Rapportering
- Analys

Det är viktigt att verksamhetssystemet anpassas efter hur kommunens organisation faktiskt ser ut och fungerar eftersom det kan skilja sig åt mellan kommuner.

### **Balanserat styrkort**

Balanserat styrkort är en modell för att styra och leda företag och organisationer. Det används för att få in fler aspekter än de finansiella i styrningen. En balans mellan finansiella mått och t.ex. humankapital, strategiska mål, interna processer och kundnöjdhet. Syftet med den balanserade styrningen är att fånga upp långsiktiga trender och att förverkliga företagets eller organisationens strategi. Modellen bygger på att ha ett stort antal måttetal för att följa upp verksamheten samt att försöka komma det dagliga arbetet närmare, alltså att korta vägarna i den organisatoriska hierarkin. Ovanåkers kommun använder sig av balanserat styrkort.

Gävle kommun arbetar med balanserad styrning med Stratsys som systemstöd och Härnösands kommun arbetar med planering och uppföljning i Stratsys.

## **Övrigt att tänka på**

### **Greenwash**

Greenwash visar sig främst i marknadsföringssyfte, när en kommun (men även företag och organisationer) t ex kallar sig för ”grön”, eller ”eko”, för att påvisa sin miljövänliga framhållning. Men i själva verket så finns det inget i verksamheten som stödjer det. Att kommuner väljer att göra så kan bero på ohederlighet eller helt enkelt okunskap. Det blir därför viktigt i vad som kommuniceras utåt, och att det ger en korrekt bild av verkligheten och något som kommunen verkligen kan ställa sig bakom.

Mycket greenwash i generell bemärkelse, inte bara vad gäller det ekologiska området, i form av att ”vi ska jobba så här och så här”, ”vi ska bli bättre på det här och det här” men det saknas konkreta aktiviteter för vad som ska göras för att få måluppfyllelse. I värsta fall kan även målen saknas men ett budskap om hur duktig man är sprids ändå ut. Kanske är det upp till de som använder verksamhetsplanerna att utveckla dem, så att de aktiviteter som knyter an till målet finns med i verksamhetsplanen på ett tydligt sätt. Detta kan i så fall bli problematiskt eftersom det kan vara oklart vilket mandat man har men också för att man kan ha svårt att komma på aktiviteter, kanske är man inte så kreativ, kanske saknar man kunskap inom det aktuella området. Exempelvis kan någon inom socialförvaltningen ha svårt att koppla sina aktiviteter till ekologisk hållbarhet men väldigt lätt att koppla till social hållbarhet, dvs. att det kan behövas stöd av olika slag.

Organisationen Jordens Vänner delar varje ut ett Greenwashpris till den organisation de anser vara värst på greenwash under året. För priset 2014 så var en kommun (Ängelhom) nominerad. Vilket bevisar att även kommuner använder sig utav det, inte bara storföretagen.

### **Avslutningsvis – checklista för verksamhetsplanen**

Det gäller att tänka på vem man skriver för när det gäller exempelvis framåtblick, vem det påverkar och hur. Risken är att en verksamhetsplan blir mer av en nulägesbeskrivning eller en beskrivning av hur det eventuellt kan se ut i framtiden istället för en beskrivning om var man vill befinna sig när året är avslutat. Samma sak gäller för en lite längre tidshorisont, det saknas en idé om var man ska befinna sig om några år och hur man ska nå dit, alternativt hur man ska tackla problem de närmaste åren.

#### **Checklista för verksamhetsplanering**

- Finns en nulägesbeskrivning?
- Finns det övergripande mål att ta hänsyn till?
- Ligger eventuella egna nämndmål i linje med/strider mot övergripande mål?
- Finns de tre hållbarhetsperspektiven med (ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet)
- Är övergripande mål nedbrutna för att det ska fungera för förvaltningen?
- Har målen aktiviteter?
- Är målen mätbara?
- Hur ser uppföljningen av målen ut?
- Finns en prognos/framåtblick, på kort och lång sikt?
- Är verksamhetsplanen enhetlig med övriga förvaltningar?

Det bör finnas en tanke med hur man ska arbeta med övergripande mål på verksamhetsnivå, dvs. vilka aktiviteter man ska utföra, utöver ordinarie verksamhet, för att bidra till måluppfyllelsen. Att den övergripande planeringen gäller för flera år innebär att det blir svårare att få den kompatibel med verksamhetsplanerna eftersom de bara löper över ett år. I verksamhetsplanerna saknas i regel mer långsiktiga mål och visioner om att ”här ska vi vara om fem år och det här ska vi göra på vägen vid den och den tidpunkten (delmål) för att uppnå målet” samt hur detta knyter an till de övergripande målen. Det gäller dock även målformuleringen rent generellt för verksamhetsplanerna, oavsett om det har att göra med övergripande mål eller verksamhetens mål.

Det är därtill eftersträvansvärt att förvaltningarna utformar verksamhetsplaner som layout- och innehållsmässigt ser ungefär likadana ut vad gäller rubriker, sakområden och terminologi.

## Avslutande del

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommuner planerar på olika sätt och att det kan råda stora skillnader inom samma kommun, förvaltningarna emellan.

Vad gäller kommunernas planering ur ett hållbarhetsperspektiv har de kommit olika långt och definitionen på ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet samt hur hållbara mål formuleras skiljer sig åt kommunerna emellan.

De aspekter som bör finnas med när kommuner planerar är ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Vår erfarenhet är att ekologiska aspekter ofta får stå tillbaka samtidigt som sociala och ekonomiska aspekter dominerar. För att framgångsrikt kunna arbeta med dessa hållbarhetsperspektiv är det en förutsättning att kunskap och intresse finns hos politiker och tjänstemän om vad de tre hållbarhetsperspektiven de facto innebär och hur man kan arbeta utifrån dem.

Inom vissa kommuner råder en större enhetlighet i planeringen och det är uteslutande i de kommuner som använder sig av Stratsys.

Enligt vår mening är enhetlighet i verksamhetsplanering att föredra då det medför förståelse för den kommunala verksamheten i stort vilket sannolikt bidrar till ett minskat stuprörsperspektiv. Med ett verksamhetssystem som Stratsys är det möjligt att följa en röd tråd från kommunfullmäktiges övergripande mål till aktiviteter på verksamhetsnivå och uppföljning vilket tydligt visar hur kommunen arbetar med att nå målen vilket i sin tur kan resultera i ökat intresse för och ökad delaktighet i verksamhetsplanering från medarbetarnas sida.

Det faktum att ett verksamhetssystem som Stratsys används som planerings- och uppföljningsverktyg är dock inte tillräckligt för att medarbetarna ska känna intresse och delaktighet. Vår erfarenhet är att det saknas kännedom om Stratsys som verksamhetssystem då det inte är implementerat på alla nivåer i kommunerna som använder Stratsys. Det är oerhört viktigt att engagera kommunens medarbetare i aktuellt verksamhetssystem för optimal effekt.