

# Revisionsrapport

## *Kommunens långsiktiga planering och styrning*

Hudiksvalls kommuns revisorer

*Peter Aschberg  
Gabriel Uhlin*

*Kontaktrevisorer  
Christer Johnsson  
Lennart Almstedt*

*Juni 2018*

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Bakgrund .....	5
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	5
2.3.	Kontrollmål .....	6
2.4.	Avgränsning.....	6
2.5.	Metod.....	6
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>8</b>
3.1.	Utgångspunkter för planeringen .....	8
3.1.1.	Iakttagelser - Logik kring målkedja .....	8
3.1.2.	Iakttagelser - Organisation och ansvarsfördelning .....	9
3.1.3.	Iakttagelser - System och rutiner för långsiktig planering .....	12
3.2.	Styr- och budgetprocessen .....	13
3.2.1.	Nämndernas arbete med långsiktiga ekonomiska kalkyler m.m. ....	14
3.2.2.	Demografiska förändringar som planeringsgrund.....	15
3.2.3.	Nämndernas arbete med omvärldsbevakning och analys .....	17
3.2.4.	Nämndernas arbete med strategiska planer.....	18
3.3.	Utmaningar och åtgärder .....	19
3.3.1.	Handlingsplan .....	20
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning.....</b>	<b>22</b>
4.1.	Rekommendationer.....	22

# 1. *Sammanfattande bedömning*

Med utgångspunkt i sin riskanalys för år 2018 har de förtroendevalda revisorerna i Hudiksvalls kommun gett PwC i uppdrag att granska om kommunstyrelsen och nämnderna säkerställer goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar god ekonomisk hushållning. Revisionsfrågan som ska besvaras inom ramen för granskningen är:

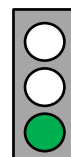
- Säkerställer kommunstyrelsen, social- och omsorgsnämnden, lärandenämnden, kultur- och fritidsnämnden, tekniska nämnden samt byggnadsnämnden en ändamålsenlig långsiktig planering för verksamheten?

Vår samlade bedömning är att det finns en långsiktig ekonomisk planering som i stort är ändamålsenlig. Kommunen har genomfört långsiktiga analyser och identifierat kommande utmaningar. För att hantera dessa har en handlingsplan tagits fram och arbete pågår för att hantera utmaningarna. Arbetet bedömer vi dock behöver utvecklas ytterligare genom att stärka den politiska förankringen och en reviderad handlingsplan. Arbetet med personal- och kompetensförsörjning, lokalförsörjning, ekonomiska analyser, struktur för arbetet med befolkningsstatistik och omvärldsanalys bedömer vi till viss del sker men är områden som behöver utvecklas ytterligare.

Vår samlade revisionella bedömning grundar sig på bedömningarna i kontrollmålen nedan.

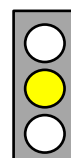
## **1. Finns det en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå?**

**Kontrollmålet är uppfyllt.** Vår bedömning är att det i styrsystemet presenteras en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå.



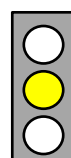
## **2. Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering?**

**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Granskningen visar att det finns flera olika forum både på politisk nivå och på tjänstemannanivå, som delvis eller helt, har ett fokus på långsiktig planering. Det finns även forum, där roll och ansvar inte fullt ut specificerats, främst hållbarhetsberedningen och välfärdsberedningen. Vi bedömer även att det inte fullt ut finns en etablerad lokalförsörjningsgrupp, vilket är en brist.



## **3. Har nämnderna beslutat om system och rutiner för långsiktig planering?**

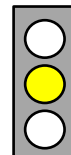
**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Vi bedömer att kommunens styrsystem ger en tydlig bild av hur kommunens åtagande- och budgetprocess ska bedrivas. Kopplat till denna har respektive nämnd ett eget ansvar att säkerställa att nämndens planering samordnas med den övergripande processen och här behöver social- och omsorgsnämnden säkerställa sin egen process. Kommunen har infört ett beslutsstöds-system som vi bedömer kommer underlätta verksamhetsstyrningen. Det är därför extra viktigt att samt-



liga nämnder följer de direktiv som ges och att systemet implementeras fullt ut i alla verksamheter.

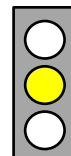
Vår bedömning är att det, utifrån identifierade utmaningar, till viss del skapats en medvetenhet om vikten av långsiktig planering. Vi ställer oss mycket positiva till att kommunstyrelsen vidare utreder möjligheten att införa en budget- och planeringshorisont som innefattar både 1, 4 och 15 år.

#### **4. Arbetar nämnderna med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar, inklusive känslighets- eller riskanalys?**



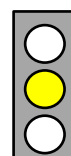
**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Vi bedömer att det saknas motiverade bedömningar som understödjer det finansiella resultatmålet. Granskningen visar samtidigt att kommunen genomfört långsiktiga finansiella analyser som skapar en god grund för långsiktig planering. Nämnderna bedömer vi dock inte själva systematiskt arbetar med ekonomiska kalkyler och känslighetsanalyser. Detta visar på utvecklingsmöjligheter, då förutsättningarna för nämndernas olika verksamheter (främst inom lärande nämnden och social- och omsorgsnämnden) snabbt kan förändras.

#### **5. Är demografiska förändringar en grundläggande utgångspunkt vid långsiktig planering av lokaler och investeringar?**



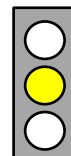
**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Genomförd långsiktig finansiell analys utgår bland annat i befolkningsprognos fram till och med år 2030. Analysen som genomfördes år 2016 bedöms nu vara grundläggande i nämndernas egen planering, i kombination med annan demografisk information. Nämnderna bedöms med regelbundenhet planera sin verksamhet utifrån demografiska förändringar. Vi bedömer samtidigt att granskningen visar att kommunen ännu inte helt nått de ambitioner som nämns i kommunens styrsystem avseende investerings- och lokalplaneringsprocessen och att arbetet med befolkningsprognoser behöver utvecklas.

#### **6. Är omvärldsbevakning och analys ett grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering?**



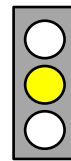
**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Sedan revisorernas tidigare granskning av nämndernas arbete med omvärldsbevakning och analys år 2012 bedömer vi att arbetet har utvecklats. Vi kan samtidigt konstatera att det ännu inte utvecklats dokumenterade system och rutiner för omvärldsbevakning och omvärldsanalys i nämnderna eller fastställts en gemensam definition av begreppen.

#### **7. Används översiktsplanen och andra eventuella planer, kopplat till kommunens tillgångar, i den långsiktiga planeringen?**



**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Granskningen visar att lagstadgade planer finns antagna och att det pågår ett arbete med att tillgodose de planbehov som finns för att möta identifierade utmaningar. Vår bedömning är att planerna används i nämndernas planeringsarbete. Insatser för att tillgodose kommunens personal- och kompetensförsörjning sker men vi bedömer att en kommunövergripande plan och strategi för detta arbete skulle kunna skapa förutsättningarna för stärkt samverkan mellan nämnderna och bättre effektivitet i arbetet.

## **8. Har kommunen en tydlig handlingsplan för att möta identifierade framtida utmaningar?**



**Kontrollmålet är delvis uppfyllt.** Med utgångspunkt i den långsiktiga finansiella analys som genomfördes år 2015 kan vi konstatera att det har tagits fram en handlingsplan för att hantera olika utmaningar. Detta har även resulterat i att olika projekt startats, bland annat det så kallade äldreprojektet. Då flera aktiviteter bedöms vara genomförda bedömer vi att det finns ett behov av att revidera handlingsplanen. Handlingsplanen bör beslutas på politisk nivå och integreras i nämndernas budgetarbete.

### **Rekommendationer**

- Säkerställ att beslutsstödsystemet implementeras fullt ut i alla verksamheter.
- För att skapa bättre förutsättningar för en effektiv lokalförsörjning, både på kort och på lång sikt bör en lokalförsörjningsgrupp på tjänstemannanivå etableras.
- Utveckla systematiken så att befolkningsrelaterad statistik och information tas fram årligen och att lämpliga modeller för att analysera informationen fastställs.
- Utveckla arbetet med ekonomiska kalkyler och känslighetsanalyser och säkerställ att kostnadsberäkningar, inklusive drift- och underhåll, för kommande investeringar tas fram
- Ta fram system och rutiner för omvärldsbevakning och omvärldsanalys och fastställ en gemensam definition av begreppen.
- Ta fram en kommunövergripande plan och strategi för kommunens personal- och kompetensförsörjning.
- I samverkan mellan nämnderna bör handlingsplanen för ekonomisk långtidsanalys revideras och beslutas av politisk instans. Utifrån beslutande åtgärder bör behov av stärkt samverkan mellan nämnderna ses över med respekt för varje nämnds delegerade ansvar enligt reglementena.
- Då vi bedömer att införandet av, även ett 15-årigt perspektiv i kommunens budget skulle vara mycket positivt för kommunens arbete med långsiktig planering, bör kommunstyrelsen vid ett eventuellt beslut om detta överväga att tydligare inkludera handlingsplanen i budgetprocessen. På detta sätt undviks parallella processer och det skapas bättre förutsättningar för planering både på kort och på lång sikt.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

I Sveriges Kommuners och Landstings ekonomirapport i oktober 2017 anges att den kraftiga ökningen av befolkningen i yngre och äldre åldrar nu är betydligt snabbare än den för antalet personer i yrkesverksam ålder. Därför tilltar behovet av verksamhet mer än det som beräknas kunna finansieras genom ökad sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter. Om inga åtgärder vidtas uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader på 59 miljarder kronor år 2021. Kommunernas arbete med att förändra och utveckla verksamheten måste intensifieras och i ännu större utsträckning inriktas på effektiviseringar med hjälp av ny teknik och nya arbetssätt.

Ovanstående innefattar även Hudiksvalls kommun som enligt en långsiktig finansiell analys, beställd av kommunstyrelsen år 2015, visar ett tillväxtscenario där gapet mellan intäkter och kostnader fram till och med år 2030, motsvarar behovet av 7,07 kr på skattesatsen eller en årlig effektivisering på 1,23 procent.

Efter ett resultatmässigt bra år för kommunen år 2016 framgår det av prognosen i delårsrapporten för år 2017 att kommunens resultatmål preliminärt inte kommer att nås år 2017. Delårsrapporten pekar även på ett antal utmaningar kommunen står inför de kommande åren bland annat:

- Omställningsarbete för att klara de ekonomiska effekterna av kommande demografiska förändringar.
- Använda digitaliseringen på rätt sätt för att förändra arbetssätten och bli effektivare.

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

Utifrån denna bakgrund och sin riskanalys för år 2018 har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens system för planering ur ett långsiktigt perspektiv.

### 2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet är att undersöka om nämnderna säkerställer goda förutsättningar för en långsiktigt hållbar god ekonomisk hushållning. Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer kommunstyrelsen, social- och omsorgsnämnden, lärandenämnden, kultur- och fritidsnämnden, tekniska nämnden samt byggnadsnämnden en ändamålsenlig långsiktig planering för verksamheten?

## 2.3. *Kontrollmål*

För att besvara revisionsfrågan har vi i granskningen utgått från följande kontrollmål:

### Utgångspunkter för planeringen

1. Finns det en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå?
2. Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering?
3. Har nämnderna beslutat om system och rutiner för långsiktig planering?

### Styr- och budgetprocess

4. Arbetar nämnderna med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar, inklusive känslighets- eller riskanalys?
5. Är demografiska förändringar en grundläggande utgångspunkt vid långsiktig planering av lokaler och investeringar?
6. Är omvärldsbevakning och analys ett grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering?
7. Används översiktsplanen och andra eventuella planer, kopplat till kommunens tillgångar, i den långsiktiga planeringen?

### Utmaningar och åtgärder

8. Har kommunen en tydlig handlingsplan för att möta identifierade framtida utmaningar?

## 2.4. *Avgränsning*

Granskningen avgränsas till innevarande år 2018 med fokus på hur nämnderna arbetar för att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning i ett långsiktigt perspektiv. Granskningen sker på övergripande nivå och behandlar därför inte varje nämnd i detalj.

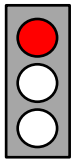
Granskningen berör kommunstyrelsen, social- och omsorgsnämnden, lärandenämnden, kultur- och fritidsnämnden, tekniska nämnden samt byggnadsnämnden.

## 2.5. *Metod*

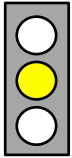
Granskningen har skett genom intervjuer med kommundirektör, economichef, planeringschef samt samtliga berörda förvaltningschefer, inkluderat bygglovschef och miljöchef samt kommunledningens kvalitetsstrateg. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska ett utkast av revisionsrapporten.

Granskning har skett av olika styrdokument kopplat till kommunens långsiktiga planering, exempelvis budget och översiktsplan. Utöver detta har även nämndspecifika dokument som tillhandhållits från förvaltningarna relaterat till de olika kontrollmålen kontrollerats.

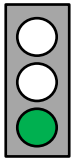
I granskningen används en tregradig skala för bedömningen av respektive kontrollmål;



Ej uppfyllt – Få eller inga viktiga kriterier för kontrollmålet bedöms vara uppfyllda och det finns ett tydligt behov av att vidta förbättringsåtgärder. Ej aktuellt i granskningen.



Delvis uppfyllt – Något eller några viktiga kriterier för kontrollmålet bedöms vara uppfyllda men det finns även något eller flera olika saker som behöver förbättras.



Uppfyllt – Viktiga kriterier för kontrollmålet bedöms i allt väsentligt vara uppfyllda.



### 3. Iakttagelser och bedömningar

Rapporten berör 8 kontrollmål. Vilka av dessa som behandlas under rubrik 3.1, 4.1 och 5.1. nedan, presenteras inledningsvis under varje rubrik.

#### 3.1. Utgångspunkter för planeringen

I detta stycke berörs följande kontrollmål:

- 1, Finns det en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå?
- 2, Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering?
3. Har nämnderna beslutat om system och rutiner för långsiktig planering?

##### 3.1.1. Iakttagelser - Logik kring målkedja

Kommunfullmäktige i Hudiksvalls kommun har beslutat om ett styrsystem för kommunen. Styrsystemet utgår från fullmäktiges vision:

”Sveriges bästa kommun att leva och verka i - med 50 000 invånare i kommunen varav 25 000 i staden år 2050.”

Visionen beskrivs i styrsystemet som en viktig inriktning för hur framtidens Hudiksvall ska utvecklas, den ska både inspirera och instruera. Kommunens visionsarbete bedrivs under samlingsnamnet ”Glada Hudik-språnget”. Glada Hudik-språnget sammanfattar allt arbete som pågår för att uppnå kommunens vision att bli Sveriges bästa kommun att leva och verka i.



Bild 1, Övergripande beskrivning av kommunens styrsystem.

För att kommunen ska kunna röra sig i riktning mot visionen har fullmäktige beslutat om tre övergripande mål för verksamheten; *Samhällstjänster av högsta kvalitet, Blomst-*

*rande näringsliv och Attraktiv och hållbar livsmiljö.* Målen uppges samverka och kan ses som delvis överlappande.

Utifrån fullmäktiges övergripande mål ska styrelsen och respektive nämnd fastställa åtaganden och mål som visar vad som ska uppnås under mandatperioden för att fullmäktiges mål ska uppfyllas. Detta ska göras i en årlig nämndsplan. Nämndsplanen ska enligt styrsystemet innehålla följande fyra delar:

- viljeinriktning där politiken beskriver vad de vill åstadkomma med sin förvaltning för brukare, kunder och invånare under mandatperioden
- kommunfullmäktiges verksamhetsmål, i förekommande fall nämndens mål och kvantiteter, budget samt kommunfullmäktiges särskilda uppdrag
- indikatorer för uppföljning av målen
- horisontella mål, dvs. åtgärder att anta för mål som flera nämnder ska bidra till.

Styrsystemet och dess funktion uppges vara väl känt av förvaltningar och nämnder. Vi har tagit del av styrelsens och samtliga nämnders nämndsplaner för 2018 med undantag för byggnadsnämnden.

I intervjuer med tjänstemännen i byggnadsnämndens förvaltningar anges att flera chefer bytts ut de senaste åren och att fokus legat på att hantera verksamhetens ansvar. Uppföljning av verksamhetsmålen uppges dock matats in i kommunens beslutsstödsystem. Detta uppges vara efter de riktlinjer som förvaltningen erhållit från kommunledningen.

Utifrån en genomgång av nämndsplanerna kan vi konstatera att de i stort lever upp till de krav som ställs utifrån styrmodellen men att de innehållsmässigt varierar i omfattning och disposition. Samtliga planer vi har tagit del av innehåller fullmäktiges övergripande mål till verksamheterna samt nämndernas egna verksamhetsmål nedbrutna från de övergripande målen.

**Bedömning kontrollmål 1.** *Finns det en tydlig logik för hur kommunfullmäktiges mål ska brytas ned på nämnds- och verksamhetsnivå? Kontrollmålet är uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

För att kommunfullmäktiges mål ska kunna nås behöver det finnas ett tydligt styrsystem som bland annat bidrar till att beskriva hur målen ska brytas ned till nämndsmål och konkreta aktiviteter, (skapa en tydlig röd tråd), inom kommunens olika verksamheter. Utifrån ett övergripande perspektiv och intervjuerna är vår bedömning att det i styrsystemet presenteras en tydlig logik för detta.

Vi noterar att byggnadsnämnden vid tillfället för granskningen inte hade tagit fram någon nämndsplan.

### **3.1.2. Iakttagelser - Organisation och ansvarsfördelning**

I kommunens budget för år 2018 och plan för 2019 – 2021, presenteras bland annat ett axplock av nämndernas strategiska utmaningar. Exempel är; planera för nya former av äldreboenden, personal-, lokal- och kompetensförsörjning, långsiktiga investeringsbehov och digitalisering.

I kommunens reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder fastställs att:

*”Styrelsen/nämnden ska arbeta med utveckling av verksamheten och vara väl förtrogen med samt hålla sig uppdaterad med förändringar som sker i lagstiftningen.”* Kopplat till kommunens styrsystem finns även en övergripande beskrivning av ansvarsfördelningen inom kommunorganisationen.

Enligt kommunstyrelsens reglemente<sup>1</sup> har kommunstyrelsen ett övergripande ansvar för kommunens utveckling. Kommunstyrelsen ska:

- leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter
- ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet
- ha uppsikt över kommunala företags verksamhet
- uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning

Nämnderna har enligt styrsystemet ansvar att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål, särskilda uppdrag och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Enligt styrsystemet har kommunens ledningsgrupp ett uppdrag och ansvar för att utveckla verksamheten som sker i kommunal regi. Ledningsgruppen ska stödja kommundirektören och gruppens medlemmar så att de når framgång i sina uppdrag att leda kommunens verksamheter i riktning mot de politiska målen. Inom kommunledningsförvaltningen finns en kvalitetsstrateg som har ansvar för övergripande utvecklingsfrågor. Utöver detta finns det även beskrivet i styrsystemet att det i kommunen ska finnas ett antal nätverk med tjänstepersoner från de olika förvaltningarna. Nätverken ska bidra till en helhetssyn och enhetlighet inom områden som berör alla förvaltningar. Dessa är:

- it-samråd
- kommunikationsnätverk
- kvalitetsnätverk
- lokalsamordnarnätverk

Vid intervjuerna framkommer det att det utöver dessa nätverk även finns ett antal olika beredningar som hanterar frågor av långsiktig och strategisk karaktär. På politisk nivå finns ett planutskott som är beredande direkt till styrelsen med fokus på strategiska frågor rörande den fysiska planeringen i kommunen, exempelvis bredbandsutbyggnad och plan- och markberedskap för bostäder och verksamheter. I planutskottet deltar enligt uppgift; ordförande i byggnämnden, kommunstyrelsens presidium samt förvaltningscheferna för byggnadsförvaltningen, tekniska förvaltningen och kommundirektören samt planeringschef. Ordförande för tekniska nämnden och byggnämndens stadsarkitekt är enligt uppgift adjungerade i beredningen. Beredningen uppges även vara ett forum för mer informella diskussioner avseende exempelvis exploateringsförfrågningar.

---

<sup>1</sup> Hudiksvalls kommun, Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Budgetberedningen nämns även som ett viktigt forum, där investerings- och utvecklingsbehov, både på kort och på lång sikt, berörs.

Det uppges även finnas en hållbarhetsberedning och en välfärdsberedning som dock inte är direkt beredande till kommunstyrelsen. Dessa beredningar upplevs inte vara lika effektiva på grund av detta och anses därför vara i behov av bättre styrning.

Vid intervjuerna uppges att kommunstyrelsen och nämndernas samordning och samverkan kring långsiktiga och strategiska frågor kan utvecklas. Detta främst avseende den politiska styrningen relaterat till att möta och hantera de utmaningar kommunen identifierat i olika utredningar. Ett exempel som ges är arbetet med personal- och kompetensförsörjning.

Tekniska nämnden har ansvaret för planeringen av kommunens lokaler. Tekniska förvaltningen uppges påbörja behovsplaneringen av lokaler efter att framförallt bildningsnämnden och social- och omsorgsnämnden genomfört sina analyser av verksamheternas behov utifrån de demografiska underlagen. Tjänstemännen inom tekniska förvaltningen upplever svårigheter att matcha efterfrågan med utbudet i lokalfrågor. Framförallt uppges tidsperspektivet vara en utmaning, då många av de lokalbehov som aviseras behöver lösas inom väldigt korta tidsramar. Det uppges finnas en problematik kring när behoven uppstår i verksamheterna och när de kommuniceras till tekniska förvaltningen. Vissa förvaltningar upplevs vänta för länge med att kommunicera behoven utifrån förhoppningen att dessa ska gå att lösa internt. Vid intervjuerna uppges att det inte finns en specifik lokalförsörjningsgrupp som kan samordna och arbeta strategiskt för att tillgodose verksamheternas lokalbehov. Kommunledningskansliet uppges försökt ta ett grepp om denna fråga och att lokalförsörjningsfrågor lyfts till ledningsgruppen för hantering.

Med koppling till de enskilda nämndernas verksamheter finns det även ett antal grupper som arbetar utifrån ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv. Lärandenämnden genomförde en skolstrukturutredning under år 2016. Något beslut utifrån utredningen har enligt uppgift ej ännu tagits men kommunstyrelsen har enligt uppgift tillsatt en parlamentarisk grupp som arbetar med ett underlag till beslut om kommunens framtida skolstruktur. Inom social- och omsorgsnämnden finns enligt uppgift exempelvis en särskild parlamentarisk grupp som arbetar med utmaningarna inom äldreomsorgen. Utöver denna nämns även kommunens handikappråd och pensionärsråd som referensgrupper till nämndens utvecklingsarbete.

För arbetet med Vatten och avlopp (VA) uppges det finnas en förvaltningsövergripande grupp för att diskutera kommunens VA-planering. Denna grupp fokuserar på utbyggnadsbehoven kopplat till kommunens vision om att bli 50 000 invånare. Andra samarbetsgrupper som nämns är kopplade till exempelvis kommunens översiktsplan och Ostkustbanan.

**Bedömning kontrollmål 2.** *Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med långsiktig planering? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

Granskningen visar att det finns flera olika forum både på politisk nivå och inom förvaltningen, som delvis eller helt, har ett fokus på långsiktig planering. Utifrån vad som framkommer i intervjuerna bedömer vi att det finns flera forum som har viktiga roller i arbetet

med långsiktig planering bland annat; budgetberedning, planutskott, nämndsgrupper, kommunledningsgrupp. Det finns även forum, där roll och ansvar inte fullt ut specificerats, främst hållbarhetsberedningen och välfärdsberedningen.

Vi bedömer att det saknas en etablerad lokalförsörjningsgrupp, vilket är en brist. Detta bör därför tillgodoses så snart som möjligt för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv lokalförsörjning, både på kort och på lång sikt.

Genom flera av de utredningar kommunen genomfört bedöms kommunen ha en tydlig bild av vilka utmaningar kommunen har att möta relaterat till kommunens vision. De flesta av utmaningarna bedömer vi är kommungemensamma eller så berör de flera nämnder. Vår bedömning utifrån granskningen som helhet är att det finns ett behov av att till de identifierade utmaningarna, se över behov av stärkt samverkan mellan nämnderna. Detta för att säkerställa; tydlig styrning, att berörda nämnder och verksamheter inkluderas och samsyn om utmaningarna i sig samt hur arbetet med lösningar ska ske framåt.

### *3.1.3. Iakttagelser - System och rutiner för långsiktig planering*

Inom kommunorganisationen har ett beslutsstödsystem köpts in och till stor del implementerats inom samtliga förvaltningar. Detta uppges vara ett utvecklingsarbete som drivits från centralt håll med kommunens kvalitetsstrateg som projektledare, för att få ett samlat grepp och gemensamt införande. Implementeringen uppges ha kommit långt men det återstår fortfarande ett par delar. Kommunens styrsystem uppges vara inlagt i beslutsstödsystemet tillsammans med samtliga nämndplaner och mål. Genomgående vid intervjuerna ger förvaltningscheferna uttryck för att systemet är ett uppskattat verktyg för styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Styrsystemet upplevs ha förtydligats ytterligare i samband med införandet av beslutsstödsystemet och samtliga nämnder rapporterar nu in i samma system istället för flera olika. I beslutsstödsystemet finns enligt uppgift rubriker som guidar användaren om vad som ska finnas med samtidigt uppges systemet vara flexibelt, genom att ta hänsyn till att de olika nämndernas egna verksamhetsmål, uppdrag och liknande kan variera i omfattning.

Det uppges även finnas planer på att koppla de uppdrag och mål som finns i olika planer så som avfallsplan och liknande till respektive nämnd i systemet. Planen i sig ska inte lyftas in men de nämnder som har uppdrag eller mål som omfattas av planerna kommer kunna se dessa och följa upp dem tillsammans med de övriga målen i nämndsplanen.

I kommunens styrsystem finns även ett årshjul som beskriver hur kommunens budgetprocess ska bedrivas. Detta inkluderar hålltider för när under året viktiga delar i processen ska startas och avslutas. Samtliga intervjuade anger att de upplever att budgetprocessen och årshjulet är tydliga. För att styrsystemet ska fungera effektivt, ställs även krav på att respektive nämnd även har en tydlig och genomtänkt budget- och planeringsprocess, som ska vara samordnad med kommunens process. Här framgår att social- och omsorgsnämnden håller på att utveckla sin process, så att alla enheter ska integreras i planeringen. Detta sker i kombination med att beslutsstödsystemet också implementeras fullt ut i nämndens verksamheter. I årsredovisningen för år 2017 framgår bland annat att social- och omsorgsnämnden gjorde ett underskott på 49,6 miljoner.

Den nuvarande budgetprocessen i kommunen har fokus på att ta fram budgetar som gäller ett år i taget inklusive plan för kommande år 2,3 och 4, vilket tillgodoser kommunalla-

gens krav på budget för kommande år och plan för år 2 och 3. I nuvarande system uppges att överskott och underskott nollställs i slutet av varje år i samband med att den nya budgeten börjar gälla och att planeringshorisonten till viss del begränsas. Kommunledningen diskuterat ett förslag med politikerna, där budgetprocessen förändras för att inkludera ett längre budget- och planeringsperspektiv med tidshorisont på 1, 4 och 15 år. Förhoppningen är att med en sådan process få till en bättre kontinuitet och planeringsförutsättningar. Detta är också något som efterfrågas av flera av de intervjuade.

Investeringsbudgeten löper över fyra år och samtliga investeringar prövas enligt uppgift årligen i samband med beredning av kommande budget. Varje höst fastställer sedan kommunfullmäktige investeringsplanen för de kommande fyra åren. Detta framgår även av kommunens budget för år 2018.

Nämnderna och styrelsens nämndsplaner löper också över ett år och i dessa ingår, utöver verksamhetsmålen, även uppdrag från fullmäktige. Även i dessa fall har det vid intervjuerna framkommit att det skulle vara önskvärt med en längre tidshorisont för att hantera mål och uppdrag.

**Bedömning kontrollmål 3.** *Har nämnderna beslutat om system och rutiner för långsiktig planering? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.*

Vi kan konstatera att kommunens styrsystem på övergripande nivå ger en tydlig beskrivning av hur kommunens åtagande- och budgetprocess ska bedrivas. Kopplat till denna har respektive nämnd ett eget ansvar att säkerställa att nämndens planering samordnas med den övergripande processen. Utifrån våra erfarenheter i granskningen och social- och omsorgsnämndens ekonomiska resultat år 2017, bedömer vi att det är mycket viktigt att nämnden säkerställer att den egna budgetprocessen, fungerar effektivt.

Det är positivt att kommunen investerat i ett beslutsstödsystem som också kopplar ihop verksamhet och ekonomi, då våra erfarenheter är att detta har positiva effekter på verksamhetsstyrningen som helhet. Det är därför extra viktigt att samtliga nämnder följer de direktiv som ges och att systemet implementeras fullt ut i alla verksamheter.

Vår bedömning är att det, utifrån identifierade utmaningar, till viss del skapats en medvetenhet om vikten av långsiktig planering. Vi ställer oss mycket positiva till att kommunstyrelsen vidare utreder möjligheten att införa en budget- och planeringshorisont som sträcker sig längre än 4 år, i kommunens fall 15 år.

### **3.2. Styr- och budgetprocessen**

**I detta stycke berörs följande kontrollmål:**

4. Arbetar nämnderna med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar, inklusive känslighets- eller riskanalys?
5. Är demografiska förändringar en grundläggande utgångspunkt vid långsiktig planering av lokaler och investeringar?
6. Är omvärldsbevakning och analys ett grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering?

## 7. Används översiktsplanen och andra eventuella planer, kopplat till kommunens tillgångar, i den långsiktiga planeringen?

### 3.2.1. Nämndernas arbete med långsiktiga ekonomiska kalkyler m.m.

I intervjuerna berörs det av fullmäktige beslutade resultatmålet på 1 procent av skatter och generella statsbidrag. Resultatmålet gäller för perioden 2018 – 2021. Flera intervjuade bedömer att målet är för lågt och ingen tydlig motivering eller bakomliggande förklaring till varför kommunen har valt att ha ett finansiellt mål på 1 procent har presenterats i intervjuerna. Resultatmålet anses i stället behöva ligga på två eller gärna tre procent för att få större marginaler och handlingsberedskap för att kunna möta framtida utmaningar. Förvaltningsorganisationen uppges idag inte vara van att spara på grund av detta.

I intervjuerna anges att nämnderna och styrelsen främst arbetar med kvantiteter (exempelvis antal elever/brukare), snarare än ekonomiska kalkyler m.m. i planeringsarbetet. Nämnderna uppges framförallt uppskatta kvantiteter för sina verksamheter utifrån de befolkningsprognoser som genomförs. De senaste årens utveckling uppges varit svår att förutspå på grund av ett stort mottagande av flyktingar och nyanlända. Hur nämnderna arbetar med detta uppges variera något från verksamhet till verksamhet.

Tekniska nämnden har enligt uppgift system som tillgodoser behoven av att få en tydlig långsiktig bild över underhålls- och investeringsbehov inom bland annat fastighetsverksamheten. När det gäller fastighetsbeståndet anges att det finns en underhållsplan som anger kostnader för underhåll som sträcker sig över fem år. Denna revideras enligt uppgift årligen. Det anges även att det finns kalkyler över investeringsbehov för att tillgodose lärandenämndens behov. För förskolor gäller detta ett femårsperspektiv och för andra skolor ett tioårsperspektiv. Dessa har enligt uppgift presenterats men inte hanterats av politiken. Planeringsperspektivet anges inom kommunen huvudsakligen ligga på budgetens fyraårsperspektiv.

För VA-verksamheten tillsammans med affärsverksamheten finns enligt uppgift idag budgetar som löper över flera år, då dessa verksamheter är taxefinansierade. Investeringar i VA-nätet är planerat med en förnyelse på 1 procent av nätet årligen. I intervjuerna anges dock att reinvesteringstakten nu snarar ligger på 0.7 procent.

Inom social- och omsorgsförvaltningen anges att nämnden beslutat att standardkostnader<sup>2</sup> ska användas för planeringen av verksamheten. För att få en tydlig bild av framtida boendebehov inom äldreomsorgen och LSS-verksamheten genomförts, år 2016. Ingen av utredningarna innefattar dock kostnadsberäkningar kopplat till de investeringar som föreligger för att tillgodose boendebehoven. Utredningen om boendebehov inom äldreomsorgen konstaterar att kommunen har behov av flera nya särskilda boenden för äldre samt att driftstart bör ske år 2020 i steg 1 och år 2023 i steg 2. Utredningen avseende boendebehov inom LSS visar på ett behov om ca tre gruppboenden alternativt i genomsnitt 17,5 stycken lägenheter på en fem årsperiod.

I sammanhanget understryker samtliga intervjuade att kommunen genomfört långsiktiga finansiella analyser, år 2011 med hjälp av SKL och år 2016 med hjälp av PwC. Den senare med en tidshorisont fram till år 2030. I analysen framgår att två olika scenarier presente-

<sup>2</sup> Inom kostnadsutjämnningen har varje verksamhetsområde en standardkostnad som ska korrigeras för strukturella skillnader.

ras för den kommande utvecklingen, ett demografi-scenario och ett tillväxtscenario. Flera olika parametrar berörs i analysen bland annat marginaleffekter vid ökat invånarantal, befolkningsprognos, investeringskostnader och avskrivningar, nettokostnader, soliditet samt känslighetsanalys. Tjänstemännen och politiker uppges ha arbetat utifrån analyserna som grund till arbetet med långsiktig planering.

**Bedömning kontrollmål 4.** *Arbetar nämnderna med långsiktiga ekonomiska kalkyler och bedömningar, inklusive känslighets- eller riskanalys? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

Vi bedömer att det saknas motiverade bedömningar som understödjer det finansiella målet. Granskningen visar samtidigt att kommunen genomfört långsiktiga finansiella analyser som skapar en god grund för långsiktig planering på kommunövergripande nivå. Detta bedömer vi är positivt.

Vi bedömer dock att nämnderna bara till liten del själva systematiskt arbetar med ekonomiska kalkyler och känslighetsanalyser. Detta visar på utvecklingsmöjligheter, då förutsättningarna för nämndernas olika verksamheter (främst inom lärande nämnden och social- och omsorgsnämnden) snabbt kan förändras. Genom att med regelbundenhet komplettera analyser av kvantiteter med olika finansiella analyser på både kort och lång sikt, ges nämnderna betydligt bättre förutsättningar att få en tydlig bild av möjliga ekonomiska utfall. Härigenom ges nämnderna även möjligheter att tidigt ta fram olika handlingsplaner för att säkerställa god ekonomisk hushållning.

Vi bedömer i stort att det finns en tydlig bild över investeringsbehoven inom ramen för budgetens fyra år. När det gäller ett långsiktigt perspektiv bedömer vi att det till viss del finns underlag men att detta inte har hanterats av nämnderna. Det är därför viktigt att nämnderna säkerställer att planer på kommande investeringar som finns, kompletteras med kostnadsberäkningar som även inkluderar både drift- och underhållskostnader. En budgetprocess, som även inkluderar ett 15-årsperspektiv, bedömer vi skulle underlätta detta arbete och ge kommunen betydligt bättre förutsättningar för att arbeta med långsiktig finansiell planering. Detta borde även kunna medföra att nya arbetssätt etableras och systematiseras. Det skulle även underlätta kommunens arbete med att tydligare beskriva vad den förväntade utvecklingen framåt får för påverkan på kommunens ekonomi och prioriteringar inom olika områden, vilket revisorerna påtalar i sin granskning av årsredovisningen år 2017.

### **3.2.2. Demografiska förändringar som planeringsgrund**

Som ovan angivits uppges nämnderna i stor utsträckning arbeta med kvantiteter i samband med budgetprocessen och planeringen av verksamheten. Dessa kvantiteter grundas på befolkningsprognoser. Befolkningsprognoserna uppges historiskt ha köpts in vartannat år från ett externt analysinstitut. Det uppges även ha förts diskussioner om att framöver köpa in prognoser varje år. Befolkningsprognoserna tillgängliggörs för samtliga förvaltningar. I intervjuerna anges att det kan variera från år till år hur många och vilken typ av scenarion som tas fram utöver basscenariot i tillhandahållen befolkningsprognos. Modellen för framtagande av scenarion uppges vara enkel och genomförs genom diskussioner mellan planeringschef och statistiker.



Befolkningsunderlagen uppges för tillfället ha ett fyraårsperspektiv samt ett perspektiv fram till år 2030, vilket också ingår i den senaste långsiktiga finansiella analysen som omnämnts ovan.

I kommunens styrsystem anges att budgetprocessen är beroende av ett antal övergripande delprocesser exempelvis investeringsprocessen och lokalplaneringsprocessen. Respektive nämnd har här ett ansvar att utreda förutsättningarna för kommunens budget och mål inför kommande kalenderår och plan för tre år framåt. I styrsystemet anges att det pågår ett arbete både med att utveckla kommunens investeringsprocess och lokalplaneringsprocess.

Flera förvaltningar anges ha en resurs som arbetar med att ta fram planeringsförutsättningar men det anges även att det finns behov av att utveckla arbetet med statistik och analyser.

Lärandenämnden uppges upplevt avvikelser från de prognoser som har funnits tillgängliga avseende antalet barn inom förskolan. Under 2017 var ca 80 fler barn inskrivna i förskolan än prognostiserat, vilket medfört högre kostnader än planerat. Förklaringen till denna avvikelse från prognosen går isär, där en orsak anges vara att befolkningsprognoser endast funnits tillgängliga vartannat år och att nyanlända inte har ingått i statistiken. En annan orsak anges vara att informationen inte har riktigt hanterats på korrekt sätt.

Det uppges vid intervjuerna finnas en utmaning inom kultur- och fritidsförvaltningen hur de ska förhålla sig till föreningarnas önskemål kontra de demografiska behoven gällande lokaler och anläggningar. Det föreningarna önskar sig stämmer inte alltid överens med de behov tjänstemännen ser utifrån de demografiska underlagen.

I de boendeutredningar vi erhållit från social- och omsorgsnämnden avseende äldreomsorg och LSS, framgår att utredningarna grundas i befolkningsprognoser men även andra parametrar som exempelvis vård- och omsorgsbehov.

**Bedömning kontrollmål 5.** *Är demografiska förändringar en grundläggande utgångspunkt vid långsiktig planering av lokaler och investeringar? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

Vi kan konstatera att det i styrsystemet finns tydliga ambitioner om att säkerställa en effektiv budgetprocess, där både planering av lokalförsörjning och investeringar är viktiga beståndsdelar. En viktig del i planeringsarbetet är befolkningsprognoser. Detta utgjorde en viktig grund i den långsiktiga finansiella analys som genomfördes år 2016 och bedöms nu även vara grundläggande i nämndernas egen planering, i kombination med andra demografiska aspekter.

Vi bedömer samtidigt att granskningen visar att kommunen ännu inte helt nått de ambitioner som nämns i kommunens styrsystem avseende investerings- och lokalplaneringsprocessen och att arbetet med befolkningsprognoser behöver utvecklas. Nämnderna bör därför säkerställa att systematiken utvecklas så att befolkningsrelaterad statistik och information tas fram årligen men även att lämpliga modeller för att analysera informationen fastställs.

### 3.2.3. *Nämndernas arbete med omvärldsbevakning och analys*

Revisorerna genomförde år 2012 en granskning av nämndernas arbete med omvärldsbevakning och omvärldsanalys. Revisorerna gjorde bedömningen att nivån på omvärldsbevakningen i huvudsak var ändamålsenlig men identifierade även följande utvecklingsbehov; 1, det saknades dokumenterade system och rutiner för omvärldsbevakning och omvärldsanalys i nämnderna samt 2, en gemensam definition av begreppen.

Generellt anges att medvetenheten om att omvärldsbevakning och analys är viktigt har ökat, bland annat genom en tydligare inriktning på långsiktig planering. För att stärka kommunens arbete anges bland annat att kvalitetsstrategitjänsten tillsattes år 2013 för att stärka kommunens arbete med omvärldsbevakning och analys.

Vid intervjuerna uppges det inte finnas några generella riktlinjer och rutinbeskrivningar för systematisk omvärldsbevakning i kommunen. Inte heller någon gemensam definition av begreppen. Omvärldsbevakning anges i intervjuerna ske i ett antal olika sammanhang om än inte formaliserat. Allmänt uppges det finnas i respektive tjänsts arbetsbeskrivning att hålla sig uppdaterad inom sitt ansvarsområde.

På övergripande nivå finns det enligt uppgift två grupper, där kvalitetsstrategen är sammankallande och där information från omvärldsbevakning diskuteras och analyseras. I strategigruppen bjuds alla strateger in för att diskutera och stödja varandra i analysera information från omvärldsbevakning och stödja varandra i omvärldsanalysen. Gruppen träffas var tredje vecka och hanterar olika områden vid respektive träff. Detta kan vara exempelvis vara frågor som berör landsbygdsutveckling och äldreprojektet. Det finns även en verksamhetschefsgrupp som träffas fyra gånger per, där stående frågor som IT- och hållbarhetsfrågor diskuteras. Olika strateger blir inkallade för att delta beroende på vad det aktuella mötet ska behandla för frågor. Områdena som behandlas varierar men i grund och botten har de koppling till digitalisering och långsiktig hållbarhet i verksamheterna.

Hur de olika nämnderna och deras verksamheter arbetar med omvärldsbevakning varierar både till sätt och omfattning. Samtliga intervjuade ger exempel på att det ska vara en del i budgetprocessen men att arbetssätt kan variera. Flera intervjuade redogör även för att information från omvärldsbevakning tas upp i nämnd och behandlas på planeringsdagar. Det redogörs även hur insamling kan ske genom exempelvis deltagande i nätverk, prenumerationer på nyhetsbrev och genom dialog med medborgare och föreningar m.m.

***Bedömning kontrollmål 6.*** *Är omvärldsbevakning och analys ett grundläggande inslag i nämndernas arbete med långsiktig planering? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

Granskningen bedömer vi, sedan revisorernas tidigare granskning, visar att kommunstyrelsens och nämndernas arbete med omvärldsbevakning och analys har utvecklats ytterligare. Vi kan samtidigt konstatera att det ännu inte utvecklats dokumenterade system och rutiner för omvärldsbevakning och omvärldsanalys i nämnderna eller fastställts en gemensam definition av begreppen. Syftet är att säkerställa effektiv omvärldsbevakning och analys som grundas i; samsyn och kvalitetssäkrade och effektiva arbetssätt samt sammanställda informationsunderlag som underlättar nämndernas beslut och prioriteringar för

att nå uppsatta mål. Kommunstyrelsen bör därför i samverkan med nämnderna tillse att dessa delar tillgodoses.

### *3.2.4. Nämndernas arbete med strategiska planer*

För att säkerställa goda förutsättningar för en hållbar utveckling, bör och ska det i flera fall, finnas planer för hur kommunens tillgångar ska vårdas, användas och utvecklas. Viktiga resurser är bland annat kommunens mark, vatten och VA-försörjning, väg och fastigheter, finanser och personal.

Kommunens nuvarande översiktsplan är i grunden från 2008. Tematiska tillägg och fördjupade översiktsplaner för delområden har tagits fram sedan dess. Enligt Plan- och bygglagen ska kommunfullmäktige göra en aktualitetsprövning av översiktsplanen en gång varje mandatperiod. I intervjuerna anges att en formell aktualitetsprövning av kommunfullmäktige inte har skett. Orsaken till detta anges vara att kommunstyrelsen år 2015 tog beslut om att en ny kommunövergripande översiktsplan ska tas fram, vilket på sätt och vis anges innebära att en prövning av den gällande planen har skett även om beslutet inte togs i kommunfullmäktige. Målet var att den nya översiktsplanen skulle vara färdig under innevarande mandatperiod men arbetet har blivit försenat och beräknas vara klart i början av kommande mandatperiod.

I intervjuerna anges att det finns ett antal utmaningar kopplat till den långsiktiga fysiska planeringen. Bland annat finns riksintressen och markreservat kopplat till Ostkustbanan som fortfarande ligger i en planeringsfas och en definitiv bansträckning genom Hudiksvall är ännu inte beslutad. Detta medför att kommunens planeringsförutsättningar i övrigt till viss del begränsas.

Kommunen har enligt Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar även ett ansvar för att ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Nya riktlinjer för bostadsförsörjningen beslutades av kommunfullmäktige i februari 2018.

För VA-verksamheten pågår ett arbete med att ta fram en övergripande VA-plan. Planen uppges bestå av tre delar; översikt, policy och utförande, där den förstnämnda är färdigställd och policy-delen är ute på remiss. I detta arbete uppges tjänstemännen förhålla sig till bland annat kommunens vision om 50 000 kommuninvånare 2050, översiktsplan och riktlinjer för bostadsförsörjning.

Kommunallagen anger att det ska finnas riktlinjer för medelsförvaltningen. Vi har tagit del av anvisningar för medelsförvaltning i Hudiksvalls kommun antagna av kommunfullmäktige år 2010. Dessa innehåller även regler för penninghantering antagna av kommunstyrelsen år 2013.

Lärandeförvaltningen och byggnämndens förvaltning lyfter bland annat personal- och kompetensförsörjningen som en stor utmaning. När det gäller personalarbetet finns idag inget kommunövergripande personalstrategiskt program eller liknande, där personalfrågor och strategier för personal- och kompetensförsörjning fastslås. Lärandenämnden har dock tagit fram en egen rekryteringsplan och en rekryteringsstrategi. Exempel på åtgärder är att arbeta för att få en lärarutbildning på distans förlagd i Hudiksvall och att befintlig personal ska ges tydliga karriärvägar.

Av dokumentet styrsystemet framgår att en övergripande kompetensförsörjningsplan ska arbetas fram av personalenheten. Tanken är att planen ska gälla för fem år i taget och ansvaret för genomförandet av kompetensförsörjningsplanen ligger hos varje förvaltning. I intervjuerna nämns dock inget kring denna plan.

Inom social- och omsorgsnämnden anges även att det finns en övergripande plan för personal- och kompetensförsörjning, som bland annat innefattar införandet av vårdbiträdestjänster. En planering av hur detta ska gå till, bland annat upphandling av utbildare, pågår enligt uppgift nu. Socialnämnden arbetar enligt uppgift även med metoden KIVO<sup>3</sup>. I intervjuerna framgår att metoden spridits sig även till andra verksamheter inom kommunen.

I intervjuerna anges att nämndernas arbete med de olika planerna varierar, då några planer är starkt kopplade till några nämnders uppdrag enligt reglementena. Kommunövergripande planer, exempelvis översiktsplanen, anges utgöra en grund i nämndernas planeringsarbete. Det anges vara viktigt att lagstadgade planer är aktuella och har en tydlig koppling till kommunens vision. Med utgångspunkt i de utmaningar kommunen står inför anges även att det pågår utredningar för att kunna hantera utmaningarna. Exempel är utredningar kopplat till fler antal äldre och en hållbar skolstruktur. Nämnderna anges vara mer eller mindre involverade i arbete med exempelvis en ny översiktsplan. Kring detta anger några intervjuade att det finns en förbättringspotential i att stärka samverkan och inkludera samtliga nämnder i ett tidigt planeringsskede.

**Bedömning kontrollmål 7.** *Används översiktsplanen och andra eventuella planer, kopplat till kommunens tillgångar, i den långsiktiga planeringen? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

Granskningen visar att lagstadgade planer finns antagna och att det bland annat pågår ett arbete med att ta fram en ny översiktsplan, en VA-plan och att tillgodose de planbehov som finns för att möta identifierade utmaningar. Det är viktigt att ansvariga nämnder säkerställer att arbetet med planerna prioriteras, då de utgör en viktig grund för kommunens långsiktiga planering. Vår bedömning är i övrigt att befintliga planer i stort används i nämndernas planeringsarbete.

Insatser för att tillgodose kommunens personal- och kompetensförsörjning sker men vi bedömer att en kommunövergripande plan och strategi för detta arbete skulle kunna skapa förutsättningarna för stärkt samverkan mellan nämnderna och bättre effektivitet i arbetet. Kommunstyrelsen bör därför i samverkan med nämnderna ta fram en plan och strategi för kommunens personal- och kompetensförsörjning.

### **3.3. Utmaningar och åtgärder**

***I detta stycke berörs följande kontrollmål:***

***8, Har kommunen en tydlig handlingsplan för att möta identifierade framtida utmaningar?***

<sup>3</sup> KIVO-metoden är ett rekryteringsverktyg för arbetsgivarna inom vård och omsorg där man i nära samverkan med arbetsförmedlingen och arbetstagarorganisationerna systematiskt arbetar med branschens kompetensförsörjningsutmaning.

### 3.3.1. Handlingsplan

Genom bland annat den senaste långsiktiga finansiell analys kommunen genomfört framgår att kommunen står inför ett antal verksamhetsmässiga och ekonomiska utmaningar inför år 2030. Den långsiktiga finansiella analysen har presenterats för kommunstyrelsen och i samband med detta uppges de största utmaningarna framöver finnas inom äldreomsorgen och IFO. Utifrån analysens resultat har det tagits fram en handlingsplan för verksamheterna. Handlingsplanens innehåll uppges vara redovisad för kommunstyrelsen men den är inte beslutad av styrelsen. Inga specifika resurser allokerades initialt för de aktiviteter som ingår i planen. Dock framgår att resurser börjar allokeras utifrån de behov genomförda utredningar visar på.

Vi har tagit del av handlingsplanen som är daterad 2016-10-26. Handlingsplanen innehåller en lista på mål och problembilder, där insatser behöver göras och inkluderar bland annat, ökande andel äldre, ökande kostnader för IFO-verksamhet, rätt bemanning och kompetens samt ökad frisknärvaro. Som en del av kommunens budget för år 2018 framgår även att många andra utmaningar adresseras, exempelvis; integrationsarbetet, digital omställning, nya sätt att leverera välfärdstjänster, långsiktig lokalförsörjning samt långsiktig personal- och kompetensförsörjning. Kopplat till varje område i handlingsplanen finns ett antal åtgärder listade, vem som är ansvarig för insatsen och status avseende genomförandet.

Vid intervjuerna uppges det pågå ett aktivt arbete kring de olika delarna i handlingsplanen. Flera av aktiviteterna i planen har även färdigställts. Med anledning av detta anger flera intervjuade att det finns ett behov att revidera planen för att utvecklingsarbetet ska fortsätta. Vid en eventuell revidering anger även flera att den bör grundas i en förvaltningsövergripande dialog och ett beslut av politiken, för att stärka samsyn och den politiska förankringen i samtliga nämnder. I intervjuerna nämner några att det även är viktigt att respektive nämnd huvudsakligen måste äga de frågor de ansvarar för även om det gäller utvecklingsfrågor.

Ett antal delprojekt har startat inom områdena boende, hälsa och även IT och välfärdstjänster med fokus på digitalisering. Flera av dessa är kommunövergripande projekt där kommunstyrelsen har ansvaret. En styrgrupp har bildats för varje område bestående av bland annat kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen.

Inom äldreomsorgs- och IFO-verksamheterna har ytterligare fördjupade externa utredningar genomförts sedan handlingsplanen togs fram. Dessa har resulterat i att specifika handlingsplaner för berörda verksamheter tagits fram och att bland annat att det så kallade äldreprojektet har påbörjats. Projektet har som helhet målsättningen att möta den demografiska utmaningen med allt fler äldre, där boendebud, välfärdsteknologi och förebyggande och hälsofrämjande insatser för äldre adresseras. En projektledare för projektet har enligt uppgift tillsatts sedan början av år 2018 och projektet finansieras av kommunstyrelsen och social- och omsorgsnämnden. Uppföljning av projektet och olika delområden anges ske av kommunstyrelsens arbetsutskott ungefär varannan månad. I vår kontroll av budget för år 2018 framgår även att kommunfullmäktige gett kommunstyrelsen ett uppdrag att; *"Ta fram underlag för kostnad för utökat utredningsuppdrag "boende- utbud och hälsofrämjande insatser för äldre" samt avsätta medel samt förslag till tidsatta aktiviteter i anslutning till lokal strategi för ökat bostadsutbud för äldre."* En

plan för det långsiktiga behovet av lokaler till omsorgsverksamheten ska enligt uppgift vara klar i oktober 2018.

Inom lärandenämnden pågår flera utvecklingsinitiativ. Ett antal skolutredningar av den framtida organisationen för skolan uppges ha genomförts. Dessa har pekat på ett behov av färre och större enheter för att kunna hantera ekonomin. Något beslut har dock ännu inte fattats och som nämnts i stycke 3.1.2 ovan, har en parlamentarisk grupp tillsatts för att fatta beslut om strukturen inför våren 2019. Ett annat exempel på utvecklingsinitiativ som nämns är ett projekt om hur skolan kan se ut om 20 år och hur lämpliga anpassningar kan förberedas.

**Bedömning kontrollmål 8.** *Har kommunen en tydlig handlingsplan för att möta identifierade framtida utmaningar? Kontrollmålet är delvis uppfyllt.* Vår bedömning grundas i följande kommentarer.

Med utgångspunkt i den långsiktiga finansiella analys som genomfördes år 2015 kan vi konstatera att det har tagits fram en handlingsplan för att hantera olika utmaningar. Detta har även resulterat i att olika projekt startats, bland annat det så kallade äldreprojektet. Flera aktiviteter bedöms även vara genomförda.

Vi bedömer att det finns ett behov av att revidera handlingsplanen. En revidering bör grundas i en nämndsövergripande dialog för att stärka samsynen kring inriktning och åtgärder och den politiska förankringen. Handlingsplanen bör beslutas av politisk instans och det är viktigt att perspektivet fortsatt löper över mandatperioder. Utifrån beslutande åtgärder bör behov av stärkt samverkan mellan nämnderna ses över med respekt för varje nämnds delegerade ansvar enligt reglementena. Uppföljning av åtgärder bör ske löpande som vi bedömer att det sker nu. Uppföljning av handlingsplanen som helhet bör ske årligen som grund till revidering.

Då vi bedömer att införandet av, även ett 15-årigt perspektiv i kommunens budget skulle vara mycket positivt för kommunens arbete med långsiktig planering, bör kommunstyrelsen överväga att tydligare inkludera handlingsplanen i budgetprocessen. På detta sätt undviks parallella processer och det skapas bättre förutsättningar för planering både på kort och lång sikt. Vi bedömer även att det skulle kunna underlätta medarbetarnas förståelse för kopplingen mellan mål, åtaganden och aktiviteter och deras egen roll i detta sammanhang.

## 4. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att det finns en långsiktig ekonomisk planering som i stort är ändamålsenlig. Denna bedömer vi kan utvecklas ytterligare genom att stärka den politiska förankringen kring arbetet med den långsiktiga planeringen och en reviderad handlingsplan. Arbeta med personal- och kompetensförsörjning, lokalförsörjning, ekonomiska analyser, struktur för arbetet med befolkningsstatistik och omvärldsanalys bedömer vi sker men är områden som behöver utvecklas ytterligare.

Vår samlade revisionella bedömning grundar sig på bedömningarna i kontrollmålen.

### 4.1. *Rekommendationer*

- För att skapa bättre förutsättningar för en effektiv lokalförsörjning, både på kort och på lång sikt bör en lokalförsörjningsgrupp på tjänstemannanivå etableras.
- Utveckla systematiken så att befolkningsrelaterad statistik och information tas fram årligen och att lämpliga modeller för att analysera informationen fastställs.
- Utveckla arbetet med ekonomiska kalkyler och känslighetsanalyser.
- Säkerställ att beslutsstödsystemet implementeras fullt ut i alla verksamheter.
- Ta fram system och rutiner för omvärldsbevakning och omvärldsanalys och fastställ en gemensam definition av begreppen.
- Ta fram en kommunövergripande plan och strategi för kommunens personal- och kompetensförsörjning.
- I samverkan mellan nämnderna bör handlingsplanen för ekonomisk långtidsanalys revideras och beslutas av politisk instans. Utifrån beslutande åtgärder bör behov av stärkt samverkan mellan nämnderna ses över med respekt för varje nämnds delegerade ansvar enligt reglementena.
- Då vi bedömer att införandet av, även ett 15-årigt perspektiv i kommunens budget skulle vara mycket positivt för kommunens arbete med långsiktig planering, bör kommunstyrelsen vid ett eventuellt beslut om detta överväga att tydligare inkludera handlingsplanen i budgetprocessen. På detta sätt undviks parallella processer och det skapas bättre förutsättningar för planering både på kort och på lång sikt.

2018-09-03

***Per Månsson***

*Uppdragsledare*

***Peter Aschberg***

*Projektledare*