

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av styrsystemet MORA PLUS IT

Mora kommun

November 2009

Författare

Robert Heed

Hans Gässte

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Bakgrund och revisionsfråga	3
1.2	Metod.....	4
2	Kommunens mål och styrsystemet.....	4
2.1	Beskrivning av styrsystem MORA PLUS IT	4
2.2	Kommunens målnedbrytningsmodell.....	4
2.3	Projektorganisation.....	4
2.4	Målsättningar i projektplanen.....	5
3	Granskningen	6
3.1	Webbenkäten och nämndsenkät	6
3.2	Intervjuer	7
3.3	Granskningsresultat utifrån kontrollfrågorna	8
4	Sammanfattande kommentarer.....	9
4.1	Svar på revisionsfrågan	9
4.2	Övriga kommentarer.....	9

1 Inledning

1.1 Bakgrund och revisionsfråga

Mora kommun har under ett antal år arbetat med att utveckla ett IT-baserat verksamhets-system som skall utgöra ett stöd för kommunens styrning, ledning och uppföljning av kommunens samlade verksamheter. Verksamhetssystemet heter MORA PLUS IT.

En förutsättning för att verksamhetssystemet skall fungera är att det finns tydliga målsättningar på olika nivåer inom kommunorganisationen som läggs in i systemet. I Mora kommun har fullmäktige fastställt vision och övergripande mål som skall vara vägledande för nämndernas målarbete i sina respektive verksamheter.

Ett generellt problem med verksamhets/styrsystem är att få hela organisationen att använda systemet på det sätt som avses. Orsakerna till det kan vara att systemen är svåra att förstå, svåra att hantera och att de mål/verksamhetsplaner som fastställs för verksamheterna inte på ett ändamålsenligt sätt ”passar in” i systemet. Resultatet av det är att systemen inte fungerar. Om ett styrsystem skall bli ett aktivt och effektivt verktyg för den samlade styrningen och uppföljningen för verksamheten krävs det att hela organisationen använder systemet på rätt sätt. Revisorerna har i tidigare genomförda granskningar konstaterat att det då gällande verksamhetssystemet, PLUTO, inte fungerade på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har också i våra årliga granskningar poängterat vikten av att kommunen utvecklar ett ändamålsenligt system för en effektiv styrning av kommunen.

Revisionsfråga

Är verksamhetssystemet MORA PLUS IT ett effektivt och fungerande system för styrning och uppföljning av verksamheterna i Mora kommun?

Kontrollfrågor

- Är den tekniska plattformen för styrsystemet ändamålsenlig?
- Finns tydliga instruktioner/anvisningar som beskriver hur styrsystemet skall användas? (Användarvänligt)
- Finns tillräcklig kunskap i kommunens nämnder och förvaltningar kring styrsystemet?
- Finns en av kommunstyrelsen fastställd organisation för ”drift och underhåll” av styrsystemet?
- Är KS ledamöter införstådda med styrsystemet och vilken roll de har i styrsystemet?
- Är de mål som läggs in i styrsystemet realistiska i den meningen att de är möjliga att följa upp på ett konkret sätt?
- Vilka förbättringsområden finns för att styrsystemet skall fungera på ett ändamålsenligt sätt?

1.2 Metod

I granskningen har vi gått igenom och analyserat den dokumentation och de instruktioner som finns för styrsystemet. Vi har också genomfört intervjuer med kommunchef, förvaltningscheferna samt ekonomichef och verksamhetscontroller. En webbenkät har skickats ut till samtliga användare av systemet. Vi har också via enkät gjort avstämningar med ledamöterna i Mora kommuns nämnder och styrelser.

2 Kommunens mål och styrsystemet

2.1 Beskrivning av styrsystem MORA PLUS IT

MORA PLUS IT utgår från den webbaserade programvaran ”Run your company”. Kommunen har tillsammans med programvaruleverantören anpassat verksamhetssystemet till Mora kommuns förhållanden. Styrsystemet är ett **verktyg** för styrning, uppföljning och kontroll av kommunens samlade verksamheter. Arbetet med utveckling och implementering av systemet har pågått sedan 2006. Sedan 2008 har verksamhetssystemet använts i skarp drift.

I systemet skall förvaltningarna/nämnderna lägga in sina verksamhetsplaner och budget. Dessutom skall de ange åtaganden, mått och aktiviteter. Systemet skall då vara ett verktyg för respektive förvaltning/nämnd för att mäta och följa upp det som har lagts in i systemet. Målsättningen med systemet är att det skall vara det enda system för styrning, uppföljning och kontroll av all verksamhet i Mora kommun. Även de kommunala bolagen skall använda sig av MORA PLUS IT.

2.2 Kommunens målnedbrytningsmodell

Kommunfullmäktige har fastställt övergripande visioner och målsättningar för den samlade verksamheten i Mora kommun. Dessa målsättningar omfattar även de kommunala bolagen.

Det finns en fastställd målnedbrytningsmodell som verksamheterna/nämnderna skall använda i sitt eget målarbete. Begreppen i målnedbrytningsmodellen samt hur varje förvaltning/nämnd skall agera framgår av **bilaga 1**. Det sk årshjulet utgör ett stöd för verksamheterna för att veta vilka aktiviteter som ska genomföras vid vilket tillfälle under året, **se bilaga 2**.

2.3 Projektorganisation

Under 2006 påbörjades arbetet med att utveckla målsättningarna för verksamheterna i Mora kommun. Arbetet leddes av dåvarande controllern som var anställd på kommun-

kansliet. I samband med att processen kring formulering av kommunens målsättningar startade, påbörjades även ett arbete som syftade till att införskaffa ett ledningsverktyg som skulle hantera de framtagna målsättningarna. Det projektet leddes också av den då anställde kontrollern. Projektet benämndes ”Införande av Mora Plus IT”. Projektledaren rapporterade till dåvarande kommunchefen. Det är osäkert om arbetet kring verksamhetssystemet byggde på en fastställd projektplan.

I samband med att kontrollern lämnade kommunen under 2008 uppdrog kommundirektören till verksamhetsutvecklaren på kommunledningskontorets utvecklingsenhet att som projektledare arbeta vidare med implementeringen av verksamhetssystemet Mora PLUS IT.

I januari 2009 fastställde kommundirektören en projektplan för verksamhetsplanering, **se bilaga 3**. Projektorganisationen består av projektledare, vilken är verksamhetsutvecklare på utvecklingskontoret och biträdande projektledare vilken var kommunens IT-chef samt fyra företrädare från kommunens förvaltningar. Dessutom ingår ekonomichef, fastighetschef, rektor samt kommunsekreterare i projektgruppen.

Styrgrupp för projektet är kommunens chefsgrupp. Rapportering och projektavstämning skall ske i chefsgruppen. Dessutom sker kontinuerliga avstämningar från projektledaren till kommundirektören. Noterbart är att projektgruppen inte har haft några sammanträden sedan juni 2009.

Vår bedömning är att projektorganisationen i sin nuvarande sammansättning och i sitt arbetssätt inte är ändamålsenlig i förhållande till sitt uppdrag.

2.4 Målsättningar i projektplanen

I projektplanen, **se bilaga 3**, som fastställdes av kommundirektören den 20 januari 2009 anges syfte och tre övergripande mål för projektet.

Följande tre syften anges i projektplanen:

”Projektet skall se till att Mora kommun som organisation inför enhetlig planering och uppföljning.”

”Resultatet skall bl. a vara att beslutsfattare och andra intressenter får mer enhetlig och relevant beslutsunderlag för framtida målformulering.”

”Målen skall vara mätbara och i några fall nyckeltalsbaserade för jämförbara kommuner.”

De mål som anges för projektet är:

- Vi har en tydlig och välkänd struktur för styrning och ledning som används disciplinerat.
- PLUS IT fungerar fullt ut för planering, uppföljning och rapportering
- Vi har identifierat och beskrivit viktiga processer för ledning

Projektet skall enligt projektplanen vara klart den 1 januari 2010. I projektplanen anges också att kommundirektören ansvarar för att projektresultatet förvaltas efter projektslut.

Vår bedömning är att det är viktigt att man efter projektets slut utvärderar och fastställer en plan för hur den framtida utvecklingen och handhavande av verksamhetssystemet skall organiseras.

3 Granskningen

3.1 Webbenkäten och nämndsenkät

En del av granskningen har bestått av en enkät som sändes ut till samtliga användare av systemet. Detta för att kunna göra en bedömning av hur MORA PLUS IT används och uppfattas av användarna.

Vi kan konstatera att enkätsvaren visar att användarna till stor del anser att rutinerna behöver utvecklas och att de ska vara lättare att återfinna. Vidare efterfrågas ytterligare utbildning. Däremot är det ganska klart vart man ska vända sig om det uppstår problem.

Endast hälften av användarna tycker att det är enkelt att använda systemet eller att det utgör ett stöd i arbetet. Uppfattningen är även att det är svårt att få ut information ur systemet.

Uppfattningen är att driftsäkerheten är relativt hög, men 40% av användarna tycker ändå att det uppstår för mycket fel. Det kan konstateras att även informationen om systemet (driftsstörningar, uppdateringar mm) bör förbättras.

Upp mot 60% av användarna anser att det är möjligt att följa upp de mål som finns i systemet och att de är av tillräcklig omfattning.

En sammanställning av enkäten görs i **bilaga 4**.

I samband med revisorernas granskning av nämndernas ansvarsutövande under hösten 2009 skickades en enkät ut till samtliga nämnds och styrelseledamöter i Mora kommun. I enkäten fanns två frågor som berörde styrsystemet MORA PLUS IT. I de angivna målen i

projektplanen för verksamhetsplanering uttrycks att verksamhetssystemet skall användas på alla organisatoriska nivåer i kommunen. Eftersom nämnderna och dess enskilda ledamöter har det yttersta ansvaret för sina respektive verksamhetsområden ville vi få deras uppfattningar om verksamhetssystemet.

Frågeställningarna i enkäten var:

- *Upplever du att du har tillräcklig kunskap om kommunens verksamhetssystem MORA PLUS IT?*
- *Upplever du att Mora PLUS IT är ett fungerande verksamhetssystem för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten i din nämnd/styrelsen?*

Sammantaget kan konstateras att svaren i enkäten visar att ledamöterna i kommunens nämnder och styrelsen svarat negativt på frågan om man har tillräcklig kunskap om verksamhetssystemet. Som en följd av detta har man också svarat negativt på den andra frågan om man upplever att MORA PLUS IT är ett fungerande system för styrning, uppföljning, och kontroll av verksamheten i sin nämnd/styrelsen.

3.2 Intervjuer

I granskningen har vi genomfört intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, ekonomichef samt verksamhetsutvecklaren på utvecklingskontoret. Dessutom har vi genomfört uppföljande intervjuer med kommunens förvaltningschefer.

Resultatet av intervjuerna ger oss en generell bild av att man ser ett värde i och ett behov av att det finns ett väl fungerande verksamhetssystem för styrning och uppföljning av kommunens verksamheter. En annan generell bild är att verksamhetssystemet är relativt svårarbetat. Det kräver mycket kunskap för att man skall göra rätt i systemet.

Man saknar en central funktion/driftansvarig för systemet, som på ett handfast sätt har kontroll på systemet och dess användning i kommunorganisationen. Flera uttrycker att det i dagsläget inte finns någon som reagerar om systemet används på fel sätt. Dessutom efterlyser ett flertal av de intervjuade att användarvänligheten måste förbättras med enkla manualer och framförallt breda utbildningsinsatser för både de förtroendevalda och förvaltningsorganisationen.

Några av de intervjuade har lämnat synpunkter på att verksamhetssystemet inte är kopplat till kommunens ekonomisystem. Man upplever att det åtgår för mycket manuellt arbete för att lägga in sina respektive budgetar i verksamhetssystemet.

3.3 Granskningsresultat utifrån kontrollfrågorna

Nedan görs en sammanställning av de bedömningar som gjorts utifrån granskningens kontrollfrågor.

Är den tekniska plattformen för styrsystemet ändamålsenlig?

MORA PLUS IT utgör ett webbaserat system, där driften sköts av en extern leverantör. Svaren både via enkäten och via intervjuer visar att systemet är relativt driftsäkert.

Bedömningen är att den tekniska plattformen är ändamålsenlig utifrån ett tekniskt perspektiv.

Finns tydliga instruktioner/anvisningar som beskriver hur styrsystemet skall användas?

Av enkätsvaren framgår det att de anvisningar som finns inte är tillräckliga för att ge ett bra stöd till användarna och uppfattningen är även att de som finns är svåra att återfinna.

Bedömningen är att ytterligare instruktioner/anvisningar måste tas fram, för att ge användarna ett bättre stöd för att systemet ska kunna användas på ett mer funktionellt och effektivt sätt.

Finns tillräcklig kunskap i kommunens nämnder och förvaltningar kring styrsystemet?

Med utgångspunkt i enkätsvaren samt genom de intervjuer som genomförts är uppfattningen att kunskapen om och förståelsen för systemet måste utvecklas och att mer utbildningsinsatser måste genomföras för att öka kunskapen och förståelsen för systemet.

Bedömningen är att kunskapen i kommunens nämnder och förvaltningar inte är tillräcklig kring styrsystemet.

Finns en av kommunstyrelsen fastställd organisation för ”drift och underhåll” av styrsystemet?

I framtiden projektplan framgår en projektorganisation för utveckling av systemet. I övrigt har inget beslut återfunnits kring fastställande av organisation för ”drift och underhåll”.

Bedömningen är att det i dagsläget inte finns någon fastställd organisation för ”drift och underhåll”.

Är KS ledamöter införstådda med styrsystemet och vilken roll de har i styrsystemet?

I resultatet av den enkät som sändes ut till samtliga ledamöter i nämnder och styrelsen framkommer med tydlighet att kunskapen och förståelsen för systemet bland ledamöter i regel är låg. Resultatet i enkäten som lämnades till kommunstyrelsen visar att hälften av ledamöterna svarade att de saknade kunskap om systemet samt att de inte upplevde att systemet fungerar för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Bedömningen utifrån det redovisade resultatet är att kommunstyrelsens ledamöter inte är tillräckligt införstådda med styrsystemet och vilken roll de har i styrsystemet. MORA PLUS IT bör kunna utgöra, när det fungerar som tänkt, ett bra instrument för att underlätta kommunstyrelsens uppsikt över hela kommunorganisationen.

Är de mål som läggs in i styrsystemet realistiska i den meningen att de är möjliga att följa upp på ett konkret sätt?

Det har funnits brister i den målstyrningsprocess som använts, där det har varit svårt att bedöma måloppfyllelse samt målet varit svårt att följa upp.

Under året har ett arbete genomförts för att utveckla målen och förtydliga processen för att möjliggöra att det går att följa upp målen.

Bedömningen är att målstyrningen utvecklats i positiv riktning.

4 Sammanfattande kommentarer

4.1 Svar på revisionsfrågan

Vår revisionella bedömning utifrån genomförd granskning är att verksamhetssystemet MORA PLUS IT är ett fungerande verksamhetssystem i sig, dock är det i dagsläget inte ett fungerande verksamhetssystem för kommunens styrning och uppföljning av verksamheterna i Mora kommun.

Däremot ser vi positivt till den nystart som gjorts under 2008/2009 med syftet att systemet skall stödja Mora kommuns samlade planering och uppföljning.

4.2 Övriga kommentarer

I vår granskning kan vi konstatera att utvecklingsarbete med att införa MORA PLUS IT, som pågått sedan 2006, har gått trögt. Under 2006 påbörjades arbetet med att formulera och utveckla mål för kommunens målstyrningsprocess. Det arbetet slutfördes inte då. Istället införskaffades ett IT-baserat verksamhetssystem MORA PLUS IT. Vi anser att det var ett misstag att börja med ett IT-system när kommunens målprocess inte var färdigutvecklad. Detta har försvårat acceptansen och förståelsen för verksamhetssystemet.

I dagsläget utgör verksamhetssystemet inte ett stöd för nämndernas och förvaltningarnas uppföljning, ledning och styrning av verksamheterna. De målsättningar som angavs i den projektplan som fastställdes i början av 2009 kring införandet av MORA PLUS IT har ännu inte uppnåtts.

För att dessa målsättningar skall uppnås föreslår vi följande:

Kommunstyrelsen som är huvudman för kommunens budget och planeringsprocess måste på ett mer aktivt sätt ta del av och medverka i diskussionerna kring utvecklingen och användningen av kommunens verksamhetssystem MORA PLUS IT. Vi anser att det är kommunstyrelsens ansvar att det beslutade verksamhetssystemet används på rätt sätt av hela kommunorganisationen. MORA PLUS IT skall enligt målsättningarna i projektplanen vara det verksamhetssystemet som gäller för hela kommunorganisationen i Mora.

Vi anser att syftet och nyttan med införandet av verksamhetssystemet MORA PLUS IT måste tydliggöras. I det projekt som pågår under 2009 har man inte på ett tydligt sätt angivit vem som verksamhetssystemet är till för. Det är viktigt att tydliggöra vilka som är användare av systemet och syftet/nyttovärdet med systemet.

Det finns i dagsläget ingen som på ett ändamålsenligt och övergripande sätt reagerar på ett felaktigt handhavande av systemet. Det innebär att kvaliteten i systemet blir lidande. **För att säkerställa systemets funktionalitet bör det fastställas en tydlig organisation för ”drift och underhåll”.** Vår bedömning är att nuvarande organisation med verksamhetsutvecklaren på utvecklingskontoret utgör grunden för denna organisation. Det bör också införas en modell för att kvalitetssäkra de uppgifter som registreras i systemet. Om det inte görs på ett korrekt sätt har verksamhetssystemet inget värde utifrån ett styrnings- och ledningsperspektiv

Hanteringen av systemet måste utvecklas och framförallt förenklas. Granskningen visar att det idag finns stora skillnader i respektive nämns/förvaltnings kunskaper och handhavande av systemet. **För att öka kunskapen och förståelsen för systemet och dess användning måste fokuserade utbildningsinsatser göras för både förtroendevalda och förvaltningarna.** Dessutom måste det utvecklas tydliga och användarvänliga anvisningar.

Avslutningsvis vill vi uppmana kommunstyrelsen att med utgångspunkt från utvärderingen av nu pågående projekt, **lägga fokus på utvecklingen av kommunorganisationens hantering av årshjulet och målnedbrytningsmodellen.** För att få nytta av verksamhetssystemet krävs att hela kommunorganisationen förstår hur målen skall hanteras i verksamhetssystemet.