



Granskning av kommunens systematiska kvalitetsarbete 2016

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2017-04-12

KR-2016/0047

Kommunstyrelsen
Kultur- och fritidsnämnden
Tekniska nämnden
Överförmyndarnämnden
Byggnads- och miljöskyddsnämnden

Granskning av kommunens systematiska kvalitetsarbete

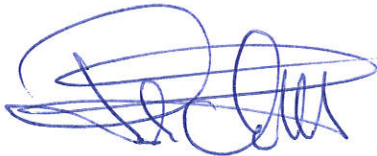
Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av kommunens systematiska kvalitetsarbete. Den sammanfattande bedömningen är att de granskade nämndernas och styrelsens, med undantag för tekniska nämnden, systematiska kvalitetsarbete inte fullt ut genomsyrar verksamhetens styrning. I rapporten noteras att det finns behov av att utveckla en samsyn kring det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen, att stödet i kvalitetsarbetet behöver bli bättre och tydligare, att politiken i större utsträckning behöver efterfråga information om kvalitetsarbetet från sin förvaltning, samt att det saknas en tydlig samordning inom kommunen av det systematiska kvalitetsarbetet.

Med anledning av rapporten vill vi ha ett skriftligt svar på följande:

- Hur avser styrelsen och nämnderna att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet?
- Hur kan styrelsen och nämnderna integrera det systematiska kvalitetsarbetet i verksamhetens styrning?

Kommunrevisionen önskar styrelsens och nämndernas skriftliga svar på frågorna ovan senast den 30 juni 2017.

KOMMUNREVISIONEN
2017-04-12



Peter Åbrodd
Förtroendevald revisor



Göran Ekdahl
Förtroendevald revisor

Granskning av kommunens systematiska kvalitetsarbete

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	2
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Metod och avgränsning	3
2. Begreppet systematiskt kvalitetsarbete	4
3. Styrmodellen i Norrköpings kommun	6
4. Granskningsresultat	9
4.1. Finns en samsyn om det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen, mellan politiker och tjänstemän?	9
4.2. På vilket sätt leder nämndernas kvalitetsarbete till ständiga förbättringar av den kommunala verksamheten?	11
4.3. Hur säkerställs ett ändamålsenligt stöd till nämnderna?	12
4.4. Hur säkerställer nämnderna ett systematiskt kvalitetsarbete?	13
4.5. Hur sker samordningen inom kommunen av det systematiska kvalitetsarbetet?	13
5. Slutsatser och samlad bedömning	15

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Sedan år 2003 har Norrköpings kommun arbetat utifrån en styrmodell där syftet är att genomföra de politiska ambitionerna och på ett systematiskt sätt säkerställa kvaliteten. I kommunens styrmodell framgår att kommunen genom sin styrmodell ska säkerställa ett systematiskt kvalitetsarbete. På vilket sätt detta sker och vilket stöd nämnderna har i det arbetet är väsentligt att undersöka vidare ur ett ansvarsperspektiv.

Norrköpings kommuns revisorer har i riskanalysen av kommunen identifierat ett behov av en fördjupad granskning av kommunens systematiska kvalitetsarbete. Inom ramen för den grundläggande granskningen sker en översiktlig bedömning av respektive nämnds systematiska kvalitetsarbete och följsamhet till styrmodellen. Under 2015 och 2016 är detta ett område där flera nämnder bedömts vara svaga.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur kommunens systematiska kvalitetsarbete genomsyrar verksamhetens styrning.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns en samsyn om det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen, mellan politiker och tjänstemän?
- På vilket sätt leder nämndernas kvalitetsarbete till ständiga förbättringar av den kommunala verksamheten?
- Hur säkerställs ett ändamålsenligt stöd till nämnderna?
- Hur säkerställer nämnderna ett systematiskt kvalitetsarbete?
- Hur sker samordningen inom kommunen av det systematiska kvalitetsarbetet?

1.3. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på:

- Kommunallagen
- Styrmodell för Norrköpings kommun (KS 2013/0558)

1.4. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har skett på två sätt. Personliga intervjuer har gjorts med presidier och förvaltningsledning för att få deras syn på befintliga system, stöd och processer och därmed fånga utvecklingsbehovet. För att få en mer övergripande insamling av information om hur det systematiska kvalitetsarbetet fungerar har även telefonintervjuer gjorts med enhetschefer och andra medarbetare. Granskningen omfattar kommunstyrelsen, tekniska nämnden, kultur- och fritidsnämnden, överförmyndarnämnden samt byggnads- och miljöskyddsnämnden.

I granskningen har utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden och socialnämnden undantagits då dessa i lag är ålagda ett systematiskt kvalitetsarbete och dessutom står under tillsyn av statliga myndigheter.

Ett utkast av granskningsrapporten har faktagranskats av de intervjuade.

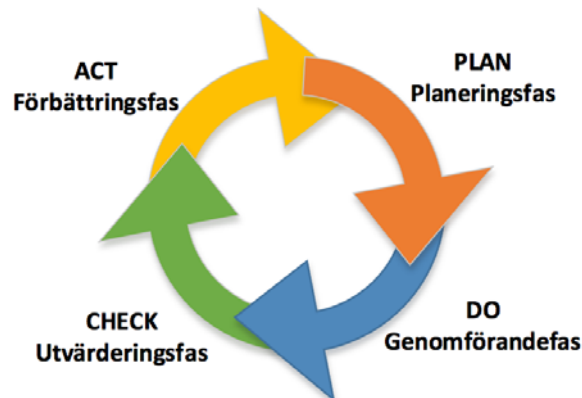
2. Begreppet systematiskt kvalitetsarbete

Kvalitetsarbete innebär enligt gängse definition att systematiskt och kontinuerligt följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till målen och utifrån det planera och utveckla verksamheten. Systematiskt och kontinuerligt innebär att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Skriftlig dokumentationen behövs för att regelbundet kunna stämna av att kvalitetsarbetet leder till en utveckling mot målen.

Vissa verksamheter inom den kommunala miljön har krav på att ett systematiskt kvalitetsarbete ska finnas och även hur det ska se ut. De allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet anger att verksamheternas resultat och måluppfyllelse bör samlas in, sammanställas och analyseras. Analysen bör ligga till grund för identifiering av utvecklingsbehov och beslut om prioriteringar. Inom socialtjänsten finns föreskriften SOSFS 2011:9 om hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. Föreskriften är gemensam för hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamhet enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Av föreskrift och allmänna råd framgår att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras med hjälp av ledningssystem.

Därutöver finns en rad olika kvalitetssystem inom såväl varuproducerande verksamhet som tjänsteproducerande som har som mål att säkra och utveckla kvaliteten. Ett kvalitetssystem är ett system, skapat utifrån de krav som finns i en standard, som ger direktiv och riktlinjer för hur man ska arbeta med ständiga förbättringar för att säkra kvaliteten på sina produkter och tjänster. Syftet med ett kvalitetssystem är att upprätta riktlinjer för kvalitetsarbetet så att man aktivt arbetar med ständiga förbättringar för att säkra kvaliteten på tjänster och produkter. Exempel på några sådana system är ISO, Six Sigma, Toyota Kata och TQM. Även att arbeta med Lean betraktas som ett sätt att systematiskt och kontinuerligt utveckla kvaliteten.

TQM (Total Quality Management) är en ledningsfilosofi som strävar efter att uppnå total kvalitet i alla led inom en organisation. Syftet med att följa denna modell är att uppnå ständiga förbättringar, eliminera misstag och utveckla ett mer kostnadseffektivt arbete. TQMs grundfilosofi bygger på Edward Demings (1900-1993) statistiska metoder för att systematiskt tillämpa problemlösningssområden och förbättringsarbete. Det är också Demings idéer som utgör en modell för Norrköpings kommuns systematiska kvalitetsarbete. Modellen går även under benämningen Deminghjulet. Utgångspunkten är att arbetsprocesser underkastas en kontinuerlig återkoppling för att kunna identifiera och ändra de delar av processen som behöver förbättringar. Deming illustrerade detta med hjälp av ett hjul som visar en logisk sekvens av fyra repetitiva steg för kontinuerlig förbättring och lärande: Planera, Genomföra, Följa upp och Åtgärda (PDCA-cykeln; Plan, Do, Check, Act.).



Figur 1: Deminghjulet (PDCA-cykeln)

Deminghjulets arbetsprocess kan förtydligas på följande sätt:

- **Planera**
 - Identifiera problemet
 - Analysera problemet
 - Föreslå en eller flera lösningar
- **Genomföra**
 - Genomför lösningen
- **Följa upp**
 - Samla in data
 - Utvärdera data
 - Om lösningen är bra vidare till Åtgärda annars åter till Planera
- **Åtgärda**
 - Implementera och standardisera lösningen
 - Åter till Planera för att ständigt förbättra processen

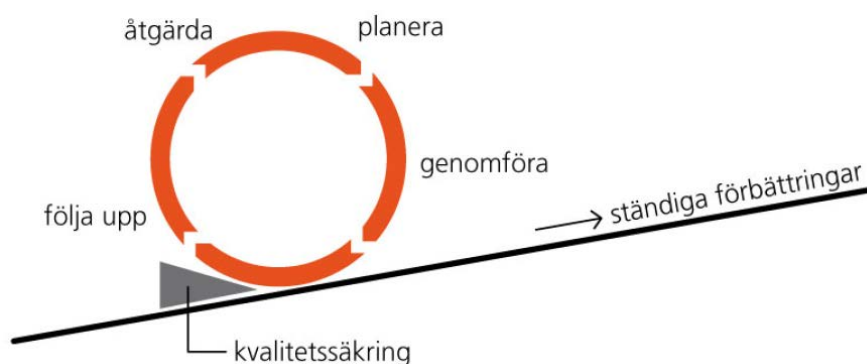
En fördel med TQM/Deming är den ständiga strävan efter förbättringar inom hela kvalitetsledet vilket gör att organisationen hela tiden jobbar mot att utveckla kvalitetsarbetet. Detta kan skapa ett kollektivt engagemang inom organisationen på grund av det gemensamma strävandet efter kvalitetsförbättring. En vanlig kritik mot TQM/Deming är att det inte finns tydliga definitioner om vad det i praktiken innebär att arbeta med ständiga förbättringar, vilket kan skapa svårigheter med att tolka och implementera kvalitetsarbetet i det dagliga arbetet. Såväl TQM som Demings modell betonar starkt ledningens roll och ansvar i detta. Ledningens varaktiga engagemang för kvalitetsfrågor är en förutsättning för framgång.

3. Styrmodellen i Norrköpings kommun

Norrköpings kommuns styrmodell började användas år 2003. De politiska riktlinjerna för modellen reviderades och antogs i kommunfullmäktige den 31 januari 2011, senast ändrad med anledning av beslut i kommunfullmäktige om ny vision den 25 april 2016. Hela detta avsnitt baseras på dokumentet, Styrmodell för Norrköpings kommun (dnr KS 2013/0558), som gällde under 2016.

Styrmodellen är till för att genomföra de politiska ambitionerna, att på ett systematiskt sätt styra och följa upp verksamheten och därigenom säkerställa kvaliteten. Styrmodellen är, enligt de politiska riktlinjerna, kommunens kvalitetsledningssystem.

Ett systematiskt kvalitetsarbete ska genomsyra hela styrmodellen och illustreras med nedanstående figur i kommunens styrdokument:



Figur 2: Deminghjulet (Norrköpings kommun)

Figuren kan från kommunens perspektiv åskådliggöras enligt följande: När övergripande mål eller mål i uppdragsplaner definieras, fastställs vad som ska uppnås. Därefter genomförs verksamheten och uppföljning sker efter fastställda kriterier för måluppfyllelse. Genom utvärdering av måluppfyllelsen tydliggörs vad som behöver åtgärdas. Dessa åtgärder förs sedan in i planeringsprocessen på nytt.

Kilen illustrerar att det är viktigt att säkra kvalitén så man inte gör samma misstag igen. På så vis skapas ständiga förbättringar.

Figuren syftar till att skapa tydlighet kring de ingående momenten i kvalitetsarbetet - planera - genomföra - följa upp - åtgärda. Genom detta ska en kvalitetssäkring ske och man undviker att upprepa tidigare misstag. Modellen ska leda till ständiga förbättringar av kommunens verksamhet.

Det systematiska kvalitetsarbetet ska genomsyra hela styrmodellen, men blir särskilt tydligt i samband med arbete med övergripande mål och uppdragsplaner samt löpande i verksamhetens genomförande. Verksamheten styrs av en hierarki av politiska mål som uttrycks i den långsiktiga visionen, mandatperiodens målområden, övergripande mål

Kommunrevisionen

och lagstadgade planer samt årliga uppdragsplaner till tjänstemannaorganisationen. De politiska målen uttolkas i årliga verksamhetsplaner inom tjänstemannaorganisationen. Vid sidan av de politiska dokumenten i målhierarkin finns inriktningsdokument för politikområden och riktlinjer.

Verksamhetens genomförande följs upp och utvärderas, synpunkter från kommuninvånarna samlas in och internkontrollaktiviteter genomförs. Resultatet används direkt i verksamhetens förbättringsarbete och information sammanställs och återförs till nämnderna genom kvalitetsrapportering. Årsredovisningen innehåller bland annat en redovisning av måluppfyllelse för de övergripande målen. En avstämning görs för eventuell översyn av målformuleringar.

I årliga uppdragsplaner uttrycker den ansvariga nämnden den politiska ambitionen inom nämndens ansvarsområde, utifrån de övergripande målen, preciseringarna för hållbar utveckling och strategiska miljöfrågor, näringsliv och internationell samverkan samt de ekonomiska förutsättningarna i budgeten. Hänsyn ska även tas till lagstadgade planer, politiska inriktningsdokument, planeringsförutsättningar, lagar och regler samt uppföljningar och utvärderingar av genomförd verksamhet.

Tjänstemannaorganisationen utformar årliga verksamhetsplaner utifrån målen i uppdragsplanerna och de ekonomiska förutsättningarna.

Kommuninvånarnas synpunkter, i form av klagomål, beröm och tips, ska samlas in på ett systematiskt sätt. I uppföljnings- och utvärderingsarbetet ska följande fyra kvalitetskriterier beaktas, s 7 i styrmodellen:

- tillgänglighet
- inflytande
- bemötande
- kompetens

Hänsyn ska tas till de gemensamma kvalitetskriterierna i de övergripande målen och i uppdragsplanernas mål. En årlig kvalitetsredovisning ska redovisas till nämnden och slutsatser från uppföljningar, utvärderingar och sammanställning av inkomna synpunkter och hantering av dem ska redovisas. Nämnden ska använda detta som underlag för sin fortsatta planering och sitt arbete med uppdragsplaner för att öka måluppfyllelsen.

Styrmodellen kopplar även samman nämndernas arbete med intern styrning och kontroll genom att ange vikten av granskning och följsamhet till kommunala beslut, gällande lagstiftning och uppdragets mål. Kontrollaktiviteter i internkontrollen uppmärksammas som återkommande risk- och väsentlighetsanalyser..

Kommunrevisionen

Ett systematiskt kvalitetsarbete ska innehålla systematiska och kontinuerliga aktiviteter för att planera, genomföra, följa upp och analysera verksamheten och därefter genomföra förbättringar utifrån analysen. I Norrköpings kommuns styrmodell ingår dessa aktiviteter som viktiga moment i styrningen. I styrmodellen har Norrköpings kommun de grundläggande förutsättningarna för ett ledningssystem med ett systematiskt kvalitetsarbete på plats.

4. Granskningsresultat

I det följande presenteras resultatet av granskningen utifrån respektive revisionsfråga.

4.1. Finns en samsyn om det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen, mellan politiker och tjänstemän?

Samsynen kring innehållet i begreppet systematiskt kvalitetsarbete mellan förvaltningarna i kommunen, uppges vara bättre idag än vad det tidigare har varit. Samsynen mellan politik och förvaltningschef uppfattas i regel vara god medan brister finns när det gäller samsynen mellan förvaltningarna. Intervjuerna tyder på att kvalitetsarbetet inte till fullo är integrerat i alla verksamheters styrning och ledning.

Från intervjuer och dokumentgensomgång framgår det att det inte finns ett enhetligt sätt att arbeta med systematiskt kvalitetsarbete i kommunen. Det är bara tekniska nämnden som kan bedömas ha kommit långt i sitt systematiska kvalitetsarbete. I flera intervjuer framhålls bristen på gemensamma rutiner och mallar för kvalitetsarbetet. Även en tydligare central styrning av kvalitetsarbetet efterfrågas.

Vi konstaterar dock att arbete pågår för att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet.

- **Kultur- och fritidsnämnden**

Inom nämnden ska en utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet ske genom att försöka implementera en kultur av att planera, genomföra och följa upp. Under innevarande år ska bl. a. riktlinjer tas fram för uppföljning och synpunktshantering. Samsynen i behovet av och innehållet i ett systematiskt kvalitetsarbete upplevs vara god mellan nämnd och förvaltning. Det finns ett behov av en bättre struktur för nämndens kvalitetsarbete och en modell ska implementeras på förvaltningsnivå, enligt intervjuer. Dokumentation av rutiner och strukturer för ett systematiskt kvalitetsarbete håller på att utvecklas. Nämnden har idag inga särskilda kvalitetsdokument.

- **Överförmyndarnämnden**

Det saknas för närvarande ett strukturerat systematiskt kvalitetsarbete i nämndens verksamhet, enligt de intervjuade. Detta har uppmärksammats och nämnden planerar att utarbeta ett sådant. Samtal förs angående förutsättningarna för detta. Flera av delarna i kvalitetsarbetet finns på plats ex risk- och sårbarhetsanalyser, internkontrollplan med uppföljningar. Kontinuerlig daglig uppföljning sker av chef och återkopplas till verksamheten vid veckomöten. Klagomålshantering sker, förutom genom kommunens synpunktshantering, enligt Föräldrabalkens regler.

Kommunrevisionen

- **Bygg- och miljöskyddsnämnden**
Huvuddelen av nämndens verksamhet utgörs av myndighetsutövning och det finns ett kvalitetsarbete i ärendeberedningen enligt de intervjuade. Enligt intervjuer finns ett bra system för uppföljning och att åtgärda brister. Förvaltningen har 14 områden i internkontrollplanen som följs och som har bäring på kvalitetsarbetet. Det finns ett systematiskt kvalitetsarbete i det dagliga arbetet via samsynsmöten där medarbetarna säkerställer och dubbelkollar att beslut blir rättssäkra. Det saknas ett förvaltningsövergripande system för klagomålshantering, varje enskilt klagomål är istället kopplat till respektive ärende. Något förvaltningsövergripande systematiskt kvalitetsarbete där även nämnden involveras är ännu inte på plats.
- **Tekniska nämnden**
Nämnden bedöms följa kommunens styrmodell och redovisar även en årlig kvalitetsrapport. Nämnden har utöver kvalitetsrapporten även redovisningar i nämnd (trafikljusrapporter) tre gånger per år gällande internkontrollen och verksamhetsplan/uppdragsplan samt även annan verksamhetsuppföljning på varje nämndmöte.
- **Kommunstyrelsen**
Kommunstyrelsen har ett ansvar för att styrmodellen tillämpas. Alla nya chefer utbildas i styrmodellen inom ramen för introduktionsprogrammet, enligt intervjuer. Även nämnderna får en utbildning i styrmodellen i början av varje mandatperiod. Så länge styrmodellen följs finns frihet för nämnderna att utforma kvalitetsarbetet som man vill. Kommunstyrelsens egen förvaltning har inte ett utvecklat systematiskt kvalitetsarbete på helheten.

Revisionsbedömning

I styrmodellen har kommunen ett gemensamt kvalitetsledningssystem som även är kopplat till hela kommunens interna styrning och kontroll. Det saknas enligt vår bedömning en samsyn kring det systematiska kvalitetsarbetet och styrmodellen i kommunen. Vi har även noterat (från bl. a. sammanställningen av intervjuer om ständiga förbättringar och innovationer, KS 2015/0696) att de finns olika syn på hur kvalitetsarbetet ska byggas upp genomföras. Flera av de intervjuade i nämnderna efterlyser mer stöd och kunskap i hur ett systematiskt kvalitetsarbete kan byggas upp i den egna verksamheten. Här kan också andra nämnder lära av varandra där t ex tekniska nämnden kommit långt i sitt arbete.

4.2. På vilket sätt leder nämndernas kvalitetsarbete till ständiga förbättringar av den kommunala verksamheten?

Grundtanken i kommunens styrmodell är att det systematiska kvalitetsarbetet ska säkra kvaliteten så inte samma ”misstag” återkommer och på detta sätt ska ständiga förbättringar uppnås. Att systematiskt fånga upp synpunkter och misstag i verksamheten är viktigt i förbättringsprocessen. Strukturella brister kan då åtgärdas när dessa blir synliga i t ex ett avvikelshanteringssystem.

För att kunna nå ständiga förbättringar är en genomtänkt styrning med verksamhetsuppföljning och återrapportering samt en god intern kontroll väsentligt. Det är även viktigt att jämförelser görs med andra.

Samtliga intervjuade nämnder arbetar med verksamhetsuppföljning och intern kontroll även om följsamheten mot styrmodellen skiljer sig i betydande utsträckning mellan nämnderna, enligt de intervjuade.

- **Kultur- och fritidsnämnden**

Inom nämnden uppges ständiga förbättringar ha varit drivande av den politiska processen i arbetet med uppdragsplan och budgetarbete, mål m.m.

- **Överförmyndarnämnden**

Inom nämnden har ett forum skapats där frågor, problem och svårigheter i enskilda ärenden diskuteras en gång per månad. Ingen systematisk dokumentation sker dock vid dessa tillfällen. Inom förvaltningen har också projektgrupper skapats, utifrån identifierade utvecklingsområden i verksamhetsplanen som i sin tur utgår från målen i uppdragsplanen. De olika projektgrupperna träffas en gång per månad för avstämning och arbete med utvecklingsområdena. Förutom kommunens gemensamma synpunktshantering hanteras klagomål i enskilda ärenden enligt lag (föräldrabalken). Klagomål gentemot överförmyndarnämndens verksamhet utreds av Länsstyrelsen som har tillsyn över kommunernas överförmyndare.

- **Bygg- och miljöskyddsnämnden**

Nämnden fångar upp synpunkter via ärendesystemet och via kundenkäter. Dessa sammanställs och hanteras i verksamhetsplanen.

- **Tekniska nämnden**

I nämnden har en strategi antagits för kommunikation med kommuninvånare och det finns en struktur för att hantera synpunkter med hänsyn till kvalitetskriterierna i nämndens arbete. Nämndens uppdragsplan bidrar till ständiga förbättringar genom att kontoret utifrån denna tar fram en utvecklingsplan för hela verksamheten som hanterar både utvecklingsarbete och kvalitetssäkringsarbete.

Kommunrevisionen

- **Kommunstyrelsen**

Det saknas ett gemensamt arbete inom den egna förvaltningen, förutom den uppföljning som görs av målen i uppdragsplanen utifrån måluppfyllelser och som rapporteras till kommunstyrelsen.

Norrköpings kommun deltar i olika nätverk för jämförelser med andra kommuner.

Inom kommunen finns ledningsgruppen för styrmodellen, som har som uppgift att förvalta och utveckla det övergripande kvalitetsledningssystemet. Dessutom finns kvalitetsnätverket Q-Norr med medlemmar från de olika kontoren, som uppges träffas sex gånger per år. Det finns även ett regionalt nätverk Q-Öst, som lyder under Linköpings universitet, där varje kommun representeras av två personer.

Revisionsbedömning

Samtliga granskade nämnder och förvaltningar arbetar på olika sätt för att förbättra verksamheten. Detta görs på olika sätt, både med och utan en tydlig systematik och struktur. Kraften i ett gemensamt systematiskt kvalitetsarbete och ett gemensamt ledningssystem är ständiga förbättringar på organisationsnivå och en effektiv fokusering av resurser. Nämndernas eget arbete med ständiga förbättringar är av olika kvalitet och effekt, de är inte sammanhållna på kommunnivå. Vår bedömning är att det ledningssystem som finns ger förutsättningarna för ständiga förbättringar, men det behöver hållas ihop centralt för att ge de förväntade effekterna på helheten.

4.3.Hur säkerställs ett ändamålsenligt stöd till nämnderna?

Stödet i kvalitetsarbetet behöver bli bättre och tydligare menar de intervjuade. Flera intervjuade anger att det inte finns gemensamma rutiner, att kvalitetsbegreppet känns otydligt och att det mycket är upp till "var och en" att bygga upp ett systematiskt kvalitetsarbete.

Begreppet systematiskt kvalitetsarbete är inte tillräckligt implementerat i vare sig den politiska organisationen eller förvaltningsorganisationen, framgår av intervjuer. Tolkningen av innebörden i begreppet varierar, vilket bekräftas i de analyser vi gjort av nämndernas dokumentation.

För att kunna utveckla kvalitetsarbetet efter kommunens styrmodell efterfrågar flera intervjuade tydligare stöd från kommunstyrelsen. Flera intervjuade uppger att det saknas systematik och koppling till mål och att det saknas stöd i system och mallar. Styrmodellen uppfattas av flera vara otydlig.

Endast tekniska nämnden kan bedömas ha ett utvecklat stöd till nämnden genom arbetet med utvecklingsplanen som upptar såväl utvecklingsarbete som kvalitetssäkringsarbete.

Revisionsbedömning

Styrmodellen har funnits i Norrköpings kommun under 15 år. Trots detta är det systematiska kvalitetsarbetet inte tillräckligt implementerat i kommunen. Olika nämnder har kommit olika långt i detta arbete, men en medvetenhet finns i alla nämnder om behovet av att utveckla ett bättre kvalitetsarbete. Det finns ett behov av att stödet i kvalitetsarbetet blir bättre och tydligare för att kunna påskynda processen. Ledningens varaktiga engagemang är nödvändigt för ett framgångsrikt arbete med kvalitet i alla organisationer.

4.4.Hur säkerställer nämnderna ett systematiskt kvalitetsarbete?

Alla granskade nämnder och förvaltningar arbetar med uppföljningar och vidtar åtgärder för att förbättra verksamheten. Detta arbete sker dock mer eller mindre systematiserat och kopplingen till styrmodellen varierar. Av intervjuerna framgår att de i granskade nämnderna och styrelsen, med undantag för tekniska nämnden, inte har säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete. Bara tekniska förvaltningen återrappporterar årligen en kvalitetsrapport till sin nämnd (se 4.1 gällande löpande rapportering med trafikljus).

En anledning som anges av flera är att fokus hos politiken ligger på arbetet med uppdragsplan, budgetarbete, mål och det ekonomiska resultatet men att implementeringen av kvalitetsarbetet inte är fullt integrerat i verksamhetens styrning och ledning och att uppföljningen kan bli bättre. I intervjuerna betonas vikten av att politiken efterfrågar information om kvalitetsarbetet från förvaltningen.

En viktig del som framhålls i intervjuerna är att målen görs tydligare och mer mätbara för att underlätta uppföljning av arbetet.

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att de granskade nämnderna och styrelsen, med undantag för tekniska nämnden, inte säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete. Vi vill också betona vikten av att politiken efterfrågar information om kvalitetsarbetet från sin förvaltning och att en kvalitetsrapport årligen tas fram av alla nämnder och styrelser.

4.5.Hur sker samordningen inom kommunen av det systematiska kvalitetsarbetet?

Det saknas ett enhetligt sätt att arbeta med systematiskt kvalitetsarbete enligt intervjuer. Det uppges saknas gemensamma rutiner och mallar. Flera saknar en utvecklad klagomåls-/synpunktshantering. Den samordning som finns består i huvudsak av de riktlinjer som finns för styrmodellen för politik respektive tjänstemän. Den samordning och återrappoterering som sker görs i huvudsak i samband med delårsrapport och årsredovisning.

Kommunrevisionen

Tekniska nämnden och Bygg- och miljöskyddsnämnden, tillsammans med Stadsplaneringsnämnden och Norrköping Vatten och Avfall AB samordnar dock kvalitetsarbetet och bedriver ett löpande förbättringsarbete tillsammans inom ramen för SESAM-projektet.

Vi kan dock konstatera att det från kommunledningens sida finns en genomtänkt idé och goda kunskaper om hur kvalitetsarbetet är tänkt att fungera. Strategin är att nämnderna inom ramen för styrmodellen får bygga upp kvalitetsarbetet på det sätt de finner bäst. Det finns också möjligheter till kunskaps- och informationsutbyte genom de nätverk som är etablerade och även i form av interna konsultinsatser från kommunstyrelsens sida.

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att det saknas en tydlig samordning inom kommunen av det systematiska kvalitetsarbetet och den behöver därför utvecklas. Strategin med att nämnderna inom ramen för styrmodellen kan bygga upp det systematiska kvalitetsarbetet innebär enligt vår bedömning att det skapas en viss osäkerhet om hur detta ska gå till. Vi tolkar efterfrågan på rutiner och riktlinjer som en indikation på detta. Kommunstyrelsen har en viktig roll i att vara drivande i implementeringen av kvalitetsarbetet. För att lyckas krävs även ett engagemang och åtagande på strategisknivå i respektive nämnd och förvaltning.

I den kommande omorganisationen av kommunstyrelsens kontor kan förutsättningar skapas för samordning mellan olika verksamhetsområden. Resurser och kompetenser för utveckling, utvärdering och utredning kommer att samlas inom en enhet, vilket ger förutsättningar för synergieffekter.

5. Slutsatser och samlad bedömning

Förutsättningarna för ett systematiskt kvalitetsarbete i hela kommunen finns i det ledningssystem som använts i 15 års tid. Det ledningssystemet behöver implementeras för att fungera fullt ut. Ledningens varaktiga engagemang för frågan är central för framgång i det arbetet. Samsynen kring det systematiska kvalitetsarbetet i kommunen behöver generellt förbättras. Nämndernas arbete för att skapa förutsättningar för ständiga förbättringar av den kommunala verksamheten behöver struktureras och bli enhetligare.

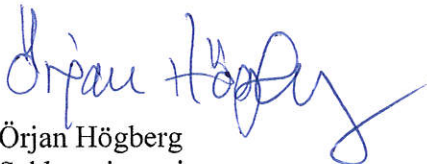
Olika nämnder har kommit olika långt i detta arbete, men en medvetenhet finns i alla nämnder om behovet av att utveckla ett bättre kvalitetsarbete. Vi ser ett behov av att stödet i kvalitetsarbetet behöver bli bättre och tydligare för att kunna påskynda processen.

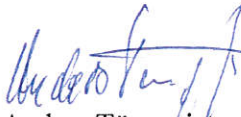
Vår bedömning är att de granskade nämnderna, med undantag för tekniska nämnden, inte säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete. Vi vill också betona vikten av att politiken efterfrågar information om kvalitetsarbetet från sin förvaltning och att en kvalitetsrapport tas fram av alla nämnder och styrelser årligen.

Vår bedömning är också att det saknas en tydlig samordning inom kommunen av det systematiska kvalitetsarbetet och att denna behöver utvecklas.

Utifrån det övergripande syftet med granskningen är vår samlade bedömning att de granskade nämndernas och styrelsens, med undantag för tekniska nämnden, systematiska kvalitetsarbete inte fullt ut genomsyrar verksamhetens styrning.

REVISIONSKONTORET


Örjan Högberg
Sakkunnig revisor


Anders Törnqvist
PwC