

Rapport avseende granskning av Kostnadseffektivitet

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
Uppdrag och bakgrund	3
Revisionsfråga	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
2. Granskningsresultat	4
Kommunstyrelsens ansvar	4
Mätning av kostnadseffektivitet	4
Jämförelser med andra kommuner	6
Uppföljning av övriga nämnders verksamhet	7
3. Bedömning och rekommendationer	8
Rekommendationer	8

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet.

Revisionsfråga

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet.

Revisionskriterier

Revisionskriterierna har huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, reglementet för kommunstyrelsen och budget 2015 – flerårsplan 2016-2017.

Svar på revisionsfrågan

Vi bedömer att kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet kan stärkas.

Iakttagelser

Kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet utgår från kommunens mål- och styrkedja och med fokus på befintliga ekonomiska ramar.

Kommunstyrelsen har uppmanat nämnderna att utarbeta och löpande följa upp nyckeltal som visar på verksamhetens

effektivitets- och produktivitet utveckling. För att uppföljningen ska kunna utgöra ett underlag ur styrnings- och ledningsperspektiv är analyserna av nyckeltalen/resultaten avgörande.

Kommunstyrelsen har i sitt förslag på budget för 2015 lagt fram krav på kostnadsminskningar på cirka en procent. Någon beräkningsgrund för denna nivå på kostnadsminskningar har inte kunnat uppvisas. Det framgår inte heller inom vilka områden nämnderna ska söka effektivisering eller hur resultaten av genomförda effektiviseringsåtgärder ska återrapporteras.

Granskningen visar att kommunstyrelsen deltar i nätverk och genomför jämförelser med andra kommuner för att mäta kvalitet och kostnadseffektivitet i verksamheten.

Av kommunstyrelsens beslut avseende uppföljningar av övriga nämnders arbete/resultat framgår inte om rapporterat resultat/utfall föranleder några åtgärder från styrelsens sida.

Rekommendationer

- Åtgärdsplaner bör utvärderas och följas upp kontinuerligt som ett led i kommunstyrelsens uppsikt. För detta behövs underlag som är möjliga att utvärdera. Analysen behöver omfatta en tydlig koppling mellan utfall i effektmål/nyckeltal kopplat till resursåtgång.
- Kommunstyrelsen bör tidigt agera och begära åtgärdsförslag från nämnder som redovisar och/eller befarar underskott.

- Kommunstyrelsen bör på ett tydligare sätt uttrycka om återrapporteringarna föranleder några åtgärder från kommunstyrelsens sida.
- De förslag på kostnadsminskningar som styrelsen lägger fram bör bygga på realistiska beräkningsgrunder.
- Det bör tydliggöras hur återrapportering av resultaten av genomförda kostnadsminskningsåtgärder ska ske.

Östersund 2015-04-27
DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

Mattias Holmetun
Projektledare

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Av budget 2015 – flerårsplan 2016-2017 framgår att det fastställda överskotts målet tillsammans med en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet utgör grunden för att kunna uppnå god ekonomisk hushållning.

Av kommunallagen och reglementet för kommunstyrelsen framgår kommunstyrelsens ansvar för den interna kontrollen av sin egen verksamhet och för uppföljning av övriga nämnders verksamhet.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet.

Revisionsfråga

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet.

Följande underliggande frågeställningar besvaras:

- Vilka metoder använder kommunstyrelsen för att mäta/säkerställa kostnadseffektivitet?
- Arbetar kommunstyrelsen systematiskt med jämförelser i lärande syfte och för att utveckla verksamheten?

- Följer kommunstyrelsen upp övriga nämnders verksamhet ur kostnadseffektivitetsperspektiv?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, reglementet för kommunstyrelsen och budget 2015 – flerårsplan 2016-2017.

Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunstyrelsens verksamhet och kommunövergripande ansvar.

Granskningen har omfattat styrelsens metoder och rutiner för ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet. Ändamålsenligheten i utformning och val av mål och nyckeltal har inte omfattats av granskningen.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys och intervjuer.

2. Granskningsresultat

Kommunstyrelsens ansvar

Enligt reglementet för kommunstyrelsen ska styrelsen leda, samordna och följa upp kommunens utveckling avseende kvalitet, verksamhet och ekonomi.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för hela kommunen när det gäller övergripande planering, uppföljning, redovisning och utvärdering av kommunens verksamheter dvs. att kommunens "mål- och styrkedja" fungerar väl.

I uppgifterna ligger att analysera och bevaka utvecklingen av effektivitet och produktivitet i kommunens resursanvändning och måluppfyllelse.¹

Kommunstyrelsens reglemente ska läsas utifrån kommunallagens bestämmelser om styrelsens uppgifter². Av dessa bestämmelser framgår att styrelsen ska ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet men att styrelsen inte ges några långtgående maktmedel för att styra övriga nämnders verksamhet. Styrelsens ansvar och maktmedel är i princip begränsat till rätten att göra påpekanden, ge råd och anvisningar och att uppmana kommunfullmäktige att ingripa om det anses nödvändigt³.

Mätning av kostnadseffektivitet

Av intervjuerna och kommunens webbplats framgår att kostnadseffektivitet innebär att kommunmedlemmarna ska få så mycket service som möjligt för sina skattepengar. Kommunen ska "göra Rätt saker på Rätt sätt till lägsta kostnad"⁴.

Enligt de intervjuade utgår styrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet från kommunens mål- och styrkedja och med ett stort fokus på befintliga ekonomiska ramar.

I kommunens styrmodell används begreppen inriktningsmål och effektmål. Dessa mål fastställs av kommunfullmäktige i årsbudgeten. I budgeten har fullmäktige även fastställt krav på optimal användning av resurser och ett kontinuerligt förbättringsarbete. Detta återspeglas i ett krav på verksamheterna att tillsammans uppnå kostnadsminskningar på cirka en procent av kommunens nettokostnad.⁵ För år 2015 har det inneburit 31 mnkr, fördelat enligt följande:

Effektiviseringskrav 2015	Mnkr
Kommunstyrelsen	-2,2
Miljö- och samhällsnämnden	-0,5
Vård- och omsorgsnämnden	-10,3
Barn- och utbildningsnämnden	-9,2
Socialnämnden	-2,1
Utförarstyrelsen	+6,7 (ökat resultatkrav)

¹ Reglemente för kommunstyrelsen, KF 2014-09-25

² 6 kap. Kommunallag (1991:900)

³ Dalman m.fl. Kommunallagen med kommentarer och praxis. 5 uppl.

⁴ www.ostersund.se/omoss/kommunens kvalitetskorthet/kostnadseffektivitet

⁵ Budget 2015 Flerårsplan 2016-2017, KF 2014-10-23

Förbättringsarbetet ska enligt budgetanvisningarna⁶ utmynna i en långsiktig, hållbar effektivisering som medför en varaktigt lägre kostnadsnivå.

Förvaltningarna ska göra analyser av vad den egna effektiviseringen medför för andra styrelser och nämnder. I de fall det uppstår konsekvenser ska dialog föras mellan de berörda styrelserna/nämnderna. Styrelserna/nämnderna ska redovisa de åtgärder som de avser vidta för att uppnå fastställt effektiviseringskrav. Av redovisningen ska bland annat framgå vad nämnden avser göra, när hela effekten beräknas nås och att dialog har skett med annan berörd styrelse/nämnd.

Inriktningsmål

Inriktningsmålen anger i vilken riktning verksamheten ska utvecklas. Enligt kommunens styrmodell ska ett urval av dessa prioriteras i respektive nämnds budgetförslag. Av budgetanvisningarna framgår att de inriktningsmål som ska prioriteras är de som är mest angelägna att sträva mot för att utveckla den nuvarande verksamheten mot målbilden i de fastställda sektorplanerna⁷.

Verksamheter/nämnder som inte styrs via sektorplaner bör prioritera de områden där verksamheten behöver förbättras och utvecklas. Resultat och trender som framkommit i tidigare uppföljningar kan ge underlag för val av områden.

Fullmäktige har fastställt två nya planer och en strategi⁸ som omfattar en stor del av kommunens verksamhet. Dessa ska också beaktas i styrelsernas och nämndernas urvalsarbete.

Effektmål

Utifrån de inriktningsmål som respektive styrelse/nämnd prioriterar ska effektmål formuleras. Effektmålen ska styra mot de aktuella inriktningsmålen. Effektmålen ska vara realistiska, begripliga och kvantifierade (mätbara i procent eller antal). De områden där verksamheten behöver förbättras och utvecklas ska prioriteras. Prioriteringarna kan till exempel grundas på tidigare underskott, låga resultat i brukarundersökningar eller behov utifrån ny lagstiftning.

Effektmålen ska nås under det aktuella budgetåret och inom tilldelad budgetram.

Om styrelserna/nämnderna formulerar effektmål som tar fler än ett år att uppnå ska ett mätbart etappmål formuleras för det aktuella budgetåret.

Målen följs upp 3 gånger per år (i delårsrapporter och i årsredovisningen).

Nyckeltal

Nyckeltal ska visa på vilket målvärde som satts samt på vilket sätt nämnden ska mäta att effektmålet uppfylls.

I budgetdokumentet finns en tabell redovisas utfallet av tidigare mätningar av effektmålen liksom utfallet av mätningar

⁶ Tekniska anvisningar för arbetet med budget 2015 och flerårsplan 2016-2017.

⁷ I dagsläget finns det åtta sektorplaner: Plan för kunskap och lärande, kultur, socialtjänst, vård och omsorg, trafik, idrott, vatten och avlopp och naturvård och park.

⁸ Översiktsplan 2040, tillväxtplan samt landsbygdsstrategi.

av övrig verksamhet där nämnden följer utvecklingen av trender i verksamheten.

I budgetanvisningarna lyfts utveckling av styr- och uppföljningsmodellen som ett förbättringsområde. Förbättring ska ske genom utveckling av tydligare mål, verksamhetsfokus, mätbarhet, resultat och analys. Enligt anvisningarna måste fokus öka på resultat och effektivitet. Kopplingen mellan resurser/ekonomi, verksamhetsmål och resultat måste tydliggöras. En effektivisering av arbetsprocesser/verksamhet samt jämförelser mellan interna och externa enheter måste till.⁹

Nämnderna uppmanades därför att inför 2015 års budget utarbeta nyckeltal som visar på verksamhetens effektivitets- och produktivitet. Dessa ska löpande följas upp vid budgetuppföljningarna och redovisas till kommunfullmäktige i årsredovisningen.

Utfall/resultat av alla nyckeltal ska redovisas, inklusive resultat från kvalitetsredovisningar, Kommunernas kvalitet i korthet (KKiK), brukarundersökningar samt ekonomiska nyckeltal som redovisar verksamhetens effektivitet och produktivitet. Trender, under åtminstone för en treårsperiod, ska kunna utläsas.

Revidering av kommunens styrmodell

Kommunfullmäktige har nyligen beslutat om en revidering av kommunens styrmodell.¹⁰

Vid revideringen förtydligades att God ekonomisk hushållning uppfylls när nämnder och styrelser når uppställda mål inom

tilldelade budgetramar. Målen ska utformas med brukarnyttan som ledstjärna och ska styra mot den övergripande visionen om demokratisk, social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Vid konflikt mellan mål och medel klargörs att det är medlen som gäller. Detta innebär att:

- Mål kan behöva modifieras eller att måluppfyllelsen skjuts framåt i tiden för att utforma verksamheten inom ramen för tillgängliga ekonomiska resurser.
- Ingen enhet eller avdelning har rätt att överskrida budgeten utan särskilt beslut på högre nivå.
- Huvudregeln är att tilläggsanslag ej beviljas under löpande budgetår.

Jämförelser med andra kommuner

Kommunen jämför sig sedan flera år med andra kommuner för att jämföra kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls. Detta arbete har intensifierats under de senaste åren genom att Sveriges kommuner och landsting (SKL) driver ett samarbete med ca 200 kommuner och flera kommuner är aktiva i olika nätverk.

Genom deltagande i nätverket Kommunens kvalitet i korthet (KKiK) möjliggörs jämförelser vad gäller kvalitet och ekonomi i form av olika indikatorer (mått) inom flera verksamhetsområden t.ex. kommunens kostnadseffektivitet.

På kommunens webbplats¹¹ redovisas resultaten för Östersunds kommun i jämförelse med snittet i de andra kommunerna för åren 2009-2014. Enligt uppgift finns ingen

⁹ Tekniska anvisningar för arbetet med budget 2015 och flerårsplan 2016-2017.

¹⁰ Kommunfullmäktige, 2015-02-19, § 52,

¹¹ <http://www.ostersund.se/omoss/kommunenskvalitetikorthet>

fastställd målsättning för var kommunen ska ligga i dessa jämförelser.

Kommunen deltar även i nätverk där kommunens verksamhet jämförs med övriga kommuner i länet och med vissa norrlandskommuner.¹²

Uppföljning av övriga nämnders verksamhet

Av den reviderade styrmodellen framgår att det på alla nivåer inom kommunen ska göras regelbundna uppföljningar av det ekonomiska utfallet. Förvaltningarnas resultat ska redovisas vid respektive nämnds sammanträden. Nämnder som befarar underskott mot budget ska, till kommunstyrelsen, redovisa vidtagna och planerade åtgärder för att komma i balans. Detta ska ske i enlighet med kommunledningsförvaltningens anvisningar i form av handlingsplaner och aktiviteter kopplat till ekonomiska beräkningar som gör det möjligt att bedöma effekter.

Som beskrivits ovan sker uppföljning av måluppfyllelse tre gånger per år. Terialrapporterna ska förutom ekonomi även omfatta anmälan om eventuella avvikelser i förhållande till uppställda mål.

Utöver tertialrapporterna redovisas kommunövergripande månadsrapporter över det ekonomiska utfallet för drift och investeringar. Av rapporterna framgår utfallet dels för respektive nämnd och dels för kommunen som helhet.

Dessutom återrapporteras ett antal nyckeltal för verksamheten. Från och med oktober 2014 behandlas månadsrapporterna av kommunstyrelsen.

Kommunen avser att under våren 2015 upphandla ett IT-verktyg för att bättre kunna styra och följa upp verksamheten.

Arbetet med att implementera verktyget kommer att pågå under 2015 och beräknas vara i drift under 2016. Genom detta verktyg kommer alla enheter inom kommunen att kunna styra och följa upp indikatorer inom områdena ekonomi, kund/brukare, personal och miljö.

Bland annat ska uppföljning kunna göras av:

- Om kommunen uppfyller lagstadgad resultatnivå?
- Om kommunen uppfyller lokalt utlovade resultatnivåer (t.ex. servicedeklarationer)
- Om kommunen uppnår goda resultat jämfört med andra?
- Vilka resultat som är prioriterade till vilken kostnad?

¹² Nätverken Nornorna och Måttbandet

3. Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet kan stärkas.

Granskningen visar att kommunstyrelsens ledning, samordning och uppföljning av arbetet med att uppnå en kostnadseffektiv verksamhet utgår från kommunens mål- och styrkedja och med fokus på befintliga ekonomiska ramar.

Via budgetanvisningar har kommunstyrelsen uppmanat nämnderna att utarbeta nyckeltal som visar på verksamhetens effektivitets- och produktivitet utveckling. Dessa ska löpande följas upp vid budgetuppföljningarna och redovisas till kommunfullmäktige i årsredovisningen. För att uppföljningen ska kunna utgöra ett underlag ur styrnings- och ledningsperspektiv är analyserna av nyckeltalen/resultaten avgörande.

Kommunstyrelsen har i sitt förslag på budget för 2015 lagt fram ett krav på kostnadsminskningar på cirka en procent, fördelat på de olika nämnderna. Någon beräkningsgrund för denna nivå på kostnadsminskningar har inte kunnat uppvisas. Det framgår inte inom vilka områden nämnderna ska söka effektivisering eller hur resultaten av genomförda effektiviseringsåtgärder ska återrapporteras.

Granskningen visar att kommunstyrelsen deltar i nätverk och genomför jämförelser med andra kommuner i lärande syfte och för att mäta kvalitet och kostnadseffektivitet i verksamheten.

Kommunstyrelsen har rutiner för uppföljning av övriga nämnders arbete/resultat. Detta bland annat genom månads- och tertialrapportering av ekonomi och mål/indikatorer. Av

kommunstyrelsens beslut avseende dessa uppföljningar framgår dock inte om rapporterat resultat/utfall föranleder några åtgärder från styrelsens sida. I de beslut vi tagit del av har kommunstyrelsen endast beslutat att godkänna rapporterna.

Kommunen har fastställt en reviderad styrmodell där uppföljnings- och återrapporteringsrutiner har tydliggjorts. Inför budget 2016 har även en ny definition på god ekonomisk hushållning fastställts.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Åtgärdsplaner bör utvärderas och följas upp kontinuerligt som ett led i kommunstyrelsens uppsikt. För detta behövs underlag som är möjliga att utvärdera. Analysen behöver omfatta en tydlig koppling mellan utfall i effektmål/nyckeltal kopplat till resursåtgång.
- Kommunstyrelsen bör tidigt agera och begära åtgärdsförslag från nämnder som redovisar och/eller befarar underskott.
- Kommunstyrelsen bör på ett tydligare sätt uttrycka om återrapporteringarna föranleder några åtgärder från kommunstyrelsens sida.
- De förslag på kostnadsminskningar som styrelsen lägger fram bör bygga på realistiska beräkningsgrunder.
- Det bör tydliggöras hur återrapportering av resultaten av genomförda kostnadsminskningsåtgärder ska ske.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.