

Revisionsrapport

Verksamhetens effektivitet Sollefteå kommun

*Bo Rehnberg
Cert. Kommunal revisor*

Martin Gandal

Maj 2015

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Metod och avgränsning	2
3.	Kommunallagen	3
4.	Granskningsresultat	4
4.1.	Ansvarsfördelning rörande verksamhetens effektivitet	4
4.1.1.	Kommunstyrelsen	4
4.1.2.	Kommunchef	4
4.1.3.	Verksamhetschefer	4
4.2.	Mål och mätetal för verksamhetens effektivitet	5
4.2.1.	Politisk styrning.....	5
4.2.2.	Förvaltning	6
4.2.3.	Enhet	6
4.3.	Mätning, uppföljning och utvärdering av verksamhetens effektivitet.....	7
4.3.1.	Kommunstyrelsen	7
4.3.2.	Förvaltning	8
4.3.3.	Enhet	8
4.4.	Måluppfyllelse	9

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC, Kommunal Sektor, granskat effektiviteten inom gymnasieskolan och särskilt boende inom äldreomsorgen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetet med att effektivisera verksamheten under 2014 bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att arbetet med att effektivisera verksamheten hanteras varken på ett ändamålsenligt sätt eller med tillräcklig intern kontroll. Vidare har granskningsresultatet inte gett nog med underlag för att bedöma huruvida verksamheten bedrivs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Den revisionella bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Ansvarfördelningen inom verksamheten är otydlig
- Kommunstyrelsens och förvaltningens *styrning* av verksamhetens effektivitet är inte tillräcklig. Det saknas tydlig styrning på grund av att styrelsen och förvaltningen inte antagit specifika mål vilket ämnar styra verksamheten mot en effektivare verksamhet
- *Mätning, uppföljning och utvärdering* av verksamhetens effektivitet är inte tillräcklig. Den uppföljning som sker på styrelse- och verksamhetsnivå saknar analys och bedömning av verksamhetens effektivitet och hur denna har utvecklats
- Mätetal inhämtat från Kolada indikerar att verksamheten inte bedrivs på ett effektivt sätt. Detta grundar sig på att verksamheterna har högre eller samma kostnader som liknande kommuner, däremot uppvisar verksamheterna lägre resultat/kvalitet

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen i arbetet med den nya organisationen samt målarbete inkluderar mål/mätetal rörande effektivitet som gör det möjligt att följa upp och utvärdera verksamhetens effektivitet. Detta kan i sin tur tydliggöra kommunfullmäktiges intentioner att mål ska vara kopplat till resurser
- Klargöra ansvarfördelning inom politik och förvaltning rörande verksamhetens effektivitet

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Kommunallagens bestämmelser om en ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning har ökat kraven på att kommunens verksamheter bedrivs effektivt, d v s att verksamhetens kvalitet motsvarar redovisad kostnad.

I kommunstyrelsens och nämndernas uppdrag ingår att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med lag och de mål/riktlinjer som fullmäktige har bestämt. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på ett optimalt sätt och att mål inte uppnås.

Revisionsobjektet är kommunstyrelsen. I deras uppdrag ingår att fullgöra kommunens uppgifter inom respektive verksamhetsområde.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetet med att effektivisera verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och med tillräcklig intern kontroll. Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Är ansvarsfördelning inom verksamheten tydlig och ändamålsenlig? Fokus på befogenheter och skyldigheter
- Är styrelsens och förvaltningens styrning av verksamhetens effektivitet tillräcklig? Fokus på mål och måttal
- Är mätning, uppföljning och utvärdering av verksamhetens effektivitet tillräcklig? Gäller både politik och förvaltning
- När verksamheten måluppfyllelse inom området?

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har skett genom analys av dokumenterade styr- och uppföljningsdokument (t.ex. årsredovisning, tertialrapport, styrkort). I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2015. Granskningen har även avgränsat till att inbegripa gymnasieskolan och särskilt boende inom äldreomsorgen. Därutöver har intervjuer skett med kommunchef, ansvarig för gymnasieskolan, rektor, produktionschef, äldreomsorgschef samt enhetschef inom särskilt boende.

3. Kommunallagen

I kommunallagen 8 kap 1§ fastslås att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt att fullmäktige ska fastställa mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning för såväl verksamhet och ekonomi.

I förarbetena till paragrafen framgår det att i planen/riktlinjen för god ekonomisk hushållning i verksamheten ska ta sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att kunna skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan:

- Resursåtgång
- Prestationer
- Effekter

Detta ska säkerställa en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att kunna åstadkomma detta krävs planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål. Det krävs även en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål.

För att kunna styra verksamheterna mot god ekonomisk hushållning är det viktigt att säkerställa processer vilket ämnar skapa förutsättningar för att bedriva verksamheterna kostnadseffektivt och ändamålsenligt.

I kommunens interna styrdokument framgår det att inom Sollefteå kommun ska ekonomi-och verksamhetstyrning definieras som en målmedveten och systematisk process för att påverka den samlade verksamheten riktning mot önskat resultat, effektivitet och ekonomisk ställning. Vidare ska resultatkrav ställas utifrån en helhetssyn på ekonomi, prestationer och kvalitet. Fullmäktige har även fastställt verksamhetsmål för kommunens större verksamheter vilka är kopplade till god ekonomisk hushållning.

Av kommunallagen är det reglerat att i sin ledningsroll ska kommunstyrelsen verkställa kommunfullmäktiges beslut. I sin roll som nämnd är det även kommunstyrelsen ansvar att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer.

4. Granskningsresultat

4.1. Ansvarsfördelning rörande verksamhetens effektivitet

Ansvarsfördelningen inom kommunen regleras främst genom i följande interna styrdokument:

- ”Styrdokument” (KF, 2014-12-15, § 201)
- Reglemente för kommunstyrelsen (KS, 2014-12-02, § 202)

4.1.1. Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen består av totalt 15 ledamöter. I ordförandes ansvar ingår bland annat att *följa* effektiviteten i verksamheten. Av intervju framgår det att ansvaret inbegriper att ha en överblickande bild av verksamheterna utifrån tilldelade resurser och resultat. Däremot finns inga krav på att detta ska dokumenteras eller förmedlas till övriga i styrelsen.

Det kan inte styrkas att det i kommunens styrdokument närmare preciseras vilket ansvar kommunstyrelsen bär i fråga om styrning och samordning av verksamhetens effektivitet. Av styrdokumentet framgår dock att i styrelsens uppdrag ingår att leda och samordna planering, samt arbeta med styrande mål, riktlinjer och ramar för kommunens verksamhet och ekonomi.

4.1.2. Kommunchef

Av kommunens styrdokument framgår inte vilket ansvar som vilar på kommunchefen specifikt i fråga om styrning och uppföljning av verksamhetens effektivitet.

Kommunchefen har det yttersta verksamhets- och budgetansvaret inför kommunstyrelsen samt uppgiften att tydliggöra mål och ansvar i organisationen. Denna ska även följa upp mål och rapportera eventuella avvikelser till kommunstyrelsen. Vidare är det kommunchefens uppdrag att förhindra att tilldelad nettobudget inte överskrids.

Av intervju framgår det att kommunchefen är medveten om sina övergripande befogenheter och skyldigheter inom verksamheten. Kommunchefen upplever även i tillräcklig grad tilldelats befogenheter och skyldigheter.

4.1.3. Verksamhetschefer

I kommunens styrdokument regleras inte vilket ansvar och vilka befogenheter som vilar på kommunens verksamhetschefer. Följaktligen regleras inte heller vilket eventuellt ansvar som vilar på cheferna i fråga om arbetet med verksamhetens effektivitet.

Av intervju med verksamhetschefer inom *särskilt boende* och *gymnasieskolan* framgår det att de tycker att ansvarsfördelning och beslutsorganisation inom kommunen är tydlig samt att de är medvetna om sina övergripande befogenheter och skyldigheter. Verksamhetscheferna upplever även i tillräcklig grad tilldelats befo-

genheter och skyldigheter. På verksamhetsnivå finns även arbetsbeskrivningar rörande befogenheter och skyldigheter i verksamheten.

4.1 Revisionell bedömning: Vår uppfattning är att ansvarfördelningen inom verksamheten är otydlig med undantag för kommunstyrelsens ordförandes ansvar inom området har det inte reglerats ansvar, befogenheter och skyldigheter gällande verksamhets arbete med effektivitet. Till följd av detta saknas underlag att bedöma ändamålsenligheten i fördelning av ansvar.

4.2. Mål och mätetal för verksamhetens effektivitet

Av ”Styrdokument” (KF, 2014-12-15, § 201) framgår följande:

1. Styrningen i kommunen ska utgå ifrån principerna för mål- och resultatstyrning, vilket innebär att styrningen ska ske genom vision, mål, värdegrund och dialog.
2. För att skapa förutsättningar för en kostnadseffektiv verksamhet ska formuleras mål för god ekonomisk hushållning. Dessa ska innefatta finansiella och verksamhetsmässiga mål. Syftet är även att säkerställa en hållbar och långsiktig ekonomi i kommunen.
3. Målen ska även kopplas till resurser. Syften med detta är att både mål och tilldelade resurser ska bestämma inriktningen för hur den kommunala verksamheten ska bedrivas.

4.2.1. Politisk styrning

Styrningen av verksamheterna sker främst i följande dokument:

- Verksamhetsplan med budget 2015-2017 (KF, 2014-10-27)
- Måldokument (KF, 2014-06-23, § 105)
- Kvalitetsplan 2014-2016 (BSN, 2013-12-12, §94)

Granskningen av styrelsens styrdokument visar att det saknas mål och/eller mätetal som specifikt ämnar styra effektiviteten inom verksamheterna *särskilt boende* och *gymnasieskolan*.

Granskningen kan däremot styrka att det finns vissa mål och mätetal vilka ämnar styra kostnader och kvalitet inom verksamheterna. I den övergripande verksamhetsplanen med budget 2015-2017 noteras att ett kostnadsmål, inom ramen för god ekonomisk hushållning, har formulerats för *särskilt boende*.

I måldokumentet finns det formulerat olika mått som ämnar styra kvalitet inom *gymnasieskolan* och *särskilt boende*.

I kvalitetsplanen 2014-2016 redovisas kvalitetsmål och prioriterade områden inom verksamheten.

I övrigt noterar granskningen att kommunstyrelsen har vidtagit aktiva åtgärder i syfte att minska kostnader inom *gymnasieskolan*. Dessa åtgärder har varit att:

- Minska personalstyrkan
- Lägga ned ej kostnadsbärande program
- Genomföra granskning av gymnasieskolans ekonomistyrning

Protokollgranskningen visar att inom verksamhetsområdet *särskilt boende* har kommunstyrelsen/nämnden fört diskussioner och beslutat om åtgärder rörande:

- Omstrukturering av *särskilda boenden*
- Utrymme för framtida rationaliseringar
- Effektivare kostproduktionen och kostorganisation
- Utbildning av schemaläggning
- Sammanhållen demensvård
- Nytt arbetstidsavtal

4.2.2. Förvaltning

Särskilt boende: Av intervju med företrädare för verksamheten framgår det att sker ingen styrning genom mål/mätetal som fokuserar på verksamhetens effektivitet. Däremot styrs verksamheten av mätetal som inbegriper personella resurser och andra verksamhetsspecifika nyckeltal. För vissa av dessa mätetal gör verksamheten även jämförelser med liknande kommuner.

Vidare framgår att verksamheten inom *särskilt boende* styrs genom t.ex. kvalitetsledningssystem. Företrädare för verksamheten framför en önskan att få tydligare mål från politiken.

4.2.3. Enhet

Särskilt boende: Av intervju med företrädare för verksamheten uppger att det saknas en tydlig styrning i fråga om mätetal/mål rörande effektivitet. Däremot styrs verksamheten till viss del av mätetal som standardkostnader och kvalitetsmått.

Gymnasieskolan: Av intervju med företrädare för verksamheten framgår att det saknas mål/mätetal för effektivitet, däremot använder verksamheten mätetal rörande kvalitet och kostnader. I intervjun framgår att dessa mått är främst följetal.

Avslutningsvis framgår det av intervjuerna att inom verksamheten har det varit ett stort fokus på ekonomi och att hålla budgetramen. En baksida av detta uppger verksamheterna att kvalitén ibland kommer i skymundan.

4.2 Revisionell bedömning Kommunstyrelsens och förvaltningens styrning i form av effektivitetsmål/- mätetal är inte tillräcklig. Bedömningsgrunden är att varken på politisk- eller verksamhetsnivå har det utformats några mål som fokuserar på effektivitet. Däremot noterar granskningen att styrelsen/nämnd vidtagit vissa aktiva åtgärder för att styra verksamheterna mot en mer kostnadseffektiv verksamhet. Granskningen visar även att förvaltningarna har till viss del styrande mätetal i form av kostnads- och kvalitetsmått.

Granskningen uppmärksammar dock att kommunen har genomgått en organisationsförändring. Kommunchefen har även informerat att en översyn av målarbetet har initierats.

För framtiden föreslås att i pågående målarbete formulera mål/mätetal för verksamhetens effektivitet.

4.3. Mätning, uppföljning och utvärdering av verksamhetens effektivitet

Av kommunstyrelsens reglemente framgår det att i ordförandes uppdrag ingår att följa verksamhetens effektivitet. Därutöver kan det inte styrkas att styrdokumenterna närmare reglerat formerna för mätning, uppföljning och utvärdering av verksamhetens effektivitet.

Allmänt anges dock att resultat ska systematisk följas upp, analyseras, utvärderas och leda till förbättringsåtgärder. Dokumenten lyfter även fram att jämförelser ska ske med likartade kommuner.

4.3.1. Kommunstyrelsen

Det kan inte styrkas att kommunstyrelsens ordförande varken begärt eller fått någon särskild rapportering kring verksamhetens effektivitet.

Kommunstyrelsens mätning, uppföljning och utvärdering sker främst genom upprättade av följande dokument;

- Årsredovisning 2014
- Delårsbokslut 2014

I granskningen av dessa dokument visar att det saknas uppföljning och utvärdering av verksamheternas effektivitet.

Granskning av årsredovisning 2014 och delårsbokslut 2014 visar följande:

Årsredovisning 2014:

- Det finns en redovisning av måluppfyllelse för vissa av kvalitetsmåten inom gymnasieskolan och *särskilt boende*.
- Det finns en utvärdering rörande *gymnasieskolan* höga personalkostnader samt överskridandet av sin budgetram. Det finns även redovisat ett följemått som visar nettokostnaden per elev.
- Inom *särskilt boende* har åtgärder vidtagits, vilka innefattar sammanslagning av boenden och en effektivare personalplanering.

Delårsbokslut 2014:

- Det finns ett följetal vilket mäter nettokostnaden per elev för *gymnasieskolan*.
- Att *gymnasieskolan* förväntas överskrida sin driftbudgetram.
- Det sker en återrapportering gällande de kvalitetsmål som finns formulerat i "Måldokumentet" gällande *gymnasieskolan* och *särskilt boende*.

Granskning av de verkställande organens protokoll¹ att det sker värdering av *gymnasieskolans* höga kostnader, vilka främst beror på vikande elevunderlag. Vidare noterar granskningen att det finns ärenden som involverar framtida utmaningar och återredovisning av KKiK resultat för *särskilt boende*.

Däremot finns inte någon redovisning, i varken protokoll eller i del-/ helårsrapportering, av det mål som formulerades för god ekonomisk hushållning för *särskilt boende*.

Granskningen kan även inte styrka att det sker någon jämförelse med liknande kommuner.

4.3.2. Förvaltning

Företrädare för verksamheten inom *särskilt boende* uppger att ett kontinuerligt arbete bedrivs i syfte att följa utvecklingen i verksamheten. Däremot följer förvaltningen inte upp specifika måttal rörande effektivitet.

Förvaltningen uppger även att det finns utvecklingspotential rörande en djupare utvärdering av effektivitet, vilket i sin tur kan ligga till grund för ett bättre prognosarbete. I tjänstemannahandlingar finns det en uppföljningsplan gällande kvalitet.

4.3.3. Enhet

Av intervju med företrädare för verksamheten i *särskilt boende* inom äldreomsorgen och *gymnasieskolan* framgår att det inte sker någon mätning, uppföljning och utvärdering utifrån effektivitet. Däremot görs uppföljning och utvärdering rörande verksamheternas kostnads- och kvalitetsmål.

I *särskilt boende*, i linje med kvalitetsledningssystemet, har verksamheten även möten inom de olika boendena. I dessa möten jämförs och analyseras de olika boendenas kostnader. Däremot sker det inte någon samlad analys gällande relationen mellan resursåtgång och kvalitetsresultat.

I intervju med företrädare för *gymnasieskolan* framgår det att analysarbetet har kommit i skymundan på grund av ständiga underskott och åtgärdsprogram i verksamheten.

4.3 Revisionell bedömning: Styrelsens och förvaltningens mätning, uppföljning och utvärdering av verksamhetens effektivitet bedöms vara otillräcklig. Bedömningen baseras på att styrelse och förvaltning inte i rimlig grad kan styrka att det görs någon systematisk uppföljning/utvärdering rörande effektivitet.

För framtiden föreslås att styrelse och verksamhet härnäst följer upp verksamheten utifrån effektivitet.

¹ Protokoll har omfattat vård- och omsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen 2014 års protokoll. I nuvarande organisation finns inte vård- och omsorgsnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

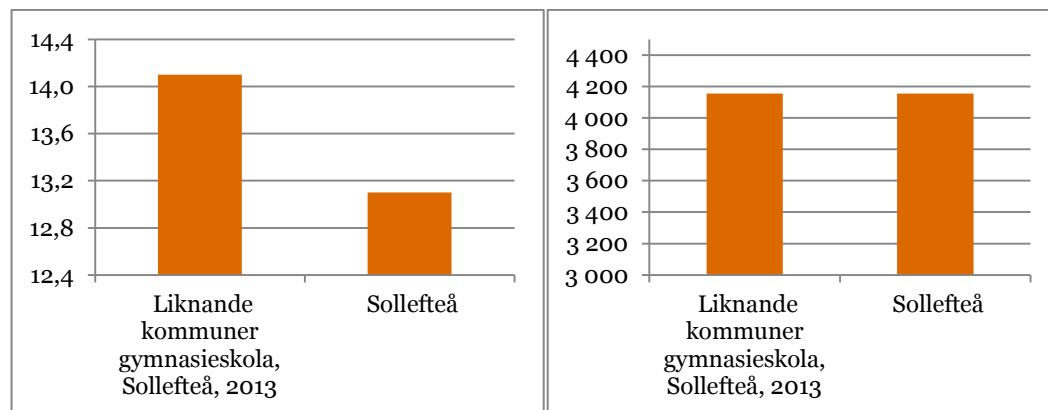
4.4. Måluppfyllelse

Granskningen har visat att det saknas tydliga och konkreta mål för att styra effektiviteten i *gymnasieskolan* och inom *särskilt boende*. Verksamheterna gör inte någon mätning, uppföljning och utvärdering rörande effektivitet. Följaktligen kan den granskade inte tillhandahålla underlag avseende verksamheternas måluppfyllelse inom området.

Däremot noterar granskningen att i årsredovisning 2014 har *gymnasieskolan* ett negativt resultat på 16 120 tkr. Det negativa resultatet beror främst på vikande elevunderlag och kostnadsstunga program.

Inom ramen från granskningen har statistik från Kolada framtagits. Statistik avseende *gymnasieskolan* respektive *särskilt boende* visar följande:

Betygspoäng efter gymnasieutbildning Strukturjusterad standardkostnad kr/inv

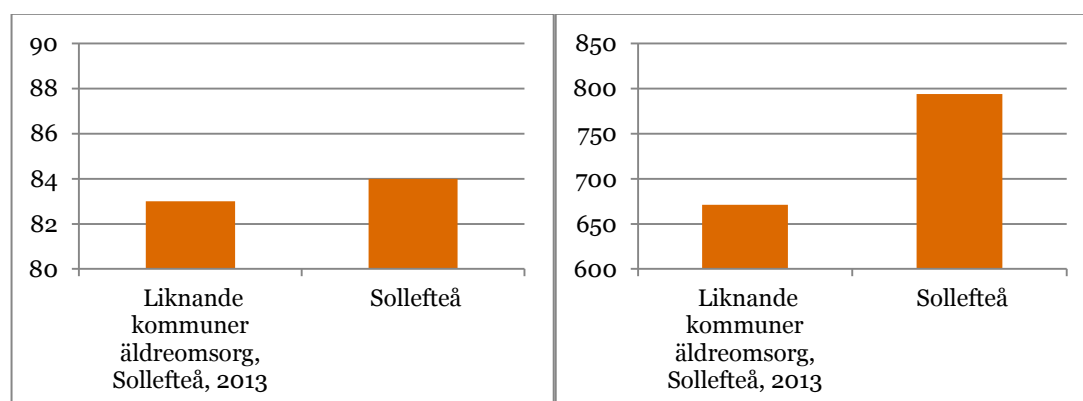


Av figurerna framgår det att Sollefteå kommun har ungefär samma kostnader för *gymnasieskolan* jämfört med liknande kommuner, däremot har kommunen lägre resultat gällande betygspoängen.

För *särskilt boende* inom äldreomsorgen finns ingen särskild ekonomisk redovisning, däremot noterar granskningen att nämnden uppvisar ett negativt resultat för 2014.

Brukarbedömning-helhetssyn (%)

Kostnad särskilt boende exkl. lokalintäkter tkr/brukare



Av figurerna framgår det att *särskilt boende* har en marginellt högre kvalitet än liknande kommuner, däremot har verksamheten en väsentligt högre kostnad per/brukare. Verksamheten uppger främst att den högre kostnaden beror på en relativt gynnsam personalpolitik.

4.4 Revisionell bedömning: Styrelsen och verksamhet utvärderar inte några mål eller bedömer någon slags måluppfyllelse, därmed saknas underlag att bedöma om verksamheterna har nått måluppfyllelse gällande effektivitet.

Utifrån de mätetal som tagits fram i granskningen finns det indikationer att verksamheten inte bedrivs på ett effektivt sätt. Detta grundar sig på att verksamheterna har högre eller samma kostnader som liknade kommuner, däremot likartat eller lägre resultat/kvalitet.

För framtiden föreslås att styrelse och verksamheten på ett strukturerat sätt följer upp och analyserar måluppfyllelse rörande verksamhetens effektivitet inom *särskilt boende* inom äldreomsorgen och *gymnasieskolan*.