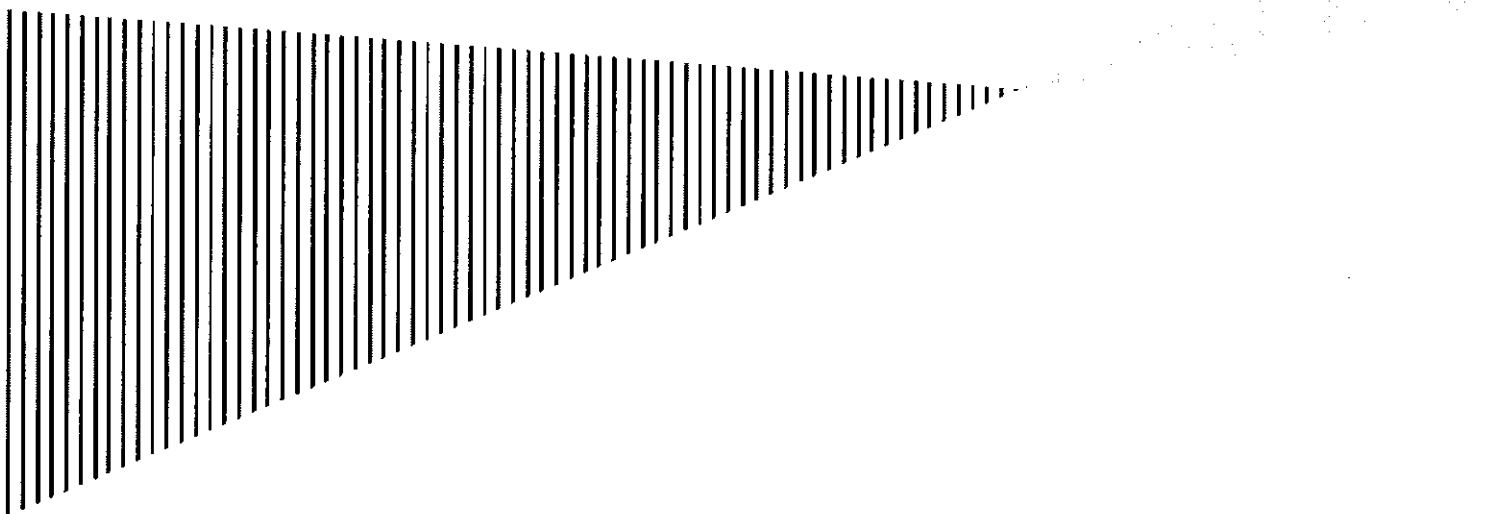


KS10.882

Lerums kommun

Förstudie av hur kommunen hanterar besparingar



Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och avgränsning	3
2.3. Revisionsfrågor.....	3
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod	4
3. Förstudie – kommunens hantering av besparingar	4
3.1. På vilka grunder och med vilken metod analyserar kommunstyrelsen förvaltningens och sektorernas kostnadseffektivitet?	4
3.2. Vilken beredskap har kommunen till förändringar som påverkar de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten (beaktat prognosförsämringar 2011 och 2010)?	5
3.3. Hur identifierar nämnden eventuell besparingspotential i verksamheten, vilka kriterier används?	5
3.4. På vilken grund prioriterar kommunstyrelsen besparingsförslag och har tjänstemannaorganisationen befogenhet att ta beslut om besparingar?.....	6
3.5. Finns konsekvensanalyser/modell för besparingsförslag i samband med budgetprocessen/alternativt under verksamhetsåret?	6
3.6. Hur implementeras beslutad besparing i verksamheten?	6
3.7. Hur påverkas beslut om genomslag av besparingar av att kommunen har en utförande nämnd?.....	7
3.8. Hur säkerställs att ökad effekt uppnås?	7
4. Vår bedömning.....	7

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lerums kommun genomfört en förstudie av hur kommunen hanterar besparingar.

Den process för att hantera och genomföra besparingar eller åtgärder kopplat till förändrade ekonomiska förutsättningar bedömer vi som ändamålsenlig och effektiv. Förvaltningen och sektorernas kostnadseffektivitet analyseras genom att kommunens budgetprocess inleds med en omvärldsanalys vilket ger input till hur fördelning av resurser till sektorerna ska ske. Nyckeltal inom olika verksamhetsområden används för jämförelser av verksamhetens effektivitet. Dessa jämförs med uppgifter från exempelvis andra kommuner.

Enligt kommundirektörerna har kommunen arbetat med att ta fram ekonomiska nyckeltal för att följa verksamheten och detta arbete är genomfört och implementerat. Nästa steg i arbetet är att även ta fram nyckeltal som är verksamhetsmässiga och som kan användas för att i förlängningen analysera kostnadseffektivitet på djupare nivå inom kommunens verksamheter. Detta arbete är prioriterat och en controller i kommunen har till uppgift att tillsammans med kommunledningsstaben driva detta arbete.

Kommundirektörerna menar att kommunen har en god förmåga att anpassa sig kopplat till målet om 98 procents nettokostnadsandel (nettokostnaderna ska inte överstiga 98 procent av skatteintäkterna och finansnettot). Vidare menar de att de upplever att det finns en mental beredskap i organisationen för förändringar som påverkar kommunens ekonomi där ledning, politik och chefer ser sammanhang. En av anledningarna till denna utveckling beror enligt kommundirektörerna på att underlaget i form av omvärldsanalyser m.m. har strukturerats vilket skapar förståelse och insikt i verksamheten.

Av intervjun framgår att den politiska organisationen i kommunen, med kommunstyrelsen som enda nämnd, är en avgörande faktor för att de åtgärder som beslutades under 2009, för att hantera de försämrade ekonomiska förutsättningarna, kunde få så snabbt genomslag i sektorerna. Säkerställandet av att besparingar implementeras i verksamheten i enlighet med de åtgärder som beslutats, sker via avstämningar med kommunstyrelsen och tätare uppföljningar från sektorerna.

Det framgår av granskningen att det saknas dokumenterade konsekvensanalyser kopplat till effekten av beslutade besparingsåtgärder. Vår bedömning är att nämnden genomför konsekvensanalyser kopplat till både förändringar av de ekonomiska förutsättningarna och de föreslagna åtgärder som beslutas med anledning av dessa förändringar.

Det bedrivs ett utvecklingsarbete inom kommunen för att tränga ner på djupet kring att finna verksamhetsmässiga nyckeltal och mått som mäter kvalitet och resurseffektivitet. Detta arbete torde leda till ökade möjligheter för att identifiera effektiviseringspotential inom olika verksamheter. Vår bedömning är att revisionen bör följa detta arbete för att säkerställa att kommunstyrelsen utvecklar kontrollen över att verksamheten bedrivs med god ekonomisk hushållning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Av budgethandlingen för år 2010 framgår att kommunen beräknar att utvecklingstakten för skatteintäkter och inkomst- och kostnadsutjämning är betydligt lägre än vad trenden varit de senaste åren. En viss förbättring inträder år 2010 beroende på särskilda riksdagsbeslut. Av budget 2010 framgår även att vissa av sektorerna kommer att få sänkta ersättningar eller ersättningar på samma nivå som under år 2009.

Samtidigt som kommunen står och har stått inför en mer ansträngd ekonomi kvarstår krav och förväntningar på att sektorerna skall leverera välfärdstjänster på en hög kvalitativ nivå och prestera i en omfattning som innebär att medborgaren har god tillgång till lagstadgad service.

Förutsättningarna för sektorernas verksamhet kan också förändras under pågående år. För att få effekt på eventuella besparingar utan att det i allt för hög grad påverkar prestationen och kvalitet i kärnuppdraget krävs att kommunen har en tydlig modell för att identifiera var och i vilken omfattning besparingar/effektiviseringar kan göras utan att det påverkar verksamhetens uppdrag.

För att identifiera insatser som påverkar så lite som möjligt bör budgetprocessen omfatta en systematisk analys av:

- Effektiviseringspotential i olika delar av verksamheten
- Prioritering av insatser efter konsekvens och effekt
- Nyckeltalsanalyser som identifierar omotiverade kostnadsskillnader för samma eller likartade tjänster såväl inom kommunen som mot andra kommuner.
- Beslut om besparingar

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med förstudien är att bedöma om det övergripande finns en ändamålsenlig och effektiv process inför 2010 för att genomföra besparingar och effektiviseringar i kommunen. Syftet är också att utifrån bedömningen besluta om det finns skäl att göra en fördjupad granskning.

Förstudien omfattar enbart kommunstyrelsen såsom ansvarig nämnd för sektorernas verksamhet.

2.3. Revisionsfrågor

- På vilka grunder och med vilken metod analyserar kommunstyrelsen förvaltningens och sektorernas kostnadseffektivitet?
- Vilken beredskap har kommunen till förändringar som påverkar de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten (beaktat prognosförsämringar 2011 och 2012)?
- Hur identifierar nämnden eventuell besparingspotential i verksamheten?
- Vilka kriterier används?
- På vilken grund prioriterar kommunstyrelsen besparingsförslag och har tjänstemannaorganisationen befogenhet att ta beslut om besparingar?
- Finns konsekvensanalys/modell för besparingsförslag i samband med budgetprocessen/alternativ under verksamhetsåret?

- Hur implementeras beslutad besparing i verksamheten?
- Hur påverkas beslut och genomslag av besparingar av att kommunen har en utförande nämnd?
- Hur säkerställs att önskad effekt uppnås?

2.4. Revisionskriterier

Kommunallagens 6 kap. 7 §. Nämnden skall bedriva verksamheten ändamålsenligt och med god ekonomisk hushållning. Det innebär att nämnden skall bedriva verksamheten effektivt i relation till lagstiftning och fullmäktiges uppdrag. En förutsättning för detta är att nämnden har en god kostnadskontroll i alla delar och därmed har en god uppfattning om var det kan finnas effektivitetsvinster att göra i en besparingssituation.

2.5. Metod

Granskningen genomförs genom:

- Insamling och analys av relevant dokumentation
- Intervjuer med kommundirektörerna

Kommundirektörerna har fått möjlighet att sakfelsesgranska rapporten.

3. Förstudie – kommunens hantering av besparingar

Nedan redogörs för revisionsfrågorna utifrån dokumentationsstudier och intervju.

3.1. På vilka grunder och med vilken metod analyserar kommunstyrelsen förvaltningens och sektorernas kostnadseffektivitet?

Kommunens budgetprocess inleds med en omvärldsanalys samt bokslutsberedningens slutsatser vilken ger input till det budgetverktyg som används för fördelning av resurser på sektorerna. Utöver detta görs en genomlysning utifrån volym-, pris- och löneförändringar för hela kommunförvaltningen.

Kommunen jämför också sina nyckeltal inom olika verksamhetsområden med uppgifter från andra kommuner via SCB (Statistiska centralbyrån) och GR (Göteborgsregionens kommunalförbund) m.m. Sektorerna arbetar med att ta fram underlag inför beslut om resurstilldelning.

Enligt kommundirektörerna har kommunen arbetat med att ta fram reviderade ekonomiska nyckeltal på övergripande nivå för att följa verksamheten och detta arbete är genomfört och kommer att läggas fram för kommunfullmäktige i samband med fastställandet av budget av det nyvalda kommunfullmäktige. Nästa steg i detta arbete är att även ta fram fram nyckeltal som är verksamhetsmässiga och som kan användas för att i förlängningen analysera kostnadseffektivitet på djupare nivå inom kommunens verksamheter. Målet är att varje sektor ska kunna förklara varför ett nyckeltal ser ut som det gör genom att komma ett steg längre i analys avseende kostnadseffektivitet.

Enligt kommundirektörerna är denna uppgift prioriterad och kommunledningsstaben har till uppgift att driva detta utvecklingsarbete. Kommunledningsstaben kommer i denna aspekt att utgöra ett viktigt verktyg för kommunstyrelsens möjligheter att se effektiviseringspotential. Kommundirektörerna för också fram att möjligheten för kommunstyrelsen att få insikt i kostnadseffektiviteten i hög grad beror på sektorernas förmåga att lämna pedagogiska beskriv-

ningar av verksamheten och dess utfall. Detta tillsammans med fler infallsvinklar är viktiga ingredienser för att skapa bättre analyser kring kommunens effektiviseringspotential. De frågor som bokslutsberedningarna löpande ställt till förvaltningen kopplat till jämförelser av nyckeltal med andra förortskommuner är exempel på hur kommunstyrelsen analyserar kostnadseffektivitet.

I kommunens utvecklingsarbete kring analys av kostnadseffektivitet och kvalitet i verksamheten ingår att hitta en jämförelsegrupp med kommuner som bedöms vara goda jämförelseobjekt kopplat till Lerums kommuns förutsättningar.

Ett mått såsom kostnad per elev är ett jämförelsemått som används vid analys av skolans verksamhet. Enligt kommundirektörerna bör nyckeltalsanalyser utvecklas så att jämförelser görs med relevanta kommungrupper. Jämförelser med riksgenomsnitt ger i många fall en skev bild av kostnadsläget då struktur och förutsättningar ser mycket olika ut över landet.

3.2. Vilken beredskap har kommunen till förändringar som påverkar de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten (beaktat prognosförsämringar 2011 och 2010)?

Kommundirektörerna menar att kommunen har en god förmåga att anpassa sig kopplat till målet om 98 procents nettokostnadsandel (nettokostnaderna ska inte överstiga 98 procent av skatteintäkterna och finansnettot). Detta mål innebär att kommunen genererar ett överskott som ökar den finansiella styrkan och förmågan att hantera förändringar av de ekonomiska förutsättningarna. Genom att bygga den ekonomiska hushållningen på hur mycket resurser som bör fördelas kopplat till den verksamhet som ska bedrivas anser kommundirektörerna att kommunens möjligheter till beredskap ökar.

Vidare menar de att de upplever att det finns en mental beredskap i organisationen för förändringar som påverkar kommunens ekonomi där ledning, politik och chefer ser sammanhang. En av anledningarna till denna utveckling är att underlaget i form av omvärldsanalyser m.m. har strukturerats vilket skapar förståelse och insikt i verksamheten. Ett fortsatt utvecklingsområde som kommundirektörerna identifierar är att även sprida kunskap och förståelse kring ekonomiska och verksamhetsmässiga sammanhangen ner på medarbetarnivå.

För 2011 har kommunförvaltningen valt att föreslå en budget med 100 procents nettokostnadsandel med bakgrund av historiskt goda resultat och prognoser om tillväxt för resten av planperioden 2012-2013. För 2012 föreslås en plan på 99 procents nettokostnadsandel och för 2013 beräknas kommunen vara tillbaka på 98 procents nettokostnadsandel.

3.3. Hur identifierar nämnden eventuell besparingspotential i verksamheten, vilka kriterier används?

Tidigt i budgetprocessen för framtagande av budget 2010 (i februari 2009) uppmärksammade förvaltningen kommunstyrelsen på de förändrade ekonomiska förutsättningarna som var att vänta från 2009-2012¹.

Kommunstyrelsen fattade med anledning av ovanstående beslut om att ge kommunstyrelsens arbetsutskott i uppdrag att besluta om åtgärder. Förvaltningen lämnade ett förslag på åtgärder och handlingsplan till kommunstyrelsens arbetsutskott som godkändes.

Det ekonomiska utrymmet för 2010 såg mycket begränsat ut i förhållande till 2009. Åtgärdsplanen innefattade förvaltningsövergripande samt sektorsspecifika åtgärder med syfte att

¹ Rapport med anledning av försämrade ekonomiska förutsättningar samt förslag till handlingsplan 2009-02-20 och presentation ekonomiskt läge 090223

tidigt ställa om verksamheten till en mindre ram 2010. Den bedömning som gjordes var att kommunen för 2009 behövde sikta på ett resultat på + 20 Mkr vilket innebar att nuvarande budget behövde reduceras med 1,25 %.

Samtliga sektors budget minskades med 1,25 %, utifrån en gemensam prövning av förvaltningsledningen som kom fram till att det inte fanns skäl till annan fördelning. Arbetet för att identifiera besparingar inom sektorerna bedrevs självständigt. Enligt kommundirektörerna skedde också en dialog mellan tjänstemannaledningsgruppen och kommunstyrelsens arbetsutskott i arbetet med att identifiera och fatta beslut om de besparingar respektive sektor föreslog.

Det fattades även beslut om att genomföra ytterligare åtgärder med anledning av det fortsatt försämrade ekonomiska förutsättningarna under våren 2009. Det bedömdes i detta läge att ytterligare en generell reduktion skulle innebära besvärande effekter för verksamheten och sannolikt skulle innebära effekter gentemot brukarna. Därför beslutades istället om vissa riktade insatser som skulle innebära att verksamheterna påverkades så lite som möjligt, dessa insatser riktades till kommunledning, infrasupport och samhällsbyggnad. Resterande åtgärder avsåg VA-verksamheten, fastighet och uppskjutna utvecklingsprojekt.

3.4. På vilken grund prioriterar kommunstyrelsen besparingsförslag och har tjänstemannaorganisationen befogenhet att ta beslut om besparingar?

Kommunstyrelsens arbetsutskott fattade beslut om besparingarna för 2009 utifrån att kommunstyrelsen delegerat frågan, återrapportering skedde till kommunstyrelsen. Enligt kommundirektörerna deltog arbetsutskottet i den dialog och återrapportering som skedde med tjänstemannaledningsgruppen. Dialogen berörde det arbete som bedrivits för att identifiera och fatta beslut om besparingar inom respektive sektor. I tjänstemannaledningsgruppen var man överrens om förslagen.

3.5. Finns konsekvensanalyser/modell för besparingsförslag i samband med budgetprocessen/alternativt under verksamhetsåret?

Inga dokumenterade konsekvensanalyser samlades in av kommundirektörerna inför beslut om åtgärder. Diskussion fördes i förvaltningsledningsgruppen kring konsekvenser av besparingar inom olika sektorer, framförallt kopplat till personaltäthet samt projekt som p.g.a. besparingar tvingats skjutas på framtiden. Även konsekvenser av minskad utbildning och fortbildning av kommunens personal diskuterades.

Vid de diskussioner som fördes i ledningsgruppen och med kommunstyrelsens arbetsutskott kring besparingen för 2009 och omställningen inför minskad ram 2010, framkom inga farhågor från sektorscheferna om att måluppfyllelsen avseende fullmäktiges mål skulle påverkas negativt av de föreslagna åtgärderna. Vid avstämning med två av kommunens sektorer framgår att inga dokumenterade konsekvensanalyser som beskriver besparingarnas påverkan på måluppfyllelse har tagits fram.

Enligt kommundirektörerna kommer effekterna på kvaliteten i verksamheten på grund av genomförda besparingar att följas upp i de brukarenkäter som genomförs efter verksamhetsåret slut samt i nyckeltal som följer upp verksamhetens resultat, exempelvis inom skolan.

3.6. Hur implementeras beslutad besparing i verksamheten?

Av kommunledningens framtagna dokument "Rapport med anledning av försämrade ekonomiska förutsättningar samt förslag till handlingsplan" daterad 2009-02-20 framgår i förslag till

beslut det omställningsarbete som behöver komma till stånd för att på kort och lång sikt hantera den ekonomiska situationen. Rapportering av omställningsarbetet ska enligt dokumentet ske till kommundirektör som i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen/kommunstyrelsens arbetsutskott.

Av samtal med kommundirektörerna framgår att det under 2009 fanns en stående punkt på kommunstyrelsens möten kallad "det finansiella läget" där kommundirektörerna rapporterade vad som hänt sedan förra mötet. Exempel på områden som diskuterades var om någon sektor visade avvikelser, nya skatteprognoser och nya bedömningar av det allmänna ekonomiska läget i världen, för Sverige och för kommunsektorn. Under 2010 infördes en formaliserad månadsuppföljning utöver kvartalsuppföljningen. Denna innebär att alla sektorer lämnar en prognos månadsvis över beräknat utfall för 2010.

3.7. Hur påverkas beslut om genomslag av besparingar av att kommunen har en utförande nämnd?

Enligt kommundirektörerna är den politiska organisationen i kommunen, med kommunstyrelsen som enda nämnd, en avgörande faktor för att de åtgärder som beslutades under 2009, för att hantera de försämrade ekonomiska förutsägningarna, kunde få så snabbt genomslag i sektorerna. När kommunstyrelsen är ensam ansvarig nämnd finns enligt kommundirektörerna möjlighet till en effektivare anpassning av verksamheten än vad som var fallet med den gamla organisationen.

Med den nuvarande organisatoriska strukturen upplever kommundirektörerna att helhetsperspektivet har ökat. Tidigare upplevdes det som att det tog längre tid och skapade större problem att lösa ett uppkommet behov av besparingsåtgärder inom kommunen mellan dåvarande nämnder.

Kommundirektörerna upplever det som att det även på tjänstemannanivå skapats ett bättre helhetsperspektiv på kommunens verksamhet och tillgängliga resurser. En sektorschef har förutom sitt sektorsansvar även ett ansvar att inta ett helhetsperspektiv i tjänstemannaledningsgruppen. Detta ökar förståelse för helheten och skapar konsensus kring kommunens uppdrag.

3.8. Hur säkerställs att ökad effekt uppnås?

De besparingsåtgärder som det beslutades om under 2009 har i stort sätt hanterats, enligt kommundirektörerna. En anledning till detta är den medvetenhet som fanns i hela organisationen rörande den ekonomiska situation som påverkade verksamheten.

Kommunstyrelsen och kommunstyrelsens arbetsutskott har enligt kommundirektörerna under senare tid lagt mer tid på uppföljningar. I sektorerna har man också arbetat med att förankra arbetet med uppföljningar ner på medarbetarnivå.

4. Vår bedömning

Utifrån våra revisionskriterier och uppställda revisionsfrågor bedömer vi att:

- Den process för att hantera och genomföra besparingar eller åtgärder kopplat till förändrade ekonomiska förutsättningar är ändamålsenlig och effektiv.
- Det framgår av granskningen att det saknas dokumenterade konsekvensanalyser kopplat till effekten av beslutade besparingsåtgärder. Vår bedömning är att nämnden

genomför konsekvensanalyser kopplat till både förändringar av de ekonomiska förutsättningarna och de föreslagna åtgärder som beslutas med anledning av dessa förändringar.

- Det bedrivs ett utvecklingsarbete inom kommunen för att tränga ner på djupet kring att finna verksamhetsmässiga nyckeltal och mått som mäter kvalitet och resurseffektivitet. Detta arbete torde leda till ökade möjligheter för att identifiera effektiviseringspotential inom olika verksamheter. Vår bedömning är att revisionen bör följa detta arbete för att säkerställa att kommunstyrelsen utvecklar kontrollen över att verksamheten bedrivs med god ekonomisk hushållning.

Göteborg den 19 oktober 2010


Hans Gavin
Certifierad kommunal revisor


Lina Tjernberg
Förvaltningsrevisor