
Revisionsrapport

Åtgärder för en ekonomi i balans

Nynäshamns kommun

Anders Hägg
Richard Vahul

Augusti 2012



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfråga	4
2.3	Metod och avgränsning	4
3	Ekonomi	5
3.1	Mål och budget 2012	5
3.2	Resultat per april 2012 och prognos för helåret	6
4	Nämndernas arbete med att åstadkomma en ekonomi i balans	7
4.1	Kommunstyrelsen	7
4.2	Socialnämnden	8
4.3	Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden	8

1 Sammanfattning

På uppdrag av Nynäshamns kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat Kommunstyrelsens, Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens och Socialnämndens styrning och uppföljning av arbetet med att åstadkomma ekonomisk balans inom verksamheten.

Utifrån genomförd granskning vill vi lyfta fram följande bedömningar och rekommendationer.

- Vår bedömning är att Kommunstyrelsens beslutsunderlag till fullmäktige avseende budget 2012 i vissa delar är bristfälligt. Det är högst tveksamt om fullmäktige utifrån budgetdokumentet hade kunskap om att budgeterat resultat för kommunen 2012 om 11,6 mnkr förutsatte effektiviseringar inom ksf och Verksamhetsfastigheter om sammantaget över 20 mnkr. Vi ställer oss mot bakgrund av ovanstående hantering även tveksamma till realismen i kommunens budgeterade resultat för 2012.
- Vår bedömning är att Kommunstyrelsens styrning och uppföljning av förvaltningens arbete med att åstadkomma ekonomisk balans inte fullt ut är tillräcklig. För att åstadkomma besparingar/effektiviseringar i nivån 8,7 mnkr eller 9 procent av omsättningen krävs en tydlig och genomarbetad strategi, vilket enligt vår bedömning till stora delar saknats.
- Vi bedömer att Socialnämnden har en tillfredsställande styrning och uppföljning av effektiviseringsarbetet inom hemtjänsten. Socialförvaltningens arbete med att åstadkomma ekonomisk balans inom hemtjänstens egenregi verksamhet är strukturerat och uthålligt. Trots ett målmedvetet arbete har dock åtgärderna hittills inte varit tillräckliga.
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens styrning och uppföljning av förvaltningens effektiviseringsarbete avseende Verksamhetsfastigheter visar enligt vår bedömning på ett antal brister. Verksamheten har under längre tid haft stora ekonomiska obalanser. Trots det har det inte vad vi erfarit funnits något tydligt uppdrag från nämnden till förvaltningen att redovisa vilka åtgärder som ska vidtas samt att konkret återrapportera hur effektiviseringsarbetet fortlöper. Hanteringen kring beslut om effektiviseringsåtgärder bl.a. i samband med tertialuppföljning 1 2012 indikerar även en bristande framförhållning och beredningsprocess i en för nämnden vital process.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsens beredning av kommunens samlade budget till Kommunfullmäktige behöver förbättras och på ett tydligare sätt redovisa vilka förutsättningar som budgeten baseras på med avseende på tidigare års obalanser och de effektiviserings-/besparingskrav som ålagts verksamheten.

- Kommunstyrelsens och Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden behöver fastställa en struktur för att upprätta, godkänna och följa upp åtgärdsplaner för verksamheter som har eller riskerar ekonomisk obalans. I sammanhanget bör styrelsen/nämnden även säkerställa att åtgärdsplanerna tydligt lyfter fram vilka eventuella konsekvenser som åtgärderna kan komma att innebära för verksamheten utifrån det uppdrag man erhållit av fullmäktige i budget eller på annat sätt.
- Socialnämnden behöver överväga att göra en översyn av det totala ersättningssystemet för hemtjänsten i syfte att säkerställa att systemet är ändamålsenligt och långsiktigt hållbart för såväl egen regi som externa utförare. Översynen torde ge underlag för de strategiska vägval avseende hemtjänstverksamheten som nämnden behöver göra.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i rapporten.

2012-10-25

Anders Hägg
Uppdragsledare

September 2012
Nynäshamns kommun
PwC

2 Inledning

2.1 Bakgrund

För 2011 redovisade kommunen sammantaget ett resultat på minus 16,3 mnkr. Efter justering av resultatet 2011 för effekter av ändrad diskonteringsränta för pensioner uppgick underskottet mot balanskravet till 7,1 mnkr. Underskottet ska täckas de kommande tre åren. Det ekonomiska läget för 2012 bedöms vara ansträngt.

I samband med att vissa stödfunktioner centraliserades fick KSF lönekostnader för personer som tidigare belastat förvaltningarna. Motsvarande ekonomiska resurser följde inte med. Det är oklart vilket förändringsarbete som startats för att effektivisera stödfunktionernas arbetssätt. I bokslutet 2011 uppvisade KSF ett negativt resultat på 8,9 mnkr. Huvudskälet uppges vara personalkostnader till följd av centraliseringen.

Verksamhetsfastigheter har under de senaste två åren redovisat större underskott.

Ekonomisk obalans har även funnits inom Socialnämnden avseende hemtjänstverksamheten i egen regi.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna funnit det motiverat att granska berörda nämnders/förvaltningars arbete med att åstadkomma en ekonomi i balans.

2.2 Syfte och revisionsfråga

Är nämndernas styrning och uppföljning av förvaltningens arbete med att komma i ekonomisk balans ändamålsenligt och tillräckligt?

Följande kontrollfrågor/granskningsmål ingår:

- Finns tydliga åtgärdsplaner framtagna som svarar upp mot de krav på effektivisering/besparing som krävs?
- Är styrningen och uppföljningen av åtgärdsplanerna tillräcklig?
- Finns det konsekvensbeskrivningar kring effekterna av vidtagna åtgärder?

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts via genomgång av beslutsprotokoll, dokumentstudier samt intervjuer med ekonomichef/berörda controllers inom Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, Socialnämnden och Kommunstyrelsen.

3 *Ekonomi*

3.1 *Mål och budget 2012*

Kommunens budget för 2012 antogs av fullmäktige den 9 november 2011. Budgetdokumentet är strukturerat utifrån rubrikerna, framtidsvision, strategisk plan, budget 2012 och ekonomisk plan 2013 – 2015 samt ekonomistyrning och budgetprocess. Under avsnittet budget 2012 redogörs bl.a. för planeringsförutsättningar och kommunbidragsfördelning.

Av nämndernas verksamhetsplaner för 2012 framgår följande för de granskade verksamheterna.

Kommunstyrelseförvaltningens årsbudget för 2012 uppgår brutto (verksamhetens kostnader) till 98,5 mnkr och netto (kommunbidrag) till 65,8 mnkr. Budgeten innehåller en effektiviseringspost på 8,7 mnkr som finns inlagd under övrig drift i resultatbudgeten. Effektiviseringsposten motsvarar cirka 9 procent av bruttokostnaden.

Budgeten för Verksamhetsfastigheter inom Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden uppgår brutto (verksamhetens intäkter) till 171,3 mnkr. Verksamhetens kostnader exkl. kapitalkostnader uppgår till 121 mnkr. Verksamhetsfastigheter har ett mindre kommunbidrag om 3,6 mnkr men är i övrigt intäktsfinansierad. I budget 2012 ingår en effektiviseringspost om 12,3 mnkr motsvarande cirka 7 procent av verksamhetens intäkter och 10 procent av verksamhetens kostnader exkl. kapitalkostnader.

Socialnämndens budget för 2012 avseende hemtjänstverksamheten uppgår till 49,7 mnkr vilket är cirka 6 mnkr lägre än utfallet för 2011.

Kommentarer

I den budget som antogs av fullmäktige finns ingen särskild risk- eller känslighetsanalys kopplat till kommunens budgeterade resultat för 2012 och de kommande åren. Det saknas även en redovisning av de effektiviseringsposter som budgeten baseras på avseende såväl kommunstyrelseförvaltningen som Verksamhetsfastigheter. Vår bedömning är därför att Kommunstyrelsens beslutsunderlag till fullmäktige avseende budget 2012 i vissa delar är bristfälligt. Det är högst tveksamt om fullmäktige utifrån budgetdokumentet hade kunskap om att budgeterat resultat för kommunen 2012 om 11,6 mnkr förutsatte effektiviseringar inom ksf och Verksamhetsfastigheter om sammantaget över 20 mnkr. Vi ställer oss mot bakgrund av ovanstående hantering även tveksamma till realismen i kommunens budgeterade resultat för 2012.

3.2 Resultat per april 2012 och prognos för helåret

Resultaträkning, mnkr	Jan-april utfall	Jan-april budget	Prognos 2012	Budget 2012
Driftskostnad, netto	-352	-349	-1 047	-1 014
Avskrivningar	-16	-17	-46	-52
Pensionskostnader	-20	-18	-53	-53
Verksamhetens nettokostnader	-388	-384	-1 146	-1 120
Skatteintäkter	323	319	967	958
Generella statsbidrag	61	62	186	185
Finansiella intäkter	4	3	14	13
Finansiella kostnader	-4	-8	-15	-25
Årets resultat	-4	-7	5	12

Resultatet för kommunen som helhet ligger per april 2012 något bättre än budget medan årsprognosen indikerar ett resultat som är 7 mnkr lägre än budget. Skatteintäkter och finansiella kostnader beräknas enligt prognosen innebära en positiv avvikelse mot budget med cirka 20 mnkr. Nämnderna prognostiserar dock en negativ avvikelse mot budget med 26 mnkr.

Nedan redovisas utfall och prognoser för delar av Kommunstyrelsen och de nämnder som omfattas av granskningen.

Resultaträkning, mnkr	Jan-april utfall	Jan-april budget	Prognos 2012	Budget 2012
Kommunstyrelseförvaltningen	0,9	-0,1	-6,7	0,0
Socialnämnden	-2,5	12,6	-2,9	0,0
MSN Verksamhetsfastigheter	-4,5	1,4	-14,1	0,0

4 *Nämndernas arbete med att åstadkomma en ekonomi i balans*

4.1 *Kommunstyrelsen*

Enligt uppgift så fördes det en diskussion i Kommunstyrelsen under 2011 om budget 2012 och de obalanser och utmaningar som budgeten innebar. Det finns således en medvetenhet i Kommunstyrelsen om problematiken.

I september 2011 beslutade Kommunstyrelsen om åtgärder syftande till kostnadsminskningar med helårseffekt om cirka 2,4 mnkr. Åtgärderna avser till största delen effektivisering genom att ej återbesätta tjänster. Kommunstyrelsen har därutöver inte beslutat om något särskilt åtgärdsprogram med anledning av det relativt sett stora effektiviseringsbetinget. Det finns heller inget särskilt uppdrag från Kommunstyrelsen till förvaltningen att följa upp och redovisa vilka ytterligare åtgärder man planerar i syfte att uppnå ekonomisk balans samt effekterna av dessa åtgärder. Uppföljning och rapportering till Kommunstyrelsen sker inom ramen för den normala uppföljningen.

Några specifika konsekvensbeskrivningar finns inte heller framtagna.

Inom kommunstyrelseförvaltningen bedrivs ett arbete som syftar till att åstadkomma en ekonomi i balans. Åtgärder som anges är stor restriktivitet vid återbesättning av tjänster, till exempel vid pensionsavgångar. Förvaltningen försöker även att noggrant värdera kostnader och vara kostnadseffektiva i möjligaste mån. I budgetuppföljningen för första tertialet 2012 framgår följande avseende kommunstyrelseförvaltningen ”Kommunstyrelseförvaltningens prognos innebär effektiviseringar med 2,0 mkr under 2012. Eftersom en stor del av kostnaderna är fasta och på kort sikt svåra att påverka avser den största delen av de vidtagna och planerade åtgärderna personalkostnaderna.”

Kommentarer

Vår bedömning är att Kommunstyrelsens styrning och uppföljning av förvaltningens arbete med att åstadkomma ekonomisk balans inte fullt ut är tillräcklig. För att åstadkomma besparingar/effektiviseringar i nivån 8,7 mnkr eller 9 procent av omsättningen krävs en tydlig och genomarbetad strategi, vilket enligt vår bedömning till stora delar saknats. Inte minst är det viktigt att det finns tydliga konsekvensbeskrivningar kopplat till de åtgärder som vidtas.

Kommunstyrelseförvaltningen är en vital funktion för kommunen med avseende på bl.a. styrning och ledning, samordning och utvecklingsinsatser. De åtgärder som genomförs måste därför enligt vår uppfattning vara väl avvägda utifrån det uppdrag som Kommunstyrelsen och förvaltningen har. Det sker ett påvisbart arbete inom förvaltningen idag i syfte att reducera kostnader och åstadkomma ekonomisk balans. Det finns dock enligt vår mening en uppenbar risk för att de åtgärder som vidtas sker där tillfälle ges, t.ex. vid avgångar, och inte utifrån en genomtänkt strategi kopplat till förvaltningens uppdrag.

4.2 Socialnämnden

Socialnämnden har haft ett stort fokus på ekonomin under de senaste åren. För 2011 hade nämnden sammantaget en ekonomi i balans. Inom äldreomsorgen minskade nettokostnaden mellan 2010 och 2011. En viss ökning av kostnaderna kan skönjas för 2012 och per april prognostiseras även ett underskott för äldreomsorgen jämfört med budget. Till största delen är underskottet hänförligt till insatser i ordinärt boende (hemtjänst). Verksamheten i egen regi prognostiserar ett underskott i storleksordningen 3,5 mnkr och externt köpta tjänster (LOV) underskott med cirka 4 mnkr till följd av ökade volymer.

Förvaltningen har under flera år arbetat med att få hemtjänstverksamheten i egen regi i ekonomisk balans. Ersättningsnivåerna inom ramen för LOV¹ bedöms av förvaltningen utifrån en jämförelse med länets kommuner som rimlig. I effektiviseringsarbetet har förvaltningen bl.a. anlitat externa konsulter. Ett digitalt planeringsinstrument har tagits fram. Omorganisation och förändringar i ledningen har genomförts. Utbildning har skett av samtlig personal. Veckovis uppföljning sker av ekonomi och bemanning.

Strukturerade åtgärdsplaner finns framtagna och redovisning sker för nämnden varje månad.

Enligt förvaltningens uppfattning klarar sig de privata utförarna på nuvarande ersättningsnivå. Faktorer som uppges ligga egen regi verksamheten till last är hög andel heltidstjänster, en högre lönenivå samt högre administrativa omkostnader (OH). Negativa effekter av heltidstjänster är tänkt att kunna hanteras inom ramen för Bemanningscentrum.

Kommentarer

Vi bedömer att Socialnämnden har en tillfredsställande styrning och uppföljning av effektiviseringsarbetet inom hemtjänsten. Socialförvaltningens arbete med att åstadkomma ekonomisk balans inom hemtjänstens egenregi verksamhet är strukturerat och uthålligt. Trots ett målmedvetet arbete har dock åtgärderna hittills inte varit tillräckliga. Vi bedömer därför att nämnden behöver överväga att göra en översyn av det totala ersättningssystemet för hemtjänsten i syfte att säkerställa att det är ändamålsenligt och långsiktigt hållbart för såväl egen regi som externa utförare. Översynen torde ge underlag för de strategiska vägval avseende hemtjänstverksamheten som nämnden behöver göra.

4.3 Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden

Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden prognostiserade per april 2012 sammantaget ett underskott mot budget för 2012 om 21,0 mnkr varav 14,1 mnkr var hänförligt till Verksamhetsfastigheter.

Effektiviseringsposten i budget 2012 för Verksamhetsfastigheter om 12,3 mnkr är fördelad enligt följande; övergripande lokaler (1,9 mnkr), inhyrda lokaler (3,5 mnkr) samt Sjukhuset (6,8 mnkr).

¹ Lag om Valfrihetssystem

Verksamhetsfastigheter har brottats med en större ekonomisk obalans under ett antal år. Trots detta har vi inte tagit del av någon samlad åtgärdsplan eller dokumenterad strategi kring hur balans i ekonomin ska uppnås. Ett arbete pågår dock inom Verksamhetsfastigheter i syfte att uppnå ett optimalt nyttjande av kommunens samtliga lokaler såväl egna som inhyrda. I dagsläget belastas avdelningen med allt för höga kostnader för tomställda lokaler. Enligt förvaltningen behöver en stärkt samverkan med nyttjande förvaltningar komma till stånd. Ett förslag till reviderad modell för internhyressättning har även tagits fram. Det pågår även ett arbete för att effektivisera den löpande driften och underhållet.

Kommunstyrelsen beslutade den 23 maj 2012 att det ekonomiska ansvaret för Sjukhuset ska överföras till Kommunstyrelsens exploateringsverksamhet. Nettoresultatet för sjukhuset kommer således framgent att belasta exploateringsobjektet Nornan 28. I prognosen per augusti 2012 har underskottet för Verksamhetsfastigheter bl.a. till följd av detta minskat till 6 mnkr.

I samband med tertialuppföljningen per april 2012 redovisade miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen ett förslag till effektiviseringsåtgärder. Förvaltningens förslag till effektiviseringsåtgärder bordlades dock vid nämndens möte den 28 maj 2012. Vid nämndens möte den 14 juni 2012 lämnade majoriteten i nämnden ett förslag (ordförandeförslag) till effektiviseringsåtgärder. Ordförandeförslaget ställdes mot förvaltningens förslag och efter ajournering beslutade nämnden om effektiviseringsåtgärder i enlighet med ordförandeförslaget.

Något underlag eller beräkningar till grund för nämndens förslag har vi inte tagit del av. Nämnden lämnade heller inget uppdrag till förvaltningen att återkomma med en konkretisering av beslutat förslag till effektiviseringar.

Det förvaltningsförslag på effektiviseringar som redovisades till nämnden för Verksamhetsfastigheter var endast delvis specificerat avseende vilka åtgärder man avsåg vidta. Förslaget baserades bl.a. på att Kommunstyrelsen skulle ge nämnden i uppdrag att i samråd med Barn- och utbildningsnämnden samt Socialnämnden se över det samlade lokalutnyttjandet av kommunens disponibla verksamhetslokaler.

I samband med tertialuppföljning 2/delårsbokslut 2012 har nämnden ånyo behandlat frågan om effektiviseringsåtgärder. Förvaltningens förslag till effektiviseringsåtgärder godkändes på nämndens septembermöte. I samband med tertialuppföljning 2 sker även en uppföljning av tidigare beslutade besparingsåtgärder. I tertialuppföljningen lyfts även mer långsiktiga besparingsåtgärder såsom att utarbeta en långsiktig plan för kommunens skolplanering/skolfastigheter (förskolor och skolor). Det anges även att den nya fastighetsorganisationen inom förvaltningen nu är driftsatt vilket ger förutsättningar för en effektiv fastighetsförvaltning och en översyn har även gjorts inom avdelningens servicedel. Arbetet med en lokalförsörjningsplan för kommunen och en flerårig underhållsplan pågår och ska slutföras snarast möjligt.

Kommentarer

Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens styrning och uppföljning av förvaltningens effektiviseringsarbete avseende Verksamhetsfastigheter visar enligt vår bedömning på ett antal brister. Verksamheten har under längre tid haft stora ekonomiska obalanser. Trots det har det inte vad vi erfarit funnits något tydligt uppdrag från nämnden till förvaltningen att redovisa vilka åtgärder som ska vidtas samt att konkret återrapportera hur effektiviseringsarbetet fortlöper. Hanteringen kring beslut om effektiviseringsåtgärder bl.a. i samband med tertialuppföljning 1 2012 indikerar även en bristande framförhållning och beredningsprocess i en för nämnden vital process.

Vad vi kan se har förvaltningen identifierat väsentliga områden inom verksamheten med avseende på åtgärder som har bäring på att skapa en ekonomi i balans. Vi saknar dock en tydlig och kontinuerlig återrapportering av genomförandet av dessa åtgärder till nämnden. Den redovisning som skedde till nämnden i samband med delårsboks slutet på mötet i september 2012 innebär dock enligt vår uppfattning ett steg framåt i detta avseende.

Det faktum att nämnden fått särskilt uppdrag av Kommunstyrelsen att tillsammans med Barn- och utbildningsnämnden utarbeta en långsiktig plan för lokaler indikerar att det saknats en tydlig plattform i kommunen för att gemensamt arbeta med lokalförsörjningsfrågor.