



Handläggare
Lisa Ringqvist
Kansli- och utvecklingsavdelningen

Diarlenummer
13KS/0408

Kommunstyrelsen

Yttrande om granskning av beställare- och utföraremodellen

Förslag till beslut

Yttrandet godkänns och tillsänds Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer.

Beslutsnivå

Kommunstyrelsen

Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens beställare- och utföraremodell. Syftet med granskningen är att belysa hur styrmodellen har utvecklats och hur funktionell den är fem år efter införandet.

Ärendebeskrivning

Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer har givit KPMG i uppdrag att granska kommunens beställare- och utföraremodell. Revisionen har vägletts av två frågeställningar:

- Är styrprinciperna fortfarande användbara efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar?
- Är modellens struktur och styrsystem tillämpliga för att nå de effekter och resultat som avsetts med styrningen?

Granskningen har skett genom en dokumentstudie och intervjuer med tjänstemän, politiker samt fackliga företrädare.

KPMG har bedömt att organisationsmodellen är ändamålsenlig utifrån det kommunen velat uppnå. I praktiken fungerar den inte så väl som den skulle kunnat göra men det beror på att inte alla kan eller vill förstå hur beställare- och utföraremodellen är tänkt att fungera. Styrprinciperna bedöms vara ändamålsenliga efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar. Dock rekommenderar revisorerna att kommunen ser över de synpunkter som lyfts fram samt att organisationsmodellen bör förankras ytterligare alternativt justeras.



Kommunstyrelsen anser att valet av nämndorganisation är en politisk fråga där kommunfullmäktige fattar beslut i frågan som kommunstyrelsen sedermera implementerar i förvaltningen. Nuvarande beställare- och utföraremodell fastställdes av en fullmäktigeberedning 2010 inför gällande mandatperiod. I samband med att organisationen fastställdes av kommunfullmäktige beslutades om en utvärdering efter två år. Politiska överläggningar om nämndorganisationen för kommande mandatperiod pågår för närvarande.

Bedömning

Kommunstyrelsen anför i sitt yttrande att den tagit del av revisorernas bedömning att den ekonomiska styrningen varit framgångsrik och att styrprinciperna efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar fortfarande är användbara och ändamålsenliga. Nämndorganisationens struktur och styrsystem, är enligt revisionsrapporten, till sin konstruktion därigenom tydlig nog för att kunna nå de effekter och resultat som avses med styrningen.

Ekonomiska konsekvenser

Kommunstyrelsens yttrande medför inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för miljön

Kommunstyrelsens yttrande medför inga konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Revisorerna bedömer att nämndorganisationen till sin struktur är ändamålsenlig utifrån det kommunen velat uppnå vilket bedöms vara positivt för medborgarna.

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Bilaggs/Bilaggs ej
1	Granskningsrapport: Granskning av beställare-utföraremodellen	Bilaggs
2	Yttrande om granskning av beställare-utföraremodell	Bilaggs

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen

Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer

KPMG

Stellan Folkesson
Kommundirektör

Maria Larsson Ajne
Kanslichef



Handläggare
Lisa Ringqvist
Kansli- och utvecklingsavdelningen

Diarlenummer
13KS/0408

Värmdö kommuns förtroendevalda
revisorer

Yttrande om granskning av beställare- och utföraremodellen

KPMG har, på de kommunala revisorernas uppdrag, granskat kommunens beställare-utföraremodell. Revisorerna har utifrån genomförd granskning gjort följande bedömningar:

- Organisationsmodellen är ändamålsenlig men accepteras inte av alla och fungerar därför inte så bra som den hade kunnat göra.
- Styrprinciperna är ändamålsenliga efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar. En hårdare belastning på den kommunala ekonomin kräver en klar och stringent styrning av såväl ekonomi som verksamhet.
- De synpunkter som framkommer i rapporten medför att revisorerna rekommenderar att kommunen bör se över samt ytterligare förankra alternativt justera modellen.

Kommunstyrelsen noterar revisorernas bedömning av Värmdö kommuns beställare-utföraremodell. Nuvarande nämndorganisation fastställdes av en fullmäktigeberedning 2010 inför gällande mandatperiod. I samband med att organisationen fastställdes av kommunfullmäktige beslutades om en utvärdering efter två år. Kommunstyrelsen vill särskilt betona att valet av nämndorganisation är en politisk fråga där kommunfullmäktige fattar beslut som kommunstyrelsen sedermera implementerar i förvaltningen. Kommunstyrelsens grunduppdrag från kommunfullmäktige avseende nämndorganisationen har varit att utveckla och därefter arbeta i enlighet med beställare- och utföraremodellen. Politiska överläggningar om nämndorganisationen för kommande mandatperiod pågår för närvarande.

Monica Pettersson
Kommunstyrelsens ordförande

Stellan Folkesson
Kommundirektör

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av beställare-utföraremodellen

KPMG har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en granskning angående kommunens beställare-utföraremodell.

Syftet med granskningen är att belysa hur styrmodellen har utvecklats och hur funktionell den är fem år efter införandet. Aktuella frågeställningar är;

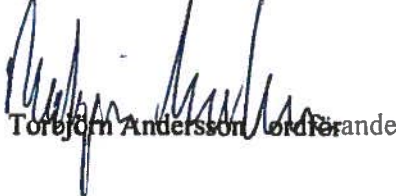
- Är styrprinciperna fortfarande användbara efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar.
- Är modellens struktur och styrsystem tillämpliga för att nå de effekter och resultat som avses med styrningen.

Nedan sammanfattar vi våra bedömningar;

- Organisationsmodellen är ändamålsenlig i teorin, men accepteras inte av alla och fungerar därför inte så bra som den hade kunnat göra.
- Styrprinciperna är fortfarande ändamålsenliga efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar. En hårdare belastning på den kommunala ekonomin snarare kräver en klar och stringent styrning av såväl ekonomi som verksamhet.
- Vi pekar på en rad brister i vår rapport och, bland annat att organisationsmodellen inte förstås av alla fullt ut, och rekommenderar därför att kommunen ser över de brister vi pekar på samt att förankra den ytterligare alternativt justera den.

Revisionen ger möjlighet till yttrande över bifogad rapport, senast 2014-03-15

För kommunrevisionen


Torbjörn Andersson, ordförande



cutting through complexity™

Värmdö kommun

**Granskning av kommunens
beställare-utföraremodell
Revisionsrapport**

Offentlig sektor – kommuner och landsting

KPMG AB

2013-12-03

Antal sidor: 12

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Metod	2
5.	Avgränsning	2
6.	Syftet med organisationsförändringen 2007	2
6.1	Kundval	3
6.2	Finansiering	3
6.3	Myndighetsutövning	3
7.	Har syftena med organisationen uppfyllts?	4
7.1	Allmänt	4
7.2	Modellen är inte renodlad	4
7.3	Nämndstrukturen	6
7.4	Förvaltningsstrukturen	7
7.5	Helhetssyn och makt	7
7.6	Ansvarsgränser och uppdelning	7
7.7	Effekter av organisationen - kommentar	8
7.8	Uppföljning	9
7.9	Kundval och neutralitet	10

1. Sammanfattning

Värmdö kommun genomförde 2007 en sk beställare/utförarmodell. Verksamheter som omfattades av modellen är skola, vård och omsorg samt kultur- och fritid. Organisationsmodellen är i huvudsak en styrprincip kombinerad med en stödjande struktur och arbetsform för att praktisera styrningen.

Revisionens granskning är en del av denna uppföljning och utvärdering. Granskningen ska belysa hur beställare/utförarmodellens styrprinciper fungerar idag, hur tillämpliga de är för att tillgodose nuvarande behov av ledning och styrning och hur styrsystemet klarar kraven på god hushållning och ekonomi i balans.

Vi har i vår granskning kommit fram till att i teorin är den nya organisationen ändamålsenlig utifrån det kommunen velat uppnå. I praktiken fungerar den inte så väl som det skulle kunnat göra, men det beror på att inte alla förstår, eller vill förstå hur den är tänkt att fungera.

I samband med införandet av organisationen infördes samtidigt ett antal principer och ett förändrat sätt att fördela resurser. I huvudsak handlar det om att dela upp ansvaret för kundvalet, finansiering och myndighetsutövning. Modellen är här inte helt och fullt stringent och nämndernas reglementen är inte helt överensstämmande med verkligheten. T.ex. har enligt utbildningsstyrelsens reglemente inte utbildningsstyrelsen ansvar för myndighetsutövning, vilket de i praktiken har när lärarna sätter betyg. Vidare bedriver socialnämnden verksamhet i en omfattning som inte varit avsett.

Den ekonomiska styrningen har varit framgångsrik och kommer förmodligen även framledes att vara det. Som svar på revisionsfrågan "Är styrprinciperna fortfarande användbara efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar" är svaret att en hårdare belastning på den kommunala ekonomin snarare kräver en klar och stringent styrning av såväl ekonomi som verksamhet. Ur denna aspekt är organisationen ändamålsenlig.

Samma svar vill vi ge på frågan "Är modellens struktur och styrsystem tillämpliga för att nå de effekter och resultat som avses med styrningen". Modellen är tydlig, men efterlevnaden är inte fullständig och en del justeringar och anpassningar behöver göras.

Det mesta av det som gör att modellen inte fungerar fullt ut som det är tänkt beror till stor del på att den fortfarande, efter alla dessa år, inte är fullständigt accepterad och/eller förstådd av tillräckligt många.

Våra rekommendationer blir därför att se över de brister vi pekar på i denna rapport och ytterligare förankra organisationen bland både politiker som tjänstemän om valet är att även framledes ha kvar denna organisation. Alternativet är att modifiera den såsom majoriteten av övriga Sveriges kommuner som haft denna typ av organisation har gjort, vilket innebär att de behållit den verksamhetsmässiga och ekonomiska styrningen men tagit bort beställarfunktionerna som nämnder.

2. Bakgrund

Värmdö kommun beslutade 2007 om att införa en s.k. beställare/utföraremodell. Verksamheter som omfattades av modellen är skola, vård och omsorg samt kultur & fritid. Organisationsmodellen är i huvudsak en styrprincip kombinerad med en stödjande struktur och arbetsform för att praktisera styrningen.

KPMG har av kommunens revisorer uppdragits att granska modellen och hur den fungerar i praktiken. Granskningen belyser hur beställare/utföraremodellens styrprinciper fungerar idag, hur tillämpliga de är för att tillgodose nuvarande behov av ledning och styrning och hur styrsystemet klarar kraven på god hushållning och ekonomi i balans.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att belysa hur styrmodellen har utvecklats och hur funktionell den är fem år efter införandet. Aktuella frågeställningar är;

- Är styrprinciperna fortfarande användbara efter flera år med krympande resurser i kombination med volym- och kostnadsökningar.
- Är modellens struktur och styrsystem tillämpliga för att nå de effekter och resultat som avses med styrningen.

4. Metod

Vi har granskat dokument samt genomfört ett stort antal intervjuer med såväl politiker som tjänstemän och fackliga företrädare.

5. Avgränsning

Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte omfattats av granskningen.

6. Syftet med organisationsförändringen 2007

Den grundläggande idén med den nya organisationen var att tydliggöra roller och funktioner. I dokument nämns tre grundläggande styrprinciper;

- 1) Kundval
- 2) Finansiering
- 3) Myndighetsutövning

En bärande idé var också att organisationen skulle fungera så konkurrensneutralt som möjligt, d.v.s. privata utförare ska ha samma förutsättningar att leverera som de egna verksamheterna.

I samband med organisationsförändringen skapades både en ny nämndsorganisation och en ny förvaltningsorganisation. Nämndsorganisationen kännetecknas av en beställarsida och en utförarsida, åtminstone vad gäller vård och omsorg samt utbildning. Förvaltningsorganisationen utformades såsom en enda sammanhållande förvaltning med ett antal kontor inom sig istället för traditionella fackförvaltningar. Tanken är att främja samarbete mellan verksamheterna och att samordna administrativa och andra resurser.

6.1 Kundval

Nämnder med kundvalsansvar har ansvar för att utveckla system som innebär att medborgarna själva får välja vem de vill ska utföra en tjänst. Nämnder med kundvalsansvar skall:

- Fastställa riktlinjer för kundvalssystemen samt vidta justeringar som inte är av principiell betydelse
- Fortlöpande utveckla kundvalssystemen
- Utredda och lämna förslag till kommunfullmäktige om nya områden för konkurrensutsättning och/eller kundval inom nämndens ansvarsområde
- Samverka med andra nämner för att uppnå konkurrensutsättning i enlighet med fastställda mål

Nämnder med kundvalsansvar skall också följa upp och synliggöra resultaten ur ett medborgarperspektiv för att tydliggöra för medborgarna vilken kvalitet som erbjuds av olika alternativ.

6.2 Finansiering

För nämnder med finansieringsansvar är kärnuppgiften att bedöma servicebehovet hos brukare och utifrån ett medborgarperspektiv samordna och utveckla ansvarsområdet. De ska också upphandla och konkurrensutsätta servicen externt eller avtala om produktion i kommunal regi.

Nämnder med finansieringsansvar skall också följa upp och synliggöra resultaten ur ett medborgarperspektiv för att tydliggöra för medborgarna vilken kvalitet som erbjuds av olika alternativ.

6.3 Myndighetsutövning

Nämnd med myndighetsansvar har att inom sitt ansvarsområde utöva befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämförbart förhållande.

7. Har syftena med organisationen uppfyllts?

7.1 Allmänt

Organisationens teoretiska ansats är god. Det anser huvuddelen av de personer vi i samband med granskningen har intervjuat. Detta gäller åtminstone de flesta tjänstemän och den politiska majoriteten. På papperet upplevs alltså ansvarsgränser och roller klara. Detta gäller dock inte i verkligheten eftersom organisationen består av människor som med olika målbilder är mer eller mindre lojala mot organisationsstrukturen. Orsaken som nämns är okunskap, främst hos de som är fritidspolitiker. De arvoderade politikerna och tjänstemännen har lättare för att orientera sig i organisationen och de olika rollerna.

Webenkäten (Diariernr 12KS/0497) som besvarades av 89 politiker i Värmdö kommun våren 2013 visar tydligt att det råder osäkerhet kring ansvarsfördelningen mellan olika nämnder och styrelser. Även ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och kommunstyrelsen gentemot nämnder/styrelser uppfattas inte som helt klar. Webbenkäten skickades till sammanlagt 156 personer.

Kommentar

Det finns dem som anser att det blivit krångligt och skapat möjligheter för intriger och maktutövning och att organisationen skapar möjlighet till att roffa åt sig makt. Subsidiaritetsprincipen, d.v.s. att beslut skall tas på lägsta effektiva nivå i organisationen, kan möjligen bidra till detta, då denna princip innebär en långtgående delegering och maktförskjutning från politiken till tjänstemännen. Även det att alltför många inte verkar förstå organisationen i sin helhet skapar en osäkerhet som innebär möjligheter för dem med mer kunskap.

Beställare/utförarorganisationens grundläggande idé tillsammans med kundval innebär i sig en maktförskjutning från politiker vars främsta uppgift i denna typ av organisation är att företräda sina medborgare och inte vara delaktig i metoder och drift av verksamhet.

Vi kan inte utesluta att det finns människor i organisationen som inte vill eller kan förstå modellen. Det lever fortfarande kvar, efter mer än fem år, kritik mot hur organisationen genomfördes och hur beslut kring organisationen togs. En allmän uppfattning är att beslutet om att införa den nya organisationen gick för snabbt och att det var dåligt förankrat.

7.2 Modellen är inte renodlad

Kundval finns inom de områden där det är logiskt, d.v.s. individuella tjänster som vård/omsorg och utbildning. För dessa verksamheter finns två finansieringsnämnder (beställare) och två produktionsnämnder. Dessutom har från 2011 socialnämnden inslag av kundval då ansvaret för funktionshindrade flyttats hit.

Övriga nämnder fungerar i princip som traditionella nämnder.

Varje styrelse och nämnd har utöver gemensamma bestämmelser ett separat reglemente som beskriver deras ansvar och befogenheter. Tabell 1 är en sammanfattning av vilket ansvar respektive nämnd har för de tre styrprinciperna kundval, finansiering respektive myndighetsutövning.

	Kundval	Finansiering	Myndighets- utövning
Bygg-, miljö och hälsoskyddsnämnd		X	X
Finansieringsnämnden för utbildning	X	X	X
Finansieringsnämnden för äldreomsorg	X	X	X
Kultur- och fritidsnämnden		X	X
Samhällsplaneringsnämnden		X	X
Socialnämnden	X	X	X
Utbildningsstyrelsen			(x)
Vård- och omsorgsstyrelsen			

Tabell 1 Förteckning över nämndernas ansvar för kundval, finansiering och myndighetsutövning.

Kommentar

Som framgår är det tre nämnder som har ansvar för att utveckla kundval. För de två finansieringsnämnderna finns motsvarande styrelser på produktionssidan. För Socialnämnden finns det inte.

Alla nämnder förutom Utbildningsstyrelsen och Vård- och omsorgsstyrelsen har finansieringsansvar och myndighetsutövning. För utbildningsstyrelsen framgår inte av reglementet att man har myndighetsansvar vilket är en brist. Lärarna sätter betyg på eleverna och detta är myndighetsutövning.

Socialnämnden skall enligt reglementet bedriva egen verksamhet endast i begränsad omfattning. I praktiken utvecklar man i dagsläget verksamheten med olika former av ”hemmalösningar” för ungdomar och missbrukare. Man har t.ex. såväl boendestöd som stödboende samt fyra gruppboendestäder i egen regi. Detta är rimligen inte förenligt med reglementet. Om verksamheten speglar den politiska viljan bör reglementet skrivas om. Eftersom Socialnämnden dessutom utför både egen verksamhet och ansvarar för att främja privata alternativ finns en risk att den egna verksamheten prioriteras. Här är alltså modellen inte helt tydlig.

Nämnder med finansieringsansvar har också ansvar för att synliggöra resultaten på ett sätt som tydliggör för medborgarna vilken kvalitet som erbjuds av olika alternativ. Detta gäller speciellt de nämnder som har alternativ att erbjuda, d.v.s. i huvudsak Utbildningsstyrelsen och Vård- och omsorgsstyrelsen.

För Utbildningsstyrelsen och Vård- och omsorgsstyrelsen gäller enligt deras reglementen;

”Styrelsen ska regelmässigt planera, följa upp och utvärdera verksamheten och till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige rapportera måluppfyllelse samt hur verksamheten utvecklas ekonomiskt.”

Detta kan uppfattas som otydligt. Uppdragsgivare åt styrelserna är finansieringsnämnderna som skriver avtal med utförarna. Det kan uppfattas som om finansieringsnämnderna står lite vid sidan om och inte har möjligheter att ta sitt fulla ansvar för avtalen och istället bara blir en resursfördelningsinstans.

7.3 Nämndstrukturen

Antalet nämnder är en fråga som diskuterats mycket i Värmdö kommun. 85 procent av politikerna som svarade på webenkäten i våras (Diarienumr. 12KS/0497) anser att antalet nämnder är för många.

Kommentar

Vi tar inte ställning till antalet nämnder men kan konstatera att många i organisationen uppfattar att det i praktiken är otydligheter i relationen mellan finansieringsnämnderna och respektive Utbildningsstyrelsen och Vård- och omsorgsstyrelsen.

Vi kan konstatera att de allra flesta kommuner i landet som haft beställare/utförareorganisationer tagit bort beställarnämnden/-nämnderna. Anledningen har varit att två nämnder för samma verksamhet inneburit oklarheter och skapat konflikter. Detta har gällt speciellt inom skolans område där det redan tidigare finns många intressenter och styrande. Vi ser samma symptom i Värmdö kommun. Vad dessa kommuner dock har gjort är att de har behållit den ekonomiska styrningen med produktionsrelaterade ersättningar och pengssystem.

I Värmdös fall bör man ställa sig frågan om man inte ska följa dessa exempel. Vi är medvetna om att detta ytterst är en politisk fråga, men vi ser också att syftena med organisationsförändringen delvis motverkas av ett system med "dubbla nämnder" där dessutom nämnderna inte beslutar om storleken på ersättningen till utförarna som de skriver avtal med och där kvalitets- och annan uppföljning ska ske direkt till KS/KF. De kan helt enkelt upplevas som överflödiga. Socialnämnden har ingen finansieringsnämnd utan där har man på eget initiativ infört ett slags beställare/utförareorganisation internt inom nämnden. Resultatet rent ekonomiskt har varit lyckat.

Det finns exempel på politiker som sitter både i beställarnämnd och utförarnämnd. Hela idén med denna typ av organisation är att tydligt särskilja beställarfunktionen, som är medborgarnas företrädare och utföraren, som står för produktionen av det beställda. Att sitta på båda sidor motverkar detta syfte. Det var relativt vanligt förr att t.ex. KS-ledamöter även satt i nämnder, men detta har i stort sett upphört i landets kommuner. Det anses olämpligt, det är dock inte olagligt, av den enkla anledningen att det inte är bra att hamna i en situation där man "styr sig själv".

7.4 Förvaltningsstrukturen

Alla tidigare förvaltningar inordnas numera i en enda stor förvaltning. De tidigare förvaltningarna är numera "kontor" inom den stora förvaltningen. Omstruktureringar har givetvis också gjorts i samband med införande av den nya organisationen.

Kommentar

Att inordna de tidigare förvaltningarna i en enda stor förvaltning har varit bra. Det motverkar stuprörstänkandet och främjar samarbete. Att förvaltningscheferna fysiskt har en gemensam arbetsplats är också bra av samma skäl.

De allra flesta av dem som vi har intervjuat har varit positiva till en sammanhållen förvaltning. Kritik har dock framförts att förvaltningen är så pass sektoriserad att man ändå inte kan tala om en enda förvaltning.

7.5 Helhetssyn och makt

Flera respondenter anser att helhetssynen har gått förlorad, speciellt vad gäller mål och visioner.

Kommentar

Makten har förskjutits från politiken till tjänstemännen och maktkoncentrationen är betydligt högre nu än tidigare i och med inrättandet av en enda förvaltning. Detta har vi skrivit om i tidigare avsnitt. Detta är naturligt för organisationstypen och inget vi har några synpunkter på.

En sammanhållen förvaltning istället för flera borde innebära att helhetssynen och samverkan skulle öka. Dock har vi inte motsvarande support från nämndsstrukturen som är betydligt mer sektoriserad. Många av de personer vi intervjuat talar om bristande helhetssyn vad gäller visioner och mål, främst på skolans område. Som exempel nämns målet att Värmdö kommun ska bli minst den fjärde bästa skolkommunen i landet. Men man ser inte att någon tar ansvar för detta mål. Kommunstyrelsen vill inte gå in och ta ansvaret eftersom det då riskerar att undergräva finansieringsnämndens existensberättigande. Finansieringsnämnden ser det som sin uppgift att bereda skolpengen och följa upp verksamheten och produktionen har svårt att göra något eftersom de har direktiv om att pengarna ska fördelas ut på de olika resultatenheterna. Man ansvarar heller inte fullt ut för personal, IT och lokaler. Frågan blir då vem som ansvarar och håller ihop främst den egna produktionen. En del menar att det inte längre är en (1) kommun och att ingen hjälper någon annan för att de håller hårt i sin egen budget. Detta är ett observandum och tillsammans med övrigt "gnissel" bör kommunen ta en ordentlig funderare på huruvida finansieringsnämnderna behövs eller inte. Ett alternativ är, som skrivits ovan, att organisera övriga nämnder och verksamheter som Socialnämnden/Socialkontoret är organiserade.

7.6 Ansvarsgränser och uppdelning

Gränsdragningen mellan finansiering och produktion fungerar i praktiken inte fullt ut och då sämst på skolans område, men även gällande hemtjänsten. Kommundirektören och andra blir

medlare när konflikter ska lösas och delar redas ut. Problemen fortsätter eftersom nya frågor hela tiden uppstår även om det av många anses ha blivit bättre senaste åren.

Var klagar man om det blir fel och vem som har det politiska ansvaret är frågor som anses vara oklara i kommunen. Det är också oklart om vem som ska betala för olika beslut. Exempelvis har det, enligt en respondent, tagits beslut på att man ska erbjuda barnomsorg på obekvämt arbetstid för 130 kr/timme. Detta skulle eventuellt vara genomförbart om det centraliserades till en enhet, men så sker tydligen inte och då går det inte att leverera till det priset.

KS har personalansvaret, men HR-avdelningen får inte beordra verksamhetscheferna att göra något även om cheferna begår uppenbara fel. HR-avdelningen får bara rådgiva. Personalbefrämjande åtgärder beslutas inte centralt även om KS har personalansvaret, detta leder till skillnader mellan hårda och mjuka verksamheter. Personalfrågorna är svåra och det upplevs att ingen driver dem aktivt och med helhetssyn. Huvudmannaansvaret för skolorna inkluderar att ansvara för personalen, men det gör KS delvis också.

Finansieringsnämnden har hand om stöd till elever med behov. Enligt FNU krävs medicinsk diagnos för att betala ut extra stöd. Detta leder till att produktionen inte klarar målen för verksamheten eftersom det finns otroligt många andra orsaker till behov av stöd än strikt medicinska diagnoser. Det finns dock ingen skillnad mellan friskolor och egen produktion vad avser stödet.

Kommentar

Det är uppenbart att det finns grundläggande frågor som behöver klargöras. Vi tror att ovan beskrivna osäkerheter både beror på att det saknas rutiner, funktioner och, som vi i tidigare avsnitt konstaterat, alltför många inte förstår organisationen i dess helhet.

7.7 Effekter av organisationen - kommentar

När det handlar om att uttala sig om effekterna av organisationen får man hålla isär den rena organisationsmodellen och den ekonomiska styrningen i form av resursfördelningen. Man skulle kunna säga att en beställare/utförareorganisation förutsätter den form av resursfördelning som kommunen tillämpar, men att resursfördelningsmodellen och den ekonomiska styrningen kan tillämpas i vilken organisation som helst (jmf Socialnämnden i Värmdö kommun). Och skolpeng har t.ex. kommunen haft långt innan denna organisation infördes.

En viktig princip, utöver kundval, finansiering och myndighetsutövning, som nämns i styrdokument är principen om subsidiaritet. De allra flesta av dem som vi intervjuat anser att denna princip följs. Man får ta beslut långt ut i organisationen, men många menar också att till det är man nödd och tvungen eftersom ingen tar på sig en samordnande roll, vilket har lett till att verksamheterna fått mycket makt och möjlighet att ta beslut. Detta har de inte alltid varit redo att axla, menar en del.

Samtidigt påpekas att genom lagstiftning, kommunala mål, finansieringsnämndernas beställningar och mål samt den egna produktionens mål så blir handlingsutrymmet litet. Speciellt eftersom kommunstyrelsen är den som hanterar frågor kring personal, IT och fastigheter.

Principen om subsidiaritet är rimlig, anser vi, eftersom mycket tyngd har lagts på att säkerställa likabehandling av den egna regin och privata alternativ. Ingen från kommunen avgör ju hur de privata utförarna sköter sin produktion, utöver vad som avtalats. Dock har vi uppfattningen att man i verksamheterna inte varit ordentlig förberedd på detta ansvar.

Subsidiaritet innebär en långtgående delegering av en hel del beslut, eller att besluten tas så långt ut i organisationen som det ur effektivitetssynpunkt är lämpligt. Rent allmänt kan sägas att delegering alltid måste följas av en lika långtgående uppföljning.

7.8 Uppföljning

Uppföljning av resultat och kvalitet sker på olika sätt i de olika nämnderna. Uppföljning sker inte speciellt frekvent, åtminstone inte avtalsuppföljning mot de privata utförarna. Som exempel kan nämnas uppföljningen av Slottsovalen i november 2012. Någon senare uppföljning har inte presenterats (såvida kommunens hemsida är uppdaterad). Relativt allvarlig kritik, t.ex. om brist i dokumentation, framfördes vid avtalsrevisionen och utföraren gavs ett helt år på sig att rätta till felen.

De flesta intervjupersonerna menar att finansieringsnämnderna gör ett ganska bra jobb mot de egna verksamheterna samtidigt som uppfattningen är att övriga aktörer släpps helt fria att göra som de vill. Uppföljningen anses inte regleras i avtalen. När det gäller den egna verksamheten menar en del av våra intervjupersoner att kontrollen blir allt för rigid. När det gäller vård och omsorg görs avtalsrevisioner, detta sker inte på skolans område.

Uppföljningen inom äldreomsorgen anses vara otillräcklig, man använder brukarundersökningar med låg svarsfrekvens samt tar otillräcklig hänsyn till demenssjukdomar när det gäller svaren (och biståndsbedömningen). De privata aktörerna levererar politiskt korrekta svar på kritik, men kommer sällan med information om när olika saker ska vara åtgärdade. Ingen upplevs heller kräva dem på besked om detta. Man säger att man borde tittat närmare på vad det innebar att flytta över huvudmannaskapet för skolorna och vårdansvaret från finansiering till produktion och även se över målskrivningarna. Huvudmannen har enligt staten ansvar för uppföljning inom grund/gymnasieskola, vad ska finansieringsnämnden då följa upp? Man hoppas från tjänstemannahåll att man har tagit hänsyn till ändringar i skollagen och inom vård och omsorg när man gjorde om organisationen men är inte säker. Man har flyttat huvudmannaskapet men kanske inte resurser i samma omfattning, menar man.

Kommentar

När brister i uppföljningen, såsom t.ex. i fallet med Slottsovalen 2012, upptäcks bör bristerna skyndsamt åtgärdas. Att ge utföraren ett helt år på sig att åtgärda bristerna, i det här fallet bland annat dokumentation, är alldeles för lång tid.

Uppfattningarna i att det är skillnader i uppföljning mellan privata utförare och egenregin bör genomlysas ytterligare. Om så är fallet bör nya rutiner tas fram.

Uppfattningarna om otillräcklig uppföljning inom vissa verksamhetsområden bör också genomlysas på samma sätt.

7.9 Kundval och neutralitet

Kundvalet anses av de flesta fungera väl, även om förutsättningarna inte är fullständigt lika mellan privata utförare och egen regi. I verkligheten anser flera att de privata och kommunala verksamheterna har olika uppdrag och kan därmed fördelas åt ena eller andra hållet.

Kommentar

Konkurrensneutralitet är en bärande princip i kommunens organisationsmodell och föremål för ständig utveckling. Vad som kan vara till nackdel för den egna verksamheten jämfört med den privata är att den egna verksamheten även skall finansiera sin politiska ledning, något som de privata utförarna inte har. Det kan finnas anledning att utvärdera detta.

Kristianstad, dag som ovan

KPMG AB



Göran Andersson
Senior konsult

Per Skalk
Certifierad kommunal revisor



Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor