

Utvärdering av KSK och andra stödfunktioner – Tyresö kommun

Oktober 2015

RAPPORTFÖRFATTARE

Mats Carlström

Eva Lagbo Bergqvist

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	3
1.1	Uppdraget	3
1.2	Metod	3
1.3	Bakgrund till KSK	4
2	IAKTTAGELSER I UTVÄRDERINGEN.....	4
2.1	Organisationen	4
2.2	Ramverk.....	5
2.3	Styrning.....	5
2.4	Effektivisering.....	5
2.5	Kultur och medarbetarskap	6
2.6	Tjänster	6
2.7	Kundnöjdhet och måluppfyllelse	6
3	VÅRA REKOMMENDATIONER.....	7
3.1	Ge tydligt ansvar för de olika stödprocesserna	7
3.2	Värna tanken om samlat stöd och professionalisering av yrkesroller	8
3.3	Följ och analysera stödprocesserna löpande	8
3.4	Utveckla KSK:s arbete med kvalitetsuppföljning och låt det omfatta även övriga stödfunktioner	8
3.5	Stärk kommundirektörens ledningsgrupps roll som intern styrelsefunktion för stödprocesserna	8
3.6	Utveckla KLK:s taktiska verksamhetsplanering	9
3.7	Säkerställ och förenkla internprissättningen	9

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Konsult- och servicekontoret, KSK, bildades 2012. Här samlades merparten av kommunens gemensamma stödfunktioner; ekonomi, personal, IT, fastighet, lön, upphandling och kansli. Att samla stödfunktionerna i en gemensam organisation hade som syfte att nå kvalitetshöjning, effektivisering och kostnadsbesparing.

Kommundirektören har i kommunplan 2015-2018 getts i uppdrag att under mandatperioden: ”Effektivisera arbetet inom konsult- och servicekontoret (KSK) för att frigöra resurser för övriga förvaltningar och därmed möjliggöra att resurser i högre grad kan användas i respektive förvaltnings verksamhet.”

Public Partner har som en del i ovanstående uppdrag anlåtats för att utvärdera KSK:s verksamhet 2012-2014. Utvärderingsuppdraget innefattar att lämna rekommendationer för fortsatt utveckling i ett treårigt perspektiv. Utöver KSK har Public Partner även belyst verksamheterna vid ekonomi- och HR-avdelningen samt kvalitetsenheten och kommunikationsenheten, samtliga vid Kommunledningskontoret (KLK). Fokus har legat på följande områden:

- Måluppfyllelse
- Kundnöjdhet
- Ramverk
- Styrning (dels hur kommunens samlade styrning påverkats och dels hur styrningen av tjänsteutformningen har fungerat)
- Tjänster (utbud och kommunikation om tjänsteinnehåll)
- Effektiviseringar, kostnad och tid (ex vilka kostnadsbesparingar, vilka andra mervärden har det fått för kommunen och hur har våra processer förenklats)
- Organisation
- Kultur och medarbetarskap

Avgränsning:

Uppdraget har ej innefattat IT-avdelningen, fastighet, upphandling inom KSK. Ej heller servicecenter eller kansli inom KLK.

1.2 Metod

Uppdraget har genomförts i nära dialog med kommundirektören och en referensgrupp (där utöver kommundirektör även chef KSK, ekonomichef, HR-chef samt kvalitetschef ingått).

Uppdraget inleddes i april 2015 med ett avstämningsmöte med kommundirektören och referensgruppen. Därefter har följande moment genomförts:

- Inledande intervjuer med förvaltningschefer (för avgränsning av uppdrag)

- Intervjuer med urval av enhetschefer inom förvaltningarna samt medarbetare vid ekonomiavdelningen
- Dialog i kommunledningsutskottet (preliminära iakttagelser och rekommendationer)
- Kompletterande dialog med ordförande kultur- och fritidsnämnden samt ordförande barn- och utbildningsnämnden samt oppositionsråd.
- Avrapportering till referensgruppen
- Sammanställning av skriftlig rapport

1.3 Bakgrund till KSK

Konsult- och servicekontoret, KSK, bildades 2012. Här samlades merparten av kommunens gemensamma stödfunktioner; ekonomi, personal, IT, fastighet, lön, upphandling och kansli. Att samla stödfunktionerna i en gemensam organisation hade flera syften. Bland annat ville kommunen uppnå:

- Höjd kvalitet på stödfunktionerna genom professionalisering och specialisering
- Ökad möjlighet att allokera resurser till områden där de för tillfället behövs mest
- Kostnadsbesparingar

Ett regelverk- benämnt ramverksdokumentet- fastställdes i kommundirektörens ledningsgrupp. Här förtydligas KSK:s roll, uppdrag, organisation, styrning, finansiering etc. Viktiga strukturer i den definierade styrningen var samspelet med funktioner inom dåvarande kommundirektörens stab med strategiskt ansvar för olika processer.

Sedan starten av KSK har organisationen förändrats och ekonomiavdelningen och HR-avdelningen samt kommunkansliet har flyttats och kommit att tillhöra kommunledningskontoret. Regelverket för KSK förändrades dock inte i samband med omorganisationen. Det infördes inte heller något motsvarande regelverk för de stödfunktioner inom kommunledningskontoret som arbetar gentemot förvaltningarna.

2 Iakttagelser i utvärderingen

2.1 Organisationen

Tyresö kommun är en framgångsrik och växande kommun. Kraven på att leda utveckling, samhällsbyggnation och styra tjänstebudet på en kommunal välfärdsmarknad är stora. Detta är den utvecklingssituation som de interna stödfunktionerna befinner sig i och just ska stödja de kommunala kärnprocesserna med.

Vi bedömer att KSK:s grundläggande organisationsprinciper som shared service center svarar upp emot dessa behov jämfört med andra lösningar såsom att decentralisera eller

organisering i centrala avdelningar. Organisationsformen möjliggör anpassning till volymförändringar och att hålla fokus på rationalitet och kundnöjdhet.

2.2 Ramverk

Det ramverk som tillskapades i samband med att stödfunktionerna centraliserades och KSK bildades är fortfarande gällande. Ambitionen var att nå kvalitetshöjningar, effektiviseringar och kostnadsbesparingar genom att samla stödverksamheterna i en gemensam organisation. Idag är stödverksamheterna spridda på KSK och KKK där KSK tillämpar det upprättade ramverket men där KKK styrs av andra principer i sin styrning och relation till de olika interna avdelningarna.

KSK:s praxisutveckling av ramverket utifrån tanken om att vara ett shared servicecenter upplevs i viss mån som irrelevant för avdelningarna då det utgör en begränsad del av den samlade stödprocessen. Detta gäller såväl ekonomistyrning, kommunikation kring tjänstebudgetet samt kommunikation kring kvaliteten i tjänsterna.

2.3 Styrning

Styrningen av de olika samlade stödfunktionerna är idag svag. Det saknas strukturer för gemensam planering och viljeinriktning för hela stödprocesser och det handlar om bristande förväntningar kring uppföljning och analys. Vid en ökad strategisk styrning så finns det möjlighet att den logik som finns för kunddialog och kvalitetsuppföljning vid KSK och det ursprungliga ramverket också kan omfatta stödfunktioner inom KKK.

Idag saknas den samlade strategiska styrningen av de gemensamma stödfunktionerna som beskrivs i ramverket. Det öppnar idag upp för mytbildning kring ekonomi och volymökning vilket ger ett förtroendeglapp när dialog ska föras om stödets utformning på taktiskt och operativ nivå.

2.4 Effektivisering

Effektivisering och kostnadsbesparing var ett av huvudskälen till inrättande av KSK. Under de år som KSK funnits har en del effektiviseringar genomförts i form av utvecklade arbetssätt och restriktivitet vid återbesättande av tjänster vid pensionsavgångar. Resurser har också omfördelats till exempelvis upphandling och kommundemensam projektledning. Därutöver har riktade satsningar/expansion skett efter särskilda beslut gentemot IT och upphandling.

Det är svårt att ge någon samlad bild över kostnadsutvecklingen sedan KSK bildades eftersom det inte genomförts någon löpande analys av denna. I utvärderingen har det heller inte gått att få fram underlag som ger en grund för att kunna bedöma kostnadsnivåerna. Kostnader för det samlade stödet som fördelas ut i verksamheterna ifrågasätts idag på många håll men behöver för den sakens skull inte vara sanna. Det saknas dock en helhetsbild över utvecklingen. Exempelvis är en låg kostnad per utbetalad lön vid KSK

kanske inte billig om den samtidigt innebär att alltför stora resurser måste avsättas för administration på äldreboenden eller i hemtjänstgruppen. KSK:s och KLK:s stödverksamheter utgör viktiga funktioner för att nå effektivitet och rationalitet i hela stödprocesserna samt i kärnprocessernas utförande.

Vad gäller stödprocesserna i sin helhet saknas uppgifter om exempelvis kostnadsutvecklingen för delar av eller hela ekonomiprocessen. Det saknas också bedömning av vilka effekter den får på resursanvändandet i kärnverksamheten.

2.5 Kultur och medarbetarskap

Kulturellt tycks det finnas utrymme för enskilda initiativ till att samverka i hela stödprocesser såsom mellan lön och personal respektive ekonomiservice och assistenter i verksamheten. De brister som finns kring att få ihop processer och befintlig planering inom KLK som helhet ger dock en frustration hos medarbetare beroende på att man inte ser hur saker hänger samman och vad som är den gemensamma inriktningen för KLK. Detta förhållande återfinns även vid KSK som vid för övrigt goda mätvärden kring medarbetarskapet visar brister avseende mål och sammanhang.

2.6 Tjänster

Inom de områden som utvärderingen riktats emot har tjänsteutbudet inte utökats i någon större omfattning sedan 2012. Inom respektive tjänsteområdet för KSK finns det svårigheter att nå en strategisk utveckling då formen som shared servicecenter i princip kräver en strategisk motpart i form av exempelvis en processägare, vilket inte finns idag. KSK genomför taktisk dialog med förvaltningschefer och deras ledningsgrupper. Denna dialog blir inte alltid funktionell då den strategiska inriktningen är otydlig.

Principiellt sett så finns det hos kärnverksamheten en beredskap för ytterligare samordning i kommunen. Servicecenter är exempel på en sådan funktion som har hög trovärdighet att ta över fler tjänster. Inom KSK finns också exempel på nya tjänster inom facility samt ansvar för projektmodell/projektledning. Särskilda satsningar har som tidigare nämnts också skett vid IT och upphandling med vidhängande utökat tjänsteutbud. Vidare finns goda exempel på vilja och förmåga från KSK att stötta upp när kärnverksamheten så behöver och då med stor kundnöjdhet som följd.

2.7 Kundnöjdhet och måluppfyllelse

KSK genomför årliga enkäter för att följa upp kundnöjdheten. Arbetet upplevs dock över tiden som mindre relevant och snarare belastande då flera tjänster helt eller delvis flyttat från KSK till KLK. I de uppföljningar som finns rörande KSK:s verksamhet så erhålls bra omdömen kring bemötande, service och närbarhet. Det finns i förvaltningarna åsikter kring KSK:s tjänsteleverans som saknar relevans utifrån definierade gränssnitt gentemot KLK. Det tycks som att KSK får ”ta stryk” för en del av KLK:s frågor.

KLK saknar ett samordnat och strukturerat arbete med att följa kundnöjdhet i förhållande till förvaltningarna. Kring KLK:s gemensamma stödfunktioner så noterar vi särskilt att servicecenter upplevs vara väl fungerande kring sina tjänster något som är glädjande och som vi absolut inte ser är en självklarhet inom branschen. Inom KLK:s stödfunktioner så sticker controllerfunktionen ut avseende vad vi hör rörande kundnöjdhet. Det är inte ett generellt missnöje men ett påtagligt sådant.

3 Våra rekommendationer

Nedan följer de viktigaste rekommendationerna utifrån den genomförda utvärderingen. Rekommendationerna tar sig utgångspunkt i den gjorda analysen av dagsläget men ska sättas i ljuset av det förändringsarbete som omfattat stödfunktionerna under de sista 10 åren.

Rekommendationerna utgår ifrån vår övergripande bedömning kring att de grundläggande förändringarna i form av att samla stödfunktioner från förvaltningarna varit ett bra vägval, att utveckla och tillämpa befintligt regelverk och att jobba med successiv utveckling under ledning av ledningsgrupp och i dialog med den verksamhet man är till för bör fortsätta. Det kan med fördel hämta kraft i de styrdokument och de utredningar som varit till grund för det ursprungliga genomförandet av samlade stödfunktioner och inrättande av KSK.

3.1 Ge tydligt ansvar för de olika stödprocesserna

De stödfunktioner som utvärderas i denna studie står inte till någon del för sig själv. De är per definition just stödfunktioner och de är oftast verksamma i processer som tar sin början och har sitt slut utanför respektive funktion. Det kan handla om en redovisningsprocess kring leverantörsfakturor där ansvaret löper från resultatenheter via KSK ekonomiservice till KLK ekonomiavdelning och dess redovisningsfunktion.

För att alla sådana stödprocesser ska kunna utvecklas och värnas så bör ansvaret för dessa pekas ut på ett tydligt sätt. Det handlar exempelvis om ansvar för HR och löneprocess, styr- och redovisningsprocess, lokalförsörjningsprocess och ärendehanteringsprocess.

Ett sådant ansvar innebär att säkerställa en långsiktig utveckling, fungerande analys och en roll att ta de initiativ som krävs för att nå effektivitet på lång och kort sikt. Det innebär inte nödvändigtvis ett chefskap över processen och dess personella resurser. Med effektivitet avses såväl att rationalisera processen men även att förbättra leveransen till berörda avsnitt.

Om inte särskilt ansvar pekas ut för processer så ligger det per definition på kommundirektörsfunktionen. I praktiken är det för de allra flesta processer en mycket tveksam lösning då den funktionen är nog så komplex i sin sammansättning och kräver stort fokus på många andra frågor.

3.2 Värna tanken om samlat stöd och professionalisering av yrkesroller

Många delar av det samlade stödet fungerar väl idag. De delar som inte gör det kommer inte att nå någon automatisk förbättring via organisatoriska strukturförändringar via exempelvis decentralisering eller organisering i funktionsorienterade avdelningar under KLG. Insatser för förbättringar bedömer vi istället om att utveckla arbetssätt, kompetens samt förhållningssätt i olika stödfunktioner.

Ett bra stöd i det arbetet är E&Y:s rapport rörande översyn av ekonomi- och nämndadministration från 2011 och då speciellt avseende att utveckla ekonomistödet till förvaltningar och enhetschefer.

3.3 Följ och analysera stödprocesserna löpande

Vid tillskapandet av KSK så var ett viktigt motiv att åstadkomma ökad produktivitet. Det har dock aldrig etablerats någon struktur för att löpande följa produktivitet och kostnadskontroll över tiden och över hela stödprocesser. Utifrån det politiska motivet är det också rimligt att kostnadsanalysen innefattar vad som sker i kärnverksamheten, tillkommer eller försvinner administrativa resurser inom befintliga processer och hur sker utvecklingen vid eventuellt större förändringar.

Det är skäligen att ett controllerstöd utvecklas riktat till stödprocesserna för att säkra en löpande analys av produktivitet, kostnadseffektivitet och måluppfyllelse. Det kommer ge en bättre grund för kommunikation mellan stödfunktionerna och deras avnämare, möjlighet att jobba med tydligare målbilder för verksamheten samt en större insyn och trygghet hos de politiska uppdragsgivarna.

3.4 Utveckla KSK:s arbete med kvalitetsuppföljning och låt det omfatta även övriga stödfunktioner

De strukturer som finns rörande kvalitetsuppföljning och undersökningar kring kundnöjdhet vid KSK är fungerande men kan utvecklas. Det behöver finnas metoder för att göra kontinuerliga uppföljningar av kundernas behov och uppfattning om verksamheten. Här kan ett sätt att jobba vara återkommande fokusgrupper med enhetschefer från flera förvaltningar.

Samtidigt saknar viktiga stödfunktioner relevanta delar i sitt kvalitetsarbete kring återkoppling och analys. Det vore därför utmärkt att samordna KSK kvalitetsuppföljning med motsvarande insats för övriga stödfunktioner.

3.5 Stärk kommundirektörens ledningsgrupps roll som intern styrelsefunktion för stödprocesserna.

Med löpande analyser av hela stödprocesser och dess utvecklingssituation så finns en grund för att utöva strategisk styrning i KLG. Det är då processägare som bär frågorna till KLG.

En sådan utökad strategisk styrning kommer att kunna innebära en grund för tydligare krav och mål på exempelvis KSK och dess funktioner.

Det kommer då också bli större relevans i KSK:s taktiska styrning utifrån att mål är uppsatta för hela processer och intresset då blir gemensamt med olika förvaltningar att uppnå önskade förändringar.

3.6 Utveckla KLK:s taktiska verksamhetsplanering

KLK:s olika avdelningar som jobbar med kontroll och utveckling måste på ett bättre sätt koordinera sin planering. Detta för att förhindra onödiga dubbelarbeten eller arbetstoppar för enhetschefer och förvaltningar. Det möjliggör också en bättre koordinering med KSK i stödprocesserna.

3.7 Säkerställ och förenkla internprissättningen

Låt internprissättningen vara kvar men säkerställ dess underlag så att ifrågasättanden elimineras. Låt sedan internpriserna vara en del i analysmaterialet kring produktivitet och måluppfyllelse.