



KOMMUNREVISIONEN
ÖSTERSUND

REVISIONSRAPPORT

GRANSKNING AV **Effektivitet i kärnverksamheten**

- Att spara eller effektivisera?



SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har revisionskontoret genomfört en granskning avseende effektivitet i kärnverksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnders styrning och uppföljning delvis bedrivs på ett sätt som bidrar till ökad effektivitet. Bedömningen grundar sig på att granskade nämnder i stort sett har en väl fungerande ekonomistyrning utifrån att de håller budget, vilket bör ses mot bakgrund av att nämnderna får full täckning för exempelvis löneökningar och tillkommande lokalkostnader. Nämndernas kostnader har dock inte anpassats utifrån förändringar i demografin. Ekonomistyrningen kan därmed inte fullt ut anses ha bidragit till en förbättrad effektivitet.

Östersunds kommun har haft ett starkt finansiellt resultat senaste åren vilket har inneburit att kommunen inte har behövt göra lika omfattande neddragningar eller effektiviseringar i nämndernas verksamheter som i många andra kommuner. Det visar sig exempelvis i nettokostnadsavvikelsen som visar att Östersunds nettokostnader är ca 152 mnkr högre än om verksamheten skulle ha bedrivits utifrån en statistiskt förväntad ambitionsnivå.

Utifrån våra tidigare granskningar har kommunen inte tydligt uttalat vilka ambitioner som finns för att motivera en högre ambitionsnivå. I samband med införandet av den nya resursfördelningsmodellen, som gäller fr.o.m. år 2026 har nämnderna fått analysera skillnaderna mellan nuvarande budget och en budget som bygger på en prislappsmodell (förväntad kostnad utifrån jämförelser med andra kommuner). Förklaringen av skillnaderna ska sedan utgöra underlag för fullmäktiges prioritering mellan olika verksamheter.

Ekonomistyrningen i Östersunds kommun bygger på att stora delar av kostnaderna styrs och fastställs på en övergripande nivå. Såväl nämnd som enskilda enheter inom förvaltningarna har därmed inte möjlighet, "rådighet" att påverka samtliga kostnader då kostnader för lokaler, måltider m.m. nycklas ut. Den centrala styrningen ger uttryck för en ambition om likvärdighet och en gemensam standard, exempelvis att eleverna får samma mat oavsett vilken skola de går på.

Nämnderna redovisar och analyserar nyckeltal i tertialrapporter och verksamhetsplaner. Totalt sett är det många nyckeltal, det görs ingen skillnad på vilka nyckeltal som är styrande för verksamheten och vilka nyckeltal som är viktiga att följa.

Intervjuer visar på att det pågår ett arbete i förvaltningarna för att effektivisera möten och underlätta för chefer genom utökat administrativt stöd. Den pågående översynen av administrativa arbetsuppgifter har identifierat problemområden och förslag till lösningar för att frigöra mer tid till kärnverksamheten. Vi menar att det är viktigt att styrelse och granskade nämnder säkerställer att översynen leder till konkreta åtgärder.

*Vi rekommenderar **kommunstyrelsen** att se över om nuvarande principer gällande fördelning av kostnadsansvaret på olika nivåer är optimala ur ett effektivitetsperspektiv.*

*Vi rekommenderar **kommunstyrelse och nämnder** att:*

- *se över dimensioneringen av lokaler kopplat till verksamheternas behov i ett längre tidsperspektiv.*
- *förtydliga skillnaden mellan besparing och effektivitet i budget och uppföljning.*
- *fortsätta arbetet med att se över hur olika administrativa uppgifter påverkar utrymmet för kärnverksamheten.*

*Vi rekommenderar **granskade nämnder** att välja ut ett fåtal nyckeltal som kan mätas löpande under året och som därmed förbättrar nämndens möjlighet att använda nyckeltalen som ett styrmedel.*

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	2
1 INLEDNING	4
1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET	4
1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	4
1.3 AVGRÄNSNING	4
1.4 REVISIONSKRITERIER	4
1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	5
1.6 METOD	5
2 REVISIONSKRITERIER.....	6
2.1.1 Effektivitet enligt RKA.....	6
2.1.2 Svenskt Näringslivs projekt angående effektivitet	6
2.1.3 Förutsättningar i omvärlden påverkar utrymmet till verksamheten	7
3 EFFEKTIVITET I ÖSTERSUNDS KOMMUN	8
4 RESULTAT AV GRANSKNINGEN	11
4.1 EKONOMISTYRNING.....	11
4.1.1 Kommunövergripande	11
4.1.2 Stabilitet och kontinuitet	14
4.1.3 Bedömning	14
4.2 PRIORITERINGAR OCH MÅLKONFLIKTER.....	15
4.2.1 Bedömning	16
4.3 NYCKELTAL	16
4.3.1 Bedömning	19
4.3.2 Jämförelser med andra kommuner.....	19
4.3.3 Bedömning	19
4.4 NETTOKOSTNADSAVVIKELSER	19
4.4.1 Bedömning	20
4.5 ADMINISTRATION.....	20
4.5.1 Översyn av administrativa arbetsuppgifter.....	21
4.5.2 Exempel på översyn inom förvaltningarna	22
4.5.3 Sammanträden och möten	22
4.5.4 Bedömning	22
4.6 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	23
4.6.1 Svar på revisionsfrågorna.....	23

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET

I jämförelse med referenskostnaden bedriver Östersunds kommun kärnverksamheten till en kostnad som överstiger förväntad nivå med ca 100 mnkr. Procentuellt är det individ- och familjeomsorgen och förskolan som uppvisar störst avvikelser men beloppsmässigt är även avvikelserna inom grundskolan och äldreomsorgen av betydelse.

Enligt kommunens mål för god ekonomisk hushållning ska nettokostnadsavvikelsen vara högst +/- 5 % efter hänsyn till politisk ambitionsnivå.

Det finns ingen entydig bild av att Östersund har högre resultat eller kvalitet inom de verksamheter som visar på höga kostnader. Målet för verksamheten är resultatet av insatserna, såsom elever med hög kunskap som är väl rustade för arbetslivet. Det handlar alltså inte bara om kostnaderna eller aktiviteterna i sig, utan vad vi får ut av de insatta resurserna.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt att om kommunen har höga kostnader inom vissa verksamheter och samtidigt inte kan visa på bättre resultat eller god service/kvalitet kan det finnas risk för att skattemedlen inte används effektivt.

Granskningen ingår i den fastställda revisionsplanen för 2024.

1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas styrning och uppföljning bedrivs på ett sätt som bidrar till ökad effektivitet.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har granskade nämnder en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning? Har nämnderna en organisation som är dimensionerad utifrån behov?
- Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns relevanta nyckeltal för att styra och följa upp effektiviteten i verksamheten?
- Används resultat i jämförelse, exempelvis Kolada, som underlag för nämndens arbete med att effektivisera verksamheten?
- Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?
- Finns det någon styrning och uppföljning av i vilken omfattning administration, möten etc. tar utrymme från kärnverksamheten?

1.3 AVGRÄNSNING

Granskningen är avgränsad till 2024. Inom social- och arbetsmarknadsnämnden ingår inte arbetsmarknadsåtgärder då vi har gjort bedömningen att denna verksamhet inte hör till kärnverksamheten.

1.4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Mål- och budget 2024 med plan 2025-2026
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Riktlinjer Mål och budget i Östersunds kommun
- Riktlinje Planeringsföresättningar Mål och budget 2024

- Summering av skillnader och likhet mellan effektiva och mindre effektiva kommuner, Svenskt Näringsliv November 2023, se avsnitt 2.1.2
- Effektivitet i kommuner 2022, februari 2022, RKA, Rådet för främjande av kommunala analyser, se avsnitt 2.1.1
- Administration i offentlig sektor, om expansion, elevering och mittokrati, Johan Alvehus, Gustaf Kastberg Wiechselberger, studentlitteratur 2024

1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt social- och arbetsmarknadsnämnden.

1.6 METOD

Granskningen har utförts genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer.

Följande tjänstepersoner har intervjuats:

- Ekonomidirektör
- Förvaltningschef vård- och omsorgsförvaltningen
- Ekonomichef vård- och omsorgsförvaltningen
- Ekonomichef barn- och utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Ekonomichef social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- HR-konsult
- Rehabkonsult/HR-konsult

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten. En kollegial kvalitetssäkring av att rapporten håller erforderlig kvalitet och standard utifrån Skyrevs rekommendationer har genomförts.

2 REVISIONSKRITERIER

2.1.1 Effektivitet enligt RKA

Effektivitet i ett kommunalt sammanhang handlar om att skapa ett så stort värde som möjligt till en så låg kostnad som möjligt. En effektiv kommunal verksamhet innebär att medborgarna får bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad. De kommande åren står kommunerna inför betydande demografiska utmaningar, enligt RKA (Rådet för främjande av kommunala analyser) finns det flera alternativ för kommunerna att hantera dessa¹:

- Sänka omfattning och kvalitet på den kommunala servicen
- Öka skuldsättningen
- Höja kommunalskatten
- Förbättra effektiviteten (och på så sätt få mer nytta för insatta resurser)

Vidare beskriver RKA att effektivisering inte är lika med besparing eller nedskärning, även om det ofta används så. En besparing som innebär försämrad verksamhet är ingen effektivisering utan bara just en besparing. En besparing kan innebära en effektivisering om verksamhetens kvalitet och omfattning inte omfattas negativt. Likaså behöver effektiviseringen inte innebära en besparing. Om verksamhetens omfattning eller kvalitet ökar, och kostnaden är oförändrad, så är det en effektivisering men ingen besparing.

Värdet av en kommunal verksamhet kan oftast delas in i två delar, dels en viss volym (exempelvis antal elever eller brukare), dels en viss kvalitetsnivå (exempelvis meritvärde eller nöjda brukare). Kvalitet och volym utgör tillsammans med resurs de komponenter som behövs för att säga något om effektivitet.

RKA har i de nyckeltal som mäter effektivitet justerat kvalitetsindex och resursindex för skillnader i förutsättningar. Det innebär att om kostnader, volym och kvalitet är desamma i två kommuner är kommunen med de tuffaste förutsättningarna, i första hand demografi och socioekonomi, mest effektiv.

2.1.2 Svenskt Näringslivs projekt angående effektivitet

Svenskt Näringsliv har drivit projektet ”Effektivare offentlig sektor” sedan 2019. I en rapport från 2023² beskrivs att tidigare analyser har visat att det finns en stor effektiviseringspotential inom kommunsektorn och att det finns en grupp kommuner som bättre än andra kommuner har lyckats förena låga kostnader och hög kvalitet. I rapporten framhålls att det handlar om ett systematiskt och målmedvetet arbete under lång tid – ett arbete som övriga kommuner skulle kunna lära sig av. Fem områden har valts ut som i tidigare rapporter inom samma projekt har visat vara ett kännetecken bland de kommuner som uppvisar en effektiv verksamhet;

1. Tydlig målstruktur – undvik målregn
2. En tydlig politik med tydligt avgränsade mandat – undvik otydlig beslutskedja
3. Budget som skapas i dialog med verksamheten – undvik budget utan verklighetsförankring
4. Väl fungerande uppföljningsrutiner
5. Stabilitet och kontinuitet bland såväl tjänstemän och personal som politiker.

Vi har valt att använda dessa fem områden som revisionskriterier för två av revisionsfrågorna; om granskade nämnder har en väl fungerande ekonomistyrning samt om prioriteringar och målkonflikter hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Nedan följer en kort beskrivning av de fem punkterna.

¹ Effektivitet i kommuner 2022, Februari 2022, RKA

² Summering av skillnader och likhet mellan effektiva och mindre effektiva kommuner, Svenskt Näringsliv November 2023

Tydlig målstruktur

De kommunala verksamheterna styrs av såväl nationella som lokala mål. Den dubbla målnivån kan innebära utmaning om olika mål inte synkroniseras. Även riktade statsbidrag kan bidra till ytterligare utmaningar för kommunen. Om antalet kommunala mål hålls nere och är ”breda” ryms ofta stora delar av de nationella målen inom den kommunala ramen. Ett färre antal mål bygger dock på ett stort mått av tillit mellan politik och tjänstemän. Vidare lyfts långsiktighetens betydelse för verksamhetens förutsättningar att arbeta långsiktigt med verksamhetsutveckling.

Tydlig politik

Tydlig uppdelning i hur och vad samt att både politiker och tjänstemän upplever att det finns ett stort förtroende och stor tillit i den uppdelning som präglar relationen mellan politik och tjänstemannaorganisationen.

Budgetprocessen

Volymbaserade ersättningssystem, resursfördelningsmodeller, uppfattas skapa ett högt förtroende och tydliga ekonomiska förutsättningar. Vidare anges att en budgetprocess som är transparent och ger möjlighet till insyn och att lämna synpunkter skapar tillit och förtroende bland chefer och medarbetare.

Uppföljning

Uppföljning kan delas upp i två delar, verksamhetens ekonomi samt kvalitet och utveckling. Verksamhetsmått för att beskriva kvalitet är komplexa och svårtolkade, därför nöjer man sig i de flesta fall med resultat i form av mätetal, exempelvis betyg eller brukarnöjdhet. Då dessa mätetal endast speglar en del av verksamhetens totala kvalitet krävs att de kompletteras med mer kvalitativa diskussioner. I rapporten betonas vikten av att använda ett fåtal relevanta kvalitetsmått.

Stabilitet och kontinuitet

Stabilitet och kontinuitet i sig bedöms inte isolerat medföra en effektiv verksamhet, däremot uppfattas det bidra till goda förutsättningar för att effektivitet ska vara möjligt. Kontinuitet inom förvaltningsledningen har visat sig ha störst betydelse för hög resurseffektivitet.

Andra faktorer som i Svenskt Näringslivs rapport bedöms som avgörande för en effektiv organisation är omvärldsbevakning, digitaliserad verksamhetsutveckling samt professionaliserad upphandling.

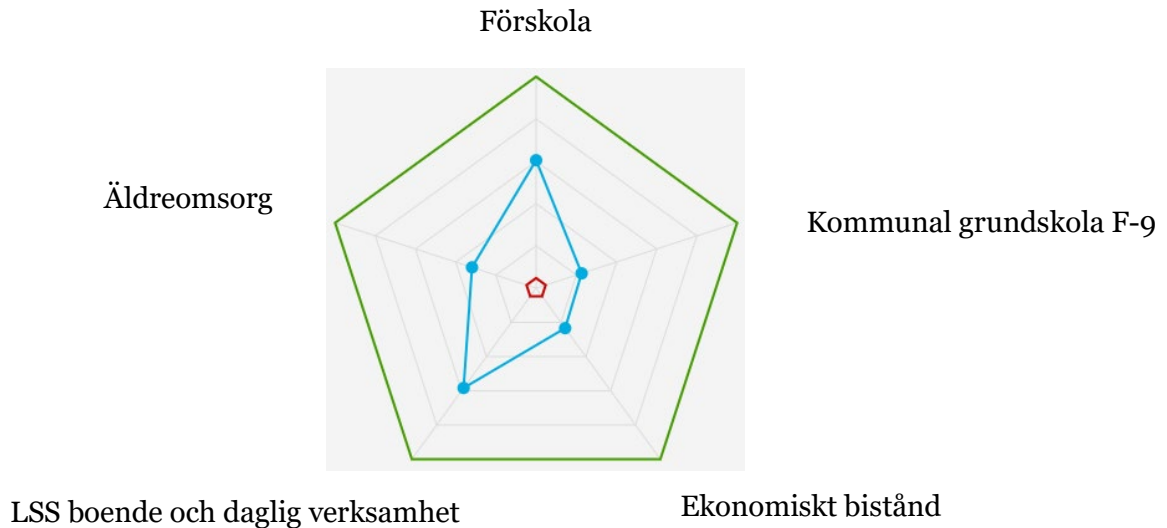
2.1.3 Förutsättningar i omvärlden påverkar utrymmet till verksamheten

I tidningen Kommunal ekonomi #4 2024 beskriver Thomas Pettersson att svenska kommuner lever i en alltmer utmanande värld där de tvingas planera för allt annat än sin kärnverksamhet. Krigshot, pandemier, cyberattacker och klimatkatastrofer har blivit en del av vardagsplaneringen och medför även ökade kostnader som minskar det ekonomiska utrymmet till kärnverksamheten.

3 EFFEKTIVITET I ÖSTERSUNDS KOMMUN

Effektivitetsindex Kolada

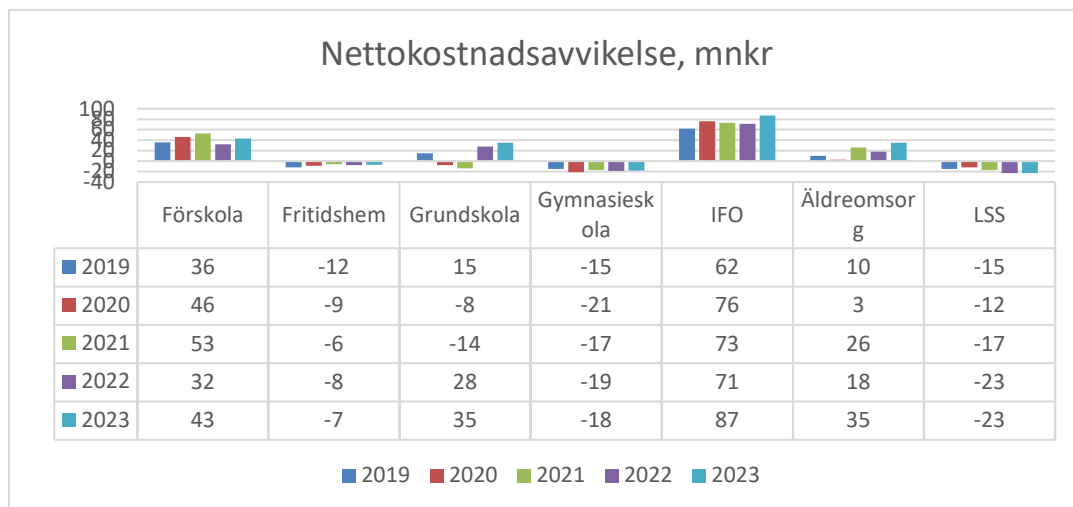
I Kolada³ presenteras effektivitetsindex för fem olika verksamheter. Effektivitetsindexet är en sammanvägning av kvalitetsindex och resursindex. Indexen är normaliserade så att alla kommunernas värden placeras på en skala från 0 till 100 där 0 är sämst och 100 är bäst. Östersund hamnar på ungefär 60 för verksamheterna förskola och LSS, äldreomsorgen hamnar på ca 35 medan ekonomiskt bistånd och kommunal grundskola hamnar på drygt 20. Mer analyser av effektivitetsindex görs under avsnitt 4.3.



Nettokostnadsavvikelsen

Nettokostnadsavvikelsen jämför kommunens nettokostnad med referenskostnaden (”statistisk förväntad kostnad”). Avvikelser över 0 indikerar högt kostnadsläge pga. hög ambitionsnivå och/eller låg effektivitet. I Kolada redovisas nettokostnadsavvikelsen både i procent och i miljoner kronor. Jämförelserna visar att Östersunds kommun bedriver kärnverksamheten till en kostnad som överstiger förväntad nivå med 152 mnkr för 2023. För 2022 var motsvarande siffra 99 mnkr.

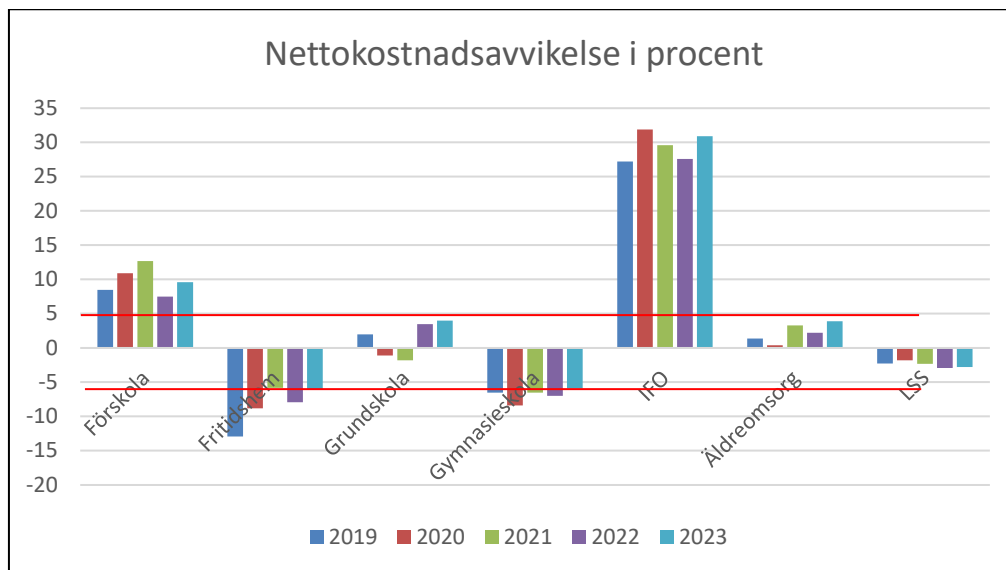
Diagrammet nedan visar hur avvikelserna fördelar sig på de olika verksamheterna och hur utvecklingen har sett ut sedan 2019:



³ Kommun- och landstingsdatabasen

Den största avvikelser redovisas inom individ- och familjeomsorgen, -87 mnkr. Efter att nettokostnadsavvikelsen minskade från 2020-2022 har avvikelser återigen ökat till en betydligt högre nivå. Avvikelsen har även ökat för förskolan, grundskolan och äldreomsorgen. Fritidshem och gymnasieskola har lägre kostnader än förväntat och avvikelser ligger även stabilt över femårsperioden. Även LSS-verksamheten har lägre kostnader än förväntat och avvikelser är dessutom högre de två senaste åren.

I kommunens mål för god ekonomisk hushållning framgår att nettokostnadsavvikelsen inte får avvika mer än +/- 5 % mot nettokostnaden efter hänsyn tagen till politisk ambitionsnivå. I detta fall används alltså jämförelsen i procent. Under samtliga år redovisar förskola och individ- och familjeomsorgen en högre avvikelse medan gymnasieskolan och fritidshem redovisar lägre kostnader.



Riktlinje för Mål och budget i Östersunds kommun⁴

Av riktlinjen framgår att detta är kommunens viktigaste styrdokument och det övergripande styrdokumentet för kommunens nämnder och styrelser. Det enda som framgår avseende effektivitet är att nyckeltal i mål och budget på ett objektivet sätt ska spegla Östersund. För att åstadkomma detta ska ett antal olika nationellt erkända jämförelsemått användas, bl.a. nyckeltal för Effektivitet (enligt RKA:s sammanställning på Kolada.se).

Riktlinje Planeringsförutsättningar Mål och budget 2024⁵

Av de ekonomiska planeringsförutsättningarna framgår att eftersom Östersund under ett antal år inte tillämpat kontinuerlig effektivisering var det nödvändigt med ett 2 procentigt effektiviseringskrav för 2020. Från och med budgetåret 2021 infördes ett kontinuerligt och generellt besparingskrav på 1 % som höjdes till 1,5 % för 2024, samma procentsats kvarstår för 2025.

Det framgår även att inriktningen på effektiviseringsarbetet under hela mandatperioden är att kärnverksamheterna alltid går först, och att effektiviseringarna generellt ska göras med största respekt för medborgarnas intresse och nytta, efter risk- och konsekvensanalyser.

⁴ Kommunfullmäktige 2021-05-24 § 126 Dnr 00258-2021

⁵ Finans- och fastighetsutskottet 2023-02-22

Mål- och budget 2024 med plan 2025-2026

Av inledningen till Mål och budget framgår att de samlade effektiviseringarna och besparingarna uppgår till drygt 86 mnkr. 64,5 mnkr har fördelats mellan nämnderna och det finns även ett generellt besparingskrav på 25 mnkr som kommer att fördelas ut på nämnderna under året. Effektiviseringarna är fördelade efter förutsättningar. Vidare framkommer att besparingar ska ske på overhead-kostnader i den samlade organisationen. Dessa är nödvändiga att se över efter de goda åren som varit och för att freda kärnuppdragen.

Under avsnittet Kommunens ledning och styrning framgår att nämnderna ansvarar för att verksamheterna är kostnadseffektiva och håller sig inom kommunens givna ramar. Under avsnittet God ekonomisk hushållning framgår att kommunens verksamheter ska bedrivas på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt där det finns ett samband mellan resurser, prestationer, resultat och effekter som går att följa upp.

I omvärldsanalysen framgår bl.a. att kommande lagstiftning ställer krav på energieffektiviseringar samt att digitalisering och flexibla arbetssätt skapar stora möjligheter där kommunen kan effektivisera verksamheten. Vidare framkommer att det finns en stor utmaning i att de interna resurserna inte räcker till för att bedriva den utveckling och effektivisering som krävs.

Kommunfullmäktige har beslutat att avsätta 25 mnkr i det egna kapitalet till fortsatt arbete med digitalisering och utveckling av AI för att effektivisera verksamheten fram till och med 2030-12-31.

I mål och budget 2025 beslutades om en generell besparing motsvarande 25 mnkr. Vid intervjuer framkommer att ett projekt har pågått under våren 2024 som resulterat i en kartläggning av potentiella besparingar gällande genomförda projekt inom Digiresan, en minskning av antalet kommunala bilar samt översyn av IT-licenser. I samband med andra tertialrapporten beslutade fullmäktige att denna besparing skulle tas ur kostnadsbufferten för 2024. De åtgärder som arbetats med i besparingsprojektet kommer i huvudsak att effektueras under 2025.

Anm. Även om syftet var en besparing och inte effektivisering menar vi att flera av de föreslagna åtgärderna skulle kunna betraktas som en effektivisering.

Av kommunstyrelsens tertialrapport 1 2024 framgår att inom HR-området pågår en översyn av administrativa tjänster med syfte att effektivisera och frigöra mer tid för kärnuppdraget. Vidare framgår att kommunikation och hanteringen av digitala utmaningar, inklusive AI och cybersäkerhet, också är centrala fokusområden.

Ökade kostnader för exempelvis energi, säkerhet och klimatkatastrofer riskerar att minska utrymmet för kärnverksamhet i kommunerna, se exempelvis avsnitt 2.1.3 ovan.

4 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

4.1 EKONOMISTYRNING

Revisionsfråga: Har granskade nämnder en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning? Har nämnderna en organisation som är dimensionerad utifrån behov?

Revisionskriterier: Bedömning har gjorts utifrån tre av Svenskt näringslivs kännetecken för effektivitet; Budgetprocessen, Väl fungerande uppföljningsrutiner samt Stabilitet och kontinuitet, se avsnitt 2.1.2 ovan.

4.1.1 Kommunövergripande

Östersunds kommun har haft ett starkt finansiellt resultat senaste åren vilket har inneburit att kommunen inte har behövt göra lika omfattande neddragningar eller effektiviseringar i nämndernas verksamheter som många andra kommuner. Det visar sig exempelvis i nettokostnadsavvikelsen som visar att Östersunds nettokostnader är ca 153 mnkr högre än om verksamheten skulle ha bedrivits utifrån en statistiskt förväntad ambitionsnivå. Ingen av nämnderna har haft några större budgetavvikelser som har påverkat kostnadsnivåerna utan nämnderna har bedrivit verksamheten inom de givna ramarna från fullmäktige. Om en nämnd redovisar en budgetavvikelse under året används något av följande arbetssätt;

- Fullmäktige beviljar nämnden tilläggsbudget,
- Fullmäktige godkänner att nämnden redovisar underskott,
- Fullmäktige begär in en åtgärdsplan.

På övergripande nivå utgör föregående års budgetramar underlag för kommande års budgetramar för nämnderna. En uppräknings görs utifrån inflation och löneökningar, tillkommande hyreskostnader samt eventuella satsningar från fullmäktige medan effektiviseringskrav dras av. Ofta avsätts även medel för politiska buffertar. För barn- och utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden görs beräkningar av de demografiska ersättningarna som läggs på/drags av från de ekonomiska ramarna.

Kommunen har beslutat att införa en ny resursfördelningsmodell inför 2026 som bygger på en prislappsmodell. Modellen får konsekvenser för hur nämndernas totala ramar beräknas, nämndernas interna budgetmodeller påverkas inte. Nämnderna har fått i uppdrag att beskriva vad mellanskillnaden mellan nuvarande budget och framräknad ram utifrån den nya prislappsmodellen beror på. Fullmäktige kan därefter ta ställning till om någon verksamhet ska prioriteras.

Ekonomistyrningen i Östersunds kommun bygger på att stora delar av kostnaderna styrs och fastställs på en övergripande nivå eller av en annan nämnd. Såväl nämnd som enskilda enheter inom förvaltningarna har därmed inte möjlighet, "rådighet" att påverka samtliga kostnader då kostnader för lokaler, måltider m.m. nycklas ut. Den centrala styrningen ger uttryck för en ambition om likvärdighet och en gemensam standard, exempelvis att eleverna får samma mat oavsett vilken skola de går på.

Lokalstrukturen beslutas av fullmäktige och lokalvård och måltidsverksamhet återfinns under tekniska nämndens ansvarsområde. Vid ny- och ombyggnationer får nämnden full kompensation för tillkommande hyra och driftkostnader. Nämnderna kan påverka kostnaden på exempelvis måltidsverksamheten genom att ställa olika krav på andel ekologiska livsmedel. Östersunds kommun har inte valt att ha något internhyressystem utan den faktiska kostnaden nycklas ut till respektive nämnd.

I praktiken innebär detta att varken nämnd eller ansvarig chef inom granskade nämnder har mandat att fullt ut prioritera mellan olika kostnader. En rektor skulle exempelvis kunna prioritera en högre personaltäthet än nyare, och förmodligen dyrare, lokaler. Däremot har nämnd/ rektor möjlighet att förtäta inom befintliga lokaler. Beräkningen av 2023

års elevpeng visar på att rektor styr över lite drygt hälften av de kostnader som tillhör respektive skola, se diagram nedan.

Enligt SKR⁶ finns det olika synsätt när det gäller fördelning av ansvaret för fastigheter som även borde stämma in på andra typer av kostnader som exempelvis måltider:

Om verksamhetsnämnden har ansvaret kan det skapa en bättre anpassning och styrning utifrån verksamhetens specifika krav och en mer direkt ansvarskänsla för kostnadseffektivitet. Att centralisera ansvaret till en utförarnämnd kan ge stordriftsfördelar och en mer enhetlig hantering vilket kan leda till kostnadsbesparingar genom effektivare upphandling, minskat dubbelarbete och förbättrad samordning. En annan variant är att använda en internhyresmodell där verksamheterna betalar hyra/ersättning för att öka kostnadsmedvetenheten och ge incitament för att öka effektiviteten.

Jämförelser med andra kommuner visar att Östersund har höga kostnader för måltidsverksamheten inom grundskolan samt att skillnaden har ökat markant under 2023.

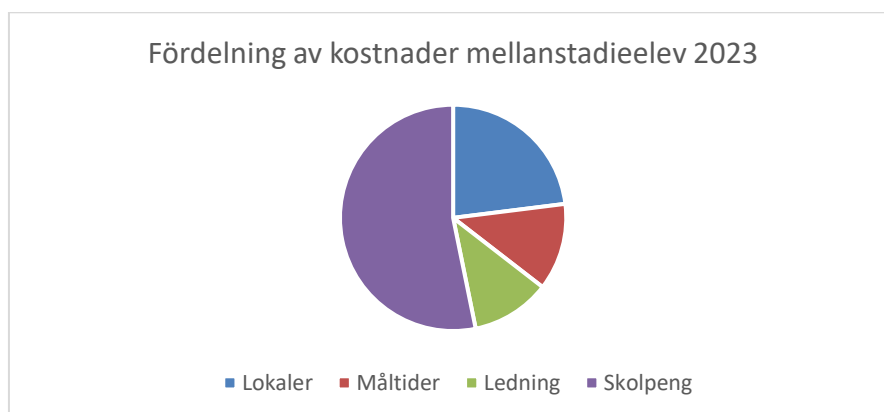
Jämförelseobjekt	2019	2020	2021	2022	2023
50 000 - 99 999 invånare	6 485	6 646	6 774	7 146	7 692
Alla kommuner	6 513	6 581	6 724	7 085	7 563
Östersund	7 983	7 679	7 757	8 568	10 567

Kostnad för måltider i kommunal grundskola åk 1-9, kr/elev

Jämförelsen visar på att organiseringen av verksamheten till en central enhet i detta fall inte har medfört stordriftsfördelar i form av lägre kostnader. Östersund har enligt intervjuer prioriterat en högre andel ekologiska livsmedel och fler tillagningskök jämfört med andra kommuner.

Barn- och utbildningsnämnden

Nämnden arbetar sedan några år tillbaka med en resursfördelningsmodell, där budgeten till rektorsområdena fördelas utifrån antalet barn och elever. Endast personalkostnader för lärare och läromedel ingår i den elevpeng som rektorerna förfogar över. Lokaler inklusive lokalvård, måltider, administration, elevhälsa m.m. budgeteras och redovisas centralt på förvaltningen. Nämnden har, enligt intervjuer, valt denna modell för att säkerställa att förskolan/skolan ska bli likvärdig samt att avlasta rektorerna för att de ska kunna fokusera mer på det pedagogiska ledarskapet. Detta innebär i princip att alla kostnader utöver personalkostnader och läromedel kan betraktas som "fria nyttigheter" för rektorsområdena.



Rektorerna använder en excelmodell som utarbetats av ekonomerna på förvaltningen för att upprätta budgeten. Ekonomerna tar fram underlag på bemanning och löner, vilket innebär att rektors uppgift blir att beräkna antalet tjänster och vilka tjänstgöringsgrader som ryms inom tilldelad elevpeng. Justering av antalet elever i tilldelad elevpeng sker månadsvis.

⁶ Internhyra - rätt incitament för effektiva lokaler, SKR 2012

Ekonomerna har i en excelfil sammanställt totalkostnad för varje förskola och skola. Lokalkostnader utgår från faktiskt kostnad medan vissa andra kostnader har fördelats procentuellt. Av sammanställningen går det att utläsa varje förskola/skolas kostnad per barn/elev och även antal kvadratmeter per barn/elev.

Även uppföljning och prognoser görs i en excelmodell där rektor fyller i prognos för olika kostnader. En övergripande analys och rimlighetsbedömning av prognoserna görs av ekonomerna.

Grundbeloppet vid kommuners ersättning till fristående skolor avser ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader och ska bestämmas utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna kommunala verksamheten. Detta innebär exempelvis att om kommunen bygger en ny skola och får ökade hyreskostnader ökar genomsnittskostnaden per elev vilket innebär att ersättningen till de fristående skolorna blir högre och tvärtom ifall kommunen skulle lägga ner någon skola.

Effektiviseringar under 2024

Under 2024 har nämnden minskat antal tjänster inom den centrala administrationen motsvarande 2,8 mnkr. Eftersom arbetsuppgifterna kan förväntas kvarstå borde det kunna ses som en effektivisering. Inom förskolan har två förskolor flyttats/avvecklats, vissa stödfunktioner har utvecklats och rutiner för barnomsorgsavgifter har justerats. Åtgärderna beräknas motsvara ca 6,9 mnkr. Vi anser att vissa åtgärder mer kan betraktas som besparing än effektivisering.

Vård- och omsorgsnämnden

Nämndens ersättningsmodell till utförarna skiljer sig mellan de olika verksamheterna. Inom hemtjänsten kompenseras utförarna, såväl interna som externa, utifrån antalet utförda timmar medan ersättningen inom särskilt boende utgår per lägenhet. Inom LSS utgår ersättning till utförarna utifrån medborgarens biståndsbeslut.

Personalkostnader och vissa övriga kostnader ingår i de interna enheternas budgetar medan lokalkostnader redovisas centralt på förvaltningen. För de externa utförarna ersätts lokaler och andra fasta kostnader. Uppdatering av intäkter görs månadsvis i efterhand.

Cheferna har stöd av ekonomer i arbetet med både budget och uppföljning. Under 2023 redovisade de interna enheterna en större budgetavvikelse, vilket även resulterat i en ökad nettokostnadsavvikelse. Ett utvecklingsarbete har pågått under 2024 för att öka chefernas kompetens gällande ekonomi och minska budgetavvikelsen.

Brist på platser inom särskilt boende innebär att medborgare som har stora vårdbehov har hemtjänst fast det skulle bli mer ekonomiskt fördelaktigt för nämnden att erbjuda en plats på särskilt boende. Förvaltningen har räknat fram att gränsen för när det blir mer effektivt med särskilt boende går vid 87 beviljade timmar per månad. För medborgare med omfattande insatser kan kostnaden för hemtjänst uppgå till 1 mnkr per år medan kostnaden i särskilt boende skulle bli betydligt lägre. Kommunen har kö till äldreboende vilket visar på att det även finns ett intresse hos medborgarna med hemtjänst att flytta till särskilt boende.

Nämnden har uppmärksammat fullmäktige om att det finns behov av nya äldreboenden under flera år. Ett nytt boende beräknas färdigställas under 2027. Även inom LSS-verksamheten finns det behov av nya bostäder. Under 2024 har några boenden färdigställts men det motsvarar inte de behov som finns.

Effektiviseringar under 2024

Nämnden arbetar med förebyggande och hälsofrämjande insatser både för medborgare och medarbetare. Syftet är att minska behovet av äldreomsorg och att skapa hälsofrämjande arbetsplatser. Insatserna har resulterat i att nämnden kan budgetera utifrån ett lägre behov än vad den demografiska framskrivningen genererar. Under 2024 har effekten av insatserna beräknats till 22,4 mnkr.

Vidare pågår en mängd aktiviteter inom området välfärdsteknik för att förenkla och effektivisera processer. För 2024 uppskattas detta motsvara 3,0 mnkr i minskade kostnader. En annan åtgärd är samflytt av äldre i LSS-bostad som förväntas ge en effekt på ca 2,0 mnkr. Vi anser att merparten av åtgärderna kan betraktas som effektiviseringar.

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Budgeten fördelas på ett mer traditionellt sätt där sektorerna utgår från befintlig bemanning och vilka behov som finns. Den del av nämndens verksamhet som ingår i granskningen är till stor del lagstyrd och akuta situationer som leder till höga kostnader kan uppstå. Nämnden kan däremot påverka kostnader på längre sikt genom exempelvis förebyggande arbete.

Nämnden har satsat på att utveckla ekonomistyrningen genom att utöka antalet ekonomer med 1,5 tjänst och att utbilda cheferna. Målet är att cheferna ska "äga sin budget" och att få verksamheten att bli mer kostnadsmedveten.

Inom förvaltningen finns ett arbetssätt att "sluta göra det andra kan göra". Det handlar om att löpande ifrågasätta olika arbetsuppgifter.

Under de senaste åren har nämnden redovisat budgetavvikelser men avvikelserna har varit sanktionerade av fullmäktige, dvs. nämnden har beviljats att gå med underskott. Nämnden har dock haft i uppdrag att arbeta med en långsiktig åtgärdsplan för att minska kostnaderna.

Effektiviseringar under 2024

Under 2024 har effektiviseringar genomförts genom bland annat samlokalisering, effektivisering av administrationen kring hyresadministration samt digitalisering. Vi noterar att flera av de insatser som beskrivs som effektiviseringar i nämndens delårsrapport, tertial 2 2024, kan ses som besparingar och inte effektiviseringar.

4.1.2 Stabilitet och kontinuitet

Stabilitet och kontinuitet anges av Svenskt näringsliv, se avsnitt 2.1.2 ovan inte vara någon förutsättning för men däremot bidra till goda förutsättningar för att effektivitet ska vara möjligt. Kontinuitet inom förvaltningsledningen har visat sig ha störst betydelse för hög resurseffektivitet.

I de granskade förvaltningarna är förvaltningschefen för vård- och omsorgsförvaltningen den som innehaft sin tjänst längst, ca 6 år. Förvaltningscheferna för barn- och utbildningsförvaltningen och social- och arbetsmarknadsförvaltningen har innehaft sina tjänster i cirka ett respektive tre år. Inom barn- och utbildningsförvaltningen har det under de senaste tio åren varit fem olika förvaltningschefer, varav en tillförordnad.

Inom politiken blev det ny majoritet vid föregående val och samtliga granskade nämnder fick ny ordförande.

4.1.3 Bedömning

Vi bedömer att granskade nämnder i stort sett har en fungerande ekonomistyrning utifrån att de håller budget, vilket bör ses mot bakgrund av att nämnderna får full tackning för exempelvis löneökningar och tillkommande lokalkostnader. Men både nettokostnadsavvikelser och kostnader per brukare jämfört med andra kommuner ökar över tid vilket visar på att nämnderna inte har anpassat sina kostnader utifrån demografin. Ekonomistyrningen kan därmed inte fullt ut anses ha bidragit till en förbättrad effektivitet.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret med att ta fram budgetramar och att säkerställa att ramarna harmonierar med fullmäktiges mål och ambitioner. Kommunens starka resultat de senaste åren är en förklaring till att kommunstyrelsen inte har valt att föreslå omfattande besparingar eller effektiviseringar i kärnverksamheten.

Det pågår ett utvecklingsarbete i förvaltningarna för att förbättra chefernas möjligheter att kunna "äga" sin ekonomi. Samtidigt har cheferna inte befogenheter eller mandat att styra

över en stor del av sina kostnader. Vissa kostnader styrs på nämnds nivå, vissa kostnader styrs av tekniska nämnden medan lokalstrukturen beslutas av fullmäktige. Även om nämnden kan ställa krav på tekniska nämnden är det inte säkert att nämnden hade prioriterat på samma sätt om de själva hade haft ansvaret för verksamheten.

Vi noterar att gränsdragningen mellan besparing och effektivitet inte är helt tydlig i nämndernas verksamhetsplaner.

Kontinuitet i förvaltningsledningen, som enligt Svenskt näringsliv kan bidra till god förutsättning för en effektiv verksamhet, varierar mellan förvaltningarna.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över om nuvarande principer gällande fördelning av kostnadsansvaret på olika nivåer är optimala ur ett effektivitetsperspektiv.

Vi rekommenderar kommunstyrelse och nämnder att förtydliga skillnaden mellan besparing och effektivitet både i budget och uppföljningar.

Vi rekommenderar kommunstyrelse och nämnder att se över dimensioneringen av lokaler kopplat till verksamheternas behov utifrån ett längre tidsperspektiv.

4.2 PRIORITERINGAR OCH MÅLKONFLIKTER

Revisionsfråga: Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?

Revisionskriterium: Bedömning har gjorts utifrån Svenskt näringslivs kännetecken för effektivitet; Tydlig målstruktur – undvik målregn

I de ekonomiska styrprinciper som beslutades 2000 framgick att ekonomin var överordnad verksamheten. Nya principer ska tas fram men fram till dess kan det antas att denna princip fortfarande gäller. Vid intervjuer och andra granskningar har vi fått uppfattningen om att det finns en tydlig kultur i kommunen att budgeten är överordnad verksamheten.

Östersunds kommun har inom ramen för styrmodellen åtta övergripande mål. Målen kan betraktas som få och breda vilket utifrån revisionskriteriet borde minska risken för målkonflikter. Till målen finns det ett antal uppdrag, fullmäktigeuppdrag kan vara till specifika nämnder eller gemensamma uppdrag till flera nämnder. Nämnderna har i sin tur egna uppdrag till förvaltningen och det finns även uppdrag inom förvaltningen. Antalet uppdrag varierar mellan nämnderna. Vid intervjuer har framförts att ett stort antal uppdrag riskerar att minska styrbarheten.

Utöver de mål som finns i styrmodellen finns mer eller mindre uttalade mål och/eller ambitioner i olika policys och riktlinjer.

Ambitionen i de granskade förvaltningarna är att all styrning, planering och uppföljning ska utgå från uppdragen för att hålla ihop olika processer. All dokumentation ska finnas i Stratsys för att cheferna ska ha ett samlat verktyg för all planering och rapportering.

Antalet uppdrag varierar mellan nämnderna. Vid intervjuer framförs att uppdragen tydligare styr mot de övergripande målen än tidigare.

Vi har identifierat några målkonflikter som har framkommit i granskningen:

Kommunfullmäktige har ett klimatmål om att bli fossilfri år 2025. I flera olika granskningar har vi fått synpunkter på att laddinfrastrukturen inte har byggts ut i tillräcklig omfattning. Enskilda nämnder har inte heller fått kompensation i budgeten för att kunna efterleva målet.

Vid intervjuer framförs att det finns exempel på att verksamheten har köpt in elbilar som inte kan användas på grund av brist på laddstolpar. Det har heller inte gjorts någon analys av hur verksamheten ska eller kan anpassa planeringen utifrån de väntetider som laddningen medför.

Statsbidrag kan vara kostnadsdrivande om det krävs att kommunen tillskjuter egna medel. Det finns också risker för att kommunen bygger upp en organisation utifrån statsbidragen

och att det är svårt att avveckla kostnaderna när statsbidragen upphör. Vid intervjuer framkommer att risken anses vara hanterad.

Mätning av kundtid inom hemtjänsten skulle kunna ses som en målkonflikt gällande fullmäktigeuppdraget för 2024 om att minska minutjakten inom hemtjänsten.

Social- och arbetsmarknadsnämnden har redovisat budgetavvikelser senaste åren vilket skulle kunna ses som en konflikt mot att ekonomin är överordnad verksamheten.

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i huvudsak hanterar prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt

Kommunens styrmodell innehåller ett fåtal övergripande mål vilket minskar risken för målkonflikter. Det är dock viktigt att säkerställa att antalet uppdrag med tillhörande aktiviteter inte blir för omfattande. Ett färre antal mål bygger, enligt revisionskriteriet, på ett stort mått av tillit mellan politik och förvaltning. Om ambitionen med ett fåtal mål medför att antalet uppdrag istället blir omfattande menar vi att det skulle kunna vara ett tecken på att politiken inte har en tillräcklig tillit till förvaltningen.

Kommunens övergripande styrning gällande att ekonomin är överordnad verksamheten har inte medfört att lagstyrd verksamhet inom social- och arbetsmarknadsnämnden inte har genomförts. Nämnden har fått tillåtelse att gå med underskott de år som individ- och familjeomsorgen har haft höga kostnader.

Utöver de mål som finns i styrmodellen finns mer eller mindre uttalade mål och/eller ambitioner i olika policys och riktlinjer. Vi menar att det är viktigt att säkerställa att ambitioner i dessa typer av dokument harmonierar med kommunens övergripande mål och uppdrag.

4.3 NYCKELTAL

Revisionsfråga: Används nyckeltal för att styra och följa upp effektiviteten i verksamheten?

Revisionskriterium: Bedömning har gjorts utifrån Svenskt näringslivs kännetecken för effektivitet; *Väl fungerande uppföljningsrutiner.*

För att bedöma måloppfyllnaden för kommunfullmäktiges åtta mål finns det totalt 152 politiska nyckeltal i mål och budget för år 2024. Syftet med dessa är att ur olika synvinklar visa hur kommunen ligger till i jämförelse med riket, och om Östersunds trend är på väg åt rätt håll. Nyckeltalen har fördelats ut på respektive ansvarig nämnd och följs upp tre gånger årligen, vid tertialrapporterna och årsredovisningen. Område Strategi och Styrning har valt ut vilka nyckeltal som ska presenteras per nämnd.

Nyckeltalen avser nettokostnader, elevresultat, personaltäthet, brukarbedömningar men även de kvalitetsmått som RKA har tagit fram. Nyckeltalen är på övergripande nivå inom respektive nämnd. Varje nämnd har många nyckeltal, det finns analyser av nyckeltalen och jämförelser med andra kommuner.

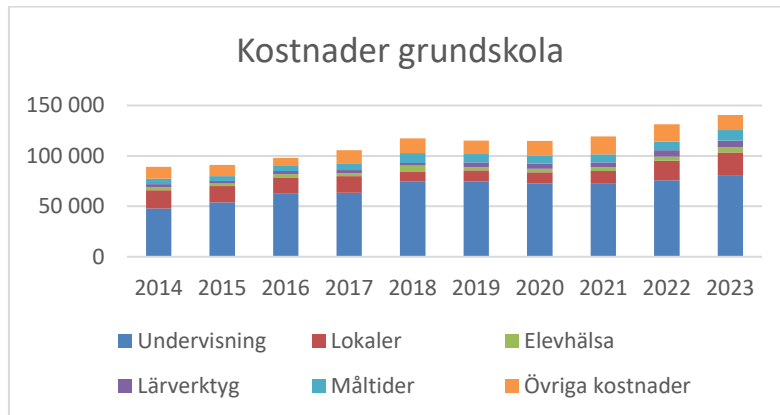
Av protokoll och tertialrapporter kan vi inte utläsa att nämnderna gör jämförelse mellan enheter utifrån ett effektivitetsperspektiv. Exempelvis om det görs några analyser av om det finns något samband mellan exempelvis betyg, brukarnöjdhet och höga respektive låga kostnader inom kommunen.

I nämndernas verksamhetsplaner för 2025 har nyckeltalen rubricerats utifrån tre begrepp; upplevelse av verksamheten, effektivitet och resultat i verksamheten samt resurser och kompetensförsörjning. Nyckeltalen kommenteras och analyseras utifrån 2023 års utfall vilket är de senaste uppgifterna som finns att tillgå i Kolada.

Barn- och utbildningsnämnden

Uppgifter i Kolada visar på att kostnaderna per elev inom grundskolan ökar. Den förklaring som lämnas i tertialrapport 2 2024 är att kostnader för lokaler och personal inte anpassats utifrån minskat elevantal. De investeringar som gjorts i nya skolor och förskolor under senaste åren har också medfört att lokalkostnaderna har ökat. Kostnadsutvecklingen är ungefär lika inom förskolan.

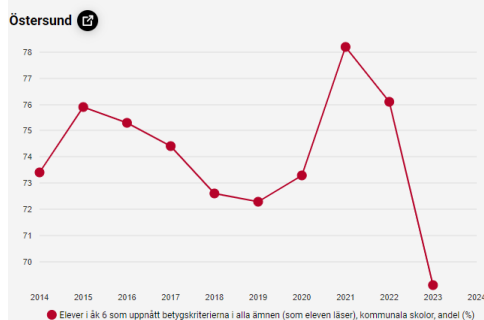
Utveckling av kostnader från 2014 till 2023



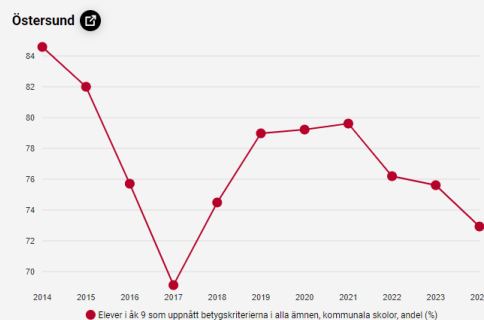
Elevresultaten är utifrån nämndens egna analyser på en fortsatt hög nivå jämfört med andra kommuner.

I Koladas effektivitetsindex har Östersunds resultat minskat från 22 till 19 på en skala från 0-100 mellan 2022 och 2023. Effektivitetsindexet består av ett kvalitetsindex och ett resursindex. Ett av de nyckeltal som ingår i kvalitetsindexet är andelen elever, både årskurs 6 och 9, som uppnått betygsriterierna i alla ämnen. Diagram nedan visar på att Östersunds resultat har minskat senast åren.

Uppnått betygsriterierna i alla ämnen, årskurs 6



Uppnått betygsriterierna i alla ämnen, årskurs 9

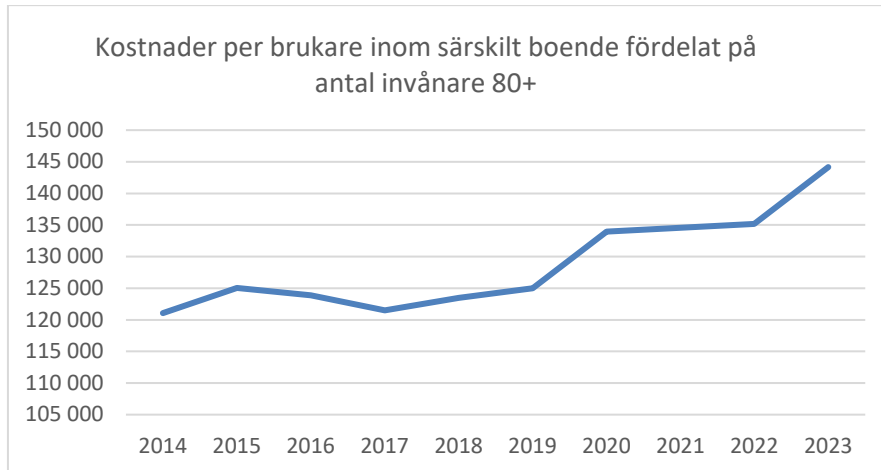


Effektivitetsindex för förskolan är däremot över medel, en förklaring är att andel barn 1-5 som är inskrivna i förskolan är högre än i andra kommuner.

Vård- och omsorgsnämnden

Särskilt boende

Inom särskilt boende ökar kostnaderna per brukare samtidigt som resultatet i brukarbedömningarna försämrades under 2023, se diagram nedan. Under 2024 har helhetsynen i brukarbedömningarna förbättrats något men Östersund hör fortfarande till de 25 % av kommunerna som har fått lägst resultat i brukarbedömningen. För flera av de övriga nyckeltal som ingår brukarbedömningen har bedömningarna däremot försämrats ytterligare. Exempelvis har andelen äldre som anser att de har möjlighet att framföra synpunkter eller klagomål och andelen som anser att det är trivsamt utomhus minskat. I kvalitetsindexet ingår även väntetider till särskilt boende och personalens utbildningsnivå.



Särskilt boende äldreomsorg, bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner, dividerat med antal invånare 80+ 31/12. Avser samtlig regi. Källa: SCB

Vård- och omsorgsnämnden använder i sin interna uppföljning olika nyckeltal, exempelvis beläggningsgraden på särskilt boende samt kundtid och andel beviljad tid i förhållande till arbetad tid inom hemtjänsten. Vid intervjuer framkommer att inte alla enheter gör någon mätning varför uppgifterna inte blir heltäckande.

LSS

Effektivitetsindexet inom LSS ligger på en förhållandevis hög nivå även om det har minskat från 2022 till 2023. Kostnaderna per brukare är lägre och brukarbedömningen högre än i riket och kommuner i liknande storlek. Vi noterar att kvalitetsindexet endast bygger på brukarbedömningar och att det dessutom saknas uppgifter för 2023 för Östersund, indexet bygger därför på 2022 års brukarbedömningar. Effektivitetsindexet inom LSS bör därför tolkas med försiktighet vilket även framgår av nämndens tertialrapport 2 2024.

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Inom individ- och familjeomsorgen ökar kostnaderna, vilket främst beror på externa placeringar. Det finns dock inget kvalitetsmått kopplat till placeringar utan Koladas effektivitetsmått inom individ- och familjeomsorgen avser ekonomiskt bistånd, se avsnitt 3. Kvalitetsindexet baseras på andel ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd och andel med långvarigt bistånd. Östersund har sedan 2017 haft en lägre andel ej återaktualiserade personer jämfört med både riket och kommuner i liknande storlek. Östersunds kostnader för ekonomiskt bistånd är i nivå med riket och kommuner i liknande storlek. I Kolada återfinns dock ett nyckeltal avseende strukturerad nettokostnad för ekonomiskt bistånd, där hänsyn har tagits till kommunernas förutsättningar, i denna jämförelse har Östersund betydligt högre kostnader än riket och kommuner i liknande storlek.

Nyckeltal	Område	2019	2020	2021	2022	2023
Effektivitetsindex ekonomiskt bistånd	Alla kommuner	55	45	48	51	50
	50 000 - 99 999 inv	49	41	39	46	45
	Östersund	32	23	24	20	20
Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv 18-64 år	Alla kommuner	2 213	2 349	2 307	2 213	2 246
	50 000 - 99 999 inv	2 051	2 146	2 152	2 066	2 027
	Östersund	2 149	2 245	2 241	2 272	2 184
Strukturerad nettokostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv	Alla kommuner	1 158	1 284	1 307	1 258	1 263
	50 000 - 99 999 inv	1 121	1 217	1 240	1 196	1 184
	Östersund	1 389	1 526	1 495	1 517	1 509

Källa Kolada

Gemensamma reflektioner angående nyckeltal

Vid intervjuer framkommer att granskade förvaltningar anser att flera av de nyckeltal som finns i kommunens rapportering inte är relevanta. Förvaltningarna har framfört sina synpunkter till Område strategi och styrning. Nämnderna kommer att föreslå fullmäktige att ändra de befintliga nyckeltalen. Som vi tidigare nämnt är nyckeltalen inför 2025 strukturerade på ett annat sätt.

4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns relevanta nyckeltal för att styra och följa upp effektiviteten i verksamheten. Antalet nyckeltal är dock omfattande och det görs ingen skillnad på vilka nyckeltal som är styrande för verksamheten och vilka nyckeltal som är viktiga att följa. Revisionskriteriet betonar vikten av att använda ett fåtal relevanta kvalitetsmått och att de även behöver kompletteras med mer kvalitativa diskussioner.

Merparten av nyckeltalen bygger på statistik från Kolada som rapporteras årsvis i efterhand. Jämförelser med andra kommuner är värdefulla för att få en bild av hur kommunens kostnader och kvalitet förhåller sig till andra kommuner, men de kan inte användas för styrning och uppföljning under året. Vård- och omsorgsnämnden har några nyckeltal som mäts inom förvaltningen löpande under året.

Vi ser positivt på att nyckeltalen har strukturerats på ett tydligare sätt i 2025 års verksamhetsplaner.

Vi rekommenderar varje nämnd att välja ut ett fåtal nyckeltal som kan mätas löpande under året och som därmed förbättrar nämndens möjlighet att använda nyckeltalen som ett styrmedel.

4.3.2 Jämförelser med andra kommuner

Revisionsfråga: Används resultat i jämförelser, exempelvis Kolada, som underlag för nämndens arbete med att effektivisera verksamheten?

I den sammanställning som finns av nyckeltalen i tertiärrapporterna och årsredovisningen görs jämförelser med andra kommuner, både jämfört med riket och kommuner i liknande storlek. Redovisningarna innehåller även analyser av skillnaderna och av intervjuer framgår att det finns god kännedom om vilka kommuner som har högre respektive lägre kostnader än Östersund. Analyser av nyckeltalen finns med i verksamhetsplanen för 2025.

4.3.3 Bedömning

Vi bedömer att nämnderna redovisar resultat av jämförelse med andra kommuner. Analyser av nyckeltalen finns med i nämndernas verksamhetsplaner för 2025 vilket visar på att nämnderna har tagit hänsyn till jämförelserna i arbetet med budget och verksamhetsplaner. Vi menar dock att det finns risker för att jämförelserna blir ett konstaterande och att de inte ligger till grund för effektiviseringsarbetet. Exempelvis framkommer att lokal-kostnaderna är höga men det finns inga förslag till lösningar hur kostnaderna kan minska.

4.4 NETTOKOSTNADSAVVIKELSER

Revisionsfråga: Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelserna identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?

I kommunens mål för god ekonomisk hushållning framgår att nettokostnadsavvikelsen inte får avvika mer än +/- 5 % mot nettokostnaden efter hänsyn tagen till politisk ambitionsnivå. Det är förskolan och individ- och familjeomsorgen som har högre kostnader än målet.

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Revisorerna har under flera år påpekat att kommunen inte har någon uttalad samsyn eller ambitionsnivå gällande nettokostnadsavvikelsen inom individ- och familjeomsorgen. I den nya resursfördelningsmodellen har nämnderna fått beskriva och analysera skillnaderna mellan budget enligt prislappsmodellen och nuvarande budget/kostnad. Nettokostnadsavvikelsen och prislappsbeloppet är inte exakt samma siffror men principen är densamma. Vid intervjuer har framkommit att social- och arbetsnämnden har arbetat intensivt med att analysera skillnaderna och menar att de nu har en tydlig bild av avvikelserna.

Barn- och utbildningsnämnden

Av barn- och utbildningsnämndens tertialrapport 2 2024 framgår bland annat följande av kommentaren till nyckeltalet gällande den ökade nettokostnadsavvikelsen i förskolan inklusive öppen förskola:

Östersund har en högre inskrivningsgrad samt längre vistelsetider för barnen jämfört med jämförbara kommuner och i riket vilket påverkar nettokostnaden. Ytterligare en orsak till den ökade nettokostnadsavvikelsen är svårigheterna med att minska antalet medarbetare i relation till det minskade barnunderlaget. Vidare framgår att arbetet kring strukturanpassningar behöver intensifieras framgent då barnafödandet kommer att minska även kommande år.

Vård- och omsorgsnämnden

Äldreomsorgens nettokostnadsavvikelse ligger inom ramen för kommunens mål för god ekonomisk hushållning. Avvikelsen har dock ökat under 2023 och uppgick till 35 mnkr. Av nämndens delårsrapport tertial 2 2024 framgår att siffran inte är förvånande utifrån verksamheternas bokslut för 2023. Det framgår att ett aktivt arbete pågår med att få en ekonomi i balans och att utifrån 2024 års prognos kommer nettokostnadsavvikelsen förbättras under 2024. Andra faktorer som påverkar nettokostnadsavvikelsen är att Östersund har ett högre antal "ytterfall", dvs. medborgare som har omfattande insatser inom hemtjänst. Kostnaden skulle minska om nämnden kunde erbjuda platser i särskilt boende.

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att de bakomliggande orsakerna till nettokostnadsavvikelserna inte har hantearats i 2024 års budget. Avvikelserna har dock identifierats i och med införandet av den nya resursfördelningsmodellen som kommer att gälla från och med 2026. Vi kan vid granskningens genomförande inte se hur fullmäktige kommer att ställa sig till de analyser som gjorts och hur olika verksamheter kommer att prioriteras. Individ- och familjeomsorgen har dock fått utökad budget för 2025 vilket indirekt torde innebära att det blir svårt att göra omfattande förändringar inför 2026.

4.5 ADMINISTRATION

Revisionsfråga: Finns det någon styrning och uppföljning av i vilken omfattning administration, möten etc. tar utrymme från kärnverksamheten?

Av administration i offentlig sektor⁷ varnas för risken att administrationen kan ta över *kvantitativt* och ta en alltför stor del av resurserna i anspråk men också *kvalitativt*, i det att den förändras i sitt uppdrag och tar över rätten att definiera vad som är viktigt i verksamheten (elevering). Forskningen har även visat på att administrationen har pekats ut som en orsak till ohälsa i form av stress och ökad arbetsbörda⁸. I detta fall är det inte administratörer som har utpekats primärt utan personal som har en annan uppgift som sin beskrivna huvudsyssla.

⁷ Administration i offentlig sektor, om expansion, elevering och mittokrati, Johan Alvehus 2024

⁸ Kim, A, Kim, Y & Cho, Y (2023)

I olika sammanhang talas det om en växande administration, enklare administrativa yrken har minskat i antal samtidigt som nya yrkeskategorier och funktioner tillkommit. Kännetecknande för dessa nya kategorier är att de är mer avancerade i bemärkelse att de utförs av personer med högre utbildning och högre lön⁹. Framförallt pekas HR, IT, kommunikation och ekonomi ut som områden där denna tillväxt skett.

Vidare belyser administration i offentlig sektor att det är svårt att mäta om administrationen ökar i offentlig sektor beroende på att administrationen letar sig in i olika yrkesutövares vardag, och det är svårt att otvetydigt skilja ut vad som är administrativa uppgifter och vad som inte är det. Dessutom sker administration under olika benämningar. Det framgår också att antalet *sakområdesbyråkrater* i form av strateger och liknande tjänster har ökat. I Östersund har vi i tidigare granskningar fått synpunkter på att inrättandet av olika centrala strateger skapar nya krav och forum som innebär merarbete ute i förvaltningarna.

4.5.1 Översyn av administrativa arbetsuppgifter

Som tidigare nämnts har område HR har fått i uppdrag att genomföra en översyn av administrativa tjänster med syfte att effektivisera och frigöra mer tid för kärnuppdraget. Uppdraget ska rapporteras vid årsskiftet 2024/2025, vi har tagit del av det resultat som framkommit hittills.

I ett tidigt skede ändrades uppdraget från administrativa tjänster till administrativa arbetsuppgifter då administration utförs både på olika nivåer och av olika befattningar. Projektledarna har haft fyra workshops med 27 chefer på olika nivåer. Syftet med workshopparna har varit att identifiera problemområden. För varje område beskrivs nuläge och ett önskat läge. Totalt sett har tio problemområden identifierats. För flera av områdena framgår tydligt att rutinerna är onödigt krångliga och att tidsåtgången därmed blir högre än vad som är nödvändigt. Vi vill lyfta några av de iakttagelser som framkommit i projektet:

- Implementering av nya system och arbetssätt är otydligt. Implementeringsprocessen utgår från hur det påverkar den centrala administrationen och inte hur det påverkar användarnas behov och arbetssätt. Man anser heller inte att man tar lärdom av tidigare erfarenheter. Exempel på implementering av system där det har framkommit kritik är Proceedo och e-Summit.
- När besparingar/effektiviseringar görs inom den centrala administrationen finns risk för att uppgifterna istället hamnar i verksamheten och att det inte blir någon besparing för kommunen som helhet.
- Svårigheter att hitta rätt funktion för att få hjälp med olika uppgifter samt bristande samordning mellan de centrala servicefunktionerna anses medföra onödig arbetstid för chefer och medarbetare.
- När det gäller vissa uppföljningar av tvärsektoriell karaktär varierar upplevelsen av hur arbetet belastar förvaltningarna. Förvaltningarna arbetar även på olika sätt, vissa förvaltningar väljer att fördela ut ansvaret på de enskilda enheterna medan arbetet stannar på sektornivå inom andra förvaltningar.
- Administrationen kring timanställda upplevs betungande. I de större förvaltningarna utförs arbetet av administratörer medan det i de mindre förvaltningarna faller på cheferna.

Vi noterar att översynen i första hand har identifierat administration kopplat till olika former av gemensamma stödfunktioner. Inom verksamheterna förekommer även nämndspecifik verksamhetsnära administration kopplat till kärnverksamheten i form av planering, uppföljningsmöten etc.

⁹ Agevall & Olofsson 2020, Kärnä 2022

4.5.2 Exempel på översyn inom förvaltningarna

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Nämnden har arbetat med flera lösningar för att avlasta chefer och medarbetare genom att anställa chefsstöd och sakkunniga socialsekreterare. Chefsstöd tillkom efter en workshop, ”använd kompetensen rätt”, som gjordes tillsammans med cheferna. Förvaltningen har arbetat med tydliga agendor och syften med interna möten för att de ska bli mer strukturerade och effektiva. Förvaltningen ser över sina it-system för att säkerställa att de används optimalt och att det finns ett behov av dem.

Barn- och utbildningsnämnden

I flera granskningar har det framkommit att förvaltningen uppfattar det som att de har mindre administrativa resurser centralt på förvaltningen för att stötta cheferna jämfört med andra stora förvaltningar. Det finns exempelvis ingen egen HR-funktion och det uppfattas även finnas färre antal centrala resurser för att arbeta med säkerhets-, IT- och informationssäkerhetsfrågor. På rektorsområdena finns skoladministratörer som hanterar den löpande administrationen.

Vård- och omsorgsnämnden

Även vård- och omsorgsförvaltningen har arbetat med att avlasta cheferna. Vid intervjuer framkommer att förvaltningen anser att förvaltningarna bör involveras tidigare i processen när nya kommunövergripande system köps in. Det finns exempel på it-system som underlättar och effektiviserar arbetet centralt för kommunen medan det blir en större arbetsbelastning ute på förvaltningarna.

4.5.3 Sammanträden och möten

Sedan pandemin har digitala sammanträden och möten fortsatt. Digitala möten minskar restid och inställetid vilket sparar tid och gör det möjligt att hålla fler möten på kortare tid.

Vi noterar att den pågående översynen av administrativa arbetsuppgifter i första hand fokuserat på själva arbetsuppgifterna som hör till administration. Däremot har sammanträden och olika typer av möten inte ingått i översynen. Ett omfattande antal möten borde resultera i minskad tid för kärnverksamheten.

4.5.4 Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns en styrning och uppföljning av i vilken omfattning administrativa arbetsuppgifter, möten etc. tar utrymme från kärnverksamheten. Intervjuer visar på att det pågår ett arbete i förvaltningarna för att effektivisera möten och underlätta för chefer genom utökad administrativt stöd. Den pågående översynen av administrativa arbetsuppgifter har identifierat problemområden och förslag till lösningar. Vi menar att det är viktigt att styrelse och granskade nämnder säkerställer att översynen leder till konkreta åtgärder.

Vi rekommenderar styrelse och nämnder att fortsätta arbetet med att se över hur olika uppgifter påverkar utrymmet för kärnverksamheten.

4.6 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas styrning och uppföljning bedrivs på ett sätt som bidrar till ökad effektivitet.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnders styrning och uppföljning delvis bedrivs på ett sätt som bidrar till ökad effektivitet. Bedömningen grundar sig på att granskade nämnder i huvudsak har en väl fungerande ekonomistyrning utifrån att de håller budget. Nämndernas kostnader har dock inte anpassats utifrån demografin vilket till stor del kan hänföras till kommunstyrelsens övergripande styrning och ledning gällande framtagande av budgetramar.

4.6.1 Svar på revisionsfrågorna

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på följande underliggande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Har granskade nämnder en tillräckligt väl fungerande ekonomistyrning? Har nämnderna en organisation som är dimensionerad utifrån behov?	Delvis	<p>Granskade nämnder har i stort sett en väl fungerande ekonomistyrning utifrån att de håller budget. Nämndernas kostnader har dock inte anpassats utifrån demografin och ekonomistyrningen har därmed inte fullt ut bidragit till en förbättrad effektivitet.</p> <p>Det pågår ett utvecklingsarbete i förvaltningarna för att förbättra chefernas möjligheter att kunna styra sin ekonomi. Samtidigt har såväl nämnder som chefer inte befogenheter eller mandat att styra över en stor del av sina kostnader.</p> <p>Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret med att ta fram budgetramar och att säkerställa att ramarna harmonierar med fullmäktiges mål och ambitioner. Kommunens starka resultat de senaste åren är en förklaring till att kommunstyrelsen inte har valt att föreslå omfattande besparingar eller effektiviseringar i verksamheten.</p> <p>Gränsdragningen mellan besparing och effektivitet är inte helt tydlig i nämndernas verksamhetsplaner.</p>
Hanteras prioriteringar och målkonflikter på ett ändamålsenligt sätt?	I huvudsak	<p>Kommunens styrmodell innehåller ett fåtal övergripande mål vilket minskar risken för målkonflikter. Det är dock viktigt att säkerställa att antalet uppdrag med tillhörande aktiviteter inte blir för omfattande.</p> <p>Policys och riktlinjer kan innehålla mål och ambitioner och det är viktigt att säkerställa att dessa harmonierar med kommunens övergripande mål och uppdrag.</p>
Finns det nyckeltal för att styra och följa upp effektiviteten i verksamheten?	I huvudsak	<p>Det finns nyckeltal för att styra och följa upp effektiviteten i verksamheten. Antalet nyckeltal är dock omfattande. Merparten av nyckeltalen bygger på statistik från Kolada som rapporteras årsvis i efterhand. Vi ser positivt på att nyckeltalen har strukturerats på ett tydligare sätt i 2025 års verksamhetsplaner.</p>

Används resultat i jämförelse, exempelvis Kolada, som underlag för nämndens arbete med att effektivisera verksamheten?	Delvis	Nämnderna redovisar resultat av jämförelse med andra kommuner. Eftersom analyser av nyckeltalen även finns med i verksamhetsplanen för 2025 visar detta på att nämnderna har tagit hänsyn till jämförelserna i arbetet med budget och verksamhetsplaner. Vi menar att jämförelserna till stor del blir ett konstaterande och att de inte ligger till grund för effektiviseringsarbetet.
Är bakomliggande orsaker till nettokostnadsavvikelsena identifierade och hanterade på ett effektivt och ändamålsenligt sätt?	Delvis	I 2024 års budget har de bakomliggande orsakerna till nettokostnadsavvikelsena inte hanterats. Avvikelsena har identifierats i och med införandet av den nya resursfördelningsmodellen som kommer att gälla från och med 2026. Vi kan vid granskningens genomförande inte se hur fullmäktige kommer att ställa sig till de analyser som gjorts och hur olika verksamheter kommer att prioriteras.
Finns det någon styrning och uppföljning av i vilken omfattning administration, möten etc. tar utrymme från kärnverksamheten?	Delvis	Det finns delvis en styrning och uppföljning av i vilken omfattning administration, möten etc. tar utrymme från kärnverksamheten. Intervjuer visar på att det pågår ett arbete i förvaltningarna för att effektivisera möten och underlätta för chefer genom utökad administrativt stöd. Den pågående översynen av administrativa arbetsuppgifter har identifierat problemområden och förslag till lösningar. Vi menar att det är viktigt att styrelse och granskade nämnder säkerställer att översynen leder till konkreta åtgärder.

Bedömningskala



Vi rekommenderar **kommunstyrelsen** att se över om nuvarande principer gällande fördelning av kostnadsansvaret på olika nivåer är optimala ur ett effektivitetsperspektiv.

Vi rekommenderar **kommunstyrelse och nämnder** att:

- se över dimensioneringen av lokaler kopplat till verksamheternas behov i ett längre perspektiv.
- förtydliga skillnaden mellan besparing och effektivitet i budget och uppföljning.
- fortsätta arbetet med att se över hur olika uppgifter påverkar utrymmet för kärnverksamheten.

Vi rekommenderar **granskade nämnder** att välja ut ett fåtal nyckeltal som kan mätas löpande under året och som därmed förbättrar nämndens möjlighet att använda nyckeltalen som ett styrmedel.

Projektledare:

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor