

Granskning av effektiviseringsarbetet

Jönköpings kommun



Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Begreppsdefinition och avgränsning	5
3. Nuläge och bör läge	6
3.1. Kommunens gemensamma styrmodell	6
3.2. Budgetprocessen inför VIP 2024-2026	7
3.3. Långsiktig ekonomisk prognos och analys	12
3.4. Risk- och konsekvensanalyser	14
3.5. Delbedömning	14
4. Jämförelser av verksamheten.....	16
4.1. Resultatnätverk R12	16
4.2. Kvalitetsrapport och verksamhetsberättelse	16
4.3. Delbedömning	18
5. Uppföljning och utvärdering	19
5.1. Uppföljning enligt styrmodellen	19
5.2. Uppföljning av särskilda uppdrag	20
5.3. Delbedömning	22
6. Slutsats.....	23
7. Källförteckning.....	25
Bilaga 1. Revisionskriterier	27

1. Sammanfattning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och ledning av effektiviseringsarbetet. Granskningen har innefattat analyser och kartläggningar av effektiviseringspotential, jämförelser med andra kommuner samt uppföljning och utvärdering av effektiviseringsåtgärder.

Det bedöms finnas en tydlig målbild för effektiviseringsarbetet, vilket framgår av styrmodellen och inom ramen för budgetprocessen. Målbilden syftar till att uppnå fullmäktiges resultatmål. Det genomförs analyser och kartläggningar av effektiviseringspotential men vi bedömer att det finns behov av att utveckla risk- och konsekvensanalyser för att säkerställa att effektiviseringsåtgärder inte bara ses som kortsiktiga besparingar. Jämförelser med andra kommuner sker men dessa bör fördjupas för att ge en bättre förståelse för skillnader i effektivitet. Uppföljningen av effektiviseringsåtgärder behöver därutöver stärkas. Vi menar att det bör finnas ett tydligt samband mellan de risker och effekter som beskrivs inför beslut om effektivisering och den uppföljning som efterföljer.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen har en struktur för att styra och leda effektiviseringsarbetet. Däremot behöver kommunstyrelsen stärka analys och uppföljning samt arbeta långsiktigt med effektiviseringsåtgärder.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att risker och effekter utreds vid beslut om effektiviseringar.
- ▶ Med grund i den långsiktiga finansiella analysen utarbeta en strategisk plan för att möta effektiviseringsbehovet.
- ▶ På kommunövergripande nivå genomföra fördjupade nyckeltalsanalyser avseende verksamheternas effektivitet.
- ▶ Stärka uppföljningen av beslutade effektiviseringar.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Jönköping har liksom den största delen av kommunsverige mellan 2020 och 2022 visat goda ekonomiska resultat. År 2022 redovisades ett rekordstort ekonomiskt resultat om +726 mnkr vilket motsvarade en resultatnivå om 7,8 procent. År 2023 var resultatet om +270 mnkr motsvarande 2,8 procent i nivå med kommunens resultat innan år 2020.

Svensk ekonomi bedöms vara i lågkonjunktur och prognosen för Jönköpings kommun per augusti för 2024 är ett resultat om +145 mnkr motsvarande en resultatnivå på 1,4 procent. Detta skulle vara kommunens lägsta utfall sedan år 2015. Kommunens ekonomi påverkas av skatteintäkternas utveckling, demografi samt pris- och löneutveckling. I kommunfullmäktiges reviderade ekonomiska ramar för verksamhets- och investeringsplan (VIP) 2024-2026 fanns ett beslut om en effektivisering på 85 mnkr fördelat på nämnderna med vissa undantag. Detta reviderades i kommunfullmäktiges fastställda VIP 2024-2026 till en effektivisering om 60 mnkr, i syfte att nå en tillräcklig resultatnivå.

Det har under en längre tid varit tydligt att offentlig, och särskilt kommunal sektor, behöver vidta åtgärder för att möta behoven som uppkommer av den demografiska utvecklingen. Därtill är trenden för kommunsektorns goda ekonomiska resultat på nedåtgående och kommunerna påverkas av höga inflationstal. Av SKR:s Ekonomirapport från maj 2024 framgår att sju av tio kommuner inte kompenserar verksamheterna fullt ut för pris- och löneökningar i budget 2024, vilket innebär ett effektiviseringskrav. Samtidigt ska den kommunala organisationen leverera en kvalitativ verksamhet i enlighet med lagstiftning och målsättningar.

Sammantaget aktualiserar detta frågan om effektivitet och förmågan att uppnå måluppfyllelse givet begränsande resurser. Kommunrevisionen har mot bakgrund av sin genomföra riskanalys beslutat att granska kommunstyrelsens effektiviseringsarbete.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och ledning av effektiviseringsarbetet. Följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Finns en tydligt uttalad målbild för effektiviseringsarbetet och vid genomförande av effektiviseringsåtgärder?
- ▶ Genomförs analyser och kartläggningar avseende effektiviseringspotential?
 - Finns långsiktiga ekonomiska prognoser och analyser?
 - Tas risk- och konsekvensanalyser fram i samband med effektiviseringsåtgärder?

- ▶ Genomförs jämförelser¹ med andra kommuner eller motsvarande, avseende verksamheternas effektivitet i tillräcklig utsträckning?
- ▶ Är uppföljning och utvärdering av åtgärder som syftar till att effektivisera verksamheten tillräcklig?

2.3. Genomförande

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen. För att bedöma om kommunstyrelsens övergripande styrning och ledning är ändamålsenlig har vi inkluderat arbetet i fem olika nämnder:

- ▶ Individ- och familjeomsorgsnämnden, funktionsstödsnämnden samt äldrenämnden med gemensam socialförvaltning och ekonomichef.
- ▶ Barn- och utbildningsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden med gemensam utbildningsförvaltning och ekonomichef.

Granskningen har skett genom intervjuer med stadsdirektör, ekonomidirektör, budgetchef, ekonomichef på socialförvaltningen, ekonomichef på utbildningsförvaltningen, ekonom på stadskontoret samt kommunstyrelsens presidium. En fullständig källförteckning över intervjuade funktioner finns i avsnitt 7.

Dokumentstudier har bland annat omfattat budgetunderlag och anvisningar inför budget, styrdokument gällande budgetprocessen samt årsredovisning, delårsrapporter samt månadsrapporter. Därtill har kommunstyrelsens och de fem nämndernas protokoll för perioden januari - oktober 2024 granskats. En fullständig källförteckning över dokumentation finns i avsnitt 7.

Granskningen har genomförts mellan maj och november 2024 och är avgränsad till kommunstyrelsen. Samtliga intervjuade har getts möjlighet att sakgranska rapporten.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från nedan revisionskriterier, läs mer i bilaga 1.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Kommunfullmäktiges styrmodell
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Ekonomistyrningsverket: Stöd för effektivisering (ESV 2019:29)
- ▶ Välfärdsekonomernas handbok för effektivisering (2021)

¹ Effektivitetsjämförelser och benchmarking via för verksamheten relevanta källor så som Kolada eller branschorganisationer.

2.5. Begreppsdefinition och avgränsning

Enligt Ekonomistyrningsverket (2019:29) avser effektivitet relationen mellan resultat, kvalitet och de resurser som används i en verksamhet. Ju mindre resurser som krävs för att nå uppsatt resultat och kvalitet desto mer effektiv är verksamheten. Ju bättre resultat och kvalitet som kan fås för givna resurser, desto mer effektiv är verksamheten. Effektivisering behöver enligt ESV som regel mätas som en förändring över tid.

Denna granskning utgår främst från de beslutade effektiviseringar som anges i kommunfullmäktiges verksamhets- och investeringsplan för 2024 och effektiviseringar som identifierats inom ramen för budgetarbetet.

3. Nuläge och börläge

I detta avsnitt besvaras den första revisionsfrågan om det finns en tydligt uttalad målbild för effektiviseringsarbetet och vid genomförande av effektiviseringsåtgärder. Vi svarar också på den andra revisionsfrågan om huruvida analyser och kartläggningar avseende effektiviseringspotential genomförs. Vi besvarar detta genom att redogöra för kommunens styrmodell, den specifika budgetprocessen 2024 samt redogör för den långsiktiga ekonomiska prognosen.

3.1. Kommunens gemensamma styrmodell

Kommunfullmäktige fastställde i juni 2021 den gemensamma styrmodellen för kommunen. Styrmodellen består av:

- ▶ *Kvalitetsstyrning*: att styra och följa upp grunduppdraget
- ▶ *Målstyrning*: utveckling och förändringar
- ▶ *Ekonomistyrning*: att kommunens skatteintäkter används på ett effektivt sätt

Styrmodellen anger att ovan tre delar tillsammans med intern kontroll utgör grunden för att styra, leda, planera och följa upp kommunens verksamhet. Tre viktiga principer för styrningen är att den ska vara tillitsbaserad, ha fokus på medborgares behov och vara långsiktigt hållbar. Styrningen kvalitetssäkras genom dialog vilket sker mellan olika nivåer i organisationen.

Kommunfullmäktige har tre finansiella mål

Kommunfullmäktige har för mandatperioden beslutat om tre finansiella mål för god ekonomisk hushållning:

1. Resultatnivån ska uppgå till lägst 2 procent av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag i genomsnitt under en treårsperiod.
2. Kommunens låneskuld för den skattefinansierade verksamheten kan uppgå till maximalt 1 270 mnkr under 2024-2026.²
3. Kommunen soliditet, andelen tillgångar som finansierats med eget kapital, ska uppgå till minst 50 procent.

I rapporten återkommer vi framförallt till det första målet om kommunens resultatnivå.

² Målet utgår från ett tidigare mål om 800 mnkr uppräknat med ökningen av antalet invånare och bedömd ökning av konsumentprisindex (KPI).

Grunduppdraget styrs genom kvalitet, mål och ekonomi

Nämndernas grunduppdrag formas av kommunfullmäktiges styrdokument så som reglementen, Vision 2030³ och mandatperiodens kommunprogram⁴. En önskad kvalitetsnivå i grunduppdraget säkerställs genom kvalitetsstyrning. En god kvalitet innebär ett ansvar för resultaten mot medborgaren, en god ekonomi och goda förutsättningar för medarbetare. Alla nämnder ska ha ett systematiskt kvalitetsarbete vilket innebär att planera, följa upp och förbättra verksamheten. Det är grundläggande för alla verksamheter att ständigt utveckla och förbättra den service och de tjänster man ansvarar för.

Ekonomistyrningen handlar enligt styrmodellen om att utifrån tillgängliga resurser och god ekonomisk hushållning fördela resurser mellan kommunens verksamheter. För att uppnå en god ekonomisk hushållning ska det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Intern kontroll bidrar till att verksamheten genomförs ändamålsenligt, kostnadseffektivt och enligt gällande lagstiftning och regler.

3.2. Budgetprocessen inför VIP 2024-2026

Utöver nämndernas grunduppdrag är budgetprocessen central för kommunens styrning enligt styrmodellen. Den kommunövergripande budgeten benämns som verksamhets- och investeringsplan (VIP) och avser budget för året, en ekonomisk plan för nästkommande två år samt en fem-årig investeringsplan. Beredningen av VIP har förenklats i illustrationen nedan:



Källa 1. Nämndernas förslag och utgångsläge för fortsatt beredning av VIP 2024-2026, arbetsmaterial

Förplanering leds av stadskontoret

Styrmodellen anger att förplaneringen leds och samordnas av stadskontoret. Syftet är att bygga en gemensam bild av nuläget och vad som kommer att påverka utvecklingen framöver. Förplaneringen består av en kommungemensam trend- och omvärldsanalys, befolkningsprognos för kommande år, nämndernas rapportering om resultat och kvalitet samt en beskrivning av den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Den kommungemensamma trend- och omvärldsanalysen tas fram av stadskontorets ekonomiavdelning och presenterades bland annat i augusti 2023 samt i budgetberedning i oktober 2023. I augusti presenterades samhällsekonomiska

³ Vision 2030 för Jönköpings kommun, fastställt av kommunfullmäktige 2018-02-22 § 41

⁴ Kommunprogram för mandatperioden 2023-2026, fastställt av kommunfullmäktige 2023-05-04 § 87

förutsättningar och kommunsektorns ekonomiska läge utifrån SKR:s prognos för 2024-2026 samt prognoser för skatteunderlagets utveckling. Kommunens befolkningsprognos avser en prognos för kommande fyraårsperiod med utblick mot tio år. I oktobers budgetberedning inkluderades SKR:s Ekonomirapport⁵, regeringens budgetproposition inför 2024 som bland annat innefattade generella och riktade statsbidrag samt skatteunderlagsprognos. Ekonomiavdelningen inkluderade även en genomgång av centrala medel och förslagen för varje nämnd. Centrala medel är exempelvis lönepott, en konjunkturpott samt drift- och kapitalkostnadspott.

Uppstartsmöte och första dialog i budgetprocessen

I februari 2023 hölls ett uppstartsmöte för beredning av VIP 2024-2026. Enligt inbjudan medverkade följande funktioner:

- ▶ Ordförande och förste vice ordförande i samtliga nämnder
- ▶ Ledningsutskottets majoritet
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Förvaltningschefer
- ▶ Ekonomichefer
- ▶ Gruppledare Samverkan för Jönköping

Syftet med uppstartsdagen är att de medverkande ska få en gemensam bild av kommunens nuläge och förutsättningar inför kommande VIP-arbete.

I februari och mars 2023 bjöd budgetberedningen in till VIP-dialoger med nämnderna (ordförande och förste vice ordförande, förvaltningschef och ekonomichef) för analys av det aktuella läget samt utvecklingen framåt. Särskilt fokus avsåg sådant som på ett betydande sätt påverkar nämndens verksamhet. Dialogerna ger underlag till fortsatt beredning av VIP. Vi har tagit del av de frågeställningar som skickades ut inför dialogerna. Samtliga nämnder fick frågor utifrån följande frågeområden:

- ▶ Budget i balans
- ▶ Hållbarhetsprogrammet
- ▶ Distansarbete
- ▶ Investeringar

Under punkten budget i balans fick nämnderna svara på hur den ekonomiska bedömningen ser ut framåt och vilka riskmoment nämnderna identifierat kopplat till detta. Därtill fick nämnderna specifika frågor om sin verksamhet. I intervjuer framhålls att budgetdialogerna är ett viktigt verktyg för kommunstyrelsens möjligheter att inhämta information om verksamheterna och för att diskutera utmaningar.

⁵ Ekonomirapporten belyser kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar samt den förväntade samhällsekonomiska utvecklingen på några års sikt och publiceras två gånger per år.

I april beslutar fullmäktige om preliminära ramar

Kommunfullmäktiges preliminära rambeslut i april utgår från den senast gällande VIP:en samt beslutade finansiella målsättningar. Vid sakkontroll förtydligas att det preliminära rambeslutet även utgår från SKR:s senaste skatteunderlagsprognos och befolkningsprognos. Rambeslutet innehåller budgetförändringar likväl som uttalade effektiviseringar och är beräknad för att nå fullmäktiges mål gällande resultatnivå.

Utifrån kommunfullmäktiges preliminära rambeslut fortsätter nämnderna sin beredning av förslag till VIP. I de preliminära ramar och anvisningar som presenterades i april 2023 finns utöver budgetförändringar också ett förslag om effektiviseringar/kostnadsminskningar med totalt 84,8 mnkr vilket motsvarar 0,95 procent av den totala ramen. Det fanns två typer av undantag:

- ▶ *Ingen effektivisering:* kommunrevision, valnämnd, överförmyndarnämnd, individ- och familjeomsorgsnämnd, bostadsanpassningsbidrag, elevhälsa, arbetsmarknadsanslag samt kostnader för politisk verksamhet.
- ▶ *Effektivisering 0,75 procent:* grundskola, anpassad skolform och kostverksamhet barn- och utbildningsnämnden

Övriga nämnder har fått en effektivisering om 1,5 procent av sin nettoram.

Intervjuade uppger att effektiviseringskrav tidigare år har tilldelats samtliga nämnder utifrån en jämn fördelning. Detta uppges vara en förbättring att det numera sker en mer utvecklad avvägning kring vilka verksamheter som ska beröras och inte.

I anvisningarna till det preliminära rambeslutet framgår att nämnderna ska rapportera sitt förslag för fortsatt beredning i kommunens systemstöd (Stratsys). I den gemensamma innehållsförteckningen ingår "*budgetförändringar och effektiviseringar jämfört med 2023*" samt "*beskrivning av budgetförändringar och effektiviseringar jämfört med 2023*". Anvisningarna anger att nämnderna ska kommentera budgetförändringar och effektiviseringar med ett belopp och kommentera både ur ett ekonomiskt perspektiv och ur ett verksamhetsperspektiv. Det anges vidare att det är viktigt att de effektiviseringar som föreslås kommer att uppnås. I övrigt framgår inte hur det ska kommenteras eller vilka avvägningar som ska göras.

Nämnderna lämnar förslag till VIP i juni månad

I nämndernas förslag till VIP 2024-2026 finns en verksamhetsöversikt per nämnd. Respektive nämnd har i en tabell listat sina effektiviseringsåtgärder för att nå den föreslagna effektiviseringen om 84,8 mnkr.

Som nämnts ovan ska effektiviseringarna kommenteras ur ett ekonomiskt perspektiv och ur ett verksamhetsperspektiv i Stratsys. Vår genomgång av nämndernas verksamhetsöversikt visar att det finns en stor variation i hur nämnderna kommenterar effektiviseringarna. Det varierar mellan kortfattade beskrivningar av generella effektiviseringar till mer detaljerade förslag på effektiviseringsåtgärder med längre beskrivningar om konsekvenser för verksamheten.

I intervju beskrivs att nämnderna upplevs vara olika tydliga i vilka effektiviseringsåtgärder som ska vidtas och vilka konsekvenser det får. Det beskrivs vara en del av en tillitsbaserad styrning att nämnderna redovisar enligt sina behov och att eventuella otydligheter lyfts i budgetprocessens andra dialog.

Under hösten sker ytterligare dialog och i november beslutas VIP

Intervjupersoner framhåller dialogen som viktig för att kunna följa upp eventuella otydligheter i nämndernas underlag och för att kunna diskutera hur en effektivisering har räknats fram eller diskutera potentiella konsekvenser av förslag på effektiviseringar.

Fullmäktige beslutar om VIP i november. I den politiska budgetskrivelsen inför 2024 framgår att bedömningar avseende budgetförändringar och effektiviseringar har utgått från de behov och utmaningarna som nämnderna har beskrivit i budgetdialogerna. Verksamheternas historiska resultat, uppgifter från R9/R12-kommunerna samt Kolada har beaktats (vi återkommer till detta i avsnitt 4).

I den fastställda VIP:en minskade effektiviseringskravet från 84,8 mnkr till 59,2 mnkr med bakgrund av att prognosen inför 2024 hade förbättrats. I tabellen nedan har vi sammanställt de sex nämnder som har fått beslutade effektiviseringskrav i VIP 2024-2026 och de åtgärder respektive nämnd har presenterat. För att förtydliga nämndernas åtgärder har vi för vissa åtgärder förtydligat med information från nämndernas förslag till VIP. Detta avser exempelvis utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens, äldre- och funktionsstödsnämndens och funktionsstödsnämndens åtgärder.

Effektivisering i VIP 2024-2026 (mnkr)	Budget 2024	Plan 2025
Kommunstyrelsen		
Obemannad reception Rådhuset	-0,4	-0,4
Intäktsförstärkning finansavdelning	-0,2	-0,2
Uppsägning av leasingavtal	-0,5	-0,5
Minskade tryckkostnader	-0,1	-0,1
Försäljning av allmänna samlingslokaler	-0,3	-0,3
Mer effektiv lokalanvändning	-0,6	-0,6
Minskade inköp	-0,2	-0,2
Minskad personalbudget	-1,3	-1,3
Minskat stöd Nyföretagarcentrum	-0,2	-0,2
Nedläggning personaltidning	-0,2	-0,2
Minskade konsulttjänster digitaliseringsavdelning	-0,7	-0,7
Summa	-4,7	-4,7
Barn- och utbildningsnämnd		
Förvaltningsövergripande, vakansavdrag	-4,1	-4,1
Paus av nya insatser professionsprogram	-6,0	-6,0
Summa	-10,1	-10,1
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd		
Reducering av elevbidrag gymnasieskola	-1,3	-1,3
Reducering av elevbidrag vuxenutbildning	-3,0	-3,0
Reducering av elevbidrag anpassad gymnasieskola	-0,4	-0,4
Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	-4,0	-4,0
Förvaltningsövergripande verksamhet	-0,6	-0,6
Summa	-9,3	-9,3
Kultur- och fritidsnämnd		
Intäktsökning bad/friskvård	-0,3	-0,3
Kostnadsanpassning av anläggningsdrift/underhåll	-0,9	-0,9

Intäktsökning hyror	-1,0	-1,0
Minskade utvecklingsinsatser	-0,3	-0,3
Summa	-2,5	-2,5
Äldrenämnd		
Bättre nyttjande platser särskilda boenden	-5,0	-10,0
Egna evakueringsbostäder	0,0	-3,2
Prestationsbaserat statsbidrag erhållit 2023	-13,2	0,0
Minskad utökning av sjuksköterskor, hälso- och sjukvård	-4,6	-4,6
Summa	-22,8	-17,8
Funktionsstödsnämnd		
Effektiv bemanningsplanering	-1,5	-1,5
Inflyttning korttidshem framflyttad	-2,5	0,0
Lagändring personlig assistans, fler får ersättning från Försäkringskassan	-3,0	-3,0
Nyttjande av temporärt statsbidrag	-0,5	0,0
Övriga effektiviseringar	-2,3	-5,3
Summa	-9,8	-9,8
TOTALSUMMA	59,2	54,2

Källa 2. Nämndernas förslag till VIP samt VIP för 2024-2026 med budget för 2024

Utöver de 54,2 mnkr som är inlagda i planen för 2025 finns i fullmäktiges VIP 2024-2026 en ofördelad kostandseffektivisering alternativt intäktsökning på 100 mnkr för 2026. Vid tiden för denna granskning har VIP för 2025 inte beslutats.

Efter kommunfullmäktiges fastställda VIP beslutar nämnderna om en verksamhetsplan med mål och budget. I detta arbete ska nämndens kvalitetsrapport vara en utgångspunkt, i vilken slutsatser om nämndens kvalitet och förslag på åtgärder för att utveckla och förbättra kvalitén i grunduppdraget ska framgå.

Nämndernas arbete för att identifiera effektiviseringsåtgärder

I intervjuer beskriver nämndernas verksamheter i stora delar ett liknande arbetssätt för hur potentiella åtgärder för att möta effektiviseringskraven arbetas fram. Arbetssättet utgår från dialoger inom nämndernas olika verksamhetsområden som kan ge förslag på potentiella effektiviseringsåtgärder inom sitt område. Därefter är det förvaltningarnas ledningsgrupper som tar fram förslag på effektiviseringsåtgärder i samband med beredning av nämndernas förslag till VIP. Intervjupersoner beskriver att ledningsgrupperna för diskussioner om hur effektiviseringsåtgärder kan genomföras utan att påverka kärnverksamhet i för hög utsträckning. Efter att VIP är fastställd menar intervjupersoner att de verksamhetsområden som berörs av effektiviseringsåtgärderna arbetar med åtgärderna inom ordinarie arbete varpå ansvaret för genomförande överlämnas till respektive ansvarig.

Fullmäktige beslutar om särskilda uppdrag

Av styrmodellen framgår att kommunfullmäktige också kan fastställa särskilda uppdrag till nämnderna i samband med beslut om verksamhets- och investeringsplan. I VIP 2024-2026 har totalt 20 särskilda uppdrag delats ut till nämnderna. Fullmäktige kan även besluta om särskilda uppdrag vid andra sammanträden. Nämnderna kan besluta om särskilda uppdrag till respektive

förvaltning. I VIP 2024-2026 gav kommunfullmäktige exempelvis följande särskilda uppdrag:

- ▶ Barn- och utbildningsnämnden ges i uppdrag att noga följa utvecklingen för att bedöma behovet av platser för kvälls-, natt- och helgomsorg samt ha beredskap för att tillskapa ytterligare platser vid behov.
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i samverkan med barn- och utbildningsnämnden ges i uppdrag att genomföra en översyn av kostverksamheten inom gymnasieskolan, med en analys av för- och nackdelar med en gemensam kostorganisation.
- ▶ Äldrenämnden ges i uppdrag att ta fram förslag för en framtida lösning för distribution av matkorgar inom hemtjänsten samt behov av investeringar i tillagningskök.
- ▶ Funktionsstödsnämnden ges i uppdrag att pröva möjligheterna att utforma enskilda boendeformer som är ekonomiskt långsiktigt hållbara samt tillgodose målgruppens behov.

Intervjupersoner framhåller att de särskilda uppdragen är en del i att utveckla verksamhetens kvalitet vilket även kan innebära att effektivisera verksamheten.

3.3. Långsiktig ekonomisk prognos och analys

Enligt kommunens gemensamma styrmodell ska det i början av varje ny mandatperiod genomföras en beräkning och rapport som syftar till att beskriva de ekonomiska förutsättningarna för kommunen i ett 10-årigt perspektiv. Rapporten ska ses som ett underlag för diskussioner rörande prioriteringar, ambitioner och konsekvenser för verksamhet och investeringar. Styrmodellen anger också att nämnderna på motsvarande sätt kan göra planering på längre sikt än 3-årsperspektivet i budgeten för att underlätta strategiska inriktningsbeslut.

I intervjuer beskrivs delade bilder av huruvida kommunen har ett tillräckligt långsiktigt perspektiv i den ekonomiska planeringen. Driftbudgetens 3-åriga perspektiv och investeringsbudgetens 5-åriga perspektiv beskrivs av vissa tillföra ett tillräckligt långsiktigt perspektiv tillsammans med den långsiktiga prognosen. Andra menar att det inte är en tillräcklig långsiktighet och efterfrågar mer fokus på det långsiktiga perspektivet.

Den senaste långsiktiga prognosen togs fram av stadskontoret 2020 och beskriver utvecklingen av kommunens kostnader och intäkter fram till år 2030. I rapporten konstateras att de demografiska förändringarna i perioden medför ett kraftigt kostnadstryck. Trots en ökning av skatteintäkter täcker det inte fullt ut den prognosticerade kostnadsökningen samt att kommunen kommer behöva betala en betydligt högre avgift i kostnadsutjämningen. Enligt rapporten indikerar detta att det finansiella målet om ett resultat om 2 procent av skatter och generella statsbidrag under 2020 talet utan ytterligare effektiviseringsåtgärder blir svår att nå. Lika så konstateras att ett försämrat resultat tillsammans med ett kvarstående stort investeringsbehov innebär en risk för ökad utsträckning av lånefinansiering av investeringar. Det framgår inte tydligt i underlag eller i intervjuer hur resultatet från den långsiktiga prognosen har använts i planeringen av ekonomin.

I intervju framgår att en ny långsiktig prognos är under framtagande och ska färdigställas under hösten 2024.

Kommunen tar fram en årlig befolkningsprognos

Kommunens årliga befolkningsprognos är ett av underlagen som ingår i budgetprocessens förplanering. Prognosen uppges vara särskilt viktig för planering av behov avseende barnomsorg, skola och äldreomsorg. Stadskontoret redovisar den prognosticerade befolkningsutvecklingen fram till och med år 2030 uppdelat i olika åldersklasser kopplat till kommunens verksamheter. Exempelvis barn i förskoleålder, personer i arbetsför ålder, barn i grundskoleålder osv.

I VIP 2024-2026 framgår exempelvis att barn- och utbildningsnämndens demografiska tillskott minskar framöver med anledning av att prognosen visar på att det kommer att födas färre barn de närmaste åren. Detta påverkar även lokaler och nybyggnation där planerade förskolor i investeringsplanen har flyttats fram eller tagits bort. Lika så framgår av VIP 2024-2026 att funktionsstödsnämnden sedan 2023 har en demografimodell vilket bygger på befolkningsutveckling och att nämnden till följd av detta tillförs ca 17 miljoner kronor mellan 2024-2026. Vid sakkontroll förtydligas att äldreområdet under motsvarande period tillförs 112,5 mnkr.

Av intervjuer framgår att befolkningsprognoser är ett avgörande underlag i den långsiktiga planeringen för barn- och utbildningsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Behovet av träffsäkra prognoser beskrivs i intervjuer vara särskilt viktigt med anledning av vikande födelsetal.

Socialförvaltningens långsiktiga planering

Av intervju framgår att funktionsstödsnämnden och äldreområdet gemensamma socialförvaltning tar fram utblicksrapporter vartannat år för respektive nämnd (detta inkluderar även individ- och familjeomsorgsnämnden). Vid sammanträdet i maj 2024 tog äldreområdet del av "Utblick 2035 - äldreområdet". Enligt utblicksrapporten är syftet att utgöra ett planerings- och diskussionsunderlag för förvaltningen och nämnden. Utblicksrapporterna kan ha olika fokus, 2024 års rapport lade fokus på framtida behov av äldreboenden. Enligt rapporten beräknas ökningen av befolkningen som är 85 år och äldre öka med 56 procent mellan 2023 och 2035. Rapportens slutsatser är bland annat att:

- ▶ Den demografiska utvecklingen utmanar samhället på flera sätt.
- ▶ En allvarlig konsekvens rör kompetensförsörjning där det redan idag finns brister gällande antalet undersköterskor. För fem år sedan var 1 av 5 tillsvidareanställda utbildad, idag saknar 2 av 5 relevant utbildning.
- ▶ Behovet av äldreboenden i framtiden kräver långsiktig planering och innefattar även modernisering av befintliga boenden. Under 2023 evakuerades boenden vid fyra tillfällen relaterat till brister i fastigheten.

Liknande underlag finns inte för barn- och utbildningsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens verksamheter.

3.4. Risk- och konsekvensanalyser

Vi har tidigare i rapporten beskrivit att anvisningarna till budgetprocessen 2024 anger att nämnderna ska kommentera preliminära budgetförändringar och effektiviseringar ur både ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv (s. 9). Utöver detta finns ingen skrivelse i anvisningarna eller i den kommungemensamma styrmodellen kring huruvida risk- och konsekvensanalyser ska tas fram i samband med effektiviseringsåtgärder.

Av intervjuer framgår att risk- och konsekvensanalyser görs avseende arbetsmiljö i enlighet med Arbetsmiljöverkets föreskrifter.⁶ I intervjuer framgår också att nedskärningar av personal är en åtgärd som diskuterats och kan komma att bli aktuell framöver. Intervjupersoner beskriver att det utöver detta inte tas fram risk- och konsekvensanalyser utöver de konsekvensbeskrivningar som skrivs inom ramen för beredning av nämndernas förslag till VIP. En anledning beskrivs vara att nämndernas effektiviseringskrav i relation till deras totala ramar är låga.

3.5. Delbedömning

Vi bedömer att det inom ramen för styrmodellen och budgetprocessen specifikt sker en form av analys avseende effektiviseringspotential i verksamheterna. I granskningen beskrivs olika moment där nämnderna får redogöra för sina möjligheter att genomföra kostnadseffektiviseringar inom sina verksamheter. Det är därtill positivt att det i återkommande dialoger finns möjligheter att utveckla dessa resonemang som en del av budgetprocessen.

I granskningen framkommer att nämnderna ska beskriva ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser avseende de effektiviseringskrav som tilldelas i budgeten. Vi bedömer att dessa underlag kan utvecklas och att kommunstyrelsen bör ställa högre krav på nämnderna vad avser risk- och konsekvensbeskrivningar vid effektiviseringskrav. Kommunstyrelsen bör säkerställa att det tydligt framgår förväntade effekter och risker som en del i arbetat med att kartlägga effektiviseringspotential i verksamheterna. Vi menar att det exempelvis bör framgå vad som är en åtgärd för att uppnå ökad effektivitet och vad som i praktiken är en besparing till följd av minskad tilldelning eller ökade kostnader. Därtill bör fokus ligga på att de största riskerna och effekterna presenteras inför beslut om effektiviseringar. Vi noterar att ett antal av de beslutade effektiviseringarna är mycket små i förhållande till nämndernas ramar men helheten uppgår under år 2024 till ca 59 mnkr varpå det är angeläget att det finns ett fullgott beslutsunderlag i grunden. Detta bör i sin tur utgöra en utgångspunkt för uppföljning av effektiviseringsåtgärder (se avsnitt 5).

Målbilden för de effektiviseringar som lyfts i granskningen är tydlig i form av att det avser kostnadseffektiviseringar i syfte att nämnderna ska kunna hålla sig inom given

⁶ Enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) ska riskbedömningar göras i samband med förändringar av verksamheten som inte utgör en del av den dagliga verksamhet. Exempelvis vid förändringar av personal, arbetsmetoder eller arbetstider eller vid om- och nybyggnationer.

budgettram. Och därmed i förlängningen att fullmäktiges resultatmål kan uppnås för ett givet budgetår.

Vi noterar vidare att de enskilda kostnadseffektiviseringar som är uttalade är kortsiktiga och begränsade till kommande budgetår och i viss utsträckning planperioden. Det finns dock ingen aktuell långsiktig ekonomisk analys som beaktar kommunens ekonomiska förutsättningar och effektiviseringsbehov på lång sikt. En sådan analys bidrar till att belysa effektiviseringsbehov dels på övergripande nivå, dels en prognos avseende särskilda verksamheters förutsättningar. Detta menar vi utgör en viktig del i kommunstyrelsens ansvar enligt kommunallagen att följa utveckling och särskilda frågor med inverkan på kommunens ekonomi. Jönköping liksom andra kommuner behöver möta förändringar som den demografiska utvecklingen pekar mot och den omställningen kräver tid.

Det bedöms därför vara positivt att en sådan analys är under framtagande. Vi bedömer att en sådan analys bör ligga till grund för strategiska avväganden gällande effektiviseringar på lång sikt. Därtill bör det i sådana planer också tydliggöras vilka risker för verksamhetens kvalitet som effektiviseringar kan antas medföra.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att risker och effekter utreds vid beslut om effektiviseringar.
- ▶ Med grund i den långsiktiga finansiella analysen utarbeta en strategisk plan för att möta effektiviseringsbehovet.

4. Jämförelser av verksamheten

I detta avsnitt besvarar vi revisionsfrågan om det genomförs jämförelser med andra kommuner eller motsvarande avseende verksamheternas effektivitet i tillräcklig utsträckning. Vi behandlar kommunens nätverk, kvalitetsrapporter, verksamhetsberättelser och superkommunrapporten⁷.

4.1. Resultatnätverk R12

Jönköpings kommun ingår i det så kallade R12-nätverket⁸ (Eskilstuna, Gävle, Linköping, Norrköping, Södertälje, Uppsala, Västerås, Örebro, Helsingborg, Lund, Umeå). Följande nätverk knutna till kommunernas ekonomiavdelningar finns:

- ▶ Ekonomichefsnätverk med en deltagare per kommun
- ▶ Budgetnätverk med 1-2 deltagare per kommun
- ▶ Redovisningsnätverk med 1-2 deltagare per kommun
- ▶ Investeringsnätverk med 1-2 deltagare per kommun

Nätverken träffas två gånger per termin. Syftet är att utbyta erfarenheter, goda exempel och diskutera aktuella frågeställningar. Därtill deltar kommunen i SKRs nationella kvalitetsnätverk.

I Koladas verktyg Jämföraren kan samtliga indikatorer jämföras mot R12-nätverket. R12 används för att följa och jämföra utvecklingen i 12 ungefär lika stora kommuner.

I intervjuer framhålls vikten av att jämföra kommunens verksamheter med R12-nätverket. Beroende på vilken typ av verksamhet det är lyfts också vikten av att bedöma om det är R12-nätverket som är rätt grupp av kommuner att jämföra mot eller om andra jämförelser bör göras. Som exempel lyfts att jämföra mot kommuner med liknande socioekonomisk struktur.

4.2. Kvalitetsrapport och verksamhetsberättelse

Enligt kommunens styrmodell ska verksamhetens kvalitet analyseras i en årlig kvalitetsrapport och verksamhetsberättelse till nämnd eller styrelse. Kvalitetsrapporten beskrivs vara ett viktigt underlag i budgetprocessen. Kommunstyrelsen tar inte del av nämndernas kvalitetsrapporter.

Samtliga kvalitetsrapporter inleder med att beskriva rapportens syfte vilket är att lyfta fram de slutsatser som verksamheterna har gjort av kvalitén inom nämndens grunduppdrag. Rapporterna syftar inte till att vara en heltäckande beskrivning av nämndernas verksamheter.

⁷ Årets Superkommun utses av Dagens Samhälle. Jönköping kommun vann utmärkelsen 2022 och var finalist både 2023 och 2024.

⁸ R9-nätverket som 2023 utökades till R12 med Helsingborg, Lund och Umeå.

Vår genomgång av kvalitetsrapporterna för de fem nämnder som inkluderats i granskningen visar att det enbart är barn- och utbildningsnämnden som i sin kvalitetsrapport gör jämförelser mot andra kommuner. I analysen av kvalitetsfaktorer sker jämförelser mot större städer och riket avseende andel förskollärare med legitimation, gruppstorlekar samt antal barn/personal i förskolan.

Nämndernas verksamhetsberättelser

I nämndernas årliga verksamhetsberättelser redovisas årets verksamhet, väsentliga personalförhållanden, ekonomi inklusive budgetförändringar, intern kontroll, uppföljning av uppdrag samt redovisning av mål och kvalitetsfaktorer. I kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2023 görs enbart en jämförelse mot andra kommuner vilket avser lönebildning.

Funktionsstödsnämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden samt äldre- och vårdnämnden jämför i sina verksamhetsberättelser från 2023 effektivitet i sina verksamheter genom att jämföra nettokostnad med R9-nätverket för respektive verksamhet. Individ- och familjeomsorgsnämnden och äldre- och vårdnämnden gör även jämförelser mot R9-nätverket avseende resultatet i 2022 års brukarundersökning.

Barn- och utbildningsnämnden gör inga jämförelser mot R9/R12-nätverket i sin verksamhetsberättelse. De jämförelser som tidigare beskrevs avseende nämndens kvalitetsrapport redovisas dock också i verksamhetsberättelsen, vilket avser jämförelse mot riket. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden gör inga jämförelser mot R9/R12-nätverket och inga övriga jämförelser.

En årlig sammanställning av mätvärden

Ekonomiavdelningen på stadskontoret har 2022 och 2023 gjort en årlig sammanställning av mätvärden för årets superkommun. I 2023 års rapport ingår 106 mätvärden hämtade från i huvudsak Kolada. Mätvärdena är grupperade efter följande kategorier:

- ▶ Ekonomi och demografi
- ▶ Näringsliv och arbetsmarknad
- ▶ Skola
- ▶ Vård och omsorg
- ▶ Kultur och fritid
- ▶ God samhällsutveckling
- ▶ Hållbar konsumtion
- ▶ Hållbara samhällen
- ▶ Hälsa och välbefinnande
- ▶ Inkluderande samhällen
- ▶ Jämställdhet
- ▶ Klimat och miljö

Mätvärdena avser perioden 2015-2023 och kommunen jämförs med utfallet för med 23 kommuner som ingår i kommungruppen större stad, där bland annat kommunerna i R12-nätverket ingår. Vidare rapporteras hur trenden utvecklas (försämring, stabil, förbättring) i kommunen samt en jämförelse i förhållande till kommungruppen större stad (bättre eller sämre).

Utfallet för 2023 visar på att Jönköping står sig väl i jämförelse med kommungruppen och har ett bättre utfall i sju av kategorierna och ett sämre utfall i tre av kategorierna. Resterande två kategorier har ett likartat utfall i jämförelse med kommungruppen. Till varje kategori finns en översiktlig kommentar.

De tre kategorier som visade ett sämre utfall är hållbar konsumtion, jämställdhet samt klimat och miljö. Det handlar exempelvis om hur kommunen handlar med ekologiska livsmedel, andelen heltidsarbetande i kommunorganisationen och att utsläppen av växthusgaser ökat.

4.3. Delbedömning

Granskningen visar att det i viss utsträckning sker jämförelse med andra kommuner för vissa nyckeltal. Det finns exempel på jämförelser i kvalitetsrapporter, verksamhetsberättelser och en sammanställning över nyckeltal på kommunövergripande nivå. Vi bedömer dock att det bör tas fram en mer utvecklad analys kopplat till de jämförande nyckeltalen. Genom en fördjupad analys kan förklaringar till eventuella skillnader och variationer belysas. I de jämförelser som tas fram idag saknas i stort den typen av analys. Enligt kommunens styrmodell ska verksamheterna inom ramen för sitt systematiska kvalitetsarbete följa upp och förbättra verksamheten och verka för ständig utveckling. Vi bedömer att jämförande och fördjupade nyckeltalsanalyser kan vara ett viktigt verktyg i kvalitetsarbetet och ett sätt att följa effektivitet över tid.

Det finns upparbetade strukturer (ovan nämnda kvalitetsrapporter och verksamhetsberättelser) men dessa varierar i innehåll och analys, samt att det inte tas fram en kommunövergripande kvalitetsrapport. För att kommunstyrelsen på ett bättre sätt ska kunna följa och jämföra effektiviteten bedömer vi att det bör tas fram fördjupade nyckeltalsanalyser på kommunövergripande nivå.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ På kommunövergripande nivå genomföra fördjupade nyckeltalsanalyser avseende verksamheternas effektivitet.

5. Uppföljning och utvärdering

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågan om uppföljning och utvärdering av effektiviseringsåtgärder som syftar till att effektivisera verksamheten är tillräcklig.

5.1. Uppföljning enligt styrmodellen

Stadskontoret har i januari 2024 tagit fram tidplan och anvisningar för månadsrapporter gällande 2024. Det framgår att fördjupade månadsrapporter ska göras i februari, april, augusti och oktober. Enklare månadsrapporter ska göras för mars, maj, september och november. Vidare finns angivna innehållsförteckningar samt anvisningar till rubrikerna i stadskontorets anvisningar.

De förenklade månadsrapporterna ska innehålla driftbudget, det ekonomiska läget, åtgärdsplaner för de nämnder som prognostiserar ett underskott samt investeringar. De fördjupade månadsrapporterna ska innehålla nämndens grunduppdrag, mål och ekonomi. I detta ingår att de särskilda uppdragen ska statusmarkeras och kommenteras. Lika så ska budgetförändringar och effektiviseringar följas upp och kommenteras både ur ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

Kommunstyrelsen tar inte del av nämndernas enklare månadsrapporter men tar del av nämndernas fördjupade månadsrapporter per februari, april och augusti.

Kommunstyrelsen och nämnderna följer upp effektiviseringar i månadsrapporter

Granskningen av kommunstyrelsens protokoll visar att kommunstyrelsen inte har behandlat enklare månadsrapporterna per mars, maj och september. Fördjupade månadsrapporter per februari, april och augusti har behandlats.

I de fördjupade rapporterna finns en tabell över budgetförändringar och effektiviseringar. För respektive punkt finns en kommentar samt beslutad budget. I uppföljningen framgår dock inte utfall eller prognos. Det finns få skillnader i kommentarerna i augustis jämfört med februaris månadsrapport.

I kommunstyrelsens månadsrapporter redovisas även nämndernas fördjupade månadsrapporter i tabellform likt kommunstyrelsens egna budgetförändringar och effektiviseringar. Utöver tabellerna som listar budgetförändringar och effektiviseringar finns ingen ytterligare uppföljning av effektiviseringsåtgärderna i kommunstyrelsens månadsrapporter.

Funktionsstödsnämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden samt äldre- och funktionsnämnden har beslutat om samtliga enklare och fördjupade månadsrapporter. Månadsrapporterna innehåller de rubriker och delar som stadskontorets anvisningar anger.

Nämnderna redovisar respektive budgetförändring och effektivisering i en tabell likt kommunstyrelsens. I nämndernas tabeller redovisas även utfallet för respektive budgetförändring och effektivisering. Det går inte av uppföljning att utläsa om effektiviseringen är genomförd och fått effekt eller ej.

Uppföljningen i de fördjupade månadsrapporterna är i stort identisk i februari som i augusti. Det avser såväl nämndernas kommentarer som redovisning av utfallet. Enbart gällande en budgetförändring (äldrenämndens budgetförändring avseende resursberäkning av demografi) redovisas ett annat ekonomiskt utfall i augusti jämfört med februari.

Funktionsstödsnämnden har två effektiviseringar som saknar kommentar. I övrigt kommenteras samtliga budgetförändringar och effektiviseringar. Det avser kommentarer så som:

- ▶ "Budgetförstärkning till skyddat boende inom våld i nära relation"
- ▶ "2024 finansieras effektiviseringen med hjälp av statsbidraget för minskat antal timvikarier"
- ▶ "Har fördelats på alla områden"

I äldrenämndens månadsrapport per augusti framgår i kommentar till driftbudget för hälso- och sjukvård att effektiviseringskravet på 4,6 mnkr för 2024 får som konsekvens att verksamheten drar ned på den planerade utökningstakten av sjuksköterskor.

Granskning av barn- och utbildningsnämndens och utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens protokoll visar på att fördjupade månadsrapporter per februari, april och augusti samt en enklare månadsrapport per september behandlats på nämndernas sammanträden. Enklare månadsrapporter per mars och maj har inte behandlats av nämnderna.

I barn- och utbildningsnämndens fördjupade månadsrapporter per februari finns samma tabell som beskrivits avseende övriga nämnder. Det redovisas dock inget utfall. Avseende de två effektiviseringar som redovisas är kommentaren i såväl månadsrapporten per februari som per augusti att "förändringen är inarbetad i budgeten för 2024".

I utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens fördjupade månadsrapport per februari kommenteras de fem effektiviseringarna med att de har arbetats in i budgetramen för förvaltningsövergripande verksamhet och att prognosen är att effektiviseringen kan hanteras inom budgetramen. Samma kommentar redovisas i uppföljningen per augusti. I sakkontroll förtydligas att prognosen var oförändrad i augusti jämfört med februari men att en förändring sker i oktobers prognos.

Intervjupersoner beskriver att nämndernas uppföljning av effektiviseringsåtgärderna framförallt sker inom ramen för det ordinarie budgetarbetet i att följa om budgeten är i balans.

5.2. Uppföljning av särskilda uppdrag

I avsnitt 3 beskrevs de särskilda uppdrag kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och nämnderna kan uppdra till nämnderna eller förvaltningar. Uppföljning sker i nämndernas och kommunstyrelsens fördjupade månadsrapporter.

Nedan sammanfattas uppföljningen från kommunstyrelsens fördjupade månadsrapport per augusti 2024 vilket enbart avser särskilda uppdrag från

kommunfullmäktige. Det avser uppdrag som kommunfullmäktige gett sedan 2019 men majoriteten av uppdragen har getts 2023 och 2024.

Styrelse/nämnd	Pågående	Genomförda	Ej påbörjad
Kommunstyrelsen	15	2	
Tekniska nämnden	6	1	2
Barn- och utbildningsnämnd	6	3	1
Kultur- och fritidsnämnd	9	1	2
Äldrenämnd	4		
Individ- och familjeomsorgsnämnd	3		1
Funktionsstödsnämnd	1		
Stadsbyggnadsnämnd	6	1	3
Samtliga nämnder	2		
Två eller fler nämnder i samverkan	9	1	2
Totalt	61	9	11

Avseende de 11 särskilda uppdrag som inte är påbörjade är det bara i ett fall det framgår i kommentaren varför det inte är påbörjat. Gällande de exempel som listades i avsnitt 3 är tre särskilda uppdrag pågående och ett genomfört (översyn av kostverksamhet:

- ▶ Barn- och utbildningsnämnden ges i uppdrag att noga följa utvecklingen för att bedöma behovet av platser för kvälls-, natt- och helgomsorg samt ha beredskap för att tillskapa ytterligare platser vid behov.
 - Förvaltningen följer antalet ansökningar till kvälls-, natt- och helgomsorgen. Det finns kriterier för vad som krävs för att få en plats på obekväma tider. I kommunens månadsrapport per augusti 2024 framgår att det just nu inte finns något behov av en utökning men att en utökning skulle kräva budgetmedel för att inte utarma den lagstadgade förskolan.
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i samverkan med barn- och utbildningsnämnden ges i uppdrag att genomföra en översyn av kostverksamheten inom gymnasieskolan, med en analys av för- och nackdelar med en gemensam kostorganisation.
 - En översyn har gjorts och överläggning i den centrala samverkansgruppen har genomförts. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden beslutade 2024-05-13 § 55 om att låta gymnasieskolornas kostverksamhet finnas kvar i respektive skolas egen organisation. I kommunens månadsrapport per augusti 2024 framgår att översynen har slutförts och kommer att återrapporteras till fullmäktige.

- ▶ Äldrenämnden ges i uppdrag att ta fram förslag för en framtida lösning för distribution av matkorgar inom hemtjänsten samt behov av investeringar i tillagningskök.
 - I kommunens månadsrapport per augusti 2024 framgår att utredningen är klar och att framtagande av tjänsteutlåtande pågår. Enligt uppgift kommer ärendet hanteras på äldrenämndens sammanträde i november.
- ▶ Funktionsstödsnämnden ges i uppdrag att pröva möjligheterna att utforma enskilda boendeformer som är ekonomiskt långsiktigt hållbara samt tillgodoser målgruppens behov.
 - I kommunens månadsrapport per augusti 2024 framgår att en analys av kostnadsutvecklingen är genomförd och rapporterad muntligt till nämnden i februari. Sedan april pågår genomlysning av verksamhetsområdet vilket inkluderar resursfördelningsmodell för insatsen bostad med särskild service. Arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell fortsätter under 2025.

5.3. Delbedömning

I granskningen framkommer att utfall och prognos avseende effektiviseringskrav inte följs upp på ett systematiskt sätt. Detta trots att det framgår av anvisningar att effektiviseringar ska följas upp både ur ett verksamhetsperspektiv och ett ekonomiskt perspektiv. Därtill finns ingen koppling mellan nämndernas konsekvensbeskrivningar som ligger till grund för effektiviseringarna och den uppföljning som sker (dessa har vi redogjort för i avsnitt 3).

Enligt kommunens styrmodell ska det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Mot bakgrund av detta menar vi att kommunstyrelsen behöver säkerställa att den uppföljning som sker påvisar detta samband på ett tydligt sätt. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen behöver stärka uppföljningen av de effektiviseringskrav som beslutats. Uppföljningen bör vidare ha sin grund i de risker och effekter som nämnderna beskrivit.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljningen av beslutade effektiviseringar.

6. Slutsats

Denna granskning har omfattat kommunstyrelsens effektiviseringsarbete med utgångspunkt i kartläggning och analys, jämförelser och uppföljning.

Det bedöms vara positivt att analyser av effektiviseringspotential genomförs och att nämnderna är involverade i dialoger om kostnadseffektiviseringar. Målbilden för effektiviseringar är tydlig och syftar till att uppnå fullmäktiges resultatmål. Vi bedömer dock att arbetet kan utvecklas och förbättras.

Kommunstyrelsen bör dock ställa högre krav på nämnderna gällande beslutsunderlag inför effektiviseringar. Det är viktigt att effektiviseringsåtgärder inte bara ses som kortsiktiga besparingar utan också utvärderas med avseende på långsiktiga effekter och risker. Därutöver bedömer vi att en mer omfattande och långsiktig ekonomisk analys är nödvändig för att förstå kommunens ekonomiska förutsättningar och effektiviseringsbehov över tid, särskilt med tanke på demografiska förändringar. Det bedöms därför som positivt att en långsiktig finansiell analys är under framtagande.

De jämförelser som sker med andra kommuner bedömer vi behöver fördjupas för att ge en bättre förståelse för skillnader i effektivitet. Detta kan vara ett viktigt verktyg i kvalitetsarbetet och för att följa effektivitet över tid. Slutligen är det avgörande att uppföljningen av effektiviseringskrav stärks. Det bör finnas ett tydligt samband mellan de risker och effekter som beskrivs inför beslut om effektivisering och den uppföljningen som efterföljer.

Revisionsfråga	Svar
► Finns en tydligt uttalad målbild för effektiviseringsarbetet och vid genomförande av effektiviseringsåtgärder?	Ja. Målbilden för de effektiviseringar som lyfts i granskningen är tydlig i form av att det avser kostnadseffektiviseringar i syfte att nämnderna ska kunna hålla sig inom given budgetram. Och därmed i förlängningen att fullmäktiges resultatmål kan uppnås för ett givet budgetår.
► Genomförs analyser och kartläggningar avseende effektiviseringspotential? ○ Finns långsiktiga ekonomiska prognoser och analyser? ○ Tas risk- och konsekvensanalyser fram i samband med effektiviseringsåtgärder?	Delvis. Inom ramen för styrmodellen och budgetprocessen specifikt sker en form av analys avseende effektiviseringspotential i verksamheterna. Kommunstyrelsen bör dock säkerställa att det tydligt framgår förväntade effekter och risker som en del i arbetat med att kartlägga effektiviseringspotential i verksamheterna. En långsiktig finansiell analys är vid tiden för granskningen under framtagande.

► Genomförs jämförelser med andra kommuner eller motsvarande, avseende verksamheternas effektivitet i tillräcklig utsträckning?	Delvis. Granskningen visar att det i viss utsträckning sker jämförelse med andra kommuner för vissa nyckeltal. Vi bedömer dock att det bör tas fram en mer utvecklad analys kopplat till de jämförande nyckeltalen.
► Är uppföljning och utvärdering av effektiviseringsåtgärder som syftar till att effektivisera verksamheten tillräcklig?	Nej. I granskningen framkommer att utfall och prognos avseende effektiviseringskrav inte följs upp på ett systematiskt sätt. Därtill finns ingen koppling mellan nämndernas konsekvensbeskrivningar som ligger till grund för effektiviseringarna och den uppföljning som sker.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att risker och effekter utreds vid beslut om effektiviseringar.
- Med grund i den långsiktiga finansiella analysen utarbeta en strategisk plan för att möta effektiviseringsbehovet.
- På kommunövergripande nivå genomföra fördjupade nyckeltalsanalyser avseende verksamheternas effektivitet.
- Stärka uppföljningen av beslutade effektiviseringar.

Jönköping den 13 november 2024

Emmy Lundblad
Certifierad kommunal yrkesrevisor
EY

Charlotte Ahlström
Verksamhetsrevisor
EY

7. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens andre vice ordförande
- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Budgetchef
- ▶ Ekonomichef utbildningsförvaltningen
- ▶ Ekonomichef socialförvaltningen
- ▶ Ekonom stadskontoret

Analyserade dokument

- ▶ En gemensam styrmodell för Jönköpings kommun, kommunfullmäktige 2021-06-23 § 139
- ▶ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt hantering av resultatutjämningsreserv i Jönköpings kommun, kommunfullmäktige 2023-12-12
- ▶ Långsiktig ekonomisk utveckling Jönköpings kommun 2020-2030, Stadskontoret Enheten för budget och styrning 2020-02-09
- ▶ Underlag avseende dialoger:
 - Inbjudan till uppstartsmöte VIP 2024-2026
 - Kallelse till VIP-dialog våren 2023
 - Frågeställningar inför VIP-dialog våren 2023
 - Kallelse till VIP-dialog hösten 2023
 - Frågeställningar till VIP-dialog hösten 2023
- ▶ Budgetberedning 2023-03-24 (Stadskontoret, ekonomiavdelningen)
- ▶ Budgetberedning utökad VIP 2024-2026, 2023-10-13 (Stadskontoret, ekonomiavdelningen)
- ▶ Budgetberedning: kommunens ekonomiska läge och utgångsläge för fortsatt beredning av VIP 2024-2026, Ledningsutskottet 2023-08-28 (Stadskontoret, ekonomiavdelning, ledning och administration)
- ▶ Reviderade ekonomiska ramar och anvisningar för arbetet med nämndens förslag för fortsatt beredning av VIP 2024-2026, stadskontoret 2023-04-03
- ▶ Nämndernas förslag och utgångsläge för fortsatt beredning av VIP 2024-2026, arbetsmaterial 2023-08-30
- ▶ Verksamhets- och investeringsplan 2024-2026 med budget 2024, kommunfullmäktige 2023-11-29
- ▶ Årsredovisning 2023

- ▶ Stadskontorets tidplan och anvisningar till månadsrapporter 2024
- ▶ Information om R12 Nätverket
- ▶ Mätvärden Superkommun 2024, Johan Pedersen Jönköping kommun
- ▶ Utblick 2035 (2024 års version - äldre nämnden)
- ▶ Finansiering utbyggnation äldreomsorg - särskilda boenden, Socialförvaltningen 2024-05-20
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente, reviderat av kommunfullmäktige 2023-12-13 § 240
- ▶ Protokoll januari-oktober 2024 för funktionsstödsnämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, äldre nämnden, barn- och utbildningsnämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Kvalitetsrapporter 2023 för kommunstyrelsen, funktionsstödsnämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, äldre nämnden, barn- och utbildningsnämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Verksamhetsberättelser 2023 för kommunstyrelsen, funktionsstödsnämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, äldre nämnden, barn- och utbildningsnämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Enklare månadsrapporter och fördjupade månadsrapporter 2024 för kommunstyrelsen, funktionsstödsnämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, äldre nämnden, barn- och utbildningsnämnden samt utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Bilaga 1. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 § uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

En gemensam styrmodell för Jönköpings kommun

I juni 2021 fastställde kommunfullmäktige styrmodellen för kommunen. Syftet är att skapa en gemensam struktur och arbetssätt för styrning och uppföljning i kommunen. Styrmodellen anger hur kommunens verksamheter ska arbeta med kvalitetsstyrning, målstyrning, ekonomistyrning samt intern kontroll. Styrmodellen anger budgetprocessen samt hur uppföljning och analys ska ske.

Kommunstyrelsens reglemente

Styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställningen. Styrelsen leder och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamheter. Därtill ansvarar styrelsen för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. I styrelsens ledningsfunktion ingår att leda och samordna omvärldsbevakning och framtidsfrågor samt statistik och samhällsanalys. Enligt reglementet är kommunstyrelsen centralt ansvarig för kommunens ekonomiska planering. Reglementet reviderades senast av kommunfullmäktige 2023-12-13 § 240.

Ekonomistyrningsverket: Stöd för effektivisering (ESV 2019:29)

ESV utgår från fyra steg mot ökad effektivitet:

1. Nulägesanalys: Beskrivning av prestation och kostnadsläge. Utgör ett "nolläge" för att kunna mäta förändring samt beskriver vilka förändringar som behöver vidtas.
2. Börläge: Verksamhetens målbild. Formuleras även i nivåer på nyckeltal och indikatorer som kan illustrera nyttan med effektiviseringen. Inkluderar analyser av konsekvenser och risk. Mål och förväntad effekt bör vara i linje med övergripande mål och uppdrag för verksamheten.
3. Genomförande: Förändringsarbete kan bedrivas som enskilda projekt eller integrerat i ordinarie verksamhet. Det är av vikt att ledningen stödjer arbetet samt att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning.

4. Uppföljning: Att följa upp resultat och effekt kan ske inom ramen för ordinarie uppföljning men det bör tas fram specifika måttal för att kunna verifiera om mål uppnås.

Välfärdekonomernas handbok i effektivisering (2021)

I handboken framgår fem råd som riktar sig till staten, regioner och kommuner:

1. Ta jämförelser på allvar: utnyttja dem till att lära och förbättra
2. Ta den nya tekniken på allvar: använd den proaktivt och fullt ut
3. Agera tidigt - låt inte problem växa
4. Styr med sikte på helhet, långsiktighet och förtroende
5. Samverka där det leder till effektivare utfall