



**Vadstena kommun**

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

# Granskning av Vadstena kommuns nämnders arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

Granskningsrapport

Vadstena kommun



## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

## Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund	5
3. Syfte	6
4. Revisionsfrågor	6
5. Avgränsning	7
6. Revisionskriterier	7
7. Ansvarig nämnd	7
8. Metoder	7
9. Resultat av granskningen	7
9.1 Målsättningar, styrdokument, riktlinjer och rutiner	7
9.1.2 <i>Socialnämnden</i>	9
9.1.3 Kultur- och utbildningsnämnden	11
9.2 Övergripande organisation och processer	12
9.2.1 <i>Kommunstyrelsen</i>	13
9.2.2 <i>Socialnämndens budgetprocess och uppföljning</i>	14
9.2.3 Kultur- och utbildningsnämndens budgetprocess och uppföljning	15
9.3 Styrning och åtgärder för att uppnå en god ekonomisk hushållning	16
9.3.1 <i>Socialnämndens styrning och åtgärder för att uppnå god ekonomisk hushållning</i>	17
9.3.2 <i>Kultur- och utbildningsnämndens styrning och åtgärder för att uppnå god ekonomisk hushållning</i>	17
10. Slutsatser och rekommendationer	18

## 1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av revisorskollegiet i Vadstena kommun granskat huruvida socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden säkerställt att de bedriver verksamheten effektivt utifrån begreppen: resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Av kommunallagen 6 kap 6§ ska kommunens budget innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Av Vadstena kommuns strategiska plan 2022–2024 framgår att *”Under den senaste mandatperioden har kommunens kostnader ökat snabbare än intäkterna. Inte minst med tanke på kommande års kostnadsökningar på äldreomsorgssidan måste kostnadsutvecklingen dämpas. Effektiviseringar, t.ex. genom att ta efter andra kommuners arbetssätt på områden där de arbetar smartare, måste därför genomföras inom alla områden. Om vi kan arbeta mer kostnadseffektivt ger det också möjligheter till nysatsningar på olika områden.”*

Av planen framgår även att *”God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv tar sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart **samband** mellan **resursåtgång**, **prestationer**, **resultat** och **effekter**. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet.”*

Av vad som framkommit utifrån syftet med granskningen, ställda revisionsfrågor och upprättade revisionskriterier bedömer vi att socialnämnden i sitt budget- och uppföljningsarbete är införstådda i utmaningarna som finns och har en god dialog med förvaltning i hur arbetet sker i enlighet med kommunövergripande- samt nämndmål, riktning och vision. Det sker diskussioner med begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter som grund men inte explicit som begrepp eller sambanden mellan dem. Vi bedömer att nämnden i sin riskanalys och plan för intern kontroll kan stärka och utveckla analys avseende risken för att verksamheten inte bedrivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Nämnden har vidtagit åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektiv genom att bland annat anta verksamhetsplanen i syfte att ansvara för vad som ska genomföras och hur det ska genomföras.

Av vad som framkommit i denna granskning utifrån ställda revisionsfrågor och upprättade revisionskriterier bedömer vi att Kultur och utbildningsnämnden i sitt budget- och uppföljningsarbete har en dialog med förvaltning avseende begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter som grund för styrning och uppföljning, men kan stärka och utveckla dialogen utifrån begreppen i sig och sambandet dem emellan. Nämndens arbete med riskanalys och internkontroll kan stärkas och utvecklas



## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

med hänsyn till god ekonomisk hushållning och begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Vi bedömer att nämnden i samband med upprättande av nämndbudget förtydligar utgångspunkterna resursåtgång, prestationer, resultat och effekter i syfte att underlätta för förvaltningen då verksamhetsplan upprätts.

Vi rekommenderar därför socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden att:

- I samband med upprättande av budget och verksamhetsplan för nämndens ansvarsområden tydliggöra innebörden och definitionen av begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.
- Stärka arbetet med riskanalysen och internkontrollplanen genom att hantera och värdera risken för att verksamheten inte drivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

## 2. Bakgrund

Ökad effektivitet har under lång tid varit en central och permanent utgångspunkt i offentlig sektor. Trots detta är det ett begrepp som ofta inte är tillräckligt definierat och som fortfarande tolkas på olika sätt. I grund och botten handlar effektivitet inom offentlig sektor om att handskas väl med skattemedlen och få ut mesta möjliga önskvärda resultat i förhållande till resursinsatsen.<sup>1</sup>

Ett vanligt sätt att definiera effektivitet mer precist är att skilja på inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet innebär då att "göra saker rätt" genom att ha ett rimligt förhållande mellan tillförda resurser och det som produceras. Den yttre effektiviteten handlar i stället om att "göra rätt saker" och producera sådant som uppfyller mottagarens behov.

- Resurser handlar inte bara om kronor utan innefattar till exempel också tid och arbetskraft.
- Aktiviteter är arbetsinsatser genom vilka inflöden såsom pengar, personal och andra resurser tas i anspråk för skapande av specifika prestationer. En aktivitet kan till exempel vara införandet av ett nytt IT-system.
- Prestationer är tjänster och produkter som kommer ut från en verksamhet, t.ex. hemtjänsttimmar och insatser inom skolhälsovården.
- Effekter kan definieras som en förändring hos en målgrupp/ett målobjekt som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat. Det kan vara till exempel förändringar i brukarens hälsa och livskvalitet eller verksamhetens bemötande och tillgänglighet.

Av kommunallagen 6 kap 6§ ska kommunens budget innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Av förarbetena till kommunallagen framgår:

*För att skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta säkerställer kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att åstadkomma detta krävs bland annat en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som utvisar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål*

---

<sup>1</sup> Lena Unemo (2012) "Teori och forskningsläget" i *Den effektiva staten*, Statskontoret  
[http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Om-offentlig-sektor-15\\_Effektivitet.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2012/Om-offentlig-sektor-15_Effektivitet.pdf)

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

*samt en effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen. (Prop. 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting)*

*Av strategisk plan 2022–2024 framgår att "Under den senaste mandatperioden har kommunens kostnader ökat snabbare än intäkterna. Inte minst med tanke på kommande års kostnadsökningar på äldreomsorgssidan måste kostnadsutvecklingen dämpas. Effektiviseringar, exempelvis genom att ta efter andra kommuners arbetssätt på områden där de arbetar smartare, måste därför genomföras inom alla områden. Om vi kan arbeta mer kostnadseffektivt ger det också möjligheter till nysatsningar på olika områden."*

*Av planen framgår även att "God ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv tar sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart **samband** mellan **resursåtgång**, **prestationer**, **resultat** och **effekter**. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet."*

### 3. Syfte

Syftet är att granska hur nämnderna säkerställt att de bedriver verksamheten effektivt utifrån begreppen: resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

### 4. Revisionsfrågor

- Hur har nämnden i sitt budget- och uppföljningsarbete arbetat med uppdraget att utgå från sambanden mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter?
  - o Har nämnden en god kunskap om på vilka grunder resurser är fördelad på de olika aktiviteter förvaltningen genomför för att uppnå de av nämnden och fullmäktige fastställda målen.
  - o Är de kostnader som genomförda aktiviteter genererat rimliga ställt till övriga aktiviteter?
  - o Är kostnaderna för genomförda aktiviteter rimliga till uppnådda effekter av aktiviteten
  - o På vilken grund har nämnden beslutat om resursfördelning mellan olika aktiviteter?
    - Resursåtgång i relation till önskade prestationer
    - Resursåtgång ställt till önskade resultat
    - Resursåtgång ställt till önskade effekter
- Har nämnden i sin riskanalys och plan för intern kontroll hanterat risken för att verksamheten inte bedrivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter?

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

- Vilka åtgärder har nämnden vidtagit under löpande verksamhetsår för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt?

## 5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till verksamhetsåret 2022.

## 6. Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap 6§
- Strategisk plan och budget 2022–2024, Vadstena kommun
- Riktlinjer för upprättande av detaljbudget
- Riktlinjer för budgetuppföljning och intern kontroll

## 7. Ansvarig nämnd

Följande nämnder ingår i granskningen:

- Socialnämnden
- Kultur- och utbildningsnämnden

## 8. Metoder

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner.

Samtliga intervjuade har getts tillfälle att faktagranska utkast till rapport innan den färdigställts och översänts till revisorskollegiet.

## 9. Resultat av granskningen

### 9.1 Målsättningar, styrdokument, riktlinjer och rutiner

I följande avsnitt sammanfattas de viktigaste övergripande riktlinjer och styrdokument som hanterar nämndernas arbete med god ekonomisk hushållning.

#### *Strategisk plan och budget 2022–2024*

Strategisk plan och budget 2022–2024<sup>2</sup> är det överordnade styrdokumentet för Vadstena kommun och kommunkoncernen. I planen framgår att Vadstena kommun ska växa på ett sätt som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart.

Vadstena kommun har, med utgångspunkt i den politiska viljeinriktningen, beslutat om tre strategiska mål för kommunen under mandatperioden. Dessa är:

---

<sup>2</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2021-11-24

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

- Växande Vadstena
- Attraktiva Vadstena
- Hållbara Vadstena

Den strategiska planen innehåller övergripande mål i syfte att nå visionen på sikt. God ekonomisk hushållning är ett övergripande mål utifrån ett finansiellt perspektiv samt ett verksamhetsperspektiv. Innebörden av god ekonomisk hushållning beskrivs innebära att kommunens finansiella och strategiska mål uppnås.

Vadstena kommuns övergripande finansiella mål är att:

- resultatet ska uppgå till två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning över tid.
- kommunens egna kapital ska inflationssäkras för att inte urholkas av förändringar i penningvärdet
- kommunens nettokostnader inte ska öka i snabbare takt än vad intäkter från skatter, generella bidrag och kommunalekonomisk utjämning gör.

Inom ramen för de övergripande målen har Vadstena kommun tagit fram personalpolitiska mål som innebär att Vadstena kommun ska ge goda möjligheter för alla medarbetare att ha ett hållbart arbetsliv.

Vidare innehåller den strategiska planen en resursplan för de kommande tre åren som är aktualiserad utifrån förändrade ekonomiska förutsättningar och politiska direktiv. Av den strategiska planen framgår även Vadstena kommuns styrmodell med resultat-, drifts-, balans-, investerings- och finansieringsbudgetar.

### *Tillitsbaserad styrning och ledning i Vadstena kommun*

Vadstena kommun har i dokumentet "Tillitsbaserad styrning och ledning i Vadstena kommun"<sup>3</sup> redogjort för en styrmodell baserad på tillitsbaserad styrning. I syfte att möjliggöra en tydlig och enhetlig politisk styrning av Vadstena kommuns samtliga verksamheter, beskrivs styrmodellen utifrån tre nivåer; strategisk, taktiskt samt operativ styrning. Den strategiska styrningen avser frågor som avgör kommunens ekonomi och som fastställer en tydlig riktning i form av exempelvis mål och vision. Oavsett karaktär eller komplexitet hos framtida utmaningar ska det hanteras i enlighet med kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning. Den taktiska styrningen innebär att kommunstyrelse och nämnder årligen ska anta en nämndplan bestående av en detaljbudget och nämndspecifika mål. Den operativa styrningen avser i huvudsak förvaltningarna och bolagsledningarnas årliga upprättande av en verksamhetsplan som tydligt visar hur de politiskt beslutade målen omsätts i åtaganden och aktiviteter i de kommunala verksamheterna.

Av dokumentet framgår det att förvaltningarna och bolagsledningarna ska årligen upprätta en verksamhetsplan som tydligt visar hur de politiskt beslutade målen omsätts

<sup>3</sup> Antagen av kommunfullmäktige 2018-05-30



## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

i åtaganden och aktiviteter i de kommunala verksamheterna. Verksamhetsplanerna ska inte beslutas politiskt, men bör tas fram i dialog med nämnd- och bolagsstyrelser samt redovisas i dessa organ.

### *Bedömning*

De kommunövergripande dokumenten ger nämnderna vägledning i styrning och ledning. Det finns mallar kring utformandet av nämndspecifika planer som upprättas i syfte att få en enhetlig redovisning av de olika verksamheterna i kommunen.

Dock redogörs inte för definitionen av begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effektivitet och hur sambanden mellan dem utgör grunden för god ekonomisk hushållning/effektiv verksamhet.

Det framgår av förslag till budget och strategiplan 2022–2024 att kommunen ska styras, ledas och organiseras på ett resurseffektivt sätt vilket inte utvecklas vidare i övriga styrdokument med hänvisning till resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Vi bedömer att begreppen i sig inte är levande i styrning och ledning i Vadstena kommun. De utgör inte tillräckligt tydlig grund för diskussioner och beslut i nämnderna avseende hur resurser ska fördelas och användas för att uppnå en effektiv verksamhet som bedrivs med god ekonomisk hushållning.

### **9.1.2 Socialnämnden**

#### *Mål och detaljbudget 2022 med plan för 2023–2024 för socialnämnden*

Mål och detaljbudget<sup>4</sup> är en konkretisering av den kommungemensamma budgeten och redogör för socialnämndens verksamheter, nämndspecifika mål och budget för socialnämnden. Det inte finns krav i budgeten om generellt effektiviseringskrav för 2022. Det framgår av budgeten att en del verksamheters budgeterade kostnader har ökat med totalt 5 mnkr. Dessa kostnadsökningar har skett inom individ- och familjeomsorgen, omsorgen om funktionsnedsatta samt inom äldreomsorgen. För att kostnaderna ska rymmas inom tilldelad ram behöver kostnadsminskning ske med 1 mnkr enligt budgeten. I budgeten redogörs för åtgärder som syftar till att uppnå en ekonomi och verksamhet i balans inom budgetram. Dessa är:

- översyn av organisation och arbetssätt inom individ- och familjeomsorgen
- aktivt arbete med att minska sjukfrånvaron bland personalen främst inom äldreomsorgen
- arbeta med effektivisering av hemtjänstens arbete.

Effektiviseringskravet för 2023 för socialnämnden är beräknat till 2,8 mnkr. För att uppnå detta föreslås i budgeten ett fortsatt arbete med en effektivare resursanvändning

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

inom främst hemtjänsten samt ett fortsatt arbete med att förbereda sig för att kunna hantera den demografiska utvecklingen i kommunen.

### *Verksamhetsplan för socialnämnden 2022*

Verksamhetsplanen för socialnämnden beskriver de aktiviteter som socialnämnden planerar att genomföra i verksamheten under 2022 för att kunna redovisa målpåfyllelse mot kommunfullmäktiges mål och uppdrag. Planen redogör för socialnämndens ansvarsområde, planeringsförutsättningar, socialnämndens mål och åtaganden. Planen är antagen av socialnämnden vid deras sammanträde 2021-10-17. Utöver den övergripande verksamhetsplanen finns det en av förvaltningens upprättad verksamhetsplan för respektive verksamhet för 2022.

### *Intern kontrollplan 2022 socialnämnden*

Socialnämndens interna kontrollplan<sup>5</sup> redogör för prioriterade risker. Det ges även en beskrivning av bakgrunden till de valda riskområdena. Uppföljning av intern kontroll 2021 för socialnämnden<sup>6</sup> redogör för risk, kontrollpunkt, utförda kontroller samt resultat. Det redogörs även för en analys av genomförd intern kontroll med förbättrade arbetssätt, upptäckta risker som inte är med i interna kontrollplanen samt upptäckta förbättringsområden.

I socialnämndens årshjul framgår när uppföljning av internkontrollplanen från föregående år ska ske, när delårsrapport för uppföljning av internkontrollplan ska upprättas och när en ny internkontrollplan ska antas.

Av intervjuer framgår det att i det stora hela anses förvaltningen vara kostnadseffektiv, men att det behövs vidtas åtgärder inom hemtjänsten. Där behövs det göras effektiviseringar. Arbete med detta har pågått de senaste två åren men förvaltningen är inte helt i hamn.

Nämndens ambitionsnivå avseende verksamhetens prestation och resultat höjs under valår menar de vi intervjuat. De menar dock att det finns en grundkunskap och förståelse för sambandet mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter även om det inte diskuteras explicit.

Förvaltningen har genomfört en djupgående analys av verksamheter med fokus på behov av förbättring och effektivisering. Ett förbättringsarbete har startats inom ramen för försörjningsstöd utifrån optimering av tillgängliga resurser.

Förvaltningen måste ta hänsyn till den politiska ambitionen och balansera mot vad som är möjligt inom givna budgetramar. Förvaltningschefen anser vidare att arbetet med begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter till viss del genomsyrar

<sup>5</sup> Antagen av socialnämnden 2021-11-17

<sup>6</sup> Antagen av socialnämnden 2022-02-02

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

arbetet i nämnden och det arbetet förvaltningen har gjort under året. Dock framkommer det att resurstillgång och effekt är begrepp som är lättare att bryta ner, medan prestationer och resultat kan vara svårare.

Förvaltningen upplever att i och med att resultatet har varit gott rent ekonomiskt och verksamhetsmässigt har nämnden inte varit föranledd att vidta särskilda åtgärder. Nämnden har överlämnat styrning och ledning av verksamheten med stor tillit till förvaltningen.

### *Bedömning*

Socialnämnden har antagit verksamhetsplanen vilket enligt vår bedömning är en tydlig signal till förvaltningen att de står bakom och tar ett övergripande ansvar för förvaltningens strategi för hur arbetet ska planeras, genomföras och följas upp under året i syfte att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt, med god ekonomisk hushållning och tillräcklig intern kontroll. Genom att fastställa planen kan nämnden med stor tillit överlämna verkställigheten till förvaltningen. Vi bedömer att nämnden genom att fastställa planen har erhållit en god insyn i hur verksamheten bedrivs för att uppnå effektivitet.

Vi bedömer att trots att begreppen i kommunfullmäktiges budgetuppdrag inte används explicit och inte är tydligt definierade finns ett strategiskt tänk kring analys av hur resurser ska fördelas för en effektiv resursanvändning. Vi menar dock att det är väsentligt att nämnden och förvaltningen får stöd i hur de ska tolka och använda begreppen i samband med att resurser fördelas utifrån nämndens uppdrag och verksamhetsplan.

### 9.1.3 Kultur- och utbildningsnämnden

#### *Mål och detaljbudget 2022 med plan för 2023–2024 för kultur- och utbildningsnämnden*

Mål och detaljbudget 2022 med plan för 2023–2024 är kultur- och utbildningsnämndens konkretisering av den kommungemensamma strategiska planen<sup>7</sup>. Av dokumentet framgår att kompetensförsörjning inom förskola och grundskola är en fortsatt stor utmaning kommande år och kommer att kräva ett systematiskt och långsiktigt arbete för att säkra personalförsörjningen framöver. Vidare är effektivisering av administrativa arbetsprocesser nödvändigt i syfte att klara framtidens krav, både vad gäller ekonomiska- och servicefunktionella processer gentemot medborgarna i Vadstena kommun.

Det finns inte något generellt effektiviseringskrav för kultur- och utbildningsnämnden för år 2022. En del verksamheter budgeterade kostnader ökar samtidigt som vissa kostnader minskar.

---

<sup>7</sup> Antagen av kultur- och utbildningsnämnden 2021-12-13

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

### *Verksamhetsplan för kultur- och utbildningsnämnden*

Kultur- och utbildningsnämndens verksamhetsplan<sup>8</sup> syftar till att skapa förutsättningar för effektiv politisk styrning samtidigt som den skapar utrymme för medarbetarna att bedriva verksamhet.

Verksamhetsplanen är förvaltningens och fastställs inte av nämnden, utan anmäls enbart i nämnden. Planen redogör för kultur- och utbildningsnämndens mål, förvaltningens åtagande, aktiviteter, indikatorer och uppföljning. Vidare finns en arbetsplan med utvärdering vid läsårets slut för Katarinaskolan och Sankt Persskolan (grundskola och fritidshem).

### *Intern kontrollplan 2022 för kultur- och utbildningsnämnden*

Kultur- och utbildningsnämndens interna kontrollplan<sup>9</sup> redogör för prioriterade risker, dels de gemensamma riskområdena dels nämndens egna riskområden. Det ges en beskrivning av anledningen till de valda riskområdena. Uppföljning av intern kontroll 2021 för kultur- och utbildningsnämnden redogör för risk, kontrollpunkt, utförda kontroller samt resultat. Det redogörs för en analys av genomförd intern kontroll med förbättrade arbetssätt, upptäckta risker som inte är med i interna kontrollplanen samt upptäckta förbättringsområden.

Inom förvaltningen har det diskuterats kring risken av att verksamheten inte bedrivs utifrån att begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter hänger ihop. Exempel på en sådan diskussion är rektorerna som gjort riskbedömningar om antal elever i en klass skulle ändras och vilka konsekvenser det skulle medföra.

Ett exempel på en åtgärd som gjorts i syfte att få ökade effekter är arbetsmarknadsenheten som står inför en omorganisation där det förväntas att effekten är tillräckligt stor för den relativt lilla insats som görs. Detta är ett beslut som tagits i mitten av året och ämnar generera synergieffekter i samverkan med socialtjänsten.

### *Bedömning*

Förvaltningens verksamhetsplan är antagen av bildningschef och inte av nämnden. Nämnden har endast fått den redovisad som informationsärende. Vi bedömer att, så som socialnämnden gör, fastställa planen ger nämnden en ökad legitimitet och den och tar då också det övergripande ansvaret för den. Det är väsentligt att nämnden i protokoll tydligt ställer sig bakom planen i syfte att markera att de är fullt införstådda i hur förvaltningen avser att arbeta för att uppnå nämndens och fullmäktiges mål.

## 9.2 Övergripande organisation och processer

### *Budgetprocessen i Vadstena kommun*

Nuvarande ekonomistyrningsregler fastställdes 2011-06-15 av kommunfullmäktige och bygger på principen mål- och ramstyrning samt decentralisering av budgetansvar och befogenheter. Kommunfullmäktige fastställer de övergripande mål som uttrycker

<sup>8</sup> Antagen av bildningschef 2022-02-25

<sup>9</sup> Antagen av kultur- och utbildningsnämnden 2021-12-13

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

kommunens viljeinriktning och ambitionsnivå samt anvisar resurser till nämnder och styrelse.

Det sker förenklade uppföljningar och prognoser efter februari, mars, maj, juli, oktober och november som en del i uppföljningsarbetet. Detta innebär att förvaltningarna rapporterar eventuella budgetavvikelser och lämnar en kort kommentar till anledningen. Vidare lämnas uppgifter till ekonomiavdelningen som sammanställer en rapport till kommunstyrelsen. En fördjupad budgetuppföljning och prognos görs efter april, med mer information än vid den förenklade prognosen men med samma rutin som vid den förenklade uppföljningen. Detta behandlas i kommunstyrelsen i maj månad och sedan i kommunfullmäktige i juni. En delårsrapport med en fördjupad budgetuppföljning och prognos upprättas per den 31 augusti årligen. Denna behandlas i kommunstyrelsen i oktober månad och i kommunfullmäktige senast i november.

Kommunövergripande anvisningar är upprättade för delårsrapport per den 31 augusti 2022 med helårsprognos. Vidare finns det även ett kommunövergripande dokument med anvisningar för årsbokslut. En tidplan för delårsrapport respektive årsredovisning finns upprättad med information kring mallar, resultat- och balansräkning, utskickning till kommunstyrelse samt behandling i kommunfullmäktige.

Det övergripande budgetuppföljningsansvaret i respektive nämnd ligger på förvaltningschefen inom nämnden. Förvaltningschefen har även ansvar för att återrapportering av nämnd- och totalprognos sker inom ramen för samverkansavtalet.

### 9.2.1 Kommunstyrelsen

Som en del av budgetberedningsprocessen har kommunstyrelsen en dialog med nämnderna på budgetdagarna. Där sker det en genomgång av förändringar och det diskuteras vilka effekter det får på effektivitet om en nämnd skulle tilldelas en minskad budgetram. Nämnderna arbetar och diskuterat mycket kring bland annat resursfördelning och effektivitet. På kommunens omvärldsdag 2022 medverkade nämnderna på två föreläsningar om effektivitet där kommunens socialtjänst och utbildning kartlagdes. Begreppen: resursåtgång, prestationer, resultat och effekter diskuteras inte som begrepp i sig utan fungerar med som underförstådd utgångspunkter för diskussioner. Det upplevs finnas en medvetenhet och en röd tråd i diskussionen kring vad begreppen ska syfta till men att det finns en svårighet i att arbeta med begreppen i sig. Pandemin har lett till att den vanliga ekonomistyrningen blivit mer situationsanpassad och att arbetet med att definiera dessa begrepp inte kommit så långt på grund.

#### *Bedömning*

I samband med budgetdagarna lyfter kommunstyrelsen en rad frågor som har bäring på nämndernas budgetarbete. Dock diskuteras inte explicit frågorna utifrån resursåtgång, prestationer, resultat och effekter och sambandet dem emellan. De upplevs vara en utgångspunkt för diskussionerna och konsekvensanalyser sker utifrån

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

eventuella krav på effektiviseringar och besparingar. Vi menar att det är väsentligt att begreppen både definieras ur ett Vadstena perspektiv och att det förs en diskussion kring hur de ska användas i budget- och planeringsarbetet.

### 9.2.2 Socialnämndens budgetprocess och uppföljning

Socialnämndens årshjul<sup>10</sup> redogör för bland annat när muntliga dragning av föregående års årsredovisning ska ske, när den ska upprättas skriftligt, när en ekonomisk uppföljning ska ske och när budgeten för kommande år ska fastslås. Av årshjulet framgår även uppdrag som nämnden gett förvaltningen.

I samband med arbetet att upprätta en nämndbudget för kommande år görs det analyser med hjälp av nyckeltal och satsningar som nämnden prioriterar. Utifrån mål och åtaganden beskrivs de aktiviteter som förvaltningen avser att genomföra för att uppnå målen. Det upplevs komplext och svårt att arbeta med dessa frågor då behoven snabbt förändras. Det görs ett gediget arbete med analys och utfall, aktiviteter för kommande år och vad de får kosta. Nämndens budget beskrivs ha brutits ner på detaljnivå, exempelvis i en grundbemanning på antal årsarbetare på varje enhet samt kostnader för vikarier. Jämförelser med andra kommuner avseende äldreomsorgen och hemtjänsten har gjorts i syfte att se till att kommunen ligger rimligt till kostnadsmässigt. Socialnämnden arbetar med resursfördelning och gör analyser som sedan detaljbudgetarbetet baseras på.

Förvaltningen har mätt arbetsbelastningen och det har funnits en risk för underbemanning i perioder. Analysen har lyfts till socialnämnden i syfte att säkerställa resurser för att upprätthålla lagkraven och en hög kvalitet. Det upplevs komplext då volymer kan öka vilket gör att de måtten man använt vid kvalitetssäkring utifrån de resurser man har inte längre kan användas och måste omvärderas. Detta framförs som den största utmaningen då det gäller att ständigt skruva på prioriteringar.

Nämnden erhåller månatliga rapporteringar om utfall mot budget från förvaltningen. Om avvikelse finns redovisas på detaljnivå orsaker till avvikelsen. Varje månad presenterar förvaltningschefen de "mjuka värdena" för socialnämnden. Nämnden är väl införstådda med utmaningarna vilket yttrar sig i bland annat att myndighetschef har bjudits in till nämndsammanträden för att diskutera ett ökat antal orosanmälningar hos unga.

Enhetscheferna i socialförvaltningen är införstådda i vad som förväntas av dem. Förvaltningschefen och ekonom har månatliga möten med dem för att informera om budgetutrymme, utmaningar och eventuella åtgärder. Cheferna har sedan i uppgift att bryta ner informationen till aktiviteter. Förvaltningen vill att medarbetarna ska vara involverade och informerade för att förstå vikten av en kostnadseffektiv verksamhet.

---

<sup>10</sup> Socialnämndens årshjul uppdaterades senast 2022-08-14

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

Förvaltningen jobbar intensivt med åtgärder för att få ner sjukfrånvaron. Varje chef har fått i uppdrag att sänka sjukfrånvaron. Det genomförs uppföljning med chefer kring sjuktal och åtgärder för att minska sjukfrånvaron. Cheferna medvetandegörs om vad varje medarbetares frånvaro kostar.

Förvaltningen uttrycker att de var tydliga i förra årets budgetdialog med att de inte kommer klara verksamhetens uppdrag med befintliga budgetmedel. Nämnden begärde då en budgetförstärkning som också fullmäktige beviljade. Förvaltningen upplever att nämnden lyssnar på och tar till sig deras analyser. De har en förståelse för konsekvenser som kan uppstå om ekonomi och verksamhet inte är i balans.

Diskussion i ekonomigruppen kring begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter har inte skett särskilt ingående. Förvaltningsledningens ekonomigrupp har heller inte fått något stöd eller direktiv i detta från centralt håll.

### *Bedömning*

Det görs ett gediget arbete med analys och utfall inför kommande budgetår där budgeten bryts ner på en relativt hög detaljnivå. Jämförelser med andra kommuner görs inom respektive verksamhetsområde.

Cheferna i förvaltningen arbetar tätt ihop med förvaltningens ekonom och förvaltningschef med månatliga möten kring arbetet med budget och eventuella kommande utmaningar. Nämnd och förvaltningschef har en tät dialog med månatliga rapporteringar om utfall mot budget. Vid behov sker även ytterligare träffar och nämnden upplevs engagerade i arbetet som förvaltningen gör.

Det är av stor vikt att hänsyn tas till den politiska ambitionsnivån och vad som är rimligt utifrån den då det påverkar resursfördelningen. Detta gör att förvaltningen kan hamna i en svår sits om ambitionsnivån höjs. Nämnden ansvarar för att förvaltningen ska bedriva arbetet i enlighet med uppsatta mål genom bland annat uppdrag. Det finns en risk att verksamheten inte bedrivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta framgår inte av nämndens riskanalys och internkontrollplan.

Vi bedömer att nämndens och förvaltningens dialog är god. Det finns en grund för att utveckla effektivitet och god ekonomisk hushållning som del i styrning och ledning. Vi bedömer dock att det är väsentligt att begreppen i kommunfullmäktiges budget bättre definieras på nämndnivå så att det är tydligt för förvaltningen vad det innebär för de verksamheter som socialnämnden ansvarar för.

### **9.2.3 Kultur- och utbildningsnämndens budgetprocess och uppföljning**

Av intervjuer framgår att förvaltningschefen har en dialog med nämndens ordförande kring vilka områden politiken vill fokusera på. Begreppen resurstillgång och resursfördelning har varit uppe för diskussion med nämnden. Vadstena kommun har i jämförelse med liknande kommuner en hög personaltäthet. Nämnden har kommit fram

## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

till att, för skolans del, ligga kvar på befintlig resursfördelning för personal i syfte att upprätthålla en hög andel legitimerade lärare och därmed behålla Vadstenas attraktivitet som skolkommun. Förvaltningschefen kan lyfta eventuella risker och konsekvenser med justering av resursfördelning med nämnden ordförande om så behövs. Förvaltningen anser att nämnden har haft en tydlig samstämmighet med förvaltningen i frågan kring personaltäthet.

Dialog kring resurstillgång och resursfördelning sker sällan på nämndmöten. Men under budgetdagarna på våren sker det dialog mellan förvaltningsledning och nämndens ledamöter. Under dialogen redogör förvaltningschef för utmaningar och hur pengarna föreslås prioriteras i syfte att nå en högre måluppfyllelse. Det sker inte så detaljerade redogörelser inför nämnden, men det finns utrymme för nämnden att ställa frågor.

Förvaltningen har en ny ekonom sedan juni 2022. Förvaltningsekonomen medverkar på samtliga nämndsammanträddanden och har månadsuppföljningar, där det levereras en prognos för helåret utifrån månadsresultat.

### Bedömning

Det förs en diskussion mellan nämnd och förvaltning kring begreppen resurstillgång och resurstilldelning. Förvaltning lyfter eventuella risker till nämnd och det upplevs finnas en samstämmighet mellan förvaltning och nämnd kring hur de ska se på begreppen och analys av dem. Det sker arbete i förvaltningen för att, på lång sikt, säkerställa en god ekonomisk hushållning i relation till effektivitet, resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Begreppen diskuteras inte explicit i dessa sammanhang men det finns en förståelse för sambandet mellan de. Nämnden och förvaltningen diskuterar sällan begreppen.

Vi bedömer att begreppen mer explicit bör diskuteras för att skapa förståelser för vad de har för konsekvenser för styrning och ledning av KUN:s verksamheter. På så vis kan nämnden säkerställa att förvaltningen arbetar utifrån sambandet mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Redovisning av och sambandet mellan begreppen kan även utvecklas i nämndens budget- och uppföljningsarbete. Förvaltningen har diskuterat risken av att verksamheten inte bedrivs utifrån begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter men detta återfinns inte i nämndens riskanalys eller internkontrollplan.

## 9.3 Styrning och åtgärder för att uppnå en god ekonomisk hushållning

Av Vadstena kommuns strategiska plan och budget 2022–2024 framgår det att:

*”För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.”*

Kommunen har arbetat med effektivisering av verksamheten sedan flera år tillbaka. Respektive nämnd ansvarar för hur detta sker. Uppdraget är att ekonomi (budget), kvalitet och prestationer ska vara i balans. Rätt kvalitet, rätt mängd prestationer till rätt



## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

pris. Dialoger mellan politik och förvaltning sker i syfte att höja kvalitén, effektivisera verksamheten, optimera resursfördelningen och höja prestationerna. Detta ska även återspeglas i satta mål och indikatorer.

### **9.3.1 Socialnämndens styrning och åtgärder för att uppnå god ekonomisk hushållning**

Det sker arbete med effektivisering genom analyser och kartläggning av verksamheterna. Detta arbete sker i syfte att kostnadseffektivisera och kvalitetssäkra verksamheterna. Dialog mellan politik och förvaltning sker i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning. Diskussion explicit kring begreppen resursåtgång, prestationer, resultat samt effekter och sambanden mellan dem sker dock inte.

#### *Bedömning*

Nämnden arbetar indirekt med begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Förvaltningen analyserar och kartlägger verksamheterna i syfte att arbeta med god ekonomisk hushållning i förhållande till resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Vi bedömer dock att det finns en risk att nämnden ej kan säkerställa att förvaltningen bedrivs i enlighet med begreppen och dess samband då dessa ej nämns explicit i dialog mellan nämnd och förvaltning.

### **9.3.2 Kultur- och utbildningsnämndens styrning och åtgärder för att uppnå god ekonomisk hushållning**

Det sker begränsad dialog mellan förvaltningsledningen och nämnden kring begreppen resurstillgång och resursfördelning, främst sker det under budgetdagarna. Det görs undersökningar i syfte att analysera resursfördelning som underlag till nämndens budgetarbete. Förvaltningen arbetar med vilka effekter som de vill uppnå och hur detta ska ske. Diskussion kring risk för att verksamheten inte bedrivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter sker i förvaltning men enbart till viss del i politiken. Förvaltningsekonomen medverkar vid samtliga nämndsammanträden och presenterar månadsuppföljningar med prognos för helåret.

Kultur- och utbildningsförvaltningen arbetar med ett nytt motto som ämnar att arbeta med perspektivet "Personer mellan 1–16 år". Detta då förvaltningen önskar implementera ett långsiktigt tankesätt där det man arbetar med i förskolan kommer följa med eleverna och gynna elever samt lärare ända upp till gymnasiet.

I slutet på detta år kommer förvaltningen få medel från Linköpings Universitet som ska gå till att studera skolans överlämningar i Vadstena kommun. Detta för att få information i hur överlämningar kan bli mer kompletta för att det ska gynna nästa stadie samt elevens utveckling och lärande.

#### *Bedömning*

Diskussioner kring sambanden mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter sker inte explicit. Det största arbetet nämnden gör för att styra mot och planera för en

god ekonomisk hushållning och en effektiv verksamhet sker under budgetdagarna. Förvaltningen arbetar implicit med begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter på lång och kort sikt under hela året. Vi bedömer att nämnden och förvaltningen bör förtydliga innebörden av begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekt i syfte att förtydliga vad god ekonomisk hushållning innebär för de olika verksamheterna.

## 10. Slutsatser och rekommendationer

Av vad som framkommit utifrån syftet med granskningen, ställda revisionsfrågor och upprättade revisionskriterier bedömer vi att socialnämnden i sitt budget- och uppföljningsarbete är införstådda i utmaningarna som finns och har en god dialog med förvaltning i hur arbetet sker i enlighet med kommunövergripande- samt nämndmål, riktning och vision. Det sker diskussioner med begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter som grund men inte explicit som begrepp eller sambanden mellan dem. Vi bedömer att nämnden i sin riskanalys och plan för intern kontroll kan stärka och utveckla analys avseende risken för att verksamheten inte bedrivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Nämnden har vidtagit åtgärder för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektiv genom att bland annat anta verksamhetsplanen i syfte att ansvara för vad som ska genomföras och hur det ska genomföras.

Av vad som framkommit i denna granskning utifrån ställda revisionsfrågor och upprättade revisionskriterier bedömer vi att Kultur och utbildningsnämnden i sitt budget- och uppföljningsarbete har en dialog med förvaltning avseende begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter som grund för styrning och uppföljning, men kan stärka och utveckla dialogen utifrån begreppen i sig och sambandet dem emellan. Nämndens arbete med riskanalys och internkontroll kan stärkas och utvecklas med hänsyn till god ekonomisk hushållning och begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Vi bedömer att nämnden i samband med upprättande av nämndbudget förtydligar utgångspunkterna resursåtgång, prestationer, resultat och effekter i syfte att underlätta för förvaltningen då verksamhetsplan upprätts.

Vi rekommenderar därför socialnämnden och kultur- och utbildningsnämnden att:

- I samband med upprättande av budget och verksamhetsplan för nämndens ansvarsområden tydliggöra innebörden och definitionen av begreppen resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.
- Stärka arbetet med riskanalysen och internkontrollplanen genom att hantera och värdera risken för att verksamheten inte drivs med ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.



## Vadstena kommun

Granskning av nämndernas arbete med att styra med god ekonomisk hushållning

[Publish Date]

KPMG AB

Vilhelm Rundquist

Certifierad kommunal revisor

Frida Nyström

Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.