

"Att växa utan att växa" –
Granskning av kontorsorganisation och
administration

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och frågeställningar	5
2.3	Ansvarig nämnd.....	5
2.4	Revisionskriterier	5
2.5	Metod och genomförande	6
2.6	Kvalitetssäkring	6
3.	Bakgrund och utgångspunkt	7
3.1	Utgångspunkt	7
3.2	Befolkningsförändring och kontorsorganisation.....	7
3.3	Kommentar	8
4.	Ambition, uppdrag och beslut i Mål och Budget.....	9
4.1	Bakgrund	9
4.2	Hur kommer ambition till uttryck i Mål och budget.....	9
4.3	Övergripande mål i Mål och budget	10
4.4	Digitaliseringsstrategi.....	11
4.5	Bedömning	12
5.	Mål och styrning av "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa"	13
5.1	Mål	13
5.2	Organisera för tillväxt – Uppdrag i Mål och budget 2018-2020	14
5.3	Anställningsprövning.....	15
5.4	Bedömning	15
6.	Styrning av digitalisering	16
6.1	Digitaliseringsprocess och digitaliseringsråd	16
6.2	Finansieringsmodell för digitalisering.....	18
6.3	Bedömning	19
7.	Åtgärder för att effektivisera kontorsorganisationen	20
7.1	Uppföljning av effektivisering	20
7.2	Finansiering av åtgärder för att effektivisera verksamheten	21
7.3	Exempel på åtgärder för att effektivisera verksamheten.....	21
7.4	Bedömning	25
7.5	Påverkan på arbetsmiljö	27
7.6	Fackliga representanter	28
7.7	Bedömning	29
8.	Svar på revisionsfrågor.....	30
	Bilaga 1 - Källförteckning	32

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt genomfört de uppdrag och beslut som kommunfullmäktige fattat med utgångspunkt från ambitionen "att växa utan att växa". Granskningen har även belyst sambandet mellan digitalisering och effektivisering, vilka effektiviseringar som genomförts och vilka effekter som uppnåtts, implementering av nya arbetssätt i organisationen samt konsekvenser på verksamhetskvalitet och arbetsmiljö.

Vår sammantagna bedömning är att kommunstyrelsen till stora delar har agerat i enlighet med ambitionen att "växa utan att växa" och de beslut som kommunfullmäktige fattat med anledning därav. Samtidigt är det vår bedömning att kommunstyrelsen inte i alla avseenden haft en tillräcklig styrning av genomförandet. Det som enligt vår uppfattning brister i styrning är att "växa utan att växa" inte har genomförts på ett målstyrt och transparent sätt. Det saknas dels mål direkt relaterade till ambitionen, dels en uppföljning av vidtagna åtgärder vad gäller ekonomiska konsekvenser och faktisk uppnådda effekter (nyttor). Återrapporteringen till kommunfullmäktige av utvecklingsarbetet "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa" har varit otillräcklig.

Sammanfattningsvis konstateras att växa utan att växa är en ambition som i Mål och budget har uttryckts som att kontorsorganisation inte ska växa i takt med Nacka kommuns befolkningsökning och att risken för ekonomisk obalans ska hanteras i första hand genom digitalisering och ändrade arbetssätt. Ambitionen i sig att växa utan att växa har inte konkretiserats i måltermer vare sig av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Däremot finns det övergripande kommunfullmäktigemålet om "maximalt värde för skattepengarna" som i kommunstyrelsens Mål och budget 2022 uttryckts i resultatindikatorn, antal nämnder som når upp till sina mål 10/25, d.v.s. når upp till de 10 procent bästa kommunerna i kvalitet och de 25 procent bästa i kostnadseffektivitet. Mål och resultatindikatorn är inte direkt relaterade till ambitionen att växa utan att växa men vars uppfyllelse bidrar till att ambitionen kan uppnås. I granskningen har det inte framgått att det finns underlag som visar att det är realistiskt att uppnå ambitionen att växa utan att växa.

Beslut av kommunfullmäktige utöver det övergripande målet om maximalt värde för skattepengarna som styr i riktning mot ambitionen "att växa utan att växa" är enligt vår uppfattning följande:

- ▶ I Mål och Budget 2018-2020 gav kommunfullmäktige i uppdrag till kommunstyrelsen att "se över och lägga fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaheten utifrån deras respektive uppdrag, med ambitionen att fortsätta sänka kostnaderna genom digitalisering och allmän effektivisering".
- ▶ Besparingskrav riktade till kommunstyrelsen avseende kontorsorganisationen finns med i ett flertal Mål och budgetar under perioden 2017-2022 och motsvarar totalt ca 20 mnkr.
- ▶ Beslut i Mål och budet sedan 2017 om ingen eller begränsad generell kompensation för löne- och prisökningar till kontorsorganisationen.
- ▶ Beslut om digitaliseringsstrategi.

Kommunstyrelsen har för sin del sedan tidigare beslutat om att anställningsprövning ska tillämpas i kontorsorganisationen. Rätt använd kan anställningsprövningen i viss mån bidra till att andra effektiva lösningar identifieras men riskerar att bli kontraproduktiv om den används taktiskt för att säkerställa t.ex. reducera prognosticerade negativa budgetavvikelser om effekten blir att arbetssituation för befintlig personal utvecklas negativt.

Sammantaget gör vi bedömningen att det inte finns ett direkt riktat uppdrag till kommunstyrelsen att kontorsorganisationen inte ska få växa i takt med befolkningsökningen. Däremot fick kommunstyrelsen i uppdrag enligt ovan att lägga fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaheten. Genomförandet av uppdraget resulterade i ett utvecklingsarbete "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa". Till kommunfullmäktige har kommunstyrelsen i årsredo-

visningen 2018 återredovisat att ett utvecklingsarbete pågick men inte att en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaeenheter hade lagts fast. Vi har inte heller noterat att kommunstyrelsen fastställt en sådan dimensionering av organisationen. Någon slutredovisning av utvecklingsarbetet har inte lämnats och i efterhand har det varit svårt att identifiera det faktiska resultatet av utvecklingsarbetet.

En jämförelse i ett kort perspektiv av antalet anställda i kontorsorganisation i förhållande till befolkningsökningen 2015-2021 visar att kontorsorganisationen inte har vuxit i takt med befolkningsökningen efter 2018, utan att antalet anställda istället har minskat. Trots att kontorsorganisation 2021 jämfört med 2017 inte har vuxit i takt med befolkningsökningen så är det ändå fler anställda 2021 (+17) i jämfört med 2017.

Ett konstaterande är att ett stort antal åtgärder under senare år har genomförts för att effektivisera kontorsorganisation utifrån den styrning som följer av Nacka kommuns övergripande mål och utifrån ambitionen att "växa utan att växa". Någon samlad uppföljning, rapportering eller sammanställning av genomförda effektiviseringsåtgärder och effekterna av dessa finns inte för närvarande. Motsvarande gäller hur ekonomiska och kvalitativa effekter fördelar sig på digitalisering och andra åtgärder för effektivisering. Vi har inte kunnat identifiera att en samlad återrapportering görs till kommunfullmäktige av uppnådda effekter till följd av effektivisering.

Effektiviseringsinitiativ finansieras uteslutande inom ramen för nämndernas driftbudgetar. Investeringsmedel används inte såvitt vi erfarit. Införandet av framtidsfonder innebär att förberedande faser t.ex. förstudier kan finansieras med fondmedel. En brist är att det inte finns en uppföljning som kan visa omfattningen av de investeringar i digitalisering som görs med driftmedel och investeringsmedel. Det finns inte heller en uppföljning av kommunens samlade IT-kostnader. Vår bedömning är att digitaliseringsstrategin behöver kompletteras med en finansieringsmodell för digitalisering som stödjer att angelägna digitaliseringsinitiativ kan genomföras i rätt tid.

När det gäller effektiviseringsåtgärder som t.ex. verksamhetsutveckling med digitala lösningar för automation eller innovation är det vår bedömning att dessa måste följas upp och rapporteras. För att uppföljningen ska bli meningsfull behöver kraven på de underlag som ligger till grund för respektive initiativ bli tydligare och mer ändamålsenliga samtidigt som uppföljningen av s.k. effekthemtagningar behöver formaliseras för att bli enhetliga. Kalkylerade investeringsmedel eller driftmedel som satsas, driftkostnader och återbetalningstid måste följas upp i förhållande till det faktiska utfallet. På motsvarande sätt måste kalkylerade nyttor, externa och interna följas upp, i förhållande till nyttor som faktiskt realiserar. För att s.k. nyttor ska kunna följas upp är det vår uppfattning att indikatorer behöver identifieras i förhållande till förväntade nyttor.

Vi ser positivt på att kommunfullmäktige beslutat om en digitaliseringsstrategi och att en digitaliseringsprocess har definierats och införts men även att ett digitaliseringsråd och en beredningsgrupp inrättats. Härigenom stärks möjligheten att få en överblick över samt att styra, samordna och stödja digitaliseringsinitiativen och systematiskt följa upp vilka effekter som uppnås. Vi anser att det är väsentligt att uppföljning av digitaliseringens effekter kommer igång tillsammans med en uppföljning av de ekonomiska satsningar som görs i syfte att effektivisera verksamheten.

Vi anser att det är positivt att det finns en drivkraft i organisationen (decentraliserad digitalisering) att identifiera åtgärder för effektivisering men bedömer samtidigt det kan leda till att förbättringarna inte med säkerhet alltid riktas mot de processer med störst potential till nytta i förhållande till kommunens mål om kvalitet och kostnadseffektivitet. Enligt vår bedömning behöver det i en strategisk styrning av digitaliseringen på övergripande nivå i kommunen identifieras vilka uppgifter och processer som har störst potential till förbättring av kvalitet i ett kundperspektiv och kostnadseffektivitet. Det försätter i sin tur att analyser och jämförelser görs för att identifiera potentialer till effektivitetsförbättringar.

Av vad som framgått i den här granskningen har vi inte underlag att fastslå vilket samband som kan finnas mellan effektiviseringsarbetet och upplevelsen av arbetsmiljön, d.v.s. i vilken utsträckning

som den påverkats negativt eller positivt. Det är positivt att medarbetarenkäten som görs årligen har kompletterats med en årlig FOKUS-uppföljning. Därutöver finns ytterligare möjlighet till PULS-mätningar samtidigt som medarbetarsamtalen föregås av personalens egna skattningar. Härigenom finns möjlighet att identifiera eventuella negativa effekter på arbetsmiljö och arbetsförutsättningar till följd av effektiviseringsarbetet. Vi bedömer samtidigt att det i ett förebyggande syfte redan i underlagen vid prövning av digitaliseringsinitiativ med automation bör finnas med en bedömning av hur personalens arbetsförutsättningar förväntas bli påverkade.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Klargöra vad ambitionen att "växa utan växa" innebär.
- ▶ Säkerställa att de processer och verksamheter med störst potential till nytta i förhållande till kommunens mål om kvalitet och kostnadseffektivitet identifieras och prioriteras inom ramen för digitaliseringsprocessen.
- ▶ Ta fram och besluta om en finansieringsmodell för digitalisering.
- ▶ Säkerställa att digitaliseringsinitiativen som aktualiseras i digitaliseringsprocessen baseras på väl underbyggda underlag med avseende på ekonomiska konsekvenser och förväntade nyttoeffekter.
 - ▶ Utveckla mallen för Business Case.
- ▶ Säkerställa att uppföljning görs av digitaliseringsinitiativens effekter med avseende på kvalitet och kostnadseffektivitet?
- ▶ Upprätta en årlig digitaliseringsrapport som visar pågående, avslutade och uppföljda digitaliseringsinitiativ.
- ▶ Klargöra de prioriteringskriterier som gäller för digitaliseringsinitiativ.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Det har i kommunfullmäktiges Mål och Budget under de senaste åren, åtminstone fr.o.m. 2017, framförts att Nacka kommuns kostnader kommer att öka mer än intäkterna om kostnaderna för organisationen tillåts att växa i takt med den förväntade befolkningsökningen. Nacka kommuns ambition är, som den uttrycks i mål- och budgetdokumenten, att hantera risken för ekonomisk obalans genom effektiviseringar. I särskild ordning lyfts då ökad digitalisering och ändrade arbetssätt som prioriterade åtgärder för effektivisering.

Revisorerna har utifrån sin riskbedömning valt genomföra en fördjupad granskning av om kommunstyrelsen genomförande av de uppdrag och beslut som kommunfullmäktige fattat med utgångspunkt från ambitionen att växa utan att växa.

2.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt genomfört de uppdrag och beslut som kommunfullmäktige fattat med utgångspunkt från ambitionen "att växa utan att växa". Granskningen ska även belysa sambandet mellan digitalisering och effektivisering, vilka effektiviseringar som genomförts och vilka effekter som uppnåtts, implementering av nya arbetssätt i organisationen samt konsekvenser på verksamhetskvalitet och arbetsmiljö.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

1. Hur styr kommunstyrelsen "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa"?
 - 1.1. Finns mål och uppföljning av utvecklingsarbetet?
 - 1.1.1. Vad har uppnåtts hittills?
 - 1.2. Finns underlag som visar på att det är realistiskt att uppnå ambitionen att växa utan att kontorsorganisationen växer?
2. Vad har uppnåtts till följd av effektivisering avseende kostnadsminskningar, kapacitetsökning, ökad produktivitet och kvalitetsförbättringar?
 - 2.1. Hur följs effekterna upp och vilken rapportering görs till kommunfullmäktige?
3. Vilka andra åtgärder än digitalisering har vidtagits för reducera och/eller effektivisera administrationen?
 - 3.1. Hur används kompetensutveckling för att underlätta effektivisering?
4. Hur fördelar sig uppnådda ekonomiska och kvalitativa effekter på digitalisering och andra åtgärder för effektivisering?
5. Vilka investeringar har gjorts i system och processer för att effektivisera verksamheten?
 - 5.1. Ingår lönsamhetsbedömningar i underlagen då investeringsbeslut fattas och i så fall när förväntas gjorda investeringar bli lönsamma?
 - 5.2. Säkerställs då nya system införs att personalen får utbildning som stöd för ändamålsenlig tillämpning?
6. Har den upplevda arbetsmiljön påverkats av effektiviseringsarbetet?
 - 6.1. Hur i så fall och på vilket sätt följs det upp?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ Mål och budget 2020, 2021, 2022.
- ▶ Årsredovisningar 2019, 2020 och 2021.
- ▶ Digitaliseringsstrategi.
- ▶ Regler och uppföljningar av systematisk arbetsmiljöarbete.

2.5 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts med stöd av dokumentstudier och intervjuer med chefer samt medarbetare inom kontorsorganisationen samt med kommunstyrelsens presidium och fackliga företrädare.

Genomförda intervjuer och granskade dokument framgår av bilaga 1 - Källförteckning.

2.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Bakgrund och utgångspunkt

3.1 Utgångspunkt

Sedan 2017 har det i kommunfullmäktiges Mål och Budget kommit till uttryck en ambition att kontorsorganisationen inte ska tillåtas växa i takt med befolkningsökningen vilket senare har uttryckts som att "växa utan att växa".

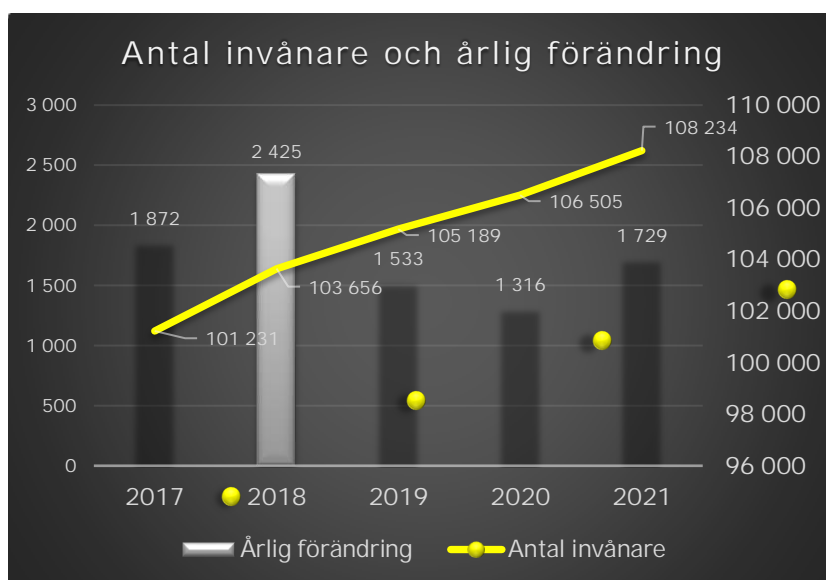
För att illustrera vad det kan innebära för kontorsorganisationen har vi valt att i nästa avsnitt belysa befolkningstillväxten under perioden 2017 – 2021 och den förväntade befolkningstillväxten fram till 2040 och jämfört med hur antalet anställda i kontorsorganisationen har förändrats under perioden 2015 till och med 2021.

3.2 Befolkningsförändring och kontorsorganisation

3.2.1 Antal invånare

Antalet invånare i Nacka kommun har under perioden fr.o.m. 2017 t.o.m. 2021 ökat med 8 875 invånare. I förhållande till 2016 motsvarar befolkningsökningen 9 procent. I nedanstående figur framgår även den årliga befolkningsförändringen.

Figur 1 - Antal invånare den 31 december och årlig befolkningsförändring



I Mål och Budget 2022-2024 redovisas en befolkningsprognos som sträcker sig fram till 2040. Prognosen framgår i tabell 1 nedan..

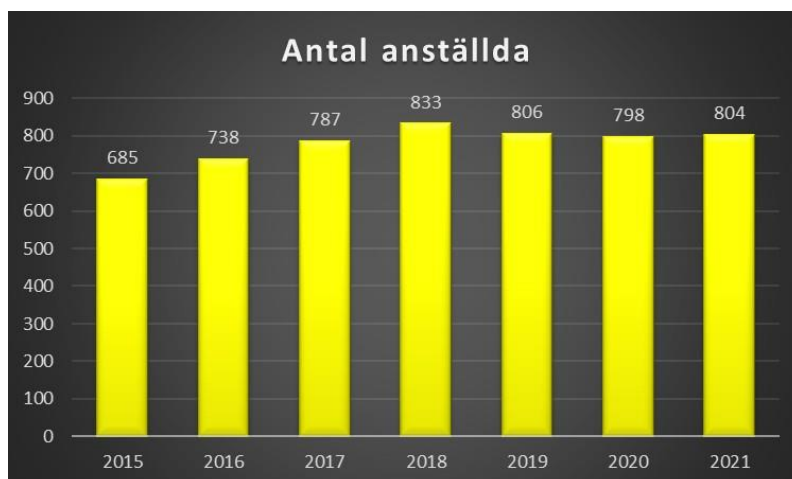
Tabell 1 - Befolkningsprognos 2025 - 2040

	2025	2030	2033	2040
Antal invånare	118 000	134 000	140 000	158 000

3.2.2 Antal anställda

Allt sedan 2017 har kommunstyrelsen i sitt årsbokslut redovisat antalet anställda (d.v.s. ej heltidsanställda) i kontorsorganisation. I kontorsorganisationen ingår samtliga anställda i aktiv tjänst inom myndighets- och huvudmannaheter, inklusive stöd- och serviceenheter samt staber.

Figur 2 - Antal anställda 2015 - 2021



Den ökning som framgår av diagrammet av antalet anställda från 2015 t.o.m. 2018 motsvarar +22 procent. Därefter har en minskning på 3 procent skett av antalet anställda fram t.o.m. 2021.

Om antalet anställda i kontorsorganisationen respektive år relateras till antalet invånare framkommer följande relationstal:

Tabell 2 - Antal invånare per anställd i kontorsorganisationen 2015-2021

Nyckeltal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Invånare/anställd	143	135	129	124	131	133	135

Av jämförelsen framgår att under perioden 2016 t.o.m. 2018 ökade antalet anställda relativt sett mer än befolkningstillväxten. Det framgår av att antalet invånare per anställd minskade. Därefter har antalet invånare per anställd ökat och motsvarar 2021 samma nivå som 2016.

I tabell 2 görs en beräkning av hur många invånare per anställd som blir en konsekvens av befolkningsprognosen som ingår i Mål och Budget 2022-2024 om antalet anställda inte tillåts växa i förhållande till 2017 års nivå. Som jämförelse redovisas i förhållande till befolkningsprognosen i vilken utsträckning som personalen behöver öka om antalet invånare per anställd skulle tillåtas ligga kvar på 2017 års nivå, d.v.s. 129 invånare per anställd.

Tabell 3 - Antal anställda/invånare - Två scenarier

	2017	2025	2030	2033	2040
Antal invånare	101 231	118 000	134 000	140 000	158 000
Antal anställda 2017 års antal	787	787	787	787	787
Antal invånare per anställd	129	150	170	178	201
Antal anställda om ökningen i takt med inv.		915	1 039	1 085	1 225
Ökning av anställda i förhållande till 2017		128	252	298	438

3.3 Kommentar

I ovanstående beräkning har antalet anställda 2017 i kontorsorganisationen använts som "basår". Vi har dock inte identifierat att det i formell mening utifrån ambitionen att växa utan att växa har lagts fast ett basår som förväntas vara dimensionerande för kontorsorganisationen framöver. Anledningen till att vi har valt att använda antalet anställda 2017 är att i Mål och Budget 2017-2019

framgår det att digitalisering inte är ett självändamål utan en hjälp att nå kommunens mål och erbjuda en effektiv verksamhet där administrationen kan minska.

Ett konstaterande utifrån jämförelsen av befolkningsutvecklingen i förhållande till antalet anställda i kontorsorganisationen är att kontorsorganisationen inte har vuxit i takt med befolkningsökningen efter 2018. I förhållande till 2017 är det 2021 fler invånare per anställd. Trots att kontorsorganisation 2021 jämfört med 2017 relativt sett inte har vuxit i takt med befolkningsökningen så är det ändå fler anställda 2021 (+17) i förhållande till 2017.

Ovanstående tabell (tabell3) ska betraktas som en illustration av två scenarier som dock sannolikt aldrig kommer att realiseras fullt ut. Ett konstaterande är att kommunens befolkningsstillväxt påverkar kontorsorganisationen helt enkelt för att det blir fler människor som i varierande utsträckning behöver kommunens tjänster samt behov av utbyggnad och skötsel av infrastruktur. Kommunorganisationen är heterogen vilket i det här sammanhanget innebär att den i olika utsträckning och vid olika tidpunkter påverkas av befolkningsökningen. Ytterligare faktorer som kan påverka personalbehov är t.ex. variationer i omfattningen av flyktingmottagandet och förändrade krav i lagstiftning och föreskrifter. Avslutningsvis är det dessutom en öppen fråga i vilken utsträckning som effektiviseringar i verksamheten kan höja kapaciteten och därmed minska behovet av att utöka kontorsorganisationen.

4. Ambition, uppdrag och beslut i Mål och Budget

4.1 Bakgrund

En bakgrund till utvecklingen fr.o.m. 2017 är att kommunfullmäktige i Mål och budget 2012-2014 beslutade att den ökade kostnaden för stadshusrenoveringen motsvarande 5 mnkr per år ska tas igen genom rationalisering och effektivisering. I uppdraget ingick att kommunstyrelsen skulle följa upp beslutet om rationalisering och effektivisering utifrån kostnader för konsulter, månadsanställda, timanställda och inhyrd personal. I en slutredovisning av uppdraget från februari 2015 framgår att kostnaderna för de fyra måtten har minskat med 65 mnkr från 2011 till och med 2014. De minskade kostnaderna avser i allt väsentligt konsultkostnaderna (-74 mnkr) och i viss mån kostnader för inhyrd personal. Kostnaderna för månadsanställda och timanställda ökade under motsvarande period med ca 17 mnkr sammanlagt.

4.2 Hur kommer ambition till uttryck i Mål och budget

Ambitionen att kontorsorganisationen inte ska tillåtas växa i takt med befolkningsökningen har sin utgångspunkt i bedömningen att kommunens kostnader kommer att öka mer än intäkterna om organisationen växer i takt med befolkningsökningen. I Mål och budget 2019-2021 uttrycks i *syftet med digitaliseringen är att göra det enkelt att leva i Nacka, digitaliseringen ska både underlätta för de som kommunen finns till för och de som arbetar i kommunen. Digitaliseringen innebär både möjligheter och utmaningar för kommunen. Möjligheterna ligger i att växa som kommun utan att växa kontorsorganisationen, att kunna möta tillväxten med samma storlek på organisationen.* Dessutom framgår av samma Mål och budget att genom digitalisering, effektivare arbetssätt och än större koncentration till kärnuppgifterna ska kostnaderna för kontorsorganisationen kunna minskas. Av Mål och Budget framgår inte en närmare precisering av vad ambitionen att växa utan att växa konkret innebär. Det anges dock i mål- och budgetdokumenten att risken för ekonomisk obalans ska hanteras genom effektiviseringar och då i första hand genom digitalisering och ändrade arbetssätt. Även begreppet allmän effektivisering nämns.

Samtidigt har Mål och budget sedan 2017 inte givit någon generell kompensation för löne- och prisökningar annat än att viss kompensation till prioriterade verksamheter genom checkhöjningar. Av Mål och Budget 2017 framgick dock en "generell pris och lönekomensation för 2018 och 2019 med en procent". Även i Mål och budget året innan gavs en generell uppräknings för priser och lön med en procent. I senaste Mål och budget (2022-2024) ges viss kompensation för löneökningar inom myndighet och huvudmannaheter. Storleken på kompensationen framgår inte i Mål och budget.

Av texterna i Mål och Budget framgår att i och med att löneavtalen med stor sannolikhet kommer att hamna över föreslagen kompensationen för pris- och löneökningar behövs prioriteringar och effektiviseringar i verksamheterna.

4.2.1 Uppdrag och beslut i Mål och Budget

I Mål och budget 2018-2020 gav kommunfullmäktige i uppdrag till kommunstyrelsen att "se över och lägga fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaenheterna utifrån deras respektive uppdrag, med ambitionen att fortsätta sänka kostnaderna genom digitalisering och allmän effektivisering".

Besparingskrav riktade till kommunstyrelsen avseende kontorsorganisationen¹ finns med i ett flertal Mål och Budgetar under perioden 2017-2022 motsvarande totalt ca 20 mnkr. Nedanstående utgör exempel på beslut av kommunfullmäktige i Mål och Budget fr.o.m. 2017:

- ▶ 2017
Kommunstyrelsen - Verkställa att nämnderna gör en besparing avseende myndighets-, huvudmanna- och stödenheter på totalt 3 miljoner kronor
- ▶ 2019
Ett sparbetning på 2 miljoner kronor inom administration och kontorsorganisationen inom kommunstyrelsens ram görs.
- ▶ 2020
Under 2020 får kommunstyrelsen en minskning netto med 1,7 miljoner kronor. Den största minskningen ska ske genom effektiviseringar i kontorsorganisationen med 8 miljoner kronor.
- ▶ 2021
En besparing ska ske genom fortsatta effektiviseringar i kontorsorganisationen med 4,0 mnkr, vilket återfinns inom stadsledningskontoret samt inom stöd- och serviceenheterna.
- ▶ 2022
En besparing ska ske genom fortsatta effektiviseringar i kontorsorganisationen med 3,0 miljoner kronor, vilket återfinns främst inom stöd- och serviceenheterna.

4.2.2 Framtidsfonder

Efter bokslut 2020 gjordes en satsning (framgår av Mål och budget 2021-2023) genom att 125 miljoner kronor av 2020 års överskott avsattes till fyra framtidsfonder. Syftet med avsättningen är att ge utrymme för strategiska satsningar kommande år, på till exempel digitalisering, IT och teknik för äldre, kompetensutveckling, trygghetsskapande åtgärder och miljöinsatser. De fyra fonderna är: Framtids- och utvecklingsfonden (50 mnkr), Kompetensfonden (30 mnkr), Trygghetsfonden (15 mnkr) och Miljö- och klimatfonden (30 mnkr).

Kommunstyrelsen beslutar om hur medlen får användas och beviljar medel från dessa fonder. Ansökan om medel ur fonderna hanteras av kommunstyrelsen vid ett tillfälle per tertial. Kommunstyrelsen har beslutat om kriterier (7 stycken) som ska vara uppfyllda för att medel ska kunna beviljas ur framtidsfonderna. Exempel på kriterier är: utanför ordinarie driftbudget, ej utökad driftram, tid, ej investeringar, mätbart bidra till målen, effektiva arbetssätt (nyttänkande och utvecklande av nya arbetssätt för att "växa-utan-att växa") och 10/25. Medel från framtidsfonderna får användas till utredningsarbeten och förstudier.

4.3 Övergripande mål i Mål och budget

Ett av Nacka kommuns fyra övergripande mål är maximalt värde för skattepengarna. Av målet följer att tjänster och service ska erbjudas till lägsta möjliga skattenivå och konkurrenskraftiga avgifter. Av Mål och budget 2022-2024 framgår att arbetet med att få en mer kostnadseffektiv verksamhet med

¹ Vår definition = Myndighets- och huvudmannaorganisation, stöd- och serviceorganisation och stadsledningsorganisation.

fortsatt hög kvalitet ska fortsätta. Ett fokusområde för kommunstyrelsen i rollen att leda och samordna är; "Kostnadseffektivitet - låg kostnad per invånare jämfört med andra kommuner på alla områden. Digitalisering som gör att kommunen är smart, enkel, öppen och tillgänglig för medborgarna".

Ambitionen att vara bland Sveriges 10 procent bästa kommuner i kvalitet och bland de 25 procent bästa i kostnadseffektivitet anges som viktig för att ge maximalt värde för skattepengarna. Styrningen riktar sig till samtliga nämnder som förväntas arbeta för en kostnadseffektiv verksamhet med god kvalitet. Kommunstyrelsen har i Mål och budget 2022-2024 till det övergripande målet och fokusområdet resultatindikatorn, antal nämnder som når upp till sina mål 10/25.

4.4 Digitaliseringsstrategi

Ett huvudspår i Nacka kommun för att uppnå effektivisering utgörs av digitalisering. Kommunfullmäktige beslutade i april 2019 om digitaliseringsstrategi. En bakgrund till av kommunstyrelsen föreslagna digitaliseringsstrategi är bl.a. vad som framkom i rapporten "Organisera för tillväxt". Syftet med strategin är att förbättra förutsättningarna för att realisera kommunens ambition kring digitalisering för att möjliggöra bästa service till kommunens kunder samt klara kommunens tillväxt (utan att växa) genom att etablera än mer effektiva arbetssätt.

Den strategiska inriktning som uttrycks i digitaliseringsstrategin är att kommunens digitalisering ska i första hand möjliggöra:

- ▶ Bästa service till våra kunder – nackabor, besökare, företag och organisationer.
- ▶ Organisera för tillväxt – att växa utan att växa.
- ▶ Mer effektiva arbetssätt.

I strategin beskrivs fem strategiska inriktningar som avgörande för att lyckas med kommunens målsättning kring digitalisering:

- ▶ Kundens behov styr vårt uppdrag
- ▶ Vi sätter informationen i centrum
- ▶ Vi utgår från en gemensam digital plattform
- ▶ Vi möter framtiden med nyfikenhet, kreativitet och innovation
- ▶ Vårt arbete med informations säkerhet och IT-säkerhet inger förtroende

Den strategiska inriktningen att utgå från en gemensam digital plattform innebär bl.a. en tydlighet kring upphandling, förvaltning, utveckling, IT-infrastruktur samt kommungemensamma IT-tjänster. I inriktningen ingår en systemförvaltningsmodell, en samlad IT-förvaltning av kommunens system, utvecklingsbehov hanteras och prioriteras tillsammans i utvecklingsportföljer och att det finns en etablerad process och projektmodell för utveckling. Den strategiska inriktningen innebär att användarbeteenden och resultat mäts och följs upp samt att IT-kostnader mäts och följs upp centralt.

Ytterst ska tillämpningen av strategin bidra till Nacka kommuns övergripande mål. Digitaliseringsstrategin ska vara styrande vid beslut och prioriteringar i Nacka kommuns digitaliseringsarbete.

Digitaliseringsstrategin gäller generellt för hela Nacka kommuns organisation och specifikt för myndighets- och huvudmannorganisationen och stöd- och serviceorganisationen. Kommunstyrelsen har enligt sitt reglemente det övergripande ansvaret för digitalisering i vilket ingår att vidta åtgärder för att nyttja de möjligheter till utveckling som digitaliseringen ger. Kommunstyrelsen har i sin roll att leda och samordna det övergripande ansvaret för den föreslagna digitaliseringsstrategin. Respektive nämnd har ansvar för att driva digitaliseringen inom sitt ansvarsområde utifrån den föreslagna strategin.

Inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag att vidta åtgärder för att nyttja de möjligheter till utveckling som digitaliseringen beviljades digitaliseringsenheten ett tillskott i internbudgeten 2019 om cirka 6,5 miljoner. Enheten ska under 2019 inleda arbetet med att ta fram en Nackamodell för en effektiv IT-systemförvaltning. Modellen ska möjliggöra samspel inom organisationen kring IT-frågor, tydliggörande av utvecklingsbehov samt kostnader.

4.5 Bedömning

En bedömning är att, växa utan att växa eller uttryckt på annat sätt att kontorsorganisationen inte ska växa i takt med befolkningsökningen, inte utgör ett specifikt uppdrag riktad till kommunstyrelsen utan snarare en intention eller ambition som ska vara vägledande för utvecklingen i kommunen som helhet. Däremot har kommunfullmäktige i ett särskilt beslut i Mål och budget 2018-2020 gett kommunstyrelsen i uppdrag att lägga fast en långsiktig dimensionering av kontorsorganisation.

En övergripande styrning som också har betydelse för hur kontorsorganisationen utvecklas utgår från kommunfullmäktiges mål om "maximalt värde för skattepengarna" och förtydligats i kommunstyrelsens fokusområde "kostnadseffektivitet – låg kostnad per invånare jämfört med andra kommuner på alla områden". Ambitionen är att Nacka kommun ska vara bland de 10 procent bästa kommunerna i kvalitet och bland de 25 procent bästa i kostnadseffektivitet. Kommunstyrelsen har till det övergripande målet och fokusområdet resultatindikatorn; antal nämnder som når upp till sina mål 10/25. Resultatindikatorn saknar i Mål och budget 2022-2024 mål- och utfallsvärden. Det gäller även för resultatindikatorn digitaliseringsindex. Enligt vår uppfattning är det en brist i målstyrningen att det saknas mål- och utfallsvärden.

Generellt finns med andra ord en inriktning av styrningen mot att den kommunala verksamheten, inklusive kontorsorganisationen, ska vara effektiv genom att erbjuda tjänster av god kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt.

En annan faktor som påverkar förutsättningen för dimensioneringen av kontorsorganisationen är att Mål och budget sedan 2017 inte har givit någon eller i vissa fall en begränsad generell kompensation för löne- och prisökningar till kontorsorganisationen. I och med att löner och priser i praktiken ökar så innebär utevaron av eller endast en begränsad kompensation för löner och priser att det blir nödvändigt med prioriteringar och effektiviseringar i verksamheterna, vilket också framgår i Mål och budget. Enligt vår uppfattning leder frånvaron av pris- och lönekomensation, om det tillämpas över tid att kontorsorganisationen måste minska antalet anställda, under förutsättning att medel i budgeten inte tillförs riktat i syfte att utöka antalet tjänster. Framförallt innebär dock frånvaron av kompensation ett starkt incitament till att effektivisera verksamheten. Initialt kan det i varierande grad finnas ett utrymme i de flesta organisationer att förbättra kostnadseffektiviteten. Risken är dock om färre får göra mer samtidigt som eventuella åtgärder som digitalisering inte tillräcklig grad medfört en ökad kapacitet, att en konsekvens kan bli att en risk för att anställdas arbetssituation påverkas negativt. Vilket i förlängningen kan bidra till en sänkt attraktivitet för Nacka kommun som arbetsgivare som i sin tur kan försvåra möjligheten att behålla och rekrytera kompetens.

Huvudinriktningen i Nacka kommun för att effektivisera verksamheten är digitalisering. Ett syfte med den av kommunfullmäktige antagna digitaliseringsstrategin är att den förutom att stödja möjligheten till god kvalitet i servicen till kommunens kunder ska bidra till att klara kommunens tillväxt genom att mer effektiva arbetssätt utvecklas och etableras. Av digitaliseringsstrategins syfte framgår att den gäller generellt för organisationen och specifikt för myndighets- och huvudmannorganisationen samt stöd- och serviceorganisationen. Exakt vads om menas med den formuleringen framstår inte helt tydligt. Enligt vår uppfattning utgör digitaliseringsstrategin ett av styrmedlen för att bidra till ambitionen att växa utan att växa.

Kommunfullmäktige har i Mål och budget sedan 2017 riktat ett antal besparingskrav till kontorsorganisationen.

Följande ambition, uppdrag och beslut är enligt vår bedömningen de inslag i kommunfullmäktiges styrningen som syftar till att kontorsorganisationen inte ska växa i takt med befolkningsökningen:

1. Ambitionen som den uttrycks i mål- och budgetdokumenten att kontorsorganisationen inte ska tillåtas växa i takt med befolkningsökningen. Risken för ekonomisk obalans ska hanteras genom effektiviseringar i första hand genom digitalisering och ändrade arbetssätt.
2. Kommunfullmäktiges övergripande mål om maximalt värde för skattepengarna. Av målet följer att tjänster och service ska erbjudas till lägsta möjliga skattenivå och konkurrenskraftiga avgifter. I förhållande till målet uttrycks ambitionen att Nacka kommun ska vara bland Sveriges 10 procent bästa kommuner i kvalitet och bland de 25 procent bästa i kostnadseffektivitet anses viktig för att ge maximalt värde för skattepengarna.
3. I Mål och Budget 2018-2020 gav kommunfullmäktige i uppdrag till kommunstyrelsen att "se över och lägga fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaheten utifrån deras respektive uppdrag, med ambitionen att fortsätta sänka kostnaderna genom digitalisering och allmän effektivisering".
4. Besparingskrav riktade till kommunstyrelsen avseende kontorsorganisationen finns med i ett flertal Mål och Budgetar under perioden 2017-2022 och motsvarar totalt ca 20 mnkr.
5. Mål och Budget har sedan 2017 inte givit någon eller begränsad generell kompensation för löne- och prisökningar till kontorsorganisationen.
6. Kommunfullmäktige beslutade i april 2019 om digitaliseringsstrategi. Syftet med strategin är att förbättra förutsättningarna för att realisera kommunens ambition kring digitalisering för att möjliggöra bästa service till kommunens kunder samt klara kommunens tillväxt (utan att växa) genom att etablera än mer effektiva arbetssätt.

Sammantaget gör vi bedömningen att det inte finns ett direkt riktat uppdrag till kommunstyrelsen att kontorsorganisationen inte ska få växa i takt med befolkningsökningen. Däremot är det en uttalad intention som anger att ambitionen ska uppnås genom effektivisering företrädesvis med hjälp av digitalisering. Ambitionen riktar sig till samtliga nämnder men kommunstyrelsen som ansvarig för kontorsorganisationen har enligt vår uppfattning har också ett ansvar för att nämnderna får sitt stöd av en kostnadseffektiv kontorsorganisation. Utöver att genomföra riktade besparingar som följer av Mål och budget har ett ansvar fick kommunstyrelsen i uppdrag 2018 att lägga fast en långsiktig dimensionering av kontorsorganisationen med ambitionen att fortsätta att sänka kostnaderna.

En reflektion till ovanstående är att Nacka kommun har en typ av matrisorganisation där man skiljer på ansvar för processer och ansvaret för kommunens organisation. Myndighets- och huvudmannaheten som ger stöd till nämnderna finansieras av nämnder men organiseras av kommunstyrelsen. Risk finns att det kan uppstå otydligheter mellan nämnderna och kommunstyrelsen vad gäller vem som har vilket ansvar för att kontorsorganisationen är kostnadseffektiv och utvecklas i takt med ambitionen att växa utan att växa.

5. Mål och styrning av "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa"

5.1 Mål

Ambitionen i sig att växa utan att växa har inte konkretiserats i måltermer vare sig av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. I enlighet med vad som tidigare redovisats finns det övergripande kommunfullmäktigemålet om "maximalt värde för skattepengarna" som i kommunstyrelsens Mål och budget 2022 uttryckts i resultatindikatorn, antal nämnder som når upp till sina mål 10/25². Mål och resultatindikatorn är inte direkt relaterade till ambitionen att växa utan att växa men vars uppfyllelse bidrar till att ambitionen kan uppnås.

² Antal nämnder som når upp till sina mål 10/25, d.v.s. 10 procent bästa kommunerna i kvalitet och bland de 25 procent bästa i kostnadseffektivitet.

5.2 Organiserer för tillväxt – Uppdrag i Mål och budget 2018-2020

Som tidigare framgått gav kommunfullmäktige i Mål och budget 2018-2020 kommunstyrelsen i uppdrag att se över och lägga fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaenheterna utifrån deras respektive uppdrag, med ambitionen att fortsätta sänka kostnaderna genom digitalisering och allmän effektivisering. Med anledning av uppdraget genomfördes ett arbete bl.a. med stöd av konsult. Resultatet inklusive konsultrapporten redovisades för kommunstyrelsen i januari 2019.

Av konsultrapporten framgår en sammanfattande bedömning av att det finns på *sikt* en potential att möta tillväxten i kommunen utan att kontorsorganisationen växer i samma takt, men det kräver initial investering. Tre viktiga faktorer lyftes fram för att Nacka som organisation ska fortsätta att leverera välfärdstjänster av hög kvalitet och att utveckla territoriet i ett kraftigt växande Nacka utan att själva växa i takt med tillväxten:

- ▶ Starkt fokus på kärnuppdraget och värdeskapande.
- ▶ Bättre nyttjande av varandras och andras kompetenser och resurser.
- ▶ Kraftigt ökning av digitaliserade tjänster och processer.

I rapporten redovisas samtidigt som svar på frågan om kommunen kan växa utan att kontorsorganisationen gör det, att det inte är möjligt att ge ett entydigt svar på frågan. Dels för att kommunens verksamhet och den kontext den verkar i är så komplex, dels för att det finns en hög grad av oförutsägbarhet i både samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen. Av strategin följer att digitalisering är en helt nödvändig nyckel till att "växa utan att växa", men kräver investeringar innan den kan komma helt till sin rätt. Det gäller utveckling av den digitala grundplattan, både i form av IT-arkitektur/-infrastruktur, resurser och kompetens. Det är också viktigt att öka verksamhetens förmåga att driva en kundcentrerad digitalisering, och kunna verka med nya digitala lösningar.

Av stadsdirektörens tjänsteskrivelse i samband med redovisningen av organisera för tillväxt till kommunstyrelsen i januari 2019 framgår att under 2019 och 2020, skulle ett utvecklingsarbete på uppdrag av stadsdirektören inledas, "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa?" Syftet med utvecklingsarbetet var att skapa en mer effektiv organisation för effektfulla medarbetare och chefer och att klara den kraftiga tillväxten utan att kontorsorganisationen växer. Av stadsdirektörens tjänsteskrivelse framgår ett antal åtgärder och uppdrag inom ramen för utvecklingsarbetet. Ett nytt styrdokument skulle tas fram "Så här gör vi i Nacka" om kommunens grundläggande organisationsprinciper. Ekonomidirektören skulle få i uppdrag att utveckla den nya ekonomiska styrmodellen. HR-direktören skulle få i uppdrag att driva utveckling mot attraktiv arbetsgivare. Ett särskilt fokus ska ligga på utveckling av effektfulla medarbetare i alla led, kompetensväxling och ökad flexibilitet i kompetensanvändning. HR-direktören gavs också ett strategiskt ansvar för den långsiktiga kompetensförsörjningen, lönebildning och chefs- och ledarutvecklingen. Den gemensamma plattformen för stöd- och servicefunktioner skulle förstärkas i syfte att ännu bättre stödja verksamhetens behov och samspel. En tjänst som biträdande stadsdirektör skulle inrättas för att driva det samlade utvecklingsarbetet. Ett särskilt fokus i utvecklingsuppdraget kommer att ligga på strategisk affärsutveckling, digitalisering, kommunikation och kundservice.

Av intervjuer har framkommit att det är oklart vad utvecklingsarbetet faktiskt resulterat i. Det har inte framgått att det finns någon slutrapport från utvecklingsarbetet eller att det ha skett någon annan redovisning till kommunfullmäktige än att kommunstyrelsen i årsredovisning 2018 återrapportera till kommunfullmäktige: att "myndighets- och huvudmannaenheterna ska fortsätta att sänka kostnader genom digitalisering och effektivisering, vilket pågår i utvecklingsarbetet Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa".

5.3 Anställningsprövning

Inom myndighets- och huvudmannaprocesserna samt stödprocesserna och för administrativa tjänster i skolan ska en anställningsprövning göras innan arbetet med rekryteringen påbörjas. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att anställning av personal inom enhet görs av enhetschef efter samråd med ansvarig direktör och stadsdirektör eller HR-direktör. Anställningsprövning har tillämpats i kommunen sedan 2015.

I rekryteringssystemet Varbi finns ett digitalt formulär som rekryterande enhetschef fyller i och som sedan går till ansvarig direktör som ger sin kommentar. Därefter vidarebefordras den ifyllda anställningsprövningen av HR-specialist till stadsdirektören. Stadsdirektören tar ställning till om rekryteringsbehovet ska godkännas eller ej. HR-direktören ersätter stadsdirektören vid dennes ledighet.

Formuläret innehåller följande rubriker: rekryteringsbehovet gäller fr.o.m., direktörens kommentar, motivering till rekrytering, konsekvens/ konsekvenser om anställningsprövningen ej beviljas, tjänstens finansiering, redogörelse för bemanningen i organisationen, arbetets omfattning, lönespann, arbetsbeskrivning och efterfrågad erfarenhet, utbildning och kunskap.

5.4 Bedömning

I efterhand baserat på de intervjuer som har gjorts har det inte framgått en tydlig bild av vad utvecklingsarbetet "organisera för tillväxt" har resulterat i. Utvecklingsarbetet har inte organiserats i form av ett projekt och det har inte framgått någon slutredovisning av utvecklingsarbetet. Det finns dock en tjänsteskrivelse som beskriver det avsedda utvecklingsarbetet och en konsultrapport som bl.a. låg till grund för utvecklingsarbetet. Vi ser det dock som sannolikt att det arbete som bedrivits tillsammans med konsultrapporten varit en bidragande orsak till den av kommunfullmäktige beslutade digitaliseringsstrategin.

I konsultrapporten redovisas att det på sikt finns en potential att möta tillväxten i kommunen utan att kontorsorganisationen växer i samma takt, samtidigt som den säger att det inte är möjligt att ge ett entydigt svar på frågan. Bedömningen är att rapporten inte utgör ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om det är realistiskt att uppnå ambitionen att växa utan att växa.

Kommunstyrelsens redovisning till kommunfullmäktige av uppdraget att lägga fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaenheterna utifrån deras respektive uppdrag har återredovisats i form av att ett utvecklingsarbete har inletts. I granskningen har det inte framgått att kommunstyrelsen lagt fast en långsiktig dimensionering av myndighets- och huvudmannaenheterna. Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte på ett tillräckligt sätt har återredovisat uppdraget till kommunfullmäktige. Om kommunstyrelsen har bedömt att det inte är möjligt att besluta om en långsiktig dimensionering av organisationen borde det ha återredovisats till kommunfullmäktige.

Anställningsprövning är en åtgärd som tidigare har beslutats av kommunstyrelsen och som i högsta grad berör kontorsorganisationen. Anställningsprövningen innebär att en ersättningsrekrytering då en anställd slutat ytterst måste godkännas av stadsdirektören. I praktiken innebär prövningen t.ex. att den enhetschef som har ett verksamhets-, budget- och personalansvar inte själv har egen rådgivning över anställningen av personal. Anställningsprövningen är inte enligt vår uppfattning i enlighet med styrprincipen om delegering till lägsta effektiva nivå. Vi har ingen bild över hur anställningsprövningen har tillämpats över tid och därmed i vilken utsträckning som t.ex. ersättningsrekrytering inte godkänts. I anställningsprövningsprocessen ingår att alternativ till ersättningsrekrytering ska prövas. Vår bedömning är att det kan finnas risk för att arbetssituation för befintlig personal utvecklas negativt om anställningsprövningen leder till att ersättningsrekryteringar inte godkänns eller skjuts upp samtidigt som effektiva processer inte finns på plats som i tillräckligt utsträckning ökat kapaciteten i organisationen. Slutsatsen är att anställningsprövning rätt använd kan vara styrmedel som driver utvecklingen mot att förbättra kostnadseffektiviteten om den t.ex. leder till lösningar som kännetecknas av effektivare arbetssätt eller att uppgifter som inte ingår i den kommunala uppgiften fasas ut. Använd på fel sätt finns risk anställningsprövningen kan bli kontraproduktiv.

6. Styrning av digitalisering

6.1 Digitaliseringsprocess och digitaliseringsråd

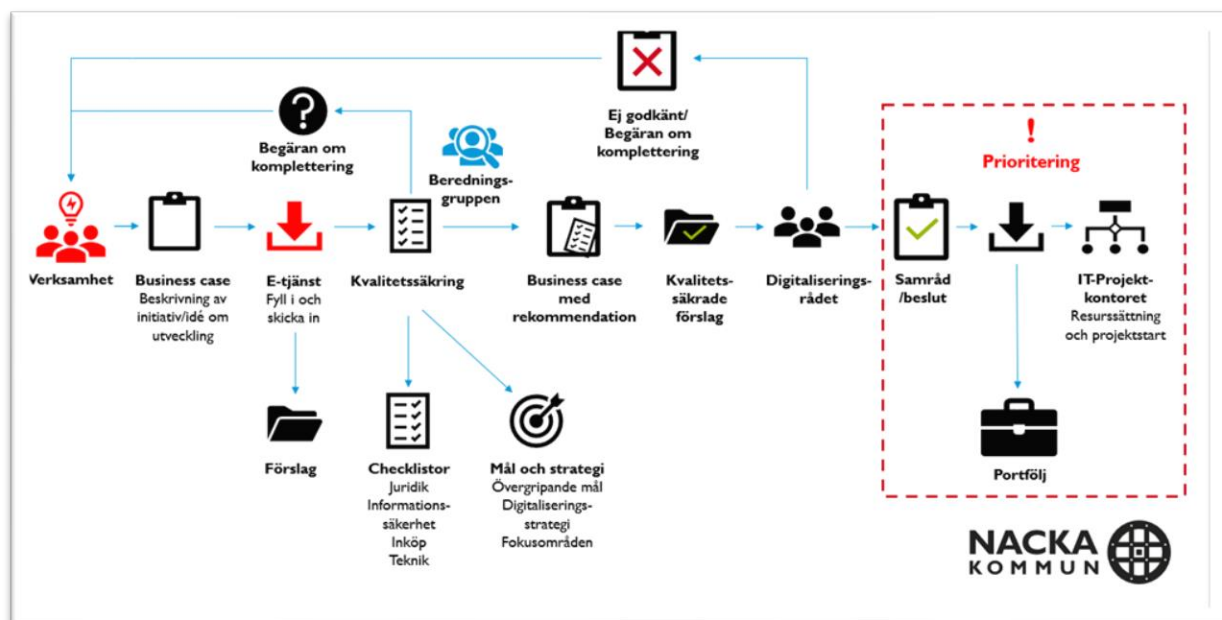
Av digitaliseringsstrategin följer att det ska finnas en etablerad process och projektmodell för utveckling och att utvecklingsbehov hanteras och prioriteras tillsammans i utvecklingsportföljer. I samband med att en digitaliseringsdirektör anställdes i september 2019 inleddes ett arbete med att definiera och utforma en digitaliseringsprocess. Syftet med digitaliseringsprocessen är att stödja och styra digitaliseringen för att Nacka kommun ska nå sina strategiska mål. Digitaliseringsprocessen framgår nedan i figur 3.

I digitaliseringsprocessen ingår bl.a. två centrala funktioner, digitaliseringsrådet (inledningsvis benämnt portföljrådet) och beredningsgruppen (strategisk beredningsgrupp). Digitaliseringsrådets uppgift är att identifiera, prioritera, auktorisera, styra och följa upp digitaliseringsinitiativen som ingår i portföljen. Stadsdirektören är den som sammankallar digitaliseringsrådet som har månadsvisa möten. Utöver stadsdirektören ingår i rådet digitaliseringsdirektör, ekonomi- och finansdirektör, stöd- och servicedirektör, chef för digitaliseringsenheten och representant för beredningsgruppen. Digitaliseringsrådet har tagit fram fokusområden för den fortsatta digitaliseringen 2021–2023. Fokusområdena är mitt digitala Nacka, mobilt först, från papper till digitalt, öppna data samt samlad IT-förvaltning.

När det gäller digitaliseringsrådets uppdrag att prioritera har det inte framgått att det finns en definierad prioriteringsordning som ska var styrande för prioriteringen.

Beredningsgruppen som träffas varje vecka har uppdraget att kvalitetssäkra digitaliseringsinitiativen i förhållande till digitaliseringsstrategin och att stödja verksamheterna som driver digitaliseringsinitiativen. I beredningsgruppen ingår kompetenser som representerar, strategi, resurser, ekonomi, arkitektur, inköp, juridik, informationssäkerhet och dataskydd.

Figur 3 – Digitaliseringsprocess



Initiering av digitaliseringsärenden sker på initiativ av olika delar av verksamheten. Det finns en e-tjänst med vars hjälp ett digitaliseringsärende kan skapas. Fem kriterier har tagits fram som avgör om ett digitaliseringsärende ska skickas in till beredningsgruppen om aktiviteten uppfyller minst ett av kriterierna:

- ▶ Medför ett behov att nyttja kommungemensamma resurser på mer än 40 timmar.
- ▶ Estimeras uppta mer än 500 timmar.
- ▶ Har oklar finansiering.
- ▶ Gäller nyutveckling eller inköp av nytt IT-stöd.
- ▶ Innefattar nya integrationer mot andra IT-stöd.
- ▶ Innebär att kommunens information kommer behandlas i ett IT-stöd av extern part eller leverantör.
- ▶ Berör flera verksamheter.

I e-tjänsten som är utformat som ett formulär ska registreras ett ärende utifrån följande rubriker; grundläggande information, beskrivning av ärendet, upphandling/inköp av IT-tjänster, resurser och planering, kostnads-/nyttokalkyl (business case) och klassificering.

När det gäller upphandling/inköp ska avtalsvärde och total avtalslängd anges samt om upphandlingen är föranledd av att ett befintligt avtal går ut/ersätta en befintlig lösning eller om det är fråga om ett nytt behov. I kostnads-/nyttokalkylen ska kvalitativa och kvantitativa nyttor beskrivas dock ej i ekonomiska termer. Klassificeringen av ärendet ska göras i tre perspektiv på en skala uttryckt i procent³ mellan: Effektivitet - innovation, operativt - strategiskt och intern nytta - extern nytta.

Av intervju har framgått att inte alla ärenden kommer in via e-tjänsten utan vissa ärenden hanteras inom linjearbetet. När det är fråga om digitalisering i form av automation eller då det är ett digitaliseringsinitiativ där en fondansökan (ett särskilt ansökningsförfarande) ska en mall för business case fyllas i. I mallen ingår prioritering i procent av kvalitet, kostnad och tid. Den befintliga processen ska beskrivas i termer av antal per år, tidsåtgång/minuter per ansökan och tidsåtgång i timmar/år. Kostnaden (engångs- och årskostnad) för automatiseringen i beräknas utifrån projektkostnader, investeringar, förvaltningskostnader digitaliseringsenheten, löpande utvecklingskostnader, teknisk förvaltning och förvaltningskostnader (avdelning). Under rubriken business case ingår posterna årlig intjäning, årlig avskrivning projektkostnad (2 år) som sedan summeras till totalt. Slutligen ska i mallen övrig nytta beskrivas verbalt. Vi har i granskningen inte tagit del av ifyllda business case - automatisering. Däremot har vi haft tillfälle att ta del av fem ansökningar som har gjorts i e-tjänsten.

I december 2021 presenterades en sammanfattande redovisning till digitaliseringsrådet av de digitaliseringsärenden som hanterats inom processen 2021. Exempel vad som då redovisades var:

- ▶ 36 ärenden.
- ▶ 23 snabbsamråd och 5 samråd hade genomförts.
- ▶ Beredningsgruppen hade haft 39 möten och digitaliseringsrådet 10 möten.
- ▶ Det samlade avtalsvärde för gjorda upphandlingar uppskattade till 300 mnkr.

Samråd kan ske på två sätt; antingen genom att ärendet tas upp i digitaliseringsrådet, eller via ett så kallat snabbsamråd som sköts helt digitalt (via mail) mellan digitaliseringsrådets mötestillfällen. I båda fallen tas underlaget för samrådet fram av beredningsgruppen i samarbete med initiativtagaren och ansvarig direktör. Vid snabbsamråd tas beslut av stadsdirektören efter samråd med berörd direktör.

Vi har också tagit del av den beslutslogg som upprättas av inköp och som innehåller de upphandlingar som har genomförts under 2021. Beslutsloggen summerar till ett uppskattat avtalsvärde på

³ T.ex. avseende effektivitet - innovation: Uteslutande effektivt (100%), övervägande del effektivt (75% - 25%), lika stor del (50% - 50%), övervägande innovation (75% - 25%) och uteslutande innovation (100%).

ca 321 mnkr. Ett av avtalen som avser inköp av IT-utrustning (datorer, telefoner och övrig IT-utrustning exklusive skrivare) har ett uppskattat avtalsvärde på för de 8-åriga avtalsperioden på motsvarande 240 mnkr.

Ett konstaterande avseende 2021 är merparten av de resurser har använts för upphandling och inköp av IT-utrustning och system i många fall med anledning av att avtal går ut. Utifrån den uppföljning som är gjord av indikatorer i 20 ärenden framgår att verksamheternas skattning av satsningarna finns inom intern nytta med ett operativt och effektiviserande syfte.

Enligt digitaliseringsstrategin ska resultat och av användarbeteenden följas upp. Enligt uppgift har ännu ingen sådan uppföljning gjorts. Det gäller även IT-kostnaderna som ska mätas och följas upp centralt.

6.1.1 Portföljstyrning

Syftet med att portföljstyrning har införts är att rätt utvecklingsprojekt ska prioriteras. De digitaliseringsinitiativ som realiserats ska skapa rätt nytta för organisationen och bidra till att realisera verksamhetsmålen. Digitaliseringsrådet ansvarar för portföljstyrningen.

I granskningen har vi tagit del av en sammanställning av de digitaliseringsprojekt som pågick under 2021. Listan som utgör en sammanställning i Excel och kan sägas utgöra ansats till en projektportfölj. För närvarande saknas systemstöd för portföljhanteringen. I den excellista som vi har tagit del av finns 52 digitaliseringsprojekt som omfattar både 2021 och 2022. Projekten är redovisade utifrån den fas som de befinner sig i: förstudie, upphandling och införande. Av de projekt som ingår i listan så fanns 32 i fasen upphandling (varav 7 2022), 10 i införande och 7 i förstudie.

I en uppföljning som redovisades för digitaliseringsrådet i december 2021 avseende digitaliseringsportföljen framkom följande sammanfattande bild av verksamheten.

Figur 4 - Digitaliseringsportfölj 2021



6.2 Finansieringsmodell för digitalisering

Digitaliseringsstrategin har inte kompletterats med en finansieringsmodell för digitalisering. En finansieringsmodell för digitalisering bör tydliggöra hur digitala satsningar ska finansieras. Det bör t.ex. framgå vad som finansieras via driftbudgeten respektive investeringsbudgeten.

Digitaliseringsinitiativ som hanteras i digitaliseringsprocessen finansieras för närvarande huvudsakligen genom driftbudgeten av den nämnd eller de nämnder som ansvarar för den verksamhet som berörs av digitaliseringen. Det har inte framgått att nämnderna har investeringsmedel använda för digitaliseringsinitiativ.

I och med införandet av de framtidsfonder och då framtids- och utvecklingsfonden finns en möjligt att via beviljade medel från fonden finansiera digitaliseringsinitiativ under en förberedande fas. Ansökan om medel från fonden hanteras av kommunstyrelsen en gång varje kvartal. Sammanlagt för de tre tertialen 2021 har kommunstyrelsen beslutat om att tilldela 21 mnkr från framtids- och utvecklingsfonden.

6.3 Bedömning

Granskningen är inriktad på genomförandet av ambitionen att kontorsorganisationen inte ska växa i takt med befolkningsökningen. I det perspektivet är de digitaliseringsinitiativ som bidrar till en effektivare kontorsorganisation i granskningens fokus. En reflektion utifrån ett vidare perspektiv är att digitaliseringen ska kunna bidra till att skapa en effektivare och mer innovativ⁴ välfärd. Kommunerna står inför utmaningen att med bibehållen god ekonomisk hushållning finansiera välfärdsbehoven hos allt fler barn, unga och äldre. Ytterligare en utmaning är att klara den framtida kompetensförsörjningen. Det kommer sannolikt inte i framtiden att finnas tillräcklig många att rekrytera till den kommunala välfärdsverksamheten för att tillgodose behoven i en befolkning som växer framförallt med avseende på barn och äldre. Digitalisering är i detta perspektiv en strategi för att klara dessa utmaningar.

Vi bedömer det som en positiv förutsättning att en digitaliseringsprocess har definierats och införts men även att ett digitaliseringsråd och en beredningsgrupp inrättats. Härigenom stärks möjligheten att få en överblick över samt att styra, samordna och stödja digitaliseringsinitiativen.

Enligt vår uppfattning innebär den tillämpade modellen för digitalisering i Nacka kommun att initiativen till effektiviseringar kommer från initiativtagare i kontorsorganisation. Vilket är i linje med Nacka kommuns styrprincip om ansvar på lägsta effektiva ansvarsnivå. Vår bedömning är att det i sig är positivt att det finns en drivkraft i organisationen (decentraliserad digitalisering) att identifiera åtgärder för effektivisering men anser samtidigt det kan leda till att förbättringarna inte med säkerhet alltid riktas mot de processer med störst potential till nytta i förhållande till kommunens mål om kvalitet och kostnadseffektivitet. Från redovisning av digitaliseringsprocessens ärenden 2021 framgår att satsningarna till stor del handlar om att uppnå intern operativ nytta som dock inte har sammanställts och beräknats ekonomiskt. Den helt avgörande delen av resurserna har använts till upphandling/inköp av system och utrustning. Enligt vår bedömning behöver det i en strategisk styrning av digitaliseringen på övergripande nivå i kommunen identifieras vilka uppgifter och processer som har störst potential till förbättringar av kvalitet i ett kundperspektiv och kostnadseffektivitet. Det kräver i sin tur att jämförelser och analyser genomförs. Nämnderna eller enheterna kan t.ex. ges i uppdrag att inom respektive ansvarsområde utifrån ett antal kriterier identifiera processer och uppgifter som genom digitalisering bedöms ge störst nytta i förhållande till nämndens mål och uppdrag.

Ärenden aktualiseras i digitaliseringsprocessen i huvudsak genom en ansökan via e-tjänsten. I e-tjänsten finns ett formulär som ska fyllas i med rubriker. En särskild kostnads-/nyttokalkyl ingår i formuläret och en klassificering av initiativet. Avser initiativet automatisering ska även mallen för business case fyllas i. I e-tjänstens nyttokalkyl görs en verbal redovisning av kvalitativa och kvantitativa nyttor. I business case (automatisering) är det fler uppgifter som ska lämnas i mallen. Nulägesanalysen för den befintliga processen ska redovisa antal per år tidsåtgång/minuter per ansökan och tidsåtgång/timmar per år. Vår tolkning av mallen i detta avseende är att den ska beskriva nuläget för den befintliga processen som resulterar i total tid som räknas om till en kostnad per år. Kostnaderna för att genomföra automatiseringen ska beräknas både vad gäller engångskostnader och årskostnader. Under Business case redovisas förväntad intjäning, årlig avskrivning och årliga driftkostnader. I mallen utgör årlig intjäning den kostnad som räknats fram i nulägesanalysen. Övriga nyttor beskrivs verbalt.

Vi har i granskningen inte tagit del av exempel på ifyllda mallar för Business case – automatisering och har inte uppgift om i vilken omfattning som den faktiskt används. Enligt vår uppfattning behöver

⁴ Innovation är förmågan att framgångsrikt ta fram och införa nya processer, tjänster och metoder som resulterar i betydande förbättringar av kvalitet, effektivitet eller ändamålsenlighet.

det i underlaget finnas en tydlig "investeringskalkyl" oavsett om finansieringen sker med driftmedel eller investeringsmedel och en separat driftkostnadskalkyl avseende förväntade driftkostnader. Förväntade driftkostnader

Vår bedömning av mallen är att den i sin nuvarande form inte förefaller helt ändamålsenlig för att kunna bedöma förväntade ekonomiska konsekvenser och övriga nyttoeffekter av digitaliseringen. Om syftet är att frigöra tid och/eller att reducera kostnader måste det finnas ett tydligt kalkylerat underlag som visar på hur automatiseringen påverkar använd tid och kostnader. Enligt mallen blir all använd tid i den manuella processen omräknad till "intäkt" i form av minskad kostnad. Det kan inte uteslutas i att även automatiserade ärendeprocesser kan innehålla manuella moment.

En väsentlig aspekt är hur den tid som frigörs ska användas. Exempelvis kan det bli fråga om att minska antalet handläggare och/eller använda frigjord tid till kvalitetsförbättringar i verksamheten m.m. Om all tid som frigörs kvarstår inom enheten så reduceras inte enhetens kostnader. Av intresse är också en beräkning av i vilken grad en digitalisering i form av automatisering påverkar organisationens framtida produktivitet och kapacitet. De nyttor som förväntas bli uppnådda och när och hur det faktiska utfallet ska följas upp måste också enligt vår uppfattning framgå av underlaget. De kvalitativa nyttor som anges bör kunna följas upp med hjälp av indikatorer. Sammantaget är det vår bedömning att mallen för Business case och mallen för ansökan enligt e-tjänsten behöver ses över och utvecklas. För närvarande är det osäkert om användningen av mallarna leder till att tillräckligt väl underbyggda underlag för att bedöma i vilken utsträckning som digitaliseringen frigör tid och pengar och vilka uppföljningsbara nyttor i övrigt som förväntas kunna uppnås. Vi är tveksam till om tillvägagångssättet att beräkna om satsningen (investeringen) återbetalar sig inom en given tid är tillräckligt träffsäkert.

Det har inte framgått i granskningen att det finns dokumenterade rutiner för prioritering av initiativ. Vår uppfattning är att det behöver finnas tydliga principer för prioritering av initiativ.

Uppföljning av digitaliseringsprocessen och av projektportföljen som vi har tagit del av redovisar uppgifter om antal; ärenden, upphandlingar, samråd, snabbsamråd, möten och uppskattat avtalsvärde. Enligt vår bedömning saknas en uppföljning av realiserade effekter av digitaliseringsinitiativen vad avser kvalitet och ekonomi. Det saknas också en samlad bild av de ekonomiska satsningar som har gjorts i syfte att effektivisera verksamheten.

Digitaliseringen drivs i huvudsak av nämnderna vilket kan förklara att det ännu inte har beslutats om en finansieringsmodell för digitalisering. Enligt uppgift så finansieras både utvecklingskostnader, IT-infrastruktur, verksamhetssystem och kontors-IT inom ramen för enheternas driftbudgetar. Vår bedömning är att investeringsmedel bör användas för utveckling av en ändamålsenligt digital infrastruktur och att angelägna digitaliseringsinitiativ i ett koncernperspektiv bör kunna anslagsfinansieras i särskild ordning. Den risk som finns då digitalisering finansieras av nämnders och enheters ordinarie driftbudgetar är att satsningar uteblir eller blir kortsiktiga p.g.a. att tillräckliga medel saknas. Digitalisering kräver i vissa fall att det finns en digital infrastruktur på plats som stödjer utvecklingen av digitala tjänster. Om den digitala infrastrukturen finansieras inom driftbudgeten finns risk att projekt försenas eller i värsta fall inte blir av. Vår bedömning är att digitaliseringsstrategin behöver kompletteras med en finansieringsmodell för digitalisering.

7. Åtgärder för att effektivisera kontorsorganisationen

7.1 Uppföljning av effektivisering

Ett konstaterande är att ett flertal åtgärder under senare år har genomförts för att effektivisera verksamheten utifrån den styrning som följer av Nacka kommuns övergripande mål och utifrån ambitionen att "växa utan att växa". Någon samlad uppföljning, rapportering eller sammanställning av genomförda effektiviseringsåtgärder och effekterna av dessa finns inte för närvarande.

I och med att en digitaliseringsprocess tillsammans med portföljstyrning har införts finns förutsättningen att få en samlad överblick över de digitaliseringsprojekt som genomförts och som är pågående. Sammanställning och uppföljning av digitaliseringsprojekten vad avser kalkylerade kostnader och förväntade effekter i form av ekonomiska och kvalitativa nyttor i förhållande till faktiska effekter har inte kommit i gång.

7.2 Finansiering av åtgärder för att effektivisera verksamheten

Av vad som har framkommit i granskningen så har effektiviseringsåtgärder i form av digitalisering och ändrade arbets sätt i allt väsentligt finansierats inom respektive nämnds rambudget för driften. Investeringsmedel har t.ex. hittills inte använts för att finansiera digitaliseringsinitiativ. I och med den avsättningen till framtidsfonder finns möjlighet att finansiera strategiska satsningar inom digitalisering. Totalt avsattes 50 mnkr till framtids- och utvecklingsfonden varvid ca 20 mnkr delats ut under 2021.

7.3 Exempel på åtgärder för att effektivisera verksamheten

I avsnittet redovisas ett antal exempel på effektiviseringsåtgärder som genomförts inom de verksamheter som har berörts av granskningen. Redovisningen från enheterna ger inte en fullständig bild av de effektiviseringsåtgärder som vidtagits inom berörd verksamhet. I en del fall saknas närmare uppgift om effekterna av effektiviseringen.

7.3.1 Kommunstyrelsens årsbokslut 2021

Nedan redovisas ett antal exempel på utvecklingsaktiviteter som framgår: av i kommunstyrelsens årsbokslut 2021

- ▶ Automatiserad hanteringen av larmtelefoner på äldreboenden vilket har möjliggjort digital signatur av medicindosering på telefonen/läsplatta.
- ▶ Utlämning av gymnasiebetyg har digitaliserats genom e-arkiv och e-tjänster.
- ▶ Ett nytt diariesystem har upphandlats för att möjliggöra publicering av webb-diarium på hemsidan samt digitalisera nämndprocessen.
- ▶ IT-säkerheten har höjts och en stark inloggning med BankID eller Nacka eID införts för flera system, bland annat personalsystemet.
- ▶ Nya robotprocesser har införts och ersatt manuella rutiner. Arbets- och etableringsenheten har t.ex. infört en process för snabbare och säkrare handläggning av beslut samt en för uppdatering av befolkningsstatistik på hemsidan.
- ▶ Automatiserat intygsprocesser för personal (med hjälp av robot, e-tjänst och digital signatur), till exempel arbetsgivarintyg och tjänstgöringsintyg.
- ▶ Införande av ny stabilare telefonlösning hos kontaktcenter för ett bättre kundmöte, samt möjlighet till tidbokad återuppringning så att Nackas kunder inte behöver sitta i telefonkö utan de blir uppringda.
- ▶ On/off-boarding för anställda har vidareutvecklats, med bland annat en automatisering av konton och behörigheter, beställning av IT-utrustning, automatiska mailutskick mm.
- ▶ En ny informationsplattform i SharePoint för alla anläggningsprojekt i Nacka, vilket bland annat ger en smidigare delning av dokument med externa parter (till exempel entreprenörer).
- ▶ Alla trådlösa nätverken i Nackas lokaler har uppgraderats till den senaste moderna wifi 6-tekniken. Nätverken helt upprustade och toppmoderna för säkrare och snabbare uppkoppling.
- ▶ Rekryteringsroboten Tengai användes för första gången i vårens antagningsprocess till den förberedande utbildningen Ledarskapsakademien för att göra ett första urval genom en kompetensbaserad intervju som mäter personliga egenskaper.
- ▶ Under 2021 har kommunstyrelsen fattat beslut om tilldelning av medel ur framtidsfonderna till 13 projekt på totalt 33,5 miljoner kronor.

7.3.2 Utbildningsenheten

Av intervju har framgått ett antal exempel på effektiviseringar som under senare år gjorts inom utbildningsenhetens ansvarsområde.

- ▶ Robotlösning för hantering av ansökningar i vuxenutbildning. Roboten handlägger ca 25 000 ansökningar per år. (Arbets- och företagsnämnden). Årlig driftkostnad 372 tkr.
- ▶ Lösningar via e-tjänstplattform (ABOU) för hantering av vissa processer inom utbildningsområdet, dispenser, inackorderingstillägg, omsorg på obekvämtid etc. Liknande e-tjänster finns för ansökan om inackorderingstillägg, förskoleplats utanför Nacka mm, och fler håller på att tas fram. (Utbildningsnämnden). Ingår i gemensam digitaliseringskostnad på 85 tkr/år.
- ▶ Infört stöd för webbenkäter som används för hantering av en del processer inom utbildningsområdet, exempelvis skolornas ansökningar om tilläggsbelopp och ansökningar avseende personer som inte har svenskt personnummer. (Utbildningsnämnden). Driftkostnad 40 tkr/år plus okänd andel i gemensam kostnad.
- ▶ Införande av Mitt skolval. Mitt skolval hanterar vårdnadshavarens ansökningar om skola, matchar mot skolans kapacitet när det gäller platser och gör vid behov, dvs om det är fler sökande till en skola än platser, urval enligt kommunens riktlinjer. (Utbildningsnämnden). Total driftkostnad 356 tkr/år.

Finansieringen av ovanstående åtgärder har gjorts inom driftbudgeten. För robotlösningen var den externa kostnader 243 tkr och för IST integrationen 117 tkr och i övrigt inga externa kostnader. Interna kostnader tillkommer.

Exempel på redovisade effekter till följd av ovanstående åtgärder är att hantering som innehåller olika återkommande moment vilka har varit tidskrävande har automatiserats genom robotlösningen. Hantering har blivit säkrare med färre risker för fel, mindre pappershantering, tydligare process för kunder om vilka uppgifter som behövs, som regel också snabbare process. Mitt skolval innebär att lösningen ger en säker hantering av matchning mellan ansökningar och skolplatser och rättssäker hantering av urval. Tidigare hanterades urval och matchning manuellt vilket tog betydligt mer tid, och innebär en risk för fel. Uppgiften om effekter har lämnats av enhetschefen.

Av intervju redovisas att ovanstående lösningar bedöms ha förbättrat arbetsförutsättningar och arbetsmiljö i och med att de bidragit till en säkrare hantering och att underlag säkerställs. I samband med införandet av nya digitala lösningar har personalen fått utbildning i tillämpningen. När nya digitala lösningar framtagits har medarbetarna varit involverade i mycket hög grad i utvecklingen. Det har enligt intervjuad också skapat goda förutsättningar för genomförandet och inneburit kompetensutveckling.

När det gäller andra åtgärder för effektivisering ges exempel på att digitala mötesformer har införts som har effektiviserat kompetensutveckling och uppföljning av anordnare, utbyte med andra kommuner m.fl. Bedömningen i verksamheten är att det finns ett ständigt inriktning på effektiva arbetssätt med kunden i fokus.

7.3.3 Arbets- och etableringsenheten

Av intervju har framgått ett antal exempel på effektiviseringar som under senare år gjorts inom arbets- och etableringsenhetens ansvarsområde.

- ▶ 1 april 2017 infördes e-tjänst för ekonomiskt bistånd. Ungefär 65-70 procent av nämndens ansökningar varje månad är digitala. Årlig driftkostnad 144 tkr.
- ▶ I december 2017 infördes automatiserad handlägningsprocess för ekonomiskt bistånd. Den automatiserade handläggsroboten hanterar de 65-70 procent av ansökningarna som inkommer via e-ansökan varje månad och lämnar ett förslag till beräkning samt ett förslag till beslut. Årlig driftkostnad 300 tkr.

- ▶ Nytt ärendehanteringssystem för ensamkommande barn och unga infördes 2017-2018 som skapade förutsättningar för övergång till helt digitala akter från januari 2018. Årlig driftkostnad 144 tkr.

Finansieringen av ovanstående åtgärder har gjorts inom driftbudgeten. Den externa kostnaden för utvecklingen av e-tjänsten för digital ansökan till ekonomiskt bistånd var 83,3 tkr, automatiserade handläggningsroboten 1,4 mnkr och ärendehanteringssystemet för ensamkommande barn och unga 217 tkr.

När e-ansökan infördes minskade pappersansökningarna med 65-70 procent per månad och innebar en driftsinskränkning på sex helårsarbetare (administratörer) 2017. När sedan handläggningsprocessen automatiserades tillkom ytterligare en driftsinskränkning av två helårsarbetare (socialsekreterare) 2018. Vidare har automatiseringen inneburit kortare handläggningstider, minskad manuell inmatning av uppgifter, minskat antal inkomna samtal till kundservice/ekonomiskt bistånd, kortare ledtider och genom detta ökade kvalitén. Roboten lämnar förslag till beslut utifrån gällande regelverk och lagar och därmed har risken för godtyckliga beslut minskat. Ärendehanteringssystemet för ensamkommande barn och unga har inneburit minskad hantering av fysiska akter med pappersdokument, ökad flexibilitet i arbetet som möjliggjort distansarbete och ett mer målgruppsanpassat system som är anpassat till verksamhetens arbetsprocess. Uppgiften om effekter har lämnats av enhetschefen.

När det gäller hur digitaliseringen påverkat personalens arbetsförutsättningar och arbetsmiljö anges att: Handläggarna slipper en rad monotona manuella arbetsuppgifter mindre administrativt arbete, mer tid för kundnära arbete och mer kvalificerade uppgifter som de är högskoleutbildade för, mer tid för interna och externa samverkansmöten, minskad pappershantering och fysisk akthantering samt ökad flexibilitet i arbetet som möjliggjort distansarbete (särskilt viktigt under pandemin).

Kompetensutveckling i form av utbildningar med stöd av extern part används i den mån verksamheten har ekonomiskt utrymme för detta. Vid införandet av nya system sker i möjligaste mån utbildning med stöd av interna resurser. I och med att medarbetarna är involverade i utvecklingen skapas goda förutsättningar för genomförandet och bidrar samtidigt kompetensutveckling. Att arbetsprocesserna utvecklas och förändras är en förutsättning då nya digitala lösningar tas fram.

Exempel på andra åtgärder för att effektivisera verksamheten som redovisas är:

- ▶ Förändrade och utvecklade arbetssätt inom både arbetsmarknadsinsatser, ekonomiskt bistånd, flyktingmottagande samt ensamkommande barn och unga.
- ▶ Outsourcing av delar av det praktiska flyktingmottagandet (till den kommunala produktionen VSS), budget- och skuldrådgivningen, dödsbohandläggningen samt ekonomiskt bistånd för begravningskostnader (till överförmyndarenheten).
- ▶ En större omorganisation i april 2021 som bland annat innebar att dåvarande två enheter (arbets- och företagsenheten + etableringsenheten) blev en enhet (arbets- och etableringsenheten) samt att vuxenutbildningen rent organisatoriskt flyttades över till utbildningsenheten. Det innebar, förutom positiva arbetsmiljöeffekter för en rad medarbetare en besparing av en enhetschef och en halv direktör.
- ▶ Digitala mötesformer har effektiviserat en rad möten, kompetensutveckling och uppföljning av anordnare, utbyte med andra kommuner m.m.

7.3.4 Bygglovsenheten

I första hand avser exemplifieringen från bygglovsenheten digitalisering av bygglovsprocessen. Utgångspunkten för digitaliseringen var ett uppdrag 2013 från kommunledningen. I utgångsläget var bygglovsprocessen helt pappersbaserad.

Arbetet med digitalisering påbörjades under 2014 och under 2016 blev bygglovsprocessen digital vilket innebar att inga pappersakter längre upprättades. I nästa steg 2017 automatiserades proces-

sen då bygglovsroboten ATOM infördes. En konsekvens av automation var att då började handläggartid frigöras. Under 2018 påbörjades ett arbete med att utveckla en ny e-tjänst integrerad med ärendehanteringssystemet. E-tjänsten lanserades 2019. Ett år senare var 98 procent av bygglovsansökningarna digitala.

Effekter som har noterats som en konsekvens av att automatiseringen av bygglovsprocessen är:

- ▶ Tid har frigjorts. Antalet anställda inom bygglovsenheten minskade från 2018 till 2019 med fyra personer. Därefter har en ökning av antalet bygglovsärenden skett under 2020 och 2021 vilket medfört att antalet anställda efter 2019 har ökat.
- ▶ Tiden från ansökan till beslut har kortats ned.
- ▶ Bygglovshandläggarna hanterar fler bygglov per heltidstjänst.
- ▶ HME förbättrades från 78 2018 till 82 2019.
- ▶ Förbättrad kundnöjdhet.

Förutom e-tjänsten bygglovsansökan har bygglovsenheten ytterligare sex e-tjänster. Bygglovsenheten beviljades under 2021 från framtids- och utvecklingsfond 1,7 mnkr för digitalisering av bygglovsenhetens arkiv 1,7 mnkr.

7.3.5 Äldreheten

För att effektivisera verksamheten har organisationsförändringar genomförts dels inom äldreheten dels i samverkan med de tre enheter som ingår i social- och äldreprocessen. Det senare gäller bl.a. funktionen kvalitet och stöd där tidigare varje enhet hade sin egen kvalitet och stödfunktion. I januari 2022 infördes en gemensam kvalitets- och stödfunktion för omsorgenheten och äldreheten samt en för barn- och familjeenheten.

En ny gemensam organisation med start i augusti 2022, Digital utveckling och stöd har utformats för de tre enheterna i social- och äldreprocessen utifrån de tidigare administrativa stödfunktionerna. Den centrala organisationen under ledning av en chef ska stödja enheterna med utveckling bland annat med inriktning på att digitalisera processer.

På äldreheten inrättades i januari 2020 en mottagningsgrupp för att hantera hemtagning från sjukhus. I november 2020 gjordes en uppföljning av det nya arbetssättet vilket föranledde en genomlysning som resulterade i ett utvecklingsarbete i samarbete med fackförbund och HR. Detta ledde till en vidareutveckling av organisationen som sattes i oktober 2021. Biståndshandläggarna som tidigare varit indelade i 5 mindre grupper ledda av en gruppchef och en gruppleddare delades in i två team, ledda av två gruppchefer. Två nya tjänster som seniora biståndshandläggare tillsattes. Den tidigare riktlinjen för bistånd inom äldreomsorgen har setts över och den nya gäller från årsskiftet och håller på att implementeras. Syftet med den förändrade organisationen och nya riktlinjen är att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att möta den demografiska utmaningen, att klara kraven på snabb hemgång från slutenvården utifrån LUS och ha kapacitet för det högre och snabbare inflödet av ärenden samt att skapa bättre förutsättningar för en god arbetsmiljö.

I budget 2022 tillfördes medel till äldreheten för en utökning med två biståndshandläggare. Totalt utökades budgeten med 3,2 mnkr 2022. Enheten har haft en hög ärendebelastning med 130 ärenden/handläggare i genomsnitt. Antalet äldre förväntas öka relativt kraftigt fram till 2030 och enheten ser risker att med enbart effektivisering kunna klara det ökade ärendantalet trots de två nya heltidstjänsterna.

När det gäller effektivisering med stöd av digitalisering har ett antal externa och interna tjänster utvecklats:

- ▶ Ansökan om riksfärdtjänst (digital ansökningsblankett som skickas in).
- ▶ Ansökan om bostadsanpassningsbidrag via e-tjänst.

- ▶ Digital posthantering, intern och extern.
- ▶ Hantering av ramavtal och länsöverenskommelser via Nexus.
- ▶ Anställningsavtal.
- ▶ Trygghetskameror har införts som förstaval för tillsyn på natten inom hemtjänsten (digitalisering som frigör tid i ett anordnarperspektiv).
- ▶ Smarta lås - nyckelfri hemtjänst - projekt kommer att initieras så fort avtal med verksamhetssystemet Pulsen är klart.

Från framtids- och utvecklingsfonden har äldrenämnden i juni 2021 beviljats 750 tkr för att digitalisera ansökan för förenklad handläggning. En förstudie har genomförts. Nästa steg, att skapa en e-tjänst och en eventuell automatisering, har ett direkt beroende till att verksamhetssystemet som nyligt upphandlats möjliggör ett snart införande av e-tjänster. Det finns också juridiska hinder som kan göra automatisering svårt. Även andra delar som behöver utvecklas i verksamhetssystemet för att minska den manuella hanteringen är beroende av det nya verksamhetssystemet gör det möjligt.

Äldrenämnden har tillsammans med flera andra nämnder beviljats medel (sammanlagt 960 tkr) från framtids- och utvecklingsfonden för att utveckla Jämföraren.

7.3.6 Stöd- och serviceenheterna

Stöd- och serviceverksamheten bestod 2020 av 9 enheter och f.n. av 6 enheter. Sedan 2020 har tre enheter flyttats och en enhet tillkommit samtidigt som en har lagts ned. För verksamheten tillämpas tre finansierings modeller; Köp och sälj på timbasis, tjänster som tillhandhålls via avtal eller abonnemang och en mindre del anslagsfinansiering.

Stöd- och serviceverksamheterna har under en period haft att möta olika besparingskrav. Bedömningen som görs är att det blir allt svårare över tid att klara effektiviseringar och samtidigt goda arbetsförutsättningar för personalen.

Exempel på digitalisering inom stöd- och serviceverksamheten är fakturahantering och utveckling av e-arkiv. Inkassoverksamheten som tidigare hanterades av tre anställda har blivit föremål för outsourcing.

7.3.7 Kompetensutveckling för att stödja effektivisering

Utöver vad som framkommit i intervjuer med enhetschefer har framgått att kompetensutveckling för att stödja effektivisering förekommer i olika former. Exempel på det är digitala gratisseminarier för att inspirera till att arbeta smartare, nätverksträffar och i utvecklingsprocesser vid processkartläggning. Specifik kompetensutveckling ges till verksamhetsspecialister för konfigurering av e-tjänster. Andra exempel som redovisas är att då system upphandlas och när nya system implementeras ges kompetensutveckling.

7.4 Bedömning

Det kan konstateras att under senare år har ett antal initiativ genomförts i syfte att effektivisera verksamheterna inom kontorsorganisationen. Ett flertal av initiativen finns inom området digitalisering. De exempel som redovisas från enheterna är just exempel och ger inte rättvisande bild av allt som totalt sett har gjorts inom enheterna för att verksamheten ska bli effektivare.

Det finns inte på övergripande nivå i kommunen en samlad uppföljning av de effektiviseringar som gjorts i system och processer för att effektivisera verksamheten. En väsentlig fråga i sammanhanget är om det är möjligt och i så fall önskvärt. Vår bedömning är att uppföljningen av åtgärder på kommunnivå för att effektivisera, i första hand, ska riktas mot väsentliga effektiviseringar som t.ex. automatisering av processer med eller utan e-tjänster riktade till kund. Självfallet behöver varje verksamhet som vidtar olika former av åtgärder för att effektivisera och förbättra verksamheten följa upp och utvärdera respektive förändringen i förhållande till vad som var syftet med den.

Sammanfattningsvis är slutsatsen att det för närvarande inte är möjligt att på aggregerad nivå redovisa vad som har uppnåtts genom effektivisering i form av kvalitet, kostnadsminskningar, kapacitetsökning m.m. Motsvarande gäller hur ekonomiska och kvalitativa effekter fördelar sig på digitalisering och andra åtgärder för effektivisering. Vi har inte kunnat identifiera att någon särskild samlad återrapportering görs till kommunfullmäktige av uppnådda effekter till följd av effektivisering.

När det däremot gäller effektiviseringsåtgärder som t.ex. verksamhetsutveckling med digitala lösningar för automation eller innovation är det vår bedömning att dessa måste följas upp och rapporteras. För att uppföljningen ska bli meningsfull behöver då både kraven på de underlag som ligger till grund för respektive initiativ bli tydligare och mer ändamålsenliga samtidigt som uppföljningen av s.k. effekthemtagningar behöver formaliseras för att bli enhetliga. Kalkylerade investeringsmedel eller driftmedel som satsas, driftkostnader och återbetalningstid måste följas upp i förhållande till det faktiska utfallet. På motsvarande sätt måste kalkylerade nyttor, externa och interna följas upp, i förhållande till nyttor som faktiskt realiserar. För att s.k. nyttor ska kunna följas upp är det vår uppfattning att indikatorer behöver identifieras i förhållande till förväntade nyttor. Ytterligare ett underlag som enligt vår uppfattning bör finnas med vid prövning av digitaliseringsinitiativ med automation är hur personalens arbetsförutsättningar förväntas bli påverkade (eventuellt inklusive riskanalys av hur arbetsmiljön påverkas).

I och med att det inte finns en samlad redovisning av effektivisering som har genomförts går det inte att uttala sig om vad som sammantaget har uppnåtts i kontorsorganisation genom effektiviseringar i form av t.ex. minskade kostnader, kapacitetsökning och interna och externa kvalitetsförbättringar.

I avsnittet har det dock framgått enskilda exempel på åtgärder för effektivisering som har uppnått nyttoeffekter. Det gäller t.ex. automatiseringen av bygglov som har höjt kapaciteten genom att fler bygglov kan hanteras per handläggare, kortat ledtiden från ansökan till beslut, höjt kundnöjdhet och uppnått ett förbättrat HME.

Inom arbets- och etableringsenheten innebar införandet inom ekonomiskt bistånd av e-ansökan och sedan automatiseringen av handlägningsprocessen ett antal effekter. Antalet administratörer reducerades med sex personer och sedan med två handläggare (socialsekreterare), kortare handläggningstider, kortare ledtider och minskad risk för godtyckliga beslut.

Utbildningsenheten redovisar att förbättringar har uppnåtts genom effektiviseringar via införda digitala lösningar i form av frigjord tid högre säkerhet i hanteringen, tydligare process för kunden m.m.

Äldrenerheten har sett över organisation för biståndshandläggning i syfte att skapa effektiva förutsättningar. Funktionen för kvalitet och stöd inom processen har utvecklats och samordnats. Det samma gäller beträffande det för de tre enheterna gemensamma administrativa stödet som har organiserats i form av en gemensam funktion för digital utveckling och stöd. En e-tjänst för handläggning av ansökan om bostadsanpassningsbidrag har implementerats och en digital ansökningsblankett för riksfärdtjänst har införts. För att gå vidare och genomföra initiativet om att digitalisera ansökan som hanteras i form förenklad handläggning måste först verksamhetssystemet anpassas för att det ska bli möjligt.

Vid intervjuer har framgått exempel på att personalen får utbildning då nya system införs. Huruvida det sker konsekvent i hela organisation vid varje tillfälle ger granskningen inte underlag för att svara på. Det har också framkommit att personalens involveras i arbetet med att ta fram nya digitala lösningar och att det samtidigt uppges stödja personalens kompetensutveckling. Från centralt håll har det också redovisats att kompetensutveckling används i syfte att stödja arbetet med effektivisering.

7.5 Påverkan på arbetsmiljö

7.5.1 Attraktiv arbetsgivare

Av Mål och Budget 2022-25 framgår för kommunstyrelsen som nämnd under det övergripande målet "bästa utveckling för alla" fokusområdet "Attraktiv arbetsgivare med kompetenta, stolta, friska och motiverade medarbetare". Indikatorer relaterade till det övergripande målet och fokusområdet som har fastställts är; hållbart medarbetarengageman (HME) mål 83 procent, attraktiv arbetsgivare mål 77 procent, total nöjdhet med arbetssituationen 74 procent och grundläggande värderingar genomsyrar 74 procent.

Personalnyckeltal som följs upp är sjukfrånvaro och personalrörlighet. Det sistnämnda är ett nytt mått som kommer att redovisas tertialvis och i årsredovisningen per område (Välfärd Skola, Välfärd Samhällsservice och enheter i stadshuset).

Att vara en attraktiv arbetsgivare med nöjda medarbetare anges som en viktig förutsättning för kvalitet och effektivitet. Attraktiviteten som arbetsgivare är också en viktig faktor för att säkerställa kompetensförsörjningen. Enligt Mål och budget ska ny tertial- och årlig uppföljning av arbetsmiljön som inkluderar riskfaktorer och personalnyckeltal tas i bruk.

7.5.2 Medarbetarundersökning

Årligen genomförs i Nacka kommun en medarbetarundersökning av undersökningsföretaget Zondera på kommunens uppdrag. Den senaste medarbetarundersökningen i gjordes i september 2021. Svarefrekvensen var totalt 90 procent varav för enheterna i stadshuset 95 procent. Från och med 2022 kompletteras den årliga medarbetarundersökningen med en årlig FOKUS-uppföljning.

Medarbetarundersökningar görs för att följa upp personalprocessen, öka genomslaget för medarbetarpolicyn och för att följa upp att det systematiska arbetsmiljöarbetet ger effekt. Resultatet från medarbetarundersökningen ska chefer, medarbetare och skyddsombud underlag att identifiera risker och prioritera åtgärder för att driva utvecklingen av arbetsförutsättningarna.

Från resultatet av 2021 års medarbetarenkät kan lyftas följande exempel på resultat (procentsatsen avser positiva svar):

- ▶ HME 80 (80 procent positiva), vilket är samma nivå som 2020. Målnivån på 82 (2021) uppnås inte.
 - ▶ Enheter i stadshuset 78. Samma resultat som 2020.
- ▶ Attraktiv arbetsgivarindex 71, vilket är en minskning med sex procent sedan föregående år. Målnivån på 76 procent uppnås inte.
 - ▶ Enheter i stadshuset 69. En minskning på tre procent i förhållande till föregående år.
- ▶ Total nöjdhet med arbetssituationen 71, vilket är en minskning med en procent jämfört med föregående år.
 - ▶ Enheter i stadshuset 71, vilket är en minskning med två procent sedan föregående år.
- ▶ Totalindex 74,3, är en sammanvägning av resultatet för samtliga frågor viktat mot engagemang och stolthet. Utfallet visar på en minskning med 3,5 procent i förhållande till föregående år.
 - ▶ Enheter i stadshuset 74,7, vilket är en minskning med två procent sedan föregående år.

Ytterligare en fråga som kan lyftas fram är att totalt har 56 procent (enheterna i stadshuset 62 procent) svarat att "jag har en rimlig arbetsbelastning". På totalnivån minskade antalet med fem procent. "Den stress som förekommer i arbetet kan jag hantera" minskade totalt med 5 procent 2021 jämfört med 2020. Från 68 procent till 63 procent. För enheterna i stadshuset var utfallet 71 procent 2021.

Från undersökningsföretaget lyfts följande prioriterade områden fram i sammanfattningen:

- ▶ Jämförbart totalindex har sjunkit – många frågor har backat jämfört med 2020.
- ▶ Rekommendationsbenägenheten har sjunkit.
- ▶ Arbetsbelastning, hantering av stress.
- ▶ Gemensamt ansvarstagande – störst avvikelse till extern jämförelse.

7.5.3 Uppföljning av 2021 års medarbetarundersökning – Fokus-uppföljning 2022

Nacka kommuns medarbetarundersökning 2021 har följts upp med en FOKUS-uppföljning som genomfördes under mars månad 2022. Svarsfrekvensen var totalt 80 procent varav för enheterna i stadshuset 92 procent. Ett syfte som anges med FOKUS-uppföljningen är att driva på utvecklingen av det systematiska arbetsmiljöarbetet och dialogen på varje arbetsplats om de konkreta åtgärder som prioriteras för att utveckla arbetsförutsättningarna.

En kort sammanfattning i förhållande till medarbetarundersökningen hösten 2021 för enheterna i stadshuset visar på följande skillnader för ovanstående frågor och index:

- ▶ HME har ökat med en procent till 79 procent.
- ▶ Attraktiv arbetsgivareindex ökade till 70 procent (Resultatet totalt är dock lägre jämfört med mätningen 2021).
- ▶ Total nöjdhet med arbetssituationen ökade till 75 procent.
- ▶ Totalindex ökade till 74,9 procent.
- ▶ Kunna hantera stress ökade till 72 procent.
- ▶ "Jag har en rimlig arbetsbelastning" ökade till 63 procent.

Undersökningsföretaget lyfter fram följande prioriterade områden: Ansvarstagande på arbetsplatsen under jämförelse, aktivt ta tag i problem kring arbetseffektivitet, öppen kommunikation inom arbetsgruppen /enheten och bild av Nacka kommun som föregångare bland kommuner med gott rykte som arbetsgivare.

En djupare analys av fritextkommentarerna från FOKUS-undersökningen pågår. Resultatet av analysen kommer att presenteras för de fackliga organisationerna.

7.5.4 Upplevelsen av effektiviseringsarbetets påverkan på arbetsmiljön

Enligt uppgift så kan det förekomma enligt vad som framgår av medarbetarenkäten att resultatet i medarbetarundersökningen går ner på enheter där det drivs omfattande förändringsprocesser. Samtidigt har konstaterats att den totala nöjdheten ökat efter det att förändringen är genomförd. Det har finns även exempel på verksamheter där robotiseringen medfört att attraktiviteten för att jobba i Nacka ökat. Ett exempel som nämns är robotisering av ekonomiskt bistånd.

Förutom medarbetarenkäten och FOKUS-uppföljningen kan chefer göra egna PULS-undersökningar (d.v.s. en kortare avstämning med få frågor) med undersökningsföretagets verktyg.

Inför de mål- och utvecklingssamtal som genomförs minst gör medarbetarna egna skattningar som en förberedelse inför samtal med chef. Processen är under utveckling i dialog med fackliga organisationer. Målet är att lansera en balansreflektion där medarbetarna skattar sin arbetssituation för att kunna lyfta fram eventuella obalanser till chef som i sin tur kan initiera "balans- och hälsosamtal".

7.6 Fackliga representanter

En synpunkt som lyfts fram av företrädare för Vision är att arbetsbelastningen har blivit högre dels med anledning av att det inom vissa delar av verksamheten finns en otillräcklig grundbemanning men också att ersättningsrekryteringar inte görs konsekvent när någon slutar eller att ersättningsrekryteringar skjuts upp. Uppfattningen är att det i grunden är positivt att e-tjänster utvecklas och

införs men att det finns en risk att digitaliseringen samtidigt leder till merarbete. Det är viktigt digitaliseringen följs upp i ett helhetsperspektiv och att digitala skyddsronder görs för att kartlägga den digitala arbetsmiljön.

Enligt uppgift förekommer det att anställda har sagt upp sig p.g.a. hög arbetsbelastning. Samtidigt finns det många som trivs bra på sin arbetsplats. Vision genomförde under hösten en egen undersökning av hur medlemmarna upplever sin arbetssituation (122 medarbetare svarade). Relativt många av de medlemmar som svarat upplevde olika negativa konsekvenser av sin arbetssituation.

Ett exempel som lyfts fram är robotiseringen av ekonomiskt bistånd som bl.a. medfört driftinskränkning i form av att minskning av antalet tjänster. Om det saknas något i den ansökan som görs via e-tjänsten övergår till en manuell hantering av ärendet. Det kan i sin tur medföra att arbetssituationen blir mer ansträngd i och med att driftinskränkningen inte balanserar den tid som robotiseringen faktiskt frigjort. Ett annat exempel är rör socialtjänsten i övrigt där det enligt uppgift är många ärenden per handläggare. Situationen försvåras av att alla tjänster inte är besatta samtidigt som personal är sjuka.

7.7 Bedömning

Arbetet för att förebygga ohälsa och främja en god arbetsmiljö sker inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. De risker som kan finns för arbetsmiljön som en följd av digitalisering och effektivisering i övrigt bör identifieras och hanteras genom det systematiska arbetsmiljöarbetet. I Nacka genomförs årligen en medarbetarundersökning som bl.a. ska ge svar på att om det systematiska arbetsmiljöarbetet ger effekt. Från och med 2022 har även införts en till medarbetarundersökningen kompletterande FOKUS-uppföljning. Enligt vår uppfattning är det positivt att FOKUS-uppföljningen har införts. Därutöver finns ytterligare möjlighet till PULS-mätningar samtidigt som medarbetarsamtalen föregås av personalens egna skattningar. Vår bedömning är att det finns förutsättningar att följa upp om och i så fall hur effektiviseringsåtgärder påverkar arbetsmiljön.

Nacka kommuns utfall i medarbetarundersökningen hösten 2021 visar i stora delar Nacka i jämförelse med andra kommuner ligger förhållandevis bra till. Det som är intressant i det här sammanhanget är att följa den trendmässiga utvecklingen för de indikatorer som är målsatta och kritiska för hur anställda upplever sin arbetssituation och arbetsmiljö. Vad som framgår av medarbetarundersökningen 2021 är att resultatet för många frågor minskat jämfört med föregående år och att jämförbart totalindex har sjunkit. Detsamma gäller attraktiv arbetsgivarindex. HME visar samma utfall som året innan. Kommunstyrelsens mål för dessa två indikatorer uppnåddes inte 2021. Den totala nöjdheten med arbetssituationen visar på en viss minskning i förhållande till föregående år. Utfallet för ovanstående frågor visar för enheterna i stadshuset på samma tendens som för helheten men har i de flesta fall minskat i något lägre utsträckning än för helheten. FOKUS-mätningen mars 2022 visar dock att utfallet för de frågor och index som vi har belyst avseende enheterna i stadshuset på en förbättring. Utifrån resultaten av dessa två mätningar på totalnivå och för enheterna i stadshuset är det inte möjligt att bedöma i vilken grad effektiviseringsarbetet påverkat upplevelsen av arbetsmiljön.

För att Nacka kommuns verksamhet ska ha förutsättningar att bedrivas på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt, d.v.s. att leva upp till 10/25, är det nödvändigt att kommunen är en attraktiv arbetsgivare som kan behålla och rekrytera rätt kompetens. Även om nedgången i attraktivt arbetsgivarindex är något mindre för kontorsorganisationen 2021 jämfört med organisationen totalt och även om den ökat med en procent 2022 är det enligt vår bedömning viktigt att analyser bakomliggande orsaker.

I den här granskningen är det inte möjligt att fastslå i vilket samband som finns mellan effektiviseringsarbetet och utfallet för resultatindikatorerna. Det som är styrande för effektiviseringsarbetet är en kombination av övergripande mål om maximalt värde för skattepengarna, ambitionen att växa utan att växa, ej full kompensation för pris- och löneökningar, riktade besparingskrav, digitaliserings-

strategi och anställningsprövning. För att kunna härleda om det finns ett samband måste mer ingående faktainsamling göras tillsammans med en djupare analys på enhetsnivå i förhållande till genomförda effektiviseringsåtgärder.

Vår bedömning är att det finns en medvetenhet i kommunen att ambitionen att växa utan att växa inte får genomföras på bekostnad av att personalens arbetsförutsättningar och arbetsmiljö. Ett problem som vi ser i sammanhanget är att ambitionen att växa utan att växa inte har tydliggjorts på annat sätt än att kontorsorganisationen inte ska tillåtas att växa i takt med befolkningsökningen. Hur ska ambitionen tolkas av ansvariga chefer och medarbetare?

8. Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>1. Hur styr kommunstyrelsen "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa"?</p> <p>1.1. Finns mål och uppföljning av utvecklingsarbetet?</p> <p>1.2. Vad har uppnåtts hittills?</p> <p>1.3. Finns underlag som visar på att det är realistiskt att uppnå ambitionen att växa utan att kontorsorganisationen växer?</p>	<p>Det utvecklingsarbete som inleddes 2019 kallat "Organisera för tillväxt – hur kan vi växa utan att växa" är inte ett pågående utvecklingsarbete.</p> <p>Nej det fanns inte specifika mål för utvecklingsarbetet däremot utgick det från den övergripande ambition att kontorsorganisationen inte skulle tillåtas växa i takt med befolkningsökningen. Kommunstyrelsen redovisar antalet anställda i kontorsorganisationen i respektive års bokslut för kommunstyrelsen.</p> <p>Frågan kan inte ges ett direkt svar med anledning av att det inte görs en samlad uppföljning av vilka effekter som har uppnåtts av de effektiviseringsåtgärder som vidtagits i kontorsorganisation. Det framkommer dock vid intervjuer ett antal exempel på automatisering av processer där effekter har realiserats.</p> <p>Nej, inte annat än att en konsultrapport som gör bedömningen att det på sikt finns en potential att möta tillväxten i kommunen utan att kontorsorganisationen växer i samma takt, men att det kräver en initial investering.</p>
<p>2. Vad har uppnåtts till följd av effektivisering avseende kostnadsminskningar, kapacitetsökning, ökad produktivitet och kvalitetsförbättringar?</p> <p>2.1. Hur följs effekterna upp och vilken rapportering görs till kommunfullmäktige?</p>	<p>Frågan kan inte besvaras på aggregerad nivå med hänvisning till att det inte finns en sådana uppföljning eller rapportering.</p> <p>Effekter följs i förekommande fall upp inom berörda verksamheter och nämnder. Kommunstyrelsen redovisar i sina årsbokslut antalet anställda i kontorsorganisationen.</p>

Delfråga	Svar
<p>3. Vilka andra åtgärder än digitalisering har vidtagits för reducera och/eller effektivisera administrationen?</p> <p>3.1. Hur används kompetensutveckling för att underlätta effektivisering?</p>	<p>Organisationsförändringar t.ex. i form av omorganisationer, förändrade arbetsätt (smarta arbetsätt), outsourcing, digitala mötesformer och digitala uppföljningar/inspektioner m.m.</p> <p>Exempel är digitala seminarier för att stimulera till att arbeta smartare, kompetensutveckling av specialister i konfigurering av e-tjänster, utveckling av digital mognad, m.m. Det har även framkommit att personalen involveras i arbetet med att ta fram nya digitala lösningar och att det i sig samtidigt bidrar till att stödja personalens kompetensutveckling.</p>
<p>4. Hur fördelar sig uppnådda ekonomiska och kvalitativa effekter på digitalisering och andra åtgärder för effektivisering?</p>	<p>Frågan kan inte besvaras med anledning att det inte finns en samlad uppföljning av ekonomiska och kvalitativa effekter av digitalisering och andra åtgärder för effektivisering.</p>
<p>5. Vilka investeringar har gjorts i system och processer för att effektivisera verksamheten?</p> <p>5.1. Ingår lönsamhetsbedömningar i underlagen då investeringsbeslut fattas och i så fall när förväntas gjorda investeringar bli lönsamma?</p> <p>5.2. Säkerställs då nya system införs att personalen får utbildning som stöd för ändamålsenlig tillämpning?</p>	<p>Investeringar i den meningen att investeringsmedel används till effektivisering förekommer i princip inte. Effektiviseringsinitiativ finansieras uteslutande inom ramen för nämndernas driftbudgetar. Införandet av framtidsfonder innebär att förberedande faser t.ex. förstudier kan finansieras med fondmedel. Under 2021 har ca 21 mnkr delats ut till digitaliseringsinitiativ. Inköp upprättar en beslutslogg över digitaliseringsinitiativ som innehåller upphandling. Det uppskattade avtalsvärdet 2021 uppgick till 321 mnkr. Uppföljning av gjorda investeringar och hur de fördelar sig på driftmedel och investeringsmedel saknas.</p> <p>Ja i mallen för Business case som används vid digitaliseringsinitiativ som avser automation.</p> <p>Vid intervjuer har framgått exempel på att personalen får utbildning då nya system införs. Huruvida det sker konsekvent i hela organisation vid varje tillfälle ger granskningen inte underlag till att svara på.</p>
<p>6. Har den upplevda arbetsmiljön påverkats av effektiviseringsarbetet?</p> <p>6.1. Hur i så fall och på vilket sätt följs det upp?</p>	<p>Av vad som framgått i den här granskningen har vi inte underlag att fastslå vilket samband som kan finnas mellan effektiviseringsarbetet och upplevelsen av arbetsmiljön, d.v.s. i vilken utsträckning som den påverkats negativt eller positivt över tid.</p> <p>Arbetsmiljön följs upp genom det systematiska arbetsmiljöarbetet och genom medarbetarundersökning och FOKUS-uppföljning.</p>

Stockholm den 09 maj 2022

Gunnar Uhlin
EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ 1:e vice ordförande, kommunstyrelsen.
- ▶ Stadsdirektör.
- ▶ HR-direktör.
- ▶ Digitaliseringsdirektör.
- ▶ Social- och äldredirektör
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsdirektör.
- ▶ Miljö- och bygglovsdirektör.
- ▶ Stöd- och servicedirektör.
- ▶ Chef äldreheten.
- ▶ Chef digitaliseringsenheten.
- ▶ Chef bygglovsenheten.
- ▶ Chef utbildningsenheten.
- ▶ Chef arbets- och etableringsenheten.
- ▶ Fackliga representanter för Vision och Sveriges Ingenjörer.

Dokument:

- ▶ Mål och budget från 2017-2019 till 2022-2024.
- ▶ Kommunstyrelsens Mål och budget, 2017 t.o.m. 2022.
- ▶ Kommunstyrelsens årsbokslut, 2017 t.o.m. 2021.
- ▶ Nacka kommuns årsredovisning, 2017 t.o.m. 2021.
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente.
- ▶ Digitaliseringsstrategi.
- ▶ Digitaliseringsprocessen.
- ▶ Organisera för tillväxt, tjänsteskrivelse och konsultrapport.
- ▶ Beslutslogg - digitaliseringsärenden.
- ▶ Medarbetarundersökning 2021.
- ▶ FOKUS-uppföljning 2022.