



Tjänsteskrivelse

Datum

2025-04-17

Vår referens

Martin Svensson

Controller

martin.svensson4@malmö.se

Motion Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) - Expertråd för bättre kommunal verksamhet STK-2024-1532

Sammanfattning

Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) har inkommit med en motion om att införa ett effektiviseringspolitiskt råd liknande det som införts i Lunds kommun. Stadskontoret bedömer att det kan finnas vissa fördelar med en sådan oberoende funktion, men att nämnder och förvaltningar i Malmö stad redan idag bedriver effektiviseringsarbete inom ramen för stadens budget- och uppföljningsprocess. Förslaget är att motionen avslås med hänvisning till vad som redovisas i ärendet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige avslår motion av Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) om att införa ett effektiviseringspolitiskt råd, med hänvisning till vad som redovisas i ärendet.

Beslutsunderlag

- Motion Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) - Expertråd för bättre kommunal verksamhet
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 250422 Motion Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) Expertråd för bättre kommunal verksamhet

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2025-04-22

Kommunstyrelsen 2025-05-07

Kommunfullmäktige 2025-05-22

Beslutet skickas till

Tony Rahm (M)

Helena Nanne (M)



Stadskontorets ekonomiavdelning
Stadskontorets handläggare

Ärendet

Ärendet inleds med en bakgrund som definierar effektivitet, beskriver utmaningar med att mäta effektivitet samt hur Lunds kommun valt att arbeta med ett effektiviseringspolitiskt råd. Därefter följer en genomgång av Malmö stads arbete med effektiviseringar innan ärendet avslutas med stadskontorets bedömning.

Bakgrund

Motion

Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) har inkommit med en motion om att införa ett effektiviseringspolitiskt råd liknande det som införts i Lunds kommun. Motionärerna anför att stadens resurser ska gå till kärnverksamheten och att i en stor organisation finns alltid förbättringar att göra. Vidare anføres att Malmö stad bör lära av Lunds kommuns metod att låta fem utomstående experter ge råd om hur effektiviteten kan höjas.

Effektivitet – definition och syfte

SKR definierar effektivitet inom kommunal sektor som "en beskrivning av hur kommuner och regioner, så långt det är möjligt, kan omvandla tillgängliga resurser till tjänster med hög kvalitet för brukare, patienter, kunder med flera. Även hur stor volym (hur mycket) av tjänster som levereras påverkar effektiviteten." I sammanfattning är effektivitet en funktion av tre faktorer:

$$\text{Effektivitet} = \text{kvalitet} \times \text{volym} / \text{resurs}$$

På så sätt kan en kommun eller annan offentlig aktör öka effektiviteten genom att öka *kvaliteten* och/eller *volymen* utan minska *resurserna*, alternativt minska mängden *resurser* utan att minska *kvalitet* eller *volym*. Sänkta kostnader leder alltså bara till ökad effektivitet om kvaliteten och volymen inte minskar.

Sveriges kommuner och regioner står inför stora utmaningar med en allt äldre befolkning. På sikt kommer andelen av befolkningen som är i arbetsför ålder minska, den så kallade demografiska försörjningskvoten kommer att öka. För att under sådana omständigheter kunna fortsätta erbjuda hållbara välfärdstjänster behöver effektiviteten i offentlig sektor öka.

Uttryckt på samma sätt som i formeln ovan behöver alltså faktorn *kvalitet* öka eller vara oförändrad medan faktorn *volym* avseende många välfärdstjänster behöver öka. Samtidigt behöver faktorn *resurs* vara oförändrat eller öka mindre än produkten av de övriga två faktorerna.



Formeln ovan diskuteras ibland i termer av *inre* och *yttre* effektivitet. Kortfattat handlar yttre effektivitet om att göra rätt saker (hur organisationens intressenter upplever kvaliteten) medan inre effektivitet handlar om att göra saker rätt (att använda resurserna på bästa sätt). Denna uppdelning har dock kommit att ifrågasättas när det gäller organisationer som kan sägas utgöra komplexa system där det inte går att skilja på det inre och det yttre.

Ett exempel på sådana komplexa system är offentliga organisationer som tillhandahåller service och myndighetsutövning i olika former, där brukare och medborgare är en del av sammanhanget och värdeskapandet. Malmö stads olika välfärdstjänster kan inte separeras från den medborgare som interagerar med kommunens tjänstepersoner i det aktuella ärendet. Därför går det inte att skilja det inre från det yttre – det finns bara ett system.

Kvantitativa mått på effektivitet

Effektivitet i offentlig sektor är alltså ett komplext fenomen som är svårt att kvantifiera. Offentliga organisationer hanterar ofta tämligen komplexa samhällsfrågor där respektive organisation inte alltid kan koppla förändringar i omvärlden till organisationens insatser och målsättningar. Effekter i omvärlden - i den mån de kan kopplas till organisationens insatser – kommer ofta gradvis och efter lång tid.

Dessa speciella förutsättningar gör att offentliga organisationer inte kan använda effektivitetsmått som styckkostnader i samma utsträckning som organisationer som arbetar på en marknad där tillgång och efterfrågan ger tydlig återkoppling. En offentlig organisation begränsas här också av den uppföljningshorisont som anges i lag och rekommendationer, vilket vanligtvis är kalenderåret.

Ett antal försök har dock gjorts. De två mest välkända är antagligen två index från Svenskt näringsliv¹ respektive Rådet för kommunala analyser (RKA). De två indexen har mycket gemensamt:

- Båda beräknas utifrån enskilda kommunala verksamheter, som till exempel äldreomsorg, baserat på kostnader och resultat specifika för de verksamheterna.
- Båda justerar för kommuners olika strukturella förutsättningar, som till exempel befolkningstäthet.
- Båda resulterar i ett index där kommunerna jämförs med den/de mest effektiva kommunen/kommunerna inom varje område.

¹ Svenskt Näringsliv, *Effektiviteten i Sveriges kommuner: Så kan vi spara miljarder utan att tumma på kvaliteten.*



Det som skiljer de två indexen åt är till viss del vilka mått man använder på insatser och resultat samt hur man rent tekniskt väger samman de olika komponenterna. Eftersom de två indexen är snarlika dras de också med samma svagheter:

- **Måtten på kvalitet blir förenklingar av komplexa verksamheter.** I sin senaste rapport om effektivitet i äldreomsorgen sammanfattar RKA diskussionen²: ”Trots [våra försök att mäta kvalitet] är vad vi kan säga om kvalitet i äldreomsorgen begränsat. Det är inte det lättaste att fånga vad som verkligen är kvalitet och det är bara ett fåtal kvalitetsdimensioner som mäts.”
- **Valet av indikatorer försvåras också av mätproblem som gör det svårt att jämföra mellan kommuner.** Detta gäller till exempel urvalsundersökningar där framför allt mindre kommuner kan ha svårigheter med representativitet och känslighet för extremvärden. Eftersom båda indexen är en jämförelse med den mest effektiva kommunen kan tillfälliga extremvärden i en eller några få kommuner påverka alla kommuners utfall.
- **Det är svårt att skilja på ambition och ineffektivitet.** Skillnader i kostnader kan bero på att kommuner har olika ambitionsnivå. Om dessa ambitioner inte fångas av måtten som valts kommer ambitiösa kommuner bedömas vara ineffektiva. Till exempel hade satsningar på ekologisk och närodlat mat potentiellt kunnat minska effektiviteten i olika verksamheter enligt sådana här mått.

RKAs och Svenskt näringslivs två effektivitetsindex är båda ambitiösa försök att göra jämförelser mellan kommuner gällande effektivitet. Med tanke på de metodsvagheter som båda dras med ska de dock tolkas med försiktighet. RKA:s mått har fördelen att det på RKA:s hemsida (kolada.se) går att bryta ner indexet och också följa utvecklingen över tid. På så sätt ger RKA kommuner en möjlighet att studera varför man hamnar där man hamnar i kommunrankingen. Förutom att ta fram effektivitetsindex och att publicera rapporter avseende effektivitet, erbjuder RKA även anpassade fördjupningsutbildningar och analysstöd.

Ibland används också *nettokostnadsavvikelsen* felaktigt för att göra jämförelser mellan hur effektiva kommuner är³. Nettokostnadsavvikelsen är dock *inte* ett mått på effektivitet. Nettokostnadsavvikelsen är enkelt förklarar hur mycket mer eller mindre en kommun lägger på sina verksamheter jämfört med en genomsnittlig kommun om man tar hänsyn till kommunens förutsättningar. Måttet säger däremot ingenting om kvaliteten på verksamheten. I jämförelsen mellan två i övrigt lika kommuner kommer kommunen

² RKA, *Effektivitet i äldreomsorgen*, 2023

³ Dagens samhälle, *Kommuner som gör allt billigast – hela listan*



som satsar minst ekonomiska resurser på verksamheten alltid ha lägst nettokostnadsavvikelse, oavsett hur hög eller låg kvalitet kommunens verksamheter har.

Lunds kommuns effektiviseringspolitiska råd

Lunds kommun inrättade genom ett fullmäktigebeslut 2019 ett effektiviseringspolitiskt råd (rådet). Rådet utses av kommunstyrelsen och består av ordförande, vice ordförande och fyra till sex ledamöter. Ledamöterna ska ha hög vetenskaplig eller professionell kompetens inom ämnesområden som ekonomi, organisation, samhällsvetenskap och beteendevetenskap. En jämn fördelning av kompetens och erfarenheter ska eftersträvas. Ordförande och vice ordförande erhåller ersättning för sina uppdrag. Därtill kommer viss administration och handläggning från kommunens tjänstepersoner.

Lunds kommunstyrelse fastställde nya riktlinjer för rådet 2023. I riktlinjerna står det att rådet ska vara oberoende. Riktlinjerna fastställer bland annat rådets uppgifter och rapportering.

Rådets uppgift är att inspirera, rådgöra och analysera hur kommunens samlade politik är förenlig med de finansiella mål och behov av ökad effektivitet som Lunds kommun har. Inom ramen för denna uppgift ska rådet bland annat identifiera behov av fördjupade analyser, synliggöra goda exempel och aktuell forskning samt belysa hur kommunens processer för styrning, ledning och uppföljning kan utformas för att skapa förutsättningar för ökad effektivitet och att de finansiella målen uppnås.

Rådets rapportering ska ske i takt med kommunens ledningsprocess. Vid uppstart av kommunens arbete med strategi och planering för nästkommande år har rapporteringen fokus på inspiration och möjligheter till utveckling. Inom ramen för beredning av budget har rapporteringen fokus på resultatet av genomförda analyser.

Malmö stads arbete med effektivitet

Malmö stads budget- och uppföljningsprocess

I budget 2017 gavs stadskontoret i uppdrag att utreda en modell som innebär att respektive nämnd årligen inom sin budget avsätter resurser till utveckling och effektivisering av sina verksamheter. Detta uppdrag genomfördes integrerat med uppdraget ta fram en ändamålsenlig budgetprocess anpassad till den nya organisation som infördes under 2017.

I februari 2018 presenterade stadskontoret rapporten ”Inriktning för förändrad budget- och uppföljningsprocess samt modell för utveckling och effektivisering”. Rapporten kunde konstatera att utvecklingsbehovet vid denna tidpunkt skiljde sig stort åt mellan nämnder och att en särskild avsättning av kommunbidrag för utveckling och effektivisering skulle riskera att begränsa varje nämnds handlingsutrymme utifrån dess specifika behov.



I stället understryker rapporten att varje nämnd självständigt ansvarar för att bedriva ett effektiviserings- och utvecklingsarbete inom ramen för de resurser nämnden tilldelats. Detta ställer dock krav på metodutveckling inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende nämndernas effektiviseringsarbete. Rapporten betonar också att det behövs mer fokus på resultat och effekter, samt på att sprida kunskap och vara mer transparent om genomförda utvecklingsinsatser.

För att möjliggöra att tid och resurser används på rätt sätt, bland annat till fördjupade analyser, förespråkar rapporten färre ordinarie rapporteringstillfällen. Sedan rapporten presenterades har denna förändring genomförts i och med att två ekonomiska prognoser och två delårsrapporter blivit vardera en rapport. Detta har skapat utrymme för nämnder och styrelser att arbeta med analyser med bäring på verksamhetens effektivitet, se vidare nedan under Genomlysning av nämnder och Kostnad per brukare.

Baserat på rapporten beslutade kommunfullmäktige att godkänna inriktningen att ingen särskild modell behöver utarbetas för utveckling och effektivisering, då detta utgör en integrerad del av verksamhetsstyrningen.

Revisionens granskning av Malmö stads beslutade effektiviseringar i budget 2021

Stadsrevisionen genomförde under 2021 en granskning i samband med att kommunstyrelsen och flertalet nämnder ålades effektiviseringskrav i budget för 2021. Syftet med granskningen var att bedöma om styrelsen och utvalda nämnder har en tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med effektivisering av verksamheten. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att så inte är fallet i tillräcklig utsträckning. Tre huvudsakliga utvecklingsområden identifieras och Stadsrevisionen lämnar rekommendationer inom dessa områden till styrelsen och berörda nämnder:

1. den långsiktiga politiska ambitionen, viljeriktningen och planeringen av behovet avseende kommunens effektiviseringsarbete behöver tydliggöras,
2. den övergripande processen för identifiering och prioritering av effektiviseringsbehovet behöver utvecklas och
3. utvärdering och uppföljning av arbetets effekter behöver förbättras.

I kommunstyrelsens yttrande över denna granskning hänvisas bland annat till kommunfullmäktiges beslut om budget- och uppföljningsprocess:

- Kommunstyrelsen menar att i kommunfullmäktiges budget har vid ett flertal tillfällen framhållits att den demografiska utvecklingen innebär ett krav på minskade kostnader på 0,5 - 1 % per år, detta givet oförändrade intäkter och



statsbidrag. Detta är ett tydligt uttryckt behov av effektiviseringar som är fastställt politiskt.

- Kommunstyrelsen menar att det är viktigt att beakta kvalitet och volym vid mätning av effekter, inte bara tilldelning och förbrukning av resurser. Därför är nuvarande instruktion till nämnderna att leverera så hög kvalitet som möjligt inom ramen för respektive nämnds uppdrag och inom tilldelad budgetram en ändamålsenlig styrning.
- Kommunstyrelsen avser att fortsätta utveckla den kommunövergripande budget- och uppföljningsprocessen. Ett utvecklingsområde som lyfts är organisatoriskt lärande och kunskapsspridning mellan nämnder och förvaltningar.

Den genomförda granskningen och kommunstyrelsens svar belyser den befintliga strukturen för Malmö stads arbete med effektivisering. Den utvecklingspotential avseende kunskapsspridning som identifierats ingår i stadskontorets löpande utveckling av kommunstyrelsens samordning och uppsikt av nämndernas verksamhet.

Genomlysning av nämnder

Kommunfullmäktige beslutade i samband med godkännande av årsredovisning för 2021 att ge kommunstyrelsen och funktionsstödsnämnden i uppdrag att genomlysna funktionsstödsnämndens ekonomi, och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige. Denna genomlysning resulterade i ett antal rekommendationer med bäring på funktionsstödsförvaltningens interna utvecklingsarbete men även avseende resurstilldelning från kommunfullmäktige till funktionsstödsnämnden samt ett samlat utförande av hemtjänst.

Kommunfullmäktige beslutade i samband med godkännande av årsredovisning för 2021 att ge kommunstyrelsen och tekniska nämnden i uppdrag att genomlysna tekniska nämndens ekonomi och återkomma med eventuella förslag på justeringar till kommunfullmäktige. Stadskontoret och fastighets- och gatukontoret tog tillsammans fram en rapport som sammanfattade den gemensamt genomförda genomlysningen av tekniska nämndens ekonomi. I rapporten presenterades slutsatser och tillhörande förslag på justeringar som riktade sig till kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

I budget 2025 beslutade kommunfullmäktige om ytterligare en genomlysning. Kommunstyrelsen ska genomföra en genomlysning av servicenämndens ekonomiska förutsättningar och utreda hur nuvarande finansieringsmodell påverkar incitamenten för kostnadseffektivitet. Genomlysningen har startat upp och kommer att pågå under 2025.



De genomlysningar som har genomförts har på olika sätt resulterat i en utveckling av Malmö stads styrning som har haft en påverkan på effektiviteten i stadens verksamhet. Utvecklingen har bestått dels av åtgärder som sannolikt lett till en ökad effektivitet i utförda insatser, dels av åtgärder som innebär ökad transparens inför beslut om prioritering av resurser.

Kostnad per brukare

Malmö stad använder även analysverktyget Kostnad per brukare (KPB). Detta är ett verktyg som utvecklats av företaget Ensolution som syftar till att ge detaljerad och tillförlitlig kunskap om vad som driver verksamhetens kostnader. Med denna kunskap som bas möjliggörs jämförelser med andra samt identifiering av utvecklingsområden och prioritering mellan åtgärder. Inom Malmö stad har funktionsstödsförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen genomfört projekt med KPB-analys.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har under 2024 genomfört en KPB-analys med bakgrund i volymökningar inom flera verksamheter. Syftet har varit att kunna arbeta med mer faktabaserade underlag i budgetdialoger och strategiska ställningstaganden. Analysen av 2023-års data har genomförts som ett pilotprojekt men arbetet kommer att fortsätta under 2025, vilket möjliggör både analys över tid och med andra kommuner.

Funktionsstödsförvaltningen har under 2023 och 2024 genomfört KPB-analys inom ramen för arbetet med en effektiv verksamhetsstyrning och i enlighet med rekommendationen i genomlysningen av nämndens ekonomi. Som en del av analysen genomförs valideringar av verksamhets- och ekonomidata, vilket säkerställer tillförlitlighet hos data och ger ökad förståelse för vikten av korrekt statistik. KPB-analysen är en viktig del av förvaltningens utvecklingsarbete och ska leda till bättre faktabaserade beslutsunderlag.

KPB-analyserna ger information på mer detaljerad nivå än exempelvis Kolada och RKAs effektivitetsanalys. Jämförbarheten med andra kommuner är god då en extern leverantör validerar, sammanställer och klassificerar data. Hög och relevant detaljnivå, jämförbarhet och tillförlitlighet samt transparens och evidens är goda förutsättningar för eventuellt fortsatt arbete med effektivisering av verksamheten.

Stadskontorets bedömning

Stadskontorets samlade bedömning är att dagens organisation samt metoder och verktyg är tillräckliga för att vid behov utveckla stadens verksamheter och dessas effektivitet.



En oberoende funktion för effektivitet

Stadskontoret bedömer att det kan vara positivt att en organisation är öppen för synpunkter och råd från expertis utanför organisationen. Enligt stadskontorets bedömning torde detta gälla oavsett om organisationen agerar på en marknad, om den är en ideell förening eller om den är politiskt styrd och offentligt finansierad. Stadskontoret ser sålunda rent principiellt vinster med att få externa perspektiv på Malmö stads verksamhet. Bedömningen är dock att detta kan åstadkommas på olika sätt beroende på vilket syfte som ska uppnås.

Möjligheten finns att då det bedöms relevant använda externa verktyg såsom konsultstöd, forskningsprojekt, KPB-analys och RKAs utbildningar och analysstöd för riktade insatser kopplade till effektivisering. Initiativ att genomföra sådana insatser bör komma från de styrmekanismer som redan idag används i kommunen. Detta kan vara kommunstyrelsens uppsiktsplikt, stadsrevisionens granskningar, nämnders och bolags utvecklingsarbete inom ramen för budget- och uppföljningsprocessen eller det löpande arbetet med intern kontroll.

Nuvarande budget- och uppföljningsprocess i Malmö stad

Utifrån hur Malmö stads budget- och uppföljningsprocess fungerar idag är det tydligt att varje nämnd självständigt ansvarar för att bedriva ett effektiviserings- och utvecklingsarbete inom ramen för de resurser nämnden tilldelats. Stadskontoret bedömer att inrättandet av ett centralt effektiviseringspolitiskt råd skulle innebära ett separat spår i stadens effektiviseringsarbete, som riskerar att leda till minskad tydlighet avseende nämndernas ansvar i budget- och uppföljningsprocessen. Ett sådant separat spår skulle passa mindre bra i stadens decentraliserade styrmodell.

Budget- och uppföljningsprocessen utvecklas och kompletteras löpande då sådana behov identifieras. Revisorskollegiet har ansvar att granska beslut av kommunfullmäktige, till exempel beslut om effektivisering. En sådan granskning har genomförts. Beslutade genomlysningar har visat sig kunna vara ett användbart verktyg för att identifiera effektiviseringsbehov och initiera nämnders och förvaltningars utvecklingsarbete.

Stadskontorets bedömning och förslag

Utifrån resonemanget ovan bedömer stadskontoret att det skulle vara en överflödigt åtgärd att inrätta ett effektivitetspolitiskt råd. Detta skulle dessutom medföra ökade administrativa kostnader. Stadskontoret rekommenderar därför att ett effektiviseringspolitiskt råd inte införs, samt att kommunfullmäktige avslår motion av Tony Rahm (M) och Helena Nanne (M) om att införa ett effektiviseringspolitiskt råd, med hänvisning till vad som redovisas i ärendet.



Ansvariga

Nicklas Lofström Nämndsekreterare

Emma Sandberg Enhetschef

Anna Westerling Ekonomidirektör

Andreas Norbrant Stadsdirektör