



Socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

Revisionsrapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-02-25

Antal sidor 15



Eskilstuna kommun

PM Socialnämndens arbete för att nå budget i balans

2021-02-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Revisionsfråga	3
2.2	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Vilka åtgärder har nämnden beslutat om för att minska underskottet?	4
3.2	Vilken rapportering har skett från förvaltningen till nämnden gällande åtgärder eller handlingsplan?	8
3.3	Har nämnden vidtagit åtgärder vid avvikelser från handlingsplan och mot budget?	12
3.4	Vilken rapportering har nämnden gjort till kommunstyrelse och kommunfullmäktige om sin avvikelse mot budget i balans?	12
3.5	Kommunstyrelsens uppföljning av socialnämnden	13
4	Slutsats	14

1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur socialnämnden arbetat för att klara sin budgetram 2020. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Bakgrunden är att socialnämnden under flera år har uppvisat underskott i förhållande till budget. Inför 2020 beslutade nämnden om ett åtgärdsprogram för att komma tillrätta med underskotten. För 2020 ska kostnaderna sänkas med 47 mkr men i oktober 2020 visade nämndens ekonomiska prognos på ett underskott om ca 92 mkr i förhållande till budget.

Utifrån den genomförda granskningen har några specifika områden utkristalliserats där vi bedömer att nämnden inte har haft ett ändamålsenligt arbete och kontroll över sin ekonomi.

Vår bedömning är att det åtgärdsprogram som nämnden beslutat om inte beskriver tillräckligt väl hur de planerade åtgärderna kommer att påverka nämndens ekonomiska utfall. Framförallt saknar vi en tydlig beskrivning av hur uppbyggnaden av insatser i egen regi påverkar nämndens ekonomi.

Vidare bedömer vi att nämndens uppföljning och kontroll över åtgärdsprogrammets genomförande uppvisar tydliga brister. Uppföljningen skiljer inte på åtgärder som sänker kostnader från åtgärder som bedöms minska framtida kostnader, vilket vi anser vara en anmärkningsvärd brist. Mot bakgrund av den bristfälliga bakomliggande planeringen bedömer vi att uppföljningen inte på ett tillräckligt tydligt sätt beskriver viktiga parametrar såsom kostnadsutfall, volymförändringar och kvalitet. Till detta används begrepp som försvårar och bidrar till ökad otydlighet i uppföljningen. En direkt konsekvens av detta är att nämnden redovisar att man sänkt kostnader med ca 30 mkr. Vi kan dock konstatera att det förefaller vara en sammanblandning av kostnadsänkande insatser och en bedömning av minskade framtida kostnader som nämnden sagt sig uppnått.

Utöver ovanstående kan vi också konstatera att socialnämnden medvetet i budget 2020 angivit en intäkt om 30 mkr trots att man visste att man inte hade täckning för denna budgetpost. Ett agerande som avviker från kommunens ekonomiska riktlinjer och kraven på en budget i balans.

I granskningen har vi även noterat att kommunstyrelsen via sitt arbetsutskott haft regelbundna uppföljningar av nämnden, utan att vi uppfattar att uppföljningens kvalitet ifrågasatts eller krav på ytterligare åtgärder ställts.

Avslutningsvis kan vi konstatera att socialnämnden har betydande utmaningar i sin verksamhet och ekonomi. Detta ställer stora krav på tydlighet och transparens i alla delar som berör budget- och verksamhetsplanering, genomförande av verksamhet samt uppföljning av ekonomi och verksamhet. Utifrån vår granskning är bedömningen att socialnämnden i dessa delar uppvisat tydliga brister som bidrar till att nämnden inte lyckas få balans mellan verksamhet och ekonomi.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur socialnämnden arbetat för att klara sin budgetram 2020. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Socialnämnden har under flera år uppvisat underskott i förhållande till budget. Inför 2020 beslutades om en handlingsplan för att komma tillrätta med underskotten. Revisorerna har i särskilda uppföljningar med nämnden följt upp åtgärder för att minska nämndens underskott. I oktober 2020 visar nämndens ekonomiska prognos på ett underskott om ca 92 Mkr i förhållande till budget. Mot denna bakgrund ser revisorerna risker i att nämnden inte på ett ändamålsenligt sätt arbetar med åtgärder och handlingsplaner för att klara sitt uppdrag.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att nämndens arbete att nå budget i balans behöver granskas.

Rapporten har inte till syfte att bedöma nämndens strategi, åtgärdernas utformning eller genomförande. Granskningen avser endast att beskriva de åtgärder och den uppföljning som nämnden har vidtagit. Syftet är att ge underlag inför revisionens ansvarsprövning.

2.1 Revisionsfråga

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vilka åtgärder har nämnden beslutat om för att minska sitt underskott?
- Vilken rapportering har skett från förvaltningen till nämnden gällande åtgärder eller handlingsplan?
- Har nämnden vidtagit åtgärder vid avvikelser från handlingsplan och mot budget?
- Vilken rapportering har nämnden gjort till kommunstyrelse och kommunfullmäktige om sin avvikelse mot budget i balans?

2.2 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med nämndens ordförande och vice ordförande, förvaltningschef och ekonomichef samt två områdeschefer inom socialförvaltningen. Därutöver har frågor ställts till ekonomidirektör och kommundirektör samt kommunstyrelsens presidium. I granskningen har revisionen genomfört ett dialogmöte. Vid mötet deltog kommunrevisorerna och nämndens presidium samt tjänstemän för att beskriva bakgrunden till hur underskottet uppstått och uppföljningen av åtgärdsprogrammet.

Rapporten är faktakontrollerad av socialchef och nämndens ordförande

3 Resultat av granskningen

3.1 Vilka åtgärder har nämnden beslutat om för att minska underskottet?

Nämndens underskott

Nämndens företrädare beskriver att det varit svårt att klara budgeten de senaste åren. Det beskrivs bero på att nämndens ansvarsområde är svårt att budgetera, att det är en nämnd som historisk varit underbudgeterad och att nämnden inte fått kompensation för de senare årens volym- och kostnadsökningar. Till det kommer också verksamhetens komplexitet som i sig innebär svårigheter avseende ekonomistyrning.

Nämndföreträdare beskriver att delar av verksamheten tidigare finansierats via statliga medel (Migrationsverket) och när dessa medel minskat har anpassning av verksamheten inte kunnat göras i tillräcklig omfattning och tid.

I bild 1 nedan presenteras socialnämndens sammanställning och prognos av underskott efter november månad 2020.

Bild 1.

	2020 budget jan-nov	2020 utfall jan- nov	2020 avvikels e jan-nov	2020 prognos helår
<i>Extern vård inkl fam.hem</i>	188,0	234,8	-46,8	-46,7
<i>Personal och drift</i>	314,8	328,1	-13,3	-20,0
<i>Obalans i budget</i>	-27,5	0,0	-27,5	-30,0
<i>Summa</i>	475,3	562,9	-87,6	-96,7

Extern vård

I kontakt med socialnämndens ekonomichef framkommer att underskottet pekar mot 100 mkr, när december månads preliminära resultat har summerats. Det är främst kostnaden för externt utförd vård som inte minskat i den omfattning som planerats. Kostnaden för externt utförd vård prognosticeras uppgå till ca 46–50 mkr mer än budgeterat.

Personal och drift

Nedan redogör nämnden för underskottet avseende posten personal och drift:

- Ej fördelad schablonersättning från KLK gällande flyktingschablon, 2,5 mkr på helår i minskad intäkt pga minskat flyktningmottagande (dvs ej utdelad av Kommunledningskontoret)
- Återbetalning av 2019-års statsbidrag för ensamkommande barn, 5,7 mkr på helår. Under 2021 kommer samtliga bidrag som kommunen får från staten, (kommunledningen etc för olika projekt och satsningar etc.) att minska med

2021-02-25

22,1 mkr. Under 2021 så minskas antalet tjänster som finansieras av dessa statsbidrag med 8 tjänster.

- Kostnader till följd av Corona ca -3 mkr på (bland annat anpassningar av arbetsplatser inkl fjärruppkopplingar datorer, informationsmaterial, uteblivna hyresintäkter)
- Ökade personalkostnader främst med anledning av utökning av hemmaplansvård (personal och lokalkostnader) från och med oktober 2,8 mkr. Dock ska detta ge en minskning av externvårdskostnaden om 0,9 mkr i december
- Semesterlöneskulden påverkar resultatet negativt med 2,3 mkr på helår
- Kostnader för annat ekonomiskt bistånd -1,4 mkr tom november (vårdkostnad)
- Ej budgeterade kostnader för bland annat städning och alarmering, Smedjegatan om ca 2,9 mkr
- Kostnader för utbildning och handledning ca 1 mkr över budget.

Obalans i budget

För att balansera nämndens utgifter i budgeten för 2020 har en fiktiv intäkt om 30 mkr bokats upp. Obalansen beskrivs bero på att nämnden inte fått full teckning för kostnadsökningar. Nämnden anser sig därigenom till del vara ofinansierad. Budgeteringen har skett medvetet från nämndens sida med vetskap om att ingen intäkt förväntas erhållas motsvarande denna post. Nämnden beskriver att man valt att ha så rätt budgetering som möjligt på respektive enhet och därmed samlat de kostnader man anser vara ofinansierade centralt. Nämnden uppger vid dialogmötet att detta varit ett vanligt sätt att arbeta med budgeten inom nämnden. Vid dialogmötet med nämnden bekräftas också att detta innebär att nämndens behov av att sänka kostnader i realiteten är ytterligare 30 Mkr, något som inte tagits hänsyn till i nämndens åtgärdsplan.

Kommunstyrelsen har godkänt budgeten för 2020. I intervjuer uppges dock att kommunstyrelsen inte godkänt tillvägagångssättet med att använda fiktiva intäkter, men har heller inte agerat mot tillvägagångssättet.

Förändrat resultatkrav

I delårsrapport 1 fattade kommunfullmäktige ett beslut att nämndens resultatkrav får uppgå till ett underskott om 50 mkr för 2020.

3.1.1 Nämndens åtgärdsprogram för att komma till rätta med underskottet

Under maj 2019 fattade kommunstyrelsen beslut om att varje enskild nämnd skulle arbeta fram åtgärdsplaner för 2019 och 2020 som en del av det underskott som redovisats för delår 1 2019. I detta läge uppvisade socialnämnden ett prognosticerat underskott om 75 mnkr för 2019. Nämndens resultat redovisades senare till ett underskott mot budget motsvarande 107 mkr för år 2019.

2021-02-25

I arbetet med att ta fram en åtgärdsplan för 2019 och 2020 bedömde förvaltningsledningen att det fanns ett behov av att ta sig an utmaningarna utifrån tre perspektiv – ekonomiska, organisatoriska och strategiska. Ett åtgärdsprogram som sträcker sig från 2019–2023 togs fram och antogs av nämnden. Huvudpunkten i programmet var att minska kostnaden för inköpt vård. Åtgärdsprogrammet innefattade tre processpår: *Effektivisering av vård*, *Effektivisering av organisation* och *Effektivisering av personal och projekt*.

Målsättningen för 2020 var att kostnaden för externt köpt vård skulle minska med 46,6 mkr. I intervjuer beskrivs att de olika processpårerna avser att minska kostnaderna

Effektivisering av vård

- ska sänka kostnader genom att minska andelen köpt vård och ersätta den med vård i egen regi, som anses vara mer kostnadseffektiv.

Effektivisering av organisation

- genom att fastställa riktlinjer för myndighetsutövande som ger ramar, anger vårdambition och förenklar beslutsfattandet ska myndighetsutövandet effektiviseras och bidra till sänkta kostnader.

Effektivisering av personal och projekt

- genom att fastställa ett maxantal för hur många anställda det ska finnas inom den egna organisationen ska kostnadskontroll uppnås. Ett mått för antalet medarbetare som ska vara anställda i förvaltningen har tagits fram (FTE). För 2020 har antalet FTE beslutats till 469,5.

Åtgärdsplan och projektplan

I Åtgärdsplan för 2019-2020 som antagits av nämnden i maj 2019 framkommer att åtgärdsprogrammets process -*Effektivisering av vård* står för huvudparten av kostnadseffektiviseringen. Därutöver har ett beslut om tillfälligt anställningsstopp under 2019 fattats. Revidering av upphandlingsprocess enligt LOU och införande av LOV anses också bidra till kostnadsreducering.

En projektplan har tagits fram för genomförandet av processerna. Processen för effektivisering av vård beskrivs kunna minska kostnaderna med 46,6 mkr under 2020.

Utvecklandet av interna hemmaplanslösningar är ett av förvaltningens viktigaste åtaganden för att minska kostnader under 2019 och 2020. Enligt planen ska nämnden under 2019-2020 utveckla boendeformer i egen regi (HVB och stödboenden) för unga vuxna och vuxna, utforma vardagsnära insatser för barn och unga samt utvärdera möjlighet till egna kvalificerade kontaktpersoner. Nämnden bedömer i åtgärdsplanen att en minskning av vårdkostnaderna kommer att ske i jämförelse med att köpa motsvarande tjänster av en extern leverantör.

I projektplanen finns 11 målsättningar avseende "Effektivisering av vård". Dessa ska följas upp löpande under projektperioden. Tabellen i Bild 2 beskriver de åtaganden om kostnadsbesparingar som gjorts för åren 2019 och 2020. För år 2020 är kostnadsbesparingen 46,6 mnkr. Två av de 11 områden som arbetats fram är kopplade till hemtagning av redan placerade individer (Uppdrag nr 1 och 4). Det finns ingen

2021-02-25

beskrivning i projektplanen av hur dygnskostnaden för vård i egen regi har räknats fram. Kostnaderna för omställningen till egen utförd vård beskrivs inte heller i projektplanen.

Bild 2

Uppdrag	Målsättning	Kostnadseffekt under 2019	Kostnadseffekt helår 2020	Kostnadseffekt månad 2019	Kostnadseffekt månad 2020
Utveckla boendeformer för unga vuxna och vuxna	1 Växla hem externa stödboendeplaceringar	1 537 068 kr	2 897 136 kr	170 785 kr (ackumuleras, genomsnittligt värde)	241 428 kr
Utveckla boendeformer för unga vuxna och vuxna	2 Motivationsboende 12 platser (bg 94 %)	2 373 983kr	9 536 960 kr	791 328 kr	794 747 kr
Utveckla boendeformer för unga vuxna och vuxna	3 Stödboende för kvinnor + 25 år, 11 platser (bg 91 %)	1 731 330 kr	6 868 862 kr	577 110 kr	572 405 kr
Utveckla boendeformer för unga vuxna och vuxna	10 Faktaren, 7 satellitlägenheter för kvinnor (med eller utan barn) i behov av skydd.	878 416 kr	1 742 510 kr	146 403 kr	145 209 kr
Utveckla boendeformer för unga vuxna och vuxna	11 Satellitlägenheter med utsluss från område unga vuxna och vuxnas boenden, 3 placeringar under hösten från 1/9.	728 096 kr	3 267 480 kr	182 024 kr	272 290 kr
HVB för barn och unga 14-18 år	4 Hemtagning av placerade barn och unga 14-18 år som tidigare varit placerade på externt HVB eller institution. (bg 89 %)	1 368 830kr	7 526 041 kr	342 208 kr (ackumuleras, genomsnittligt värde)	627 170 kr
Utveckla vardagsnära insatser	5 Två (2) förhindrade placeringar på extern institution. (helår = 6 förhindrade plac.)	2 058 200 kr	5 563 800 kr	686 067 kr	463 650 kr
Kvalificerade kontaktpersoner	6 Samlat och effektiviserat stöd vid behov av kvalificerad kontaktperson	478 240 kr	956 480 kr	79 707 kr	79 707 kr
Stöd till familjehem	7 Förhindrade sammanbrott i familjehem	1 120 000 kr	2 240 000 kr	186 667 kr	186 667 kr
Rekrytering av familjehem	9 Förstärkt familjehem	1 187 400 kr	3 562 200 kr	296 850 kr	296 850 kr
Gemensamt boendestöd	8 (1,5) förhindrade placeringar enligt LVM (3 mån + 3 mån + 3 mån)	1 242 000 kr	2 484 000 kr	310 500 kr	207 000 kr
		14 703 563kr	46 645 469 kr		

3.1.2 Kommentarer

En åtgärdsplan har antagits av nämnden där åtgärdsprogrammets -*Effektivisering av vård* avses att stå för huvuddelen av den förväntade kostnadsreduceringen. Nämnden har en målsättning om att minska kostnaden för externt utförd vård om 46,6 mkr. Utifrån dokumentstudie och muntliga genomgångar med nämnden bedömer vi att åtgärdsprogrammet inte innehåller en rimlig ekonomisk beräkning eller beskrivning

över hur nämnden ska nå budget i balans. Underlaget ger inte heller en tillräckligt tydlig beskrivning av nämndens kostnader för att bygga upp verksamhet i egen regi. Vår bedömning är att underlagen saknar:

- beräkningar av dygnskostnader baserat på kostnader för personal, lokaler och övriga driftskostnader etc
- beskrivning av omställningskostnader
- hur kostnaden för dygnsvården påverkas av beläggningsgrad
- hur kostnaden för dygnsvården påverkas av problematiken hos den placerade (högre bemanning, säkerhetsaspekter etc)
- hur längden på placeringar påverkar kostnaden
- mått på kvalitet och effektivitet osv

Enligt vår bedömning behöver utbyggnaden av egen vård noga följas för att säkerställa att dessa kostnader inte ökar samtidigt som kostnadsmassan för vård som köpts av externa utförare kvarstår eller ökar. (se kommentar sid 11).

De antaganden om kostnadseffekt som presenteras i bild 2 innehåller såväl åtgärder som kan reducera kostnader som åtgärder som kan innebära förhindrande av framtida eventuella kostnader. Vår bedömning är att man inte bör blanda dessa olika typer av åtgärder och summera dem båda som kostnadsänkande åtgärder. Ett exempel på en åtgärd som bör bedömas som en åtgärd som kan innebära förhindrande av framtida eventuella kostnader är *-Uppbyggnad av stöd till familjehem i syfte att förhindra sammanbrott i familjehem* (uppgift 7). Åtgärden förväntas ge en besparing om 2,2 mkr år 2020. Det nämnden kallar kostnadsminskning beräknas av medelkostnaden av placering i HVB, SIS och förstärkt familjehem som man menar kan bli resultatet av sammanbrott i familjehemmet. Enligt vår bedömning går det inte att se en eventuell framtida kostnad som en besparing. I socialtjänstlagen finns dessutom lagkrav på stöd till familjehem (6 kap. 7 §).

Vi konstaterar därutöver att nämnden har en fiktiv intäkt i sin budget (obalans i budget, Bild 1), vilket innebär att nämndens åtagande i realiteten är ytterligare 30 Mkr. Det har inte fattats några beslut om åtgärder med anledning av detta i nämndens åtgärdsplan. Enligt vår bedömning är det också oriktigt att utforma en budget med fiktiva intäkter och som därutöver försvårar kontroll av ekonomiskt utfall jämfört med budget.

3.2 Vilken rapportering har skett från förvaltningen till nämnden gällande åtgärder eller handlingsplan?

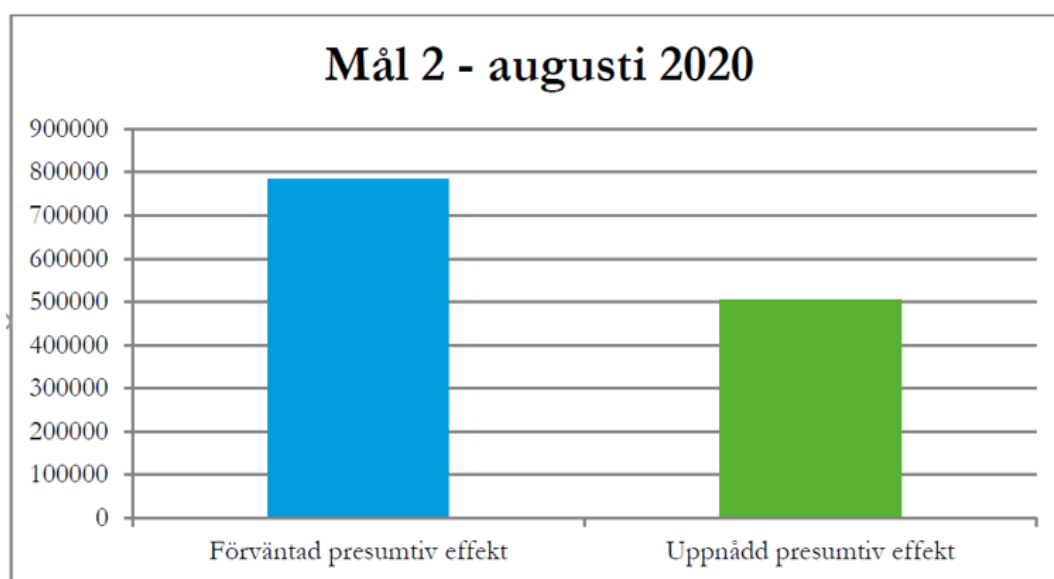
Nämnden får rapportering varje månad om utvecklingen av åtgärdsplanens tre processpar. Fokus läggs på insatserna i egen regi som startats upp för att minska andelen köpt vård utförd av privata utförare. I uppföljningen sker inte någon avstämning mot budget. Istället beskrivs den förväntade presumtiva effekten mot den uppnådda presumtiva effekten, se bild 3. Enligt rapporten ges följande förklarande beskrivning: "Den presumtiva effekten följs genom att mäta antalet förhindrade externa

2021-02-25

placeringar som istället placeras internt, med lägre kostnad, eller hemtagningar från dyrare externa placeringar”.

Uppföljning av ekonomi gentemot budget sker i delår 1 och 2 samt årsbokslut. Där framgår nämndens prognosticerat underskott men ingen närmare förklaring till underskottet.

Bild 3.



Förväntad och uppnådd presumtiv effekt i kr, mål 2, augusti 2020

Utöver uppföljningen av åtgärdsprogrammet som lämnas till nämnden sker en uppföljning av volymer till socialutskottet. Bild 4 och 5 nedan beskriver uppföljningen till socialutskottet.

Eskilstuna kommun

PM Socialnämndens arbete för att nå budget i balans

2021-02-25

Bild 4.

													2019
Vård i egen regi/Externvård													
<small>Verksamhet: IFO SF Mått: Antal personer Organisation flerval: Mottagning, Utredningsenheterna Ärendetyp flerval: Barn och Ungdomsårernde, Vuxenårernde</small>													
	Alla Perio- der	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Alla	2 121	1 419	1 421	1 450	1 459	1 468	1 494	1 490	1 496	1 488	1 461	1 457	1 429
Enskilda privatpersoner	751	542	544	550	543	544	548	550	554	553	539	534	535
Eskilstuna kommun	1 473	846	847	858	862	871	897	900	915	899	885	900	871
SiS-hem	59	25	22	24	29	30	32	26	28	31	28	27	25
Externvård	421	196	197	205	196	192	193	177	165	179	166	174	169

[Ursprunglig rapport](#)

													2020
	Alla Perio- der	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Alla	2 146	1 426	1 442	1 458	1 478	1 495	1 516	1 494	1 511	1 527	1 505	1 454	1 361
Enskilda privatpersoner	711	533	543	537	536	530	515	511	513	510	510	494	459
Eskilstuna kommun	1 531	869	881	901	915	931	909	939	974	994	961	913	848
SiS-hem	59	27	27	23	24	28	25	24	26	23	20	19	19
Externvård	407	170	175	173	187	182	184	188	180	169	177	191	158

Ovan visas alla unika individer som haft insats hos Socialförvaltningen under 2019, respektive 2020 per månad, uppdelat på om de är placerade hos enskilda privatpersoner (familjehem o. dyl.), Eskilstuna kommun, SiS samt Extern. Ensamkommande är exkluderade. I nov 2019 hade 174 individer någon form av extern insats och i nov 2020 var det 191 individer, en ökning om 17 individer. Detta uttag avser både heldygnsvård och öppenvård.

I bild 4 presenteras utfall av volymer per månad för olika typer av vårdinsatser med möjlighet till jämförelse mellan åren 2019 och 2020. Här går inte att utläsa om placeringar i externt utförd vård har omplacerats till vård i egen regi.

Bild 5.

Heldygnsvård samt kostnader (ack)	Antal vårddygn	Kostnad vård tkr	Kostnad per dygn (tkr)
Totalt nov	166 201	246 093	1,5
- Varav egen regi exkl. Familjehem	42 338	75 396	1,8
- Familjehem egen regi	88 316	54 409	0,6
- Varav externvård	35 547	116 288	3,3
Barn och unga	120 691	166 144	1,4
- Varav egen regi exkl. Familjehem	14 595	43 053	3,0
- Familjehem egen regi	86 858	53 631	0,6
- Varav externvård	19 238	69 460	3,6
Vuxna	45 510	79 950	1,8
- Varav egen regi exkl. Familjehem	27 743	32 343	1,2
- Familjehem egen regi	1 458	778	0,5
- Varav externvård	16 309	46 828	2,9

Här visas hur vårddygn och kostnader fördelas inom heldygnsvården. Det som visas är ackumulerade vårddygn under året, totalt samt uppdelat på barn och unga samt vuxna. Uppdelning finns även på egen regi och externvård. Ensamkommande är exkluderat i uttaget.

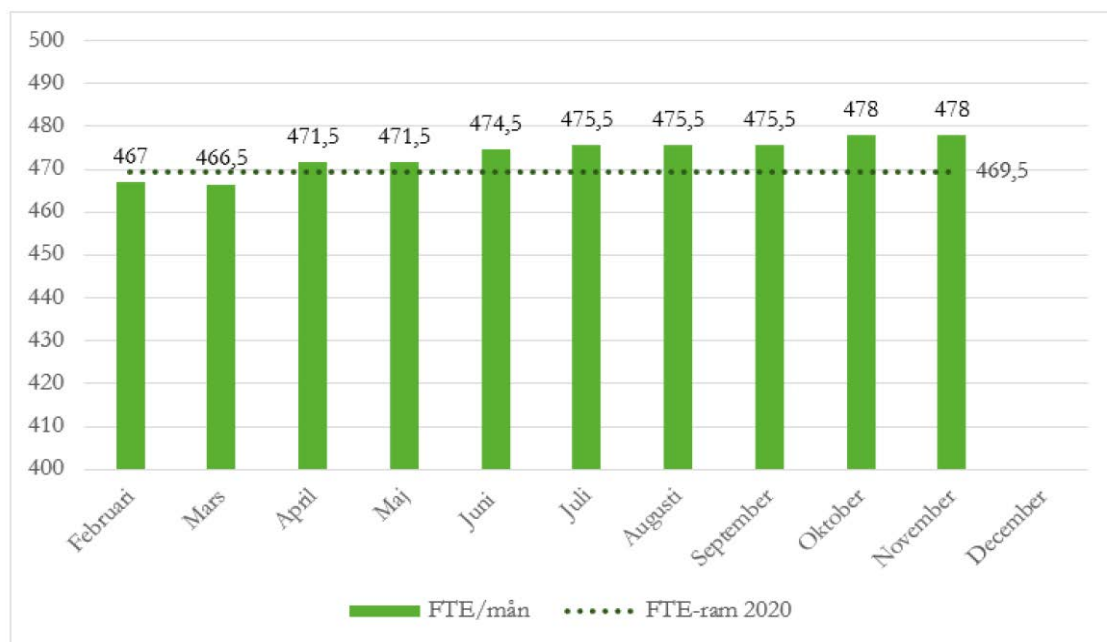
Bild 5 visar det ackumulerade antalet vårddygn och kostnad för barn och vuxnas heldygnsvård. Här går dock inte att se volym- och kostnadsläget för 2019 som jämförelse, vilket förhindrar möjlighet att se om andelen köpt vård minskat mellan åren.

Eskilstuna kommun

PM Socialnämndens arbete för att nå budget i balans

2021-02-25

Bild 6



Antalet heltidsanställda inom förvaltningen följs upp varje månad. Av bild 6 framkommer att det antal som beslutats om har överskridits. I uppföljningen anges anledningen till det vara att nämnden byggt upp vård på hemmaplan.

3.2.1 Jämförelse 2019 -2020 kostnad och volym

Vi har gjort en jämförelse avseende budgetutfall och volym mellan åren 2019 och 2020 för att få en överblick av kostnadsutvecklingen. I jämförelsen framkommer att nämnden inte gjort några kostnadsbesparingar under 2020. Nämndens nettokostnader har ökat 2020 jämfört med 2019 med 4,1% trots att nämndens volym avseende vårdinsatser inte har ökat i samma utsträckning.

Nämndens ekonomi

År	Budget	Resultat	Underskott
2019	487,6	595,3	107,7
2020	518,1	619,6	101,5

Det har skett en kostnadsökning om 4,1 % mellan åren

Nämndens volym avseende vårdinsatser till unika personer

År	Egen regi	Familjehem	Extern regi	SIS	Alla
2019	1473	751	421	59	2121
2020	1531	711	407	59	2146

3.2.2 Kommentarer

Åtgärdsprogrammets grundantagande är att vård i egen regi är mer kostnadseffektiv än vård utförd av extern vårdgivare. Vi kan hålla med om att externa placeringar och köpt vård ofta innebär dyra ekonomiska åtaganden för kommuner. Ambitionen att försöka utföra insatser på hemmaplan bedömer vi vara en klok inriktning från nämnden ur flera aspekter. En förändrad strategi av detta slag kräver dock en tydlighet i uppföljningen av kostnadsutfall, volymförändringar och kvalitet. Något som vi bedömer nämnden inte åstadkommit. Vi saknar till exempel en enkel statistik och uppföljning av:

- hur många som flyttas från externt utförd vård till internt utförd vård
- hur många nya beslut om internt utförd vård och externt utförd vård
- hur många som avslutas från internt utförd vård och externt utförd vård
- Vårdtider för såväl internt utförd vård som externt utförd vård

Vi kan se att nämnden i sin uppföljning blandat kostnadsreducerande åtgärder med åtgärder som förhindrar eller minskar nytillkommande kostnader. Bedömningar av effekten inom dessa båda områden har sedan summerats och redovisats som kostnadssänkande effekter. Vi menar att det är viktigt att skilja på dessa olika åtgärder. Att nämnden förhindrar att en kostnad uppstår kan inte anses vara en åtgärd som sänker redan befintliga kostnader. Utöver detta är vår bedömning att nämnden använder sig av ett svårtolkat ordval i uppföljningen genom begreppen "förväntade presumtiva effekten och uppnådda presumtiva effekt". Sammanfattningsvis är det vår bedömning att kostnadsuppföljningen behöver utvecklas.

I intervjuer och i delårsrapportering anges att den presumtiva kostnaden för externt köpt verksamhet har minskat med ca 30 mkr i förhållande till vad den hade kunnat vara (förväntad presumtiv effekt) och att de därmed till två tredjedelar har uppfyllt sitt mål. Då vi noterar att nämndens kostnader under 2020 ökat med 4,1 % i jämförelse med året innan uppfattar vi att nämndens slutsats kommer av de sammanblandningar i uppföljningen vi redovisat ovan. Vi menar att den uppföljningsform som nämnden valt ger ett osäkert resultat. Det är i sin tur en följd av bristande uppföljning gentemot budget, brister i beräkningar, obeskrivna omställningskostnader och därutöver en sammanblandning av åtgärder för minskning av nuvarande kostnader och åtgärder som kan innebära förhindrande av framtida eventuella kostnader.

3.3 Har nämnden vidtagit åtgärder vid avvikelser från handlingsplan och mot budget?

Nämnden fattade beslut om åtgärdsplanen 2019 men har utöver detta inte fattat några kompletterande beslut för att nå den ekonomiska målsättningen. Förvaltningen har gjort vissa förändringar i genomförandet men inget som krävt beslut från nämnden.

3.4 Vilken rapportering har nämnden gjort till kommunstyrelse och kommunfullmäktige om sin avvikelse mot budget i balans?

Socialnämnden

2021-02-25

Av vår granskning framkommer att socialförvaltningens företrädare besöker kommunstyrelsens arbetsutskott och rapporterar muntligt till kommunförvaltningens ledning (kommundirektör, ekonomidirektör m.fl.) löpande. Kommunstyrelsen arbetsutskott tar del av uppföljningen.

I oktober 2019 deltog representanter för socialförvaltningen vid KSAU och redogjorde för nuläge, behov och handlingsplan för en ekonomi i balans.

Nämnden uppger vidare att KSAU har haft uppsikt och följt den ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen över tid. I samband med rapportering av delår, bokslutsberedning och beredning och komplettering av årsplan så har KSAU fått återrapporteringar. Nämnden anser att KS på så sätt följt nämndens utveckling av ekonomiskt utfall och handlingsplanens genomförande.

Nämnden har inte informerat kommunfullmäktige om att man inte kommer att klara sitt uppdrag inom givna ramar via särskilt beslut, tex i samband med delårsrapportering.

3.5 Kommunstyrelsens uppföljning av socialnämnden

Obalans i budget

I intervjuer med kommunstyrelsens presidium och tjänstemän framkommer att nämnden fick ett ramtillskott om 30 mkr som kallas för "Obalanser i verksamheten". Ramen för 2020 blev därefter (och några andra justeringar) 518,1 mnkr. När socialnämnden sedan utformar sin budget utifrån ramen lägger nämnden in en fiktiv intäkt om 30 mnkr. Denna post kallas inom nämnden för "obalans i budget". Budgetposten "obalanser i verksamheten" kan lätt sammanblandas med nämndens post "obalans i budget" men är två skilda poster.

Det råder delade meningar om när nämndens fiktiva intäkt om 30 mkr blev känd för kommunstyrelsen. Företrädare för kommunförvaltningen beskriver i intervjuer att det framkom i inledningen av 2020. Kommunstyrelsens presidium beskriver att de fick informationen i inledningen av år 2021. Nämndens budgetpost med rubriken "obalans i budget" beskrivs ha hanterats på nämndnivå utan dialog på kommunövergripande nivå.

Budgetprocess

Kommunstyrelsen beskriver i intervjuer att alla nämnder förutsätts ha en budget i balans utifrån sin ram. Planeringsförutsättningarna kommuniceras på den årliga budgetupptakten i mars. Nämnder och bolag presenterar sina planer vid två politiska beredningar, budgetberedning i maj samt beredning av kompletterande årsplan under oktober.

Uppföljning av åtgärdsprogrammets effekt

Utvecklingen av nämndens åtgärdsprogram och ekonomi har följts upp under de dialogmöten som kommundirektören har med samtliga förvaltningar vid tre tillfällen under året. Utöver detta har månatliga uppföljningar skett med socialförvaltningens ledning under 2020. Där har kommundirektören, ekonomidirektören samt strateg ekonomi med inriktning mot socialförvaltning deltagit från kommunledningskontoret. Kommunstyrelsens presidium beskriver att uppsikten över nämndernas arbete sker genom uppföljning i kommunstyrelsens arbetsutskott där alla nämndordföranden

2021-02-25

medverkar. I intervjuerna beskrivs att kommunstyrelsen haft förståelse för att nämnden haft en stor utmaning när det gäller att hantera sina stora underskott. Man beskriver att ambitionsnivån har varit hög men effekten har till stora delar uteblivit. Vidare har det varit skifte på både förvaltningschefsposten och ekonomichefsposten vilket anses försvårat processen. Kommunstyrelsen har inte begärt ytterligare åtgärder utöver det åtgärdsprogram som nämnden tagit fram. Kommunstyrelsen har inte heller framfört synpunkter om att den presenterade uppföljningen från nämnden inte skulle vara tillräckligt bra.

4 Slutsats

Socialnämndens uppdrag innebär att nämnden har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Arbetet präglas av hastigt uppkomna situationer som måste hanteras skyndsamt. Vi har förståelse för det komplexa uppdrag som nämnden har satts att ansvara för och vilka svårigheter det kan innebära att planera, styra och följa upp en sådan verksamhet. Denna granskning har inriktat sig mot hur nämnden styr och följer upp sina ekonomiska åtaganden.

För att få en bild av nämndens arbete med åtgärdsprogrammet har vi träffat nämndens företrädare tillsammans med förvaltningsföreträdare. Revisionsgruppen har därefter haft ett dialogmöte med nämndens företrädare och förvaltningsföreträdare. Mötet gav en möjlighet att ställa frågor och klargöra eventuella frågeställningar.

Nedan är en sammanställning av de slutsatser som dragits i granskningen:

För 2020 har nämnden åtagit sig att sänka kostnader med ca 47 Mkr. Kommunfullmäktige har meddelat att nämndens resultatkrav får uppgå till ett underskott om 50 mkr för 2020.

Åtgärdsprogrammets grundantagande är att vård i egen regi är mer kostnadseffektiv än vård utförd av extern vårdgivare. Det kan vara rimligt, men enligt vår bedömning saknar nämnden en tillräckligt tydlig och strukturerad bedömning av kostnaderna för vård i egen regi, som kan stödja antagandet. Vi saknar beskrivning och tydlig uppföljning av de verksamhetskostnader som påverkar dygnskostnaden, hur beläggningen påverkar dygnskostnaden och kostnaden för utbyggnaden av vården i egen regi i sin helhet, vilket vi bedömer försvårar möjligheten att följa upp effekten av de föreslagna kostnadsreducerande åtgärderna.

Utöver ovanstående anser vi att nämndens uppföljning och kontroll av planerade åtgärder uppvisar brister. Vi kan konstatera att i nämndens uppföljning blandas kostnadsreducerande åtgärder med åtgärder för att minska risken för tillkommande nya kostnader. Nämnden har i sin uppföljning valt att jämföra den förväntade presumtiva effekten mot den uppnådda presumtiva effekten i sin uppföljning. Vi bedömer att användandet av begreppen försvårar nämndens uppföljning.

I granskningen har vi även noterat att kommunstyrelsen via sitt arbetsutskott haft regelbundna uppföljningar av nämnden, utan att vi uppfattar att uppföljningens kvalitet ifrågasatts eller krav på ytterligare åtgärder ställts.



Eskilstuna kommun

PM Socialnämndens arbete för att nå budget i balans

2021-02-25

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor

Annelie Svensson
Kommunal revisor