



# Uppföljande granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2022-02-21

Antal sidor 20



**Eskilstuna kommun**

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Avgränsning	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Metod	5
3	2020-års granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi	6
4	Resultat	7
4.1	Ekonomiskutveckling 2021	7
4.2	Beslut och revideringar av åtgärdsplaner under 2021	9
4.3	Ekonomiskuppföljning	17
5	Slutsats och rekommendationer	19
5.1	Rekommendationer	19

## 1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur socialnämnden arbetar för att klara sin budgetram. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

De förtroendevalda revisorerna genomförde under 2020 en fördjupad granskning som påvisade ett flertal brister. Denna granskning utförs för att följa upp nämndens arbete under 2021. Det övergripande syftet med granskningen har varit att följa upp och bedöma om nämnden utvecklat sin styrning, ledning och uppföljning av åtgärder för att minska nämndens budgetunderskott.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden vidtagit ett stort antal åtgärder under 2021 i syfte att utvecklat sin styrning, ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vi är positiva till de förändringar som nämnden vidtagit och bedömer att åtgärderna kommer ge nämnden bättre förutsättningar att följa sin verksamhet framgent.

Trots det positiva i förändringsarbetet under 2021 kvarstår ett stort arbete för att nå målet om en budget i balans 2023. Budgetunderskottet för 2021 prognostiseras att uppgå till 87 mnkr vilket utgör 15,6 % av fastställd budget. Det faktiska utfallet för nämnden, nämndens nettokostnad, ser också ut att öka med 24 mnkr (ca 3,8 %) jämfört med 2020. Vidare kan vi notera att kommunen bedriver en verksamhet som är betydligt mycket dyrare än andra jämförbara kommuner vilket framgår i analysen "Kostnad per brukare".

Avslutningsvis kan vi konstatera att socialnämnden även fortsättningsvis har betydande utmaningar i sin verksamhet och ekonomi. Som vi nämnde i föregående granskning ställer detta 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 har gjort förbättringar under 2021, även om det inte fått genomslag i det ekonomiska utfallet.

Oavsett vad som händer under 2022 och vilken effekt den nya färdplanen ger ekonomiskt har nämnden genom sitt arbete under 2021 skapat sig bättre förutsättningar att styra, leda och följa upp sin verksamhet.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställ en tydlig uppföljning av de besparingsåtgärder som ingår i Färdplan 2022–2023.
- Säkerställ en tydlig uppföljning av de riskområden nämnden noterat i sitt analysarbete under 2021, exempelvis genomsnittspriser för placeringar, placeringstider, återaktualiseringar och så kallade "ytterfall".
- Överväg om förutsättningarna för besparingen om 28 % utifrån 2019 års nivå skall ta hänsyn till volymförändringar eller inte. Oavsett hur besparingen skall tolkas bedömer vi det som väsentligt att nämnden hittar sätt att följa verksamheten på ett sätt som visar skillnader mellan fluktuationer i volym och vad som är effektiviseringar i verksamheten.



**Eskilstuna kommun**

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

- Förstärk den ekonomiska uppföljningen som ingår i verksamhetsuppföljningen till nämnden.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur socialnämnden arbetar för att klara sin budgetram. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

De förtroendevalda revisorerna genomförde under 2020 flera granskningsinsatser som tog sikte på socialnämndens arbete med att dels klara sin budgetram, dels att genomföra den handlingsplan med åtgärder som beslutats för att uppnå balans i ekonomin.

De granskningsinsatser som utfördes under 2020 kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- I nämndens handlingsplan och åtgärder beskrivs inte 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.
- Nämndens uppföljning och kontroll över åtgärdsprogrammets genomförande skiljer inte på åtgärder som sänker kostnader från åtgärder som bedöms minska framtida kostnader.
- I nämndens uppföljning används begrepp som försvårar och bidrar till ökad otydlighet i den ekonomiska uppföljningen.
- Nämnden redovisar att man sänkt kostnader med ca 30 mkr. Detta förefaller vara en sammanblandning av kostnadssänkande insatser och en bedömning av minskade framtida kostnader som nämnden sagt sig uppnått.
- Socialnämnden har i budget 2020 medvetet angivit en intäkt om 30 mkr trots att man visste att man inte hade täckning för denna budgetpost.

Revisorernas sammanfattande bedömning utifrån sitt granskningsarbete ledde senare till att en anmärkning mot nämnden angavs i revisionsberättelsen för 2020. Mot bakgrund av de brister som nämnden uppvisat under 2020 ser revisorernas fortsatta risker i nämndens styrning, ledning och kontroll över verksamhet och ekonomi varför en uppföljande granskning har bedömts i behov att genomföras.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen har varit att följa upp och bedöma om nämnden utvecklat sin styrning, ledning och uppföljning av åtgärder för att minska nämndens budgetunderskott.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur utvecklas nämndens ekonomi 2021 i förhållande till budget och åtgärdsplan?
- Har nämnden beslutat om revideringar i sin åtgärdsplan?
- Finna en ändamålsenlig uppföljning i nämnden av de åtgärder som är beslutade får att uppnå balans i nämndens ekonomi?



## **Eskilstuna kommun**

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

- Vilka förändringar i sin uppföljning av ekonomi och verksamhet har nämnden vidtagit?
- Vilken bedömning gör nämnden av möjligheterna att nå budgetram?

## **2.2 Avgränsning**

Granskningen omfattar socialnämndens verksamhet.

## **2.3 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om verksamheten bedrivs i enlighet med:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

## **2.4 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef.

### **3 2020-års granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi**

I granskningen framgick några specifika områden där vi bedömde att nämnden inte hade ett ändamålsenligt arbete och kontroll över sin ekonomi.

Vi bedömde att det åtgärdsprogram som nämnden hade tagit fram inte tillräckligt väl beskrev hur de planerade åtgärderna skulle påverka nämndens ekonomiska utfall. Vi saknade framförallt en tydlig beskrivning av hur uppbyggnaden av insatser i egen regi skulle påverka nämndens ekonomi.

Vi bedömde även att nämndens uppföljning och kontroll över åtgärdsprogrammets genomförande uppvisade tydliga brister. Uppföljningen skiljde inte på åtgärder som sänker kostnader från åtgärder som bedöms minska framtida kostnader, vilket vi ansåg vara en anmärkningsvärd brist.

Mot bakgrund av den bristfälliga bakomliggande planeringen bedömde vi att uppföljningen inte på ett tillräckligt tydligt sätt beskriver viktiga parametrar såsom kostnadsutfall, volymförändringar och kvalitet.

Till detta användes begrepp som försvårade och bidrog till ökad otydlighet i uppföljningen. En direkt konsekvens av detta var att nämnden redovisade att man sänkt kostnader med ca 30 mkr. Vi kunde dock konstatera att det föreföll vara en sammanblandning av kostnadssänkande insatser och en bedömning av minskade framtida kostnader som nämnden sagt sig uppnått.

Utöver ovanstående konstaterade vi att socialnämnden medvetet i budget 2020 angivit en intäkt om 30 mnkr 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 noterade vi även att kommunstyrelsen via sitt arbetsutskott haft regelbundna uppföljningar av nämnden, utan att uppföljningens kvalitet ifrågasatts eller krav på ytterligare åtgärder ställts.

Avslutningsvis kunde 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 var bedömningen att socialnämnden i dessa delar uppvisat tydliga brister som bidrar till att nämnden inte lyckas få balans mellan verksamhet och ekonomi.

## 4 Resultat

### 4.1 Ekonomiskutveckling 2021

Nämndens budgetunderskott vid utgången av 2020 slutade på ett underskott om 101 mnkr med en nettokostnad om 621 mnkr. Under 2021 har nämnden fattat beslut om justeringar av åtgärdsplaner och flertalet andra åtgärder och aktiviteter i syfte att förbättra nämndens ledning och styrning samt i syfte att minska nämndens nettokostnader. Vi återkommer till dessa åtgärder senare i rapporten. Enbart utifrån ett ekonomiskt perspektiv kan vi konstatera att huvuddelen av dessa åtgärder beslutades för sent under 2021 för att kunna ge effekt på utfallet av nettokostnaderna för 2021.

Slutgiltigt utfall för året är ännu inte fastställt men den senaste prognosen, som av förvaltningen upplevs som relativt säker, framgår nedan. Budgetavvikelsen förväntas uppgå till - 87 mnkr medan nettokostnaden ser ut att öka med 24 mnkr till 646 mnkr, ökningen av nettokostnaderna mellan 2020 och 2021 motsvarar ca 3,8%.

Bild 1.

Driftredovisning

Underliggande enheter	Utfall 2020	Utfall 2021	Budget 2021	Budgetavvikelse 2021
SF Ledning och Stöd	-43,7	-32,5	-39,3	6,2
SF Område Myndighet	-147,1	-157,8	-159,4	1,9
SF Område Resurs	-430,3	-455,2	-360,1	-95,1
<b>Summa Socialförvaltningen</b>	<b>-621,1</b>	<b>-645,6</b>	<b>-558,8</b>	<b>-87,0</b>

Belopp i miljoner kronor

#### Ledning och stöd

Huvudanledningen till överskottet inom ledning och stöd är att nämndens löneökning budgetmässigt har bokförts mot Ledning och stöd men kostnaden bokförs (kolumnen utfall 2021 i tabellen ovan) mot enheten Myndighet men främst mot enheten Resurs. Det överskott som finns inom Ledning och stöd borde alltså minska underskottet i Resurs.

#### Myndighet

Enligt förvaltningen har en omställning av verksamheternas administration verkställts under året vilket har resulterat i minskad personalkostnad.

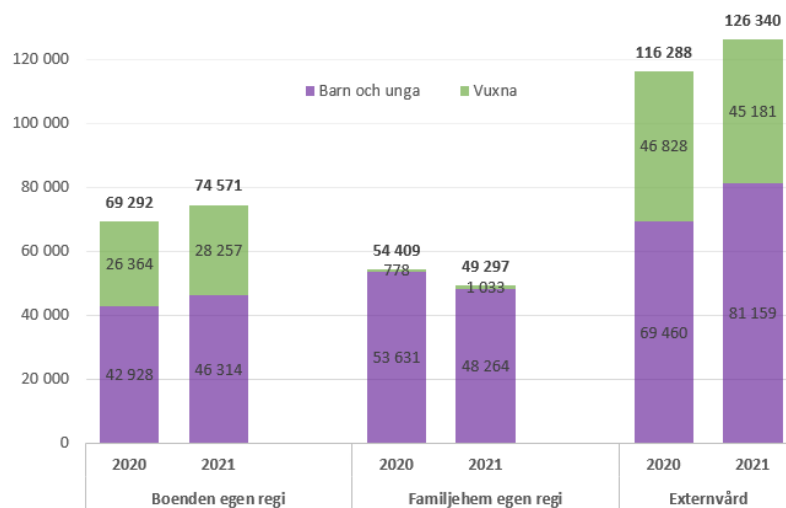
#### Resurs

Under SF Område Resurs (Som ibland även presenteras som "vård" i uppföljningen till nämnden) ingår boenden i egen regi, familjehem samt extern vård. Under 2021 har både egenvården och den externt köpta vården ökat och det är barn och unga som står för ökningen. Budgetunderskottet för året är 95 mnkr och i stort sett hela underskottet kommer från köp av extern vård.

Nedan finns ett diagram som visar utvecklingen av nettokostnader för de tre områdena för 2020 och 2021.



## Kostnader avseende heldygnsvård 2020-2021 (tkr)



### Obalans i budget

För att balansera nämndens utgifter i budgeten för 2020 bokade nämnden upp en fiktiv intäkt om 30 mnkr. Detta innebar att nämndens behov av att sänka kostnader för 2020 i realiteten var ytterligare 30 Mkr, något som inte togs hänsyn till i nämndens åtgärdsplan för 2020. För åren 2021 och 2022 finns inga fiktiva intäkter i nämndens budget.

Anledningen till bokningen under 2020 var att nämnden upplevde att man var underfinansierad, nämnden ansåg att man inte fått ersättning för kostnadsökningar. Denna syn har förändrats under 2021, i våra intervjuer får vi en samstämmig bild av att nämnden anser att man måste arbeta med att få ned kostnadsbilden i sin verksamhet, inte minst utifrån den utredning som externt konsultbolag har gjort kring kostnader per brukare inom IFO-området. Utredningen visar att Eskilstunas verksamhet är betydligt dyrare än jämförbara kommuner. Mer om denna undersökning i kapitel 4.2.1.

#### 4.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att den ekonomiska utvecklingen under 2021 innebär att nämnden har långt kvar till att nå en budget i balans. Underskottet mot budget är något lägre än föregående år men fortfarande stort. Den åtgärdsplan som beslutades 2019 har inte gett resultat. Vi kan dock konstatera att nämnden vidtagit åtgärder och beslut under 2021 vilka vi kommer återkomma till. Dessa åtgärder har dock en marginell inverkan på det ekonomiska utfallet för 2021 då de beslutades av nämnden i oktober 2021, besluten förväntas ge effekt först från 2022 och framåt.

Vi ser positivt på att den fiktiva intäkt som funnits i nämndens budget under tidigare år inte finns kvar. Vår uppfattning, baserat på genomförda intervjuer, är att både nämnd

och förvaltning numer inte har uppfattningen att man är underfinansierad utan konstaterar att man har ett arbete att göra för att sänka nämndens kostnadsläge.

## 4.2 Beslut och revideringar av åtgärdsplaner under 2021

Nämnden har under 2021 gjort relativt stora förändringar i sin åtgärdsplan, främst via kompletteringen som beslutades av nämnden i oktober som kallas Färdplan 2021–2023. Nämnden har även vidtagit ett stort antal andra åtgärder under 2021, vi går igenom åtgärderna nedan.

### 4.2.1 Färdplan 2021–2023

Färdplanen presenteras som en justering av det åtgärdsprogram som beslutades 2019 och baserat på erfarenhet från tidigare år och den kritik som revisionen redovisade i tidigare genomförd granskning. Färdplanen skiljer sig, enligt vår bedömning mycket mot tidigare åtgärdsplan och huvudskillnaderna är att de förvirrande begreppen om presumtiva besparingar inte längre finns kvar och att fokus på att hemmaplanslösningar överges till förmån om en utgångspunkt om att hitta ”rätt vård till rätt kostnad”.

*”Rätt vård ska ges till rätt kostnad oavsett om detta sker inom interna eller externa alternativ.”*

I färdplanen presenteras mycket information om bakgrunden till ändringen av inriktning, man presenterar antal platser i boenden, beläggningsgrader och genomsnittliga dygnskostnader. Man presenterar också förändringar av beslutade placeringar och ytterligare information.

Färdplanen delas upp i tre huvudspår:



Tanken är att dessa tre åtgärder i slutändan skall ge en ekonomisk besparing på 28% utifrån det utfall som fanns 2019. Nämnden har valt att utgå från mål kopplat till nettokostnad per invånare inom tre huvudverksamheter, nyckeltal som finns registrerat hos Kolada och som således går att jämföra med andra kommuner. Värt att notera är att utgångsläget för besparingen, utfallet 2019, inte utgår från nyckeltalet ”nettokostnad” inom respektive verksamhet utan ”bruttokostnad”. Viktigt att kommunen säkerställer att även uppföljningen genomförs på ”bruttokostnadsnivå”.

## Eskilstuna kommun

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

Nyckeltal	Utfall 2019	Mål 2021	Mål 2022	Mål 2023	
Nettokostnad, barn och ungdomsvård, kr/invånare	3750	3500	3000	2700	- 28 %
Nettokostnad, missbruksvård vuxna, kr/invånare	1873	1690	1520	1348	- 28 %
Nettokostnad, övrig vuxenvård, kr/invånare	538	510	450	390	- 28 %

*Långsiktig målbild inom Färdplan 2021-2023, avser nettokostnad*

Den första uppföljningen utifrån dessa mål genomfördes i februari 2022, se mer om denna uppföljning nedan i kapitel 4.2.2.

### Effektivisering av vård

För att specificera vilka åtgärder som nämnden planerar att genomföra för att effektivisera vården har nämnden antagit ett kompletterande dokument som kallas "Prioriterade åtgärder 2022–2023". Områdena som prioriteras framgår nedan. De första tre punkterna är genomförda och innebär uppsägningar eller omplaceringar av 46,5 anställda och en minskning av kostnader på 24,2 mnkr och ytterligare 5,4 mnkr för punkt 4. Punkt 5 har ingen beräkning av besparing men nämnden har under januari månad beställt en fördjupad analys av LOV för att få en klarare bild av möjlig besparingspotential.

1. Nedläggning av HVB Juventas och Stödboendet Fortuna
2. Nedläggning av stödboendet Tegnér
3. Nedläggning av boendena Vilsta-Slussen och Motivet
4. Uppsägning av avtal gällande Vårdförbundet Sörmland
5. Utvärdering av införandet av lagen om valfrihetssystem (LOV)

Punkt 1–4 har beräknats på ett tydligt och tillsynes korrekt sätt. Vi noterar dock att besparingarna utgår från en minskning av antalet placeringar i kommunen. Exempelvis har boendet Juventus en genomsnittlig beläggningsgrad om 4 platser. I beräkningen i besparingsförslaget utgår kommunen från att man efter nedläggningen endast kommer behöva köpa 1 extern plats som kompensation. Alltså en minskning med 3 platser. Även nedläggningen av boendet Fortuna handlar om att gå från 4 placeringar internt till 1 extern placering.

Vid sidan av nedläggningarna kommer kommunen också omförhandla sitt avtal med vårdförbundet Sörmland. Medborgare i Eskilstuna kommun som upplever alkohol- och drogmissbruk kan idag söka stöd hos förbundet utan utredning, så kallat öppet intag. Dels överväger kommunen om man ska fortsätta med öppet intag, dels konstaterar man att placeringarna hos Vårdförbundet har höga kostnader.

## Eskilstuna kommun

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

Den sista åtgärden kring LOV är inte prissatt men går ut på att utvärdera placering enligt LOV jämfört med intern placering eller upphandling enligt LOU. Som nämndes ovan har nämnden beställt en fördjupad utredning kring detta.

I dokumentet listar också nämnden ett stort antal risker som antagandet av åtgärdsplanen kan leda till. Nämnden konstaterar att besparingarna kan leda till ett stort antal utmaningar i verksamheterna och även i vissa fall sämre förutsättningar för de som behöver stöd, främst avseende vuxna.

### Riktlinjearbete

Inledningsvis i åtgärdsprogrammet som beslutades 2019 arbetade nämnden med anvisningar som skulle ge ett tak för vilken service som skulle erbjudas och skapa anvisningar för myndighetsutövning inom nämnden. Även detta arbete utvecklas i och med den nya färdplanen. Detta genom att utveckla riktlinjer inom fyra huvudområden. Riktlinjearbetet syftar till att skapa tydliga, kvalitetssäkrade ramar för bedömningar och vårdbehovsnivåer.

Riktlinje skyddsplaceringar (kriminalitet)	Riktlinje beroendevård	Riktlinje anskaffning av boende	Riktlinje öppenvård
<ul style="list-style-type: none"><li>• Beslut SN oktober 2021</li><li>• Gäller från 1/1 2022</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beslut SN december 2021</li><li>• Gäller från 1/3 2022</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beslut SN februari 2022</li><li>• Gäller från 1/5 2022</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beslut SN hösten 2022</li><li>• Gäller från hösten/vintern 2022</li></ul>

*Preliminär tidplan för socialnämndens beslut om riktlinjer 2021-2022*

### Analys kostnad per brukare

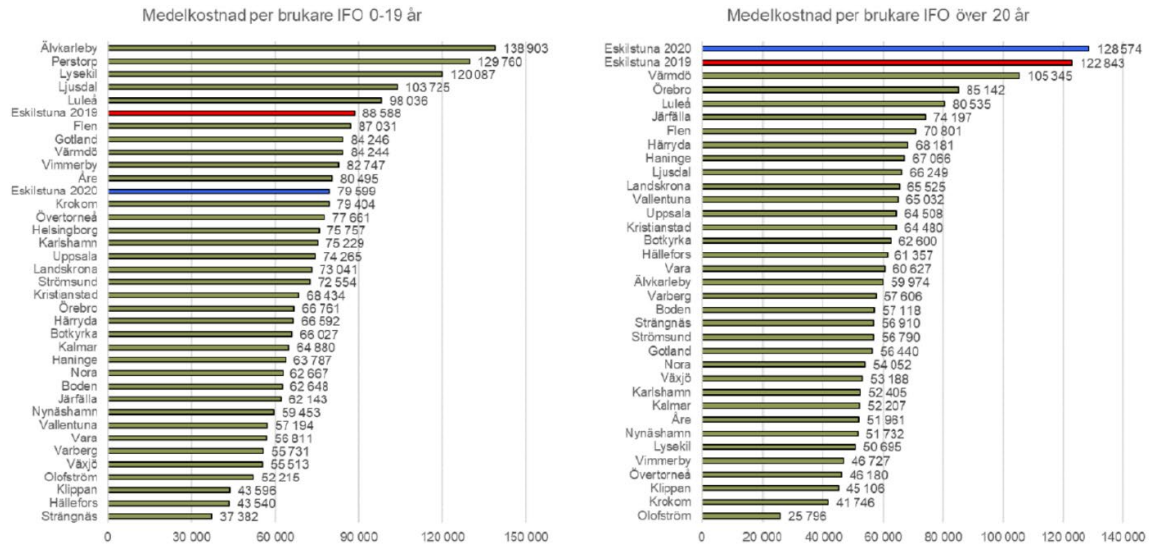
Under våren 2021 har socialnämnden tagit hjälp av ett konsultföretag för att spåra vad det är som driver verksamheternas kostnader. Detta har skett via ett koncept som kallas "Kostnad per brukare". Konceptet fungerar som det låter och går ut på att undersöka kostnad per brukare inom olika områden. Samma analys genomförs i ett fyrtiotal kommuner vilket ger Eskilstuna möjlighet till jämförelser med dessa kommuner. Analysen har gjorts för 2019 och 2020 och skall även utföras för 2021 och 2022 när siffrorna för respektive år är klara. 2021 kommer enligt planerna analyseras i mars månad.

Analyserna för 2019 och 2020 visar att Eskilstuna är dyrare än genomsnittet avseende barn och unga. Men för IFO-brukare över 20 år är kommunen med marginal dyrast av de kommuner man jämfört sig med, se diagram nedan.

## Eskilstuna kommun

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21



Kommunen har via analysen fått en bekräftelse på att man faktiskt är dyr i jämförelse med andra kommuner. En grov uppskattning av analysen visar att om kommunen sänker sina kostnader per brukare till någon form av medelvärde skulle kommunen spara ca 100 mnkr per år. I och med analysen har nämnden också lokaliserat ett antal områden som man kan fokusera på i arbetet med att minska kostnaderna framgent. Man har noterat att kommunen har fler ”ytterfall” än andra kommuner. Ytterfall är individer som kostar kommunen mer än 300 tkr per år. Man har också i analysen noterat att längden på placeringar förefaller längre i Eskilstuna än i andra kommuner. Den information man fått genom analysen arbetar man vidare med i andra sammanhang, inte minst i riktlinjearbetet.

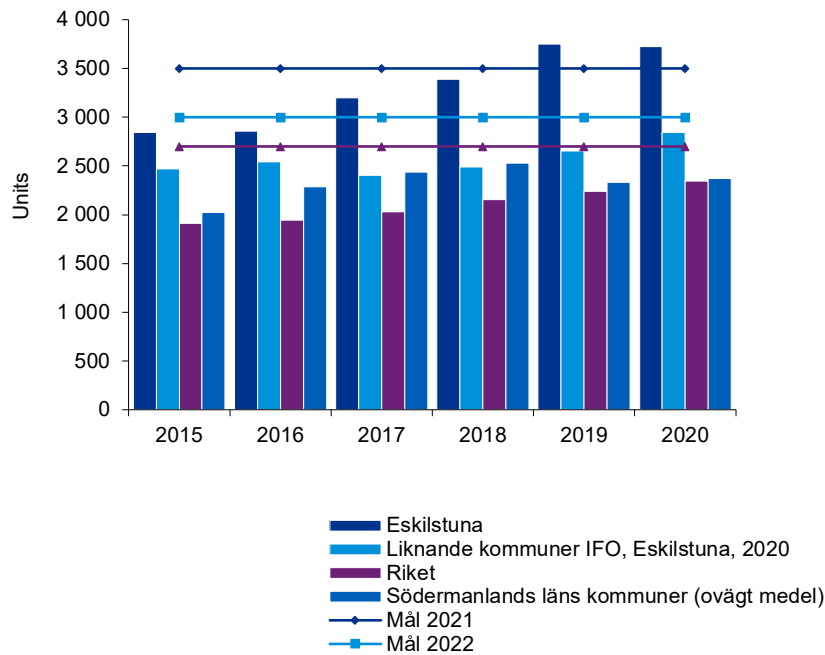
När vi gör en övergripande jämförelse via den statistik som finns allmänt tillgänglig via Kolada kan vi se att kommunen även här sticker ut i jämförelse med andra kommuner. Vi kan notera att kommunen alltid legat högt i kostnadsläge jämfört med jämförbara kommuner och att gapet har ökat från 2016 fram till 2020. Denna jämförelse är dock baserade på kostnad per invånare. Se tabeller nedan där vi även lyft in de mål som nämnden satt upp i Färdplan 2021–2023.

## Eskilstuna kommun

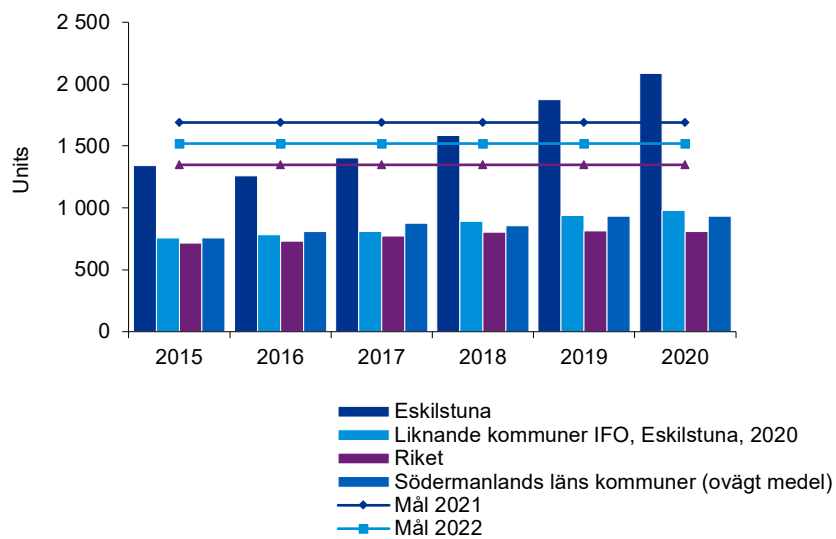
granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

### Kostnad barn och ungdomsvård, kr/inv



### Kostnad missbruksvård vuxna, kr/inv

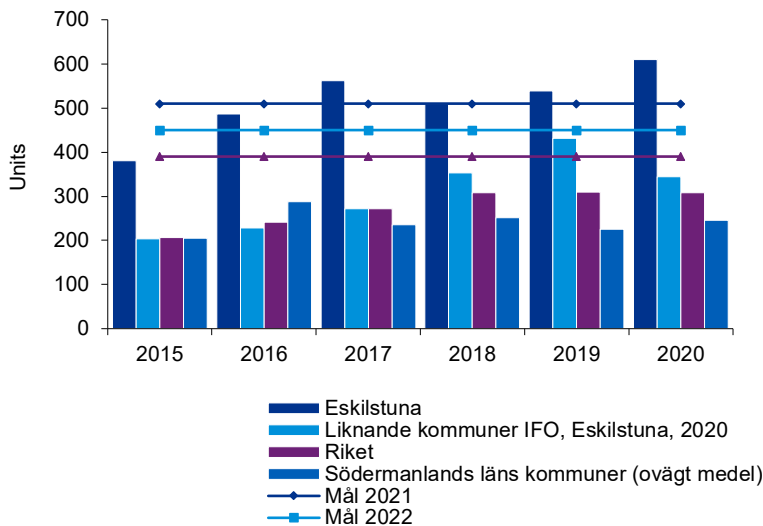


## Eskilstuna kommun

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

### Kostnad övrig vuxenvård, kr/inv



## 4.2.2 Uppföljning av färdplanen

I februari 2022 genomfördes den första återrapporteringen av färdplanen till nämnden. Återrapporteringen innehöll vissa justeringar av färdplanen främst avseende de nedläggningar av boenden i egen regi som framgår i avsnittet "Effektivisering av vård" och som specificerats i dokumentet "Prioriterade åtgärder 2022–2023". De beräknade årliga besparingarna har minskats från 29,6 mnkr till 23,0 mnkr, detta främst kopplat till en osäkerhet kring om nämnden kommer få effekt på den möjliga besparing som ursprungligen fanns med avseende placeringar hos vårdförbundet. Det finns en osäkerhet kring om och när kommunen kan komma ur nuvarande avtal och vad eventuella omförhandlingar kan leda till.

I uppföljningen får nämnden en bra genomgång avseende de beslutade nedläggningarna och de omplaceringar som blev en följd av detta beslut. Vi saknar dock en koppling till uppsatta ekonomiska mål avseende de olika nedläggningarna. Enligt förvaltningen kommer denna uppföljning i årets två delårsuppföljningar samt i årsredovisningen för 2022 och framåt. Denna uppföljning i februari 2022 är mer översiktlig. Även uppföljningen kring färdplanens ekonomiska mål om en minskning av nämndens nettokostnader om 28% (se bild på sidan 9) följs upp först i delår 1.

Förvaltningen presenterar dock ekonomisk uppföljning på bruttokostnadsnivå i uppföljningen och noterar att bruttokostnaderna minskat under 2021 jämfört med föregående år samt att kostnaderna har minskat under sista kvartalet 2021. Nämnden har därmed goda förutsättningar att nå målen för framförallt för 2022 och 2023 i takt med att färdplanens åtgärder ger effekt. I uppföljningen skriver förvaltningen:

*"Den totala bruttokostnaden har gått från 728,7 mnkr till 723,5 mnkr, vilket handlar om en sänkning av kostnaderna om ca 1 %. Dock uppgick avvikelserna vid delår 2 till -91 mnkr och*

## Eskilstuna kommun

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

*avvikelsen vid bokslut 2021 hamnade på -87 mnkr, vilket då är 4 mnkr mindre än vid delår 2. Perioden september-december 2021, då Färdplan 2021–2023 reviderades, har gått bättre än vid helårsprognosen för delår 2.*

*Bedömningen är att nettokostnaderna, i enlighet med beslutade åtgärder inom Färdplan 2021–2023, kommer att leda till större kostnadseffekter under 2022–2023 i linje med den långsiktiga målbilden.”*

### 4.2.3 Bedömning

Vi konstaterar att kommunen har genomfört förändringar både av åtgärdsplanen och även i verksamheten i övrigt. Vi ser positivt på de förändringar som skett under året. Vi bedömer att Färdplan 2021–2023 innebär en enklare och tydligare uppföljning av nämndens förändringsarbete.

I vår föregående granskning kritiserade vi nämnden då vi bedömde att handlingsplan och åtgärder inte på ett tillräckligt tydligt sätt beskrev hur de skulle påverka nämndens ekonomiska utfall. I den nu aktuella handlingsplanen, ”*Prioriterade åtgärder 2022–2023*”, noterar vi tydliga beräkningar för potentiella besparingar. Vi bedömer beräkningarna som rimliga, tydligt uppställda och förklarade. Vi ser dock en risk att vissa av besparingarna, framförallt avseende nedläggningarna av boenden, kan vara överskattade. Nämnden utgår från att endast en mindre del av de placeringar som innan nedläggningen finns i kommunens boenden kommer att behöva flyttas till externa boenden efter nedläggningen. Här bedömer vi det som viktigt att nämnden på ett tydligt sätt följer upp utfallet på dessa åtgärder.

De besparingar som nämnden presenterar i färdplanen har sin utgångspunkt i nettokostnad per invånare och har 2019 som basår. Besparingskravet är som vi tolkar det helt oberoende av öknings i inströmningar av ärenden eller ökade behov av stöd i samhället. Oavsett hur besparingen skall tolkas bedömer vi det som väsentligt att nämnden hittar sätt att följa verksamheten som visar skillnader mellan fluktuationer i volym och vad som är effektiviseringar i verksamheten. Det finns en stor utmaning i detta men både nya stödsystem och uppföljningar som till exempel ”Kostnad per brukare” torde kunna nyttjas ur detta perspektiv över tid. Uppföljningsmöjligheter som inte funnits i nämnden före 2021. Ur många sammanhang blir 2021 ett basår för mycket av informationsinsamlingen och framtida jämförelser och analyser.

Även arbetet med utveckling av riktlinjer och analysen ”kostnad per brukare” är bra initiativ som kommer ge nämnden och förvaltningen både bättre struktur och möjlighet att hitta områden att arbeta med för att öka kvalitet och minska kostnader framgent. Att analysen ”kostnad per brukare” också har gett nämnden en förståelse för att man faktiskt har högre kostnader än jämförbara kommuner är bra och ger sannolikt en ökad legitimitet och vilja att genomföra omställningsarbetet. Utifrån offentligt tillgänglig statistik från Kolada har dock nämnden kunnat följa kostnadsutveckling över tid och även i jämförelse med andra kommuner, således borde detta förhållande varit klarlagt i ett tidigare skede.

Vi upplever en stor förändring både hos tjänstepersoner och politiker som intervjuats i samband med denna uppföljande granskning jämfört med föregående granskning. Det finns en gemensam bild av nuläget, framtida utmaningar och vart man vill. Detta är en bra utgångspunkt och det är av stor vikt att nämnden får med sig hela verksamheten i



sitt förändringsarbete. I intervjuerna framgår att förvaltningsledningen så här långt upplever att verksamheten är med på förändringsresan även om vissa förändringar och nedläggningar förstås ifrågasätts. I intervjuerna återkommer man till att 2021 inte inneburit stora ekonomiska förbättringar men att man ser stora positiva förändringar i kultur och arbetssätt inom förvaltningen.

Vi är således positiva till de förändringar som nämnden vidtagit och bedömer att många av åtgärderna ger nämnden bättre förutsättningar att följa sin verksamhet framgent. Men vi konstaterar samtidigt att vi inte kan se något ekonomiskt resultat av åtgärderna ännu. Storleken på besparingarna i färdplan 2022–2023 (i alla fall i färdplanens beräknade besparingar) kommer inte räcka för att nå målen, nämnden kommer sannolikt behöva besluta om fler åtgärder för att nå det beslutade målet om en minskning av nettokostnader per invånare om 28 %.

#### **4.2.4 Övriga åtgärder beslutade under 2021**

##### ***Delegationsordning***

Nämnden har under 2021 sett över sin delegationsordning med avseende på främst placering av vuxna. Dessa beslutas numera av biståndsutskottet. Tidigare har dessa beslut varit delegerade till enhetschefer.

##### ***Konsultations- och planeringsenhet***

En ytterligare förändring är att själva placeringen, vart individen skall placeras, inte bestäms av områdes- eller enhetschefer. Nämnden har inrättat en specialistenhet, Konsultations- och planeringsenheten, vars uppgift är att matcha och säkerställa att placeringarna sker både kvalitetsmässigt och inte minst kostnadsmässigt på rätt sätt.

##### ***Tidsbegränsning av placeringsbeslut***

Utifrån analysen av kostnad per brukare har nämnden noterat att Eskilstuna kommun har långa placeringstider. Utifrån detta har nämnden sett över maxlängder i vissa placeringar, exempelvis skyddsplaceringar där man har en maxplacering på två månader. För förlängning krävs ett nytt beslut. Finns inte längre någon möjlighet att göra placeringar utan slutdatum.

##### ***Placeringsstödssystem***

Nämnden införde under 2021 ett nytt placeringsstödssystem för externa placeringar. Systemet kommer framgent ge möjlighet till uppföljning av priser, placeringstider, återaktualiseringar, kvalitetsmätningar mm. Denna statistik saknas till stor del idag. Tidigare har förvaltningen använt sig av uppföljning i Excel, men dokumentationen har inte hållit tillräcklig kvalitet och dokument har också förvunnit. Utöver uppföljning är tanken att systemet även ska bistå i att matcha placering och brukare.

##### ***Avtal***

Nämnden har inte historiskt haft ramavtal för alla placeringar, en stor del av placeringarna har historiskt skett via direktupphandling. Direktupphandlingar tenderar

att bli dyrare än upphandling via ramavtal, dessutom kan det ifrågasättas om det är i linje med LOU att genomföra återkommande direktupphandlingar inom samma inköpsområde. Ur denna bakgrund har nämnden under 2021 sett över och upphandlat nya ramavtal för placeringar inom aktuella inköpsområden.

### **Trygga unga**

Trygga unga är en stor satsning som görs av Eskilstuna kommun, inte något som har direkt bäring på denna granskning men ändå värt att belysa i sammanhanget. Projektet drivs inte direkt av socialnämnden även om socialtjänsten är en part i projektet tillsammans med skolan, fritidsverksamheten och polisen. Satsningen är tänkt att arbetas in som en ordinarie verksamhet i kommunen över tid. Genom fler medarbetare och en tätare samverkan ska projektet arbeta främjande och förebyggande med kommunens ungdomar.

#### **4.2.5 Bedömning**

Även utanför färdplanen har nämnden vidtagit ett antal förändringar av verksamheten. Vi har inte i denna granskning fördjupat oss i hur dessa förändringar har genomförts i detalj eller hur väl genomförda förändringarna är. Vi bedömer att alla åtgärder ovan, om korrekt utförda, leder till förbättringar på olika sätt.

Förändringarna i delegationsordningen om att lyfta vissa placeringsbeslut till utskottet samt inrättandet av en placerings enhet sänder signaler om vikten av dessa beslut och ställer också ökade krav på verksamheten att underbygga och motivera sina bedömningar. Det ger också en möjlighet att säkerställa att bedömningarna blir likriktade.

Även begränsningen i placeringstid är en viktig åtgärd som i första hand begränsar placeringstiden men tvingar även verksamheten att arbeta på nya sätt.

Planeringsstödssystemet, som vi beskrivit tidigare. Förutsatt att nämnden får systemet att fungera på önskat sätt kommer det utöver att underlätta matchning av placeringar även ge värdefull information ur uppföljningssyfte.

Att nämnden ser över sina ramavtal och aktivt arbetar för att undvika direktupphandlingar är förstås bra men man skulle också kunna se detta som en hygienfaktor som borde funnits på plats sedan tidigare.

#### **4.3 Ekonomiskuppföljning**

Nämnden får till varje sammanträde ta del av en verksamhetsuppföljning. Uppföljningen har sett olika ut under året men har varit likformig under hösten 2021. Uppföljningen följer inte den uppställning som nämnden fick ta del av under 2020, uppföljningen som baserades på förväntade och uppnådda presumtiva effekter.

Åtterrapporeringen till nämnden rör i stort följande områden:

- Kostnadsutveckling för vård (Boende i egen regi, familjehem i egen regi samt externvård).

2022-02-21

- Antal personer i insats för vård (Boende i egen regi, familjehem i egen regi samt externvård).
- Vårddygn och kostnad för externvård (Jämförelse månadsvis över de senaste två åren).
- En sammanfattande analys över de viktigaste förändringarna i volymer.
- Ekonomiskuppföljning (Budget jämfört med utfall samt helårsprognos avseende områdena "Personal och drift" samt "Vård")
- Prognosen för årets utfall har under årets första halvår ökat från underskott om 69 mnkr till ett underskott om 82 mnkr. Från september och resterande del av 2021 har nämnden fått en prognos om ett budgetunderskott om ca 90 mnkr vilket stämmer relativt väl med det förväntade utfallet som förväntas bli 87 mnkr.

Nämnden har ännu inte utformat någon uppföljning utifrån den nya färdplanen som beslutades i oktober. Första återrapporteringen av färdplanen kommer att ske till nämndens möte i februari 2022.

I våra intervjuer framkommer att både tjänstemän och ordförande i nämnden ser färdplanen 2021–2023 och de besparingar som färdplanen innebär som en stor utmaning. Respondenterna uttrycker ändå att man har goda förhoppningar om att nämnden kommer klara uppdraget, att nå budget i balans 2023. Respondenterna är dock överens om att fler konkreta åtgärder krävs för att nå målet. Vissa uttrycker oro kring tidschemat och att det finns en risk att det kan ta längre tid att komma ner i kostnadsmassa. Alla uttrycker vikten av ett långsiktigt tänk i denna förändringsprocess. Det uttrycks också en oro för ett kraftigt ökande behov av placeringar på grund av utvecklingen i kommunen. Även positiva satsningar som Trygga unga kan på kort sikt leda till ökade placeringar.

#### 4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att nämndens uppföljning är tydligare idag än vad den var vid föregående granskning. Vi ser dock ett behov av att stärka återrapporteringen ytterligare, framförallt stärka kopplingen mellan vidtagna åtgärder och dess effekt på det ekonomiska utfallet. Vad är effekten av vidtagna åtgärder. Vi är medvetna om att 2021 har varit lite av ett mellan år där nämnden arbetat med en justering av tidigare åtgärdsplan och framtagandet av den nya färdplanen för 2022–2023. Rekommendationerna om den stärkta kopplingen får nämnden ta till sig och försöka applicera i uppföljningen under 2022.

Vidare upplever vi att det finns ett behov av att utvidga den ekonomiska uppföljningen till nämnden, både jämförelser med tidigare år och med budget. En annan iakttagelse är att det i analyser kring förändringar i olika placeringar, vårddygn eller annat används uttryck som "minskningar över tid" eller "minskning för perioden". Det kan i vissa fall vara svårt att förstå vilken period förändringen avser eller jämförs med, avser den föregående år eller föregående månader.

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden vidtagit ett stort antal åtgärder under 2021 i syfte att utvecklat sin styrning, ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vi är positiva till de förändringar som nämnden vidtagit och bedömer att åtgärderna kommer ge nämnden bättre förutsättningar att följa sin verksamhet framgent.

Trots det positiva i förändringsarbetet under 2021 kvarstår ett stort arbete för att nå målet om en budget i balans 2023. Budgetunderskottet för 2021 prognostiseras att uppgå till 87 mnkr vilket utgör 15,6 % av fastställd budget. Det faktiska utfallet för nämnden, nämndens nettokostnad, ser också ut att öka med 24 mnkr (ca 3,8 %) jämfört med 2020. Vidare kan vi notera att kommunen bedriver en verksamhet som är betydligt mycket dyrare än andra jämförbara kommuner vilket framgår i analysen "Kostnad per brukare".

Avslutningsvis kan vi konstatera att socialnämnden även fortsättningsvis har betydande utmaningar i sin verksamhet och ekonomi. Som vi nämnde i föregående granskning ställer detta 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 har gjort förbättringar under 2021, även om det inte fått genomslag i det ekonomiska utfallet.

Oavsett vad som händer under 2022 och vilken effekt den nya färdplanen ger ekonomiskt har nämnden genom sitt arbete under 2021 skapat sig bättre förutsättningar att styra, leda och följa upp sin verksamhet.

### 5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställ en tydlig uppföljning av de besparingsåtgärder som ingår i Färdplan 2022–2023.
- Säkerställ en tydlig uppföljning av de riskområden nämnden noterat i sitt analysarbete under 2021, exempelvis genomsnittspriser för placeringar, placeringstider, återaktualiseringar och så kallade "ytterfall".
- Överväg om förutsättningarna för besparingen om 28 % utifrån 2019 års nivå skall ta hänsyn till volymförändringar eller inte. Oavsett hur besparingen skall tolkas bedömer vi det som väsentligt att nämnden hittar sätt att följa verksamheten på ett sätt som visar skillnader mellan fluktuationer i volym och vad som är effektiviseringar i verksamheten.
- Förstärk den ekonomiska uppföljningen som ingår i verksamhetsuppföljningen till nämnden.



**Eskilstuna kommun**

granskning av socialnämndens arbete för att nå balans mellan verksamhet och ekonomi

2022-02-21

- Fortsätt och utveckla det positiva arbete som inletts kring uppföljning och analys av verksamheten. Vi tänker främst på nytt placeringsstödssystem, kostnadsanalyser och översyner av riktlinjer, avtal och delegationsordningar.
- Överväg att genomföra utbildningar i ekonomistyrning med områdes- och enhetschefer. Detta i syfte att stärka förståelsen mellan verksamhetsbeslut och ekonomisktutfall.

Datum som ovan

KPMG AB

Nils Nordqvist

*Certifierad kommunal revisor, specialist*

Mikael Lind

*Certifierad kommunal revisor,  
kundansvarig*

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