

Tyresö kommun

Granskning av socialnämndens åtgärder
för att nå budget i balans



Building a better
working world

Sammanfattning och rekommendationer	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar	4
1.4. Revisionskriterier.....	4
1.5. Metod.....	5
2. Utgångspunkter	5
2.1. Nämndens ansvar enligt reglementet	5
2.2. Kommunplan 2015–2018 med budget för 2018.....	5
2.3. Kostnader för socialnämnden.....	5
2.3.1. Nämnden har i flera år gått med underskott	5
2.3.2. Nettokostnadsavvikelser sätter kostnaderna i perspektiv	6
2.4. Ekonomiska kostnadsutredningar.....	6
2.5. Bedömning	7
3. Organisation	7
3.1. Ny nämnd- och förvaltningsorganisation 2019.....	8
4. Budgetarbetet inom socialförvaltningen	8
4.1. Budget tas fram på kommun-, nämnd- och enhetsnivå.....	8
4.2. Framtagandet av budget involverar flera delar av linjeorganisationen	8
4.3. Budgeterar för ekonomi i balans men med risk för underskott	9
4.3.1. Individ- och familjeomsorgen.....	9
4.3.2. Flyktingmottagande	10
4.3.3. Äldreomsorg.....	10
4.4. Omsorg om personer med funktionsnedsättning	11
4.5. Fastställd budget upplevs inte som realistisk.....	12
4.6. Bedömning	13
5. Nämndens ekonomiska uppföljning	14
5.1. Arbetet med uppföljning följer liknade rutiner som vid budgetarbetet	14
5.2. Redovisningen av den ekonomiska uppföljningen	15
5.2.1. Månadsrapporterna ger ekonomisk överblick	15
5.2.2. Ekonomiska risker följs upp i delårsrapporterna	16
5.2.3. Riskhanteringsplanen följs upp i sin helhet under 2019	16
5.3. Bedömning	17
6. Handlingsplaner och återrapportering	17
6.1. Handlingsplanen saknar åtgärder för Björkbacken	17
6.2. Handlingsplan för hemtjänsten i kommunal regi	18
6.3. Upprättade och implementering av handlingsplanen	19
6.4. Bedömning	19
7. Controller-, system- och utbildningsstöd.....	19
7.1. Controllerstödet upplevs som välfungerande.....	19
7.2. Intervjuade efterfrågar ekonomiutbildning för nytillträdde chefer.....	20
7.3. Ekonomisystemet BesTyr används i budget- och uppföljningsarbetet	20
7.4. Bedömning	20
8. Svar på revisionsfrågor	21
9. Källförteckning	23
10. Bilaga 1	24

Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av socialnämndens åtgärder för att uppnå budget i balans, i syfte att ge revisorerna underlag för att bedöma om socialnämnden säkerställt en styrning som skapar förutsättningar för en ekonomi i balans.

För att säkerställa en ekonomi i balans har socialnämnden fastställt en ekonomisk handlingsplan för 2018. Handlingsplanen innehåller åtgärder vilka berör de flesta av nämndens verksamheter och beräknas ge ekonomisk effekt under innevarande år. Det saknas dock åtgärder för Björkbackens vård- och omsorgsboende trots att det i början av året prognosticerades ett underskott för verksamheten. Härutöver är handlingsplanens åtgärder knapphändig beskrivna. Exempelvis saknas information om verksamhetsmässiga effekter, när åtgärderna planeras vara genomförda och vilka resurser som krävs för implementering av åtgärderna.

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga rutiner i framtagandet av budget, prognoser och ekonomisk uppföljning. Flera delar av linjeorganisationen är involverad och verksamheterna har ett tillräckligt controllerstöd. På grund av vakanta chefstjänster har det dock inte tagits fram enhetsplaner för äldreomsorgens utförarverksamhet. Enligt kommunfullmäktiges fastställda styrdokument ska enhetsplanerna tas fram årligen.

Flera intervjuade upplever att den fastställda budgeten inte är realistisk. Detta är problematiskt ur ett styrningsperspektiv, då det urholkar effekten av budgeten som styrinstrument. Vår bedömning är att det bör genomföras ytterligare genomlysning av nämndens kostnader och budgetförutsättningar i syfte att förbättra samsynen mellan förvaltningen och nämnden i denna fråga. Genomlysningen kan också ge en fingervisning om vilka verksamheter som är lämpliga att genomföra åtgärder inom.

Avslutningsvis finns skäl att upprätta en tydligare struktur för utbildning i ekonomifrågor. I nuläget sker inläringen i samband med det löpande arbetet.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi äldre- och omsorgsnämnden¹ att:

- Ta ställning till om äldreomsorgen i allmänhet och hemtjänsten i synnerhet har rimliga kostnader och budgetförutsättningar.
- Upprätta enhetsplaner inom äldreomsorgens utförarverksamheter.
- Tillsammans med arbetsmarknads- och socialnämnden tillse att såväl den ekonomiska handlingsplanen som åiterrapporteringen av densamma innehåller ändamålsenlig information.
- Fastställa en åtgärdsplan för Björkbackens vård- och omsorgsboende.
- Säkerställ att chefer på olika nivåer i organisationen har/får tillräcklig kompetens i ekonomifrågor.

¹ Den nya äldre- och omsorgsnämnden träder i kraft den 1 januari 2019.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Socialnämnden prognosticerar underskott på ca 38 mnkr för 2018. Även tidigare år har nämnden visat underskott. De främsta orsakerna till det prognosticerade underskottet uppges vara flyktningmottagande och äldreomsorgen.

Mot bakgrund av att nämnden gått med underskott i flera år har kommunens revisorer valt att rikta en av de fördjupade granskningarna mot socialnämndens styrning och arbete för att uppnå ekonomisk balans.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att ge revisorerna underlag för att bedöma om socialnämnden säkerställt en styrning som skapar förutsättningar för en ekonomi i balans. Granskningsrapporten ska resultera i rekommendationer om åtgärder.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns väl dokumenterade underlag till budgeten för väsentliga områden med antaganden om volymer och priser?
- ▶ Har nämnden en tydlig strategi för att bedriva verksamheten effektivt?
- ▶ Har nämnden initierat någon övergripande översyn av ekonomistyrning och kostnader?
- ▶ Finns tydliga åtgärdsplaner med detaljerade beskrivningar av ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter i de fall nämnd och förvaltningsledning inte bedömer att budgeten kommer att räcka? Är dessa åtgärdsplaner framtagna i god tid och beslutade av nämnd?
- ▶ Finns en tydlig uppföljning från nämndens sida att beslutade åtgärder vidtas och får förväntad effekt?
- ▶ Har chefer på olika nivåer uppdaterad och tillgänglig information och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?

1.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar

Granskningen avser socialnämndens verksamhetsområde inom både myndighet och utförande.

1.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Socialtjänstlagen (2001:453)
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Kommunplan 2015-2018 med budget för 2018
- ▶ Socialnämndens reglemente
- ▶ Eventuella övriga av fullmäktige beslutade riktlinjer eller styrdokument

1.5. Metod

Granskningen baseras på dokumentgranskning och intervjuer med ledande tjänstemän inom socialförvaltningen (se källförteckning)

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

2. Utgångspunkter

2.1. Nämndens ansvar enligt reglementet

Socialnämnden fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten och utöver ledning av den kommunala hälso- och sjukvården. Socialnämnden uppgifter omfattar bland annat omsorg om äldre människor, omsorg om människor med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, ekonomisk bistånd till familjer och enskilda samt flyktingmottagande av ensamkommande barn.

2.2. Kommunplan 2015–2018 med budget för 2018

Socialnämndens ansvar omfattar tre av fullmäktiges angivna verksamhetsområden: individ- och familjeomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning samt äldreomsorg. Anslag från kommunfullmäktige redovisas nedan.

Verksamhetsområde	Anslag från fullmäktige 2018
Individ- och familjeomsorg	175,2 mkr
Omsorg om personer med funktionsnedsättning	280,8 mkr
Äldreomsorg	334,5 mkr

I kommunplanen 2015-2018 anges ett antal särskilda uppdrag som ska genomföras under mandatperioden. Under 2018 kvarstod bland annat för individ- och familjeomsorgen att öka självförsörjningsgraden och genomföra Silviacertifiering av äldreomsorgen.

2.3. Kostnader för socialnämnden

I följande avsnitt beskrivs socialnämndens kostnader i ett jämförande perspektiv. Syftet är att sätta socialnämndens prognosticerade underskott för 2018 i ett sammanhang.

2.3.1. Nämnden har i flera år gått med underskott

Som framgår av tabellen nedan har socialnämnden flera år av underskott bakom sig. Av nämndens verksamhetsberättelser framgår att underskottet för 2017 beror på flera faktorer. Individ- och familjeomsorgens underskott förklaras av ökning av ärenden, brist på hemmaplanslösningar och en hög personalomsättning under 2016. Huvuddelen av underskottet för flyktingmottagandet var en engångspost om 12 mkr till följd av ett misstag i samband med att Migrationsverket sa upp avtalet med Tyresö kommun. Resterade underskott berodde på att kommunen haft för många platser för flyktingbarn, vilka nu är avvecklade.

Inom äldreomsorgen var personalkostnaderna högre än förväntat på grund av övertid och sjuklön. Omsorg om personer med funktionsnedsättning gjorde ett underskott efter att Försäkringskassans striktare bedömning av personlig assistans resulterat i mer arbete för socialförvaltningens myndighet.

Socialnämndens ekonomiska resultat i mkr

	2014	2015	2016	2017	Prognos 2018 ²
Utfall IFO	-5,9	-6,4	3,6	-26,4	-10,9
Utfall Flykting ³				-18,2	-11,8
Utfall FO	-4,5	-8,5	-13,4	-2,6	1,1
Utfall ÄO	-16,8	-8,1	-3,5	-4,0	-15,5
Utfall Total	-27,2	-27,2	-13,5	-51,0	-38,1

2.3.2. Nettokostnadsavvikelser sätter kostnaderna i perspektiv

Det finns flera mått för att jämföra kommuners kostnader, exempelvis kostnad per dygn eller kostnad per invånare. Nackdelen med dessa är att de inte tar hänsyn till exempelvis kommunernas demografi, individers särskilda behov, bebyggelsestruktur och lönenivåer. Referenskostnaden är det enda mått som gör det. Måttet bygger på kostnadsutjämningsystemet och visar hur mycket kostnaderna för en verksamhet "borde" kosta, utifrån kommunens strukturella förutsättningar i relation till andra kommuner. Genom att jämföra verksamheternas faktiska kostnader med referenskostnaden erhålls nettokostnadsavvikelsen. Att förbehållslöst använda nettokostnadsavvikelsen som måttstock för kostnadsläget inom en verksamhet är emellertid behäftat med flera risker. I avsnitt 2.5 beskrivs några av måttets brister.

I tabellen⁴ nedan redovisas nettokostnadsavvikelsen i procent och i mkr för Tyresö kommuns individ- och familjeomsorg, LSS-verksamhet samt äldreomsorg.

Nettokostnadsavvikelse för socialnämndens utgiftsområden

Verksamhet	2014	2015	2016	2017
Individ- och familjeomsorg	12,5 % (17 mkr)	14,4 % (21 mkr)	14,1 % (22 mkr)	20,7 % (33 mkr)
LSS	-0,3 %	0,1 %	0,9 %	-1,3 %
Äldreomsorg	-3,8 % (-12 mkr)	-4,5 % (15 mkr)	-7,7 % (27 mkr)	-10,4 % (39 mkr)

Av tabellen framgår att individ- och familjeomsorgens kostnader för 2017 är 20,7 procent högre än vad som är förväntat utifrån kommunens strukturella förutsättningar. Det motsvarar 33 mkr. LSS-verksamhetens kostnader ligger relativt väl i linje med det förväntade utfallet. Däremot förekommer en negativ skillnad mellan äldreomsorgens kostnader och referenskostanden. Under 2017 var skillnaden -10,4 procent vilket är det samma som 39 mkr.

2.4. Ekonomiska kostnadsutredningar

Socialförvaltningen har under ett antal år arbetat med projektet "Kostnad per brukare". Inom projektet tas nyckeltal fram, bland annat i syftet att möjliggöra jämförelser mellan kommuner. Av granskningen framkommer att resultat från projektet inte har presenterats för socialnämnden under 2018. Däremot har tjänstemän och ordförande i nämnden tagit del av resultaten under 2015, 2016 och 2017.

Som underlag för att införa prestationsbaserad ersättning inom särskilt boende, korttidsvård, boende enligt LSS och korttidsvistelse enligt LSS tog ett konsultbolag fram ersättningsnivåer

² Per september 2018.

³ Sedan 2017 särredovisas flyktingmottagandet. Flyktingmottagandet ingår i verksamhetsområdet individ- och familjeomsorg.

⁴ Statistiken är hämtad från Kolada.

för dessa verksamheter i utvalda jämförelsekommuner. Rapporten kommer att utgöra beslutsunderlag till kommande beslut om prestationsbaserad ersättning.

Det har däremot under senare år inte gjorts någon övergripande ekonomisk genomlysning gällande socialnämndens kostnader i förhållande till andra kommuner.

2.5. Bedömning

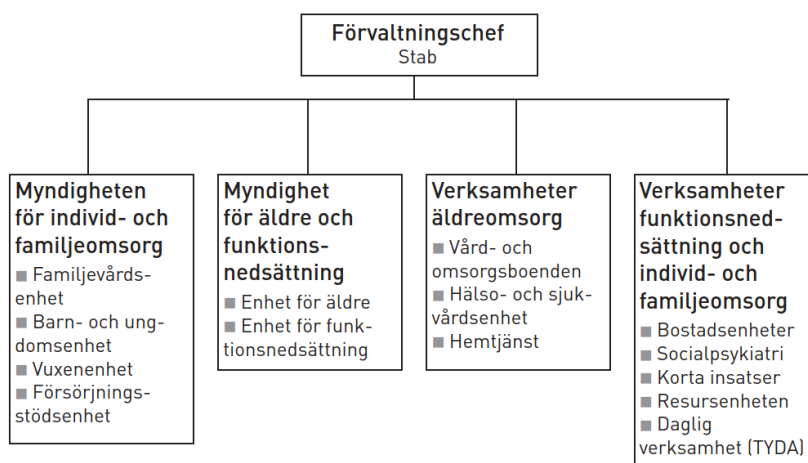
Socialnämndens verksamhet är i hög grad lagstyrd. Nämndens skyldigheter att tillgodose behov gäller oberoende av rådande budgetförutsättningar. Med det sagt finns givetvis flera sätt för verksamheterna att anpassa sina kostnader till budgetramarna.

Redovisningen visar att nämnden återkommande har gått med underskott och ser ut att göra det även under 2018. Utifrån nettokostandsavvikelsen kan utläsas att äldreomsorgen under senare år har haft lägre kostnader än vad som är förväntat utifrån Tyresös strukturella förutsättningar. Tyresö kommuns kostnader per beviljad hemtjänststimme betydligt lägre än andra kommuner som ingår i projektet "Kostnad per brukare".⁵ Individ- och familjeomsorgen uppvisar däremot högre nettokostnader än referenskonsteden. Socialnämnden bör ta ställning till om det är rimligt att äldreomsorgen generellt och hemtjänsten i synnerhet har rimliga kostnader och rimliga budgetförutsättningar.

Viktigt att tillägga i detta sammanhang är att referenskostnaden inte ska tolkas som en beskrivning av vilka kostnader kommunen *borde* ha. Exempelvis är det möjligt att de strukturella variabler som måttet bygger på inte tar hänsyn till samtliga relevanta faktorer som har effekt på verksamheternas kostnader. Därtill är värdena relativa till andra kommuners prestationer: en kommuns nettokostnadsavvikelse kan således förbättras om övriga kommuner bedriver sina verksamheter mer ineffektivt. En negativ nettokostnadsavvikelse innebär heller inte att kostnadseffektiviseringar är omöjliga.

3. Organisation

Socialförvaltningen är organiserad utifrån myndighets- och utförarverksamheten. Under förvaltningschefen arbetar sammanlagt fem verksamhets- och myndighetschefer. Dessa ingår i ledningsgruppen och har ett delat övergripande ansvar för sina respektive verksamhetsområden. Enhetscheferna rapporterar till berörd verksamhets- eller myndighetschef. Enhetscheferna har ett verksamhets- och budgetansvar. I ledningsgruppen



⁵ För 2017 var Tyresös kostnader per timme 355 kr medan medelvärdet för samtliga kommuner var 492 kr.

sitter även två controllers. I figuren nedan redovisas en organisationskarta av socialförvaltningen.

Tyresö har sedan ett antal år tillbaka en centraliserad ekonomifunktion. Det innebär att kommunens controllers tillhör kommunstyrelseförvaltningen, varav två controllers arbetar gentemot socialförvaltningen. Dessa två ingår i socialförvaltningens ledningsgrupp. På socialförvaltningen finns även en ekonomiassistent som stödjer verksamheten i det löpande arbetet.

3.1. Ny nämnd- och förvaltningsorganisation 2019

Kommunfullmäktige beslutade den 14 juni 2018 att socialnämnden samt gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden ska ombildas till tre nämnder. Från och med den 1 januari 2019 bildas en äldre- och omsorgsnämnd, en arbetsmarknads- och socialnämnd, samt en gymnasie- och vuxenutbildningsnämnd.

Äldre- och omsorgsnämnden kommer att ta över två verksamhetsområden från den nuvarande socialnämnden: *äldreomsorg* och *omsorg om personer med funktionsnedsättning*. Socialnämndens tredje verksamhetsområde (*individ- och familjeomsorg*) kommer att övergå till den nybildade arbetsmarknads- och socialnämnden. Ett av flera syften med denna omorganisering är att lyfta äldrefrågorna.

Den 13 september 2018 beslutade kommundirektören att socialförvaltningen och utvecklingsförvaltningen bildar en gemensam förvaltning. Den nybildade förvaltningen ska arbeta mot kultur- och fritidsnämnden samt de tre nybildade nämnderna.

4. Budgetarbetet inom socialförvaltningen

4.1. Budget tas fram på kommun-, nämnd- och enhetsnivå

Tyresö kommuns styrprocess är uppdelad i tre nivåer: den strategiska, taktiska och operativa. Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige arbetar på en strategisk nivå och tar fram styrande planer och budget. Nämnderna tar utifrån kommunfullmäktiges kommunplan fram nämndplaner för de verksamhetsområden de ansvarar för. Utifrån kommunplan och nämndplan tar enheterna fram enhetsplaner.

I maj ska kommunstyrelsen besluta om förslag till kommunplan. Kommunplanen fastställs av kommunfullmäktige i juni. I kommunplanen ingår bland annat budget och strategiska mål. Ramen för socialnämndens myndighetsverksamhet baseras till stor del på demografiska förändringar. Utifrån kommunens befolkningssammansättning görs antaganden om de förväntade kostnaderna.

4.2. Framtagandet av budget involverar flera delar av linjeorganisationen

Efter att kommunfullmäktige beslutat om kommunplan med budget inleds arbetet med att ta fram nämndplaner. Mål och budget ska gälla på ett års sikt. Budgetarbetet sker parallellt med den ekonomiska uppföljningen.

Myndighetsverksamheterna inleder sitt budgetarbete genom en veckas workshop-liknande aktiviteter med verksamhetschefer och enhetschefer. Enhetschefer tar fram underlag om bland annat volymprognoser utifrån tidigare års prognoser och resultat. I detta arbete är även myndighetshandläggare involverade. I prognosarbetet görs antaganden på individnivå avseende framtida vårdbehov. Tillsammans med myndighetschefer går sedan kontrollerna igenom detta underlag och gör eventuella korrigeringar. Prognoserna tar hänsyn till

indexeringen för olika avtal, eller om avtal ska omförhandlas. Därefter görs prognoser för bland annat personalkostnader. I samband med detta arbete diskuteras möjliga effektiviseringar i verksamheten. Budgetarbetet förs i nära samarbete med utförarverksamheterna i syfte att säkra att prisnivåerna även fungerar för dem.

Processen för framtagandet av budgeten på utförarsidan är liknade den för myndighetsverksamheterna. Arbetet inleds med att enhetschefer tillsammans med controller bearbetar kostnaderna för enhetschefernas verksamheter. Därefter träffas verksamhetschefer och controller för övergripande överväganden och genomgång av ekonomin. Verksamhetschefer förankrar därefter budgeten med enhetscheferna. Utifrån budgetunderlaget tas nyckeltal fram. Inom hemtjänsten tas nyckeltal fram exempelvis gällande hur mycket icke debiterbar tid respektive person kan ha för att budgeten ska gå ihop. Controllern tar tillsammans med verksamheten fram prognoserna. Dessa förankras både med verksamhetschef och enhetschefer.

På Björkbackens vård- och omsorgsboende togs det fram en budget för 2018 utifrån antaganden om personalkostnader som aldrig infriades. I den ekonomiska uppföljningen per februari var kostnadsläget så avlägset från budgeten att beslut togs om att upprätta en ny budget utifrån helårsprognosen. Nämndens ordförande är informerad om att verksamheten inte följer fastställd budget. I övrigt framkommer av intervjuer att det är svårt för enhetschefer att få en god överblick av vilka kostnader som tillhör de olika enheterna. Det uppges även finnas ett flertal variabler som inte kartlagts inför budgetarbetet, exempelvis resursåtgången för vissa förbrukningsmaterial.

Av granskningen framkommer att det inte tagits fram enhetsplaner eller verksamhetsplan för äldreomsorgens utförarverksamhet, det vill säga Björkbacken, dagverksamheten och hemtjänsten. Enligt uppgift togs inte planerna fram på grund av att flera chefer slutade inför 2018.

4.3. Budgeterar för ekonomi i balans men med risk för underskott

Socialnämnden är som tidigare nämnt ansvarig för tre verksamhetsområden. I följande avsnitt beskrivs budgeten kortfattat för respektive område.

4.3.1. Individ- och familjeomsorgen

Inom individ- och familjeomsorgen ingår bland annat ekonomiskt bistånd, familjerådgivning, missbruksvård och mottagande för ensamkommande asylsökande barn.

Flyktingmottagandet särredovisas från övriga verksamheter.

IFO (exkl. flyktingmottagande) Tkr	Budget 2018		
	Intäkt	Kostnad	Netto kostn.
Gemensamt/Administration	300	-71 735	-71 435
Institutionsvård vuxna	806	-10 893	-10 087
Institutionsvård barn & ungdom	2 035	-21 557	-19 522
Familjehem vuxna	20	-337	-317
Familjehem barn & ungdom	669	-19 033	-18 364
Jourhem barn & ungdom	224	-5 353	-5 129
Öppna insatser vuxna	4 080	-17 706	-13 625
Öppna insatser barn & ungdom	981	-23 129	-22 148
Ekonomiskt bistånd	0	-21 746	-21 746
Familjerätt & familjerådgivning	35	-881	-846
Totalt IFO myndighet	9 150	-192 369	-183 218
Kommunbidrag enl kommunplan			-183 218
Avvikelse mot kommunbidrag			0

I socialnämndens nämndplan 2018 beskrivs att individ- och familjeomsorgen fortfarande är starkt påverkad av den omfattande personalbrist som rådde under 2016. Flera socialsekreterare och chefer är nya i sina befattningar och personalkontinuiteten uppges därför vara den mest prioriterade frågan för myndighet. Budgeten för individ- och familjeomsorgen exklusive området flyktingmottagande baserades på kända volymer för 2017 och beräknades vara i balans för helåret 2018. Budgeten uppges dock vara förenad med stora risker och förutsätter att vissa åtgärder genomförs samt att volymerna inom olika insatser inte överstiger de förväntade.

I nämndplanen redovisas sju ekonomiska risker med hög sannolikhet vilka sammanlagt uppgår till 16,2 mkr och två risker med en medelhög sannolikhet som uppgår till 6,2 mkr. Sammanlagt uppgick de ekonomiska riskerna till 22,4 mkr.

4.3.2. Flyktingmottagande

Kostnaderna för flyktingmottagande beräknades överstiga tilldelad budget med 1,9 mkr. På grund av sänkta ersättningsnivåer såväl som kort omställningstid görs bedömningen att tilldelade budgetmedel inte är tillräckliga. Härutöver bedömdes det finnas tre riskområden med hög sannolikhet och vars ekonomiska risk uppgick till 4 mkr och två risker medel sannolikhet vilka uppgick till 3,5 mkr.

PUT/asyl IFO Tkr	Intäkt	Kostnad	Netto kostn.
Totalt flyktingmottagande	53 600	-55 500	-1 900

4.3.3. Äldreomsorg

Äldreomsorgens syfte är att skapa förutsättningar för människor med olika funktionsnedsättningar orsakade av åldrande eller sjukdomar att kunna leva ett så

självständigt liv som möjligt. I verksamheten ingår insatser såsom särskilda boendeformer, hjälp i hemmet och anhörigstöd.

ÄO (exkl. avvecklingskostnad) Tkr	Budget 2018		
	Intäkt	Kostnad	Netto kostn.
Gemensamt/Administration	10	-24 603	-24 594
Hemtjänst ordinärt boende	9 335	-96 782	-87 447
Korttidsboende	2 733	-38 419	-35 686
Dagverksamhet	-1	-8 219	-8 220
Vård- & omsorgsboende	30 423	-201 047	-170 624
Öppen verksamhet	18	-100	-82
Övriga insatser ordinärt boende	0	-3 214	-3 214
Totalt ÄO myndighet	42 518	-372 385	-329 867
Kommunbidrag enl kommunplan			-329 867
Avvikelse mot kommunbidrag			0

Äldreomsorgens utförarverksamhet gjorde ett underskott för 2017. En betydande del av underskottet bedömdes bero på svårigheter att få tag på personal vilket medförde högre kostnader än förväntat.

I oktober 2017 fattade socialnämnden beslut om att Björkbackens vård- och omsorgsboende ska avvecklas i två etapper fram till 2020. För 2018 beräknades avvecklingskostnaderna uppgå till 5,5 mkr, varav 3,9 mkr har sitt ursprung i utförarverksamheten och 1,6 mkr för myndighet.

Budgeten för 2018 baserades på kända volymer i november månad 2017 och beräknades vara i balans. Tre risker bedömdes ha en hög sannolikhet och uppgick sammanlagt till 4,7–5,7 mkr. Fyra risker bedömdes ha en medelhög sannolikhet (12,3 mkr) att inträffa och två risker bedömdes ha låg sannolikhet (3,2 mkr).

4.4. Omsorg om personer med funktionsnedsättning

Omsorg om personer med funktionsnedsättning omfattar insatser som syftar till att skapa förutsättningar för människor med olika funktionsnedsättningar att kunna leva ett så självständigt liv som möjligt. Verksamheten består bland annat av avlösarservice, gruppboenden, ledsagarservice och korttidstillsyn.

I nämndplanen anges att myndighetens kostnader årligen ökar i en takt som överstiger storleken på anslaget. Framförallt var det under 2017 volymer inom boende LSS, såväl vuxna som barn och unga, som ökade under året.

FO Tkr	Budget 2018		
	Intäkt	Kostnad	Netto kostn.
Gemensamt/ Administration	0	-20 802	-20 802
Hemtjänst ordinärt boende	557	-12 591	-12 033
Boendestöd ordinärt boende	227	-5 646	-5 419
Korttidsboende	217	-3 590	-3 373
Särskilt boende/annat boende	3 553	-30 324	-26 772
Övriga insatser ordinärt boende	281	-7 821	-7 540
Boende vuxna LSS	9 794	-93 217	-83 422
Boende barn & unga LSS	755	-11 668	-10 914
Personlig assistans LSS/SFB	1 665	-49 251	-47 586
Daglig verksamhet LSS	906	-37 764	-36 857
Korttidsvistelse LSS	546	-13 560	-13 014
HsL LSS	3	-3 009	-3 006
Övriga insatser LSS	122	-10 174	-10 053
Totalt FO myndighet	18 626	-299 417	-280 791
Kommunbidrag enl kommunplan			-280 791
Avvikelse mot kommunbidrag			0

Budgeten är baserad på kända volymer i november månad 2017 och är balanserad med utgångspunkt att resultatet ska bli noll. Budgeten är förenad med risker: samtliga fem risker bedöms ha hög sannolikhet att inträffa och uppgår till sammanlagt 13 mkr.

4.5. Fastställd budget upplevs inte som realistisk

Flera intervjuade upplever att den fastställda budgeten inte är realistisk. Denna uppfattning är rådande redan inför det nya budgetåret. Intervjuade uppger att de i samband budgetarbetet vet att de redan i årets första ekonomiska månadsuppföljning kommer att prognosticera helårsunderskott för vissa verksamheter. Enligt uppgift har ekonomidirektören muntligen tagit del av information om socialförvaltningens övergripande prognos för 2019.

En orsak till flera intervjupersoners låga tilltro till att uppnå budgetbalans är att kommunfullmäktiges budgetram främst baseras på den demografiska utvecklingen. Tidigare års resultat och verksamheternas prognoser för året tas liten hänsyn till. En intervjuperson uttrycker att vissa av de underskott som nämnden prognosticerar inte borde komma som en överraskning för kommunen, då de ligger i linje med tidigare års resultat.

Flera intervjupersoner uppfattar att det finns en förtroendebrist mellan delar av verksamheten och förtroendevalda politiker. Med anledning av återkommande budgetunderskott finns hos tjänstepersoner en upplevd misstro från politiken avseende förvaltningens förmåga att bedriva verksamheten effektivt. En effekt av denna misstro är att intervjuade verksamhetsföreträdare upplever att åtgärdsarbetet i för stor utsträckning kretsar kring att motivera planerade åtgärder, istället för att fokusera på åtgärderna i sig.

Ett tecken på förtroendebristen mellan politik och förvaltning är att socialnämndens ordförande under 2018 intagit en verksamhetsnära roll i ekonomiuppföljnings- och

åtgärdsarbetet. Enligt vissa intervjuade har ordförandens roll tenderat att kunna liknas vid en förvaltningschefs. Kommunikationen går direkt från ordföranden till verksamhetschefer och inte alltid via förvaltningschefen. Uppfattningarna om rollfördelningen är delade bland intervjuade tjänstepersoner: å ena sidan finns de som anser ordförandens detaljstyrning vara motiverad i brist på tydligt centralt ledarskap; å andra sidan upplevs ordföranden aktiva roll i vissa fall medfört otydlighet i styrningen.

4.6. Bedömning

Det finns väl utarbetade rutiner för framtagandet av budget som involverar stora delar av linjeorganisationen. I hela budgeteringsprocessen, från bearbetning av underlag till övergripande ställningstaganden i ledningsgruppen, är controllerfunktionerna närvarande som stöd. Denna ordning säkerställer att det i samtliga steg finns ett helhetsperspektiv och bidrar till att stärka förståelsen mellan förvaltningens olika delar.

Vår bedömning är att verksamheten i allt väsentligt har en god uppfattning om kostnader och upprättar prognoser utifrån relevanta antaganden om volymer och priser. På exempelvis myndighetssidan är handläggarna med i framtagandet av underlag vilket gör att förväntade volymer tas fram utifrån antaganden på individnivå. På Björkbacken krävs emellertid åtgärder för att säkerställa att budget tas fram baserat på fullständiga och säkra uppgifter.

Det är vår uppfattning att det har genomförts ett ändamålsenligt riskanalyserbete i samband med budgetarbetet. För respektive verksamhetsområde redovisas risker, deras sannolikhet att inträffa och eventuella ekonomiska konsekvenser. De risker som presteras i nämnpalen saknar dock förslag på hur de ska hanteras.

Den fastställda budgetramen upplevs av flera intervjuade personer som orealistisk. En låg tilltro till att bedriva verksamheten inom budgetramen kan påverka handlandet inom en organisation och urholka effekten av budgeten som styrinstrument. Ett tydligt exempel på det är Björkbacken där budgeten upplevdes som så orealistisk att verksamheten istället utgår från helårsprognosen. Bristande tillit kan också medföra att förvaltningen ägnar sig åt så kallade legitimitetskapande åtgärder, vilka externt signalerar handlingskraft, men som internt bedöms ha ringa effekt på förekommande problem.

I vår granskning ingår inte att bedöma huruvida tilldelade budgetmedel är tillräckliga för att verksamheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Vi bedömer dock att det är väsentligt att nämnden och förvaltningen upprättar en gemensam bild av kostnadsläget och vilka besparingar som är möjliga att genomföra. Grundläggande för ett fungerande åtgärdsarbete är att samtliga inblandade parter delar samma verklighetsuppfattning.

Det låga förtroendet mellan politiken och förvaltningen manifesteras i socialnämndens ordförandes aktiva och verksamhetsnära styrning av verksamheten. Vår bedömning är att detta kan ha varit motiverat med hänsyn till det aktuella läget beträffande förvaltningens styrning. Framöver är det emellertid av stor vikt att gränsdragningen mellan politik och förvaltning blir tydlig och att förvaltningsledningen får adekvat mandat att sköta verksamheten. Erfarenhet från andra kommuner är att otydlighet i toppledningen skapar hämmad initiativ- och handlingskraft på lägre organisatoriska nivåer.

Enligt kommunfullmäktiges fastställda styrprocess ska enheterna ta fram enhetsplaner. Enhetsplanen ska bland annat innehålla riskanalys och planerade åtgärder samt aktiviteter för att nå nämndens och i förlängningen fullmäktiges mål. Granskningen visar att äldreomsorgens utförarverksamhet inte upprättat enhetsplaner. Vår bedömning är att enhetsplanerna är väsentliga för den verksamhetsnära styrningen.

5. Nämndens ekonomiska uppföljning

Kommunfullmäktiges fastställda styrprocess anger att uppföljning ska ske var fjärde månad, det vill säga genom delårsrapporter per 30 april och per 31 augusti samt årsredovisning vid årsskiftet. Avvikelser från mål och budget ska rapporteras kontinuerligt tillsammans med förslag på åtgärder som kan vidtas för att klara situationen. På enhetsnivå ska uppföljning ske löpande varje månad. I tabellen nedan redovisas en översikt av nämndens ekonomiska uppföljning samt uppföljning av åtgärdsplaner under 2018.⁶

Datum	Ekonomisk månadsuppföljning	Delårsbokslut	Verksamhetsberättelser 2017	Ekonomisk plan för budget i balans
31 jan				Fastställs
28 feb			Fastställs	
28 mars	Rapport per 28 feb			
25 april	Rapport per 31 mars			Återrapportering
23 maj		Delårsbokslut 1		
20 juni	Rapport per 31 maj			
26 sep		Delårsbokslut 2		Återrapportering
31 okt	Rapport per 30 sep			

5.1. Arbetet med uppföljning följer liknade rutiner som vid budgetarbetet

Förvaltningens arbetsformer för det ekonomiska uppföljningsarbetet liknar processen vid framtagandet av budget. Verksamheterna arbetar i nära samarbete med controllerfunktionerna, vilka respektive enhetschef har ett möte med i samband med den ekonomiska månadsrapporteringen. På myndighetssidan är handläggarna delaktiga i framtagandet av ekonomiska prognoser: utifrån deras uppgifter läggs det in presumtiva placeringar för nästkommande månad. Prognoserna framställs genom Excelmallar som controller tagit fram. Det åligger enhetscheferna att inkomma med underlag, vilket sedan controller bearbetar. Enligt intervjuad controller vilar ett stort ansvar på enhetscheferna för att uppgifterna är korrekta. Controllerns uppfattning är att enhetschefernas underlag har förbättrats under senare år.

På utförsidan träffas controller och enhetschefer inför den ekonomiska månadsrapporteringen. I vissa fall är även verksamhetschefen med vid dessa möten, i vilka det ekonomiska utfallet, helårsprognos och kostnader diskuteras. Inom hemtjänstens utförarverksamhet försenas prognoserna på grund av att debiteringsunderlaget ska korrigeras av myndighet innan det fastställs. Denna process gör att de ekonomiska prognoserna i månadsrapporteringen inte bygger på fullständiga underlag. Enligt intervjuade har verksamheten, trots att det fullständiga underlaget inte finns att tillgå, en relativt god uppfattning om kostnaderna, varför prognoserna brukar stämma relativt väl med utfallet. I nuläget pågår ett arbete för att tillse att utförarsidan får tillgång till fullständiga underlag i ett tidigare skede.

På Björkbacken och inom funktionsnedsättningsområdet samt individ- och familjeomsorg ser arbetsfördelningen relativt lika ut som inom hemtjänsten. Flera enhetschefer är nya på Björkbacken och behöver därmed inledningsvis särskilt stöd. För de verksamheter inom verksamhetsområdet omsorg om personer med funktionsnedsättning är enhetscheferna mer självgående i denna process.

⁶ Utöver vad som redovisas i tabellen har socialnämnden följt upp det ekonomiska läget och vidtagna åtgärder genom informationsärenden. I bilaga 1 beskrivs den information med bäring på det ekonomiska resultatet som delgivits nämnden.

Innan den ekonomiska rapporten presenteras i nämnden träffas verksamhetschefer, controller, förvaltningschef och socialnämndens ordförande i ett möte för att diskutera resultatet och viktiga händelser.

5.2. Redovisningen av den ekonomiska uppföljningen

Som framgår av tidigare avsitt har socialnämnden under 2018 tagit del av fyra ekonomiska månadsrapporter och två delårsrapporter. I tabellen nedan beskrivs en sammanställning av redovisade resultat under 2018. I följande avsnitt beskrivs redovisningen av det ekonomiska läget i månadsrapporter och delårsrapporter.

Verksamhet	Jan-Feb	Jan-Mars	Jan-April	Jan-Maj	Jan-Aug	Jan-Sep
IFO myndighet	-1 251	-3 000	-4 432	-7 232	-10 213	-9 579
FO myndighet	387	616	1 269	966	1 096	1 844
ÄO myndighet	3 278	3 080	3 441	3 035	6 051	6 143
Flykting myndighet	-3 524	-9 357	-4 893	-6 084	-7 336	-6 521
IFO egen regi	422	663	798	1 012	1 335	1 457
FO egen regi	159	324	808	771	-754	-1 104
ÄO egen regi	-1 502	-2 511	-4 995	-7 361	-12 015	-13 765
Flykting egen regi	-309	-400	-393	-538	-987	-1 068
Socialförvaltningen	-2 728	-5 058	-8 398	-15 431	-22 822	-22 592

5.2.1. Månadsrapporterna ger ekonomisk överblick

De månatliga ekonomirapporterna innehåller för respektive verksamhetsområde beskrivningar om det aktuella budgetläget, budgetavvikelser, helårsprognos och viktiga händelser. Sedan månadsrapporteringen per maj följs även ekonomiska risker upp. Flyktingmottagandet bryts ut särskilt, liksom verksamhet i kommunal regi och myndighetsverksamheten.

Socialförvaltningen Tkr	Intäkt	Kostnad	Resultat	Prognos
IFO myndighet	32 014	-33 265	-1 251	-8 135
FO myndighet	49 934	-49 548	387	1 002
ÄO myndighet	61 903	-58 625	3 278	4 096
Totalt myndighet	143 851	-141 438	2 413	-3 037
IFO kommunal regi	3 493	-3 071	422	0
FO kommunal regi	14 542	-14 383	159	960
ÄO kommunal regi	28 492	-29 995	-1 502	-12 127
Totalt kommunal regi	46 527	-47 449	-922	-11 167
Semesterlöneskuld				-1 000
Totalt exkl. flykting	190 378	-188 886	1 492	-15 204
Flyktingverksamhet myndighet	5 605	-9 129	-3 524	-9 524
Flyktingmottagande kommunal regi	1 227	-1 536	-309	0
Totalt flyktingmottagning	6 832	-10 665	-3 833	-9 524
Totalt socialförvaltningen	197 210	-199 551	-2 341	-24 728

Redan i månadsrapporten per februari 2018 prognosticerades ett underskott om -24 728 tkr för 2018. Socialnämnden beslutade att i samband med att rapporten delgavs nämnden

(2018-03-28) ge förvaltningen i uppdrag att återkomma till socialnämnden den 25 april med en plan innehållande kraftfulla åtgärder för att radikalt minska det prognosticerade underskottet för den kommunala hemtjänsten innevarande år. Under samma möte antogs en övergripande ekonomisk handlingsplan för socialförvaltningen (se avsnitt 6.1).

Helårsprognosen för hemtjänst i kommunal regi var vid denna tidpunkt -6 265 tkr. Hög sjukfrånvaro och svårigheter att rekrytera vikarier uppgavs vara en av orsakerna för höga övertidskostnader för ordinarie personal.

För Björkbackens vård- och omsorgsboende prognosticerades ett underskott om -5 100 tkr. Det fattades inga förslag på åtgärder under nämndsammanträdet eller presenterades i månadsrapporten.

Anledningen till det prognosticerade underskottet för IFO myndighet uppgavs vara ökande anmälningar under 2017 gällande barn och ungdomar som far illa samt våld i nära relationer. Under början av året fick myndighet tillgång till sju fler lägenheter vilka bedömdes kunna minska placeringskostnader genom att motverka externa placeringar och kunna göra hemtagningar från befintliga placeringar. Härutöver hade det skapats en insatsgrupp inom barn- och ungdomsenheten som syftar till att förkorta placeringstiderna och förändra placeringsmixen genom tätare uppföljningar.

Redan i budget prognosticerades ett underskott för flyktingverksamheten. Helårsprognosen hade i februari försämrats ytterligare på grund av att många ungdomar skrivits upp i ålder, utebliven ersättning för ungdomar som vårdats till följd av LVU liknade omständigheter och att träningslägenheter uteblivit. För att tillse budget i balans uppges i rapporten att en organisationsförändring ska genomföras under våren.

I den senaste ekonomiska månadsuppföljningen (per 30 september 2018) prognosticeras ett helårsresultat om -38 113 tkr för socialförvaltningen som helhet.

5.2.2. Ekonomiska risker följs upp i delårsrapporterna

Delårsrapporterna är uppdelade per verksamhetsområde. För respektive verksamhetsområde redovisas viktiga händelser, måluppfyllelse och kvalitetsarbetet. I den ekonomiska rapporteringen beskrivs bland annat avvikelser och ekonomiska risker som kan påverka helårsprognoserna. För respektive risk värderas dess sannolikhet att inträffa samt dess ekonomiska konsekvenser.

Det ekonomiska resultatet beskrivs i delårsrapporterna, liksom i månadsuppföljningarna, utifrån föregående prognos. Tidigare antaganden om åtgärders effekt på ekonomin följs upp om utfallet eller förväntad effekt av åtgärderna justeras. Det är dock svårt att utifrån delårsrapporterna få en övergripande bild av åtgärdernas implementeringsstatus. I ett avsnitt redovisas vilka åtgärder verksamheterna inom kommunala regin respektive myndighet lägger fokus på. Det framgår inte vilka av åtgärderna som inletts eller när åtgärderna planeras att vara genomförda.

5.2.3. Riskhanteringsplanen följs upp i sin helhet under 2019

I socialnämndens riskhanteringsplan finns ytterligare risker beskrivna, utöver dem som omnämns i nämndplanen. Riskerna delas upp utifrån respektive verksamhetsområde och sammanlagt redovisas 27 risker, för vilka det beskrivs åtgärd, kontrollinsatser och ansvarig funktion.

Majoriteten av riskerna är kopplade till ekonomin. Exempelvis framhålls för individ- och familjeomsorgen risker för bemanningen av socialsekreterare och brist på bostäder; för

äldreomsorgen risker avseende omorganisationen av Björkbacken och ökade kostnader för larm; och inom omsorg om personer med funktionsnedsättning uppskattas bostadsbrist samt felplaceringar i gruppboende utgöra väsentliga risker.

Det finns inte angivet när uppföljningen av riskhanteringsplanen ska rapporteras till nämnd. Riskhanteringsplan för 2017 rapporterades i sin helhet till nämnden i samband med fastställandet av verksamhetsberättelsen.

5.3. Bedömning

Enligt kommunfullmäktiges fastställda styrprocess ska avvikelser från budget rapporteras kontinuerligt till nämnden. Vår bedömning är att redovisning av nämndens ekonomiska resultat rapporteras i tillräcklig frekvens till nämnden och innehåller tillräcklig information för att nämnden ska få en god bild av det ekonomiska läget. Vidare är vår uppfattning att det finns ändamålsenliga rutiner i verksamheten för framtagandet av den ekonomiska rapporteringen.

Utifrån de ekonomiska månadsrapporterna och delårsrapporterna är det dock svårt att få en övergripande bild av åtgärdsarbetet. I delårsrapporterna beskrivs vilka områden som verksamheten lägger sitt "fokus" på, vilket emellertid inte säger mycket om åtgärdernas implementeringsstatus. Uppföljning av åtgärder redovisas visserligen även i återsrapporteringen av de ekonomiska handlingsplanerna (avsnitt 6), men även där saknas tillräckligt med information. Vår bedömning är att socialnämnden utifrån månadsrapporter och delårsrapporter inte har tillgodogjort sig tillräckligt med information om status för planerade åtgärder.

Vissa av riskerna i riskhanteringsplanen sammanfaller med riskerna i nämndplanen. Därmed följs vissa av riskerna upp i månadsrapporterna och delårsrapporterna. Enligt vår bedömning bör det i riskhanteringsplanen anges tidpunkt för återsrapportering till nämnd. Vissa punkter riskerar annars att återsrapporteras först i samband med verksamhetsberättelsen.

6. Handlingsplaner och återsrapportering

Socialförvaltningen har tagit fram ett antal handlingsplaner för att uppnå budget i balans. Dessa beskrivs i detta avsnitt tillsammans med hur de togs fram och implementeras.

6.1. Handlingsplanen saknar åtgärder för Björkbacken

Socialnämnden fick i oktober 2017 i uppdrag av kommunfullmäktige att redovisa en plan för hur nämnden hållbart och långsiktigt kan sänka kostnadsnivåerna för att uppnå budgetbalans. Kommunstyrelsen ska delges rapport varje kvartal tills planen är genomförd.

Den 31 januari 2018 godkände socialnämnden den ekonomiska handlingsplanen. I planen presenteras åtgärder som bedöms resultera i årliga kostnadsbesparingar om 31–47 mkr. Det redovisas åtgärder för myndighetsverksamheten för samtliga tre verksamhetsområden och för äldreomsorgens kommunala regi. Av handlingsplanen framgår en kort beskrivning av åtgärderna, status för genomförandet och förväntad ekonomisk effekt. De prognosticerade effekterna redovisas i intervall om 1 mkr och motsvarar årseffekter. För de flesta åtgärderna saknas uppgifter om när åtgärden förväntas vara genomförd. Därtill saknas information om vem/vilka som är ansvariga för genomförandet. I handlingsplanerna saknas även utförliga bedömningar av åtgärdernas verksamhetsmässiga effekter.

Den enda information som tillhandahålls gällande åtgärderna för äldreomsorgens kommunala regi är att arbetsprocesserna ska effektiviseras genom "schemaläggning" samt

”TES (ruttplanering)”, att det ska genomföras en översyn av befintlig organisation och att detta arbete pågår.

Åtterrapporering av den ekonomiska handlingsplanen godkändes av nämnden den 25 april 2018 och 26 september 2018. Informationen om åtgärdsarbetet redogör för om åtgärderna är pågående eller genomförda, samt en förklarande kommentar till justeringar i den bedömda ekonomiska effekten.

Granskningen visar att vissa åtgärder som beskrivs i handlingsplanen inte följs upp i återrapporeringen. I handlingsplanen och den första återrapporeringen anges förutsättningar för att effektivt genomföra beskrivna åtgärder. Inom ramen för detta pågick arbete med ett introduktionsprogram och ökat chefsstöd. I den tredje handlingsplanen finns dock ingen information om arbetet med dessa åtgärder.

I den ekonomiska handlingsplanen, liksom i efterföljande återrapporering, saknas åtgärder med verkan under 2018 för Björkbackens vård- och omsorgsboende. Socialnämnden har inte gett förvaltningen i uppdrag att ta fram åtgärdsplaner för Björkbacken och det finns inga direktiv från nämnden kring önskade besparingar. I handlingsplanen finns förslag på att införa prestationsbaserad ersättning för särskild boende. Implementeringen av den nya ersättningsmodellen kommer dock att ske under 2019.

I delårsrapport 2 finns dock en beskrivning av pågående och genomförda åtgärder på Björkbacken: en organisationsförändring hade genomförts och Björkbacken fick stöd från andra funktioner i kommunen att se över rutiner och arbetssätt. Det pågick även en övergripande personalplanering och inventering av kompetenser för att använda personalresurser på bästa sätt.

6.2. Handlingsplan för hemtjänsten i kommunal regi

Socialnämndens ekonomiska månadsrapport per februari 2018 visade ett stort prognosticerat underskott för hemtjänsten i egen regi. Med anledning av den ekonomiska redovisningen gav socialnämnden förvaltningen i uppdrag att återkomma till nämnden med åtgärdsplan för att radikalt minska det prognosticerade underskottet för den kommunala hemtjänsten under innevarande år.

I åtgärdsplanen redovisas fem identifierade områden vilka bedöms som särskilt viktiga för att minska det prognosticerade underskottet. De identifierade områdena är effektiv resursstyrning, gemensam administration, minskad sjukfrånvaro, minskade leverantörskostnader och verksamhetsnära digitalisering. Inom dessa områden ingår 22 åtgärder vars förväntade effekt uppgår till 1 230 tkr för 2018 och 3 545 tkr för 2019.

Tre av dessa åtgärder bedömdes kunna generera särskilt stora besparingar: en förkortning av kvällsskiftet från kl. 23.00 till kl. 22.00, inrätta serviceteam för utförande av servicetjänster och se över de administrativa resurserna inför 2019. Vid intervju med verksamhetschefen för hemtjänsten i kommunal regi framkommer att fler av åtgärderna i handlingsplanen inte gett önskad effekt och att en ny åtgärdsplan är under framtagande. Verksamhetschefen gör bedömningen att mer långtgående åtgärder kan bli nödvändiga, avseende exempelvis löne- och bemanningsstrukturen.

Handlingsplanen för hemtjänst i kommunal regi följs upp tillsammans med den övergripande ekonomiska handlingsplanen.

6.3. Upprättade och implementering av handlingsplanen

Flera funktioner var delaktiga i framtagandet av den ekonomiska handlingsplanen. Den ekonomiska kontrollern koordinerade arbetet som bland annat involverade verksamhetschefer, förvaltningschef och socialnämndens ordförande. Enhetschefernas roll var att komma med inspel vilka förmedlades genom verksamhetscheferna.

På verksamhetsnivå följs åtgärderna upp i samband med den ekonomiska månadsrapporteringen. Justeringar i beräknade effekter av åtgärderna ligger till grund för de månatliga ekonomiska prognoserna. De enhetschefer vars ansvarsområde omfattas av åtgärdsplanen rapporterar till verksamhetschef och controller.

6.4. Bedömning

Socialnämndens godkända handlingsplaner är enligt vår bedömning bristfälliga. Handlingsplanerna saknar väsentlig information om bakomliggande orsak till föreslagna åtgärder, när åtgärderna planeras vara genomförda, vilka resurser som krävs för implementering av åtgärderna, vilken funktion som är ansvarig samt åtgärdernas effekter på verksamhet och kvalitet. I handlingsplanen för hemtjänst i kommunal regi görs en bedömning av åtgärdernas ekonomiska effekter under kommande år, vilket är positivt. Detta saknas dock i den övergripande handlingsplanen. Sammantaget är vår bedömning att nämndens handlingsplaner inte utgör ett tillräckligt tydligt styrinstrument för att säkerställa att ändamålsenliga åtgärder vidtas.

På verksamhetsnivå tycks det emellertid finnas en tydligare upprättad ansvarsfördelning av åtgärdernas implementering. Vi har inte tagit del av en dokumenterad ansvarsfördelning men enligt intervjupersoner finns rutiner för implementeringen inom förvaltningen.

Den övergripande handlingsplanen tillsammans med handlingsplanen för hemtjänsten i egen regi omfattar de flesta väsentliga verksamheter med prognosticerade negativa helårsresultat. Vår bedömning är dock att nämnden inte tillsett att tillräckliga åtgärder vidtas inom Björkbackens vård- och omsorgsboende. Under årets ekonomiska uppföljningar har förvaltningen prognosticerat följande helårsresultat för verksamheten: februari -5 100 tkr, mars -5 882 tkr, april -6 654 tkr, maj -7 498 tkr, augusti -7 592 tkr och september -7 592 tkr.⁷ Trots detta har nämnden inte gett förvaltningen i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur det prognosticerade underskottet kan motverkas under 2018.

7. Controller-, system- och utbildningsstöd

7.1. Controllerstödet upplevs som välfungerande

De två kontrollernas ansvarsområden är uppdelade utifrån socialförvaltningens utförar- och myndighetsverksamhet. Utöver att de stödjer verksamheten i det operativa arbetet sitter de även med i socialförvaltningens ledningsgrupp. Därmed är controllerfunktionen involverad både i det operativa och det strategiska arbetet.

I det operativa arbetet stödjer controllerfunktionerna sina respektive verksamheter i framtagandet av budget såväl som i den löpande ekonomiska uppföljningen samt tertialbokslut och årsbokslut. Av intervjuer framkommer att det förs ett nära samarbete mellan verksamheterna och controllerfunktionerna i ekonomiarbetet. Vid framtagandet av budget vilar ett särskilt ansvar på controllerfunktionen för exempelvis beräkningar, validering

⁷ I helårsprognoserna har avvecklingskostnader för Björkbacken tagits bort motsvarande 3,8 mkr.

av underlag och sammanställningar. Vissa enhetschefer behöver relativt mycket stöd från controller, medan andra tar fram sina underlag självständigt.

Controllerfunktionerna har en likande roll vid ekonomiuppföljningarna. På både myndighetssidan och utförarsidan har respektive enhetschef ett eget möte med controller inför de månatliga ekonomiuppföljningarna.

Genom ledningsgruppen deltar controllerna i det förvaltningsövergripande strategiska arbetet. De är även involverade i det strategiska arbetet på en mer verksamhetsnära nivå. I samband med framtagandet av budget och ekonomiuppföljningarna diskuteras tillsammans med verksamhetschefer och enhetschefer förslag på effektiviseringar och åtgärder. Den ekonomiska handlingsplanen för 2018 tog fram tillsammans av verksamheten och controllerfunktionerna.

7.2. Intervjuade efterfrågar ekonomiutbildning för nytilträdde chefer

Controllerfunktionerna har även en viktig betydelse för att utbilda chefer i ekonomifrågor. I nuläget finns ingen ekonomiutbildning för nytilträdde chefer. Inläringen sker istället fortlöpande och det åligger respektive chef att tillgodogöra sig relevant information. De månatliga mötena mellan controller och enhetschefer fungerar dock som utbildningstillfällen för nyanställda chefer. Flera intervjupersoner anser att ekonomiutbildningen för nyanställda chefer bör systematiseras. Däremot finns utbildning i ekonomisystemet BesTyr som intervjuade lyfter fram som ändamålsenlig.

7.3. Ekonomisystemet BesTyr används i budget- och uppföljningsarbetet

BestTyr är ett analysverktyg som används budget- och uppföljningsarbetet. Systemet innehåller bland annat moduler för den ekonomiska redovisningen, personalkostnader och verksamhetsmål. Socialförvaltningen planerar att köpa in ytterligare moduler i BesTyr som ska användas inom hemtjänsten samt individ- och familjeomsorgen. Inköpet syftar till att förbättra möjligheten till en tillräcklig uppföljning.

Enheternas budget matas in i systemet och fungerar därefter som utgångspunkt i den ekonomiska uppföljningen. När controller går igenom det ekonomiska resultatet med enhetscheferna görs detta i BesTyr. Det går även att ta fram analyser, nyckeltal och få fram data på individnivå.

Det skiljer sig mellan enheterna hur mycket systemet används och uppfattningarna om systemet varierar. Vid intervjuer framkommer att det råder en viss misstro mot systemet och dess förmåga att tillhandahålla pålitliga uppgifter. Andra beskriver systemet som användarvänligt och är nöjda med de funktioner som tillhandahålls. Intervjuad controller bedömer att det krävs fler genomgångar av systemet innan samtliga enheter kommer att använda BesTyr fullt ut.

BesTyr fördelar kostnaderna jämt över året. Inom den kommunala regin för funktionsnedsättningsområdet samt individ- och familjeomsorg behöver manuell omräkning göras från BesTyr eftersom deras verksamhets kostnader är koncentrerade till vissa delar av året.

7.4. Bedömning

Av intervjuer ges bilden av att controllerstödet till verksamheten är tillräckligt och välfungerande. Controllerfunktionerna är delaktiga i både budget-, ekonomiuppföljnings- och åtgärdsarbetet, vilket säkrar att ekonomisk kompetens finns tillgänglig i hela ekonomistyrningskedjan.

Controllerfunktionerna har även en viktig roll i att utbilda nya verksamhets- och enhetschefer i ekonomifrågor. Både intervjuade chefer och controller efterfrågar dock tidigare och mer strukturerade utbildningsinsatser än vad som finns i dagsläget. Vår bedömning är att tidiga utbildningsinsatser för nyanställda chefer skulle öka kvaliteten i budget- och uppföljningsarbetet.

Det är viktigt att verksamheten har en god uppsikt över kostnader samt kan analysera det ekonomiska resultatet. För det krävs ofta att verksamheten har tillgång till och använder ändamålsenliga ekonomistyrningsverktyg. Uppfattningarna om BesTyr varierar bland de intervjuade och används inte på alla enheter. Vår uppfattning är att förvaltningen bör se över sina behov av ekonomistyrningsverktyg och bedöma om tillgängliga system tillgodoser dessa.

8. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Finns väl dokumenterade underlag till budgeten för väsentliga områden med antaganden om volymer och priser?	<p>Ja. I framtagandet av budgetunderlag involveras stora delar av linjeorganisationen. Vår bedömning är att antaganden om priser och volymer i allt väsentligt tas fram inom väsentliga områden och utifrån kvalificerade faktaunderlag.</p> <p>Det finns dock vissa brister. Enligt uppgift har ett antal utgiftsområden inte kartlagts tillräckligt på Björkbackens vård- och omsorgsboende. Härutöver har det inte tagits fram enhetsplaner eller verksamhetsplan för äldreomsorgens utförarverksamhet.</p>
Har nämnden initierat någon övergripande översyn av ekonomistyrning och kostnader?	<p>Socialnämnden fick i oktober 2017 i uppdrag av kommunfullmäktige att redovisa en plan för hur nämnden hållbart och långsiktigt kan sänka kostnadsnivåerna för att uppnå budgetbalans. I samband med framtagandet av denna plan har kostnader och rutiner granskats. Nämnden har även gett förvaltningen i uppdrag att ta fram en separat handlingsplan för hemtjänstens utförarverksamhet.</p> <p>Det har dock inte genomförts någon övergripande översyn av nämndens kostnader i relation till andra kommuner. Vår bedömning är att det bör göras.</p>
Har nämnden en tydlig strategi för att bedriva verksamheten effektivt?	<p>Delvis. I framtagna handlingsplaner presenteras ett antal åtgärder för att effektivisera verksamheten. Åtgärderna är dock knapphändigt beskrivna, varför det kan ifrågasättas om <i>nämnden</i> har en tydlig strategi för att bedriva verksamheten effektivt. På verksamhetsnivå finns en klar bild av åtgärderna och dess implementering.</p> <p>Trots uppgifter om prognosticerade underskott inom Björkbackens vård- och omsorgsboende har</p>

	nämnden inte tagit fram en strategi för verksamheten i syfte att uppnå budgetbalans.
<p>Finns tydliga åtgärdsplaner med detaljerade beskrivningar av ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter i de fall nämnd och förvaltningsledning inte bedömer att budgeten kommer att räcka?</p> <p>Är dessa åtgärdsplaner framtagna i god tid och beslutade av nämnd?</p>	<p>Nej. Framtagna åtgärdsplaner saknar bland annat uppgifter om när åtgärderna planeras vara genomförda, vilka resurser som krävs för implementering av åtgärderna, vilken funktion som är ansvarig samt åtgärdernas effekter på verksamhet och kvalitet.</p> <p>En övergripande handlingsplan fastställdes av nämnden under årets första nämndsammanträde. I samband med att nämnden delgavs information om underskott i hemtjänstens utförarverksamhet gav nämnden förvaltningen i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan.</p>
<p>Finns en tydlig uppföljning från nämndens sida att beslutade åtgärder vidtas och får förväntad effekt?</p>	<p>Delvis. Handlingsplanerna följs upp varje kvartal. Av återrapporteringen framgår vilka åtgärder som är genomförda och bedömd ekonomisk effekt. Det saknas dock mer utförliga uppgifter om åtgärdernas implementering, exempelvis när åtgärderna förväntas vara genomförda och i vilket stadie implementeringen befinner sig i.</p>
<p>Har chefer på olika nivåer uppdaterad och tillgänglig information och controllerstöd för att följa och analysera kostnadsutvecklingen?</p>	<p>Ja. Chefer på socialförvaltningen har tillräcklig tillgång till controllerstöd i samband med den ekonomiska uppföljningen. Controllerna har regelbundna möten med både enhetschefer och verksamhetschefer. Intervjuade anser att samarbetet med controllerna fungerar väl.</p> <p>Flera intervjupersoner efterlyser en tydligare struktur kring utbildningen av chefer i ekonomifrågor. I nuläget sker inlärningsprocessen i samband med det löpande arbetet. Vår bedömning är att utbildningen för nyanställda chefer bör systematiseras.</p> <p>Det ekonomiska analysverktyget BesTyr används på de flesta enheter. Uppfattningarna om systemet varierar. Vår bedömning är därför att det bör ses över om nuvarande system tillgodoser förvaltningens behov.</p>

Tyresö, 2019-01-24

Anders Hellqvist
EY

Herman Rask
EY

9. Källförteckning

Intervjuer

- Controller för myndighetsverksamheten
- Controller för utförarverksamheten
- Ekonomidirektör, kommunstyrelseförvaltningen
- Enhetschef för korttidsenheter och dagverksamhet
- Enhetschef Tyresö bostadsenheter, enhet 1
- Myndighetschef Äldre och funktionsnedsättning
- Myndighetschef Individ- och familjeomsorg
- T.f. socialchef (sedan 1 oktober 2018)
- Verksamhetschef för hemtjänst i kommunal regi
- Verksamhetschef för kommunal regi med ansvar för funktionsnedsättningsområdet och individ- och familjeomsorg
- Verksamhetschef för kommunal regi med ansvar för äldreomsorg och hälso- och sjukvårdsområdet

Dokument

- Beslut om förändring av förvaltningsorganisation från 2019-01-01 till följd av ny nämndstruktur samt tillsättning av förvaltningschef
- Delårsrapport 1 Vo 03 IFO
- Delårsrapport 1 Vo 04 FO
- Delårsrapport 1 Vo 05 ÄO
- Delårsrapport 2 Vo 03 IFO
- Delårsrapport 2 Vo 04 FO
- Delårsrapport 2 Vo 05 ÄO
- Ekonomisk handlingsplan Hemtjänst i kommunal regi
- Ekonomisk handlingsplan Socialförvaltningen – uppdatering augusti
- Ekonomisk handlingsplan Socialförvaltningen – uppdatering kvartal 1.
- Ekonomisk handlingsplan Socialförvaltningen, 2018-01-31
- Ekonomisk rapport per februari 2018.
- Ekonomisk rapport per maj 2018.
- Ekonomisk rapport per mars 2018.
- Ekonomisk rapport per september 2018.
- Enhetsplan Barn- och ungdomsenheten
- Enhetsplan Familjevårdsenhet med familjerätt
- Enhetsplan Resursenheten
- Enhetsplan Vuxnenheten
- Förslag på ersättningsnivåer Tyresö kommun, Ensolution.
- Kommunplan 2018
- Myndighetsplan IFO
- Nämndorganisation för nästa mandatperiod, Tjänsteskrivelse 2018-05-28
- Prestationsbaserad ersättning – slutrapport, Ensolution.
- Reglemente för socialnämnden
- Riktlinjer för riskhantering och internkontroll Tyresö kommun

- Socialnämndens nämndplan 2018
- Styrprocess 2.0 för Tyresö kommun
- Årsredovisningar för 2014, 2015, 2016 och 2017.

10. Bilaga 1

Datum	Förvaltningschefens rapport
31 jan	Information om nya avtal.
28 feb	
28 mars	Information om flytten av Björkbacken
25 april	Information om omorganisering av Björkbacken.
23 maj	1. Information om processkartläggning inom hemtjänsten. 2. Information om projekt för att jämförelser med andra kommuner inom äldreomsorg samt omsorgen om personer med funktionsnedsättning
20 juni	
26 sep	Information om prestationsbaserad ersättning inom utförarverksamheter.
31 okt	1. Information om tillfälligt anställningsstopp. 2. Information om nytt verksamhetssystem.