

Ystads kommun

Granskning av socialnämndens åtgärder för
ekonomi i balans



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande	3
2. Revisionskriterier	4
2.1. Kommunallagen, 2017:725, 11 kap	4
2.2. Lag om kommunal redovisning, 1997:614 4 kap. 5 §.....	4
2.3. Kommunfullmäktiges beslut samt tillämpbara policys och riktlinjer	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Socialnämndens underskott	5
3.2. Analyser och åtgärder	8
3.3. Uppföljning och stöd.....	12
4. Sammanfattande bedömning	15
Bilaga 1: Källförteckning	17

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Ystad kommun har gett EY i uppdrag att genomföra en granskning avseende socialnämndens ekonomistyrning. Syftet var att bedöma socialnämndens åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämndens åtgärder för en ekonomi i balans utgår från en grundlig genomlysning av verksamheten. I avvaktan på aktivitetsplaner bedöms åtgärderna inte tillräckligt konkretiserade och det saknas en beräkning på hur respektive åtgärd väntas bidra till en ekonomi i balans.

Vi grundar vår bedömning på iakttagelser vid intervjuer och genomgång av skriftligt underlag från nämndens verksamhet.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Underskotten för 2018 återfinns inom avdelningarna för hälsa, vård och omsorg samt individ- och familjeomsorg. Orsaker hänförs främst till volymökning i kombination med mer omfattande insatser i ökad vårdtyngd och/eller fler placeringar utanför hemmet.
- ▶ Socialnämndens verksamhet har, tillsammans med konsult genomfört en grundlig analys av orsaker till underskott och arbetat fram en handlingsplan med prioriterade områden för en ekonomi i balans 2020.
- ▶ Prioriterade områden utgår från kostnadsdrivande faktorer i förvaltningen, men det är inte tydligt när, och på vilket sätt, respektive åtgärd förväntas bidra till en budget i balans 2020 och hur uppföljning av indikatorer ska ange denna riktning.
- ▶ Det finns inga skriftliga rutiner för hur ekonomisk planering och uppföljning ska ske i förvaltningen.
- ▶ Det saknas dokumentation kring ansvar och befogenheter på respektive chefsnivå och det saknas rutiner för hur chefen ska gå tillväga när ett underskott uppvisas eller prognostiseras, vilket också bedöms försvåra ekonomistyrningen på olika nivåer i förvaltningen.
- ▶ Det finns en struktur för månatlig uppföljning mellan chef och ekonom med särskilda underlag som av förvaltningens chefer bedöms utgöra ett gott stöd för förståelse av verksamhetens resultat. Systemstödet kan utvecklas.

Vi rekommenderar socialnämnden att:

- ▶ Konkretisera åtgärder med beräknad besparing inom respektive prioriterat område i handlingsplanen.
- ▶ Dokumentera och kommunicera rutin för den interna budgetprocessen i syfte att förbättra kunskap och förståelse bland verksamhetens chefer.
- ▶ Dokumentera och kommunicera befogenhets- och ansvarsfördelning mellan nämnd och förvaltning och mellan olika nivåer inom förvaltningen i förhållande till budget.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En åldrande befolkning, kompetensbrist och digitalisering ställer höga krav på den svenska välfärden. I takt med att antalet äldre och yngre växer står kommunerna inför kravet att tillgodose det ökade behovet av välfärd.

Enligt SKL:s ekonomirapport om kommunernas och landstingens ekonomi per december 2018 uppger 75 procent av kommunerna att individ- och familjeomsorgen inte kommer att kunna hålla ursprunglig budget för 2018. Socialnämnden i Ystad har redovisat stora underskott i verksamheten under 2017 och 2018. I delårsrapporten per sista augusti 2018 redovisades ett underskott om 25 mnkr. Nämnden redovisade även ett underskott för 2017 års verksamhet.

Att resurser används och fördelas på bästa vis är en förutsättning för att kunna bedriva en så god service som möjligt för kommunmedborgarna. Med bakgrund av detta har revisorerna Ystads kommun beslutat att genomföra en granskning av socialnämndens ekonomistyrning. Den oberoende granskning som genomfördes 2018 ska beaktas i granskningen.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma socialnämndens åtgärder för att nå en ekonomi i balans. Följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Inom vilka delar av förvaltningens organisation återfinns underskotten och vad uppges de bero på?
- ▶ Finns det ändamålsenliga analyser och åtgärdsplaner för att komma till bukt med underskotten?
- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner för ekonomisk uppföljning?
- ▶ Ges verksamheterna tillräckligt med stöd för att nå en budget i balans?

1.3. Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer med nyckelpersoner (se bilaga 1) och dokumentstudier. Granskningen är genomförd februari 2019 - maj 2019.

2. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

2.1. Kommunallagen, 2017:725, 11 kap

I elfte kapitlet regleras ramarna för den ekonomiska förvaltningen. Här framgår bland annat att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning, där kommunfullmäktige ska besluta om närmare riktlinjer för god ekonomisk hushållning (1 §). Vidare framgår bland annat att kommuner varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår och att denna ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, om det inte föreligger synnerliga skäl att göra på annat vis (5 §).

2.2. Lag om kommunal redovisning, 1997:614 4 kap. 5 §

I det fjärde kapitlet i lagen om kommunal redovisning regleras ramarna för den förvaltningsberättelse som ska upprättas, där förvaltningsberättelsen ska innehålla en översikt över utvecklingen av kommunens verksamhet. Kapitlet tydliggör ramar för den redovisning som ska genomföras och att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av huruvida mål och riktlinjer uppnåtts och följts (5 §). Förvaltningsberättelsen ska även innehålla en utvärdering av kommunens ekonomiska ställning.

2.3. Kommunfullmäktiges beslut samt tillämpbara policys och riktlinjer

I denna granskning utgörs tillämpbara policys och riktlinjer, beslutade av kommunfullmäktige, särskilt av:

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning (2013-05-13). I dessa framgår kommunens tre målsättningar för god ekonomisk hushållning; årets resultat ska uppgå till minst en procent att skatteintäkterna, kostnaderna ska inte öka mer procentuellt än skatteintäkter och statsbidrag, samt att det egna kapitalet ska inflationssäkras. I respektive års årsredovisning ska en samlad bedömning göras av om kommunens utveckling ligger i linje med god ekonomisk hushållning. Av avgörande betydelse är att kommunens finansiella mål är i samklang med mål och riktlinjer för verksamheten samt att målen verkligen blir styrande i praktiken.

Årsbudget

Kommunfullmäktige beslutar om kommunens finansiella mål och verksamhetsmål i en årlig budget för kommande kalenderår. Budgeten innehåller en plan för ekonomin för en period av tre år. Kärnområden innehåller övergripande och strategiska mål vilka utgår från Vision 2030. Nämnderna ska bryta ned de relevanta övergripande och strategiska målen till årliga åtaganden. God ekonomisk hushållning uppnås då de övergripande och finansiella målen i huvudsak uppfylls.

3. Granskningsresultat

Granskningsresultat presenteras genom iakttagelser och bedömningar utifrån beslutade revisionsfrågor.

3.1. Socialnämndens underskott

3.1.1. Iakttagelser

Den sociala omsorgsförvaltningen är organiserad efter tre verksamhetsområden för funktionsnedsättning och socialpsykiatri, individ- och familjeomsorg samt hälsa, vård och omsorg. All myndighetsutövning hanteras inom avdelningen för individ- och familjeomsorg.

I årsredovisningen för 2018 redogör socialnämnden för ett underskott om 31,2 mkr i förhållande till budget. Detta kan ställas mot prognostiserat underskott i delårsrapporten per augusti om ca 25 mkr. Nedan orsaker redogörs i nämndens årsredovisning och kompletteras med nationell statistik från Kommun- och landstingsdatabasen Kolada. Uppgifter från Kolada finns endast registrerat fram till år 2017, men förändringen mellan år 2016 och 2017 ger en bild av en utveckling som förvaltningen uppger har fortsatt under år 2018.

Tabell 1. Resultaträkning, årsredovisning 2018, mkr

Ekonomi	Utfall 2017	Utfall 2018	Budget 2018	Avvikelse
Intäkter	233,5	227,1	99,4	127,7
Kostnader	-841,4	-891,4	-732,5	-158,9
(varav kapitaltjänst)	-2,7	-2,7	-2,6	-0,2
Summa	-607,9	-664,3	-633,1	-31,2

Funktionsnedsättning och socialpsykiatri

Avdelningen för funktionsnedsättning och socialpsykiatri (FoS) redogör för ett överskott om 2,1 mkr. Överskottet uppges främst bero på att de initiala kostnaderna för öppnandet av nya verksamheter blev lägre än förväntat, god bemanningsplanering samt vakanshållning av tjänster under året. Avdelningen har tidigare haft ett underskott i mer än tio år samtidigt som budgeten ökat. Underskotten har förklarats med brist på LSS och SoL-boenden, vilket genererat särskild avgift för ej verkställda beslut och dyra externa placeringar. Under 2018 rapporterades totalt nio ej verkställda beslut. Nämnden inväntar för dessa eventuellt beslut om särskild avgift.

Statistik i Kolada visar att kommunens kostnad för funktionsnedsättning totalt (SoL, LSS, SFB) minus ersättning från Försäkringskassan enligt SFB ökat med 1,5 procent mellan åren 2016 och 2017. Vid jämförelse med *Liknande kommuner LSS Ystad*¹ i Kommun- och landstingsdatabasen Kolada låg Ystad något under snittet för kostnad funktionsnedsättning LSS per invånare år 2017².

¹ Sandviken, Karlskoga, Avesta, Höganäs, Danderyd, Upplands-Bro och Nynäshamn.

² Snittet för liknande kommuner var 4669 kr/inv. Snittet för riket 5220 kr/inv. Resultatet för Ystad 4393 kr/inv.

Individ- och familjeomsorg

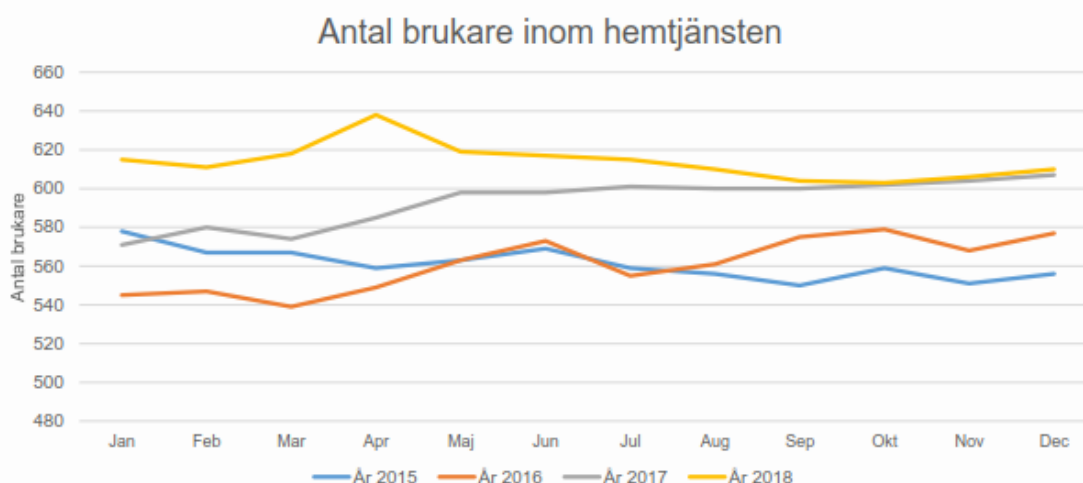
Individ- och familjeomsorg (IFO), där all myndighetsutövning ingår, redogör för ett underskott om 12,1 mkr. Underskottet uppges bero på ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, ökat antal placeringar av barn och unga samt vuxna. Externa placeringar inom FoS och personlig assistans redovisar också ett underskott. Den största delen av placeringskostnaderna uppges komma från tvångslagstiftningarna LVU och LVM³. Enheten för nyanlända redovisar ett överskott som följd av att schablonersättning om 5 mkr redovisas här.

Resultat i Kolada visar att utbetalt ekonomiskt bistånd⁴ (kr/inv.) ökade med 29 procent mellan åren 2016 och 2017. Förvaltningens egna uppgifter visar på en ökning av antal bidragstagare från 262 hushåll år 2016 till 350 hushåll år 2017. Andelen vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd⁵ har minskat från 24,4 procent till 18,8 procent mellan 2016 och 2017 i förhållande till det totala antalet biståndsmottagare i kommunen.

Uppgifter i Kolada visar också på en ökning av antal barn och unga (0–20 år) som varit placerade på HVB-hem någon gång under året mellan åren 2015 (15 personer) och 2016 (23 personer). Resultat för 2017 är ännu inte tillgängliga. Det kan vidare utläsas att kostnader för institutionsvård av vuxna missbrukare ökade med 33 procent mellan åren 2016 och 2017. Enligt förvaltningen har denna kostnadsökning fortsatt trots att motiverande insatser uppges ha minskat antalet LVM-utredningar.

Hälsa, vård och omsorg

Inom hälsa, vård och omsorg (HVO) redovisas ett underskott om 23,8 mkr. De ökade kostnaderna hänförs till en volymökning i kombination med ökad vårdtyngd inom hemtjänst, särskilt boende och hemsjukvård. Hemtjänsten redovisar i sig ett underskott om 10,3 mkr vilket förklaras med att den centrala resursfördelningen genererat mer personalresurser till hemtjänstgrupperna än vad systemet innehåller. Detta beror på ett ökat antal brukare med mer omfattande insatser (ökad vårdtyngd) vilket inneburit högre bemanning. Volymökningarna uppges också bero på den kö som finns till särskilt boende.



³ LVU: Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kompletterande lag till socialtjänstlagen avseende insatser för barn och ungdom upp till 20 år då det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge genom samtycke av den eller dem som har vårdnaden, när den unge fyllt 15 år.

LVM: Lag om vård av missbrukare i vissa fall. Kompletterande lag till socialtjänstlagen avseende när den som ska vårdas inte frivilligt medverkar till behandling.

⁴ Enligt SoS inkl. flyktinghushåll.

⁵ 10–12 månader under året.

Resultat från Kolada visar på en ökning från 720 hemtjänsttagare till 801 hemtjänsttagare i ordinärt boende mellan åren 2016 och 2017. Störst ökning observeras för personer i åldersgrupp 80+, vilken är den åldersgrupp som kan antas ha störst vårdbehov. I den nationella statistiken redovisas andel invånare i särskilda boendeformer. Resultatet visar inte på någon förändring mellan 2016 och 2017 i Ystad kommun. Området för särskilda boende redovisar för 2018 ett underskott om 8,8 mkr som hänförs till en förstärkt bemanning. Under året fanns ett ärende som krävde en egen assistentgrupp med ofinansierade kostnader om 2,5 mkr. Ett rehabiliteringsprojekt startades också upp på ett av boendena med målet att öka frisknärvaron och trivseln på arbetsplatsen.

Hälso- och sjukvårdsområdet redovisar ett underskott om 6,8 mkr, vilket uppges direkt hänförligt till ökade personalkostnader för hemsjukvården, inhyrd personal vid sommarsemestrarna och svårigheter att rekrytera. Kostnaderna för tekniska hjälpmedel ökade under året och bemanning på stödenheten har förstärkts som följd av vårdkrävande brukare.

Tabell 2. Summering av resultat i förhållande till budget 2018*

Avdelning/verksamhet	Resultat 2018 i förhållande till budget (mkr)	Kommentar
Gemensam verksamhet inkl. politisk verksamhet	+2,3	Överskott uppges främst bero på icke-tillsatta vakanta tjänster under året.
• Politik	0,1	
• Kansli, förvaltning	1,8	
• Gemensamt	0,4	
Funktionsnedsättning och socialpsykiatri	+2,1	I resultatet ingår 2,2 mkr för betalda/uppbokade kostnader för avgifter på grund av icke verkställda beslut. Överskottet uppges härröra ur lägre kostnader vid öppnandet av Karl XII-väg och Musselgatan, vakanta tjänster, bemanningsplanering.
• Daglig verksamhet	0,3	
• Gruppboende	- 0,5	
• Korttidsboende	1	
• Gemensamt	1,3	
Individ och familjeomsorg	- 12,1	Ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, placering av barn, unga samt vuxna. Externa placeringar inom FoS och personlig assistans. Överskottet inom enheten för nyanlända delvis hänförligt till schablonersättningar om 5 mnkr.
• Externa placeringar, SoL & LSS	- 17	
• Försörjningsstöd	- 2,6	
• Nyanlända	10,3	
• Personlig assistans	- 3	
• Övrigt/gemensamt	0,2	
Hälsa, vård och omsorg	-23,4	Volymökning i kombination med ökad vårdtyngd inom hemtjänst, särskilt boende och hemsjukvård. Volymökningar inom hemtjänst härrör delvis ur den kö som finns till särskilt boende. Inom särskilt boende har förstärkt bemanning krävts, med ofinansierade kostnader om 2,5 mkr. Rehabiliteringsprojekt avslutades med underskott. Ökade kostnader inom HOS hänförligt till ökade personalkostnader inom hemsjukvård, inhyrd personal (sommaren/rekryteringssvårigheter). Ökade kostnader för tekniska hjälpmedel.
• Hemtjänsten	- 10	
• Särskilt boende	- 9	
• HOS	- 7	
• Enhetsgemensamma kostnader	2	

Nämnden, totalt	-31,2	* Sammanställning baseras på underlag "Presentation bokslut 2018" samt Årsredovisning 2018
-----------------	-------	--

En extern genomlysning av socialnämndens struktur i syfte att härleda och förklara bakgrund till underskott i förvaltningen genomfördes 2018. Övergripande slutsatser var att kostnaderna har varit större än tilldelat anslag och intäkter under många år trots ökad budget. När budget har hållits har det mer varit resultat av budgettekniska skäl än verksamhetens egna ansträngningar. Förklaringar till detta har av förvaltningen huvudsakligen relaterats till förändringar i målgrupp samtidigt som genomlysningen visar att personalkostnaderna ökar mer än tilldelad budget. Detta innebär att en allt större andel av förvaltningens budget utgörs av personalkostnader, vilket minskar utrymme till annan icke personalrelaterad verksamhet kopplad till målgruppen.

3.1.2. Bedömning

Underskotten för 2018 återfinns inom avdelningarna för hälsa, vård och omsorg samt individ- och familjeomsorg. Orsaker hänförs främst till volymökning i kombination med mer omfattande insatser i ökad vårdtyngd och/eller fler placeringar utanför hemmet. Då personalkostnader utgör en allt större andel av förvaltningens budget görs bedömning att personal- och bemanningsplanering bör ges särskilt utrymme i arbetet med effektiviseringar.

3.2. Analyser och åtgärder

3.2.1. Iakttagelser

Startpoint advisory genomförde på uppdrag av kommunstyrelsen en genomlysning av socialnämndens verksamhet under juni-september 2018. Bakgrunden var att socialnämnden under flera år haft svårt att bedriva verksamheten inom givna budgetramar.

Det huvudsakliga syftet med genomlysningen var att:

- ▶ härleda och förklara bakgrunden till underskottet
- ▶ värdera vad som krävs av förvaltningen för att kunna bedriva sin verksamhet inom givna ekonomiska ramar.

Genomlysningen visade bland annat på att det finns utrymme för effektivisering i verksamheten utan att välfärden ska komma att påverkas negativt. Flera av slutsatserna var kopplade till strukturer för ledning och styrning och en kultur som skapat låg motivation till förändring och svårigheter att se egen möjlighet att påverka det ekonomiska utfallet. Vid intervjuer bekräftas denna bild, men samtliga intervjuade uppger att arbetet med genomlysningen samlat verksamheten kring en motivation till förändring.

Genomlysningen mynnade ut i sex rekommendationer:

1. Kommunledning och politik måste bestämma sig för att underskottet är ett problem som behöver åtgärdas (även om kommunens ekonomi går ihop totalt sett), och att underskottet behöver beaktas utifrån:
 - ▶ Ökade räntor, åldrande befolkning, risk för ökade kostnader för ekonomiskt bistånd
 - ▶ Ett underskott är att ta bort potentiellt reformutrymme för politiken
2. Budget måste bli ett styrmedel – att inte hålla budget behöver leda till förändringar

3. Dialogen mellan politik och tjänstemän måste utvecklas och bygga på en ömsesidig förståelse för verksamheten och dess koppling till ekonomin
4. Det måste upprättas en realistisk handlingsplan med effektiviseringsåtgärder som bygger på:
 - ▶ Ledning i förvaltningen som genuint backar upp planen och är beredd att genomföra den
 - ▶ Trovärdiga handlingsplaner där medarbetarna involveras i relevanta delar
 - ▶ Stöd till chefer för uppföljning, styrning och prioritering
5. Reviderad ersättningsmodell för äldreomsorgen och vidareutveckling av modellen inom LSS
6. Budget 2019 bör sättas efter utfall år 2017 (justerat för volymökningar).

Mot bakgrund av ovanstående beslutade socialnämnden i september 2018 att ge förvaltningschefen i uppdrag att utifrån utförd utredning arbeta fram en handlingsplan för budget i balans. Konsult från Startpoint erhöll tilläggsuppdrag för detta. Konsulten involverade samtliga chefer i arbetet och utgick från stegen prioritering, engagemang och precisering.

Arbetet resulterade i en Handlingsplan för ekonomi i balans 2020. Handlingsplanen delgavs socialnämnden den 21 mars 2019 och nämnden beslutade då att ge förvaltningen i uppdrag att arbeta utifrån den framtagna handlingsplanen och att återrapportera arbetet månatligen i samband med den ekonomiska rapporten.

Framtagen Handlingsplan för ekonomi i balans 2020 utgör nämndens åtgärdsplan för en budget i balans. Prioriterade områden i handlingsplanen är samlade utifrån förvaltningens behov av att tydliggöra det offentliga uppdraget och ansvaret i relation till invånarnas egna ansvar och förmåga. Även förvaltningens effektivitet och användande av sina resurser är centralt, inklusive en arbetsplats med hög frisknärvaro.

Prioriterade områden i handlingsplanen är:

▶ **Bemanningsplanering, rätt resurssättning och minskade vikariekostnader**

En stor del av förvaltningens verksamhet består av utförandeverksamheter där personalresursen är den centrala. Prioritering av området ska syfta till att nå en effektiv användning av personella resurser genom åtgärder såsom god schemaläggning och rätt kompetens för resursplanering.

▶ **Utvecklad biståndsbedömning och uppföljning**

Förvaltningens biståndsbedömning är en av de viktigaste kostnadsdrivarna i förvaltningen. Genom mer aktiv uppföljning och insatser för att skapa hemmaplanslösningar förväntas färre vara i behov av placering och tid i eventuell placering ska kunna minska. Åtgärder rör exempelvis tydliga mål och riktlinjer för biståndshandläggning och uppföljning samt förbättrad samverkan och tydligare ansvarsförhållande mellan myndighet (beställare) och utförande verksamhet.

▶ **Tydliggöra det kommunala ansvaret gällande hälso- och sjukvård**

Denna prioritering är en del i att nå effektiv användning av personella resurser och resurser för hjälpmedel. Det finns behov av att tydliggöra uppdraget för kommunens hälso- och sjukvårdsverksamhet gentemot primärvården samt att få till en ökad transparens i

verksamhetens resursanvändning. Detta ska ske genom god planering och uppföljning samt genom att säkerställa rätt arbetssätt för resursplanering.

► **Minska försörjningsstödkostnaderna**

Prioriteringen syftar till att få färre i behov av försörjningsstöd samt att minska hushållens tid i försörjningsstöd. Sedan årsskiftet ingår en arbetsmarknadsenhet i socialnämndens ansvarsområde, vilket väntas ge dem större möjlighet att hjälpa och stödja fler invånare till egen försörjning. Åtgärder rör samverkan med andra myndigheter och att i större utsträckning erbjuda praktikplatser för individer med försörjningsstöd inom kommunen.

► **Utveckla resursfördelningsmodell med särskild prioritering äldreomsorgen**

Förvaltningen är i behov av att utveckla en resursfördelningsmodell inom äldreomsorgen som i ökad utsträckning skapar tydlighet i styrning och ansvar, i första skedet gentemot hemtjänsten. Modellen ska tydliggöra koppling mellan bistånd, resurs och personal. Modellen ska vara enkel, automatiserad och det ska finnas en acceptans för modellen i verksamheten.

► **Ökad frisknärvaro**

Arbetet inom denna prioritering omfattar samtliga avdelningar i förvaltningen. I nuläget är frisknärvaron alltför låg inom vissa verksamheter, vilket leder till sämre arbetsmiljö, ökade kostnader för sjukfrånvaro och risk för ökade kostnader för overtidsersättning. En högre andel frisknärvaro ger minskade kostnader för vikarier.

Kopplat till varje prioritering tydliggörs vad som övergripande ska uppnås samt mer konkreta målsättningar för hur detta ska ske (exempelvis genom "god schemaläggning och uppföljning"). Vidare framläggs förväntade effekter samt ett antal indikatorer som ska följas löpande. Avslutningsvis anges en beräkning på möjlig besparing kopplat till det specifika utvecklingsområdet.

Sammanställt anges följande möjliga kostnadsbesparingar kopplat till de olika prioriterade områdena:

Tabell 3. Möjliga kostnadsbesparingar i framtagen handlingsplan

Område	Beräknad möjlig besparing
Bemanningsplanering	Avvikelse mot budget 2018 <ul style="list-style-type: none"> - Övertid 9 mnkr inkl. po - Fyllnadstid 5,7 mnkr inkl. po
Utvecklad biståndsbedömning	Placeringar: <ul style="list-style-type: none"> - Avvikelse mot budget 2018: -17 mnkr - Vuxna: för varje minskad placeringsmånad inom SoL en lägre kostnad om ca 70 tkr - Barn: för varje minskad placeringsmånad inom barn en lägre kostnad om ca 120 tkr
Tydliggjort kommunalt ansvar HVO	<ul style="list-style-type: none"> - Avvikelser för tekniska hjälpmedel var 2018 -2,5 mnkr. 25 % av utfallet är fasta kostnader. - Budgetavvikelse för personal var 3 mnkr

Minskade försörjningsstödskostnader	- Budgetavvikelse för försörjningsstöd var -2,6 mnkr
Utvecklad resursfördelningsmodell, särskilt äldreomsorg	Besparing kan inte ske genom en tydligare modell, utan genomgång av riktlinjerna för att bestämma nivån på vilka insatserna ska beviljas. Utifrån kostnader 2018 beräknas det saknas 5 mnkr för 2019 i systemet.
Minskad sjukfrånvaro/ökad frisknärvaro	- Kostnad 2018 för sjuklöner 11,3 mnkr inkl. po

Vi noterar att den angivna beräknade besparingen inte tydliggör en faktiskt beräknad möjlig besparing, utan snarare anger utvecklingsområdets avvikelsekostnad mot budget 2018. Angiven beräknad möjlig besparing kan därmed förstås som motiv till varför området prioriteras, snarare än att ange en konkret besparingsmålsättning för året. Förvaltningen uppger att de ännu inte kan göra en beräkning på möjlig besparing och att ovan lista ses som en bruttolista på möjliga besparingar.

För handlingsplanens prioriteringar/utvecklingsområden ska det tas fram aktivitetsplaner som anger nulägesanalys och eventuella samarbeten, önskat läge på kort och lång sikt samt vad som ska ha hänt inom området till nästa uppföljningstillfälle. I aktivitetsplanerna ska indikatorerna framgå samt vilka resultat som förväntas uppnås och har uppnåtts vid varje uppföljningstillfälle. Aktivitetsplanen ska tydliggöra uppdrag, ansvar och tidsperiod inom området. Vid intervjuer framkom att aktivitetsplanerna ska vara färdigställda i mitten av april och kommuniceras till nämnd. Därefter ska de följas upp månatligen.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att socialnämndens verksamhet, tillsammans med konsult, har genomfört en grundlig analys av orsaker till underskott som involverat chefer och medarbetare på olika nivåer. Det är positivt att konsult har använts för att ange ett "utifrån-perspektiv" på verksamheten.

Handlingsplanen bygger till stor del på de slutsatser som framkom för respektive verksamhetsområde i genomlysningen. Vi bedömer att prioriterade områden utgår från kostnadsdrivande faktorer i förvaltningen, men att det inte är tydligt i vilken grad respektive åtgärd förväntas bidra till en budget i balans 2020 och hur uppföljning av indikatorer ska ange denna riktning.

Handlingsplanen innehåller inte begreppet åtgärder, vilket gör det svårt att med säkerhet utläsa och bedöma vilka faktiska åtgärder nämnden avser vidta för att minska kostnaderna inom de prioriterade områdena. Kommande aktivitetsplaner väntas tydliggöra detta, men dessa har vid tiden för aktuell granskning inte varit upprättade och möjliga att ta del av. Med utgångspunkt i vad som kan utläsas av vad nämnden ska uppnå inom de prioriterade områdena görs bedömning att konkreta åtgärder kommer att bli omfattande och kräva tydlig ledning, styrning och prioritering i verksamheten.

Slutsatser och rekommendationer i genomlysningen berör till stor del ledning och styrning för hur underskott ska tolkas och hanteras. Det är av vikt med en nära ledning och styrning som tar underskotten på allvar. Detta observeras i planeringen för uppföljning av åtgärdsplan/handlingsplan och vid intervjuer betonas att ett nytt angreppssätt ska följa för att nå budget i balans 2020.

3.3. Uppföljning och stöd

3.3.1. Iakttagelser

Kommunfullmäktiges budget utgör det yttersta styrdokumentet för nämndens ekonomi. I den beslutas finansiella mål och övergripande verksamhetsmål samt strategiska mål för nämnden. De strategiska målen bryts ner i åtaganden och aktiviteter i respektive nämnd. Uppföljning och återrapportering av mål sker vid tertial 1 och 2 samt vid årsredovisningen. Respektive nämnd arbetar fram och beslutar om förvaltningens internbudget. Den ekonomiska uppföljningen sker vid kvartal 1, tertial 1, tertial 2, i oktober och vid årsbokslut.

Enligt de intervjuade har socialnämnden inte beslutat om särskilda anvisningar för ekonomisk uppföljning och det finns inga dokumenterade övergripande rutiner eller processbeskrivningar för hur detta ska ske i förvaltningen. I 2018 års genomlysning av socialnämndens struktur är en av rekommendationerna att kommunledning och politik behöver bestämma sig för att underskottet är ett problem, att budgeten måste bli ett styrmedel och att dialogen mellan politik och tjänstemän måste utvecklas. Från och med år 2019 planeras rapportering av ekonomiskt utfall till nämnd varje månad med start efter summerat utfall i februari 2019. På så sätt ska en bättre och mer systematisk ekonomiuppföljning framarbetas. Både nämnd och förvaltning betonar att genomlysningen och arbetet med handlingsplanen har bidragit till ett nytt angreppssätt och en mer positiv inställning till arbetet för en budget i balans på olika nivåer i förvaltningen än tidigare.

Två ekonomer från den centrala ekonomiavdelningen på kommunstyrelsens förvaltning stödjer förvaltningen med ekonomisk planering och uppföljning. En av tjänsterna var obemannad under stor del av 2018, vilket innebar att månatlig uppföljning i samtliga verksamheter inte var möjlig. Sedan november 2018 sker möten mellan enhetschef och ekonom för genomgång av verksamhetens ekonomiska resultat varje månad. Återkommande uppföljningsmöten med ekonom anses utgöra ett gott stöd till verksamheten enligt intervjuade verksamhetschefer.

Enhetschef är första linjens chef och inom avdelning hälsa, vård och omsorg finns det i linjeorganisationen två områdeschefer som också har avstämning med ekonom varje månad. Det ser olika ut för hur verksamhetscheferna inom de olika avdelningarna har organiserat sin ekonomiska uppföljning tillsammans med ekonomer och underordnade chefer. Tidigare har uppföljningen tillsammans med ekonom endast fokuserat på budgetavvikelse, men framöver kommer även framtagna nyckeltal, såsom volymförändringar, läkemedelsavvikelser, avvikelser om ej utförda insatser och vårddyg, att gås genom och analyseras. Verksamhetschefer betonade vid intervjuer vikten av att bygga ekonomiska analyser på fakta och kunskap från verksamheten för att kunna förstå vad eventuell avvikelse beror på och därmed kunna vidta nödvändiga åtgärder.

Respektive enhetschef uppges ha budgetansvar för sin verksamhet längst ut i linjeorganisationen, därefter följer ansvaret för områdeschef och verksamhetschef. Vid intervjuer förmedlar verksamhetschefer en bild av att enhets- och områdeschefer inte upplever ägarskap över ekonomin eftersom de inte är delaktiga vid framtagande av budget och fördelning av resurser. Budgeten är fördelad till respektive enhet och det är inte möjligt att flytta pengar mellan enheter under året. Det har tidigare inte varit tydligt vad som förväntas ske i de fall faktiska eller prognostiserade negativa budgetavvikelser uppstår. Det har hänt att enhetschef bjudits in till socialnämndens arbetsutskott för att förklara orsak och planerade åtgärder. För år 2019 planeras detta införas som rutin, men vi finner inga dokumenterade beslut för detta.

Vi har efterfrågat underlag för hur månadsuppföljning av ekonomin ser ut. Av de sammanställningar vi tagit del av tydliggörs att uppföljning sker per ansvar/enhet, och att en övergripande sammanställning för området som helhet görs (exempelvis: hemtjänst som helhet samt detaljerat för respektive enhet/ansvar inom hemtjänsten).

Sammanställningarna skiljer sig något åt beroende på verksamhet, men samtliga uppföljningar tydliggör:

- Utfall månadsvis, samt fördelat på:
 - Intäkter
 - Övriga kostnader
 - Köp av bemanningen
 - Personalkostnader
 - Kapitaltjänstkostnader
- Summerat, avvikelse gentemot budget

Detta åskådliggörs även för respektive ansvar/enhet inom verksamhetsområdet. Utöver tabellsammanställning enligt ovan återfinns även olika linje- och stapeldiagram för att på ett övergripande plan tydliggöra utfall i förhållande till budget i en del fall.

IT-stöd

Vid intervjuerna tas tillgång till ändamålsenliga IT-stöd upp som relevant i förhållande till frågan om vilket stöd intervjupersonerna har att tillgå för att nå en budget i balans. Kommunen använder analysverktyget QlikView som beslutsstöd, men samtliga intervjupersoner framhåller bristande möjligheter att bryta ner data i verktyget. Det går exempelvis inte att urskilja korttidsfrånvaro från långtidsfrånvaro. Ystad kommun ska övergå till Qlik Sense, som är en vidareutveckling av QlikView och i samband med detta har förvaltningen framfört önskemål om specifika nyckeltal att följa. Utveckling av Qlik Sense sker centralt i kommunen.

Kommunen använder Stratsys för uppföljning av mål. Förvaltningen har ett flertal verksamhetssystem för att hantera krav på dokumentation och planering. Under året ska nytt system för bemanning implementeras (Timecare), vilket kommer att kompletteras med utbildning i bemanningsekonomi för berörd personal. Systemet förväntas bidra till handlingsplanens prioritering kring bemanningsplanering, rätt resurssättning och minskade vikariekostnader.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga rutiner för ekonomisk uppföljning.

I socialnämndens verksamhet saknas skriftliga rutiner för hur ekonomisk planering och uppföljning ska ske i förvaltningen. Det finns en struktur för månatlig uppföljning mellan chef och ekonom. Uppföljningsmötena och underlagen som ligger till grund för dessa bedöms utgöra ett gott stöd för förståelse av verksamhetens resultat. Det finns en utvecklingspotential kring bidragande systemstöd, vilket är under utveckling.

Att chefer i verksamheten inte har kunskap om hur budgeten fördelas och vad som ligger till grund för budgeten för deras respektive verksamheter bedöms försvåra deras möjlighet till tydlig ledning och styrning mot en ekonomi i balans. Det saknas dokumentation kring ansvar och befogenheter på respektive chefsnivå och det saknas rutiner eller praxis för hur chefen ska gå tillväga när ett underskott uppvisas eller prognostiseras, vilket också bedöms försvåra ekonomistyrningen på olika nivåer i förvaltningen.

Föregående års genomlysning och arbetet med en handlingsplan för ekonomi i balans till 2020 har involverat medarbetare brett i verksamheten. Detta bedöms ha gett goda förutsättningar för det fortsatta arbetet och gagna för tydligare ledning och styrning gentemot kommunallagen och kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning framöver.

4. Sammanfattande bedömning

Vår bedömning är att ekonomistyrningen inom socialnämnden i Ystad behöver utvecklas. Nämnden har genomfört en grundlig genomlysning av verksamheten för att kunna härleda och förklara bakgrunden till sitt underskott. De prioriterade områdena i *Handlingsplan för ekonomi i balans 2020* bedöms ha bäring på kostnadsdrivande faktorer i verksamheten. Vidare bör åtgärder konkretiseras och det bör tydliggöras i vilken omfattning respektive åtgärd förväntas bidra till en ekonomi i balans och vilka mål och mått som visar på riktningen.

Vår bedömning grundar sig på att vi efter intervjuer och genomgång av handlingsplan inte kan utläsa vilken kostnadsbesparing åtgärder inom respektive prioriterat område väntas utgöra.

För en välfungerande ekonomistyrning bedöms det vara av vikt med en tydlig modell för arbetet med planering och uppföljning av budget, en tydlig befogenhets- och ansvarsfördelning, en god ekonomisk kompetens och medvetenhet samt budgetföljsamhet. Utöver konkreta åtgärder för en ekonomi i balans 2020 bör nämnden arbeta vidare med detta i syfte att använda och fördela resurser på bästa sätt.

Socialnämnden består till stor del av verksamheter som är lagstyrda och en stor del av nämndens kostnader drivs av dagliga biståndsbeslut i verksamheten. Detta innebär att det finns en nära koppling mellan den ekonomiska styrningen och verksamhetsstyrningen inom nämndens verksamheter. Ekonomiska mått och verksamhetsmått behöver således komplettera varandra och hänga ihop med nämndens målsättningar för att nå en god ekonomisk hushållning samtidigt som den erbjuder en välfärd av god kvalitet gentemot sin målgrupp.

Revisionsfrågor	Svar
Inom vilka delar av förvaltningens organisation återfinns underskotten och vad uppges de bero på?	De största underskotten kan hänföras till individ och familjeomsorg (ekonomiskt bistånd, ökat antal placeringar) samt området för hälsa, vård och omsorg (hemtjänst, särskilt boende samt hemsjukvård). Summerat uppges underskotten bero på ökade kostnader för ekonomiskt bistånd, ökat antal placeringar, volymökning i kombination med ökad vårdtyngd (ökat bemanningsbehov som följd), ökade kostnader för hjälpmedel och förbrukningsmaterial till följd av volymökning inom hemsjukvården.
Finns det ändamålsenliga analyser och åtgärdsplaner för att komma till bukt med underskotten?	Delvis. Åtgärdsplanen bygger till stor del på rekommendationer som framkom i en övergripande genomlysning av verksamheten 2018. De prioriterade områden som nämnden planerar åtgärder utifrån har en stor bäring på kostnadsdrivande faktorer i förvaltningen, men det är inte tydligt i vilken omfattning respektive åtgärd förväntas bidra till en budget i balans 2020.
Finns det ändamålsenliga rutiner för ekonomisk uppföljning?	Delvis. Det finns en struktur för månatlig uppföljning mellan chef och ekonom. Uppföljningsmötena och underlagen som ligger till grund för dessa bedöms utgöra ett gott stöd för

	förståelse av verksamhetens resultat. Det saknas skriftliga rutiner med beskrivning av ansvar och befogenheter vid planering och uppföljning av ekonomin.
Ges verksamheterna tillräckligt med stöd för att nå en budget i balans?	Delvis. Det personella stödet bedöms tillräckligt. Systemstödet kan utvecklas till att ge bättre underlag i förhållande till syftet. Det är av vikt att verksamhetsmått kompletterar de ekonomiska måtten. Utökad tydlighet avseende ansvar och befogenheter i olika delar av processen väntas öka kompetens och förståelse för respektive verksamhets budget.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi socialnämnden att:

- ▶ Konkretisera åtgärder med beräknad besparing inom respektive prioriterat område i handlingsplanen.
- ▶ Dokumentera och kommunicera rutin för den interna budgetprocessen i syfte att förbättra kunskap och förståelse bland verksamhetens chefer.
- ▶ Dokumentera och kommunicera befogenhets- och ansvarsfördelning mellan nämnd och förvaltning och mellan olika nivåer inom förvaltningen i förhållande till budget.

Ystad den 15 maj 2019

Sofia Holmberg
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Förvaltningschef – Social omsorg
- ▶ Ekonomer – Ekonomiavdelningen, Ledning och utveckling
- ▶ Verksamhetschef – Funktionsnedsättning och socialpsykiatri
- ▶ Verksamhetschef – Hälsa-, vård och omsorg
- ▶ Verksamhetschef – Individ och familjeomsorg
- ▶ Områdeschef - Hemtjänst

Dokument:

- ▶ Mål- och resultatstyrningsmodell
- ▶ Årsbudget 2019. Flerårsplan 2020–2022.
- ▶ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och inrättande av Resultatutjämningsreserv
- ▶ Årsredovisning 2018 (Socialnämnden)
- ▶ StartPoints genomlysning av socialnämndens ekonomi
- ▶ Tilläggsuppdraget till StartPoint
- ▶ Handlingsplan 2019–2020
- ▶ Handlingsplan 2018 –
- ▶ Presentation bokslut 2018
- ▶ Verksamhetsplaner (FOS, Hemtjänst, IFO, SÄBO, Hälsa och sjukvård)
- ▶ Verksamhetsberättelser (FOS, HVO, IFO)
- ▶ Ekonomisk uppföljning per månad (exempel från SÄBO, Hemtjänst, HOS, IFO, FOS)
- ▶ Internbudget 2019, Socialnämnden.