



Kommunens revisorer

2020-03-06

Kommunstyrelsen

*För kännedom:*  
Kommunfullmäktige

**Granskning av ekonomistyrning inom socialnämnden**

Kommunens revisorer har med stöd av Deloitte genomfört en granskning av kommunens ekonomistyrning inom socialnämnden.

I samband med granskningen har en rapport upprättats. I rapportens sammanfattning finns en rekommendation som särskilt rör kommunstyrelsen.

Revisorerna önskar kommunstyrelsens svar på rapportens rekommendation senast 2020-05-08.

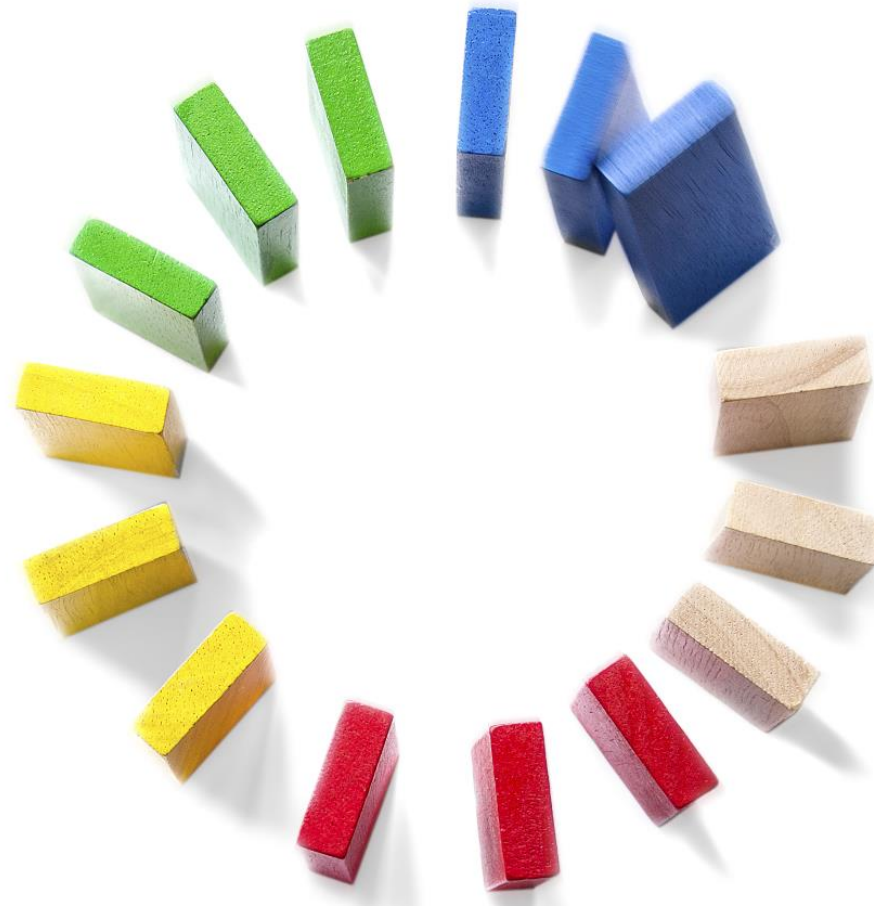
Vadstena kommun 2020-03-06

Underskrifter

För kommunens revisorer

Eva Matsson  
Ordf

Martin Nyström  
v.ordf.



## **Ekonomistyrning inom socialnämnden** Vadstena Kommun

Feb 2020 – Revsul Dedic och Erik Muregård

# Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	5
Bilagor	17

# Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende ekonomistyrning inom socialnämnden.

## Revisionsfråga

Har socialnämnden en ändamålsenlig ekonomistyrning?

## Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden delvis har en ändamålsenlig ekonomistyrning.

## Iakttagelser

- Socialnämnden har fastställt riktlinjer/principer avseende ekonomiuppföljning och styrning. Det är dock ottydligt, vid hur stor avvikelse åtgärdsplan ska upprättas och när åtgärden ska verkställas.
- Efter tre år av budget i balans redovisar socialnämnden ett underskott om 5,5 mnkr för 2019. Hälften av underskottet hänförs till placeringar inom IFO.
- Socialnämnden har i allt väsentligt agerat i linje med fastställda riktlinjer/principer när det gäller löpande uppföljning av ekonomi inom nämndens verksamheter.
- Socialnämnden har inte agerat i linje med fastställda riktlinjer/principer när det gäller vidtagande av nödvändiga åtgärder för att få budget i balans.
- Vi finner det också som problematiskt att nämnden inte acceptera KFs fastställda budgetram.
- Både redovisade kostnader och nettokostnadsavvikelse (%) indikerar att socialnämndens totala kostnader ligger i linje med liknande kommuner (fram till 2018).
- Kostnader inom äldreomsorgen har under flera av de senaste åren varit lägre i Vadstena både jämfört med liknande kommuner och referenskostnaden, däremot ökar kostnaderna trots att det totala antalet brukare minskar.

- Antal brukare i åldern 80+ år har ökat inom särskilt boende och minskat inom hemtjänsten. Totalt antal brukare inom äldreomsorgen har minskat mellan 2015 – 2018.
- Budgetansvariga upplever att förutsättningar för en ändamålsenlig ekonomistyrning brister, framförallt avseende mål, IT-stöd, delaktighet i budgetprocessen, samt introduktion till nya chefer.
- Kommunstyrelsen har inte agerat tillräckligt i relation till socialnämnden.

## Rekommendationer

Socialnämnden rekommenderas att:

- agera i linje med kommunfullmäktiges beslut om riktlinjer/principer avseende ekonomiuppföljning och styrning.
- utreda kostnadsutvecklingen inom äldreomsorgen och IFO-placeringar samt vidta åtgärder för att bryta den negativa ekonomiska utvecklingen och få en ekonomi i balans.
- förtydliga sambandet mellan verksamhetsmål och resursfördelning.
- säkerställa en ändamålsenlig ekonomistyrning genom tydligare mål, att den ekonomiska informationen uppfattas tydlig och tillförlitlig samt utveckla instruktioner till nya chefer

Kommunstyrelsen rekommenderas:

- att inom ramen för sin uppsiktsplikt agera mer kraftfullt vid negativ ekonomisk utveckling i nämnderna.

Jönköping den 2020-02-07

DELOITTE AB

**Revsul Dedic**  
Projektledare

**Erik Muregård**  
Verksamhetskonsult

# 1. Inledning

## Bakgrund

Av kommunallagen framgår att kommunens nämnder skall ha kontroll över sin verksamhet. Detta innebär att nämnderna ansvarar för en ändamålsenlig styrning, att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt, att det finns säkra rutiner som förhindrar förlust för kommunen och säkerställer att redovisningen är rättvisande.

Ekonomistyrning är allt som görs inom en verksamhet för att styra, planera, kontrollera, få information om och följa upp verksamheten. Effektiv ekonomistyrning förutsätter att det finns verksamhets- och ekonomiska mål att styra mot, att fastställda mål är möjliga att uppnå med tillgängliga resurser, att det finns tillfredsställande medvetenhet/kunskap inom berörda verksamhets- och ekonomiområden, att verksamheten styrs mot uppsatta mål och att verksamheten agerar vid ev. avvikelse.

Socialnämnden redovisar ett överskott mot budget på 6,8 mnkr. Nämndens överskott mot budget är hänförligt till statsbidrag från Migrationsverket. Exklusive statsbidrag från Migrationsverket hamnar resultatet på plus/minus noll. Jämfört med år 2017 har socialnämndens kostnad ökat med 4,2 mnkr. Ökningen är främst hänförlig till ökade personal- och kapitaltjänstkostnader. Samtidigt har kostnaderna för verksamheten för ensamkommande barn och unga minskat med 12 mnkr. IFO verksamheterna har underskott mot budget vilket beror på högre kostnader än budgeterat för externa placeringar och försörjningsstöd. Antalet ärenden avseende försörjningsstöd har ökat 2018. Socialnämnden har ett besparingskrav på ca 5 mnkr för år 2019.

De förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun har med hänsyn till ovanstående bedömt det angeläget att genomföra en granskning av socialnämndens ekonomistyrning.

## Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att undersöka om socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning. Granskningen är avgränsad till socialnämnden och dess verksamheter med inriktning på år 2019.

## Revisionsfråga

Har socialnämnden en ändamålsenlig ekonomistyrning?

## Underliggande frågeställningar

- Ligger verksamhets- och kostnadsutvecklingen i Vadstena kommun i linje med jämförbara kommuner och riket?
- Fungerar uppföljning och kontroll av verksamhetens ekonomiska utveckling på ett tillfredsställande sätt?
- Agerar nämnden aktivt och i enlighet med gällande riktlinjer i frågor som rör nämndens ekonomistyrning?
- Finns tillräckliga förutsättningar för effektiv ekonomistyrning?

## Metod och granskningsinriktning

Granskningen genomförs genom dokumentgranskning av för granskningen relevanta mål, riktlinjer och rutiner, budget, årsredovisning, verksamhetsplan, protokollgranskning samt intervjuer med förvaltningschef, förvaltningsekonom, funktionschefer samt ett urval av verksamhets- och enhetschefer.

## Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.

- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

### Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte:s interna kvalitetssäkringsystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

### Revisionskriterier

För att kunna uttala sig om socialnämnden i Vadstena kommun bedriver en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning är det viktigt att redogöra för syfte med ekonomistyrning samt vad menas med en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning. Nedan presenteras revisions- och bedömningskriterier som vi utgått ifrån i samband med analyser och bedömningar av ekonomistyrningen inom socialnämnden i Vadstena kommun.

### Kommunallagen

God ekonomisk hushållning innebär att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Av lagen framgår att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. Vidare, ska budgeten innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I samma paragraf fastslås att för verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning och för ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Propositionen ([Prop. 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting](#)) syftade till att föra in ett tydligare arbetssätt hos kommuner att i samband med budgeten och de finansiella målen även ta fram mål och riktlinjer för verksamheten. Propositionen reglerar inte omfattningen och innehållet i sådana mål och riktlinjer, inte heller vilka områden av den kommunala verksamheten som ska omfattas. Istället ska varje kommun med utgångspunkt från sina egna förhållanden, med hänsyn till de nationella målen, fastställa egna mål och riktlinjer.

Det står dock angivet att målen och riktlinjerna ska uttrycka realism och handlingsberedskap samt kontinuerligt utvärderas och omprövas och att en utvärdering av om målen har uppnåtts ska lämnas i årsredovisningen.

Följande förklarande text anges i propositionen: "Verksamhetsperspektivet tar sikte på kommunens eller landstingets förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att åstadkomma detta krävs bl.a. en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som utvisar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer målpåföljelsen."

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och kommunala bolagsverksamhet. Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och fastställer övergripande förutsättningar för planering och uppföljning av de kommunala verksamhetsprocesserna. Kommunstyrelsen ska fortlöpande granska och utvärdera de kommunalt finansierade verksamhetsprocesserna.

### Vad menas med effektiv ekonomistyrning (praxis)?

Ekonomistyrning är allt som görs inom en verksamhet för att styra, planera, kontrollera, få information om och följa upp verksamheten. Effektiv ekonomistyrning förutsätter att det finns verksamhets- och ekonomiska mål att styra mot, att fastställda mål är möjliga att uppnå med tillgängliga resurser, att det finns tillfredsställande medvetenhet/kunskap inom berörda verksamhets- och ekonomiområden, att verksamheten styrs mot uppsatta mål och att verksamheten agerar vid avvikelser.

## 2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av ekonomistyrningen inom socialnämnden gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

### Budgetföljsamhet 2015–2019

För att sätta in det ekonomiska utfallet 2019 (prognos) i ett sammanhang görs en tillbakablick på utfallet och budgetefterlevnad för socialnämnden (SN) mellan 2015 och 2018, se bild 1.

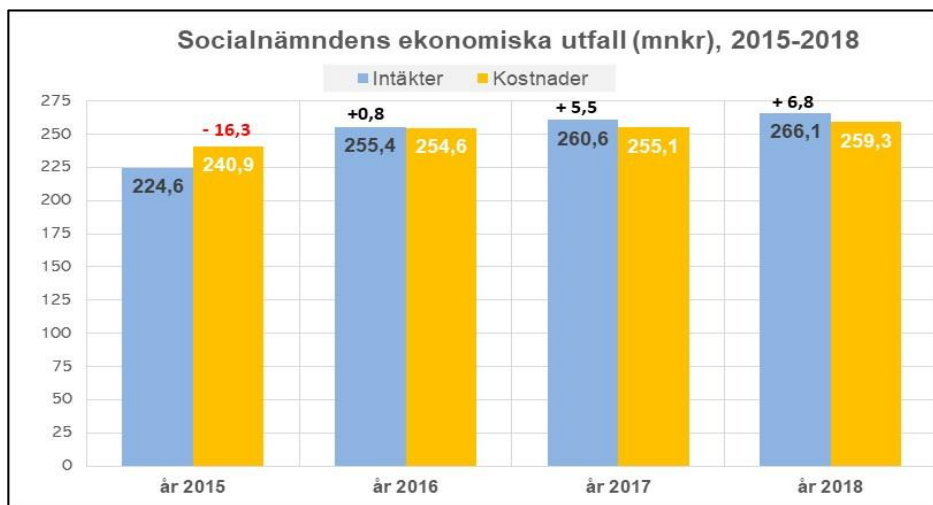


Bild 1: (Källa: Vadstena kommun)

Av bild 1 framgår att (mellan 2015-2018);

- De totala intäkterna ökade med 41,4 mnkr (ca 18,4 %) Kommunbidraget står för 40,7 mnkr (28,5 %) och övriga externa intäkter för resten.
- De totala kostnaderna ökade med 18,4 mnkr (ca 7,6 %).

- Nämnden redovisade positiv budgetavvikelse mellan 2016–2018.

Vid delårsbokslutet prognoserade socialnämnden ett underskott om 5,2 mnkr för helåret 2019 se tabell 1.

	Budget 2019	Prognos 2019
Intäkter (mnkr)	257,4	258,6
Kostnader (mnkr)	-257,4	-263,9
Budgetavvikelse (mnkr)	0	-5,2

Tabell 1 (Källa: Vadstena kommunen)

Det beräknade underskottet hänförs till ökade kostnader inom äldreomsorgen och försörjningsstöd. Följande förklaringar till avvikelser angavs;

- Omsorgen om funktionsnedsatta prognostiserar ett överskott och är hänförligt till personlig assistans och hemmaplanslösningar inom LSS boende.
- Hemsjukvården beräknas få en positiv avvikelse mot budget vilket beror på vakanta tjänster del av året.
- Individ- och familjeomsorgen har en negativ avvikelse mot budget beroende på att kostnader för försörjningsstöd ligger högre jämfört med budget.
- Äldreomsorgen har en prognos som visar på underskott mot tilldelad ram som är hänförligt till personalkostnader. Extra personal för bland annat ökad volym och extra personal vid palliativ vård med mera, samt kostnader för fyllnads- och övertid då det varit svårt att fylla behovet av timvikarier.

Vi noterar att planerad driftbudgeten för 2020 är marginellt högre än budget för 2019 (ca 0,7 mnkr), samtidigt som prognosen för 2019 pekar mot underskott på 5,2 mnkr. Dessutom ligger ett besparingskrav inom socialnämnden 2020 på 11,7 mnkr.

Ligger kostnadsutvecklingen inom socialnämnden i Vadstena kommun i linje med med liknande kommuner och riket?

### Kostnadsutveckling 2015–2018

Kostnadsutvecklingen mellan 2015–2018 redovisad per verksamhetsområde visas i bild 2.

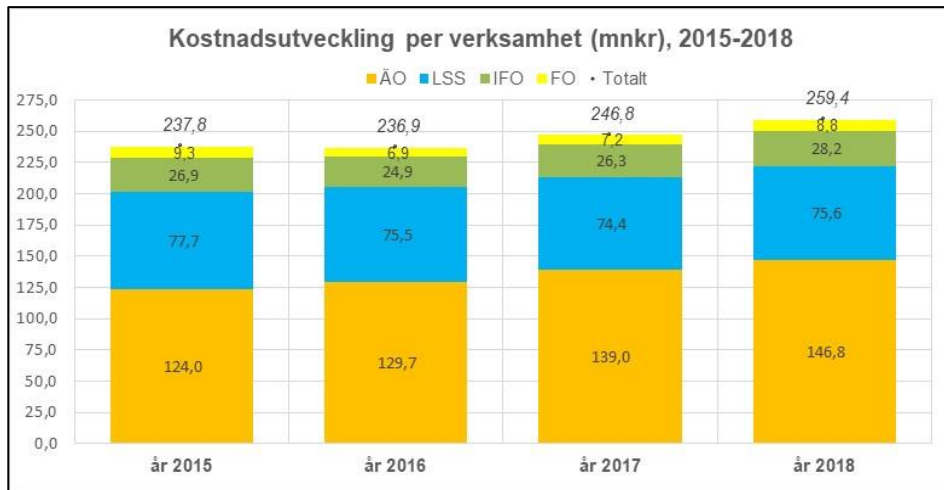


Bild 2 (Källa: Räkenskapsammandraget 2015–2018)

Av bild 2 framgår (mellan 2015-2018);

- Att totala kostnader inom äldreomsorgen ökade med 22,3 mnkr (+18,4 %).
- Att totala kostnader inom IFO ökade mellan 2015–2018 med 1,4 mnkr (5,1 %)
- Att totala kostnader inom LSS minskade med 2,2 mnkr (-2,2 %)
- Att totala kostnader inom FO minskade med 0,5 mnkr (-4,9 %)

Personalkostnader står för drygt 66% av de totala kostnaderna inom socialnämnden och ökade med 18 mnkr (ca 12 %) mellan 2015–2018 se bild 3.

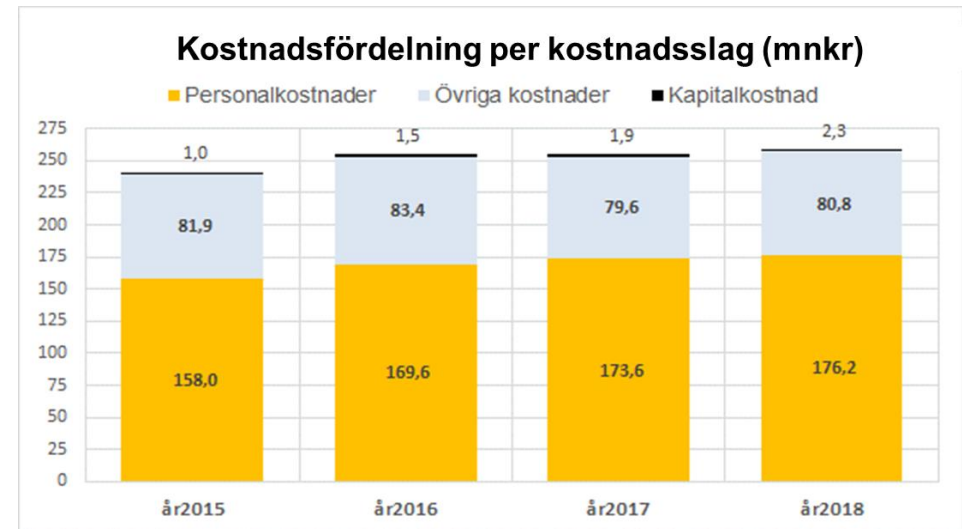


Bild 3 (Källa: Räkenskapsammandraget 2015–2018)

### Äldreomsorgen

De redovisade kostnader visar att äldreomsorgen står för den största kostnadsökningen inom socialnämnden, både i kronor och procent. För att få en uppfattning om de tänkbara förklaringarna till kostnadsökningen har statistik över volymförändringar granskats.

En sammanställning av volym- och kostnadsutvecklingen inom äldreomsorgen, visas i bild 4. Sammanställningen visar att totalt antal brukare inom särskilt boende och inom hemtjänst har minskat med 5,6 % mellan 2015 och 2018. Under samma period har de totala kostnaderna ökat med 18,4 %.

Kostnad per brukare inom särskilt boende ökade från drygt 762 tkr år 2015 till drygt 848 tkr år 2018, dvs. en ökning 11,4 %. Under samma period har även kostnad per brukare inom hemtjänsten ökat, från 194 tkr till 228 tkr dvs. en ökning 11,4 %.



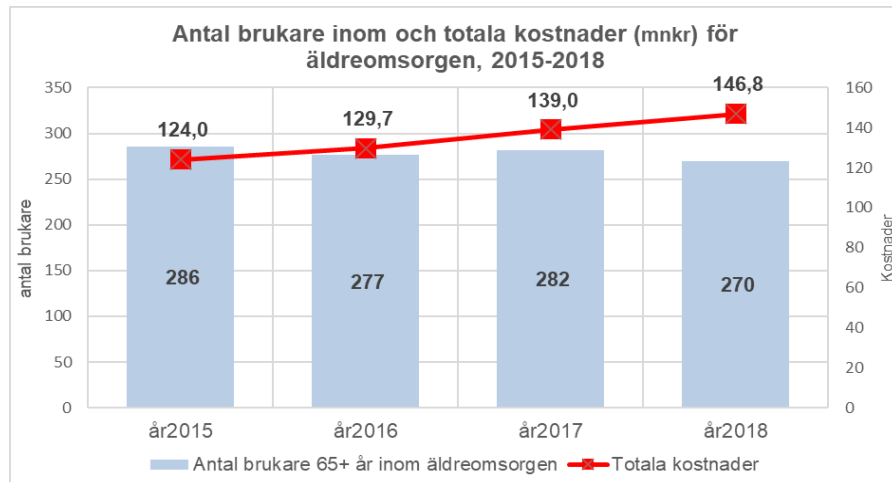


Bild 4 (Källa: Kolada och Räkenskapssammandraget)

I tabell 2 och 3 redovisas antal brukare inom särskilt boende och hemtjänst. Som det framgår av tabellerna har antalet brukare inom särskilt boende ökat med 22 st. (främst brukare 80+ år) och antalet brukare med hemtjänst minskat med 38 st. (främst brukare 80+ år) mellan 2015–2018. Antal brukare (både inom särskilt boende och hemtjänsten) i åldern 65–79 år har varit relativt konstant.

Särskilt boende	2015	2016	2017	2018
Antal brukare 65–79 år	17	17	17	16
Antal brukare 80+ år	81	88	97	104
<b>Totalt antal brukare 65+ år</b>	<b>98</b>	<b>105</b>	<b>114</b>	<b>120</b>

Tabell 2 (Källa: Kolada)

Hemtjänst	2015	2016	2017	2018
Antal brukare 65–79 år	43	46	51	46
Antal brukare 80+ år	145	126	117	104
<b>Totalt antal brukare 65+ år</b>	<b>188</b>	<b>172</b>	<b>168</b>	<b>150</b>

Tabell 3 (Källa: Kolada)

För att få en uppfattning om hur äldreomsorgens kostnader i Vadstena ligger i förhållande till riket, liknande kommuner och i förhållande till Östergötlands läns kommuner har en jämförelse gjorts. Resultatet av jämförelsen redovisas i bild 5. Jämförelsen av redovisade kostnader för äldreomsorgen visar att Vadstena har lägre

kostnad (kr/invånare) än liknande kommuner men väsentligt högre än riket och Östergötlands läns kommuner.

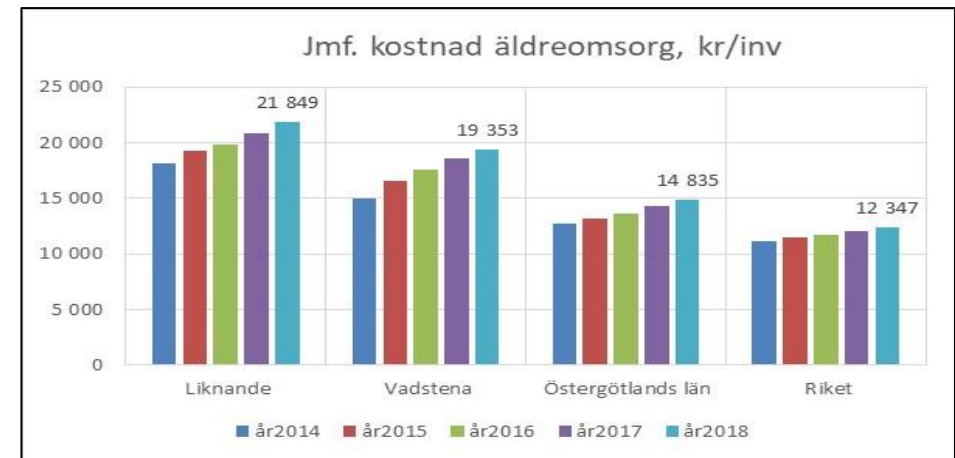


Bild 5 (Källa: Kolada)

Andel invånare 65+ år med hemtjänst och inom särskilda boende presentas i tabell 4 och 5. Vadstena har lägre andel invånare 65+ med hemtjänst och högre andel inom särskilt boende jämfört med liknande kommuner, Östergötlands läns kommuner och riket.

Hemtjänst (%)	2014	2015	2016	2017	2018
Liknande	9,0	8,5	9,2	8,6	8,8
Vadstena	<b>7,6</b>	<b>8,1</b>	<b>7,4</b>	<b>7,3</b>	<b>6,4</b>
Östergötlands län	8,2	8,6	8,6	8,4	8,5
Riket	8,4	8,4			8,2

Tabell 4 (Källa: Kolada)

Särskilt boende (%)	2014	2015	2016	2017	2018
Liknande	3,8	4,2	4,0	4,2	3,9
Vadstena	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,9</b>	<b>5,3</b>
Östergötlands län	4,3	4,2	4,4	4,2	3,9
Riket					4,0

Tabell 5 (Källa: Kolada)

Jämförelsen av brukarnas medelålder indikerar att Vadstena har något lägre medelålder inom hemtjänsten och något högre inom särskilt boende jämfört med liknande kommuner, Östergötlands läns kommuner och riket. Av offentlig statistik framgår att:

- Vadstena kommun beviljar fler hemtjänststimmar per brukare och månad än Östergötlands läns kommuner, och något färre än liknande kommuner och riket.
- Medianvårdtid i särskilt boende (antal dagar) är betydligt högre i Vadstena än i liknande kommuner, i Östergötlands läns kommuner och riket.

*Individ- och familjeomsorgen (IFO)*

Enligt officiella uppgifter har kostnaderna för barn- och ungdomsvård samt missbrukarvård i Vadstena ökat och kostnaderna för ekonomiskt bistånd minskat mellan 2015 och 2018, se bild 6.

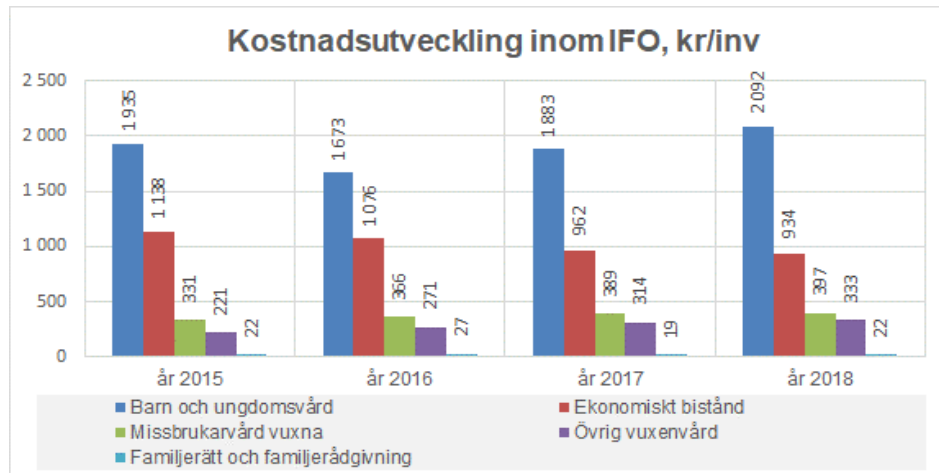


Bild 6 (Källa: Kolada)

Hur IFO- kostnaderna i Vadstena ligger i förhållande till riket, liknande kommuner och Östergötlands läns kommuner visas i bild 7. Av diagrammet framgår att Vadstena har lägre kostnader (kr/inv.) än liknande kommuner, Östergötlands läns kommuner och riket.

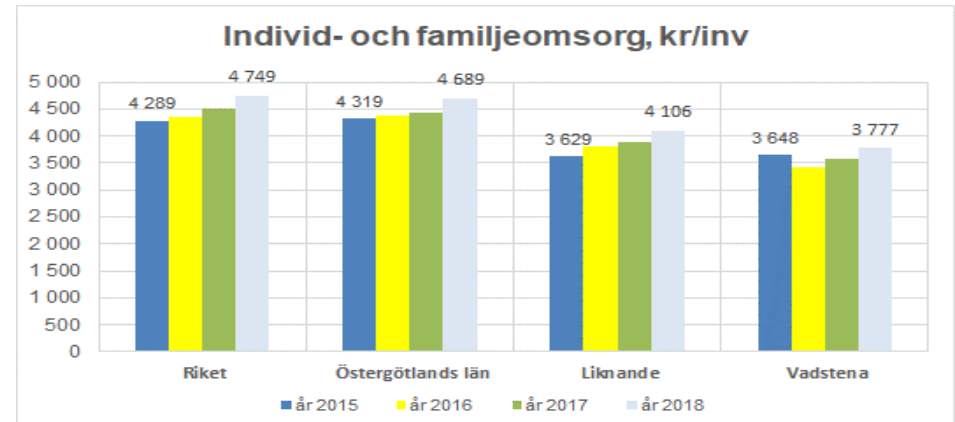


Bild 7 (Källa: Kolada)

*Funktionsomsorgen (inkl. LSS)*

Diagrammet i bild 8 visar att Vadstena har haft betydligt högre kostnad för funktionsnedsättning (inkl. LSS) jämfört med liknande kommuner, Östergötlands läns kommuner och riket, framförallt kostnader för LSS boenden, där Vadstena avviker väsentligt.

Genomgång av redovisad statistik avseende LSS insatser visar dock antal brukare med LSS insatser har minskat med mellan 2015 och 2018.

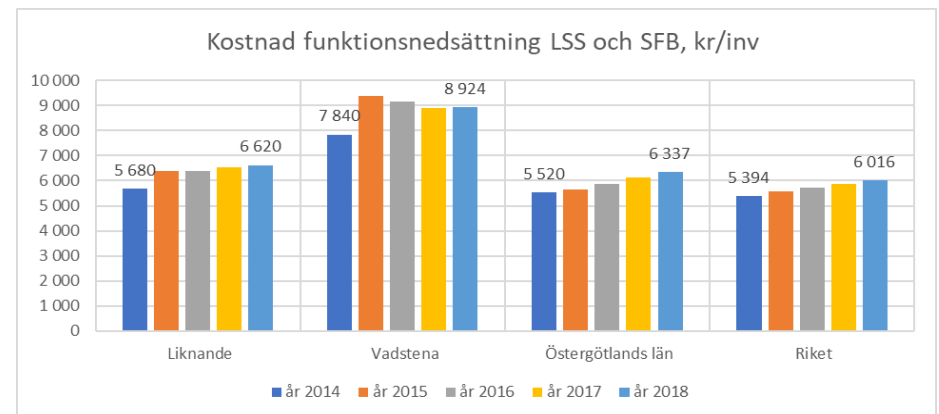


Bild 8 (Källa: Kolada)

### Nettokostnadsavvikelse

För att få en föreställning om nivån på den redovisade kostnaden jämfört med den som kan förväntas för socialnämndens verksamhet i Vadstena kommun kan en jämförelse göras med den strukturjusterade standardkostnaden (referenskostnaden).

Referenskostnaden ger en indikation på om en kommun har högre eller lägre kostnader än det som motiveras av den egna strukturen enligt det kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än förväntat.

Nettokostnadsavvikelsen uttryck i procent och i kronor för resp. verksamhet och totalt mellan 2015–2018 redovisas i tabell 4.

Verksamhet	år 2015	år 2016	år 2017	år 2018	Akkumulerad 2015–2018 (mnkr)
ÄO	-15,4% - 18,4 mnkr	-10,4 % - 12,5 mnkr	-7,9 % -9,8 mnkr	-4,4 % -5,6 mnkr	- 46,7 mnkr
IFO	23,2 % 4,7 mnkr	7,3 % 1,6 mnkr	8,3% 1,9 mnkr	9 % 2,1 mnkr	+ 10,4 mnkr
LSS	7,1 % 2,7 mnkr	7,9 % 2,9 mnkr	8,6 % 3,2 mnkr	7,3 % 2,8 mnkr	+ 11,6 mnkr
<b>per år</b>	<b>- 11 mnkr</b>	<b>-8 mnkr</b>	<b>-4,7 mnkr</b>	<b>-0,7 mnkr</b>	<b>-24 mnkr</b>

Tabell 6 (Källa: Kolada)

År 2018 hade Vadstena kommun nettokostnadsavvikelse för LSS (+9%) och IFO (+7,3 %), dvs de redovisade nettokostnader var högre än den beräknade referenskostnaden. Den ackumulerade (2015–2018) nettokostnadsavvikelsen för LSS och IFO uttryckt i kronor uppgår till +10,4 mnkr resp. +11,6 mnkr.

Vadstena kommun redovisar lägre nettokostnader inom ÄO än den beräknade referenskostnaden, framförallt 2015 och 2016 då avvikelsen var -15,4% resp. - 10,4%. För år 2018 gäller att nettokostnadsavvikelsen både för äldreomsorgen och socialnämnden totalt sett ligger nära sin referenskostnad.

### Bedömning

Efter genomgång av redovisade kostnader i kommunens räkenskapsammandrag konstaterar vi att socialnämndens totala kostnader ökade med drygt 22 mnkr (9 %) mellan 2015 – 2018. Kostnadsökningen hänförs framförallt till äldreomsorgen som ökade

med 22,9 mnkr (18%). Kostnaderna inom individ- och familjeomsorgen ökade med 1,4 mnkr (5%) och LSS-kostnaderna minskade med 2,2 mnkr.

SKR:s Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) används av kommuner som underlag vid beräkning av kostnadernas utveckling i fasta löner och priser. Förväntad kostnadsutveckling enligt PKV-indexet under perioden 2015–2018 uppgår till 7,9 %.

Nettokostnadsavvikelsen indikerar att socialnämnden har redovisat lägre kostnader än den beräknade referenskostnaden mellan 2015-2018. Nettokostnadsavvikelsen hänförs framförallt till äldreomsorgen. Samtidigt, noterar vi att den relativt stora negativa nettokostnadsavvikelsen inom socialnämnden krympt för varje år. År 2018 blev den -0,7 mnkr, alltså ganska nära referenskostnaden.

Officiell statistik visar att antal brukare inom äldreomsorgen har minskat med 5,6 % mellan 2015–2018. Ökningen inom särskilt boende och minskningen inom hemtjänsten avser bara brukare i åldern 80+ år. Baserat på ovanstående kan kostnadsökningen inom äldreomsorgen inte direkt kopplas till volymökning inom äldreomsorgen.

Genomgång av brukarundersökningar indikerar att kundnöjdheten inom äldreomsorgen har utvecklats till det bättre under de senaste åren och ligger på relativt hög nivå 2018. Om utveckling av kostnader och kundnöjdheten hänger ihop i Vadstena kommun kan vi inte uttala oss om (mer analys krävs).

### Fungerar uppföljning och kontroll av verksamhetens ekonomiska utveckling på ett tillfredsställande sätt?

#### Riktlinjer för ekonomiuppföljning och styrning

Av gällande styrsystem och ekonomistyrningsregler för Vadstena kommun framgår att varje nämnd utifrån av fullmäktige anvisade ekonomiska ramar och mål ska besluta om nämndspecifika åtaganden. Nämnderna ska genom verksamhetsplan och årsbudget bekräfta sitt åtagande gentemot kommunfullmäktige.

Av regler för anslag framgår att tilldelat anslag utgör yttersta restriktionen för verksamheten. Nämnden ska vid befarat anslagsöverskridande i första hand ska göra en omprioritering inom nämndens verksamhetsområde. Om detta inte är möjligt ska ärendet hänskjutas till kommunfullmäktige för ställningstagande om verksamheten ska upphöra eller nya resurser anvisas. Nämnden ska inhämta kommunfullmäktiges godkännande innan start av ny verksamhet som kan öka kommunens nettokostnader.

Riktlinjerna innehåller även beskrivningar som rör uppföljningen. Av uppföljningsprocessen framgår att varje nämnd ska ha en formaliserad rutin för uppföljning och återrapportering av beslut.

Följande avstämningstidpunkter tillämpas inom Vadstena kommun:

- Februari, mars, maj, juni, okt och december = *Förenklad budget- och verksamhetsuppföljning för samtliga nämnder och finansförvaltning lämnas månad efter till kommunstyrelsen.*
- April, augusti = *Fördjupad budget- och verksamhetsuppföljning för samtliga nämnder och finansförvaltningen lämnas till kommunstyrelsen för att tas upp i fullmäktige.*
- September = *Efter delårsrapporten förs en uppföljningsdialog med representanter från respektive parti, presidier och ledningsfunktioner.*

### **Uppföljning - Socialnämnden**

För kunna bedöma om socialnämnden haft en tillfredställande ekonomiuppföljning har vi gått igenom samtliga nämndssammanträden under 2019. Till och med november finns protokoll från 9 sammanträden. Protokoll från sammanträdet i november ej tillgängligt på kommunens hemsida.

#### *2019-01-30 (Sammanträde)*

Kommunekonomen redogör muntligt för socialnämndens bokslut 2018. Eftersom bokslutet inte är helt klart ännu presenteras inga direkta siffror. *SN tackar för informationen.*

Kommunekonomen informerar nämnden om att siffrorna som visar att socialnämndens ramar för 2019–2021 är väldigt strama. *SN tackar för informationen.*

Personalen vid individ- och familjeomsorgen lämnade 2018-05-28 in en skrivelse till socialnämnden där man uttryckte oro för att de anställda hamnat efter grannkommunerna i sin löneutveckling. *Beslut: SN ger socialchefen i uppdrag att vidta åtgärder för att löneutvecklingen för de anställda vid individ- och familjeomsorgen ska matcha genomsnittslönerna i grannkommunerna).*

#### *2019-03-20 (Sammanträde)*

Kommunekonomen redogör för socialnämndens bokslut 2018. SN redovisar ett överskott mot budget på 6,8 mnkr. Överskott är hänförligt till stadsbidrag från Migrationsverket. *SN tackar för informationen.*

Socialnämndens mål- och resursplan för 2019 presenteras. Planen innehåller även nettokostnader för verksamheter inom SN ansvarsområde. Nettokostnader för SN är 5,4 mnkr högre än den ekonomiska ramen KF har beslutat om för 2019.

*Beslut: Mål- och resursplan 2019–2021 för SN 2019 godkänns.*

#### *2019-04-24 (Sammanträde)*

Ekonomisk uppföljning mars 2019 för socialnämnden presenteras. Uppföljningen visar att helårsprognos utifrån mars månadsuppföljning på ett underskott mot budget om 2,8 mnkr. Budgeterade bufferten för nya placeringar har inte tagits med. *Beslut: Ekonomisk uppföljning mars 2019 för socialnämnden godkänns.*

Förslag på handlingsplan för äldreomsorgen 2019–2030 presenteras. Enligt handlingsplanen beräknas antal personer som är 75 år eller äldre att öka med ca 430 personer fram till 2030. *Beslut: Handlingsplan för äldreomsorgen 2019–2030 godkänns.*

#### *2019-05-22 (Sammanträde)*

Ekonomisk uppföljning april 2019 för socialnämnden presenteras. En helårsprognos visar ett underskott på cirka 5,7 mnkr för SN. Prognosen bygger på nu kända förutsättningar och beslut. *Beslut: SN godkänner ekonomisk uppföljning april 2019.*

#### *2019-06-19 (Sammanträde)*

Ekonomisk uppföljning maj 2019 för socialnämnden presenteras. En helårsprognos visar ett underskott på 5,4 mnkr för SN.

Till nämndens sammanträde har det kommit två protokollsutdrag med beslut från kommunstyrelsen som uppmanar socialnämnden att till den 4 september ta fram en redovisning av åtgärdsplan för att komma till rätta med den prognosticerade budgetavvikelse som nämnden visat på. Nämnden diskuterar under sammanträdet beslutet från kommunstyrelsen och bestämmer tillsammans hur de önskar svara på detta. *Beslut: SN godkänner ekonomisk uppföljning maj 2019.*

SN ger socialchef och förvaltningen i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan. Planen lämnas till KS till inför deras sammanträde 4 september.

#### *2019-09-18 (Sammanträde)*

Enhetschef för hemtjänsten, presenterar sin verksamhet. Enhetschefen informerar om hemtjänstens ekonomi samt hur framtiden ser ut och vad enheten tror att de kommer behöva fokusera på i framtiden.

Förvaltningens budget- och strategiplan 2020 presenteras. Beräkningar av kommunens framtida ekonomiska utveckling åren 2020 till 2022 visar att kostnadsutvecklingen måste dämpas, vilket resulterat i snävare ekonomiska ramar. Med anledning av den beräknade ekonomiska utvecklingen har nämnderna i uppdrag av kommunstyrelsen att genom effektiviseringar nå 3 % lägre kostnader år 2022.

För socialförvaltningens del innebär det 5,5 miljoner kr. Budget- och strategiplan 2020 innehåller 3 övergripande förslag på förändringar och åtgärder som kan krävas för att förvaltningen ska nå budget för år 2020 (besparing 5,6 mnkr). *Beslut: SN godkänner förvaltningens budgetförslag för 2020–2022.*

*2019-10-16 (Sammanträde)*

Delårsrapport 2019: Vid delårsbokslutet visar prognosen för helåret ett underskott på cirka 5,2 mnkr. *Beslut: SN godkänner delårsrapporten med helårsprognos 31 augusti.*

*2019-11-13 (Sammanträde)*

Protokoll från sammanträdet ej tillgänglig på kommunens hemsida. Av dagordningen till detta sammanträdet framgår att nämnden kommer att behandla ekonomisk uppföljning.

### **Uppföljning - Kommunstyrelse**

För kunna bedöma i vilken utsträckning KS har utövat sin uppsiktsplikt över övriga nämndernas ekonomi har vi även läst protokoll från KS sammanträden under 2019. Vid två tillfällen har KS behandlat ekonomiutvecklingen inom socialnämnden.

*2019-06-05 (Sammanträde)*

KS beslutar att uppdra socialnämnden att till KS sammanträde den 4 sept. inkomma med åtgärdsplan för att komma till rätta med sina prognostiserade budgetavvikelser 2019.

*2019-09-04 (Sammanträde)*

KS har tagit del av socialnämndens åtgärder för att nå ett nollresultat.

### **Uppföljning - Förvaltnings- och verksamhetsnivå**

Budgetansvariga har ett ansvar för både eget ansvarsområde och helheten. Ansvariga ska enligt rutinen informera sig om hela kommunens ekonomi och se vad man kan göra tillsammans. I rutiner anges också vilket roll ekonomiavdelning, förvaltningschefen samt budgetansvariga har i budget- och uppföljningsprocessen.

Av intervjuer framgår att ekonomiuppföljningen på förvaltnings- och verksamhetsnivå sker månadsvis. En gång per månad går socialchefen och förvaltningsekonomen inom ekonomin där de bland annat tittar på personalkostnader och placeringar.

I samband med uppföljningen jämförs budget mot utfall och en kontroll om allting är rätt bokfört görs. Eventuella avvikelser och åtgärder diskuteras. Diskussionerna leder dock inte till någon formell åtgärdsplan, utan resp. chef hanterar frågor inom sitt ansvarsområde. Uppföljningen i summerad form rapporteras av förvaltningsekonomen till nämnd varje månad. Nämnden får även löpande information kring förändring av personalstyrkan.

Verksamhetschefen IFO träffar regelbundet socialutskott och informerar politikerna om placeringskostnader, eftersom det är politikerna som fattar beslut kring t ex placeringar.

### **Bedömning**

Vi konstaterar att kommunfullmäktige har fastställt riktlinjer/principer avseende ekonomiuppföljning och styrning. Vi bedömer dock att dessa inte tydligt beskriver, vid hur stor avvikelse åtgärdsplan ska upprättas och verkställas.

Genomgång av samtliga tillgängliga protokoll från socialnämndens sammanträden under 2019 visar att nämnden under hela året fått löpande och i tillfredställande omfattning information om ekonomi och kostnadsutvecklingen inom nämndens verksamheter. De månatliga uppföljningsrapporterna innehöll budget, utfall, avvikelser med kommentarer och prognos per verksamhetsområde. Vi anser att nämndens uppföljningsrapporter i huvudsak är ändamålsenliga för att nämnden ska ha en bra bild av det ekonomiska läget inom sitt ansvarsområde.

Vi kan också konstatera att nämnden behandlat återkommande uppföljningsrapporter från socialförvaltningen. Vår bedömning är att socialnämnden i allt väsentligt fullföljt sitt åtagande när det gäller uppföljning av ekonomi och kostnaderna inom nämndens verksamheter. Även uppföljning på förvaltnings- och verksamhetsnivå bedömer vi som ändamålsenlig.

## Agerar nämnden aktivt och i enlighet med gällande riktlinjer i frågor som rör nämndens ekonomistyrning?

### Nämnds nivå

I både socialnämndens budget och mål- och resursplan för 2019 anges att socialnämndens nettokostnader för 2019 är högre än den ekonomiska ramen KF beslutat. Nämnden behövde under året få motsvarande ökade intäkter och/eller minskade kostnader för en budget i balans.

Vid januari-sammanträdet diskuterade nämnden den beslutade budgetramen och konstaterade att det kan bli svårt att hålla ramarna. Vid nästkommande sammanträde (*mars*) delgavs nämnden inget ekonomiskt utfall eller prognos för period jan-feb. Nämnden diskuterar tilldelad budgetram för 2019 och beslutar att tillskriva KS att ytterligare anpassningar till given budgetram inte kan uppfyllas. Inga åtgärder för att nå en ekonomi i balans presenteras.

Vid sammanträdet i april får nämnden ekonomisk uppföljning med prognos för helår som visar på ett underskott om 2,8 mnkr. Och i samband med maj-mötet får nämnden veta att nämndens prognoserade underskott ligger på 5,7 mnkr. Ingen åtgärdsplan har presenterats än.

KS ger socialnämnden i uppdrag att till 4 september presentera en åtgärdsplan för att nå budget i balans 2019. Mot bakgrund av ovanstående beslutade socialnämnden i juni att ge socialchefen i uppdrag att till 4 sept. ta fram en handlingsplan för budget i balans. Samtidigt passar nämnden på att återigen informera kommunstyrelsen om att nämnden har svårt att spara eftersom majoriteten av nämndens uppdrag är lagstyrda. Vidare, önskar nämnden en dialog kring ekonomin och besparingar med kommunstyrelsen. Inga åtgärder för nå en ekonomi i balans har presenterats.

I delårsrapporten 2019 uppges att socialförvaltningen har vidtagit åtgärder enligt den handlingsplan som tagits fram och därigenom lyckats dämpa kostnadsutvecklingen inom bland annat placeringar. Trots dessa åtgärder har underskottet totalt sett inte reducerats nämnvärt. Vi har dock inte tagit del av den åtgärdsplanen som socialförvaltningen hänvisar till delårsrapporten 2019.

Den 4 september presenterar socialnämnden åtgärdsplan för att nå budget i balans 2019 till kommunstyrelse. Enligt förslaget skulle föreslagna åtgärder dämpa budgetunderskottet med ca 1,6 mnkr för 2019.

Åtgärd	Effekt 2019
Hemmaplansalternativ och boendeformer	600 000 kr
Effektivare resursanvändning inom omsorgen om funktionsnedsatta	400 000 kr
Statsbidrag för förstärkning av äldreomsorgen	600 000 kr
<b>TOTALT</b>	<b>1 600 000 kr</b>

Vi konstaterar att föreslagna åtgärder inte räcker för att täcka det befarande underskottet och ytterligare åtgärder behöver vidtas. Nämnden beskriver att arbetet för att komma i balans fortsätter under hösten 2019 för att ge önskad effekt nästkommande år. Alla enhetschefer har i uppdrag att inom sitt ansvarsområde att hålla nere kostnader för att minimera underskottet, bl.a. genom att samordna och se över inköp.

Kommunstyrelsen tar del av socialnämndens åtgärdsplan. I sitt uttalande till socialnämnden betonas vikten av att socialnämnden verkställer åtgärder snarast samt uppmanar nämnden att strikt iakttä en ekonomisk hållning, för att minimera eventuella underskott under året 2019.

Vi har inte tagit del av någon information om de föreslagna åtgärderna har genomförts under 2019 eller inte. Det vi har fått information är att senaste prognos (dec) visar på underskott för 2019 som förfarande ligger på 5 mnkr.

Handlingsplan för äldreomsorgen 2019–2030 som antogs av SN i april 2019 beskriver de kommande utmaningar inom äldreomsorgen i Vadstena kommun, de politiska mål och prioriteringar samt hur dessa ska förverkligas. Planen beskriver inte konkret de ekonomiska utmaningarna och konsekvenserna, förutom att kommunen ska sträva efter att ligga i framkant vad gäller användandet och införandet av ny teknik, för att på så vis kunna ge bästa service och vara en effektiv organisation.

### Förvaltnings- och verksamhetsnivå

Enligt rutinen "Budget och ekonomi" ska budgetansvariga i samband med eventuell negativ avvikelse i prognosen analysera och förklara avvikelsen, kommunicera avvikelsen med förvaltningschefen samt upprätta åtgärdsplan och följa upp den.

I intervjuer framhåller chefer att verksamheterna hela tiden tittar vad på de kan spara in på, t ex ändra arbetssätt, jobba effektivare. Cheferna menar att verksamheterna måste bedrivas på ett rättssäkert sätt och en viss kvalitetsnivå, och därför kan de inte dra ner på personal.

I FO har under 2018 gjort besparingar med hemalösningar istället för att placera externt. För att kunna bedriva verksamhet på ett annat sätt utökades stödverksamhet (råd och stöd) med 2 socialpedagoger på prov under 2019. Kortsiktigt är detta en utökning av personalkostnaderna men verksamheten räknar med att detta i förlängningen ska leda till en besparing. Från 2018 fram tills mitten av 2019 räknar FO med att de totalt sparar 600 000 kr på 3 ärenden.

Inför 2019 har tjänstepersoner på förvaltningen upprättat en rapport där behoven inom resp. verksamhet har kartlagts. Enligt analysrapport skulle nämndens verksamheter behöva ytterligare 11 mnkr utöver preliminär budgetram för att klara sina uppdrag. Förvaltningen visste att de inte skulle få de 11 mnkr men hade hoppats på hälften av beloppet. I stället fick nämnden anpassningskrav på 5,4 mnkr. De intervjuade anser att det är svårt att dra ner på kostnaderna eftersom verksamheten är lagstyrd. Dessutom var många nya placeringar på väg in, mer än vad förvaltningen har räknat med.

## **Bedömning**

Vår bedömning är att socialnämnden inte fullföljt sitt åtagande enligt interna riktlinjer som säger att nämnden har ansvar att vid befarad eller konstaterad negativ avvikelse upprätta en handlingsplan med redovisning av gjorda och planerade åtgärder för att åstadkomma en budget i balans, samt konsekvensbeskrivningar till följd av detta senast två månader efter att underskottet blivit känt.

Vi konstaterar att socialnämnden trots kännedom om budgetunderskott redan i början av 2019 inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med prognostiserat budgetunderskott. Trots att underskottet var känt för nämnden redan i januari 2019 har ingen åtgärdsplan upprättats, förrän i september 2019. Detta efter att KS uppmärksammande den ekonomiska utvecklingen inom socialnämnden och gav nämnden i uppdrag att presentera en åtgärdsplan för att komma till rätta med den prognostiserade budgetavvikelsen 2019 till kommunstyrelse senast 4 sept.

Socialförvaltningen presenterade åtgärdsplan till kommunstyrelsen i september. Enligt planen skulle de föreslagna åtgärderna ha en kostnadsdämpande effekt på 1,6 mnkr

under 2019. Kommunstyrelsen tog del av åtgärdsplanen, men inga ytterligare åtgärder efterfrågades från socialnämnden förutom att KS uppmanar SN att verkställa föreslagna åtgärder snarast samt att iakttä en strikt ekonomisk hållning, för att minimera eventuella underskott under året 2019. Vi noterar att kommunstyrelse dock inte agerat tillräckligt.

Vi kan också notera att i delårsrapporten anges att socialförvaltningen vidtagit åtgärder enligt den handlingsplan som tagits fram (*vi har dock inte tagit del av någon handlingsplan och vi har inte hittat något beslut om den i nämndens protokoll för 2019*) och därigenom lyckats dämpa kostnadsutvecklingen inom bland annat placeringar. Trots dessa åtgärder har underskottet totalt sett inte reducerats nämnvärt. Prognoserat underskott är på samma nivå som tidigare.

Vi finner det något anmärkningsvärt att nämnden vid två tillfällen (mars och juni) tillskrev KS att ytterligare anpassningar till given budgetram inte kan uppfyllas. Nämnden framför att större delen av verksamheterna är lagstyrda och ytterligare besparingar innebär risk att lagstiftningen inte efterlevs och kvaliteten försämras. Vi påminner nämnden att KF är det högst beslutande organet och utgångspunkten bör alltid vara att KF beslut respekteras och följs tills KF fattar nytt beslut i frågan.

Vår uppfattning är att socialnämnden måste utgå från tilldelad budgetram och tillgängliga ekonomiska förutsättningar vid framtagande av ambitionsnivåer inom nämndens verksamheter. Vid befarat eller konstaterat budgetunderskott har socialnämnden att pröva konsekvensen av exempelvis lägre personaltäthet eller andra åtgärder. I många fall krävs större förändringar och prioriteringar. Om nämnden efter en sådan prövning bedömer att de inte kan fatta beslut om erforderliga åtgärder, har nämnden att hänskjuta ärendet till kommunfullmäktige där konsekvenserna beskrivs och där eventuella tilläggsanslag äskas.

Vår bestämda uppfattning är att det är möjligt uppnå rätt kvalitet och efterleva lagstiftning samt tillfredställande arbetsmiljö på ett kostnadseffektivt sätt. För detta krävs dock oftast organisatoriska och strukturella förändringar, effektivt arbetssätt samt fungerade ledarskap/styrning.

## **Finns tillräckliga förutsättningar för effektiv ekonomistyrning?**

För att få indikationer på hur ekonomistyrningen fungerar inom socialnämnden i Vadstena kommun, enligt de som har budget- och verksamhetsansvar, dvs. verksamhets- och enhetschefer har vi genomfört en webbaserad enkät (samt intervjuat

ett antal utvalda chefer. Deltagare i enkäten hade också möjlighet att fritt kommentera olika frågeställningar. Sammanställning av enkätsvar och deltagarnas kommentarer finns i Bilaga A resp. B. Nedan redogörs för sammanställning av enkätsvar och kommentarer samt iakttagelser som framkommit i samband med intervjuer per kontrollområde.

### **Verksamhetsmål**

Uppdrag och mål för socialnämndens verksamheter regleras till stor del genom olika lagar, såsom SoL och LSS. Socialnämndens verksamhet styrs av ett antal lagstiftningar. Lagarna (SoL, LSS och LVU) anger vilka skyldigheter kommunerna har utan att fastställa individens rättigheter, vilket medger tolkningsutrymme för kommuner och domstolar.

Individens rättigheter till olika typer av stöd framgår istället av mer specifika lagtexter såsom LSS. Regeringen förtydligar i SOU 2005:34 att socialtjänstlagen är utformad som en målinriktad ramlag, vilket innebär att den styr verksamheten genom mål och delmål samtidigt som detaljregleringar undviks i så stor utsträckning som möjligt.

Utöver den som anges i lagstiftningen har socialnämnden även beslutat om fem nämndspecifika mål med tillhörande åtaganden och aktiviteter, se bilaga 1 och Mål- och resursplan för 2019–2021.

Av intervjuerna framgick att förslag på målen i Mål- och resursplan 2019–2021 har tagits fram av socialförvaltningens ledningsgrupp (förvaltningschef och chefer i ledningsgruppen), förslaget har senare antagits av nämnden. Detta gör att verksamhetsmålen är tydligare 2019 än tidigare år. Däremot är det fortfarande otydligt hur fastställda mål ska mätas och följas upp. Tjänstepersoner har efterfrågat hur målen ska följas upp men inte fått svar. Det förefaller också som att olika enheter/verksamheter arbetar olika med målsättning och målnedbrytning av nämndmål.

När det gäller kvalitetsmål för nämndens verksamhet går bedömningarna isär, vissa av de intervjuade anser att det är tydligt vilken kvalitet som ska levereras, medan andra bedömer att det inte så tydligt från nämnden. Kvaliteten inom äldreomsorgen är mycket bra enligt statistik och enhetscheferna har inte fått några signaler från politiken om att de bör sänka kvaliteten.

Vadstena kommun arbetar även med värdighetsgarantier.

De intervjuade tycker att fler riktlinjer som ett stöd i arbetet behöver tas fram. Förvaltningen arbetar dock med införande av ett ledningssystem. Ledningssystemet kan enligt de intervjuade innebära en ökad kvalitet men också tydligare riktlinjer.

Av webenkätsvaren framgår att 50 % tycker att det stämmer bra och 50 % mycket bra att det förutom budget finns tydligt fastställda mål. Över 75% upplever att de har god kännedom om styrdokumentet som reglerar verksamheten.

### **Ansvarsfördelning (kopplat till ekonomistyrning)**

Socialnämnden antog en delegationsordning 2019-05-22. Av delegationsordningen framgår att socialchefen har delegation att ta beslut om omfördelning av budgetanslag inom socialnämndens budgetram.

För att få en gemensam bild av vad budgetansvaret innebär i praktiken har rutinen "Budget och ekonomi" upprättats av ekonomiavdelningen (ej antagen av nämnd eller KF). Enligt rutinen innebär budgetansvar i Vadstena kommun fullt ansvar för sin budget i såväl planerings- som uppföljningsprocessen. Budgetansvariga har ansvar för både eget ansvarsområde och helheten. De ska enligt rutinen informera sig om hela kommunens ekonomi och vad man kan göra tillsammans. I rutinerna framgår vilken roll ekonomiavdelning, förvaltningschef samt budgetansvariga har i budget- och uppföljningsprocessen.

Trots ovanstående rutiner råder det olika åsikter om tydligheten i ansvaret och tillhörande arbetsuppgifter bland de intervjuade. En intervjuad menar att det behövs tas fram fler riktlinjer som ett stöd i arbetet. En annan anser att det behövs mer kunskap om vad rollen som budgetansvarig innebär, såsom vilket ansvar man har och vilka beslut man ska fatta. Andra tycker att uppdraget och arbetsuppgifterna är tydliga.

En budgetansvarig anser att den saknar befogenhet för att påverka sina kostnader och intäkter på ett tillfredsställande sätt och bedömer att det kan vara svårt att styra verksamheten mot uppsatta verksamhetsmål med givna budgetramar om hen saknar tydliga och tillräckliga befogenheter, framförallt kan det vara svårt att agera tillfredsställande vid eventuella avvikelser.

I intervjuerna beskrivs att socialchefen är ytterst ansvarig för budget och resultat.



## **Budgetprocessen**

Budgetprocessen i Vadstena kommun startar 13 månader (December) före budgetåret med en gemensam dag dit ledamöter i kommunstyrelsen, nämndordförande, samtliga chefer, ekonomer, utredare, med flera kallas. Mötet innehåller bland annat en nulägesanalys, omvärldsanalys och en presentation av de gemensamma planeringsförutsättningarna.

I december lämnas anvisningar inför budgetarbetet. Ramarna meddelas respektive nämnd utifrån det kommunfullmäktige fastställt i november. Ramarna ska justeras med de faktorer som kommunfullmäktige beslutat om i Allmänna regler. Senast den 15 april ska alla nämnder ha fattat beslut om sitt förslag till budget för en treårsperiod.

Augusti/September fattar kommunfullmäktige beslut om budget och årsplan och nämnderna startar sitt arbete med att arbeta fram en verksamhetsplan och budget utifrån kommunfullmäktiges beslut. I november fattar kommunfullmäktige slutligt beslut om budget.

Utgångspunkten i resursfördelningsmodellen är innevarande årsbudget beslutad av kommunfullmäktige. Därefter görs justeringar med anledning av förändringar i statsbidragen, beräknade priser och inflationsjustering, demografiutveckling, politiska prioriteringar samt förändringar av driftkostnader pga. nya investeringar.

Av intervjuer framgår dock att budgetprocessen i dagsläget är under framtagande och revidering. Intervjuade beskriver att det varit rörigt de senaste åren när olika datum och system har testats. Det finns en tidsplan som bedöms av de intervjuade som rimlig men ingen beskrivning över hur budgetprocessen ska gå till.

Av webbenkäten framgår att varannan budgetansvarig upplever att de inte är delaktiga i budgetprocessen. En respondent anser att budgetramen bör sättas efter grunduppdragets kostnader. Något färre, 37,5 %, upplever brister i budgetprocessens tidsplan.

Enligt de ansvariga är kommunen framme vid att förändra budgetprocessen utifrån tillitsbaserad styrning och ledning, varpå ekonomiska styrprinciper kommer att antas årligen igen.

## **Administrativa och IT-stöd**

Det finns ett flertal olika IT-system med olika funktioner i socialförvaltningen. Ett ledningssystem tas fram i dagsläget. Ledningssystemet kan innebära en utökad kvalitet och tydligare riktlinjer. Intervjuade uppger att de har ett bra samarbete och regelbunden, månatlig kontakt med ekonom. Mötena med ekonomen kan bl.a. resultera i analyser, jämförelser och diskussion av åtgärder. Vid behov får enhetscheferna även stöd från förvaltningschefen. Av webbenkätsvaren framgår att majoriteten svarar "stämmer bra" eller "stämmer mycket bra" på påståendena. 50 % tycker emellertid inte att IT-stödet vid budget, uppföljning och prognos fungerar bra.

Budgetansvariga har nära samarbete med förvaltningsekonom som de träffar varje månad för att diskutera ekonomin och ev. avvikelser. De intervjuade upplever dock att de inte får tillräckligt stöd från nämnden vid framförallt svårare beslut, t ex i samband med åtgärdsprogram. Chefer önskar att besluten kommer från nämnden, t ex om något ska läggas ned.

## **Kompetens (kopplat till ekonomi och ekonomistyrning)**

Av webbenkätsvaren framgår att samtliga budgetansvariga anser att de har tillräckliga kunskaper för att på ett säkert och effektivt sätt kunna utföra de uppgifter de ansvarar för rörande budget, uppföljning och prognos. Vid behov av utbildning för att höja den egna kompetensen upplever 75 % att det är enkelt att få behovet tillgodosett medan 25 % svarat "vet ej eller ej tillämpligt".

Vid intervjuerna framkom att det saknas bra introduktion för nya budgetansvariga. Det innebar att ansvaret blir otydligt i början och att det är svårt att hitta dokument.

## **Bedömning**

Vår bedömning är att socialnämnden inte fullt ut säkerställt nödvändiga förutsättningar för budget- och resultatansvariga för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning. Vår bedömning baseras på de iakttagelser som framkommit i samband med dokumentanalyser, intervjuer med tjänstepersoner samt webbenkäten;

- Socialnämndens nämndspecifika mål beskriver inriktning och strategier snarare än det resultat och värde som verksamheterna förväntas leverera. Exempel på detta är

”Bidra till god kvalitet och effektivitet”. Nämndmålen är nedbrutna i åtaganden och aktiviteter, som beskriver vad och hur verksamheterna ska göra och inte vad som ska åstadkommas. Med tanke på ovanstående är vår bedömning att målen avseende både prestation och kvalitet som verksamheterna arbetar mot är otydliga och oklara. Detta försvårar ekonomistyrningen för budget- och resultatansvariga. Dels för att det är svårt att bedöma vad politiken förväntar sig att respektive verksamhet ska leverera (kvalitet/prestation) med de tilldelade ekonomiska resurser, det är svårt att veta om målen har uppnåtts eller ej. Upplevelsen om mål och ambitioner är tydliga varierar mellan de intervjuade. Vissa menar att det är tydligt vilket kvalité som hens verksamhet ska leverera, medan andra upplever mål och ambitioner som otydliga.

- Delegationsordning samt rutinen ”Budget och ekonomi” tydliggör i allt väsentligt det ekonomiska ansvaret för både eget ansvarsområde och helheten för förvaltningschefen, enhetschefen och förvaltningsekonomen. Det är dock otydligt vid hur stor avvikelse åtgärdsplan ska upprättas och verkställas. Några budgetansvariga upplever att de saknar befogenheter att påverka kostnader och intäkter inom sitt ansvarsområde på ett tillfredsställande sätt och därför har svårt att styra verksamheten mot uppsatta mål inom budgetramarna.
- Gällande (2019) budgetprocess är i allt väsentligt tydliggjord och dokumenterad (årshjul). Under de senaste åren har det gjorts några ändringar av processen. Enligt de budgetansvariga har detta gjort processen lite rörig eftersom olika datum och system testats. Av enkäten framgår att drygt hälften av budgetansvariga inte är delaktiga i budgetprocessen och 37,5 % av enhetscheferna upplever brister i budgetprocessens tidsplan. Vi noterar att de ekonomiska styrprinciperna från det tidigare styrsystemet (2012) tillämpats även under 2019. Styrprinciperna har inte varit formellt antagna sedan kommunens förra styrsystem upphävdes november 2016.
- Ledningssystemet som håller på att implementeras inom socialförvaltningen kommer troligtvis leda till mer strukturerad verksamhets- och kvalitetsstyrning. Enkätsvaren indikerar att enhetscheferna är inte helt nöjda med hur IT-stödet vid budget, uppföljning och prognos. Däremot upplevs samarbetet mellan förvaltningsekonomen och resultatansvariga fungera bra. Flera enhetschefer önskar mer stöd från politiken vid svårare beslut, t ex i samband med åtgärdsprogram.
- Granskningen visar att det saknas systematik för hur nya budgetansvariga (förvaltningschefen och enhetschefer) ska introduceras i arbetet, inte minst gällande

ansvar för ekonomi och ekonomistyrning. Dock anser (enligt enkätsvaren) de flesta budgetansvariga att de har tillräckliga kunskaper för att på ett effektivt sätt arbeta med budget, uppföljning och prognos.

# Bilagor

## Bilaga 1 – Nämnds specifika mål

Nämnds specifikt mål	Åtaganden	Aktivitet
Skapa boendeformer utifrån individens behov	Kartlägga framtida behov av bostäder	-Delaktiga i utformning av boende
Bidra till engagerat och hållbart miljöarbete	Hushålla med resurser	-Källsortering -Minska användningen av plastprodukter -Miljöbilar -Samordna beställningar för att minska transporter
Bidra till god folkhälsa	Personcentrerat förhållningssätt	-IBIC/BBIC -Öka målgruppens delaktighet -Anhörigstöd -Mångfald & jämställdhet -Öka möjlighet till social samvaro
Bidra till god kvalitet och effektivitet	Införande av välfärdsteknik Bemanna efter behov Samverka Kvalitetssäkra verksamheter	-Nattkamera -GPS larm -E-signering -Taligenkänning -Skypemöte -Resursfördelning -Verksamhetsöverskridande -Implementera kvalitetsledningssystem
Bidra till god personalförsörjning	Attraktiv arbetsgivare	-Heltid som norm -Kompetensutveckling -God arbetsmiljö -Löneutveckling -Integration

Bilaga 2 – Påståenden och resultat av enkätsvar

Område	Påstående	Stämmer mycket dåligt	Stämmer dåligt	Stämmer bra	Stämmer mycket bra	Vet ej/ Ej tillämpligt
<b>MÅL och STYRANDE DOKUMENT</b>	1. Jag har god kännedom om de styrdokument (t ex verksamhetsplaner, personalpolicy) som reglerar min verksamhet.	0 %	0 %	25 %	75 %	0 %
	2. Förutom budget finns det också tydliga mål fastställda för min verksamhet.	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %
<b>ANSVAR &amp; BEFOGENHETER</b>	3. Jag har befogenhet att i rimlig omfattning påverka mina kostnader och intäkter.	0 %	12,5 %	62,5 %	25 %	0 %
	4. Det är för mig tydligt vilka intäkter och kostnader jag ansvarar för.	0 %	0 %	37,5 %	62,5 %	0 %
<b>BUDGET-PROCESSEN</b>	5. Tidsplanen för budgetarbetet är väl avvägd så att budgetprocessen blir effektiv och medger tid för analys och förankring i verksamheten.	0 %	37,5 %	62,5 %	0 %	0 %
	6. Jag är delaktig i budgetprocessen och kan påverka min budget i rimlig omfattning så att budgeten blir genomarbetad och verklighetsförankrad.	0 %	50 %	25 %	25 %	0 %
<b>UPPFÖLJNING OCH KONTROLL</b>	7. Jag har god kunskap om hur vi ligger till avseende ekonomi och verksamhetsresultat (leverans/kvalitet/effekter) i förhållande till motsvarande verksamheter i andra jämförbara kommuner.	0 %	37,5 %	25 %	37,5 %	0 %
	8. Jag kan enkelt kontrollera och analysera kostnader (t ex personalkostnader).	0 %	25 %	37,5 %	37,5 %	0 %
	9. Jag får aktuell och tydlig information om den ekonomiska utvecklingen inom mitt ansvarsområde så att jag kan styra och följa upp min verksamhet på ett bra sätt.	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %
	10. Jag upplever att jag har god kontroll över in verksamhets resultat (produktion, kvalitet effekter).	0 %	12,5 %	50 %	37,5 %	0 %
<b>LEDNING och STYRNING</b>	11. Jag upplever att jag har god kontroll över min verksamhets ekonomi.	0 %	12,5 %	50 %	37,5 %	0 %
	12. Vår organisation kännetecknas av ett positivt förändringsklimat där goda idéer snabbt leder till åtgärder.	0 %	25 %	50 %	25 %	0 %
	13. Jag förväntas hålla min budget och om jag inte gör det vet jag att min chef kommer att kräva snabba och konkreta besparingsåtgärder.	0 %	12,5 %	67,5 %	25 %	0 %
	14. Jag har en öppen och konstruktiv dialog kring budget och den ekonomiska utvecklingen med min närmaste chef.	0 %	12,5 %	25 %	62,5 %	0 %
	15. När jag rapporterar avvikelser får jag relevant återkoppling (t ex beröm, kritik, krav på åtgärder).	0 %	25 %	25 %	37,5 %	12,5 %

	16. Vid konflikt mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål (budget) är det de ekonomiska målen som prioriteras.	12,5 %	25 %	62,5 %	0 %	0 %
	17. De styrdokument som reglerar min verksamhet används vid styrning av min verksamhet.	0 %	12,5 %	62,5 %	25 %	0 %
	18. De mål som är fastställda för min verksamhet följs upp regelbundet av överordnad chef eller nämnd.	0 %	12,5 %	75 %	12,5 %	0 %
	19. De fastställda verksamhetsmål som finns för min verksamhet är möjliga att uppnå med de resurser som jag disponerar.	0 %	12,5 %	75 %	12,5 %	0 %
<b>RUTINER KRUNG STÖD och INFORMATIO N</b>	20. Vid behov erhåller jag enkelt tillräckligt och kompetent stöd i frågor rörande budget, uppföljning och prognos.	0 %	12,5 %	12,5 %	75 %	0 %
	21. Den tidsåtgång jag lägger ner på budget, uppföljning och bokslut är rimlig för den verksamhet jag bedriver.	0 %	12,5 %	67,5 %	25 %	0 %
	22. Om jag vill lämna förslag på förbättringar avseende mitt IT-stöd och rutiner är det tydligt för mig vart jag vänder mig.	12,5 %	0 %	50 %	37,5 %	0 %
	23. Jag upplever att kommunens/förvaltningens rutiner och anvisningar avseende uppföljning och prognos är bra.	0 %	25 %	62,5 %	12,5 %	0 %
	24. Jag upplever att IT-stöd jag har för budget, uppföljning och prognos är bra.	12,5 %	37,5 %	50 %	0 %	0 %
	25. Den ekonomiinformation jag får är tillförlitlig.	0 %	0 %	37,5 %	62,5 %	0 %
<b>KOMPETENS</b>	26. Om jag ser ett behov av utbildning för att höja min kompetens rörande ekonomi upplever jag att det är enkelt för mig att få detta tillgodosett.	0 %	0 %	37,5 %	37,5 %	25 %
	27. Jag har tillräckliga kunskaper för att på ett säkert och effektivt sätt kunna utföra de uppgifter jag ansvarar för rörande budget (ekonomi), uppföljning och prognos.	0 %	0 %	50 %	50 %	0 %

## Bilaga 3 – Kommentarer i samband med enkäter

OBS! nedanstående material är helt oredigerat

### Område: Mål och styrande dokument

- ✓ Ang målen så kan min verksamhet i huvudsak bidra till måluppfyllelse på olika sätt inom ramen för min budget, vissa undantag fnns dock. Ang styr och policy dokument så skapas en analysrapport varje år av tjänstemannen där vi beskriver vår verksamhet och vilka behov vi ser framåt. Pga begränsad ekonom är min upplevelse att väldigt lite av innehåller i den rapporten beaktas av politiker. Men de små medel vi tilldelas (budget) upplever jag att vi är i ett läge där verksamheten inte längre utvecklas utan bara förvaltas.
- ✓ Har varit otydligt gällande mallar för mål och resursplan.
- ✓ Jag har satt upp egna mål för min verksamhet utifrån Mål och resursplan som socialnämnden antagit.

### Område: Budgetprocessen

- ✓ Är delaktig kan påverka inom tilldelad ram.
- ✓ Budgetram bör sättas efter grunduppdragets kostnader.

### Område: Uppföljning och kontroll

- ✓ Saknar nyckeltal att enkelt följa, tex sjukfrånvaro, rehab ärenden .

### Område: Ledning och styrning

- ✓ Har varit si och så med att följa upp målen av överordnande men har blivit bättre sista året. Finns väldigt lite utrymme i budget för att utveckla. De ekonomiska målen prioriteras oftast men inte till vilket pris som helst, vi måste också kunna leverera kvalitet, ex ingen skall behöva dö ensam. Otroligt mycket dödsfall på min enhet under våren vilket har genererat kostnader utanför budgetram. Öppen konstruktiv dialog hålls sällan med min chef men regelbundet med förvaltningens ekonom.

- ✓ Nämnden är intresserad att följa mål satta för verksamheterna.

### Område: Rutiner kring stöd och information

- ✓ Har bett om stöd för att ta fram bättre uppföljningsrapporter vilket jag har fått stöd i, arbete pågår.
- ✓ IT stöd gällande personalkostnader saknas. Jag har hitintills haft gott stöd i ekonom som varit anställd länge och kan förvaltningens ekonomi utan och innan. Ny ekonom from 1 mars, kommer att bli bra men det tar tid innan vi arbetat ihop oss. Jag själv är också relativt ny i min roll.

### Område: Kompetens

- ✓ Jag är dålig på siffror men är duktig på att hålla i min budget i det dagliga arbetet.
- ✓ Ansvarsområdet är stort, jag får god information från ekonom. Om jag inte förstår är hon bra på att förklara.

### Dina förtydligande, kommentarer, reflektioner och/eller synpunkter gällande hela budgetarbete och ekonomistyrning i Vadstena kommunen och inom ditt ansvarsområden.

- ✓ Stor budget poster så som tex övriga kostnader bör brytas ner ytterligare i uppföljningslistorna, en synpunkt jag sen länge fört fram och nu äntligen jobbar man med frågan. Intäkts bort fall så som betalda fakturor från kund/brukare kommer inte in till förvaltningen när fakturorna betalas utan in i fnansen, detta bör ses över.
- ✓ Som ny är det svårt att hänga med i alla turer. Saknar introduktion gällande övergripande ekonomi.
- ✓ Jag är ganska ny på min post, men känner att jag har det stöd jag behöver för att utveckla min kompetens i att hantera min verksamhet gentemot den budget jag har.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.