



# Granskningsrapport

Granskning av socialnämndens ekonomistyrning och åtgärder för  
att nå en budget i balans

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2018-04-10

Antal sidor 24



Trelleborgs kommun  
Granskningsrapport  
KPMG AB  
2018-04-10

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Förvaltningens organisation	5
3.2	Styrmodell och budget 2017	5
3.3	Resursfördelning	7
3.4	Biståndsbedömning	8
3.5	Åtgärdsförslag för budget i balans	9
3.6	Socialnämndens kostnadsnivå	11
3.7	Nämndens uppföljning av ekonomi	17
3.8	Kommunikation och intern uppföljning	18
3.9	Kommunstyrelsens uppsikt	18
4	Slutsats och rekommendationer	19
4.1	Svar på revisionsfrågorna	20
4.2	Rekommendationer	22

## 1 Sammanfattning

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämnden ekonomistyrning och åtgärder för att nå en budget i balans. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Socialnämnden har under flera år dragits med stora budgetöverskridanden. Utifrån vår granskning kan vi inte verifiera att detta beror på *generellt* hög kostnadsnivå i verksamheterna. Förvaltningen har de senaste åren presenterat en rad förslag till åtgärder som skulle kunna eliminera en del av underskotten. Många av förslagen har fått avslag i nämnden och i de fall de godkänkts av nämnden har kommunstyrelsen avslagit åtgärderna. Vi bedömer att det befolkningsbaserade resursfördelningssystem som kommunen använder inte är ändamålsenligt då det dels inte tar hänsyn till faktiska befolkningsförändringar och inte heller till förändringar i lagstiftning och ändrade behov till följd av förändring och utveckling i samhället.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att socialnämnden inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning, uppföljning och kostnadskontroll och att nämnden inte vidtagit erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans.

Mot bakgrund av vår granskning gör vi följande rekommendationer:

- Socialnämnden behöver förbättra dialogen i budgetprocessen för att säkerställa att budgetberedning och nämnd har samma bild av verkligheten och att en realistisk budget presenteras för fullmäktige.
- Socialnämnden behöver vidta kraftfullare åtgärder för att uppnå fullmäktiges mål och därigenom en ekonomi i balans.
- Socialnämnden måste tillse att åtgärdsplaner fastställs inom angivna tidsplaner och att planerna motsvarar prognostiserade underskott.
- Socialnämndens ekonomiska uppföljning behöver förbättras och bli mer detaljrik. Uppföljningen behöver kompletteras med prognos per verksamhetsområde och med kompletterad analys kring orsak till kostnadsutfallet och med förslag på åtgärder.
- Socialnämndens uppföljning kan stärkas med att t.ex. innehålla nyckeltal som beskriver kostnader per brukare istället för per invånare.
- Socialnämnden behöver stärka ekonomistödet till första linjens chefer i syfte att öka förutsättningar till kostnadskontroll och uppföljning.
- Socialnämnden bör se över nuvarande riktlinjer för biståndsbedömning för att säkerställa effektivitet.

Efter genomförd kartläggning av socialnämndens verksamhetsområden med särskilt fokus på särskilt boende, korttidsvård samt kostnader för barn/unga på HVB, lämnar vi följande rekommendationer som nämnden bör fokusera på i sitt fortsatta effektiviseringsarbete:

- Socialnämnden bör arbeta för att metodutveckla mottagandet och samverkan vid utskrivningsklara brukare från slutenvård.

- Socialnämnden bör långsiktigt planera platser för särskilt boende för att undvika att hamna i en situation där dyra alternativ såsom korttidsvård måste användas i högre utsträckning.
- Socialnämnden bör mäta nyttjandegraden inom hemvården för att skapa underlag för fortsatt effektivisering av verksamheten.
- Socialnämnden behöver analysera bakgrunden till kostnadsökningen för placeringar av barn och unga på HVB på individnivå för att kunna fatta beslut om åtgärder såsom metodutveckling för att på sikt minska insatsen i HVB.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämndens ekonomistyrning och åtgärder för att nå en budget i balans. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Socialnämnden har under de senaste åren redovisat stora underskott i förhållande till budget. Prognosen för 2017 visar att nämnden fortsatt går med underskott (prognosen är -40,3 mnkr för helåret). I delårsrapporten kommenterade revisorerna avvikelserna och konstaterade att socialnämnden inte presenterat någon åtgärdsplan till Delårsrapport 2 trots fullmäktiges beslut därom. I revisionsberättelsen 2016 kommenterade revisorerna socialnämndens negativa avvikelse och gjorde bedömningen att den bristande budgetföljsamheten var oroväckande och indikerar på strukturella problem avseende verksamhet, styrning, ledning och kontroll.

Enligt uppgift från förvaltningen i samband med revisionens årliga dialogmöte med socialnämnden, framkommer att Trelleborgs kommun bedriver verksamheter i nivå eller under snittet för riket och jämförbara kommuner. Det kan dock konstateras att andra kommuner har lägre kostnader inom vissa områden, vilket föranleder frågor kring huruvida socialnämndens verksamheter bedrivs kostnadseffektivt eller om ytterligare kostnadsbesparingar kan göras för att därigenom nå en budget i balans. De verksamheter som enligt Kolada har en högre kostnad per invånare är särskilt boende, korttid samt barn/unga på HVB.

Kommunfullmäktige beslutade 2017-10-16 "att uppdra till socialnämnden att genomlysade de verksamheter som påvisar högre kostnader, kr per invånare, än rikssnittet och återkomma med förslag på verksamhet med en kostnadsnivå, kr per invånare, max i nivå med rikssnittet samt återkomma med rapport i april 2018".

Socialförvaltningen har i sin efterföljande analys kunnat konstatera att förvaltningen inte äger rådighet över hela kostnadsbilden. Detta eftersom den totala kostnadsbilden beror på flera faktorer, dels OH-kostnader inom kommunen dels externa omständigheter. En övergripande granskning av den totala kostnadsnivån behöver därmed tas i beaktande för att kunna ge förutsättningar för förslag på verksamhet med en kostnadsnivå i nivå med rikssnittet.

Med anledning av ovan har Trelleborgs kommuns revisorer i sin riskanalys bedömt det som viktigt att granska socialnämndens ekonomistyrning, orsaker till nämndens återkommande underskott och vilka åtgärder som vidtas för att nå en budget i balans.

## 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning, uppföljning och kostnadskontroll och om nämnden vidtar erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- Hur upplever nämnden att dialogen med budgetberedningen fungerar? Bedöms tilldelade resurser vara rimliga i förhållande till nämndens volymer och verksamhetsområden?
- Hur har kostnadsnivån utvecklats och inom vilka områden? Finns analys kring orsak till kostnadsutvecklingen?
- Finns en ändamålsenlig resursfördelning för de olika verksamheterna inom förvaltningen?
- På vilket sätt och med vilken periodicitet sker ekonomisk uppföljning och årsprognos?
- Finns tydliga riktlinjer och rutiner för biståndsbedömningen?
- Finns ändamålsenlig kompetens/resurser inom nämnden för att säkerställa en fungerande kommunikation och rapportering mellan olika nivåer i organisationen med fokus på ekonomistyrning och uppföljning?
- Finns en tydlig analys samt ledning och styrning (politisk- respektive tjänstemannaledning) som kommunicerar ut krav på besparingar och åtgärder?
- Har nämnden tagit fram förslag och beslutat om åtgärder för att nå en budget i balans?

Tillhörande granskningen kommer en *kartläggning* av socialnämndens verksamhetsområden, där kommunen enligt Kolada har en högre kostnad per invånare, genomförts med hjälp av jämförelsestatistik. Dessa verksamheter avser särskilt boende, korttidsvård samt kostnader för barn/unga på HVB. Statistiken har legat till grund för att jämföra Trelleborgs kommuns kostnader i förhållande till jämförbara kommuner och riket som helhet. Genom kartläggningen kommer vi synliggöra inom vilka områden Trelleborgs kommun har ökade kostnader och tänkbara orsaker till detta. Kartläggningen kommer även resultera i att revisionen föreslår områden som socialnämnden bör fokusera på i sitt fortsatta effektiviseringsarbete.

Granskningen omfattar socialnämndens verksamhetsområden ÄO, LSS och IFO med särskilt fokus på verksamheterna särskilt boende, korttidsvård samt barn/unga med insats HVB (Hem för vård eller boende).

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallag (2017:725) 6 kap 6 §
- Interna regelverk och policys
- Budget 2017 och fullmäktigebeslut

## 2.3 Metod

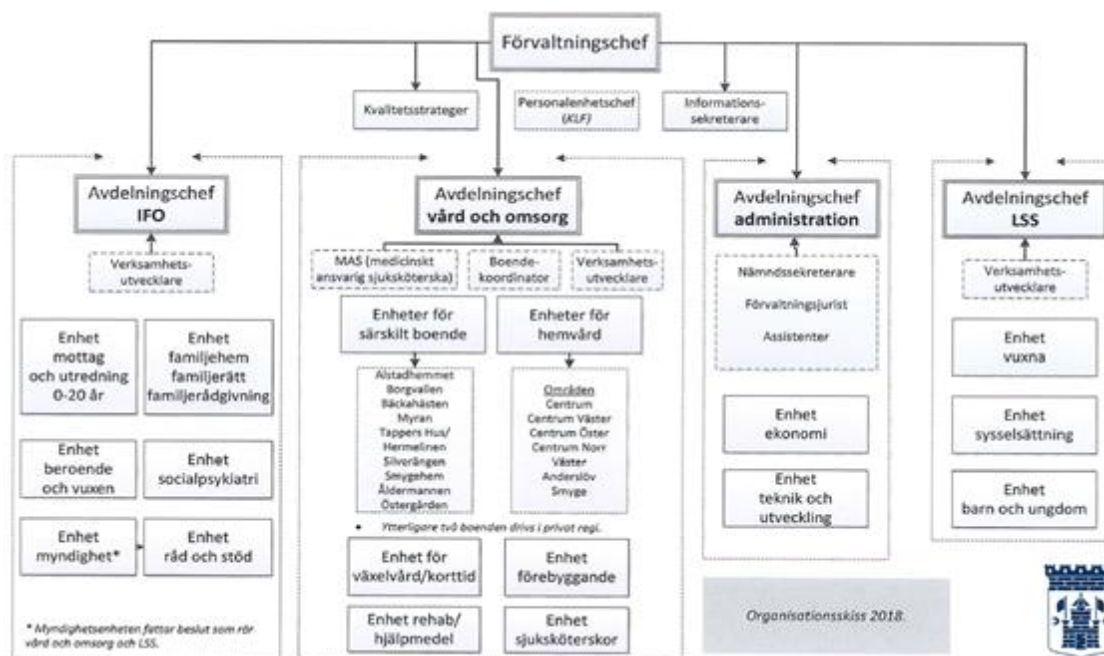
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med berörda tjänstemän, så som förvaltningschef, verksamhetschefer, ekonomiansvarig och urval av enhetschefer. Därtill har socialnämndens presidium intervjuats.

Som stöd för vår kartläggning har vi använt oss av jämförelsestatistik från Kolada. De senaste jämförelsesiffrorna som finns tillgängliga är för 2016.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjupersoner och uppgiftslämnare.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Förvaltningens organisation



Socialförvaltningen består av tre olika verksamhetsgrenar, Individ och familjeomsorgen (IFO), Funktionshinder (inkl LSS) samt äldreomsorgen (ÄO). De olika avdelningarna är i sin tur indelade i enheter med olika ansvarsområden. I hela förvaltningen finns drygt 1000 tillsvidareanställda medarbetare och ca 70 visstidsanställda. Därtill finns ett antal timvikarier.

Utöver verksamhetsgrenarna finns en avdelning för administration. Där ingår nämndsekreterare, förvaltningsjurist och assistenter. Det finns också stödfunktioner i form av ekonomi samt en enhet för teknik och utveckling.

### 3.2 Styrmodell och budget 2017

I detta avsnitt har vi inte för avsikt att beskriva budgetprocessen i detalj. Vi återger endast de intryck vi fått av hur socialnämndens budget för 2017 har beretts och tillkommit samt valda delar av skrivelser från kommunens budgetdokument.

Kommunens styrmodell innebär att fullmäktige anger en vision och strategiska inriktningsmål för den långsiktiga utvecklingen. Nämnderna ska utifrån visionen och de strategiska inriktningsmålen besluta om effektmål som ska beskriva på vilket sätt de bidrar till utvecklingen. Nämnderna ska också fastställa verksamhetsplaner som konkret beskriver vad som ska prioriteras i verksamheten. Nämndernas effektmål är således åtaganden gentemot kommunfullmäktige.

I budgetdokumentet Mål och medel 2017 skrivs tydligt "Genom verksamhetsplanen bekräftar nämnden sitt åtagande gentemot fullmäktige. Detta ska ske genom att nämnden inom den angivna ekonomiska ramen tydligt ska ange hur verksamheten ska bedrivas för att effektmålen ska kunna uppnås".

Socialnämnden är en av de verksamheter som från fullmäktige tilldelas resurser utifrån demografiska volymförändringar. Systemet bygger på sju olika åldersgrupper (se vidare under stycke 3.3).

Nämndens ram byggs upp utifrån föregående års budget. I budgeten för 2017 som beslutades av fullmäktige 2016-11-21 gjordes sedan justeringar där bl.a. av fullmäktige kostnadsdrivande beslut kompenseras genom ett tillägg i 2017 års ram. Budget 2017 utgår från "Basbudgeten" 2016 som var 680 286 tkr. Med justeringar och tillägg/avdrag blev budgeten 740 194 tkr för 2017. De justeringar som gjordes var enligt nedan:

Tkr i löpande priser, netto

<i>Basbudget 2016 enligt KF 2015-06-22</i>	<i>680 286</i>
<i>Reduktion för minskad intern ränta</i>	<i>-457</i>
<i>Förändring enl KF 2016-06-21</i>	<i>34 009</i>
<i>Förändring tom oktober 2016</i>	<i>0</i>
<i>Förändring enl KF 2016-11-21</i>	<i>26 356</i>
<i>Ram 2017</i>	<i>740 194</i>

Förändring enligt KF 2016-06-21 med 34 009 tkr utgör resurstilldelning utifrån det befolkningsbaserade resursfördelningssystemet, d.v.s. en teknisk framräkning. Utöver detta fick nämnden extra tilldelning i beslut av KF 2016-11-21 med 26 356 tkr. Detta är specificerat med 7 856 tkr i generellt nettotillskott, ökade kostnader för nytt hälso- och sjukvårdsavtal (3 000 tkr), utökat platsantal på Borgvallen (6 000 tkr), Smygehem (3 000 tkr) och trapphusboende inom LSS-verksamheten (2 000 tkr). Vidare tillfördes nämnden totalt 4 500 tkr som förstärkning inom färdtjänstverksamheten, IT-verksamheten och för processutveckling. Slutligen justerades lokal- och måltidskostnaderna med 356 tkr på grund av en reducerad internränta.

I socialnämndens verksamhetsplan för 2017 skriver nämnden att det tillskott som nämnden fick i sin ram för året ger nämnden förutsättningar att klara en budget i balans under 2017. Av vår intervju med nämndens presidium anser de dock att verksamheterna varit underfinansierade i flera år och att denna målsättning varit svår att uppnå. Utfallet för 2017 blev minus 47,7 miljoner kronor.

### 3.2.1 Budgetberedning

Nämnden och förvaltningsledning upplever att budgetdialogen under flera år inte har varit ändamålsenlig. Från 2015 till 2017 har processen sett olika ut och det har därmed saknats kontinuitet. Framför allt har nämnden inte sett någon direkt koppling mellan tilldelade medel och den verksamhet som nämnden är ålagd att utföra. Nämnden



upplever att dialogen med budgetberedningen har varit bristfällig och att nämnden får en tilldelad ram som till stora delar bygger på rent tekniska justeringar inom ramen för det befolkningsbaserade resursfördelningssystem som kommunen använt sig av.

Nämnden bedömer att deras uppdrag har blivit allt svårare i takt med att samhället blivit mer komplext. Därmed finns det ingen självklar koppling mellan befolkningsförändringar och nämndens behov av resurser. Vid intervju med nämnden upplevs budgetberedningen inte riktigt ha förståelse för detta.

För att få ihop en nämndbudget utgår man från den tilldelade ramen och försöker genom olika förslag hålla sig inom budgetramen. Nämndens budgetförslag skrivs i kommunens planeringssystem Stratsys. 2017 års budgetskrivelser, menar nämnden och förvaltningen, blev ett "utmaningsförslag" där nämnden utgick ifrån en redan beslutad ekonomisk ram istället för att analysera vilka behov av resurser som skulle behövas för att klara verksamhetsbehovet.

### 3.3 Resursfördelning

Resursfördelningen från fullmäktige till nämnd bygger i huvudsak på framtagna fördelningsnyckeltal. Fördelningsnyckeltalen anger hur mycket resurser som ska gå till respektive åldersgrupp. De räknas ut genom att föregående års budget divideras med antal invånare i respektive åldersgrupp som sedan räknas upp med en prognos över befolkningsutvecklingen kommande år. Om invånarantalet i respektive ålderskategori skulle bli fler eller färre i verkligheten justeras inte ramen. För nästkommande budgetår utgår man återigen från föregående års budget (inte utfall) och räknar återigen upp utifrån befolkningsprognos.

Nämnden hävdar att detta system inte fungerar eftersom antalet invånare under de senaste åren ökat kontinuerligt och mer än vad som prognostiserats i samband med resurstilldelningen. Eftersom systemet utgår från budgeterat antal invånare och inte faktiskt utfall blir det i praktiken en löpande underfinansiering av verksamheten, menar nämnden. Nämnden har inte räknat på hur mycket medel som skulle ha tillförts om man beräknat budget på den verkliga befolkningsutvecklingen men uppskattar att summan uppgår till de underskott som nämnden haft under de senare åren.

Nedanstående tabell är hämtad från Mål och medel 2017 och visar resursfördelningen per åldersgrupp.



Åldersgrupper	Volymfaktor	Budget kr 2016	Nyckeltal kr 2017
Förskola/Barnomsorg	1 - 5 år	279 257 734	130 217
Skolbarnomsorg	6 - 12 år	50 982 162	25 753
Förskoleklass/Grundskola	6 - 15 år	465 368 068	90 839
Gymnasie	16 - 18 år	180 105 803	140 488
Vuxenutbildning	19 - 64 år	15 227 233	616
Äldreomsorg nivå 1	20 - 64 år	29 669 000	1 222
Äldreomsorg nivå 2	65 - 79 år	105 113 000	15 023
Äldreomsorg nivå 3	80 - 89 år	196 426 000	99 406
Äldreomsorg nivå 4	90 - w år	101 205 000	243 867
Ekonomiskt bistånd	0 år -	40 661 000	934
Arbete och etablering	0 - 64 år	24 670 000	723
Vård av unga	0 - 19 år	80 446 352	8 155
Vård av vuxna, inkl psykiatri	20 - 64 år	46 062 648	1 898
LSS/Handikappomsorg	0 - 64 år	147 836 000	4 331

Exkl. nämndskostnader

Nämndens interna resursfördelningssystem omfattar enbart hemvården. Varje hemvårdsområde får månatligen en summa baserat på antal beviljade timmar. Varje timme ersattes 2017 med 334 kronor på landsbygd och 308 kr för övriga. Utöver detta ersätts områdena för kostnader som inte är volymrelaterade såsom leasingbilar, lokaler m.m.

Nämnden uppfattar att fördelingsnyckeltalen även ska styra resursfördelningen internt i förvaltningen. D.v.s. fördelningen till ekonomiskt bistånd ska gå till ekonomiskt bistånd och inget annat.

En ny fördelingsmodell där resursfördelningen kommer att ske på ett annat sätt är under utarbetande och kommer, enligt vad vi erfar, att användas från och med 2019 års budget.

### 3.4 Biståndsbedömning

Aktuella riktlinjer för biståndsbedömning finns. Enligt biståndsbedömarna följs dessa. Gemensamma ärendegenomgångar sker varje vecka för att säkerställa kvaliteten i besluten.

Biståndshandläggarna anser att riktlinjerna behöver ses över. Det är för stor detaljeringsgrad i besluten idag, menar man. Det tar dels mycket tid och besluten kan generera för mycket tid när flera små insatser adderas. Biståndshandläggarna tillsammans med verksamheterna och verksamhetsutvecklaren håller på att se över riktlinjerna. De intervjuade bedömer även att det behöver bli tydligare mot medborgarna av vad man kan förvänta sig för insatser.

Överklaganden av beslut förekommer från tid till annan. Det är dock få beslut som avslås efter ett överklagande, d.v.s. att kommunen vinner.

## 3.5 Åtgärdsförslag för budget i balans

### 3.5.1 Tjänstemannaförslag som avslagits av antingen nämnden, KSAU eller fullmäktige

Förvaltningen har sedan 2015 gett nämnden flera förslag till åtgärder som syftar till att sänka kostnaderna.

2015-05-26 föreslogs följande:

- Anställningsstopp
- Inköpsstopp
- Stopp för kurser och konferenser
- Egen produktion av kvällsmat på särskilt boende
- Upphandling av lunchmat
- Avskaffa LOV

Nämnden beslutade att avslå allt utom egen produktion av kvällsmat och upphandling av lunchmat. Besluten om egen produktion av kvällsmat och upphandling av lunchmat nådde inte fullmäktige för beslut. Besparingen var beräknad till 6 miljoner kronor på årsbasis. Det hade inte räckt till att nå en budget i balans 2015-2016. Förslaget om att avskaffa LOV var beräknat till minskade kostnader om 600-800 tkr. Övriga förslag var inte kostnadsberäknade.

2016-05-24 föreslogs:

- Avgift servicepaket på särskilt boende
- Tak på HSL-avgift
- Avgift för ledsagning
- Indexering av avgifter med fast procent
- Upphandling av personlig assistans
- Uppsägning av lokalt kollektivavtal
- Avveckling av Kärnan
- Kvällsmat och lunch (återigen)
- Besparing inom personlig assistans

Nämnden beslutade att avslå samtliga förslag utom egen produktion av kvällsmat på särskilt boende och upphandling av lunchmat. Besluten om egen produktion av kvällsmat och upphandling av lunchmat nådde inte fullmäktige för beslut.

Beräknad besparing på att egenproducerad kvällsmat och upphandling av lunchmat var beräknad till 5 miljoner kronor. Övriga förslag beräknades ge en besparing om ca 25 miljoner kronor. Inte heller detta skulle räcka för att nå en budget i balans.

2017-03-20 presenterade förvaltningen en handlingsplan för budget i balans för socialnämnden. Handlingsplanen behandlades först på nämnden 2017-08-08.

2017-08-08 föreslogs;

- Uppsägning av lokalt kollektivavtal

- Upphandling av personlig assistans
- Avskaffa LOV och upphandla serviceinsatser från ett företag
- Avskaffa habiliteringsersättningen
- Avveckla Lotsens rådgivning
- Avveckla Kärnans mötesplats
- Avveckla mansmottagningen
- Avveckla fixar-Malte
- Avveckla Äldrelots
- Avveckla personal (främst vikarier) i den biståndsbedömda verksamheten

Nämnden beslutade av avslå samtliga förslag utom att avskaffa LOV. Avskaffandet av LOV avslogs i fullmäktige. Avskaffandet av LOV innebar att serviceinsatser skulle upphandlas. Besparingen var beräknad till 1 miljoner kronor. Övriga förslag var tillsammans beräknade till en besparing om 38,7 miljoner kronor.

2017-12-12 föreslogs

- Äskande av medel för utökad drift och oförutsedda utgifter
- Uppsägning av kollektivavtal

Äskande av medel för utökad drift och oförutsedda är ingen besparing utan istället ett förslag i syfte att underlätta att få en budget i balans. Nämnden beslutade att bifalla båda förslagen. Det första förslaget fick avslag i fullmäktige och det andra i KSAU.

Åtgärderna skulle tillsammans ge 57,6 miljoner kronor varav uppsägning av kollektivavtalet beräknades generera 13 miljoner kronor.

Av fullmäktiges protokoll 2017-10-16 § 215 framgår att fullmäktige 2017-06-26 § 129 beslutat att samtliga nämnder som i delårsrapport 1 hade negativa budgetavvikelser skulle ta fram åtgärdsplaner för budget i balans. Övriga nämnder fick uppdraget att ta fram åtgärdsplaner med effektiviseringar motsvarande 0,5 procent av nämndens årsbudget 2017 per 2017-05-16. Det konstateras av fullmäktige att bland annat socialnämnden inte tagit fram någon åtgärdsplan med anledning av konstaterad avvikelse i delårsrapport 1.

### 3.5.2 Tjänstemannaförslag som bifallits av nämnden

2014-12-08 beslutade nämnden:

- Etablering av barnboendet LSS som ersättning för externt SoL-boende.

Prognostiserad effekt var 5 mkr. Åtgärden är genomförd.

2015-02-24 beslutade nämnden:

- Utökning Borgvallen 20 platser (ersätter extern korttid).
- Nya avgifter inom en rad områden.

Beräknad effekt 16,6 miljoner kronor. Åtgärden är genomförd.

2015-09-21 beslutade nämnden

- Nya avgifter inom hjälpmedel, alkoholhandläggning, mat/måltid LSS korttid, färdtjänst och familjerådgivning
- Ändrad städfrekvens från 2 till 3 veckor
- Inköpslistor via internet (minskar LOV-inköp)
- Avskaffa matlådor
- Social samvaro
- Åtgärder sociala lägenheter i syfte att minska kostnaderna

Beräknad effekt 27,6 miljoner kronor.

2015-10-28 beslutade nämnden:

- Säga upp lokal Akka
- Omlokalisera träffpunkterna till respektive SÄBO

Det är lång uppsägningstid på Akka så den beräknade besparingen på 5 miljoner kronor per år dröjer. Omlokaliseringen av träffpunkterna beräknas spara ca 1 miljon kronor om året i form av minskade hyreskostnader.

2016-05-24 beslutade nämnden:

- Personalneddragningar på sammanlagt 2,8 miljoner kronor
- Ersätta gruppboende med trapphusboende LSS
- Fler särskilt boendeplatser i Smyge som ersätter korttid
- Kapacitetsplaneringen inom LSS
- Ny avgift hemtjänst sam indexuppräknning av avgiften

Beräknad effekt är 6-8 miljoner kronor.

2017-04-04 beslutade nämnden:

- Att för nyanställda avtala om en arbetstid om 38,25 timmar per vecka istället för nuvarande kollektivavtal för befintligt anställda om 37 timmar.

Besparingen är beräknad till 1-13 miljoner kronor och beräknas ta 5-6 år tills full effekt uppnås. Full besparing förutsätter att schemaläggning och arbetsplanering är optimal.

Därefter har nämnden beslutat om mindre besparingar såsom t.ex. avgiftsbelägga barnboendet, avveckla Paradisfågeln och Bäckhästen samt beslutat att anlita en extern konsult för att granska nämndens ekonomi.

Därtill har nämnden givit förvaltningen i uppdrag att se över processer såsom personalplaneringen och översyn av administration.

## 3.6 Socialnämndens kostnadsnivå

### 3.6.1 Tabeller i nämndens verksamhetsrapport december 2017

Som komplement till den ekonomiska delen i verksamhetsrapporten finns ett avsnitt om nyckeltal. Där återfinns nedanstående tabeller som på årsbasis redovisar nämndens kostnadsnivå i förhållande till Skåne, Riket och jämförbara kommuner.

De nyckeltal som redovisar kostnad per invånare för de olika verksamheterna indikerar inom de flesta områden en kostnadsutveckling liknande övriga kommuner i länet och i paritet eller under riksgenomsnittskostnader för kommuner, med något undantag.

#### Kostnad barn och ungdomsvård, kr/inv

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trelleborg</b>	1 139	1 400	1 372	1 513	1 529	2 099
<b>Skåne</b>	1 332	1 392	1 525	1 562	1 764	1 906
<b>Riket</b>	1 431	1 523	1 600	1 696	1 815	1 869
<b>Jmf kommuner</b>	1 617	1 701	1 684	1 828	1 725	2 041

Av kommunens analys framkommer att Trelleborgs kostnader för barn och ungdomsvård har ökat under 2016 från en i jämförelse låg nivå till över rikssnittet. Skillnaden mellan 2015 och 2016 innebär en kostnadsökning om 37 %.

En förklaring till ökade kostnader inom barn- och ungdomsvård är externa placeringar där kostnaderna har ökat kraftigt under senare år. Dels boende på prisutvecklingen på boendeplatser och dels på en komplexare problematik hos de unga som gör att vårdtiderna blir längre för varje placerad ungdom. Insatser som nämns av förvaltningsledning för att minska vårdtiden är ökade förebyggande insatser samt ökat stöd och insatser till de familjehem som används.

#### Kostnad missbrukarvård vuxna, kr/inv

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trelleborg</b>	603	613	565	623	622	569
<b>Skåne</b>	490	452	458	506	496	519
<b>Riket</b>	473	476	489	526	573	609
<b>Jmf kommuner</b>	494	533	507	551	540	600

Kostnadsanalysen avseende missbrukarvård vuxna visar att Trelleborgs kostnader för insatser till vuxna missbrukare har minskat mellan åren 2015 och 2016. Minskningen är ca 9 %. Trelleborgs kostnader är i jämförelse med länet i övrigt något högre men är under risksnittet och jämförelsekommunernas snitt. Kostnaden har varierat över åren och minskningen kan inte beskrivas som en trend.

#### Kostnad äldreomsorg, kr/inv (65 år -)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trelleborg</b>	48 117	47 379	49 459	49 982	51 303	53 252
<b>Skåne</b>	50 043	50 592	50 800	51 657	52 662	54 532
<b>Riket</b>	55 521	56 070	56 830	57 807	59 074	60 500
<b>Jmf kommuner</b>	53 598	54 932	55 781	57 496	59 928	59 287

Kommunen har i sin kostnadsanalys samredovisat insatser i särskilt boende och ordiärt boende. I denna jämförelse framkommer att kostnade per invånare 65 år eller äldre är lägre i Trelleborg än i länet och riket i övrigt. Ökningen mellan 2015 och 2016 är 3,8 %.

#### Kostnad LSS/SFB kr/inv

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trelleborg</b>	3 846	4 286	4 394	4 357	4 589	4 776
<b>Skåne</b>	4 017	4227	4 318	4 313	4 444	4 598
<b>Riket</b>	5 341	5 518	5 631	5 727	5 920	6 064
<b>Jmf kommuner</b>	5 095	5 313	5 544	5 744	5 976	5 219

Av analysen framgår att kommunens kostnader för insatser enligt LSS årligen ökar med omkring 4 %. Det är något högre än ökningen i länet och riket i övrigt som har en ökningstakt om ca 3 % årligen. Kommunens kostnader per invånare för insatser enligt LSS är lägre än rikets och jämförelsekommunernas men något högre än länets.

#### Kostnad färdtjänst/invånare

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trelleborg</b>	135	143	170	148	162	173
<b>Skåne</b>	203	213	216	215	215	217
<b>Riket</b>	209	198	199	189	193	199
<b>Jmf kommuner</b>	210	208	184	181	158	185

Kommunens kostnader för färdtjänst är lägre än länets, rikets och jämförelsekommunernas under 2016 men också sett över tid.

#### Personalkostnad egen regi äldreomsorg, andel (%) av total produktionskostnad

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trelleborg</b>	73	72	71	72	72	72
<b>Skåne</b>	71	70	70	70	71	71
<b>Riket</b>	73	73	73	73	73	73
<b>Jmf kommuner</b>	74	73	75	75	76	76

Av tabellen ovan framkommer att kostnadsfördelningen avseende personalkostnad i förhållande till total produktionskostnad är relativt stabil över tid.

En sökning i Kolada<sup>1</sup> visar att det inom ovanstående områden finns verksamheter som har högre kostnader än om man slår ihop delverksamheterna. Den förklaring vi får i våra intervjuer med bl.a. nämndens presidium och förvaltningsledning är att det beror på det sätt som förvaltningen driver verksamheten på. Högre kostnader inom en verksamhet kan innebära lägre inom en annan och på helheten kan det bli effektivare. Att t.ex. lägga ner all förebyggande öppenvård som inte är lagstadgad skulle kunna ge lägre kostnader i det korta perspektivet men kan öka kostnaderna på längre sikt i form av behov av andra insatser såsom t.ex. boendeplatser och externa placeringar.

<sup>1</sup> Kommun- och landstingsdatabasen (www.kolada.se)

### 3.6.2 Vår analys - Särskilt boende och ordinärt boende

I nedanstående tabeller beskrivs kostnadsutvecklingen mellan 2014-2016 för insatsen särskilt boende och insatser i ordinärt boende sett till invånarantal och brukarantal. Uppgifterna kommer från Kolada.

Nettokostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/inv			
	2014	2015	2016
Trelleborg	5 758	5 815	5 946
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	5 224	5 295	5 354
Riket	5 459	5 519	5 624
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg, 2016	5 768	5 867	6 003

I tabellen ovan framgår att Trelleborg har högre kostnader per invånare än länet och rikssnittet, men lägre kostnader än jämförelsekommunerna. Kostnadsutvecklingen visar på en procentuell ökning om ca 1-2 % årligen för de olika jämförelsegrupperna.

När kostnader jämförs med invånarantal är det viktigt att ta hänsyn till att befolkningsutvecklingen i kommunen påverkar kostnadsutvecklingen och kan inte användas för att beskriva ändamålsenlighet och effektivitet i verksamheten.

Kostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/brukare			
	2014	2015	2016
Trelleborg	846 190	876 345	888 691
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	810 260	816 989	891 169
Riket		786 647	826 016
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg, 2016	728 123	749 866	851 379

Ovanstående tabell beskriver kostnadsfördelningen avseende särskilda boenden beräknat per brukare. Av tabellen framkommer att verksamheten avseende särskilt boende per brukare är lägre i Trelleborg än i länet, men högre än riket och jämförande kommuner.

Företrädare för förvaltningen har i intervjuer beskrivit att kommunen har lång kö till särskilt boende och därför måste köpa dyra platser externt. I kostnaden ingår även hyreskostnader och lokalkostnaderna som är höga i Trelleborg vid jämförelse. Se avsnitt 3.7.5 nedan. I tabellen nedan motsvarar skillnaden i kronor per brukare ca 13 miljoner kronor om Trelleborg hade haft samma kostnadsnivå som liknande kommuner. Det är också den summa vi får om vi räknar på skillnaden i hyreskostnader mellan Trelleborg och liknande kommuner.

Vidare framgår av intervjuerna att personaltätheten på de särskilda boendena i kommunen är mellan 0,6 och 0,7 personal per boende. Det går naturligtvis inte att jämföra rakt av med andra kommuner beroende på vårdtyngd, lokalernas utformning m.m. men vi bedömer att det åtminstone inte är en hög personaltäthet.

Insatser i ordinärt boende kallas hemvård i Trelleborgs kommun.



<b>Nettokostnad ordinärt boende äldreomsorg, kr/inv</b>			
	2014	2015	2016
Trelleborg	3 412	3 629	3 651
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	4 238	4 396	4 611
Riket	4 203	4 393	4 409
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg, 2016	4 487	4 801	4 904

Av ovanstående jämförelse med såväl Skånes kommuner, riket och liknande kommuner har Trelleborg låga kostnader för ordinärt boende.

Sammanvägt är kostnaderna för äldreomsorgen som helhet låga i kommunen.

<b>Kostnad ordinärt boende äldreomsorg, kr/brukare</b>			
	2014	2015	2016
Trelleborg	179 360	183 421	196 591
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	264 248	268 905	280 195
Riket		257 758	248 930
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg, 2016	252 876	273 610	261 333

I tabellen ovan framkommer att Trelleborgs kommuns kostnader för insatser i ordinärt boende per brukare är lägre än länet, riket samt för jämförelsekommuner. I intervjuer beskriver företrädare för förvaltningen att kommunens hemvård, d.v.s. insatser i ordinärt boende, är en av de med lägst kostnad i landet.

### 3.6.3 Vår analys – Korttidsvård

Nedan beskrivs i tabellform kostnadsutvecklingen avseende boendeformen korttidsvård. I korttidsvården innefattas insatser av rehabiliterande slag.

<b>Kostnad korttidsvård äldreomsorg, kr/inv 65+</b>			
	2014	2015	2016
Trelleborg	3 297	3 908	4 555
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	3 158	3 283	3 475
Riket	3 348	3 371	3 370
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg	3 729	3 836	3 517

Tabellen ovan visar att kostnaderna för korttidsvård per invånare 65 år och äldre är höga om vi jämför med länet, riket och liknande kommuner. Kostnaden mellan 2015 och 2016 har ökat med 16 % medan kostnaden avseende rikssnittet är på samma nivå mellan åren 2015-2016.

Förvaltningens förklaring till att kostnaderna för korttidsvård är höga totalt sett (trots låga dygnskostnader) är bristen på boendeplatser samt att korttidsboendet är lokaliserat på sjukhusområdet i Trelleborg. Det blir då enligt deras bedömning enklare för läkare att förklara patienter medicinskt färdigbehandlade och då är valet att antingen sätta in insatser i hemmet (ordinärt boende) eller erbjuda korttidsvård.

<b>Kostnad korttidsvård äldreomsorg, kr/boendedygn</b>			
	2014	2015	2016
Trelleborg	2 262	2 515	2 459
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	3 167	2 988	3 641
Riket		2 635	2 724
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg	2 795	3 059	2 927

Av tabellen framgår att kostnaderna för korttidsvård kronor per boendedygn är förhållandevis låga och att kostnaden minskat något mellan 2015-2016.

Nämnden har förhållandevis många korttidsplatser i egen regi (27 platser). Därutöver har nämnden upphandlat ytterligare 12 platser. Nämnden har uppgett att ett skäl till de upphandlade platserna är att det är brist på platser inom särskilt boende och att de upphandlade korttidsplatserna ska lindra behovet av SÄBO-platser. Kostnaden för korttidsplatser i egen regi är lägre än de förhållandevis dyrare upphandlade platserna, vilket innebär att genomsnittskostnaden för korttidsboende, trots dyrare köpta platser, är förhållandevis låg.

### 3.6.4 Vår analys - Barn/unga på HVB

Nedan beskrivs i tabellform kostnadsutvecklingen avseende barn och unga med insats HVB (Hem för vård eller boende).

<b>Kostnad HVB-hem för barn och unga kr/inv 0-20 år</b>			
	2014	2015	2016
Trelleborg	2 479	2 449	4 345
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	2 169	2 526	2 599
Riket	2 629	2 794	2 713
Liknande kommuner IFO, Trelleborg, 2016	2 079	2 729	2 338

Tabellen visar att kostnaderna för insatsen HVB-hem för barn och unga ökade kraftigt 2016. Från att ha legat i nivå med jämförelsekommunerna och riket ökade kostnaderna per invånare 0-20 år drastiskt 2016. Ökningen motsvarar 77 %. Kostnaderna för länet, riket och jämförelsekommunerna har inte Trelleborgs kostnadsutveckling för 2016 utan kostnaderna är i stort sett samma eller till och med lägre än året innan.

Av intervjuerna med förvaltningsföreträdare framkommer att antal vårddygn per placerad har minskat sedan 2014, år för år, men ligger fortfarande högre än för jämförelsekommunerna och riket.

<b>Kostnad för HVB-hem, barn och unga 0-20 år, kr/vårddygn (genomsnitt)</b>			
	2014	2015	2016
Trelleborg	1 235	1 530	3 225
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	1 996	3 252	2 762
Riket	1 957	3 253	2 651
Liknande kommuner IFO, Trelleborg, 2016	2 156	3 975	2 430

Av tabellen ovan framkommer att vårddygnskostnaderna har ökat i många kommuner i landet men extremt i Trelleborg, vilket även förklarar ökningen i kostnad per invånare 0-20 år. Ökningen mellan 2015-2016 uppgår till 110%. Förklaringen beskrivs av förvaltningsföreträdare vara att det är brist på platser och att det i sin tur har påverkat priset. En annan förklaring som förvaltningen ger är att den unge som bereds insatsen

uppvisar allt mer komplexa svårigheter såsom kriminalitet, missbruk etc. vilket innebär behov av högre personaltäthet i HVB-boendena med ökade kostnader som följd.

Ett sätt att minska kostnaderna är att ordna med "hemmaplanslösningar" istället för att placera externt på köpta platser. Det har nämnden provat tidigare men med bristfälligt resultat.

Vi bedömer att nämnden bör analysera bakgrunden till kostnadsökningen och följa kostnadsutvecklingen noggrant på individnivå för att kunna fatta beslut om eventuella åtgärder i form av metodutveckling. Vi anser det är av vikt för att bryta den negativa utvecklingen för såväl de unga personerna som för nämndens ekonomi.

### 3.6.5 OH-kostnader

Lokaler är en dyr post i nämndens budget. Ca 11 procent av budgeten går till lokal- och markhyror. I jämförelse med Skånes kommuner, riket och liknande kommuner är detta mycket. Lokalkostnaderna kommer att öka successivt kommande år till följd av brist på särskilda boendeplatser. Kostnaden är förutom att lokaleffektivisera opåverkbar för nämnden. Kommunen har ett internhyressystem som avgör hur mycket hyran per objekt ska vara. Serviceförvaltningen hyr lokaler dels av Trelleborgshem AB och dels externt och fördelar sedan kostnaderna på de olika nämnderna genom internhyressystemet. Hyrorna ska vara beräknade så att det blir en självkostnad för serviceförvaltningen.

Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	2014	2015	2016
Trelleborg	6 220	6 111	6 276
Skåne läns kommuner (ovägt medel)	5 022	4 849	4 862
Riket	5 250	5 189	5 107
Liknande kommuner äldreomsorg, Trelleborg, 2016	4 961	4 952	4 786

Trelleborg hade 2016, enligt Kolada, 9446 invånare som var äldre än 65 år. Skillnaden i lokalkostnad per invånare mellan "liknande kommuner" och Trelleborgs kommun är 1490 kronor per invånare äldre än 65 år. Om hyran hade legat på den lägre nivån motsvarar det ca 14 miljoner kronor. Detta är i stora drag den högre kostnad som Trelleborgs kommun har för särskilt boende varför vi kan dra slutsatsen att de höga kostnaderna inom särskilt boende till stora delar beror på höga lokalkostnader.

## 3.7 Nämndens uppföljning av ekonomi

Uppföljning sker varje månad under året. En sammanställning görs i form av en verksamhetsrapport. Den första ekonomiska rapporteringen till nämnden 2017 skedde i mars månads verksamhetsrapport. Då var det ekonomiska resultatet visade ett negativt underskott om 7,8 miljoner kronor.

Den första ekonomiska prognosen som vi hittar i nämndens protokoll är i samband med behandling av delårsrapport 1 2017. Den prognos för helåret som då presenterades var på minus 40 miljoner kronor. Nämnden beslutade att godkänna rapporten och skicka informationen vidare till kommunstyrelsen.

Den andra gången en prognos behandlas i nämnden är i samband med beslut av delårsrapport 2 2017. Då presenterades en prognos om minus 40,3 miljoner kronor.

Nämnden beslutade att godkänna rapporten och skicka informationen vidare till kommunstyrelsen.

Av intervjuerna framgår att nämnden är aktiv och ställer frågor under sina sammanträden och är därför inte omedveten om det förväntade ekonomiska utfallet trots att formella prognoser endast görs två gånger om året. Nämnden bedömer att de underlag som presenteras inför beslut om ekonomi och verksamhet är ändamålsenlig och tydlig.

### 3.8 Kommunikation och intern uppföljning

I intervjuer med enhetschefer framkommer att uppföljningen kan förbättras. Man anser att QlikView, som man använder för information, inte är "rätt uppsatt" och innehåller ibland fel information. Det leder till att man inte riktigt litar på systemen.

Cheferna saknar vidare en systematisk och återkommande genomgång med förvaltningens ekonom.

Verksamhetsansvariga har även svårt att förstå vad tilldelad budget grundar sig på. Den är, menar man, inte alls volymrelaterad.

Det är otydligt vem som ansvarar för vad i verksamhetssystemen. T.ex. avslutas inte alltid personer som avlidit alternativt när insatser har avslutats.

Ett sätt att beskriva och följa upp produktiviteten är att studera personaltäthet. Personaltätheten inom särskilda boenden ligger mellan 0,65-0,70 personal per plats. Nivån är knappast iögonenfallande. Snarare är det vanligt med högre nivåer. Det är dock svårt att jämföra beroende på vilken vårdtyngd de äldre har.

I många kommuner är det vanligt att mäta "nyttjandegraden", d.v.s. hur mycket av personalens tid som är hos brukaren. Övrig tid är t.ex. planering, förflyttning, möten, utvecklingstid etc. I Trelleborg mäter man inte nyttjandegraden inom hemvården. Det innebär att nämnden inte har ett tydligt underlag hur effektivt verksamheten planeras.

### 3.9 Kommunstyrelsens uppsikt

Kommunstyrelsen har enligt kommunallag (2017:725) 6 kap 1 § uppsiktsplikt över övriga nämnders verksamhet. Det innebär att kommunstyrelsen ska agera när man ser att en nämnd riskerar att inte uppfylla sitt uppdrag oavsett om det handlar om verksamhet eller ekonomi.

Socialnämnden har vid flera tillfällen under 2017 kallats till kommunstyrelsen med anledning av sitt ekonomiska underskott och vilka åtgärder som bör genomföras. Diskussionerna mellan nämnd och styrelse har inte lett till att socialnämnden tagit fram någon åtgärdsplan som accepterats av båda.

I samtal med kommunstyrelsens ordförande framkommer att bl.a. socialnämnden kallats till möte med kommunstyrelsen, ca var sjätte vecka för samtal. På fråga om kommunstyrelsen krävt skarpare åtgärder från nämnden är svaret nekande. Istället försöker kommunstyrelsen sätta sig in i nämndens verksamhet och problem och "pusha och coacha" i vad man anser rätt riktning.

I kommunstyrelsens protokoll 2017-05-31 § 145 behandlas delårsrapport 1. Beslutet var att föreslå kommunfullmäktige "att godkänna rapporten och lägga ärendet till

handlingarna, samt att uppdra till kommunledningsförvaltningen att vidta åtgärder för budget i balans”.

2017-09-27 behandlades delårsrapport 2 av kommunstyrelsen. Beslutet var att föreslå kommunfullmäktige ”att godkänna delårsrapport 2 med helårsprognos”.

Kommunstyrelsen beslutade också följande:

- att uppdra till samtliga nämnder att införa instruktioner för återhållsamhet gällande personalförsörjning för återstoden av året,
- att uppdra till bildningsnämnden att snarast inarbeta nämndens åtgärdsplan i verksamhetsplanen samt säkerställa att nämnden har en budget i balans vid årets slut,
- att uppdra till tekniska nämnden att snarast inarbeta nämndens åtgärdsplan i verksamhetsplanen för året,
- att kundval inom hemtjänstens städinsatser, tvätt och inköp enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem skall upphöra under 2017 och ersättas med utförare enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling,
- att uppdra till socialnämnden att genomlysna de verksamheter som påvisar högre kostnader, kronor per invånare, än rikssnittet och återkomma med förslag på verksamhet med en kostnadsnivå, kronor per invånare, max i nivå med rikssnittet samt återkomma med rapport senast i april 2018,
- att uppdra till samtliga nämnder att införa inköpsstopp gällande inventarier. Behovsprövning kan ske av nämndens ordförande,
- att uppdra till samtliga nämnder att nyanmälningar till kurser och konferenser ska ske via behovsprövning av nämndens ordförande, samt
- att tillse att samtliga nämnders externa och interna representation ska ske via behovsprövning av nämndens ordförande.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Socialnämnden har under flera år dragits med stora budgetöverskridanden. Utifrån vår granskning kan vi inte verifiera att detta beror på *generellt* hög kostnadsnivå i verksamheterna. Förvaltningen har de senaste åren presenterat en rad förslag till åtgärder som skulle kunna eliminera en del av underskotten. Många av förslagen har fått avslag i nämnden och i de fall de godkänts av nämnden har kommunstyrelsen avslagit åtgärderna.

Vi bedömer att det befolkningsbaserade resursfördelningssystem som kommunen använder inte är ändamålsenligt då det dels inte tar hänsyn till faktiska befolkningsförändringar och inte heller till förändringar i lagstiftning och ändrade behov till följd av förändring och utveckling i samhället.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att socialnämnden inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning, uppföljning och kostnadskontroll och att nämnden inte vidtagit erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans.

## 4.1 Svar på revisionsfrågorna

### ***Hur upplever nämnden att dialogen med budgetberedningen fungerar? Bedöms tilldelade resurser vara rimliga i förhållande till nämndens volymer och verksamhetsområden?***

Nämnden upplever att det inte finns mycket utrymme för dialog i samband med budget och tilldelning av resurser till nämnden. Budgeten är ett resultat av fördelningsnycklar som inte tar hänsyn till den utveckling som sker i samhället. Nämnden anser att nämnden tillsammans med kommunstyrelsen och fullmäktige måste skapa en gemensam bild av de behov som nämnden har.

Tilldelade resurser bygger på föregående års budget och inte på föregående års utfall eller jämförelser med andra kommuner. Nämnden menar att flera oberoende utredare, bl.a. SKL och RKA, pekar på att kostnaderna i nämndens verksamhet är låga i förhållande till andra jämförbara kommuner. Ändå räcker inte budgeten till.

Vår bedömning är att budgetdialogen måste utvecklas. Den största delen av nämndens budget bygger på rent matematisk grund. I budgetprocessen 2018, d.v.s. inför budget 2019, är processen, enligt vad vi erfar, förändrad. Vi bedömer det som viktigt att budgetberedning och nämnderna tillsammans skapar en gemensam bild av de förutsättningar som nämnderna har för sin verksamhet.

För att budgeten ska fungera som ett "handslag" i enlighet med vad som skrivs i Mål och medel ("Genom verksamhetsplanen bekräftar nämnden sitt åtagande gentemot fullmäktige. Detta ska ske genom att nämnden inom den angivna ekonomiska ramen tydligt ska ange hur verksamheten ska bedrivas för att effektmålen ska kunna uppnås.") krävs öppenhet och ärlighet. Vi gör bedömningen att nämnden har accepterat det av fullmäktige givna uppdraget till en given ersättning (budget) men redan då budgeten beslutades hade vare sig budgetberedningen eller nämnden tilltro till att årets resultat skulle bli positivt. Trots detta skriver nämnden själv i sin verksamhetsplan för 2017 att det tillskott som nämnden fick i sin ram för året ger nämnden förutsättningar att klara en budget i balans under 2017.

### ***Hur har kostnadsnivån utvecklats och inom vilka områden? Finns analys kring orsak till kostnadsutvecklingen?***

Nämnden analyserar kostnadsnivå och kostnadsutveckling per invånare. Ekonomiska och andra nyckeltal presenteras vid varje nämndssammanträde. Enligt såväl nämnden som förvaltningsledning förekommer återkommande diskussioner kring hur kostnadsutvecklingen ska kunna bromsas t.ex. genom att effektivisera processer av olika slag.

Vi bedömer att kostnadsutveckling per invånare inte helt fångar upp verksamhetens ändamålsenlighet och effektivitet då kostnadsutvecklingen påverkas av befolkningsutvecklingen och på så sätt inte blir helt jämförbar och möjlig att koppla till insatsens utförande och kvalitet. Vi bedömer att kostnadsutvecklingen snarare bör följas upp genom detaljerad information i form av nyckeltal som beskriver kostnader per brukare istället för per invånare.



### ***Finns en ändamålsenlig resursfördelning för de olika verksamheterna inom förvaltningen?***

Vi bedömer att den nämndinterna resursfördelningen behöver utvecklas. Idag är det bara hemvården som har volymrelaterad resursfördelning. Vi bedömer att nämnden måste kunna omfördela budgeten mellan de olika verksamheterna. I annat fall går det inte att få till en ekonomistyrning som uppfattas som ändamålsenlig.

Vår bedömning är att resursfördelningen inte är ändamålsenlig.

### ***På vilket sätt och med vilken periodicitet sker ekonomisk uppföljning och årsprognos?***

Uppföljning sker varje månad under året. En sammanställning görs i form av en verksamhetsrapport. Den första ekonomiska rapporteringen till nämnden 2017 skedde i mars månads verksamhetsrapport. Då var det ekonomiska resultatet minus 7,8 miljoner kronor. Årsprognoser görs endast i samband med delårsrapportering.

Vi bedömer att den ekonomiska uppföljningen behöver förbättras och bli mer detaljrik. Nuvarande rapportering visar ackumulerat utfall i förhållande till periodiserad budget samt en avvikelse där emellan. En prognos per verksamhetsområde bör tas fram och kanske även ner till enhetsnivå för de områden som uppvisar ekonomiska avvikelser. Vi anser även att det behövs fördjupad analys och åtgärdsförslag i rapporterna och inte bara ett konstaterande att "så här ser det ut".

Vidare anser vi att nyckeltalsdelen behöver utvecklas till att omfatta även kostnader. De kostnadsnyckeltal som finns i nuvarande rapporter är årsjämförelser och räcker enligt vår bedömning inte till löpande uppföljning.

### ***Finns tydliga riktlinjer och rutiner för biståndsbedömningen?***

Vår och biståndshandläggarnas bedömning är att riktlinjerna behöver ses över. De är idag för detaljerade och genererar för mycket tid när små insatser adderas till varandra.

Överklaganden av beslut förekommer men kommunen vinner som regel vilket är ett tecken på att riktlinjerna följs och att besluten är på rätt nivå.

### ***Finns ändamålsenlig kompetens/resurser inom nämnden för att säkerställa en fungerande kommunikation och rapportering mellan olika nivåer i organisationen med fokus på ekonomistyrning och uppföljning?***

Enhetschefer är inte ekonomer och vår erfarenhet är att med ekonomstöd i den månatliga uppföljningen får första linjens chefer bättre kontroll över sin ekonomi.

Vi bedömer att uppföljningen från lägsta till högsta nivå i förvaltningen kan förbättras genom ett närmare stöd från förvaltningen vid uppföljning av verksamheternas ekonomi.



***Finns en tydlig analys samt ledning och styrning (politisk- respektive tjänstemannaledning) som kommunicerar ut krav på besparingar och åtgärder?***

Vår bedömning är att det saknas ett tydligt budskap från nämnden att minska kostnader som motsvarar prognostiserat underskott. Det grundar vi på de åtskilliga förslag till besparingsåtgärder som förvaltningen presenterat och som sedan ej godkänts av nämnden. Från förvaltningsledning och övriga chefsnivåer i förvaltningen bedömer vi att det finns en stor ekonomisk medvetenhet och vilja till att vara effektiv och hålla sin budget.

***Har nämnden tagit fram förslag och beslutat om åtgärder för att nå en budget i balans?***

Nämnden har beslutat och gett förvaltningsledningen i uppdrag att se över alla processer och att jämföra sig med andra kommuner. Konkreta förslag från förvaltningen till besparingar har överlag avslagits i nämnden.

Vi bedömer att de förslag till åtgärder som tagits fram och beslutats om inte är tillräckliga.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att socialnämnden inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning, uppföljning och kostnadskontroll eller vidtar erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans

## **4.2 Rekommendationer**

Mot bakgrund av vår granskning gör vi följande rekommendationer:

- Socialnämnden behöver förbättra dialogen i budgetprocessen för att säkerställa att budgetberedning och nämnd har samma bild av verkligheten och att en realistisk budget presenteras för fullmäktige.
- Socialnämnden behöver vidta kraftfullare åtgärder för att uppnå fullmäktiges mål och därigenom en ekonomi i balans.
- Socialnämnden måste tillse att åtgärdsplaner fastställs inom angivna tidsplaner och att planerna motsvarar prognostiserade underskott.
- Socialnämndens ekonomiska uppföljning behöver förbättras och bli mer detaljrik. Uppföljningen behöver kompletteras med prognos per verksamhetsområde och med kompletterad analys kring orsak till kostnadsutfallet och med förslag på åtgärder.
- Socialnämndens uppföljning kan stärkas med att t.ex. innehålla nyckeltal som beskriver kostnader per brukare istället för per invånare.
- Socialnämnden behöver stärka ekonomistödet till första linjens chefer i syfte att öka förutsättningar till kostnadskontroll och uppföljning.
- Socialnämnden bör se över nuvarande riktlinjer för biståndsbedömning för att säkerställa effektivitet.

Trelleborgs kommun  
Granskningsrapport  
KPMG AB  
2018-04-10

Efter genomförd kartläggning av socialnämndens verksamhetsområden med särskilt fokus på särskilt boende, korttidsvård samt kostnader för barn/unga på HVB, lämnar vi följande rekommendationer som nämnden bör fokusera på i sitt fortsatta effektiviseringsarbete:

- Socialnämnden bör arbeta för att metodutveckla mottagandet och samverkan vid utskrivningsklara brukare från slutenvård.
- Socialnämnden bör långsiktigt planera platser för särskilt boende för att undvika att hamna i en situation där dyra alternativ såsom korttidsvård måste användas i högre utsträckning.
- Socialnämnden bör mäta nyttjandegraden inom hemvården för att skapa underlag för fortsatt effektivisering av verksamheten.
- Socialnämnden behöver analysera bakgrunden till kostnadsökningen för placeringar av barn och unga på HVB på individnivå för att kunna fatta beslut om åtgärder såsom metodutveckling för att på sikt minska insatsen i HVB.

2018-04-10

KPMG AB



Göran Acketoft  
*Certifierad kommunal revisor,  
Projektledare*

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