



## **SVEDALA KOMMUN**

### **Revisorerna**

Till: Socialnämnden för svar

Till: Kommunfullmäktige för kännedom

2019-11-14

### **Granskning av ekonomistyrning och kostnadskontroll inom socialnämnden**

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Svedala kommun granskat ekonomistyrning och kostnadskontroll inom socialnämnden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning, uppföljning och kostnadskontroll och om nämnden vidtagit erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att de underskott som socialnämnden haft de senaste åren och kommer att få 2019 inte beror på bristande styrning och kontroll. Vi bedömer att nämnden gjort vad som går för att förmedla vikten av kostnadsmedvetande och också ställt krav på åtgärder.

Nämndens dialog med budgetberedningen är god men nämnden har misslyckats med att på ett pedagogiskt sätt framställa de nya behov som omvärldsfaktorer ställer på verksamheten.

Inom de allra flesta av nämndens verksamhetsområden är kostnaderna likvärdiga eller låga i jämförelse med strukturellt jämförbara kommuner. Underskotten härrör sig huvudsakligen till två verksamhetsområden och det är placeringar av asylsökande ensamkommande barn samt externa placeringar inom IFO, där bland annat behoven av skyddat boende för kvinnor med eller utan barn har ökat. Budgetunderlagen för hanteringen av ensamkommande barn och som bildat underlag till budgetberedningen har till vissa delar varit bristfällig varför dessa verksamheter i praktiken troligen varit underbudgeterade.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Göra en översyn av de riktlinjer, rutinbeskrivningar och processbeskrivningar för biståndsbedömningen som finns för att tydliggöra hur handläggningen av ärenden ska ske
- Överväga att införa någon form av prestationsbaserad resursfördelning för de verksamheter där det är rimligt och möjligt, t.ex. hemtjänst och olika boendeformer.

Revisorerna önskar svar från socialnämnden kring vilka åtgärder nämnden avser att vidta med anledning av resultatet i granskningen. Yttrandet ska vara revisionen tillhanda senast den 15 februari 2020.

För Svedala kommuns revisorer,

Mats Carlsson  
Ordförande



# Granskning av ekonomistyrning och kostnadskontroll inom socialnämnden

Rapport

Svedala kommun

KPMG AB

2019-11-14

Antal sidor 17

Antal bilagor 1



**Svedala kommun**

Granskning av ekonomistyrning och kostnadskontroll inom socialnämnden

2019-11-14

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Kostnadsutveckling och budgetdialog	4
3.2	Resursfördelning	6
3.3	Ekonomisk uppföljning och prognos	6
3.4	Åtgärder för att hålla budget	7
3.5	Biståndsbedömning	8
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Svar på revisionsfrågorna	11
4.2	Rekommendationer	13
A	Bilagor	14
	Bilaga 1 - Socialnämndens kostnadsnivå i relation till andra kommuner	14

# 1 Sammanfattning

Vi har av Svedala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämnden ekonomistyrning och kostnadskontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Socialnämnden redovisade 2018 ett ekonomiskt underskott om 9,8 miljoner kronor. Av underskottet avser 11 miljoner kronor individ- och familjeomsorgen. Störst är underskottet inom ensamkommande barn (EKB) och externt köpt vård (IFO). För EKB uppgår underskottet till ca 7,8 miljoner kronor och för externt köpt vård till ca 3,1 miljoner kronor.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer i sin riskanalys slutsatsen att nämndens ekonomistyrning och kostnadskontroll behöver granskas.

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

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att de underskott som socialnämnden haft de senaste åren och kommer att få 2019 inte beror på bristande styrning och kontroll. Vi bedömer att nämnden gjort vad som går för att förmedla vikten av kostnadsmedvetande och också ställt krav på åtgärder.

Nämndens dialog med budgetberedningen är god men nämnden har misslyckats med att på ett pedagogiskt sätt framställa de nya behov som omvärldsfaktorer ställer på verksamheten.

Inom de allra flesta av nämndens verksamhetsområden är kostnaderna likvärdiga eller låga i jämförelse med strukturellt jämförbara kommuner. Underskotten härrör sig huvudsakligen till två verksamhetsområden och det är placeringar av asylsökande ensamkommande barn samt externa placeringar inom IFO, där bland annat behoven av skyddat boende för kvinnor med eller utan barn har ökat. Budgetunderlagen för hanteringen av ensamkommande barn och som bildat underlag till budgetberedningen har till vissa delar varit bristfällig varför dessa verksamheter i praktiken troligen varit underbudgeterade.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Göra en översyn av de riktlinjer, rutinbeskrivningar och processbeskrivningar för biståndsbedömningen som finns för att tydliggöra hur handläggningen av ärenden ska ske
- Överväga att införa någon form av prestationsbaserad resursfördelning för de verksamheter där det är rimligt och möjligt, t.ex. hemtjänst och olika boendeformer

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Svedala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämndens ekonomistyrning och kostnadskontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Socialnämnden redovisade 2018 ett ekonomiskt underskott om 9,8 miljoner kronor. Av underskottet avser 11 miljoner kronor individ- och familjeomsorgen. Störst är underskottet inom ensamkommande barn (EKB) och externt köpt vård (IFO). För EKB uppgår underskottet till ca 7,8 miljoner kronor och för externt köpt vård till ca 3,1 miljoner kronor.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer i sin riskanalys dragit slutsatsen att nämndens ekonomistyrning och kostnadskontroll behöver granskas.

### 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 vidtagit erforderliga åtgärder för att nå en budget i balans.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur upplever nämnden och förvaltningen att dialogen med budgetberedningen fungerar?
- 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 krav på besparingar och åtgärder?
- Har nämnden tagit fram förslag och beslutat om åtgärder för att nå en budget i balans?

Granskningen har omfattat socialnämnden med särskilt fokus på kostnader för ensamkommande barn och externt köpt vård inom IFO.

Granskningen avser socialnämnden.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6

- Gällande lagar och rekommendationer avseende
- Tillämpbara interna regelverk och policys

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda, däribland socialchef, områdeschefer, myndighetschef, biståndshandläggare, controller, nämndens presidium, enhetschefer och socialsekreterare för EKB.

Rapporten är faktakontrollerad av socialchef Leena Berlin Hallrup, myndighetschef Joachim Thuresson, områdeschef Venzel Rosqvist Individ och familjeomsorg, områdeschef Maria Danielsson Äldreomsorg, Hälso och sjukvård, LSS, socialpsykiatri samt controller Maria Dérand och budgetekonom Bengt Persson.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Kostnadsutveckling och budgetdialog

År 2018 uppvisade socialnämnden ett ekonomiskt underskott om 9,8 miljoner kronor huvudsakligen härrörande från kostnader för ensamkommande barn och externa placeringar inom individ- och familjeomsorgen.

För 2019 var den ekonomiska prognosen per april för helåret ett minus om 5,4 miljoner kronor. Även här huvudsakligen kopplat till ensamkommande barn och externa placeringar. Per den sista augusti i år var resultatet ett minus om 2,2 miljoner kronor och prognosen har förbättrats till ett minus om 4 miljoner kronor.

I bilaga 1 redovisas kostnadsnivå och kostnadsutveckling för socialnämndens olika verksamhetsområden. Sammanställningen visar att nämndens kostnader är lägre eller likvärdiga med relevanta jämförelsekommuner.

Orsaker till underskotten för ensamkommande barn och externa placeringar har utretts av förvaltningen. Sammanfattningsvis menar förvaltningen att de ökade behoven inte har finansierats i en utökning av budgeten. I förvaltningens egen utredning görs en tillbakablick till 2012-2013 då det fattades beslut om att Svedala kommun skulle ta emot ensamkommande barn. Då tog kommunen emot 8 ensamkommande barn. 2016 tog kommunen emot 120 barn och med anledning av det stora antal ensamkommande barn som kom till Sverige, och Svedala kommun, var priserna på placeringar högre än den ersättning som kommunen erhöll från Migrationsverket. Det var "säljarens marknad".

2017 sänktes ersättningsnivån från Migrationsverket från 1900 kr/dygn till 1350 kr/dygn samtidigt som ett antal ensamkommande fyllt 18 år och inte längre betecknades som barn. Därmed stod kommunen med kontrakt på platser som inte kunde fyllas med placeringar.

En annan fråga, som flera av landets kommuner vittnar om, är att Migrationsverket inte meddelar när beslut om avslag om asyl fattas. Det upptäcker kommuner först flera veckor efter asylbeslutet. Det innebär att personer varit placerade under dessa veckor med kostnader som följd medan utbetalningar från Migrationsverket upphör samma datum som beslutet tas. Det finns fler faktorer som antingen inneburit högre kostnader eller uteblivna intäkter i förhållande vad som har varit med i budgeten. Sammanlagt vad gäller ensamkommande barn gick nämnden miste om förväntade och budgeterade intäkter om 9,3 miljoner kronor 2018. Den största posten var avslag på återsökningar från Migrationsverket på ca 5 miljoner kronor.

Vidare upptäcktes det under våren 2018 i samband med budgetdiskussionerna att det i budgeten för nämnden saknades kostnader för gode män, sociala avgifter för särskilt förordnade vårdnadshavare och egna familjehem samt personalkostnader för delar av verksamheten. Denna internbudget har sedan kommunens ekonomer använt som underlag för beräkning av budget.

Budget för köpt vård har i princip varit oförändrad de senaste fyra åren medan kostnaderna för köpt vård har ökat. Orsaker till ökningen av köpt vård uppges vara ökade dygnskostnader för LVM-placeringar samt ett ökat behov av skydd för personer som utsätts för våld i nära relationer. För det senare får kommunen bidrag från staten men detta bidrag har tilldelats andra nämnder i kommunen.

Det ovan skrivna är en bakgrundsbeskrivning som nämnden menar har presenterats för såväl budgetberedningen som tjänstemän inom kommunledningskontoret.

Chefer inom individ- och familjeomsorgen menar att budgetberedningen inte förstår individ- och familjeomsorgen och dess förutsättningar. Denna uppfattning står även nämndens presidium för. Med detta avses att det finns kostnadsdrivande faktorer som inte nödvändigtvis är kopplade till den demografiska utvecklingen utan snarare till samhällets utveckling där bland annat ensamkommande barn har haft en stor påverkan.

I intervjun med nämndens presidium menar man att man ändå har en god dialog med budgetberedningen men att budgetberedningen inte fullt ut tar till sig de argument som nämnden presenterar.

### **3.1.1 Kommentarer**

Nämndens kostnader och kostnadsutveckling har analyserats grundligt av förvaltningen vilket framgår av ovanstående. Vi kan konstatera att nämnden inte har uppseendeväckande höga kostnader i jämförelse med relevanta jämförelsekommuner. Ändå har nämnden inte lyckats hålla sin budget och heller inte lyckats med sin pedagogik att övertyga budgetberedningen om att behov av en förstärkt budget föreligger.

Vi kan med de underlag och analyser vi tagit del av inte hävda att orsakerna till budgetöverskridandena beror på bristande ekonomistyrning och kostnadskontroll.



## 3.2 Resursfördelning

Socialnämnden tillämpar inte något resursfördelningssystem internt i meningen peng per hemtjänststimme, peng per vård dygn inom äldreomsorgen eller liknande.

Helt utan nyckeltal är förvaltningen inte. För särskilda boenden bygger budgeten på en bestämd personaltäthet. För demensboenden och korttidsboende ska personaltätheten vara 0,85 tjänster per boende och för övriga 0,78. Även nattpersonalen är inkluderad i dessa siffror, dock inte kost och städning.

### 3.2.1 Kommentarer

Alla typer av verksamheter lämpar sig inte för resurstilldelning per prestation eller per invånare i en viss ålderskategori. Däremot tror vi att det lämpar sig väl för resurstilldelning avseende framför allt hemtjänst men även äldreboenden där t.ex. en peng per belagt vård dygn kan utgöra fördelningsgrund. I kombination med bra och rättvisa rutiner för biståndsbedömning blir det tydligt vad ett underskott inom dessa verksamheter beror på, antingen ineffektiv verksamhet eller på ett utökat antal beviljade insatser/timmar.

## 3.3 Ekonomisk uppföljning och prognos

Tidigare hade förvaltningen ett årshjul där olika aktiviteter planerades årsvis. Detta har inte ersatts av något annat. Nämnden saknar därför för närvarande en ekonomisk styrmodell, uppger förvaltningens controller.

Oavsett ovanstående och vad man kallar det görs en uppföljning av ekonomin varje månad. Och det uppges finnas ett väl utvecklat "tänk" i organisationen, ända ner till första linjens chefer och dess medarbetare.

Nämnden säger sig vara tillfreds med den uppföljning som presenteras vid varje utskottsmöte och nämndsammanträde. Uppföljningen har stärkts och förändrats de allra senaste åren och omfattar budgetutfall, prognos, placeringar vad gäller antal, typ av placeringar samt kostnader för desamma.

2015 anlände ett stort antal asylsökande ensamkommande barn. Förvaltningen var inte redo för detta vilket ledde till olika akutlösningar med höga kostnader som följd. Förvaltningen hade i många fall två dagar på sig att ordna boende för de asylsökande barnen. Enhetschefen för EKB, som började sin tjänst i Svedala 2016, uppger att det inte fanns något kostnadsmedvetande utan man placerade barnen där det gick, oavsett vad det kostade. Förvaltningen insåg att det inte var en hållbar situation och började, med framgång, förhandla priser med de företag där placeringarna gjordes. Man utvecklade också en detaljerad uppföljning där varje enskild placering följs upp mot fakturor från företagen.

Verksamheten EKB hade till en början (2015-2016) inget ekonomistöd. "Ingen ekonom har suttit med mig. I så fall hade jag kunnat berätta", uppger enhetschefen. Detta i sin tur har lett till att budgeten också har blivit fel. En ny rutin har införts där chefen har en genomgång med controller varje månad för att få en bra kontroll på verksamheten och dess kostnader.



Vad gäller externt köpt vård inom IFO har också uppföljningen förbättrats. Områdeschefen har en genomgång med sina enhetschefer (2 st) varje vecka och menar sig ha full kontroll på kostnaderna.

Analysen från respektive områdeschef och enhetschefer aggregeras till förvaltningsnivå och utgör underlag för prognosen för helår.

Som verktyg för uppföljning, rapportering och prognos använder sig förvaltningen, liksom övriga kommunens förvaltningar, av Stratsys och Qlikview.

### 3.3.1 Kommentarer

Vi bedömer att metoden för uppföljning och prognos är ändamålsenlig.

## 3.4 Åtgärder för att hålla budget

Det är i huvudsak två områden som budgetunderskottet berör. Det är kostnader för placeringar av asylsökande ensamkommande barn och det är kostnader för externt köpt vård inom IFO.

På socialnämndens sammanträde 2019-02-14 § 22 presenterades en handlingsplan för budget i balans 2019. Uppdraget till förvaltningen att ta fram en handlingsplan gavs av kommunstyrelsen 2018-11-26 § 252. Förslaget till handlingsplan godkändes av nämnden och återrapporterades till kommunstyrelsen 2019-02-25 § 36.

Socialnämnden beslutade att handlingsplanen skulle innehålla följande rubriker:

- 1) Orsak till avvikelser
- 2) Befarat underskott 2019
- 3) Fokusområden
- 4) Plan för beslut för att uppnå budget i balans
- 5) Sammanfattning

Orsakerna till avvikelserna för ensamkommande barn på - 6,6 miljoner kronor 2018 var att 1,8 miljoner kronor av förväntade återsökningar från Migrationsverket inte godkändes av Migrationsverket. Momsintäkter på prognostiserade 2,8 miljoner kronor kom heller inte in. Resterande 2 miljoner kronor förklaras av att kostnaderna för ensamkommande barn översteg de förväntade intäkterna från Migrationsverket.

För externt köpt vård var underskottet -2,5 miljoner kronor. Det förklaras i huvudsak av den expansiva befolkningsökningen som medfört fler kommunmedborgare i behov av köpt vård samt att andelen individer med komplexa behov har ökat inom IFO.

Underskottet från EKB räknar förvaltningen inte med att kunna hämta hem. Underskottet inom externt köpt vård konstateras motsvara 1 procent av nämndens totala budget, vilket uppges kan hanteras genom olika åtgärder.

Handlingsplanen beräknades resultera i en besparing på 2 miljoner kronor. Konkret redovisades planen enligt nedan.

### Plan för beslut att uppnå budget i balans

Nr	Fokusområden	Helårsprognos 2019, tkr
1.	Kostnadseffektivisering ledning/stab 2019	+ 800
2.	Använda del av projektmedel	+ 650
3.	Vakanshållning ledning	+ 200
4.	Besparing utbildning/konferenser	+ 200
5.	Höjning av taxor och avgifter	+ 150
	Total besparing	2 000

I övrigt handlar förvaltningens arbete om att försöka effektivisera befintlig verksamhet. Förvaltningschefen uttrycker det som att "utmana, utveckla och förbättra arbetsätt". Exempel på detta är att förvaltningen har startat öppenvårdsteam för att minska behovet av externt köpt vård och behandling samt rekryterat en missbruksbehandlare och en ungdomsbehandlare. Även inom hemtjänsten görs försök att minska behovet av köpt extern vård enligt SoL genom att skapa hemtagningsteam som ska ta hand om äldre som kommer hem från sjukhuset. Syftet är inte bara att spara pengar utan även att öka tryggheten och säkerheten vid hemgång från sjukhuset till ordinärt boende. Ekonomiskt räknar man med att minska behovet av framför allt köpta korttidsplaceringar.

#### 3.4.1 Kommentarer

De besparingsåtgärder som presenterades i handlingsplanen är i första hand av kortsiktig natur och därmed relativt enkla att beräkna. Den beräknade besparingen räcker dock inte för att eliminera årets prognosticerade underskott. Den har dock medfört att årets prognosticerade underskott har minskat under året. I april prognosticerades ett underskott om 5,4 miljoner kronor och i augusti 4 miljoner kronor. Bland de mer långsiktiga åtgärderna, som kanske inte ger någon effekt i år, är förändringar i arbetssätt och även i organiseringen av arbetet, t.ex. ovan beskrivna hemtagningsteam.

Samtliga personer i förvaltningen som vi har intervjuat vittnar om att effektivitet, ständiga förbättringar och att ha kontroll på sina kostnader är viktigt. Vår uppfattning är att en del av underskotten härrör sig från tidigare år då kostnadskontrollen inte var lika god och därmed också varit med om att påverka nuvarande budgets nivå.

#### 3.5 Biståndsbedömning

Socialförvaltningen har totalt fem biståndshandläggare. 1,5 tjänster handlägger ärenden enligt LSS medan 3,5 handlägger övriga biståndsärenden inkl. socialpsykiatri.

Handläggningen i SoL-ärenden sker enligt IBIC (Individens Behov I Centrum). IBIC är ett systematiskt arbetssätt som beskriver individens nuläge, mål och resultat med en strukturerad dokumentation. Metoden utgår ifrån en internationell klassifikation av funktionstillstånd, funktionshinder och hälsa som gemensamt tankesätt och språk. Tanken med detta är att skapa struktur och rättssäkerhet i handläggningen.

Till sitt stöd för biståndsbeslut har handläggarna ett antal riktlinjer som beskriver hur handläggningen ska gå till för olika målgrupper. Riktlinjerna för beslut om särskilt boende är från 2004. Övriga är av nyare datum (ledsagarservice och hemtjänst). Någon av biståndshandläggarna hade inte kunskap om att det fanns riktlinjer för särskilt boende och efterlyste även riktlinjer för beslut om korttidsboende. Det behöver göras tydligare vilka riktlinjer som finns och som ska användas, menar handläggaren.

Utöver detta finns ett antal processbeskrivningar som steg för steg beskriver hur ärendehantering ska gå till.

För att ytterligare stärka rättssäkerheten i meningen att det inte ska spela någon roll vilken handläggare som handlägger en biståndsansökan för att resultatet ska bli detsamma, har biståndshandläggarna en gemensam ärendedragning för vissa ärenden en gång i veckan. Ärenden som tas upp är t.ex. av principiell karaktär, ansökan om särskilt boende eller när enskilda handläggare behöver hjälp av sina kollegor i sin bedömning.

Myndighetschefen uppger att biståndshandläggarna har en ekonomisk medvetenhet och beviljar inte insatser utan att behov finns. Detta styrks av offentlig statistik från Kolada t.ex. avseende hemtjänst, där Svedala kommun uppges bevilja 23 timmar insats per brukare och månad under 2018 (senast tillgängliga siffror) medan strukturellt liknande kommuner låg på i genomsnitt 35 timmar och genomsnittet av Skånes kommuner på 31 timmar per brukare och månad.

Uppföljning av biståndsbeslut sker systematiskt. När en biståndssökande för första gången ansöker om t.ex. hemtjänst kan det föregås av en tids sjukhusvistelse. Vid hemkomsten från sjukhuset möter personal från hemsjukvården och biståndshandläggare upp för att bedöma vilken hjälp den sökande är i behov av. Vid denna situation är det vanligt att relativt mycket hemtjänst beviljas för att sedan följas upp efter ett par veckor. Biståndshandläggare gör uppföljningen genom ett personligt möte med brukaren i dennes hem eller via telefon. Uppföljningen kan visa att insatsen minskar eller kan avslutas, men relativt ofta är det ingen förändring som föranleder en annan bedömning.

Därefter tas ett tidsbegränsat beslut om vanligen ett år. Efter ett år görs en uppföljning igen för att se om behoven kvarstår, har minskat eller ökat.

Överklaganden från enskilda av biståndshandläggarnas beslut sker regelbundet. De flesta överklaganden har lett till att förvaltningsdomstolen dömer till kommunens favör.

### 3.5.1 Kommentarer

Biståndsbedömningen bedömer vi fungerar tillfredsställande. Det finns rutinbeskrivningar för de vanligast förekommande besluten inom äldreomsorgen. För de flesta övriga verksamheter inom nämnden är inte besluten av den art att man antingen beviljas en plats i boende eller ett visst antal timmar hjälp per månad. För övrig verksamhet finns processbeskrivningar som har arten av arbetsbeskrivningar och som beskriver de olika stegen och överväganden som ska göras vid t.ex. familjehemsplacering av barn.

Både rutinbeskrivningar och processbeskrivningar ökar sannolikheten för att människor får ett rättssäkert beslut samt också till en effektivare och snabbare process från

initiering av utredning till beslut vilket är till gagn för såväl den som beslutet berör och för verksamheten.

Förfarandet med tidsbegränsade beslut är bra anser vi. En av anledningarna är att tillsvidarebeslut inte kan ändras i för brukaren missgynnande riktning, även om det är sällsynt förekommande att någon sådan anledning skulle uppstå. Den främsta fördelen är att det blir en systematiserad uppföljning av besluten så att man får en klar och tydlig signal om när det är dags att göra en förändring av insatserna.

Rättssäkerheten är minst lika viktig som att vara sparsam med kommunens medel. Därför bedömer vi veckovisa ärendedragningar som ändamålsenliga. Det gynnar sannolikheten till att tankesättet inom handläggarkollegiet blir likformat och att bedömningarna och besluten blir rättssäkra och rättvisa.

Vi rekommenderar dock att de riktlinjer som finns ses över och aktualiseras. Att enskilda handläggare inte har vetskap om att riktlinjer finns och gäller är inte tillfredsställande. Rutinbeskrivningar, riktlinjer och processbeskrivningar syftar alla till samma sak, att handläggningen inte ska vara personberoende i meningen att slutresultatet ska vara detsamma oavsett vilken handläggare som har hand om ett ärende. Därför tror vi också att en översyn av riktlinjer, rutinbeskrivningar och processbeskrivningar skulle behöva göras med siktet inställt på att tydliggöra för handläggarna vad det är som gäller.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att de underskott som socialnämnden haft de senaste åren och kommer att få 2019 inte beror på bristande styrning och kontroll. Vi bedömer att nämnden gjort vad som går för att förmedla vikten av kostnadsmedvetande och också ställt krav på åtgärder.

Nämndens dialog med budgetberedningen är god men nämnden har misslyckats med att på ett pedagogiskt sätt framställa de nya behov som omvärldsfaktorer ställer på verksamheten.

Inom de allra flesta av nämndens verksamhetsområden är kostnaderna likvärdiga eller låga i jämförelse med strukturellt jämförbara kommuner. Underskotten härrör sig huvudsakligen till två verksamhetsområden och det är placeringar av asylsökande ensamkommande barn samt externa placeringar inom IFO, där bland annat behoven av skyddat boende för kvinnor med eller utan barn har ökat. Budgetunderlagen för hanteringen av ensamkommande barn och som bildat underlag till budgetberedningen har till vissa delar varit bristfällig varför dessa verksamheter i praktiken troligen varit underbudgeterade.

## 4.1 Svar på revisionsfrågorna

### *Hur upplever nämnden och förvaltningen att dialogen med budgetberedningen fungerar?*

Nämnden uppger sig ha en bra dialog med budgetberedningen. Dock upplever nämnden också att budgetberedningen inte fullt ut lyssnar på de argument som nämnden för fram i samband med budgetprocessen.

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

Utöver avtalsmässiga löneökningar, inflation och volymförändringar har kostnadsnivån i nämndens verksamheter i stort sett varit konstant. Undantagen utgörs av kostnader för ensamkommande barn och externa placeringar IFO.

Nämnden har grundligt analyserat kostnaderna för båda dessa områden och kommit fram till dels att budgetunderlaget för ensamkommande barn inte har varit rätt, vilket är en orsak till budgetöverskridandet. Dels tappade förvaltningen kontrollen i den anstormning av ensamkommande asylsökande barn som kom 2015. Det tog ett tag innan styrningen och kontrollen av kostnaderna blev tillräcklig. Det var även vid denna tidpunkt och även framgent "säljarens marknad" vilket innebar att ersättningen från Migrationsverket inte räckte till att betala för de placeringar som gjordes. Bristande kommunikation från Migrationsverket angående när en individ får avslag på sin asylansökan är ytterligare en orsak till budgetöverskridande eftersom ersättningen från Migrationsverket upphör samma dag som beslut om avslag tas. Det innebär att kommunen har kostnader för placeringar men ingen intäkt och detta kan pågå i ett antal veckor innan kommunen får vetskap om avslaget.

Ökningen av externa placeringar IFO härrör sig även detta, åtminstone delvis, från asylsökande. Personer med behov av skyddat boende har ökat kraftigt på grund av våld i nära relationer. Både enskilda kvinnor men även kvinnor med barn placeras i skyddade boenden. Ca hälften av dessa placeringar är för individer med utländsk härkomst. Ytterligare en faktor som har gjort att kostnaderna har ökat kraftigt är att dygnskostnaderna har ökat. I vissa fall med det dubbla de senaste fem åren. Socialnämnden har inte fått någon kompensation för dessa ökade kostnader.

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

Socialnämnden tillämpar inte något resursfördelningssystem internt i meningen peng per hemtjänsttimme, peng per vård dygn inom äldreomsorgen eller liknande.

Internbudgeten till äldreboenden bygger på personaltäthet. För demensboenden och korttidsboende ska personaltätheten vara 0,85 tjänster per boende och för övriga 0,78. Även nattpersonalen är inkluderad i dessa siffror, dock inte kost och städning.



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

Nämnden får en ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning vid varje nämndsammanträde. Då görs även en prognos för året.

Underlaget till den ekonomiska uppföljningen och prognosen hämtas från samtliga chefsnivåer. Varje budgetansvarig chef har att i Stratsys redovisa sitt resultat och sin prognos. Vid behov bistår förvaltningens controller.

Utöver detta sker uppföljning på samma sätt som övriga nämnder i form av delårsrapporter varje tertiäl.

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

Inte alla biståndshandläggare har vetskap om vilka skriftliga rutiner som finns för biståndsbedömningen. Vi bedömer dock att handläggarna arbetar på ett likartat sätt. Rutiner finns för beslut om hemtjänst, äldreboende och ledsagarservice. Det finns även ett antal processbeskrivningar som beskriver hur olika typer av ärenden ska handläggas. Handläggarna har också ärendegenomgång en gång per vecka för att gå igenom ärenden av principiell natur för att upprätthålla en god rättssäkerhet och likabehandling. I övrigt arbetar enheten enligt IBIC vilket är ett systematiskt arbete som ska garantera att biståndsbesluten ska utgå från individens behov.

Vi rekommenderar att de riktlinjer som finns ses över och aktualiseras. Att enskilda handläggare inte har vetskap om att riktlinjer finns och gäller är inte tillfredsställande.

### ***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?***

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig kompetens inom nämnden för att säkerställa en fungerande kommunikation och rapportering. Vi bedömer att det finns en kostnadsmedvetenhet i förvaltningen. Det finns även verktyg i form av Stratsys och Qlikview som underlättar för chefer att ha kontroll på sin verksamhet och ekonomi och som också underlättar kommunikationen mellan de olika chefsnivåerna. Förvaltningen har controllerstöd och de chefer som bedöms ha behov av controllerstöd i sin uppföljning får det stöd de behöver.

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

I nämndens protokoll ser vi att nämnden återkommande följer upp ekonomi och verksamhet. Vid avvikelser kommunicerar nämnden krav på åtgärder.

Även bland budgetansvariga chefer finns en kostnadsmedvetenhet och en vilja att ha en bra verksamhet och att hålla sin budget.

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

Nämnden har beslutat om ett åtgärds paket i syfte att hålla sin budget för 2019. Det kommer dock inte att räcka och nämnden prognosticerar ett underskott för 2019 på -4 miljoner kronor. Åtgärder för att hålla kontroll på kostnader för placeringar, både inom EKB och övriga externa placeringar inom IFO, har gjorts men räcker inte för att hålla budget. Det åtgärds paket som tagits fram är därför riktat åt hela nämndens verksamhetsområde.

## **4.2 Rekommendationer**

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnden att:

- Göra en översyn av de riktlinjer, rutinbeskrivningar och processbeskrivningar för biståndsbedömningen som finns för att tydliggöra hur handläggningen av ärenden ska ske
- Överväga att införa någon form av prestationsbaserad resursfördelning för de verksamheter där det är rimligt och möjligt, t.ex. hemtjänst och olika boendeformer

Datum som ovan

KPMG AB



Göran Acketoft  
*Certifierad kommunal revisor*

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.



## A Bilagor

### Bilaga 1 - Socialnämndens kostnadsnivå i relation till andra kommuner

I nedanstående tabeller beskrivs kostnadsutvecklingen mellan 2012-2018 för olika områden inom ramen för socialnämndens förvaltning och verksamhet. Uppgifterna är hämtade från Kolada.

#### LSS

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kostnad funktionsnedsättning totalt (SoL, LSS, SFB), minus ersättning från FK enl SFB, kr/inv	Liknande kommuner LSS, Svedala, 2017	3 259	3 361	3 629	3 796	4 054	4 256	4 426
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	4 145	4 329	4 486	4 777	4 979	5 282	5 502
	Svedala	3 287	3 437	3 553	3 633	3 617	3 604	3 635
	Alla kommuner, ovägt medel	5 271	5 481	5 645	5 937	6 210	6 473	6 710

Det här nyckeltalet visar på bruttokostnaden för funktionsnedsättning minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för insatser för funktionsnedsatta men exklusive ersättningen från Försäkringskassan. Nyckeltalet ger därför en bra bild av hur kostnadsläget ser ut i respektive kommun.

Som framgår av tabellen har Svedala en lägre kostnad för funktionsnedsättning både jämfört med andra skånska kommuner och genomsnittet för landets samtliga kommuner. Jämfört med likartade kommuner är skillnaden mindre men likväl är kostnaden lägre i Svedala. Kostnaden per invånare har ökat något mellan 2012-2018.

#### IFO samt barn/unga på HVB

I nedanstående tabeller beskrivs kostnadsutvecklingen mellan 2014-2018 för insatser inom HVB-verksamheten sett till invånarantal och brukarantal. Uppgifterna kommer från Kolada.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	2 138	2 274	2 377	2 468	2 820	2 935	3 083
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	3 123	3 290	3 364	3 571	3 715	3 818	3 990
	Svedala	1 786	2 465	2 282	2 289	2 131	2 435	2 626
	Alla kommuner, ovägt medel	3 286	3 414	3 527	3 697	3 829	4 049	4 269

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kostnad barn och ungdomsvård, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	1 084	1 142	1 215	1 387	1 772	1 747	1 782
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	1 392	1 525	1 562	1 764	1 906	1 960	1 983
	Svedala	1 002	1 527	1 268	1 230	942	1 030	1 099
	Alla kommuner, ovägt medel	1 526	1 600	1 696	1 815	1 901	2 038	2 154

Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	636	671	667	594	571	622	710
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	1 076	1 114	1 101	1 082	1 030	1 035	1 102
	Svedala	394	526	537	575	694	779	841
	Alla kommuner, ovägt medel	1 090	1 119	1 098	1 084	1 067	1 096	1 150

Kostnad familjerätt och familjerådgivning, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	71	75	66	77	72	73	84
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	60	60	64	71	70	74	82
	Svedala	123	81	106	90	96	181	178
	Alla kommuner, ovägt medel	66	70	71	77	84	89	95

Kostnad missbrukarvård vuxna, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	259	313	363	329	331	404	417
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	452	458	506	496	519	535	592
	Svedala	242	278	291	332	320	271	343
	Alla kommuner, ovägt medel	476	489	529	573	609	640	654

Kostnad övrig vuxenvård, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	88	72	65	81	74	89	90
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	141	134	131	158	190	214	231
	Svedala	24	51	80	63	80	172	165
	Alla kommuner, ovägt medel	129	134	132	148	169	186	215

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kostnad HVB-hem barn och unga, kr/inv	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	389	414	334	431	425	495	598
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	510	543	528	615	634	691	703
	Svedala	556	1 013	820	428	270	282	388
	Alla kommuner, ovägt medel	560	603	650	687	692	735	759

Kostnaden per invånare för HVB-hem för barn och unga har varierat under perioden 2012-2018 i Svedala. Från att varit högre än i andra jämförelsegrupper under 2012-2014 har kostnaden under de tre senaste åren varit lägre i Svedala än i resten av landet.

		2012	2013	2014	2015	2016
Kostnad för HVB-hem, barn och unga 0-20 år, kr/vård dygn (genomsnitt)	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	2 334	2 052	1 605	3 063	2 789
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	3 677	3 478	1 996	3 252	2 762
	Svedala	1 558	2 133	1 908	3 767	1 578
	Alla kommuner, ovägt medel	4 809	3 325	2 153	3 442	2 614

Svedalas genomsnittskostnad per vård dygn för HVB-hem för barn och unga har varierat under perioden 2012-2016. Vid den senaste mätningen 2016 låg dock Svedalas kostnad på en betydligt lägre nivå än i resten av landets kommuner.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, (%)	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	-9,6	-4,9	-6,0	-4,5	-13,6	-6,9	-6,3
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	-4,5	2,7	1,3	2,4	1,2	1,5	-0,1
	Svedala	-16,4	11,6	-4,8	-7,4	-19,1	-18,8	-11,7
	Alla kommuner, ovägt medel	13,0	4,6	4,7	5,6	7,7	8,8	7,9

Ovanstående tabell över nettokostnadsavvikelsen<sup>1</sup> visar på att Svedalas kostnadsnivå när det gäller individ- och familjeomsorg konstant har varit lägre än förväntat baserat på de samhällsmässiga faktorer som tas i beaktande när referenskostnaden beräknas. Det enda undantaget var 2018 då kostnaderna var 11,6 % högre än förväntat.

Jämfört med både genomsnittskommunen i landet i stort och likartade kommuner har Svedalas kostnadsavvikelse för IFO från referenskostnaden varit betydligt större i negativ riktning, vilket innebär betydligt lägre kostnader i Svedala under de tre senaste åren.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Köp av barn och ungdomsvård från privatägda företag, andel (%)	Liknande kommuner IFO, Svedala, 2017	20,2	19,7	23,0	26,3	27,7	32,2	26,0
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	20,2	21,7	22,6	25,5	24,4	24,3	23,2
	Svedala	28,4	42,0	39,0	36,1	27,1	20,5	24,6
	Alla kommuner, ovägt medel	22,5	23,6	26,0	29,5	28,8	29,3	28,5

## Missbrukarvård

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nettokostnad missbrukarvård totalt för vuxna, kr/inv	Liknande kommuner socioekonomi, Svedala, 2017	401	417	538	481	536	455	392
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	407	417	463	452	468	480	534
	Svedala	222	257	255	314	301	254	332
	Alla kommuner, ovägt medel	437	451	487	529	559	587	597

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kostnad öppna insatser, övriga avs. vuxna missbrukare, kr/inv	Liknande kommuner socioekonomi, Svedala, 2017	44	38	37	27	29	33	42
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	67	65	55	44	51	52	49
	Svedala	8	0	0	0	0	0	0
	Alla kommuner, ovägt medel	56	53	54	51	52	55	59

<sup>1</sup> Nettokostnadsavvikelsen för IFO mäter hur mycket en kommuns nettokostnad för individ- och familjeomsorgen avviker från den referenskostnad som kommunen förväntas lägga på IFO-verksamheten. Referenskostnaden tar i beaktande de samhällsmässiga faktorer som påverkar kostnaden för IFO såsom bl.a. andel arbetslösa, tätortsgrad och befolkningsandel med ekonomiskt bistånd längre än 6 månader. Genom att ta hänsyn till de här faktorerna som påverkar kostnadsläget i kommunen ämnar referenskostnaden generera en rättvis bedömning och jämförelse för samtliga kommuner i Sverige.

## Äldreomsorg

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nettokostnad äldreomsorg, kr/inv	Liknande kommuner äldreomsorg, Svedala, 2017	6 837	7 027	7 360	7 500	7 979	8 135	8 264
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	9 088	9 363	9 641	9 878	10 162	10 390	10 617
	Svedala	6 704	7 104	7 174	7 037	7 567	8 062	8 235
	Alla kommuner, ovägt medel	11 046	11 403	11 798	12 121	12 324	12 771	13 225

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, (%)	Liknande kommuner äldreomsorg, Svedala, 2017	4,8	2,2	2,3	-0,8	2,7	1,5	-0,4
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	-5,6	-4,5	-5,1	-6,1	-4,4	-5,1	-5,0
	Svedala	3,6	4,5	1,7	-4,2	2,0	3,2	1,5
	Alla kommuner, ovägt medel	1,2	1,4	1,4	1,4	1,8	2,4	3,1

Som framgår av ovan tabell<sup>2</sup> har kostnaderna för äldreomsorg under lång tid varit högre i Svedala än vad de borde ha varit enligt de samhällsmässiga faktorer som tas i beaktande när referenskostnaden beräknas. Enda undantaget var 2015 då kostnaderna var lägre än förväntat.

Jämfört med både genomsnittskommunen i landet i stort och likartade kommuner har kostnaden för äldreomsorg inte avvikit nämnvärt i Svedala. Vid den senaste mätningen 2018 låg Svedalas kostnad för äldreomsorg på en högre nivå i relation till referenskostnaden än vad den gjorde i likartade kommuner men lägre än det nationella genomsnittet.

## Hemtjänst

		2014	2015	2016	2017	2018
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/hemtjänsttagare	Liknande kommuner äldreomsorg, Svedala, 2017	260 081	269 207	285 126	280 506	288 641
	Skåne läns kommuner (ovägt medel)	248 243	251 312	262 052	280 834	287 657
	Svedala	245 390	237 496	250 602	264 068	281 297
	Alla kommuner, ovägt medel	236 928	243 306	252 138	263 712	279 079

Tabellen visar att kostnaderna för hemtjänst per brukare inte är onormalt höga.

<sup>2</sup> Nettokostnadsavvikelsen för äldreomsorg mäter hur mycket en kommuns nettokostnad för äldreomsorgen avviker från den referenskostnad som kommunen förväntas lägga på äldreomsorg. Referenskostnaden tar i beaktande de samhällsmässiga faktorer som påverkar kostnaden för äldreomsorg såsom bl.a. åldersstruktur hos befolkningen, ohälsa samt restid för hemtjänsten. Genom att ta hänsyn till de här faktorerna som påverkar kostnadsläget i kommunen ämnar referenskostnaden generera en rättvis bedömning och jämförelse för samtliga kommuner i Sverige.