



Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

Rapport
Emmaboda kommun

KPMG AB

2023-03-06

Antal sidor 25

Antal bilagor



Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Resultatutveckling	6
3.2	Styrande och stödjande dokument	8
3.2.1	Bedömning – styrande och stödjande dokument	8
3.3	Budgetprocessen	8
3.3.1	Bedömning - Budgetprocess	12
3.4	Uppföljningsprocessen	12
3.4.1	Bedömning -uppföljningsprocessen	13
3.5	Kostnadsjämförelse	14
3.5.1	Val av jämförelsekommuner	14
3.5.2	LSS – Lag om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade	15
3.5.3	IFO -Individ och familjeomsorgen	16
3.5.4	Äldreomsorg	18
3.5.5	Bedömning – kostnadsjämförelse	20
4	Slutsats och rekommendationer	21
A	Bilagor Protokollgenomgång -uppföljning	23

1 Sammanfattning

KPMG har av Emmaboda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring ekonomistyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning och huruvida arbete med ekonomiska prognoser är effektivt samt om de prognoser som tas fram ger en tillförlitlig bild av socialnämndens resultat och utveckling.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning och att arbetet med de ekonomiska processerna kan förbättras. Vi anser att de prognoser som tas fram delvis ger en tillförlitlig bild av socialnämnden resultat och utveckling.

Enligt vår bedömning finns vissa styrande och stödjande dokument som reglerar budget- och uppföljningsprocesserna. Dessa är dock till övervägande del okända för intervjuade verksamhetsföreträdare. Vi anser att detta medför en ökad risk för att processerna inte genomförs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Vi anser att tydliga styrande och stödjande dokument kopplat till ekonomiprocesserna är nödvändiga för en fungerande ekonomistyrning.

Vi konstaterar att utmaningar och behov inom socialnämndens verksamheter till stor del framkommer i presentationen för budgetberedningen. Däremot har inte några specifika äskanden i kronor framkommit enligt vad vi tagit del av. Vi anser därför att framställningen av socialnämndens behov kan utvecklas i kommande diskussioner med budgetberedning.

Vår bedömning är vidare att socialnämnden får regelbunden information, både muntligt och skriftlig, gällande det ekonomiska läget och vi anser att nämnden är välinformerad. Att ekonomi finns som en stående punkt på ledningsgruppens möten samt att ansvarig chef vid prognostiserat underskott blir kallad till beredningen för att förklara underskottet anser vi är bra aktiviteter för att upprätthålla en tillfredsställande ekonomistyrning och en god kontroll.

Vi ser dock allvarligt på att nämnden inte vidtar åtgärder med anledning av den information gällande det ekonomiska läget som lämnas. Nämnden utövar således inte styrning av verksamheten. Nämnden har beslutat *att med kännedom lägga informationen till protokollet* gällande samtliga ekonomiska uppföljningar under året trots stora prognostiserade underskott. Kommunfullmäktige skriver i budgetdokumentet för 2023 att *"Om det uppstår konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och mål ska styrelse/nämnd agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids"*. Vi rekommenderar att socialnämnden säkerställer att åtgärder vidtas för en budget i balans för kommande år.

Kostnadsanalysen visar bland annat att kostnader för familjevård -barn och unga, HVB -barn och unga samt kostnad för särskilt boende ligger under kostnaden i jämförbara kommuner medan kostanden för hemtjänst och boende enligt LSS ligger högre än i jämförbara kommuner. Vi anser att ytterligare analys och jämförelse bör genomföras.



Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att

- rekommendera kommunstyrelsen att utveckla befintliga övergripande styrande och stödjande dokument avseende budget- och uppföljningsprocesserna.
- utarbeta egna nämndspecifika riktlinjer för arbetet med budget- och uppföljningsprocesserna samt att synliggöra dessa för budgetansvariga chefer.
- att framställningen av socialnämndens behov utvecklas i kommande diskussioner med budgetberedningen.
- säkerställa att åtgärder vidtas, och synliggörs i protokoll, för en budget i balans framöver.
- genomföra fördjupade analyser av verksamheterna för att säkerställa att önskvärd kvalitet- och effektivitetsnivå erhålls.

2 Bakgrund

Revisorerna i Emmaboda kommun har i sin riskanalys identifierat risker med socialnämndens rutiner för ekonomistyrning.

Socialnämnden har redovisat underskott i förhållande till budget under flera år. År 2021 hade nämnden ett underskott om 14 mnkr. Av årsredovisningen 2021 framgår att budgetavvikelsen bland annat berodde på placeringar inom individ- och familjeomsorgen, ekonomiskt bistånd, gruppbofasta inom LSS¹ och ökade kostnader för assistansärenden.

Utifrån ovanstående har kommunens revisorer beslutat att genomföra en granskning av socialnämndens rutiner gällande ekonomistyrning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden har en ändamålsenlig ekonomistyrning och huruvida arbete med ekonomiska prognoser är effektivt samt om de prognoser som tas fram ger en tillförlitlig bild av socialnämndens resultat och utveckling.

För att uppnå ovanstående syfte kommer följande revisionsfrågor att besvaras:

- Hur har nämndens budgetföljsamhet sett ut de senaste fem åren?
- Hur har nämndens eventuella äskanden sett ut alternativt hur har nämndens behov framkommit i kommunens övergripande budgetprocess?
- Framgår nämndens behov av resurser på ett tydligt sätt av underlagen?
- Hur styrs och leds arbetet med uppföljning och prognoser i samband med budgetuppföljning och delårsrapport?
- Vilka aktörer inklusive administrativ resurs deltar i processen och hur kommuniceras uppföljningarna/prognoserna till nämnden?
- Erhåller nämnden underbyggda budgetuppföljningar?
- Fattar nämnden några beslut med anledning av avvikelser?

Granskningen innehåller även en kostnadsjämförelse med liknande kommuner. Granskningen omfattar socialnämndens verksamhet.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6

¹ Verksamheter med anledning av Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade

— Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av budgetdokument samt delårsrapporter och årsredovisningar för 2018 och framåt. Därutöver vissa arbetsanvisningar såsom tidplaner.
- Protokoll från socialnämnd, kommunstyrelse samt kommunfullmäktige.
- Intervjuer har genomförts med ekonom, verksamhetschefer för IFO, äldreomsorg och funktionsstöd samt hälso- och sjukvård, enhetschef för funktionsstöd, enhetschef för äldreomsorg samt socialchef. Avstämning via mail har skett med chefsekonom.

Samtliga intervjuade tjänstepersoner har haft möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

Socialnämnden i Emmaboda kommun ansvarar för att personer som har behov av omsorg, stöd och hjälp ska kunna leva ett så självständigt och tryggt liv som möjligt. Nämnden ansvarar för verksamhetsområdena *äldreomsorg, omsorg och handikappfrågor, individ – och familjeomsorg* samt *invandrar- och flyktingfrågor*. Inledningsvis lämnar vi en kort redogörelse för hur socialnämndens budgetfullsamhet sett ut från 2017 och framåt för att få en grund till fortsatt granskning.

3.1 Resultatutveckling

Socialnämnden har gått med underskott de senaste fem åren, blå linje i figuren nedan. För 2021 var underskottet 13,9 mkr. Det är främst inom individ och familjeomsorg som underskott finns. Placeringar bidrar med 3,3 mkr och försörjningsstödet med 5,5 mkr av underskottet. Enligt årsredovisningen har det skett satsningar på att omvandla konsulentstödda familjehem till familjehem i egen regi vilket på sikt kommer spara kostnader. Öppenvården har också utvecklats och enligt årsredovisningen kommer detta ge potentiella besparingar på sikt om man kan minska antalet externa placeringar och avsluta redan gjorda placeringar snabbare. När det gäller försörjningsstöd så har det enligt årsredovisningen arbetats intensivt med "Emmabodaprocessen". Detta är en satsning där kommunen, det kommunala bolaget Möjligheternas Hus AB och arbetsförmedlingen samverkar för att öka möjligheter för fler invånare att nå egen försörjning. Detta kan på sikt komma att minska kostnaderna för försörjningsstöd. LSS² omsorg visar också underskott på 3,9 mkr vilket enligt årsredovisningen främst beror

² Lag om särskild stöd och service

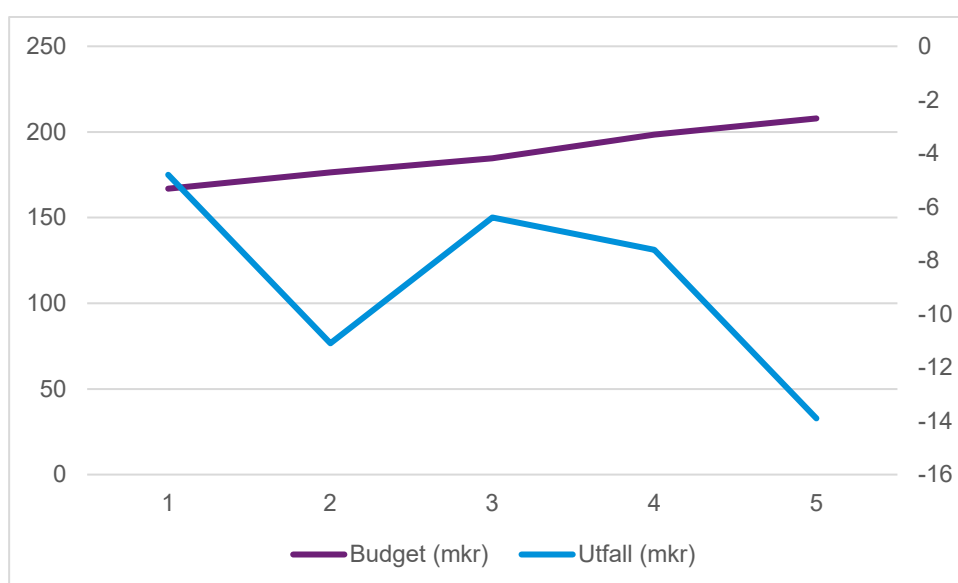
Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

på underskott för gruppboistäder, ökad vårdtyngd samt ökade kostnader för assistansärenden.

Figur 1 Budget och Utfall



Källa: Emmaboda kommuns årsredovisning för respektive år.

Verksamhetsområden med de största budgetavvikelserna framgår ur tabell 1. Vi kan konstatera att gemensamt över åren är att budget för placeringar inte räckt till. Underskottet har varierat mellan 2,7–7,3 mkr över tidsperioden. Budget för försörjningsstöd har inte heller räckt och inom detta område har underskottet varierat mellan 1,1–5,5 mkr. LSS området har också gått med underskott samtliga år.

Tabell 1: Större avvikelser i förhållande till budget (mkr)

(mkr)	2017	2018	2019	2020	2021
Placeringar	-2,7	-7,3	-4,6	-5,1	-3,3
Försörjningsstöd		-1,1	-1,3	-2,1	-5,5
LSS	-2	-2,4	-1	-2	-3,9

Källa: Emmaboda kommuns årsredovisning för respektive år.

3.2 Styrande och stödjande dokument

Budget 2022 med ekonomisk flerårsplan

I Budgetdokumentet finns ett avsnitt benämnt *Tidplan för budget och verksamhetsplan 2022-2024*. I avsnittet redogörs för budgetprocessen kortfattat. Budgetprocessen inleds i februari med uppstart med upprättande av budgetförutsättningar. Under mars-april sker avstämning med nämnder och styrelser om verksamhetens inriktning och kvalitet. I maj sker avstämning med nämnder och styrelser om det ekonomiska läget. Därefter fattar både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige beslut om budget i juni månad. I november kan en eventuell korrigeringsbudget beslutas om och passerar då både kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Inget motsvarande avsnitt finns i dokumentet gällande budget 2023.

Ekonomisk uppföljning

Vi har tagit del av en excel-fil där tidplan avseende del av 2021 och 2022 för när lönefiler körs samt datum för kommunstyrelsen. Det framgår dock inte om det är mötesdatum eller sista datum för inlämning. Därutöver finns datum under rubriken *Material till chefsekonom*. Det framkommer även att analyslista ska kontrolleras mot personalbudget, enligt uppgift ska detta ske varje månad, samt att avvikelser ska kommenteras gällande intäkter, personalkostnader samt övriga kostnader. Det framkommer även att semesterlöneskulden ska stämmas av och beräknas för helåret.

Tidplaner

Vi har tagit del av excel-fil tidplan avseende arbetet med delårsbokslutet samt liknande tidplan angående årsbokslutet. Det finns även ett upprättat årshjul gällande ekonomiprocesserna.

3.2.1 Bedömning – styrande och stödjande dokument

Enligt vår bedömning finns vissa styrande och stödjande dokument som reglerar budget- och uppföljningsprocesserna. Vi anser dock att dessa behöver tydliggöras för att säkerställa att processerna genomförs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Vi anser att tydliga styrande och stödjande dokument kopplat till ekonomiprocesserna är nödvändiga för en fungerande ekonomistyrning. Ansvar och roller i processerna bör till exempel framgå. Vi rekommenderar socialnämnden att rekommendera kommunstyrelsen att utveckla befintliga övergripande styrande och stödjande dokument avseende budget- och uppföljningsprocesserna. Vi rekommenderar socialnämnden att utarbeta egna nämndspecifika riktlinjer för arbetet med ekonomiprocesserna samt att synliggöra dessa för budgetansvariga chefer.

3.3 Budgetprocessen

Budget 2022

Budgetprocessen för kommande år (2022) inleds enligt verksamhetsföreträdare under våren 2021. Då redogör förvaltningschef tillsammans med ekonomen för

Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

socialnämndens verksamhetsområden. Resultatöverblick för senaste åren på verksamhetsnivå presenteras tillsammans med redogörelse för utfallet. Presentationen innehåller även redogörelse för utmaningar för kommande år. Vid presentationen för budgetberedningen i april 2021 gällande budget 2022 lyftes bland annat placeringskostnader, försörjningsstöd, att psykisk ohälsa ökar inom alla verksamheter, heltid som norm samt nära vård - ökade krav och kostnader som utmaningar. I positiva ordalag lyftes öppenvården inom IFO, socialpsykiatri, Familjecentralen – samverkan med Bildning samt arbetet med covid-19.

Behov, utan att vara specificerat i kronor, som lyftes gällande 2022 var för driftsbudgeten inom administrativt stöd till chefer/biträdande enhetschef, processledare digitalisering samt Emmabodaprocessen vilket berör integrationsområdet. Gällande investeringsbudgeten lyftes ett behov på 1 mkr för datorer till verksamheten samt på längre sikt behov av mer ändamålsenligt särskilt boende.

Presentationen innehöll även en omfattande statistikgenomgång där bland annat framgår andel 80 + i kommunen jämfört med andra kommuner, andel invånare med insatser enligt LSS, samt kostnadsjämförelser gällande särskilt boende, ekonomiskt bistånd samt insatser enligt LSS.

Budgetberedningen upprättar förslag till budget 2022 inklusive flerårsplan som antas av kommunstyrelsen 2021-06-08 §68 samt av kommunfullmäktige 2021-06-21 §69.

I budget dokumentet framkommer följande "Kommunfullmäktige vill ändå påminna nämnder, styrelse och förvaltningar om att det utanför given budgetram ej finns någon delegation" (Budget 2022 med ekonomisk flerårsplan 2023-2024, s.7) Vidare framkommer att "Den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen gäller för verksamhetsåret. Respektive nämnd ansvarar för att kostnadsökningar av olika slag finansieras inom fastställd budget." (s.13).

Kommunfullmäktige beslutar 2021-12-13 §157 om en ramförstärkning på 5 mkr för socialnämnden gällande 2022 års budget. I bakgrundsinformationen till beslutet framkommer att socialnämnden under andra halvåret 2021 visat ett stort underskott jämfört med budgeterad ram. Nämnden har inte hittat några lösningar för att få en budget i balans.

Enligt beslut i socialnämnden 2021-12-22 §102 Budget 2022 framkommer att socialnämndens budgetram uppgår till 216 541 tkr för 2022. Denna summa inkluderar den ramförstärkning på 5 000 tkr för socialnämnden 2022 som beslutades av kommunfullmäktige 2021-12-13 § 157. Fördelningen av tilldelad budgetram föreslås för socialnämndens verksamheter fastställas enligt nedanstående tabell:

Internbudget 2022 Tkr	Budget 2022	Budget 2021	Förändring
Central vht	11 522	10 600	922
Hälso sjukvård	23 828	22 100	1 728
Individ och familjeomsorgen	39 844	35 215	4 629
Funktionsstöd	67 814	61 995	5 819
Äldreomsorgen	73 533	71 990	1 543
Summa	216 541	201 900	14 641
Integration	0	0	0
Budgetram från KF	216 541	201 900	14 641
Diff	0		

Budget 2023

Gällande budget 2023 så har processen genomförts på liknande sätt som föregående år under våren 2022. Kommunfullmäktige har 2022-06-30 §85 beslutat om budget 2023 med ekonomisk flerårsplan 2024–2025.

I budgetdokumentet framkommer följande "Socialnämnden har under flera års tid haft problem med att få en budget i balans. Socialnämnden får i budgeten ökat anslag för att täcka kostnadsökningar inom äldreomsorg, mm. För att över tid klara den ökande omsorgstyngden måste nämnden öka takten i att ta digitaliseringen till hjälp. För att detta ska kunna göras avsätts ytterligare 1 miljon kronor/år i investeringsbudgeten." (Budget 2023 med ekonomisk flerårsplan 2024–2025, s.8) Socialnämndens driftbudget uppgår enligt budgetdokumentet till 230 895 tkr för 2023 vilket är en ökning på 11 229 tkr.

Vidare framkommer att "2023 och 2024 kommer vara ekonomiskt tuffa år. Budgetdisciplin är därför avgörande för om kommunen över tid ska kunna bedriva och utveckla verksamheterna. Ett sätt att försäkra sig om att inför kommande budgetår hålla sig inom budget är att i sin budgetprocess lämna exempelvis 2 procent av budgetmedlen ospecificerade och på så vis ha handlingsutrymme vid oförutsedda händelser. Kommunfullmäktige vill påminna nämnderna, styrelsen och förvaltningarna om att det utanför given budgetram ej finns någon delegation." (Budget 2023 med ekonomisk flerårsplan 2024–2025, s.10). Vidare står att läsa "Om det uppstår konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och mål ska styrelse/nämnd agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids". (s.23)

Budget 2023 är antagen på nytt av kommunfullmäktige 2022-12-12 §137. De förändringar som genomförts jämfört med tidigare beslutad budget är justering av personalomkostnadspålägget vilket nämnder och styrelse kompenseras för och det framgår också att nämnder och styrelse får full kompensation för det antagna arvodesreglementet.

Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

I socialnämndens protokoll daterat 2022-11-23 §82 framkommer att det behövs ett tillskott på sex miljoner kronor för att få budget 2023 att gå ihop. Nämnden lägger informationen till protokollet.

I nämndens protokoll daterat 2022-12-14 §91 framkommer följande; ”Ekonomer informerar om kommande budget för 2023. Beslut om internbudget 2023 väntas tas i januari 2023. Det saknas 8,5 miljoner för att få budgeten för 2023 i balans. Dialogmöte med kommunchef och kommunalråd är inplanerat till den 9 januari 2023. Ordförande från socialnämnden, socialchef, ekonom samt chefsekonom deltar också.” Nämnden lägger informationen till protokollet.

Vidare framkommer i nämndens protokoll daterat 2023-01-18 §8 ”Socialchefen lämnar kortfattad information om kommande budget för innevarande år 2023. Utgångspunkten för arbetet med budgeten är ett underskott på ca 8 miljoner. Parallellt med budgetarbetet ska en åtgärdsplan tas fram där syftet ska vara att försöka få ned kostnaderna. Budget 2023 beräknas kunna beslutas om i februari.” Nämnden lägger informationen till protokollet.

I tabellen nedan visas socialnämndens utfall ett år i relation till beviljad budgetram nästkommande år. Vi kan konstaterat att budgettilldelning inte i något fall når upp till utfallet föregående år.

Tabell 2: Relation utfall/budgettilldelning

(Mkr)	utfall	budget kommande år
2020/2021 ³	206,2	193,2
2021/2022	221,7 ⁴	216,5 ⁵
2022/2023	~209 ⁶	230,6 ⁷

Gällande budgetföljsamhet så konterar vi i avsnitt 3.1 Resultatutveckling att socialnämndens budgetföljsamhet inte varit tillfredsställande utan att nämnden visat underskott

³ Siffrorna hämtade i Budget 2022 med ekonomisk plan 2023-2024, s.21.

⁴ Siffran hämtade i Budget 2023 med ekonomisk plan 2024-2025, s.23.

⁵ Siffran enligt socialnämndens protokoll 2021-12-22 §102.

⁶ Siffran enligt socialnämndens protokoll 2023-01-18 §8.

⁷ Siffran hämtade i Budget 2023 med ekonomisk plan 2024-2025, s.23.

3.3.1 Bedömning - Budgetprocess

Vi konstaterar att utmaningar och behov inom socialnämndens verksamheter till stor del framkommer i presentationen för budgetberedningen. Däremot har inte några specifika äskanden i kronor framkommit enligt vad vi tagit del av. Vi anser därför att framställningen av socialnämndens behov ytterligare kan utvecklas i kommande diskussioner med budgetberedning. Det handlar om att ge budgetberedningen och i förlängningen kommunfullmäktige goda underlag för att kunna göra sina prioriteringar. Vår bedömning stärks ytterligare då vi kan konstatera att budgettilldelning till socialnämnden inte i något fall under de tre senaste åren når upp till föregående års utfall. Det medför indirekt effektivisering vilket kan medföra omprioriteringar som inte varit politiskt önskat. Inför budget 2022 beslutade kommunfullmäktige om 5 mkr i ramförstärkning i ett separat ärende vilket i beslutet motiverades av stora underskott där nämnden inte hittat möjliga lösningar för en budget i balans. Det framkommer inte i några protokoll, så vitt vi kan se, att begäran om tilläggsbudget initierats av socialnämnden vilket vi anser borde ha varit det korrekta. Se vidare i avsnitt 3.4.1. Vår bedömning är att beslutet om utökningen av budget har liten koppling till den information som framkom i budgetberedningen utan är istället ett resultat av den ekonomiska utvecklingen inom socialnämnden under 2021.

3.4 Uppföljningsprocessen

Vid intervjuerna framkommer att obligatoriska uppföljningar genomförs per sista april och per sista augusti. Inför dessa uppföljningar sitter ekonomen tillsammans med enhetscheferna/budgetansvariga och går igenom budget och utfall. Ekonomen tar fram siffrorna och cheferna hjälper till att analysera eventuella avvikelser. Fokus i analysen ligger på personalkostnaderna då det för socialnämndens verksamhetsområden är största utgiftsposten.

Förutom vid uppföljningarna per april och augusti så genomförs uppföljningar de flesta månaderna. Vid intervjuerna framkommer att vissa chefer går in och tittar på framförallt personalkostnaderna varje månad medan andra gör det endast ibland. Enligt uppgift finns en anvisning att analyslistor gällande personalkostnader ska ses över månatligen men vi har inte tagit del av någon skriftlig anvisning där detta framkommer. Intervjuade verksamhetsföreträdare känner inte till om de finns några styrande och stödjande dokument kopplat till ekonomiprocesserna utan de brukar få ett mail av ekonomen där det framgår att det är dags för uppföljning. Vid intervjuerna framkommer vidare att ekonomen går in och följer upp varje månad för att se om något avviker. I sådana fall kontaktas berörd chef. Ekonom tillsammans med förvaltningschef tar därefter fram en prognos som redovisas vid nästkommande nämnd. Det framkommer också att ansvarig chef vid prognostiserat underskott blir kallad till beredningen för att förklara underskottet. Beredningen består av förvaltningschef, verksamhetschef, nämndens ordförande, vice ordförande samt ekonomen. Vid intervjuerna framkommer att *ekonomi* är uppe på varje ledningsgrupp. Hur ser läget ut, vad behövs och vad räcker pengarna

till, är frågor som diskuteras. Vidare framkommer att socialnämndens ordförande, för att hålla sig uppdaterad om utvecklingen av verksamheterna, har kontinuerliga möten med socialchefen och vid behov kallas även ekonom in till dessa möten.

Vid genomgång av socialnämndens protokoll, se bilaga A, noteras att punkten *Ekonomisk uppföljning* finns med vid samtliga nämndssammanträden under 2022 förutom vid mötet i januari. Då redovisades budget 2021.

Vid första uppföljning per sista februari prognostiseras ett underskott på 1,5 mkr. Detta underskott har enligt prognoserna ökat för att i november ligga på ca 8 mkr i underskott. Socialnämnden har vid samtliga uppföljningar beslutat "att med kännedom lägga informationen till protokollet".

I tabellen nedan sammanställs prognoser bedömda per sista april, per sista augusti och per sista oktober samt avvikelse i förhållande till budget vid årsbokslutet. För år 2022 är utfallet enligt verksamhetens bedömning daterad 2023-01-18 då bokslutet inte var färdigt vid färdigställandet av denna rapport. Vi konstaterar att samtliga år har inletts med ett prognostiserat underskott. En prognos som för åren 2018, 2020 och 2021 kraftigt försämrats över året. För åren 2019 och 2020 har underskottet varit något mindre bland annat på grund av statsbidrag kopplat till covid-19.

Tabell 3: Prognos och utfall för socialnämnden 2018-2022

mkr	Prognos helår per 04 30	Prognos helår per 08 31	Prognos helår per 10 31	Utfall årsbokslut
2018	-5,5	-7,8	-8,7	-11,1
2019	-6,4	-5,8	-7	-6,4
2020	-6,3	-2,5	-5,9	-7,6
2021	-3	-12	-12,6	-13,9
2022	-1,5	-5	-8	~8

3.4.1 Bedömning -uppföljningsprocessen

Vår bedömning är att socialnämnden får regelbunden information, både muntligt och skriftlig, gällande det ekonomiska läget och vi anser att nämnden är välinformerad. Att ekonomi finns som en stående punkt på ledningsgruppens möten samt att ansvarig chef vid prognostiserat underskott blir kallad till beredningen för att förklara underskottet anser vi är bra aktiviteter för att upprätthålla en god kontroll. Det är dock en brist att styrande och stödjande nämndspecifika dokument som reglerar arbetet med uppföljningsprocessen till stor del saknas och de som finns är okända för cheferna. Det blir personberoende och risken ökar att det fallerar över tid om nyckelpersoner slutar. Se avsnitt 3.2.1.

Vi ser allvarigt på att nämnden inte vidtar åtgärder på den information som lämnas. Nämnden utövar således inte någon löpande styrning av verksamheten. Nämnden har

beslutat att med kännedom lägga informationen till protokollet gällande samtliga ekonomiska uppföljningar under året trots stora prognostiserade underskott. Vi anser att nämnden bör vidta åtgärder för en budget i balans antingen genom att ge uppdrag till verksamheten att vidta åtgärder eller ta fram handlingsplaner alternativt lägga fram ett ärende till kommunstyrelsen för att äska om mer budget. Kommunfullmäktige har tydligt stipulerat budgetdokument för 2022 att *"nämnd ansvarar för att kostnadsökningar av olika slag finansieras inom fastställd budget"*. Vi anser att socialnämnden inte har levt upp till detta genom att inte agera, åtminstone framkommer det inte i socialnämndens protokoll.

Vidare stipulerar kommunfullmäktige i budgetdokumentet för 2023 att *"Om det uppstår konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och mål ska styrelse/nämnd agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids"*. Vi rekommenderar att socialnämnden säkerställer att åtgärder vidtas för en budget i balans för år 2023.

3.5 Kostnadsjämförelse

3.5.1 Val av jämförelsekommuner

För att analysera hur Emmaboda står sig i förhållande till andra kommuner har tre jämförelsekommuner/grupper valts ut. Jämförelse av statistik sker mot riket, *Pendlingskommun till mindre tätort, samt Liknande kommuner (IFO, LSS, ÄO)*.

Kommungruppen "Pendlingskommun till mindre tätort" är Sveriges kommuner och regioners (SKRs) klassificering av kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun. Ingår i huvudgruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Liknande kommuner är en jämförelsegrupp från Kolada⁸ med 7 kommuner som strukturellt liknar den kommun som är i fokus. Liknande kommuner som jämförelsegrupp finns på kommunal nivå för olika verksamhetsområden, till exempel LSS och äldreomsorg. Vilka som väljs ut som liknande kommuner eller regioner baseras till största del på referenskostnaden (70 procent), men också på invånarantal (30 procent). För Emmaboda är dessa kommuner enligt tabell nedan.

IFO	LSS	Äldreomsorg
Fagersta	Arvidsjaur	Hultsfred
Högsby	Essunga	Högsby
Kungsör	Haparanda	Kinda
Lessebo	Kramfors	Malung-Sälen
Norberg	Munkfors	Mellerud
Säffle	Mönsterås	Robertsfors

⁸ www.kolada.se

Några jämförelser mot riket inom nettokostnadsavvikelse har inte kunnat genomföras då ingen statistik för riket finns.

Definition nettokostnadsavvikelse

Nettokostnadsavvikelsen är enligt Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA skillnaden mellan nettokostnad och referenskostnad för en kommun eller region. RKA driver och utvecklar databasen Kolada som innehåller nyckeltal för kommuner och regioner och för de verksamheter de driver. Nettokostnaden är den faktiska kostnaden för en verksamhet t ex grundskola. Referenskostnaden bygger på kostnadsutjämnningen och indikerar vad respektive verksamhet borde ha för nettokostnad, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen/regionen bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. Förenklat kan man översätta nettokostnadsavvikelse till statistiskt förväntad kostnad för en kommun givet genomsnittlig ambitions- och effektivitetsnivå.

3.5.2 LSS – Lag om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade

Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten ingår i socialnämndens verksamhetsområden.

3.5.2.1 Nettokostnadsavvikelse - LSS

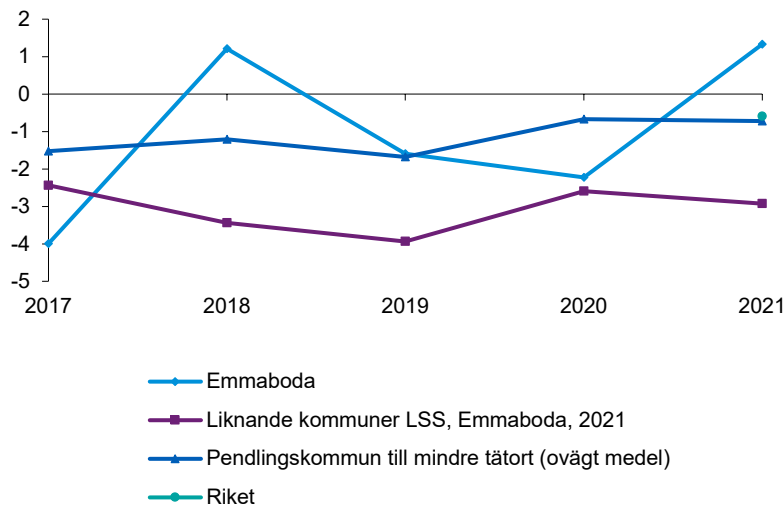
Nettokostnadsavvikelsen för Emmaboda för LSS har varierat över tidsperioden och legat både över och under jämfört med jämförelsegrupperna. För 2021 uppgår Emmaboda kommuns nettokostnadsavvikelse för LSS till 1,9 % vilket innebär att kostnaden är 1 mkr över vad som är statistiskt förväntat. 2019 och 2020 har nettokostnadsavvikelsen varit negativ (-2,5 % respektive -3,2 %) vilket innebär att kostnaden varit 2 mkr lägre per år än statistiskt förväntad kostnad. I figuren nedan framgår nettokostnadsavvikelsen mätt i miljoner kronor för LSS på aggregerad nivå.

Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

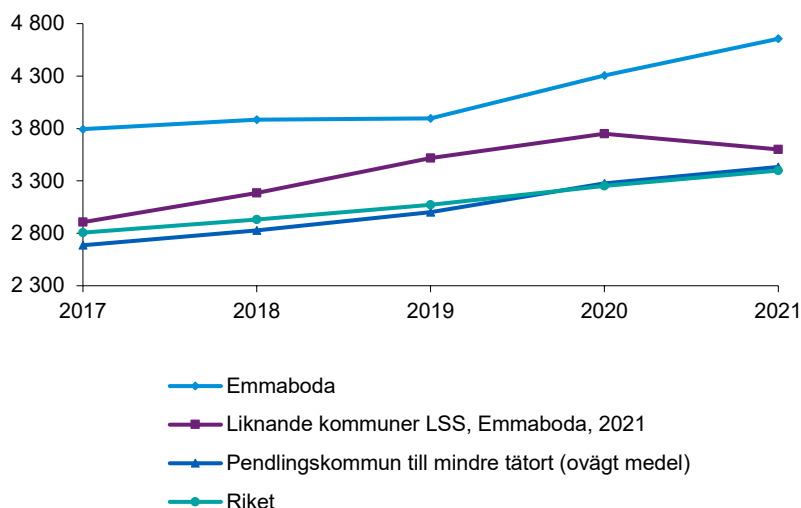
Nettokostnadsavvikelse LSS, miljoner kronor



3.5.2.2 Kostnad LSS boende för funktionsnedsatta

Emmaboda har över tid högsta kostnaden för *LSS boende* jämfört med jämförelsegrupperna och var 2021 cirka 1 050 kr dyrare per invånare än närmsta grupp vilket var liknande kommuner inom LSS.

Kostnad funktionsnedsättning LSS boende, kr/inv



3.5.3 IFO -Individ och familjeomsorgen

Individ- och familjeomsorgens arbete styrs främst av Socialtjänstlagen, SoL. Arbetet handlar framförallt om att stödja barn och ungdomar i deras rättighet att växa upp i trygga och goda förhållanden samt att stärka familjers levnadsvillkor.

Emmaboda kommun

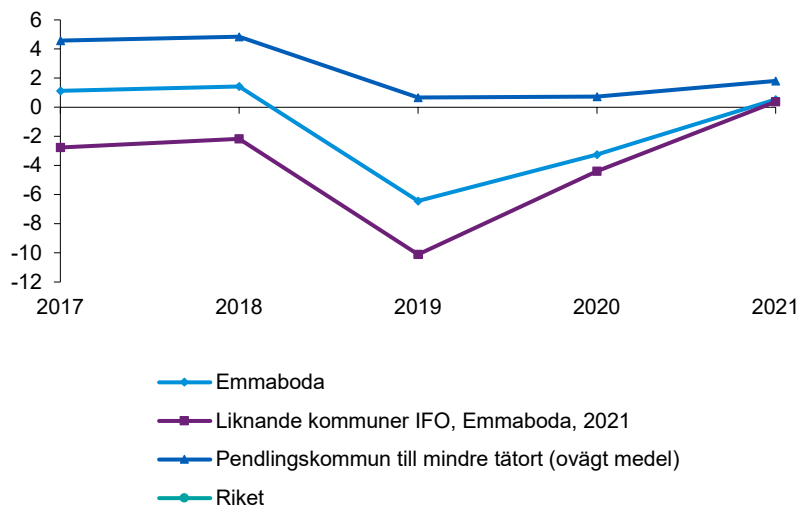
Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

3.5.3.1 Nettokostnadsavvikelse -IFO

Nettokostnadsavvikelsen för Emmaboda inom IFO har legat i mitten över hela tidsperioden i jämförelse med valda grupper. Emmaboda har även följt den trend som övriga kommuner har haft med en kraftigt mindre avvikelse efter 2018 för att sedan öka varje år efter 2019. För 2021 uppgår Emmaboda kommuns nettokostnadsavvikelse till 1,1 % vilket innebär att kostnaden är nära statistiskt förväntad kostnad. 2019 och 2020 har nettokostnadsavvikelsen varit negativ (-6,8 % respektive -14,9 %) vilket innebär att kostnaden varit lägre än statistiskt förväntad kostnad. I figuren nedan framgår nettokostnadsavvikelsen mätt i miljoner kronor för IFO på aggregerad nivå.

Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, miljoner kronor



3.5.3.2 Kostnad Familjehem, HVB och missbruksvård

När det kommer till Emmabodas kostnader för familjehemsvården, vilket ingår i IFOs verksamhetsområde, har kommunen varit billigast per invånare över hela perioden i jämförelse med andra grupper. Som minst skillnad var 2017 och då var Emmaboda fortfarande ca 200 kr per invånare billigare än närmsta grupp vilket var liknande kommuner. 2021 var Emmaboda ca 300 kr billigare per invånare.

Emmabodas kostnader för HVB hem har varierat stort över tidsperioden från att vara billigast 2018 till att vara dyrast 2020. 2021 ligger Emmaboda i paritet med riket på cirka 840 kr per invånare.

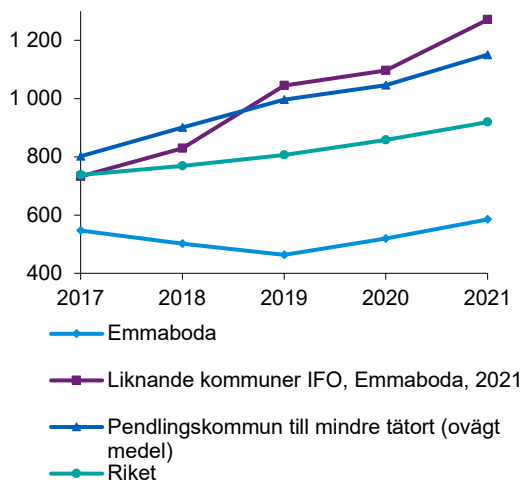
Kostnaden för missbruksvård för vuxna per invånare uppgår till 678 kr i Emmaboda kommun. Den har ökat över tid men är lägre än för riket i genomsnitt och i paritet med jämförelsegrupperna.

Emmaboda kommun

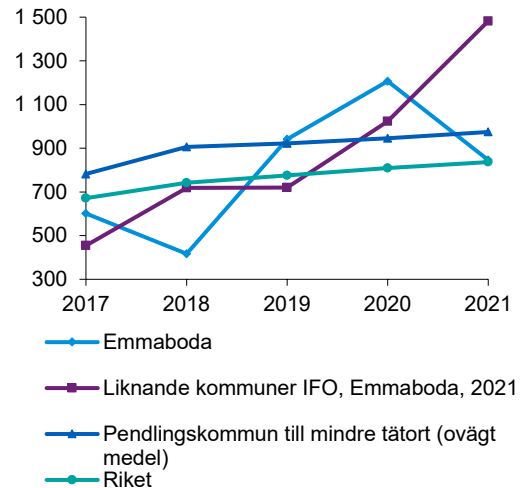
Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

Kostnad familjehemsvård barn och unga, kr/inv



Kostnad HVB barn och unga, kr/inv



3.5.4 Äldreomsorg

3.5.4.1 Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg

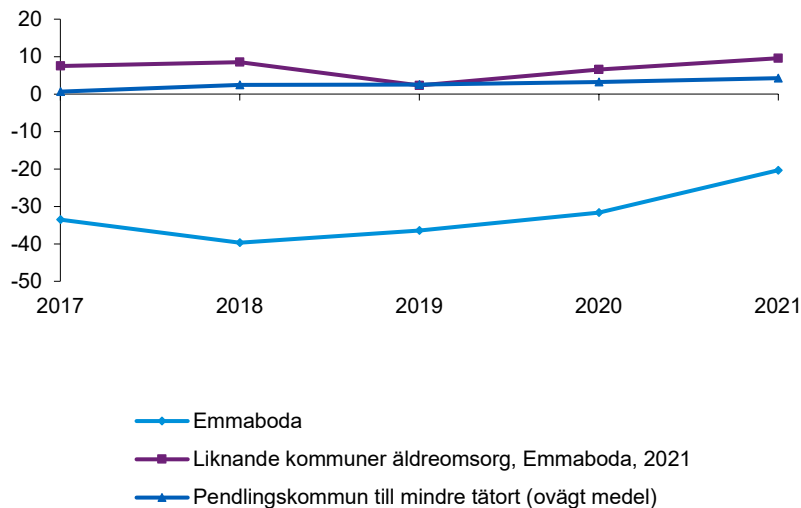
Emmabodas nettokostnadsavvikelse inom äldreomsorgen har över tidsperioden varit kraftigt lägre än de andra grupperna där den minsta skillnaden var 2021 då Emmaboda var 10 miljoner kronor billigare än närmsta jämförelsegrupp. För 2021 uppgår Emmaboda kommuns nettokostnadsavvikelse för äldreomsorgen till -13,4 % vilket innebär att kostnaden är 20 mkr lägre än statistiskt förväntad kostnad. 2020 och 2019 har nettokostnadsavvikelsen också varit negativ (-21,4 % respektive -24,5 %) vilket innebär att kostnaden varit 32 respektive 36 mkr lägre än statistiskt förväntad kostnad. I figuren nedan framgår nettokostnadsavvikelsen mätt i miljoner kronor för IFO på aggregerad nivå.

Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

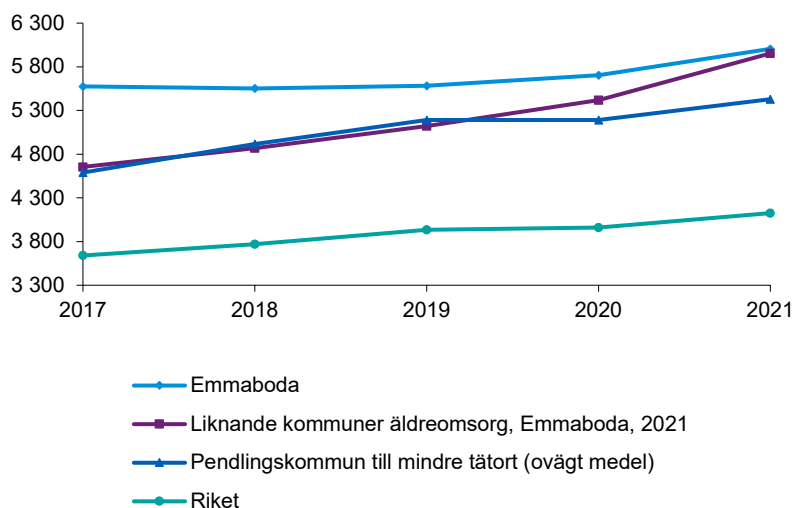
Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, miljoner kronor



3.5.4.2 Kostnad för hemtjänst

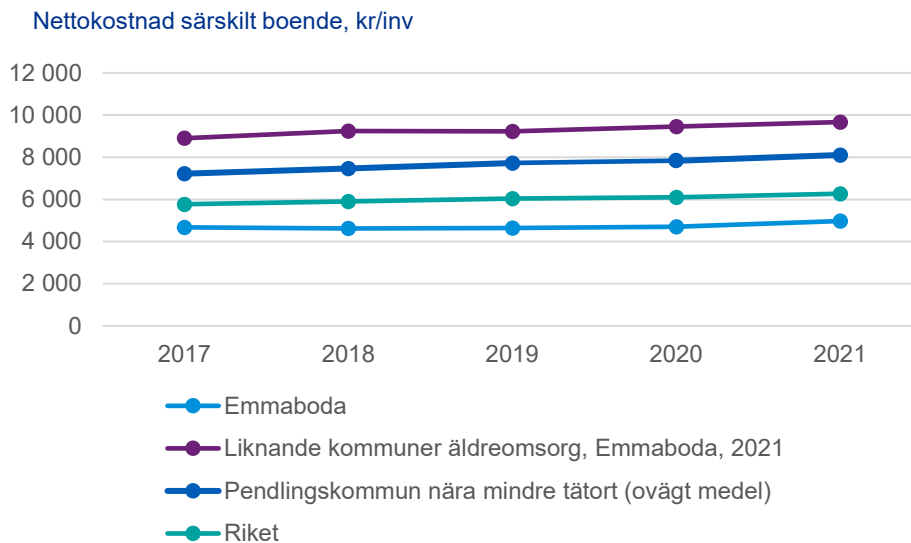
När det kommer till Emmabodas kostnad för hemtjänsten som är en del av äldreomsorgen så har kommunen varit dyrare per invånare över perioden jämfört med jämförelsegrupperna. De andra jämförelsegrupperna har stadigt ökat i kostnad och är nu lika med eller cirka 500 kr under Emmaboda. Kostnaden för riket ligger dock fortfarande 1 800 kr lägre än Emmaboda.

Nettokostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/inv



3.5.4.3 Kostnad för särskilt boende

Emmabodas kostnad för särskilt boende som är en del av äldreomsorgen har varit lägre mätt per invånare över perioden jämfört med jämförelsegrupperna. Kostnaden har endast ökat marginellt över tid.



3.5.5 Bedömning – kostnadsjämförelse

Efter statistikgenomgången kan vi konstatera att kostnaderna inom LSS ligger över jämförbara kommuner och något över vad som är statistiskt förväntat med hänsyn taget till Emmaboda kommuns förutsättningar givet genomsnittlig effektivitets- och ambitionsnivå. Nettokostandsavvikelsen för IFO har varit negativ 2019 och 2020 och 1,1 % 2021 innebär att Emmaboda kommun delvis har och framför allt har haft låga kostnader jämfört med vad som är statistiskt förväntat. Då vi samtidigt har konstaterat att området visar stora underskott i förhållande till budget för tidsperioden är vår bedömning att ytterligare åtgärder för att få en budget i balans medför risker för att inte genomsnittlig ambitionsnivå kan upprätthållas.

Nettokostandsavvikelsen för äldreomsorgen är -13,4 vilket innebär att kostnaden var 20 mkr lägre än vad som var statistiskt förväntat för Emmaboda kommun. Vi kan samtidigt konstatera att äldreomsorgen har haft nära nollresultat under perioden. Vår bedömning är att det är av vikt att säkerställa att önskvärd kvalitet erhålls inom äldreomsorgens verksamhetsområden då hög negativ nettokostandsavvikelse och budgetföljsamhet kan indikera att ambitionsnivån sänkts. Det kan också innebära att arbetet sker med högre effektivitet än för genomsnittet vilket i så fall är positivt. Vi har inom ramen för denna granskning inte analyserat kvaliteten i verksamheterna.

Vi rekommenderar socialnämnden att genomföra fördjupade analyser av verksamheterna för att säkerställa att önskvärd kvalitet- och effektivitetsnivå erhålls.

Sammanställning	kostnadsjämförelse	
	I förhållande till jämförelsegrupperna	Förändring över tid
Nettokostnadsavvikelse _LSS	1,9	ökat från -
Kostnad LSS boende	Över	ökat
Nettokostnadsavvikelse -IFO	1,1	ökat
Kostnad familjevård barn- och unga	Under	ökat
Kostnad HVB barn och unga	Under	varierat
Kostnad missbruksvård vuxna	Lika	ökat
Nettokostnadsavvikelse ÄO	-13,4	ökat
Kostnad för hemtjänst	Över	liten ökn
Kostnad för särskilt boende	Under	mkt liten ökning

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning och att arbetet med de ekonomiska processerna kan förbättras. Vi anser att de prognoser som tas fram delvis ger en tillförlitlig bild av socialnämndens resultat och utveckling.

Enligt vår bedömning finns vissa styrande och stödjande dokument som reglerar budget- och uppföljningsprocesserna. Dessa är dock till övervägande del okända för intervjuade verksamhetsföreträdare. Vi anser att detta medför en ökad risk för att processerna inte genomförs ändamålsenligt och med god intern kontroll. Vi anser att tydliga styrande och stödjande dokument kopplat till ekonomiprocesserna är nödvändiga för en fungerande ekonomistyrning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- rekommendera kommunstyrelsen att utveckla befintliga övergripande styrande och stödjande dokument avseende budget- och uppföljningsprocesserna.
- utarbeta egna nämndspecifika riktlinjer för arbetet med budget- och uppföljningsprocesserna samt att synliggöra dessa för budgetansvariga chefer.



Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

- att framställningen av socialnämndens behov utvecklas i kommande diskussioner med budgetberedningen.
- säkerställa att åtgärder vidtas, och synliggörs i protokoll, för en budget i balans framöver.
- genomföra fördjupade analyser av verksamheterna för att säkerställa att önskvärd kvalitet- och effektivitetsnivå erhålls.

Vi rekommenderar socialnämnden att rekommendera kommunstyrelsen att utveckla befintliga övergripande styrande och stödjande dokument avseende budget- och uppföljningsprocesserna. Vi rekommenderar socialnämnden att utarbeta egna nämndspecifika riktlinjer för arbetet med ekonomiprocesserna samt att synliggöra dessa för budgetansvariga chefer.

Datum som ovan

KPMG AB

Eva Henriksson

Certifierad kommunal revisor

Fredrik Ottosson

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 Protokollgenomgång -uppföljning

2022-02-23 §10 Ekonomisk uppföljning 2022

”Ekonomen redogör för den ekonomiska uppföljningen av januari 2022. Det finns en oro kring att det utbetalade försörjningsstödet ligger på en hög nivå för januari månad. Det är även fortsatta bemanningsproblem med mycket sjukskrivningar och svårigheter att hitta vikarier.”

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet

2022-03-27 §17 Ekonomisk uppföljning 2022

Prognosen efter årets två inledande månader är ett budgetunderskott på ca 1,5 miljoner kronor. Höga kostnader för försörjningsstödet fortsätter att vara ett bekymmer.

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet

2022-04-27 §27 Ekonomisk uppföljning 2022

”Prognosen för hela året är fortfarande att det 2022 kommer att bli ett underskott på ca 1,5 miljoner kr. Det är en fortsatt ansträngt ekonomiskt läge. Utöver höga kostnader för försörjningsstödet och placeringar antas ökade behov av äldreomsorg komma att resultera i ökade kostnader för socialnämnden.”

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-05-25 §33 Ekonomisk uppföljning 2022

”Ekonomen redogör för den ekonomiska uppföljningen av januari-april 2022. En uppräknig av budgeten har gjorts i förhållande till lönerevisionen. Prognosen för hela året är fortfarande ett förväntat underskott på 1,5 miljoner kr. För närvarande utgör kostnaderna för försörjningsstödet och kostnaderna för äldreomsorgen de två största orosmomenten.”

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-08-31 §45 Ekonomisk uppföljning 2022

”Ekonomen, redogör för en preliminär ekonomisk uppföljning av januari-augusti 2022. Arbete pågår med delårsbokslutet och mer säkerställd information kommer på nästa nämndsmöte. Prognosen är att kostnaderna ser ut att öka rejält på flera områden.”

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-09-28 §55 Ekonomisk uppföljning delårsrapport

Emmaboda kommun

Granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden

2023-03-06

”För närvarande ser socialnämnden ut att få ett budgetunderskott på 5 miljoner. Förutom underskotten gällande försörjningsstöd, funktionsstöd och enskilda placeringar, visar nu även äldreomsorgen ett stort underskott.”

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-10-26 §65 Ekonomisk uppföljning

Ekonomen, redogör för den ekonomiska uppföljningen fram till och med september 2022. För närvarande är prognosen att det vid året slut kommer att bli ett budgetunderskott på ca 7,5 miljoner kronor. Förutom det fortsatt ansträngda läget för försörjningsstöd, funktionsstöd och enskilda placeringar, står det nu klart att även äldreomsorgen uppvisar ett stort underskott. Detta på grund av ökade behov av omsorg samt ökade kostnader för vikarier. Oro finns för hur det kommer att gå med hanteringen av Covid-19, det ökade behovet av omsorg inom äldreomsorgen, samt de i samhället ökade levnadskostnaderna som sannolikt kommer att leda till ökade behov av försörjningsstöd.

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-11-23 §81 Ekonomisk uppföljning 2022

”Ekonomen, redogör för den ekonomiska uppföljningen 2022. Det preliminära utfallet till och med oktober 2022 visar på en prognos där budgetunderskottet för hela året väntas uppgå till ca 8 miljoner.”

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-11-23 §81 Ekonomisk uppföljning 2022

”Ekonomen, redogör för den ekonomiska uppföljningen till och med november 2022. Prognosen för hela året är att socialnämnden går mot ett budgetunderskott på 8,1 miljoner kr. Underskottet beror på ökade kostnader för försörjningsstöd, för funktionsstöd och för enskilda placeringar. Även äldreomsorgen uppvisar ett stort underskott på grund av ökade behov av omsorg samt ökad sjukfrånvaro som ger ökade kostnader för vikarier samt övertid. Arbetsmässigt och sett till utrustning genererar även hanteringen av smittspridningen av Covid-19 fortfarande kostnader eftersom omsorgspersonalen alljämt omfattas av restriktioner. Oro finns för det allmänna kostnadsläget i såväl landet som kommunen, och där tecken nu finns på att arbetslöshet, psykisk ohälsa, missbruk och kriminalitet ökar, något som för socialnämndens del kommer att öka kostnaderna ytterligare.

Socialnämnden beslutar att med kännedom lägga informationen till protokollet.

2022-12-14 §90 Ekonomisk uppföljning 2022

Ekonomen redogör för den ekonomiska uppföljningen till och med november 2022. Prognosen för hela året är att socialnämnden går mot ett budgetunderskott på 8,1 miljoner kr. Underskottet beror på ökade kostnader för försörjningsstöd, för funktionsstöd och för enskilda placeringar. Även äldreomsorgen uppvisar ett stort underskott på grund av ökade behov av omsorg samt ökad sjukfrånvaro som ger ökade kostnader för vikarier samt övertid. Arbetsmässigt och sett till utrustning genererar även hanteringen av smittspridningen av Covid-19 fortfarande kostnader eftersom omsorgspersonalen alltjämt omfattas av restriktioner. Oro finns för det allmänna kostnadsläget i såväl landet som kommunen, och där tecken nu finns på att arbetslöshet, psykisk ohälsa, missbruk och kriminalitet ökar, något som för socialnämndens del kommer att öka kostnaderna ytterligare

2023-01-18 §7 Ekonomisk uppföljning 2022 – Information om bokslutet

”Socialchefen lämnar kortfattad information om den ekonomiska uppföljningen 2022 med avseende på bokslutet för året. Bokslutet är inte riktigt klart än men beräknas att kunna redogöras för på socialnämndens möte i februari. Utfallet av bokslutet ser ut att bli ett budgetunderskott på strax under 8 miljoner kr. Underskottet beror på ökade kostnader för försörjningsstöd, för funktionsstöd och för enskilda placeringar. Även äldreomsorgen uppvisar ett stort underskott på grund av ökade behov av omsorg i kombination med ökad sjukfrånvaro som leder till ökade kostnader för övertid samt för vikarier. Hanteringen av smittspridningen av Covid-19 genererar fortfarande kostnader för verksamheterna.”