



# Granskning av ekonomistyrning och kostnadskontroll socialnämnden

Rapport

Burlövs kommun

KPMG AB

2020-03-20

Antal sidor 16



**Burlövs kommun**

Granskning av ekonomistyrning och kostnadskontroll socialnämnden

2020-03-20

## 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	Organisation	4
3.2	Förändringar i planering och schemaläggning	5
3.3	Budget och resultat 2018–2020	5
3.4	Prognossäkerhet och uppföljning 2019	7
3.5	Åtgärdsplaner	8
3.6	Politiska beslut	9
3.7	Biståndsbedömning	11
3.8	Koladajämförelser	12
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	16

# 1 Sammanfattning

Vi har av Burlövs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämnden ekonomistyrning och kostnadskontroll. 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 socialnämnden inte har en tillräcklig ekonomistyrning och kostnadskontroll.

Vi ser att prognossäkerheten kan förbättras avsevärt. Den låga pricksäkerheten i prognosarbetet beror troligen på en bristfällig uppföljning från första linjens budgetansvariga chefer och uppåt. Budgetansvariga chefer på alla nivåer måste få verktyg och stöd för att kunna prestera en förklaring till varför det ser ut som det gör men ännu viktigare att få hjälp med att få beslutsunderlag för att förstå vilka åtgärder som kan och bör vidtas. Första linjens chefer är inte ekonomer och därför krävs en handfast vägledning för förståelse. Cheferna måste kunna se tolv månader framåt för att få en överblick över vad som kommer att hända under året vad gäller t.ex. sommarmånadernas vikariekostnader. En bra uppföljning och prognos från första chefsledet möjliggör bättre kontroll som kan ligga som grund för en aggregerad prognos för hela förvaltningen.

Nämnden skulle kunna vara mer aktiv än den varit och kräva åtgärdspaket av sin förvaltning som står i proportion till ett stort prognosticerat underskott. Om bedömningen är att det inte går att spara mer får man på eget initiativ ta kontakt med kommunstyrelsen för samtal om hur situationen kan lösas.

Vi bedömer att de uppföljningar som görs i samband med uppföljningsrapporterna inte är tillräckliga, utan behöver vara mycket tätare, speciellt i den ekonomiska situation som nämnden befinner sig i. Uppföljningarna bör helst göras månatligen.

En nyckeltalsjämförelse (senaste siffror från 2018) i Kolada pekar mot att nämnden kan ha en för liten budgettram. Om det är så, vilket kräver en djupare analys, får vi dra slutsatsen att budgetprocessen inte fungerar. I sådana fall måste nämnden inför budgetberedningen bättre beskriva varför den behöver en större budget och/eller diskutera sitt uppdrag som i sådana fall på något sätt måste minska i omfattning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Analysera vilka fler områden, utöver särskilt boende och hemtjänst, där en prestationsbaserad resurstilldelning inom nämnden kan tillämpas.
- Förbättra stödet till budgetansvariga chefer för att underlätta och säkra deras prognoser så att de kan ligga till grund för hela nämndens prognoser.
- Införa månadsvis uppföljning av ekonomin på lägsta budgetansvariga chefer där inte bara resultatet ska förklaras utan även åtgärder för att hålla sin budget.
- Analysera om de många små insatserna adderar upp till en alltför omfattande schablontid i biståndsbedömningen.

## 2 Inledning/bakgrund

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

Socialnämnden prognosticerar 2019 ett ekonomiskt underskott om 18,5 miljoner kronor. Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer i sin riskanalys 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 ska besvara 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 omfattar 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, 6:7
- Interna regelverk och policys
- Budget 2019 och fullmäktigebeslut

## 2.3 Metod

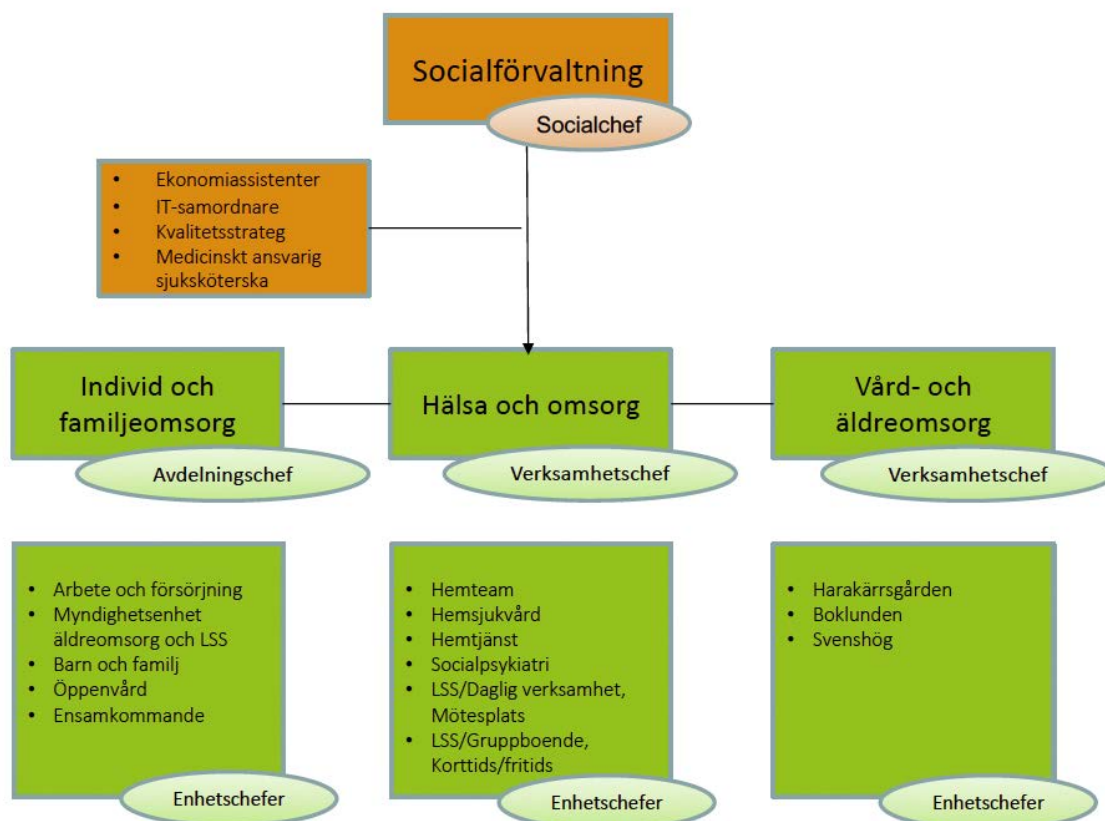
Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med berörda tjänstemän, så som förvaltningschef, verksamhetschefer, ekonomiansvarig och urval av enhetschefer. Därtill har socialnämndens ordförande intervjuats.

Som stöd för vår kartläggning kommer vi att använda oss av jämförande statistik från Kolada.

Uppgiftslämnare har beretts möjligheter till att faktagranska rapporten.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation



Socialförvaltningen i Burlöv lyder under socialnämnden. Förvaltningen består av tre avdelningar, Individ och familjeomsorg (IFO), Hälsa och omsorg samt Vård- och äldreomsorg. Därtill kommer stabsfunktioner såsom ekonomiassistenter, IT-samordnare, kvalitetsstrateg och medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).

## 3.2 Förändringar i planering och schemaläggning

En omorganisering har skett inom hemtjänsten. Tidigare fanns fem geografiska distrikt inom hemtjänsten. De har minskat till fyra, ett i Åkarp och tre i Arlöv. I de olika distrikten hade personalen tidigare individuella arbetsscheman. Ett av syftena med förändringen var att distrikten var olika stora och att man ville ha liknande distrikt storleksmässigt för att underlätta planeringen. Något distrikt hade flera tusen timmar mer än ett annat distrikt. Förändringen infördes under hösten 2019. Det sista distriktet, Åkarp, startade första januari 2020. Hemtjänstpersonalen utgår från två ställen i kommunen, Arlöv och Åkarp.

Samtidigt med förändringen infördes också en central planering av hemtjänsten. Detta innebär att all planering sker centralt oavsett vilket distrikt som berörs. För planeringen har ett digitalt planeringsprogram införskaffats. Det optimerar planeringen av insatser genom att bl.a. utnyttja en digital karta, likt GPS, för att beräkna optimala rutter för personalen så att onödig tid för förflyttning minskas.

Schemaläggningen har förändrats vilket bl.a. lett till att alla anställda i hemtjänsten arbetar minst varannan helg. Ett av syftena är att skapa mer rättvisa scheman.

Samplanering mellan kommunens särskilda boenden och hemtjänst sker inte.

### 3.2.1 Bedömning

Den förändring av distrikten som genomförts bedömer vi som ändamålsenlig.

Digital planering har funnits i många år bland landets kommuner och erfarenhetsmässigt ger det effektivitetsvinster i form av minskad förflyttningstid och ökad nyttjandegrad av personalen.

Att ha ett fåtal centrala planerare är bra. De blir skickliga på att använda planeringsverktyget. Sammantaget bedömer vi de förändringar som gjorts som positiva.

I en del kommuner utgår hemtjänsten från äldreboenden för att samordna personalen så mycket det går. Det är förstås inte helt lätt då behoven under dagen samvarierar mellan de två omsorgsformerna. Vi skulle dock vilja föreslå att frågan ses över.

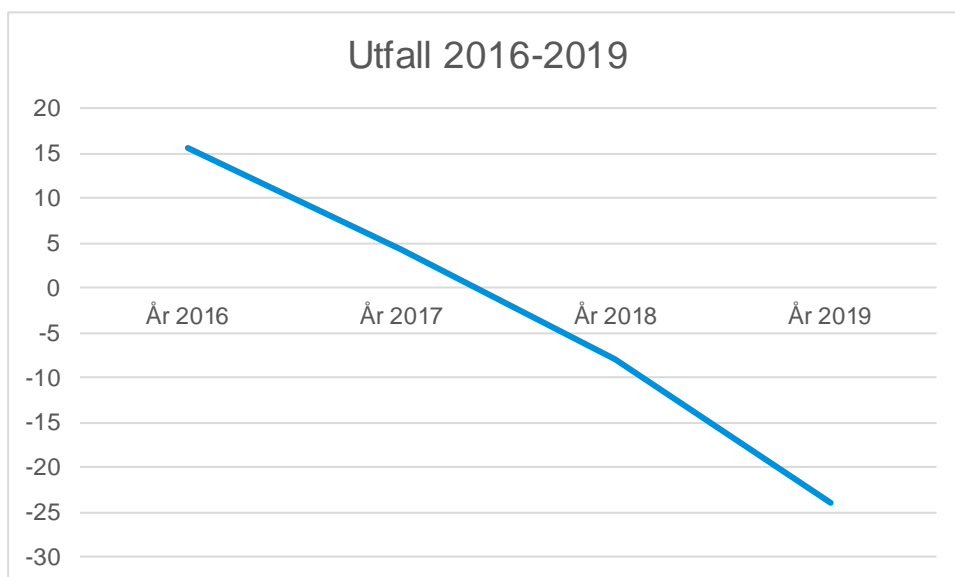
## 3.3 Budget och resultat 2018–2020

	Bu 2018	Utfall 2018	Resultat	Bu 2019	Utfall 2019	Resultat	Bu 2020
Intäkter	64 050	83 837	19 787	53 875	68 132	14 257	53 875
Kostnader	-372 122	-399 851	-27 729	-374 774	-412 934	-38 160	-374 702
Nettokostnader	-308 072	-316 014	-7 942	-320 899	-344 802	-23 903	-320 827

Budgeten 2019 ökade med 12,8 miljoner kronor jämfört med 2018 och budgeten 2020 är 11,3 miljoner kronor större jämfört med 2019.

Det ekonomiska resultatet har varit negativt sedan åtminstone 2018. Resultatet var minus 7,9 miljoner kronor 2018 och 23,9 miljoner kronor 2019. 2016 var resultatet

positivt med 15,7 miljoner kronor och 2017 var resultatet positivt med 4,3 miljoner kronor. Resultatet har stadigt försämrats sedan 2016.



Den huvudsakliga förklaringen till 2016 års höga resultat var en budgetavvikelse på intäkterna med hela 61,3 miljoner kronor. Det berodde till stor grad på medel från Migrationsverket men också på stimulansbidrag från Socialstyrelsen till äldreomsorgen. Men även kostnaderna var högre än budget, dock inte i motsvarande grad. Ökade kostnader fanns t.ex. för placeringar av vuxna och barn.

2017 var resultatet sämre men fortfarande positivt. Försämringen berodde i stora drag på att inflödet av ensamkommande barn minskade men även att ersättningsnivåerna från Migrationsverket försämrades. Kostnader för externa placeringar för vuxna och barn inom LSS ökade. Nettokostnaderna för ensamkommande barn ökade med hela 12,4 miljoner kronor.

2018 var resultatet negativt med -7,9 miljoner kronor. En försämring jämfört med 2017 på -12,2 miljoner kronor. Intäkterna minskade 2018 med sammanlagt 25,9 miljoner kronor. Den största orsaken var minskade intäkter från Migrationsverket.

Resultatet 2019 blev negativt med 23,9 miljoner kronor. Individ- och familjeomsorg samt vård- och äldreomsorg står för det mesta av underskottet.

Avdelningschefen för individ- och familjeomsorgen och myndighetsutövningen (inkl. biståndsbedömning) pekar på att under åren 2015, 2016 och 2017 hade nämnden positiva resultat till stor del beroende på pengar från Migrationsverket. Dessa pengar var avsedda för att ta hand om ensamkommande flyktingbarn. Om nämnden hade fått behålla de överskott som dessa pengar genererade hade resultatet både 2018 och 2019 varit positiva, menar hon. Frågan lyftes till kommunens dåvarande ekonomichef om att sätta överskottet på vad man kallade ett "observationskonto" för att användas för att täcka kommande års kostnader för de ensamkommande flyktingbarnen. Det beviljades inte utan överskottet gick in i kommunens gemensamma resultat.

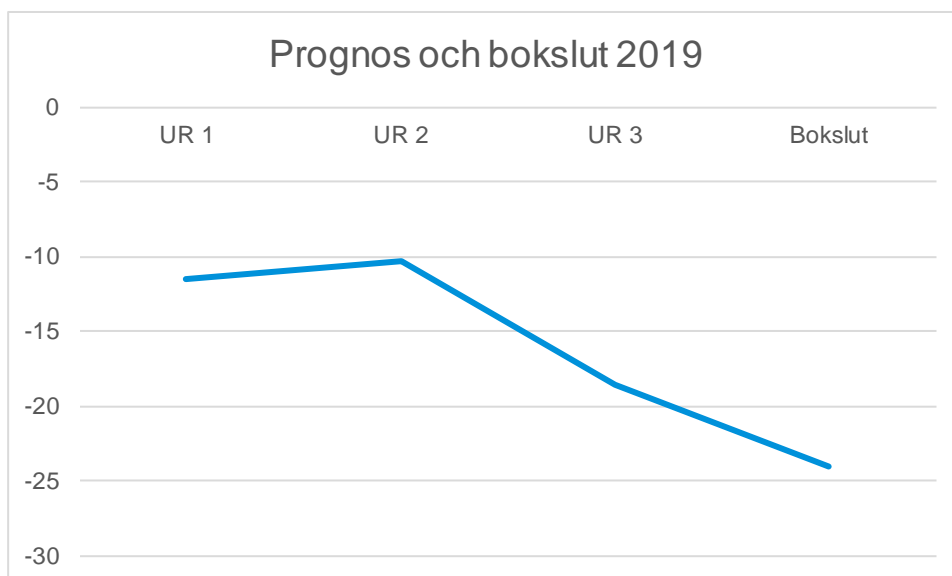
### 3.3.1 Bedömning

Pengar från Migrationsverket är avsedda för ett visst syfte, att täcka kostnader för ensamkommande flyktingbarn. KPMG anser att dessa pengar och kostnaderna för ensamkommande flyktingbarn borde ha projektredovisats då det stod klart att kostnaderna skulle komma att vara kvar under några år framåt. Nämnden har fortfarande kostnader i form av familjehemsplaceringar men inga intäkter.

### 3.4 Prognossäkerhet och uppföljning 2019

Den ekonomiska prognosen för socialnämndens resultat under 2019 har successivt sjunkit. Den första prognosen (UR 1) pekade mot ett negativt resultat om -11,5 miljoner kronor för helåret 2019. Vid det andra prognostillfället (UR 2) förbättrades prognosen något mot ett helårsresultat till -10,3 miljoner kronor. Därefter rasade prognosen vid prognostillfälle tre (UR 3) med ytterligare -8,2 miljoner till en helårsprognos på -18,5 miljoner kronor. Året slutade på ett minus på -23,9 miljoner kronor.

Prognoser görs inte månadsvis utan enbart i samband med årets uppföljningsrapporter. Avdelnings- och verksamhetschefer har lite olika uppfattning om vilken kontroll deras budgetansvariga chefer har. Någon säger att hens chefer vet vad avvikelser beror på. Någon annan säger att hen och hens chefer behöver mer stöd i sin uppföljning, gärna månadsvis. Önskemål om att kvalitetssäkra uppgifterna i Qlikview förs fram. En del av första linjens chefer litar inte riktigt på siffrorna.



Förvaltningen har till 2020 års verksamhetsår beslutat att den ekonomiska uppföljningen och prognosarbetet ska skärpas och göras månatligen.



### 3.4.1 Bedömning

När de ekonomiska prognoserna har varierat så mycket under året som de gjort är det en tydlig indikation på att det är stora brister i kostnadskontrollen. Socialnämnden i Burlövs kommun tycks helt tappat greppet från uppföljningsrapport 2 till årets slut. Det finns inga andra möjligheter att förstå hur prognosen annars kan försämrats med nästan 14 miljoner kronor på ett halvår och att det från UR 3 till bokslutet går från -18,5 till -23,9 miljoner kronor.

Uppföljning och prognos över det ekonomiska resultatet görs enbart i samband med uppföljningsrapporterna. Vi ser att detta uppenbarligen inte räcker och att arbetssättet vid uppföljning och prognos måste utvecklas. De budgetansvariga cheferna måste ges verktyg för att förstå sin budget och hur den påverkas av händelser under året. Kostnader och intäkter måste periodiseras för att få en förståelse för hur stora kostnads- och intäktsposter påverkar resultatet redan innan verksamhetsåret drar igång. Underlag för uppföljning bör finnas månatligen och det räcker inte med att cheferna vet vad ett underskott beror på. De bör även avkrävas vilka åtgärder de tänker vidta för att eliminera underskottet. Om cheferna inte har kompetens för detta måste de få stöd från ekonom som kan verksamheten och kan förklara. En fördel är om rapporter i Qlikview kan utformas på ett standardiserat sätt för att underlätta förståelse för varför det ser ut som det gör.

## 3.5 Åtgärdsplaner

### 3.5.1 Uppföljningsrapport 1

Den ekonomiska prognosen i uppföljningsrapport 1 var ett minus på 11,5 mkr. Åtgärdsplanen summerade till 1,1 mkr (helårseffekt 1,7 mkr). Åtgärdena avsåg i huvudsak nedskärning av personal samt införande av digital schemaläggning som beräknas leda till effektivare schemaläggning och minska kostnaderna med 100 tkr per år.

#### 3.5.1.1 Bedömning

Då prognosen visade på ett underskott om 11,5 mkr räcker inte åtgärdsplanen på 1,1 mkr. Vi bedömer dock att ett införande av digital schemaläggning kommer att ge mer effekt än 100 tkr även om det troligen inte kommer att räcka för att korrigera den negativa prognosen på 11,5 mkr.

### 3.5.2 Uppföljningsrapport 2

Den ekonomiska prognosen visar ett underskott om 10,3 mkr. D.v.s. en något förbättrad prognos jämfört med uppföljningsrapport 1.

Den åtgärdsplan som presenteras omfattar minskade kostnader om 3,6 mkr. Delvis är det samma åtgärder som i åtgärdsplanen i samband med uppföljningsrapport 1. Det har dock tillkommit ett par punkter bl.a. att ta bort ett nattlag på Harakärrsgården och också neddragningar av personal på Svenshög och Lunden. I uppföljningsrapport 1 berördes bara Harakärrsgården.

### 3.5.2.1 **Bedömning**

Inte heller denna åtgärdsplan räcker till för att korrigera den negativa prognosen.

### 3.5.3 **Uppföljningsrapport 3**

Den ekonomiska prognosen pekar mot ett underskott på 18,5 mkr för 2019. Åtgärdsplanen uppgår nu till 2,65 mkr. De förklaringar som ges i uppföljningsrapporten till att prognosen så kraftigt försämrats jämför med uppföljningsrapport 2 är till stor del en ökad belastning i verksamheterna.

När nämnden hanterade uppföljningsrapport 3 den 17:e oktober reserverade sig två ledamöter mot nedskärningar i särskilt boende.

#### 3.5.3.1 **Bedömning**

Förklaringarna till skillnaderna i prognosen mellan uppföljningsrapport 2 och 3 är något svåra att förstå. Den visar, bedömer vi, att det saknas ett stort mått av kostnadskontroll i nämnden. Det har svajat mycket på intäktssidan som i och för sig ibland kan vara svårt att prognosticera, men på kostnadssidan, som nämnden borde ha en bättre kontroll på, ser vi en stadig ökning över samtliga uppföljningsrapporter under året. I uppföljningsrapport 1 prognosticerades en budgetavvikelse på kostnaderna med 25,4 mkr följt av en avvikelse på 27,1 mkr i uppföljningsrapport 2 för att slutligen bli en avvikelse på 31,3 mkr i uppföljningsrapport 3.

Trots en negativ prognos om minus 18,5 miljoner kronor yrkade två ledamöter i nämnden när uppföljningsprognos 3 hanterades att det i åtgärdsplanen skulle strykas de åtgärder som berör särskilt boende. Yrkandet avslogs efter votering.

Vi kan bara konstatera att nämndens åtgärder inte haft önskad effekt och att det prognosticerade ekonomiska resultatet fortsatt neråt. Åtgärderna har varit för små och intäkterna har prognosticerats alltför optimistiskt. I uppföljningsrapport 2 ökades intäktsprognozen med 4 mkr som sedan inte infriades. Ökningen motiverades med ökade intäkter från Migrationsverket i form av återsökning gällande dygnersättningar för institutionskostnader och familjehemsplaceringar. Återsökningar från Migrationsverket ska prognosticeras försiktigt. Det är många återsökningar som inte godkänns i våra svenska kommuner och en försiktighetsprincip bör tillämpas.

Om återsökningarna inte fått påverka prognosen i uppföljningsrapport 2 hade kurvan i bilden varit mer rakt sluttande neråt.

## 3.6 **Politiska beslut**

### 3.6.1 **Socialnämnden**

Vid genomläsning av socialnämndens protokoll under 2019 har vi svårt att se att några kraftfulla beslut om åtgärder för att få en ekonomi i balans tagits. De få undantagen är rörande åtgärdsplanerna som presenteras i uppföljningsrapporterna. Dessa räcker inte på långa vägar till för att få en ekonomi i balans.

### **3.6.1.1 Bedömning**

Analysen av siffrorna i Kolada (avsnitt 3.8) visar, eller åtminstone antyder, att kostnadsnivån i nämndens verksamheter inte är hög. Nämnden har accepterat den ram som den blivit tilldelad 2019 varför strävan ändå måste vara att uppfylla sitt uppdrag både verksamhetsmässigt som ekonomiskt. Därför anser vi att det är en stor brist att nämnden inte avkrävt förvaltningen åtgärdsplaner tillräckligt omfattande för att leda till en ekonomi i balans.

### **3.6.2 Kommunstyrelsen**

Om en nämnd inte uppfyller sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt åligger det kommunstyrelsen med sin uppsiktsplikt att uppmana nämnderna att besluta om åtgärder för att t.ex. få sin ekonomi i balans med budget.

Precis som för socialnämnden har vi gått igenom kommunstyrelsens protokoll för 2019. Efter uppföljningsrapport 2 beslutade kommunstyrelsen på sammanträdet 2019-09-02 att uppdra åt socialnämnden att åtgärda underskott inom individ- och familjeomsorgen samt vård och äldreomsorgen enligt upprättad handlings syfte att få budget i balans 2019, samt att handlingsplanen snarast följs upp i presidieträffar mellan socialnämnden och kommunstyrelsen.

I sammanträdet 2019-10-28 beslutade kommunstyrelsen att anmoda socialnämnden att bjuda in kommunledningsförvaltningen, ekonomiavdelningen, för att ge en detaljerad genomgång av det ekonomiska läget för nämnden. Kommunstyrelsen beslutade också att föreslå kommunfullmäktige att uppdra åt socialnämnden att åtgärda underskott inom individ- och familjeomsorg samt vård och äldreomsorg enligt upprättad handlingsplan i syfte att få budget i balans 2020, samt att handlingsplanen snarast ska följas upp i presidieträffar mellan socialnämnden och kommunstyrelsen.

#### **3.6.2.1 Bedömning**

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder rörande socialnämndens ekonomiska situation. Dock bedömer vi att reaktionen varit för sen och kraven på socialnämnden för låga. Att uppdra till socialnämnden att genomföra åtgärder enligt aktuell åtgärdsplan som inte på långa vägar räcker för att åtgärda det ekonomiska underskottet duger inte.

### **3.6.3 Budgetberedning**

Nämndens presidium uppger att dialogen är god och att det finns en ömsesidig respekt där båda parter lyssnar på varandra.

#### **3.6.3.1 Bedömning**

En konstruktiv dialog i samband med budgetarbetet mellan budgetberedning och nämnd är viktigt. Då blir den ramtilldelningen som sedan sker till nämnd ett slags handslag på att nämnden accepterar sitt uppdrag och de ekonomiska villkor som gäller för det kommande året. Med facit i hand utifrån den första, andra och tredje uppföljningsrapporten och sedan bokslutet på minus 23,9 miljoner kronor ifrågasätter vi

om nämnden överhuvudtaget trodde på den budget de blev tilldelade för 2019 års verksamhet.

### 3.6.4 Resursfördelning

Prestationsbaserad resursfördelning har införts från och med 2020. Den omfattar äldreboenden och hemtjänst. Resurser fördelas efter belagt vårdtygn på boendena medan hemtjänsten får betalt för beslutad hemtjänsttimme.

#### 3.6.4.1 Bedömning

Prestationsbaserad resurstilldelning underlättar bedömningen av om verksamheterna är effektiva eller inte. Underskott kan uppstå på två sätt. Antingen ökar antalet timmar eller vårdtygden på boendena mer än vad som förutsågs i budgeten. Eller är antalet timmar och vårdtygd i enlighet med budget. Ett underskott kan därför lätt kopplas till antingen ökad volym eller mindre effektiv verksamhet än vad budgeten är beräknad efter.

Vi ser alltså positivt på det resursfördelningssystem som införts och hoppas att det kommer att införas på samtliga verksamheter i förvaltningen där så är lämpligt och möjligt, t.ex. personlig assistans och LSS-boende.

Ofta är det diskussioner om timersättningen till hemtjänst ska vila på beviljad tid eller på utförd tid. Vår uppfattning är att beviljad tid är enklare och lättare att följa upp. Visserligen finns det alltid bortfall av insatser av naturliga orsaker såsom t.ex. läkarbesök, korttidsvård m.m. men det kan enkelt kompenseras genom en lägre timersättning. Det finns dessutom svårigheter med att mäta utförd tid. System finns förvisso som loggar såväl tid hemma hos kund som utförda insatser. Men det finns också tid som inte kan loggas på samma sätt, t.ex. hjälp med apoteksärenden eller att handla mat. Det kan också vara så att akuta insatser behöver göras hos någon hemtjänstmottagare vilket kan leda till att utförd tid överstiger beviljad tid. Vi menar att det jämnar ut sig och att möjligheten att "fuska" minskar om timersättningen baseras på beviljad tid. Erfarenhetsmässigt ser vi också att det är lätt för personalen att glömma registrera insatser vilket leder till missvisande statistik.

Att mäta tid för att få en uppfattning om effektiviteten i verksamheterna göras ändå, även om det inte ligger till grund för ersättning. Det ger värdefull erfarenhet av hur verksamheten kan planeras och effektiviseras.

### 3.7 Biståndsbedömning

Som stöd till biståndshandläggarna finns nyligen uppdaterade riktlinjer. De uppfattas av biståndshandläggarna som bra. Riktlinjerna bygger på IBIC (individens behov i centrum). Riktlinjerna beskriver bl.a. vilka lagar och föreskrifter som biståndsbesluten omfattas av och vilket ansvar kommunen har för att bistå behovande. De innehåller även beskrivning av hur ett ärende ska handläggas avseende aktualisering, ansökan, utredning, kommunikering, beslut och uppdrag, överklagan etc.

En beskrivning av vilka insatser som kan bli aktuella är kopplade till en schablontid som bl.a. används för att fördela pengar till verksamheterna. Antalet möjliga insatser uppgår

till drygt ett 60-tal och är relativt detaljerade med en tid satt på varje insats. En del av insatserna är inte schablonmässigt tidsatta utan utgår ifrån en individuell bedömning. Sådana är t.ex. aktiviteter kopplade till livsområdet mellanmänniska interaktioner och relationer och livsområdet samhällsgemenskap, socialt och medborgerligt liv.

En del insatser är små och tidsatta till några minuter per insats. Vad som generellt inte står i riktlinjerna är hur många gånger per vecka eller månad som insatserna kan beviljas.

När beslut om insatser tagits överlämnas uppdraget för verkställighet i utförarorganisationen. Utförarorganisationen upplever ibland att det inte förstår varför en person har fått insatsen. Det är ibland "konstiga beslut", säger man. Vidare tycker man att biståndsbedömarna behöver vara närmare verksamheten och att det ibland kan ta ett år mellan det att biståndsbedömaren träffar brukaren. Man pekar också på behovet av mer samverkan mellan förvaltningens olika discipliner där t.ex. insatsen hjälp med duschning kanske skulle kunna ersättas med hjälpmedel efter en utredning av arbetsterapeut.

### 3.7.1 Bedömning

Det är uppenbart att utförarledet inte alltid har full förståelse för varför ett biståndsbeslut ser ut som det gör. Därför behöver kommunikationen mellan utförarna och biståndsenheten utvecklas. Utförarna upplever att biståndsbedömarna måste vara "närmare verksamheten" för att följa upp behoven hos individerna som får bistånd bättre.

Om hjälpmedel skulle kunna bidra till att hemtjänstmottagaren klarar sig själv i högre utsträckning är det något vi skulle vilja att biståndsbedömarna beaktar och kanske regelmässigt låta arbetsterapeuter komma med input inför biståndsbeslut. Det rimmar väl med IBIC grundläggande synsätt, d.v.s. att individen i första hand ska stimuleras till att klara sig själv i så stor utsträckning som möjligt – hjälp till självhjälp ska eftersträvas.

I kapitlet om Kolada i denna rapport framgår att antal timmar som varje hemtjänstmottagare får är högre än i jämförbara kommuner. Vi rekommenderar här att reflektera huruvida de många små insatser som finns i riktlinjerna för biståndsbeslut adderar tiden för utförandet i onödigt hög grad. Det är inte ovanligt att så sker, d.v.s. flera insatser kan göras samtidigt och kräver inte lika mycket tid som summan av schablontiden för varje enskild insats. En del kommuner slår ihop flera små insatser till en större. Speciellt i de fall där beviljande av en "liten" insats oftast ändå följer med en annan "liten" insats. T.ex. ser vi i många kommuner att flera småinsatser klumpats ihop till insatsen Personlig omvårdnad.

## 3.8 Koladajämförelser

Senast tillgängliga nyckeltal har använts genomgående i jämförelserna. De flesta är från 2018.

### 3.8.1 IFO

Burlövs kommuns socialnämnd har bättre utfall på de nyckeltal som finns tillgängliga i Kolada i en jämförelse med "Liknande kommuner IFO".

Sammanvägt är kostnaderna för samtliga verksamheter inom IFO 9 miljoner kronor lägre 2017 och 12 miljoner lägre 2018 än de borde ha varit med den struktur som kommunen har. För 2019 finns ännu inte några nyckeltal publicerade.

Några exempel:

- Per invånare var kostnaden för IFO 4 332 kr år 2018 medan jämförbara kommuner hade 5 918 kr per invånare.
- Nettokostnad för barn- och ungdomsvård per invånare var i Burlöv 1 943 och i jämförbara kommuner 2 389 kr år 2018.
- Ekonomiskt bistånd kostade 2018 1 556 kr per invånare i Burlöv och 1603 kr i jämförbara kommuner.
- Missbrukarvård vuxna kostade 2018 467 kr per invånare i Burlöv och 737 kr i jämförbara kommuner.
- Vad som sticker ut är utredningstid i antal dagar från påbörjad utredning till avslutad utredning inom barn och ungdom 0-20 år där Burlöv 2019 hade 142 dagar i genomsnitt per barn och ungdom medan jämförbara kommuner hade 99 dagar.

Vad gäller asylsökande/inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, antal/1000 invånare finns ännu inte uppgifter för 2019. Men 2018 hade Burlöv 4,6 per 1000 invånare medan jämförelsekommunerna hade 15.

För flyktingar med uppehållstillstånd som anvisats till Burlöv var siffran 40 år 2017 och 17 st 2018. Motsvarande siffror för jämförelsekommunerna i genomsnitt var 25 respektive 10. Totalt antal flyktingmottagna var 243 st i Burlöv 2018 med det i jämförelsekommunerna var 99 per kommun. Det är alltså en betydligt högre antal i Burlöv som blivit anvisade till kommunen.

Antalet ensamkommande barn som har god man är högt i Burlöv. Per tusen invånare hade 1,7 personer god man i Burlöv 2018 medan siffran för jämförelsekommunerna var 0,7.

### 3.8.2 Hälsa och omsorg

Sammanvägt för äldreomsorgens hela verksamhet var kostnaderna 15 miljoner lägre 2017 och 10 miljoner kronor lägre 2018 än de borde vara med den struktur som kommunen har. 2018 var den totala äldreomsorgskostnaden 8 867 kr/invånare medan jämförelsekommunerna hade 10 217 kr/invånare.

Några exempel 2018:

- Nettokostnaden för hemtjänst i Burlöv 2018 var 3 710 kr/invånare medan jämförelsekommunerna hade 4 629 kr. Per hemtjänsttagare var kostnaden i Burlöv 255 667 kr och i jämförelsekommunerna 282 819 kr.

- Beviljade hemtjänsttimmar per mottagare och månad var höga i Burlöv med 49 timmar medan jämförelsekommunerna låg på 29 timmar.
- Beviljade hemtjänsttimmar per mottagare och månad, månaden innan flytt till särskilt boende var 82,8 i Burlöv och 51 i jämförelsekommunerna.
- Medelåldern på hemtjänstmottagare i Burlöv är något lägre än i jämförelsekommunerna med 81,6 år respektive 82,8 år.

Kostnaderna för LSS var 7,8 procent lägre 2018 än förväntat med den struktur som kommunen har.

- För LSS-boende hade Burlövs kommun något högre kostnader per brukare än jämförelsekommunerna. Burlövs kostnad var 1 152 000 kr per brukare 2018 medan jämförelsekommunerna låg på 1 127 359 kr.
- Daglig verksamhet LSS kostade 145 667 kr/brukare medan jämförelsekommunerna låg på 238 732 kr.
- Kostnader för personlig assistans är lägre än jämförelsekommunerna med ca 170 kr per invånare.

### 3.8.3 Vård- och äldreomsorg

Vård och äldreomsorg består av tre boenden i Burlövs kommun.

Några exempel 2018:

- Medianvårdtiden per boende för särskilt boende var 774 dagar i Burlövs kommun 2018. Jämförelsekommunerna hade 924 dagar.
- Beviljade hemtjänsttimmar per mottagare och månad, månaden innan flytt till särskilt boende var 82,8 i Burlöv och 51 i jämförelsekommunerna.
- Kostnaden per boende i Burlövs kommun var 895 578 kr/år. I jämförelsekommunerna var kostnaden 986 444 kr/år.
- Nettokostnaden för öppen verksamhet var 270 kr/invånare i Burlövs kommun 2018. I jämförelsekommunerna var kostnaden 77 kr.

### 3.8.4 Bedömning

Jämförelser av kostnader med strukturellt liknande kommuner ger en bild av om kommunen har höga eller låga kostnader. Tyvärr finns inte fullständig statistik i Kolada att jämföra Burlövs kommuns alla verksamheter men de exempel som vi tagit fram visar ändå att socialnämnden i Burlövs kommun har en jämförelsevis kostnadseffektiv verksamhet. Detta gäller alla avdelningarna inom förvaltningen.

Kommunen har ett jämförelsevis stort antal anvisade flyktingar med uppehållstillstånd. Det kan förklara kostnadsutvecklingen inom detta område.

Vad gäller äldreomsorg får man analysera särskilt boende och ordinärt boende tillsammans. Höga kostnader inom det ena området brukar leda till lägre kostnader inom det andra. I Burlöv är kostnaderna förhållandevis låga både i hemtjänst och särskilt boende. Den kortare medelvårdtiden på de särskilda boendena kan förklaras av det stora antalet beviljade hemtjänsttimmar per hemtjänsttagare månaden innan flytt till ett särskilt boende. Det är alltså förmodligen så att dessa äldre är i dåligt skick när de väl får en plats på särskilt boende. Vad vi har svårt att förstå är dock att hemtjänstens kostnader i Kolada är lägre än jämförelsekommunerna när antalet timmar per hemtjänsttagare är mycket högre. Vi kan inte utesluta att det därmed är fel i uppgifterna i Kolada.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att socialnämnden inte har en tillräcklig ekonomistyrning och kostnadskontroll.

Vi ser att prognossäkerheten kan förbättras avsevärt. Den låga pricksäkerheten i prognosarbetet beror troligen på en bristfällig uppföljning från första linjens budgetansvariga chefer och uppåt. Budgetansvariga chefer på alla nivåer måste få verktyg och stöd för att kunna prestera en förklaring till varför det ser ut som det gör men ännu viktigare att få hjälp med att få beslutsunderlag för att förstå vilka åtgärder som kan och bör vidtas. Första linjens chefer är inte ekonomer och därför krävs en handfast vägledning för förståelse. Cheferna måste kunna se tolv månader framåt för att få en överblick över vad som kommer att hända under året vad gäller t.ex. sommarmånadernas vikariekostnader. En bra uppföljning och prognos från första chefsledet möjliggör bättre kontroll som kan ligga som grund för en aggregerad prognos för hela förvaltningen.

Nämnden skulle kunna vara mer aktiv än den varit och kräva åtgärdspaket av sin förvaltning som står i proportion till ett stort prognosticerat underskott. Om bedömningen är att det inte går att spara mer får man på eget initiativ ta kontakt med kommunstyrelsen för samtal om hur situationen kan lösas.

Vi bedömer att de uppföljningar som görs i samband med uppföljningsrapporterna inte är tillräckliga, utan behöver vara mycket tätare, speciellt i den ekonomiska situation som nämnden befinner sig i. Uppföljningarna bör helst göras månatligen.

En nyckeltalsjämförelse (senaste siffror från 2018) i Kolada pekar mot att nämnden kan ha en för liten budgetram. Om det är så, vilket kräver en djupare analys, får vi dra slutsatsen att budgetprocessen inte fungerar. I sådana fall måste nämnden inför budgetberedningen bättre beskriva varför den behöver en större budget och/eller diskutera sitt uppdrag som i sådana fall på något sätt måste minska i omfattning.



## 4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Analysera vilka fler områden, utöver särskilt boende och hemtjänst, där en prestationsbaserad resurstilldelning inom nämnden kan tillämpas.
- Förbättra stödet till budgetansvariga chefer för att underlätta och säkra deras prognoser så att de kan ligga till grund för hela nämndens prognoser.
- Införa månadsvis uppföljning av ekonomin på lägsta budgetansvariga chefer där inte bara resultatet ska förklaras utan även åtgärder för att hålla sin budget.
- Analysera om de många små insatserna adderar upp till en alltför omfattande schablontid i biståndsbedömningen.

Datum som ovan

KPMG AB



Göran Acketoff  
*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.