

Granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde

Vingåkers kommun

December 2023

*Cecilia Axelsson, certifierad kommunal revisor och
projektledare*

Casper Wessén, projektmedarbetare

Petra Ribba, certifierad kommunal revisor och kvalitetssäkrare

Sammanfattning








PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vingåkers kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde.



Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vidare är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i mål- och budgetprocessen inom socialnämndens verksamhetsområde.

Vår samlade bedömning är att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Vidare är den sammanfattande bedömningen att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i ekonomistyrningen inom socialnämndens verksamhetsområde.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	Ja	
Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?	Delvis	
Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)	<i>Kommunstyrelsen</i> Nej	
	<i>Socialnämnden</i> Nej	
Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?	Delvis	
Har socialnämnden en god prognossäkerhet?	Ja	
Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Ja	

Revisionsfrågor	Bedömning	
Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Nej	
Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?	Delvis	

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi ett antal rekommendationer, vilka finns redovisade under avsnittet Samlad bedömning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Mål- och budgetprocessen	6
Socialnämndens ekonomistyrning	10
Fördelningsprinciper	12
Ansvar och befogenheter	16
Prognossäkerhet	18
Kunskap om ekonomiskt läge	20
Åtgärder för en ekonomi i balans	22
Åtgärder utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt	24
Samlad bedömning	27
Rekommendationer	27
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	29
Bilaga 1	32

Inledning

Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att komplettera den grundläggande granskningen av den aktuella nämnden och kommunstyrelsen med en fördjupad granskning av ekonomistyrningen.

Socialnämnden ansvarar enligt kommunallagen kap 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Kommunstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är kommunstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndens verksamhet.

Socialnämnden har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Under de fyra åren 2018–2021 uppgick nämndens underskott till sammanlagt - 31 166 tkr. Prognosen i delårsrapporten för 2022 visade på att nämnden kommer att redovisa ett underskott med -9 398 tkr. Vissa år har kommunen inte klarat balanskravet på grund av detta.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av socialnämndens ekonomistyrning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?
5. Har socialnämnden en god prognossäkerhet?

6. Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Revisionsfråga 1-4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 5-8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och socialnämnden och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen genomförs genom:

- dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.
- intervjuer med kommunstyrelsens presidium, socialnämndens presidium samt ansvariga tjänstepersoner på såväl KS-nivå som nämndnivå.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Mål- och budgetprocessen

Revisionsfråga 1: Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?

Iakttagelser

Under respektive rubrik nedan redogörs för de dokument vi erhållit med bäring på den kommunövergripande mål- och budgetprocessen. De iakttagelser som anges under respektive rubrik har hämtats från respektive dokument.

Styrmodell för Vingåkers kommun¹

Av Vingåkers kommuns styrmodell framgår att kommunen ska tillämpa målstyrning. Syftet med målstyrning är att ge förutsättningar för ett decentraliserat arbetssätt. Tanken är att den politiska nivån ska arbeta utifrån frågeställningarna "vad det är som ska uppnås" och "när i tiden det ska ske". Verksamheterna ska sedan avgöra "hur uppdragen utförs" och "av vem".

Politiken förmedlar mål genom olika styrdokument och fördelar medel genom årliga ekonomiska ramar samt en flerårsplan. Alla inom den kommunalt finansierade verksamheten ska känna till och arbeta mot samma mål. Genom en tydlig målstyrning är förhoppningen att en god ekonomisk hushållning ska uppnås inom kommunens verksamheter.

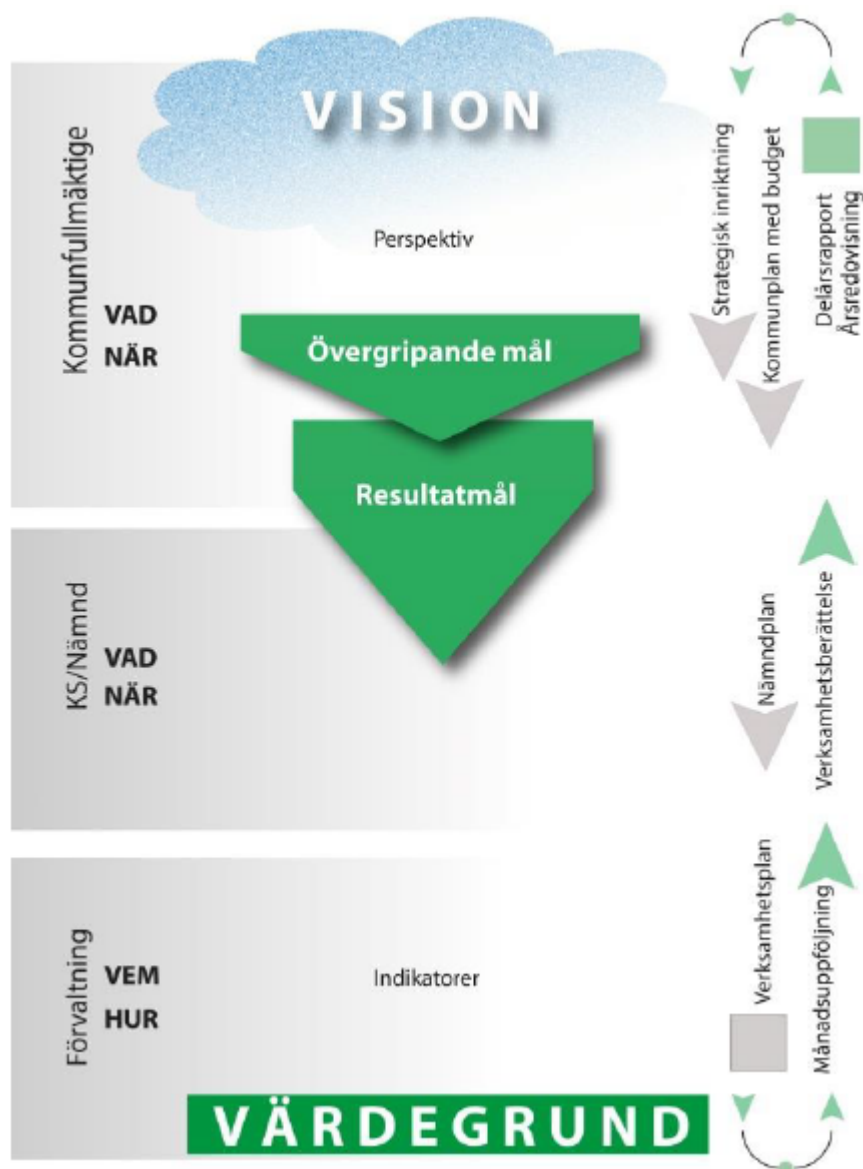
Ett antal huvudprinciper som ska ligga till grund för styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi i kommunen har tagits fram, dessa är:

- Utgångspunkten för all verksamhet är fastställda mål.
- Mål och förhållningssätt ska vila på kommunens värdegrund – både utåt och inåt.
- Målen ska i största möjliga mån ha ett medborgar- och brukarperspektiv.
- Styrningen ska präglas av ett helhetstänkande, det vill säga Vingåkers kommuns bästa är överordnat de olika verksamheternas behov och vilja.
- Styrningen sker genom beslut efter dialog och samspel mellan verksamheterna på olika nivåer.
- Uppföljning, utvärdering och omprövning är centrala delar i styrningen och ska ske kontinuerligt på alla nivåer i organisationen. Det gäller såväl ekonomi som effekt.

För att kommunens fastställda mål ska bli styrande måste de löpande följas upp och utvärderas för att se hur väl de uppnås. Kontinuerlig uppföljning och utvärdering är därför en viktig del i kommunens målstyrningsmodell. Genom målstyrning ger uppföljning och utvärdering besked om beräknat utfall för verksamhetens prestation, kvalitet och ekonomi. Av figur 1 framgår kommunens styrmodell.

¹ Antagen av kommunfullmäktige 2015-06-15 § 58.

Figur 1: Vingåkers kommuns styrmodell



Utifrån visionen fastställer kommunfullmäktige kommunövergripande mål som är gemensamma för alla kommunens verksamheter. Nämnderna har ett gemensamt uppdrag att förverkliga dem. De övergripande målen konkretiseras sedan i resultatmål, en del av dessa är gemensamma och gäller för alla nämnder medan andra är specifika för en nämnds verksamhet. Såväl de gemensamma som de nämndspecifika resultatmålen är utgångspunkten för verksamhetens mål.

Utöver kommunens mål har även riksdagen genom lagstiftning angivit en rad mål som ställer omfattande krav på vad kommunen ska leva upp till. Varje nämnd ska i sin nämndplan tydliggöra hur de medverkar till uppfyllelsen av de nationella såväl som de kommunala målen.

Styrmodellen ska ses över i samband med varje ny mandatperiod och revideras vid behov.

Årshjul kopplat till kommunens styrmodell²

Kopplat till kommunens styrmodell finns ett dokumenterat årshjul. I årshjulet specificeras dels vilka kommunövergripande delar inom mål- och budgetprocessen som ska utföras under ett verksamhetsår, dels när under året dessa delar ska utföras. Exempelvis specificeras att analyser utifrån föregående år/årsredovisning, framåtblick, omvärldsanalys, trender etc ska ske under december/januari och att kommunstyrelsen ska anta planeringsdirektiv inkl. uppräkningsfaktorer under februari/mars. Det framgår också att dialoger mellan tjänstemän och politik ska ske vid tre tillfällen per år.

Dialog 1 ska enligt årshjulet ske under februari/mars. Vid detta dialogtillfälle ska tjänstemännen redovisa sitt arbete med omvärldsanalys och presentation av planeringsförutsättningar för politiken. Efter genomförd dialog ska kommunstyrelsen anta planeringsdirektiv (inkl. uppräkningsfaktorer, befolkningsantaganden etc).

Dialog 2 ska enligt årshjulet ske under april. Vid detta tillfälle ges nämnderna möjlighet att dels kommentera och konsekvensbeskriva hur den preliminära ramen för det kommande året matchar de förutsättningar nämnden har, dels lägga fram eventuella tilläggsäskanden. Nämndernas preliminära ramar hämtas från den av fullmäktige senast antagna flerårsplanen. Efter genomförd dialog ska politiken ha underlag för att göra eventuella prioriteringar och underlag ska finnas för att sammanställa förslag till del 1 av kommunplan inför kommunfullmäktiges beslut i juni.

Dialog 3 ska enligt årshjulet ske under oktober. I detta fall sker en aktualiseringsdag, där det aktuella läget analyseras utifrån delårsbokslut och behov av eventuella revideringar/justeringar. I samband med dialog 3 kompletteras del 1 av kommunplanen med nämndernas material inklusive de antaganden om barn/elever/brukare etc som gjorts i respektive nämnd. Sammanställning av del 2 av kommunplanen beslutas av kommunfullmäktige i november. Kommunplanen uppdateras med budget utifrån den senaste skatteunderlagsprognosen.

Strategisk inriktning för Vingåkers kommun 2023-2026³

Av kommunens strategiska inriktning för åren 2023-2026 framgår vision och politiska prioriteringar för mandatperioden. Strukturen för de politiskt strategiska prioriteringarna består av två perspektiv; ett som utgår från bygdens utveckling och ett som utgår den enskilda individen. Under respektive perspektiv finns olika fokusområden där vart och ett har ett antal konkreta mål. Hela koncernen ska bidra till måluppfyllelsen och nämnderna ska integrera de fokusområden eller mål som berör nämndernas ansvarsområden i sina nämndplaner. Aktiviteter och indikatorer för att mäta måluppfyllelse tas fram av nämnder, förvaltningar och bolag.

Totalt finns 13 fokusområden varav ett har bäring på granskningsområdet, det är "Ekonomi i balans". Under fokusområdet "Ekonomi i balans" finns fyra formulerade mål, dessa lyder:

² Dokumentet är upprättat av kommunens ekonomichef, men inte daterat.

³ Antagen av kommunfullmäktige 2023-06-19 § 84.

- Kommunkoncernens soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner ska förbättras.
- Under mandatperioden ska kommunen nå ett balanskravsresultat som uppgår till lägst en procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Självfinansieringsgraden för kommunens investeringar ska vara 100 procent. Undantag kan göras vid engångsinvesteringar av större karaktär med lång livslängd, så kallade synnerliga skäl.
- För att nå högre effektivitet och högre servicenivå ska samverkan inom koncernen öka.

Kommunplan med budget 2023 och flerårsplan 2024-2025⁴

Kommunplanen med budget är ett dokument som visar den politiska viljeinriktningen för de kommunala verksamheterna samt hur skatteintäkter ska fördelas mellan dessa, hur verksamheter eventuellt ska effektiviseras och vilka nya satsningar som prioriteras under de nästkommande åren.

Kommunplanen omfattar bland annat ett avsnitt om styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten och ett avsnitt om god ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning.

Inom ramen för avsnittet "Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten" beskrivs kommunens styrmodell, vision, värdegrund, strategiska inriktning och kommunplan med budget.

I kommunplan med budget specificeras att den ekonomiska styrningen i kommunen bland annat sker genom att kommunfullmäktige anvisar en ekonomisk ram till kommunstyrelsen och nämnderna för verksamhet och för investeringar. I juni beslutar kommunfullmäktige om en kommunplan med budget och flerårsplan för kommande tre år. I november beslutar kommunfullmäktige om ändringsbudget. Kommunfullmäktige tilldelar nämnderna en nettobudget för att bedriva verksamheterna som de ansvarar för. Nämnderna fördelar därefter sin nettobudget i en intern detaljbudget.

Inom ramen för avsnittet "God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning" anges kommunens övergripande mål, hur arbetet med intern kontroll sker, aktuella planeringsförutsättningar utifrån faktorerna befolkning, kompetensförsörjning, ekonomi och resultatutjämningsreserv, nya ekonomiska prioriteringar 2023, ekonomiska ramar 2023 med flerårsplan 2024-2025 samt väsentlig information avseende investeringar och tillhörande investeringsbudget.

Vi noterar att kommunens budgeterade resultat i kommunplanen för år 2023 uppgår till -17 420 tkr. Detta motsvarar -2,64 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Av kommunplanen framgår att det negativa resultatet ska regleras genom att resultatutjämningsreserven tas i anspråk. Vi noterar även av flerårsplanen att kommunens budgeterade resultat för år 2024 uppgår till -7 621 tkr.

⁴ Antagen av kommunfullmäktige 2022-11-28 § 188.

Intervjuer

Av intervjuer framgår att den kommunövergripande mål- och budgetprocessen i huvudsak upplevs tydlig och att de regler och riktlinjer som finns i huvudsak anses ändamålsenliga. På politisk nivå har framgått att det finns behov av en tydligare kommunikation mellan förvaltning och nämnd. Därtill finns det på politisk nivå behov av utbildning kopplat till kommunens mål- och budgetarbete, för att säkerställa tillräcklig kännedom om processen och hur arbetet går till.

Kommunens nuvarande styrmodell antogs 2015 och ska ses över och revideras i samband med varje ny mandatperiod. De intervjuade uppger att översyn av modellen har skett under föregående mandatperiod men något behov av revidering identifierades inte.

Bedömning

Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?

Ja.

Vi grundar vår bedömning på att det finns dokument i form av både styrmodell och årshjul som i detalj beskriver den kommunövergripande mål- och budgetprocessen. Därtill finns kommunens strategiska inriktningsdokument som beskriver strukturen för de politiskt strategiska prioriteringarna samt kommunplanen med budget som bland annat visar den politiska viljeinriktningen för de kommunala verksamheterna.

I granskningen har det framkommit att det på politisk nivå bland annat finns behov av utbildning kopplat till kommunens mål- och budgetarbete, för att säkerställa tillräcklig kännedom om processen och hur arbetet går till.

Socialnämndens ekonomistyrning

Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?

lakttagelser

Vid intervjuer har det framkommit att det inte finns några skriftliga riktlinjer eller policys som berör socialnämndens ekonomistyrning. Enligt de intervjuade finns det inte något behov av nämndspecifika dokument då de som finns på kommunövergripande nivå anses tillräckliga. Hänvisningar sker till den kommunövergripande styrmodellen (se beskrivning under revisionsfråga 1) samt till avsnittet "Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten" i kommunens övergripande årsredovisning för år 2022. I avsnittet framgår dels beskrivningar av kommunens styrmodell, vision och värdegrund, dels information om ansvarsstruktur, centrala styrdokument, budgetprocessen och uppföljningsprocessen.

Utöver styrmodell och beskrivningen i årsredovisningen 2022 har vi tagit del av socialnämndens nämndplan, *Nämndplan för socialnämnden i Vingåkers kommun 2023-2026*⁵. Nämndplanen beskriver bland annat vad socialnämnden avser att uppnå av

⁵ Antagen av socialnämnden 2023-06-20 § 121.

kommunens övergripande mål samt nämndens egna visioner och mål. Nämndplanen är uppbyggd utifrån följande avsnitt:

- Organisation och planens roll
- Socialnämndens arbete med kommunens fokusområden
- Styrsystem
- Befolkningsutvecklingens påverkan på verksamheterna
- Förändrad lagstiftning/regelverk
- Förändringar i verksamheten
- Internkontrollplan 2023-2026

Inom ramen för "Organisation och planens roll" framgår bland annat att återrapportering av ekonomi och verksamhet främst ska ske genom månadsrapporter, tertial/delårsbokslut och bokslut med verksamhetsberättelse.

Inom ramen för "Socialnämndens arbete med kommunens fokusområden" framgår, kopplat till kommunens fokusområde "Ekonomi i balans", att socialnämnden behöver få en budget tilldelad som är anpassad till nämndens uppdrag för att kunna nå en ekonomi i balans. För att hålla nere nämndens kostnader framgår att det på sikt är nödvändigt att undvika stuprörstänkande och istället alltid se konsekvenserna för hela nämndens ekonomi vid beslutsfattande. Vidare krävs en utvecklad samverkan och samsyn mellan myndighetsdelar, dvs hälso- och sjukvård, funktionshinder och äldreomsorg. Nämndens mål är att bedriva sin verksamhet i nivå med eller under den förväntade standardkostnaden (enligt skatteutjämningsystemets beräkning). I samband med intervjuer har det framkommit att nämndens budget inte alltid utgör det styrningsmedel som budgeten syftar till.

Utöver ovan framgår av avsnittet "Befolkningsutvecklingens påverkan på verksamheterna" att behoven på nämndens verksamheter kommer att öka markant under kommande 10-15 år. För att kunna hantera de ökade behoven är resursfrågan en väsentlig del att komma tillrätta med.

Bedömning

Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?

Delvis.

Vi grundar vår bedömning på att det i nämndplanen finns angivet hur uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske. I övrigt finns det inga skriftliga riktlinjer och/eller policys som berör socialnämndens ekonomistyrning. I granskningen har det framkommit att det på nämndnivå inte finns något behov av ytterligare regler som stöd i ekonomistyrningen än de som finns på kommunövergripande nivå.

Anmärkningsvärt är däremot socialnämndens bedömning att nämndens uppdrag inte kan bedrivas inom den tilldelade budgetramen för 2023 utifrån att nämndens mål enligt nämndplanen är att bedriva sin verksamhet i nivå med eller under den förväntade standardkostnaden.

Utifrån ovanstående är vår bedömning att nämndens budget för 2023 riskerar att inte ge den styrning som budgeten syftar till. Utifrån att ett av kommunens fokusområden i den strategiska styrningen är att ha en ekonomi i balans ser vi det som väsentligt att budgeten utgör grunden i kommunens ekonomistyrning. Vi rekommenderar socialnämnden att se över behovet av att förtydliga budgeten som styrmedel.

Fördelningsprinciper

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)

lakttagelser

Enligt kommunallagen ska fullmäktige fastställa en budget i balans, och denna bestämmelse behöver utgöra grunden för fördelning av den totala budgetramen för budgetåret.

Kommunövergripande fördelning av budgetramar 2023

På kommunövergripande nivå utgår fördelningen av budgetramarna från föregående års beslutade budgetramar. För respektive nämnds ekonomiska ram år 2023 var utgångspunkten den kommunplan för år 2022 inklusive flerårsplan 2023-2024 som kommunfullmäktige beslutade om vid sammanträdet i november 2021. Med utgångspunkt från föregående års budgetram för styrelse och nämnder sker sedan uppräknings enligt kommunstyrelsens planeringsdirektiv. Skatteintäkter och generella statsbidrag beräknas alltid efter senast kända skatteunderlagsprognos från Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Utöver detta görs även justeringar avseende pensionskostnader, enligt senaste pensionsskuldsprogno, och personalomkostnadspålägg, PO.

För budgetåren 2023-2025 fastställde kommunstyrelsen 2022-02-21 § 52 ett planeringsdirektiv. Av sammanträdesprotokoll framgår att kommunstyrelsen beslutade att:

- Som underlag för beräkning av skatteintäkter och generella statsbidrag ska nedan befolkningsantal gälla:
 - 2023, 9 100 personer (1 november 2022)
 - 2024, 9 125 personer (1 november 2023)
 - 2025, 9 150 personer (1 november 2024)
- Uppräkning av personalkostnader ska göras med 2,0 % per år under planperioden 2023-2024 för barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden och med 1,5 % per år för övriga nämnder.
- Uppräkning av personalkostnader ska göras med 2,0 % för samtliga nämnder år 2025.
- Uppräkning av hyreskostnader ska göras med 1,5 % per år under planperioden.

Totalt kan vi av budgetmodellen konstatera följande uppräknings i kronor på kommunövergripande nivå:

- Löner med 7 235 tkr
- Hyror med 754 tkr
- Övrig uppräknings med 995 tkr

I samband med fullmäktiges ändringsbeslut 2022-11-28 § 188 avseende kommunplan med budget 2023 och flerårsplan 2024-2025 beslutade fullmäktige om ändring av befolkningsunderlaget för beräkning av skatteintäkter och generella statsbidrag år 2023, detta fastställdes till 9 000 personer istället för 9 100 personer (som framgick av tidigare fattat beslut). Minskning av befolkningsunderlaget medförde behov av justering av budgetramen för styrelse och nämnder, vilket är förklaringen till fullmäktiges ändringsbeslut i november 2022.

Av kommunplanen framgår att befolkningsutvecklingen är en av de viktigaste frågorna i kommunens planeringsarbete eftersom denna får direkt påverkan på efterfrågan i kommunens verksamheter. Kommunen arbetar med ett externt stöd varje år, Statisticon, som tar fram både en trendbaserad och en byggbaserad prognos över befolkningsutvecklingen. Dessa prognoser ingår sedan som ett centralt underlag i budgetprocessen.

Kommunövergripande budgetberäkning 2023

Vi har tagit del av kommunens budgetberäkning⁶ för år 2023 med plan för åren 2024-2025 i Excel. Av beräkningen framgår för samtliga nämnder; Erhållen budget 2022, Uppräknings löner (1,5-2%), Uppräknings hyror (1,5%), Uppräknings lokalvård, Uppräknings köpt verksamhet, Uppräknings övrigt, Uppräknings budget, Budgetram 2023 enl beslut i juni 2022, Förändring uppräknings jmf med planerad budgetram, Flytt av medel, Nya förutsättningar och Beräkning budget 2023.

För socialnämndens del framgår att nämndens totala budget ökade med 18 768 tkr mellan åren 2022 och 2023. Hur stor del av ökad budgetram som härrör från uppräknings av löner, hyror etc framgår av figur 2 nedan.

Figur 2: Socialnämndens utökade budgetram år 2023, enligt kommunens budgetberäkning

Budgetberäkning för 2023		Befolkning: 9.000 personer för skatt/statsbidrag						Cirkulär 22:37				
Nettoramar inkl interna poster		Beslut KF 20221128										
KS -direktiv	Budget 2022	Uppräkn Löner 1,5-2%	Uppräkn hyror 1,50%	Uppräkn lokalvård	Uppräkn köp verks	Uppräkn övrigt	Uppräkn budget	Föränd jmf Plan 22	KF budget beslut juni 2022	Flytt av medel samt Bef 9000	Nya förutsättn.	Beräkning budget 2023
Socialnämnden	-226 205	-3 765	0	0	0	0	-229 970	-4 315	-234 285	-3 596	-7 092	-244 973
varav									0			0
Korrigerings löner								-36	-36			-36
Ändring av PO										-3 596	-2 462	-6 058
Hyresökning ombyggnation hemtjänst	-400						-400	-10	-410			-410
Hyresökning 2%	-2 252					0	-2 252	-769	-3 021		-1 930	-4 951
Anslag delade turer								-2 000	-2 000		-1 000	-3 000
Utökning daglig verksamhet								-1 500	-1 500			-1 500
Språksatsning vård/omsorg enl kommundeleg											-1 700	-1 700

⁶ Budgetberäkningen finns redovisad i kommunplanen för 2023, under avsnitt 5.5 Ekonomiska ramar 2023 och flerårsplan 2024-2025.

Av kommunens budgetberäkning kan även utläsas hur socialnämndens budget prognostiseras att förändras inför åren 2024 och 2025. Vi noterar att nämndens budget år 2025 förväntas ha ökat med ytterligare 13 691 tkr jämfört med år 2023, se figur 3 nedan.

Figur 3: Socialnämndens budgetram år 2023 med flerårsplan 2024-2025, enligt kommunens budgetberäkning

FLERÅRSPLAN 2023-2025

Nettoramar inkl interna poster

Beslut KF 20221128

Cirkulär 22:37	Budget 2023	Plan 2024	Plan 2025
Befolkningsantagande	9 000 personer	9 025 personer	9 050 personer
Socialnämnden	-244 973	-252 629	-258 664

Socialnämndens internbudget 2023

Utöver den kommunövergripande budgetmodellen har vi även tagit del av *Detaljbudget 2023 för Socialnämnden*⁷. Nämndens detaljbudget visar dels hur erhållna budgetmedel fördelas mellan olika verksamheter, dels hur fördelade budgetmedel per verksamhet har förändrats mot föregående år. Vi kan konstatera att det saknas förklaringar till vad förändringar i fördelade resurser mot föregående år beror på.

Vi kan även konstatera att det i internbudgeten finns en ospecificerad intäkt på gemensam förvaltning (stab) om 5 112 tkr i syfte att balansera budgeten. Detta innebär att nämnden redan vid årets ingång prognostiserar ett underskott om 5 112 tkr. Motiveringen bakom denna hantering är att förvaltningen tillsammans med kontaktkonom velat ge enheterna en rimlig möjlighet att hålla budget utan behov av kortsiktiga sparåtgärder som på sikt troligen kommer att innebära kostnadsökningar. Vid sakgranskningen har även framkommit att det är förvaltningens ansvar att gemensamt titta på vilka åtgärder som krävs för att komma i balans utifrån den ofördelade besparingen som denna post innebär.

Vid intervjuer framkommer att socialnämnden inte har fastställt några resursfördelningsmodeller innehållande bakgrundsfaktorer och volymmått som grund för fördelning av internbudgeten. Däremot har vi fått information om att utförargrupperna inom hemtjänsten erhåller ersättning per utförd timme utifrån en årligen fastställd modell, men att det inte finns någon budget för detta. Hemtjänsten kan således påverka hur effektiva de är, men inte volymen på behovet.

Information från intervjuer och nyckeltal Kolada

Av intervjuer framgår att det finns god kännedom om vilka fördelningsprinciper som tillämpas i budgeten, både vid fördelning av kommunfullmäktiges totala budgetram och socialnämndens budgetram. Trots att fördelningen av budgeten i princip bygger på tidigare års budgetram och att förändringarna mellan åren är marginella förklarar de intervjuade att den årliga budgetprocessen är väldigt tidskrävande. Kopplat till detta har

⁷ Fastställd av socialnämnden 2022-12-19 § 150.

vi fått del av en tjänsteskrivelse⁸ från ekonomichefen i november 2023 avseende tankar om budgetprocessen.

Sammanfattningsvis konstateras i tjänsteskrivelsen att budgetarbetet är ett ständigt pågående arbete med utgångspunkten i tidigare års beslutade flerårsplan. Kommunchefen har vid dialogdagar fört fram att man arbetar med budget året runt, men att de förändringar av de ekonomiska ramarna som besluten från kommunfullmäktige i slutändan medför avser marginella förändringar av nämndernas ekonomiska ramar. I förslag till justering avseende kommunens budgetprocess framgår av tjänsteskrivelsen att ekonomichefen föreslår ett annat upplägg av budgetprocessen, vilket skulle vara mindre tidskrävande.

Av intervjuer framgår att socialnämnden under många år redovisat underskott, samt att underskottet ökat årligen (bortsett från åren under pandemin). Under tidigare mandatperiod förklaras att det av förvaltningen gjordes en jämförelse mot standardkostnader i Kolada för att se vad underskottet berodde på. Jämförelsen visade att en tredjedel av dåvarande underskott berodde på att nämnden hade verksamheter med högre standardkostnader än förväntat, samt att två tredjedelar berodde på att nämnden var underfinansierad. I samband med detta förklaras att nämnden fattade ett principbeslut som innebar att den tredjedel av underskottet som berodde på för höga standardkostnader skulle nämnden ansvara för, medan de två tredjedelar som berodde på att nämnden var underfinansierad skulle kommunfullmäktige ansvara för. I bilaga 1 återfinns jämförelser avseende referenskostnader för individ- och familjeomsorg, LSS och äldreomsorg. Dessa visar att nämndens kostnader för individ- och familjeomsorg och äldreomsorg varit i nivå med liknande kommuner men högre än Södermanlands läns kommuner de tre senaste åren (2020-2022).

Önskemål om en ny resursfördelningsmodell som tar hänsyn till den demografiska utvecklingen i kommunen samt till nämndernas respektive verksamheter lyfts vid intervjuer. Att socialnämndens budgetram är för låg är samtliga intervjuade överens om, däremot finns inte några ytterligare budgetmedel att tillskjuta nämnden.

Vi har informerats om att Strängnäs kommun har närvarat vid ett av kommunstyrelsens sammanträden under 2023 och presenterat sin resursfördelningsmodell som inspiration. Likaså har vi informerats om att Trosa kommun ska komma till socialnämndens sammanträde i november 2023 och presentera sin resursfördelningsmodell. Till detta sammanträde har socialnämnden bjudit in både kommunledningen och kommunstyrelsens presidium.

Bedömning

Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)

Kommunstyrelsen

Nej.

⁸ Tjänsteskrivelsen är utställd till ordförandegruppen och daterad 2023-11-07.

Socialnämnden

Nej.

Bedömningen för kommunstyrelsen baseras på att det inte finns några fastställda och dokumenterade fördelningsprinciper på kommunövergripande nivå.

Fördelningen av budgetramar till styrelse och nämnder sker med utgångspunkt från föregående års budget med uppräknings för personalkostnader och hyror utifrån ett av fullmäktige fastställt planeringsdirektiv.

Bedömningen för socialnämnden baseras på att det inte finns några fastställda och dokumenterade fördelningsprinciper på nämndsnivå. För utförgrupperna inom hemtjänsten anges det finnas en ersättningsmodell men den utgör ingen grund för upprättande av budget. Granskningen visar på att det i övrigt inte finns några fastställda resursfördelningsmodeller inom socialnämnden som grund för fördelning av nämndens internbudget.

Det är väsentligt att resursfördelning och fördelningsprinciper är transparenta och tar hänsyn till verksamhetens mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning. För att uppnå krav på transparens rekommenderar vi att fördelningsprinciperna både på kommunövergripande nivå och på nämndnivå dokumenteras för att inför varje budgetår utvärderas och uppdateras vid förändringar i behov och politiska mål.

Ansvar och befogenheter

Revisionsfråga 4: Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?

lakttagelser

I *Reglemente för kommunstyrelsen*⁹ beskrivs kommunstyrelsens ansvar. Av 2§ framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Vidare av 2§ framgår att kommunstyrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen.

Av 3§ framgår att det i kommunstyrelsens lednings- och styrfunktion ingår att leda och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrning av den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som i lag inte är förbehållen annan nämnd. Vidare ska kommunstyrelsen, också inom ramen för sin lednings- och styrfunktion, se till att de mål och planer som kommunfullmäktige fastställt för verksamhet och ekonomi efterlevs och att kommunens löpande förvaltning bedrivs rationellt och ekonomiskt.

Inom ramen för kommunstyrelsens uppföljningsfunktion, §4, framgår att kommunstyrelsen ska tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder om

⁹ Fastställt av kommunstyrelsen 2010-12-13, senast reviderat av styrelsen 2023-04-17 § 59.

hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Två gånger per år ska kommunstyrelsen dessutom, genom delårsrapport och årsredovisning, rapportera till fullmäktige hur kommunens samtliga verksamheter utvecklas i förhållande till fastlagda mål samt nämndernas ekonomiska ställning.

I *Reglemente för Socialnämnden*¹⁰ beskrivs nämndens ansvar. Några särskilda bestämmelser kopplat till hur rapportering av verksamhetens utveckling och/eller hur den ekonomiska situationen utvecklas under året finns inte.

I *Delegationsordning för Kommunstyrelsen*¹¹ anges att kommunchef har delegat att besluta om omdisponering av budget mellan ansvar inom kommunledningsförvaltningen, över enhetsgräns. I delegationsordningen anges också att enhetschef har delegat att besluta om omdisponering av budget mellan ansvar inom kommunledningsförvaltningen, inom enheten/området. Avseende anvisningar och tidplaner för arbete med budget och bokslut anges att ekonomichef har delegat att fatta beslut. Även ersättare finns angivet avseende anvisningar och tidplaner för arbete med budget och bokslut, ersättare för ekonomichef är ekonom.

I *Delegationsordning för Socialnämnden*¹² anges att socialchef har delegat att besluta om omdisponering av budget mellan ansvar inom socialförvaltningen, över enhetsgräns. I delegationsordningen anges också att områdeschef har delegat att besluta om omdisponering av budget mellan ansvar inom socialförvaltningen, inom området.

Utöver reglementen och delegationsordningar beskrivs ansvarsfördelning mellan politiker och tjänstemän i kommunens övergripande styrmodell. Den politiska nivån ska arbeta utifrån frågeställningarna "vad det är som ska uppnås" och "när i tiden det ska ske". Tjänstemännen avgör sedan "hur uppdraget kommer att utföras" och "av vem". Den politiska styrningen utövas genom att de förtroendevalda har en tydlig uppgift att ange mål, fördela tillgängliga resurser och följa upp verksamheten. Tjänstemännen ansvarar för hur verksamheten genomförs utifrån de politiska målen och de fördelade resurserna.

Av styrmodellen framgår att kommunstyrelsen ska stödja och ha uppsikt över nämndernas verksamhet samt leda och samordna planering och uppföljning av verksamhet och ekonomi. Vidare ansvarar kommunstyrelsen bland annat för samordning av det kommunala budgetarbetet och plan för uppföljning av verksamhet och ekonomi.

Av styrmodellen framgår vidare att nämnderna ansvarar för att verksamheten, inom de tilldelade ekonomiska ramarna, bedrivs enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige fastställt.

Av styrmodellen framgår även att förvaltningschef ansvarar för den fortlöpande uppföljningen och utvärderingen av verksamhet och ekonomi enligt fastställda riktlinjer,

¹⁰ Fastställt av kommunfullmäktige 2010-12-13, senast reviderat av fullmäktige 2020-04-21 § 31.

¹¹ Fastställd av kommunstyrelsen 2020-11-14 § 230, senast reviderad 2023-02-01 § 15.

¹² Senast reviderad av socialnämnden 2023-02-27 § 44.

och rapporterar till nämnden genom månadsuppföljningar. Som beskrivits i revisionsfråga 1 framgår det av nämndplanen för socialnämnden hur ekonomi och verksamhet ska följas upp där bland annat budgetuppföljning ska ske till socialnämnden i form av månadsrapport.

Vid intervjuer har inget framkommit som pekar på otydlighet kring ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet.

Bedömning

Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?

Delvis.

Vår bedömning baseras på att det finns ett uttalat ansvar för kommunens ekonomistyrning kopplat till uppföljning av verksamhetens utveckling och kommunens ekonomiska ställning. Det åligger ett övergripande ledningsansvar på kommunstyrelsen avseende verksamhet och ekonomi men det ska ske med stöd av kommunens nämnder. I kommunstyrelsens ansvar åligger även att tillse att uppföljning sker till fullmäktige från samtliga nämnder. I övrigt finns inget angivet i reglementen hur uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske till nämnd, till kommunstyrelsen och till fullmäktige. Däremot finns det angivet i nämndplanen för socialnämnden att budgetuppföljning ska ske till socialnämnden.

I styrelsens och socialnämndens reglementen finns reglerat styrelsens och nämndernas verksamhetsområden men vi ser att det saknas ett uttalat ansvar för att verksamheten ska bedrivas inom tilldelade budgetramar. Detta ansvar finns däremot angivet i kommunens styrmodell.

Prognossäkerhet

Revisionsfråga 5: Har socialnämnden en god prognossäkerhet?

Iakttagelser

Vid flertalet tillfällen per år görs prognoser avseende socialnämndens helårsresultat. Prognoserna återfinns i månadsrapporter, i tertialrapport (per april) samt i delårsrapport (per augusti). Kommunens styrmodell tydliggör att varje nämnd årligen ska upprätta en nämndplan som ska ange vad som ska åstadkommas under året och när i tiden det ska ske. Nämnderna ska i nämndplanen även ange hur man planerar att genomföra uppföljning och utvärdering av verksamheten. Av socialnämndens internkontrollplan för åren 2023-2026, som återfinns i nämndplanen, framgår att månadsrapport innehållande prognos och kommentarer om åtgärder mot eventuella underskott ska redovisas till socialnämnden. Hur ofta månadsrapport innehållande prognos och kommentarer om åtgärder mot eventuella underskott ska redovisas till socialnämnden framgår dock inte. Vi kan heller inte se att det har fattats något politiskt beslut som anger hur ofta socialnämnden ska upprätta månadsrapport.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av socialnämndens tertialrapport per april samt delårsrapport per augusti för åren 2019-2023 och jämfört lämnade prognoser med

resultat i årsredovisningen för respektive år. De jämförelser vi gjort för åren 2019-2023 har sammanställts i en tabell där det kan utläsas i vilken grad prognostiserat resultat, både i procent och mnkr, avviker mot redovisat resultat respektive år. Med anledning av att år 2023 vid tidpunkten för granskningen inte är slut kan inga siffror för procentuell avvikelse mot redovisat resultat för år 2023 redovisas inom ramen för granskningen.

Tabell 1: Prognossäkerhet socialnämnden, år 2019-2023

År	Budget enl ÅR (mnkr)	Helårsprognos, mnkr (per 30 april)	Resultat/prognos avvikelse, % (per 30 april)	Helårsprognos, mnkr (per 31 augusti)	Resultat/prognos avvikelse, % (per 31 augusti)	Redovisat årsresultat (mnkr)
2019	-210,3	-223,3	-1,2 %	-226,8	0,4 %	-226,0
2020	-219,7	-227,0	3,0 %	-222,2	0,9 %	-220,3
2021	-223,4	-225,9	-0,6 %	-228,3	0,5 %	-227,2
2022	-226,2	-233,6	-1,2 %	-235,6	-0,3 %	-236,4
2023	-245,0	-253,6		-258,5		

Av tabell 1 framgår att socialnämnden redovisat underskott mot fastställd budget samtliga granskade år. Högst underskott redovisades år 2019 vilket uppgick till -15,7 mnkr (7,5 %). Lämnad prognos per augusti år 2023 indikerar ett underskott mot tilldelad budget om -13,5 mnkr.

Lämnade prognoser per april tenderar att avvika mer mot det för respektive år redovisade resultat än lämnade prognoser per augusti. Som mest har lämnad prognos per april avvikit mot faktiskt resultat med 3,0% (år 2020), vilket motsvarar 7,3 mnkr.

Bedömning

Har socialnämnden en god prognossäkerhet?

Ja.

Vi grundar vår bedömning på den sammanställning av prognos och redovisat resultat som gjorts för socialnämnden de senaste fem åren.

Den sammanlagda avvikelser mellan lämnad prognos per augusti och redovisat resultat under granskad period uppgår till 1 %.

Utifrån ovanstående konstaterar vi att prognossäkerheten under de senaste fyra åren (2019-2022) avseende socialnämnden kan anses god.

Kunskap om ekonomiskt läge

Revisionsfråga 6: Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

lakttagelser

Vid genomgång av socialnämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-11-01 till 2023-10-31 har framgått att nämnden löpande erhåller kunskap om nämndens ekonomiska läge. Under granskad period kan konstateras att nämnden erhållit ekonomisk rapportering vid nio av elva sammanträden. Att socialnämnden erhåller kontinuerlig ekonomisk rapportering överensstämmer med nämndens internkontrollplan för åren 2023-2026, i vilken det specificeras att månadsrapport innehållande prognos och kommentarer om åtgärder mot eventuella underskott ska redovisas till nämnden. Hur ofta månadsrapporter ska redovisas till socialnämnden framgår inte.

Den ekonomiska redovisning som presenteras för nämnden upprättas av socialförvaltningen och omfattningen framgår nedan:

- **Ekonomirapport** - Under granskad period har redovisning av ekonomirapport skett till nämnden vid ett tillfälle, per januari 2023. Av ekonomirapporten framgår utfall per verksamhet för perioden, avvikelser mellan utfall och periodens budget, total årsbudget samt avvikelser mellan årsprognos och årsbudget.
- **Månadsrapport** - Under granskad period har redovisning av månadsrapport skett till nämnden vid åtta tillfällen; per september och oktober 2022; per februari, mars, april, maj, juli och augusti 2023. Redovisning av månadsrapport per maj och juli skedde vid samma sammanträde, men under olika beslutspunkter. Inom ramen för månadsrapporterna erhåller nämnden, under år 2023, information avseende:
 - Verksamhetens utveckling
 - Händelser av väsentlig betydelse
 - Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten
 - God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning (inkl. redovisade kostnader för bemanningsföretag per område, brukartid i % av total arbetstid i hemtjänst, utförd tid i hemtjänst, kontinuitet i hemtjänst och utbetalt ekonomiskt bistånd)
 - Utvärdering av ekonomisk ställning (inkl utfall för perioden, årsprognos och analys av budgetavvikelser per verksamhet)
 - Verksamhetens aktiviteter (inkl. åtgärder mot befarat ekonomiskt underskott),
 - Väsentliga personalförhållanden (inkl. genomförda utbildningar)
 - Förväntad utveckling (inkl. behovsprognoser för särskilt boende och hemtjänst)
 - Rapportering av projekt/processer
 - Information om vad verksamheterna är extra stolta över
- **Verksamhetsberättelse** - Vid ett tillfälle per år, per december, erhåller nämnden även redovisning av verksamhetsberättelse. Inom ramen för verksamhetsberättelsen

erhåller nämnden liknande information som i månadsrapporterna, men med vissa skillnader. Nedan redogörs för de delar som nämnden erhåller information om:

- Händelser av väsentlig betydelse
- Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten (inkl. uppföljning av internkontrollplan)
- God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning (inkl. utförd tid i hemtjänsten och kontinuitet i hemtjänsten)
- Måluppföljning (inkl. både skriftliga och statistiska analyser)
- Utvärdering av ekonomisk ställning (inkl. utfall för perioden och analys av budgetavvikelser)
- Verksamhetens aktiviteter (inkl. åtgärder mot befarat ekonomiskt underskott),
- Väsentliga personalförhållanden (inkl. genomförda utbildningar)
- Förväntad utveckling
- Rapportering av projekt/processer
- Information om vad verksamheterna är extra stolta över

Vid intervjuer med politiker från socialnämnden uppges att den uppföljning som nämnden får del av avseende ekonomi är tillräcklig, någon ytterligare information efterfrågas normalt inte.

Bedömning

Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

Ja.

Vi grundar vår bedömning på protokollsgenomgång samt efterföljande intervjuer med nämndens politiska ledning.

Som redogjorts för både under denna och under tidigare revisionsfrågor ska månadsrapport innehållande prognos och kommentarer om åtgärder mot eventuella underskott redovisas till nämnden. Hur ofta månadsrapporter ska redovisas till socialnämnden framgår inte, däremot kan konstateras att rapportering under granskad period (2022-11-01 till 2023-10-31) har skett vid nio av elva nämndsammanträden. Rapportering vid nio av elva sammanträden bedöms som tillräckligt för att nämnden ska säkerställa löpande kunskap om ekonomiskt läge.

All ekonomisk rapportering innehåller utfall per verksamhet för avsedd period, avvikelser mellan utfall och periodens budget, total årsbudget samt avvikelser mellan årsprognos och årsbudget. I princip all ekonomisk rapportering redogör även för vidtagna/planerade åtgärder mot befarat ekonomiskt underskott. Den ekonomiska uppföljning som sker och som redovisas till socialnämnden uppges av de intervjuade vara tillräcklig.

Åtgärder för en ekonomi i balans

Revisionsfråga 7: Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

lakttagelser

Vid genomgång av socialnämndens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-11-01 till 2023-10-31 har framgått att nämnden fattat tre beslut med bäring på att åstadkomma en ekonomi i balans, nedan redogörs för samtliga av dessa i punktform.

- **2022-11-21 § 123 - Förslag till revidering av styrdokumentet Organisering av och ansvar för integrationsarbetet**

Under ovan angiven paragraf beslutade socialnämnden att:

1. *föreslå kommunfullmäktige att anta förslaget till revidering av styrdokumentet Organisering av och ansvar för integrationsarbetet i Vingåkers kommun.*
2. *föreslå kommunfullmäktige att utöka socialnämndens budgetram från och med 2023 med 590 tkr för att kunna bibehålla funktionen som elev- och praktksamordnare i äldre- och funktionshinderomsorgen.*
3. *föreslå kommunfullmäktige att utöka socialnämndens budgetram från och med 2023 med 670 tkr för att kunna bibehålla en socialsekreterare i individ- och familjeomsorgen.*
4. *socialförvaltningen får i uppdrag att se över om förvaltningen kan behålla tjänsten som elev- och praktksamordnare i äldre- och funktionshinderomsorgen genom att använda resurstid.*

Beslutet grundar sig i att antalet nyanlända minskat, vilket försämrat ekonomin i integrationsverksamheten drastiskt. De senaste åren har mottagandet av nyanlända i kommunen varit cirka 10 % av det som nu gällande styrdokument bygger på vilket har gjort att utgifterna kraftigt överstiger intäkterna.

Fullmäktige beslutade 2023-02-13 § 17 att:

1. *anta revidering av Organisering och ansvar för integrationsarbetet i Vingåkers kommun.*
2. *beslutspunkterna 2-4 i SN § 123/2022 hanteras i budgetarbetet inför 2024.*

- **2022-12-19 § 150 - Detaljbudget 2023**

Under ovan angiven paragraf beslutade socialnämnden att:

1. *godkänna förvaltningens förslag till detaljbudget för 2023.*
2. *uppdra till förvaltningen att regelbundet redovisa de åtgärder som vidtas för att minska budgetunderskottet.*

- **2023-04-18 § 83 - Budget 2024 - äskanden**

Under ovan angiven paragraf beslutade socialnämnden att:

1. *äska 8 451 tkr i utökad ram som utgör de ökningarna av det generella statsbidraget som innebär utökat ansvar och utökade kostnader för socialnämnden.*
2. *uppdra till förvaltningen att genomföra besparing 8.1-8.4 i beslutsunderlaget.*
3. *redan nu skicka behovsbeskrivningen "Socialnämndens budget 2024-2026" till kommunstyrelsen för kännedom inför ändringsbudgeten i november.*

Besparing 8.1-8.4 i beslutsunderlaget avser att göra om tjänsterna som aktivitetsvärdar så att resurstid utnyttjas till dessa, finansiera elev och praktiksamordnaren med språkstödspengar, minska antalet personallarm genom samordning i kommunen och minska antalet faxabonnemang.

Utöver ovan beslut har av protokollsgenomgången framgått att nämnden kontinuerligt erhåller information avseende åtgärder mot befarat ekonomiskt underskott. Detta sker i samband med att nämnden erhåller kunskap om ekonomiskt läge, dvs i samband med månadsrapport. Av protokollsgenomgången har också framgått att nämnden vid sammanträdet 2023-05-29 § 98 erhöll information om budget och förslag till besparingsåtgärder i en separat beslutspunkt. Av beslutspunkten framgår då att förvaltningen ska återkomma med förslag till besparingsåtgärder i september vilket vi i sammanträdesprotokoll inte kan se ha skett. Vid uppföljning med socialnämndens presidium har framkommit att förvaltningens förslag till besparingsåtgärder kommer att hanteras av nämnden i november. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av protokollet från november.

Vid intervjuer förklaras att åtgärder pågår kontinuerligt inom förvaltningen och har gjort så de senaste 10-15 åren. På förvaltningsnivå finns en bruttolista med ett stort antal förslag till besparingsåtgärder. En del av åtgärderna i bruttolistan uppges förvaltningen äga själva medan det för andra åtgärder krävs politiska genomförandebeslut. För de åtgärder som framgår i bruttolistan anges beloppsmässiga förväntade effekter samt även kvalitetsrisker, arbetsmiljörisker och ekonomiska risker vid genomförande.

Vid intervjuer råder samstämmighet kring att socialnämndens budget inte är tillräcklig för att bedriva verksamheten inom tilldelad ram. Nämnden uppges kontinuerligt arbeta med besparingsåtgärder samt effektivisera där det är möjligt. Trots detta redovisas återkommande underskott vilka främst anges vara hänförliga till ökade kostnader för placeringar, hyresköterskor etc, sådana kostnader som innan året är svåra att förutse. Det finns önskemål från politiskt håll att utöka socialnämndens budget, problemen som lyfts fram är dock hur den utökade budgeten ska finansieras.

Listor på de åtgärder som framgår i månadsrapporter specificerar i huvudsak vilka åtgärder som redan har vidtagits. I några av månadsrapporterna, t. ex i rapporterna per mars och april, ingår även förslag på nya besparingsåtgärder. För några av de nya besparingsåtgärderna anges beloppsmässiga förväntade effekter medan det för andra saknas. Vi noterar att det även saknas tidsplan för genomförande av

besparingsåtgärderna i månadsrapporterna samt information om prioritering (dvs vilka som ska genomföras först). Avseende åtgärder som redovisas och som redan har vidtagits framgår inga beloppsmässiga effekter.

Bedömning

Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

Nej.

Det har i granskningen framkommit att socialnämnden vid ett tillfälle under 2023 beslutat om åtgärder och även gett förvaltningen i uppdrag att ta fram besparingsförslag i syfte att åstadkomma en ekonomi i balans. Nämnden har även inför 2023 beslutat att föreslå kommunfullmäktige om en utökad budgetram för att kunna bibehålla vissa funktioner och tjänster i verksamheten. Inom ramen för granskningen har det däremot framkommit att de framtagna besparingsåtgärder som presenteras i månadsrapporter till nämnden inte alltid är tidssatta och att effekten av vidtagna åtgärder inte alltid redovisas i månadsrapporterna till nämnden.

Utifrån socialnämndens prognostiserade underskott för 2023 om 13,5 mnkr gör vi bedömningen att trots vidtagna åtgärder har de inte gett någon samlad positiv effekt. Bedömningen baseras på en jämförelse mot det underskott som redovisades för 2022 om 10,2 mnkr. Socialnämndens underskott har försämrats ännu mer under 2023 vilket vi bedömer vara allvarsamt.

Av granskningen har framkommit att nämndens återkommande underskott främst kan hänföras till kostnader som är svåra att förutse.

Det är väsentligt att socialnämnden fortsätter sitt åtgärdsarbete för att skapa en långsiktig struktur för en ekonomi i balans. En grundförutsättning för att åtgärdsarbetet ska ge effekt är att arbeta fram adekvata beslutsunderlag baserat på ekonomiska analyser.

Åtgärder utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt

Revisionsfråga 8: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Iakttagelser

Vid genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll för perioden 2022-11-01 till 2023-10-31 kan konstateras att kommunstyrelsen erhållit ekonomisk rapportering för såväl den egna verksamheten som socialnämnden vid olika tillfällen.

- **2022-10-17** fastställer kommunstyrelsen kommunens delårsrapport för år 2022
- **2023-04-03** fastställer kommunstyrelsen kommunens årsredovisning för år 2022
- **2022-11-14, 2023-01-30, 2023-04-03, 2023-06-01** och **2023-10-16** delges kommunstyrelsen socialnämndens månadsrapporter per juli, augusti, september och oktober år 2022 och januari, februari, april, maj och juli år 2023

- **2023-06-01** fastställer kommunstyrelsen kommunens tertialrapport för år 2023
- **2023-10-16** fastställer kommunstyrelsen kommunens delårsrapport för år 2023

Utöver den ekonomiska rapporteringen som erhållits ovan kan konstateras att kommunstyrelsen, vid sammanträdet 2022-10-17 § 172, gav kommunledningsförvaltningen i uppdrag att kartlägga nämndernas och finansens budgetföljsamhet de senaste 10 åren samt att kartläggningen ska redovisas senast den 30 april 2023.

Vid sammanträdet 2023-04-03 § 72 redovisades kommunledningsförvaltningens sammanställning av budgetföljsamheten för åren 2013-2022 för kommunstyrelsen, som beslutade att godkänna rapporten och hänskjuta den till kommunfullmäktige för fortsatt beredning. Kommunstyrelsen beslutade även att föreslå kommunfullmäktige att uppdraga till nämnderna att redovisa sin analys av kartläggningen och sin planering framåt för en ekonomi i balans vid kommunfullmäktige 2023-09-11. Kommunfullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag vid fullmäktigesammanträdet 2023-04-17 § 57.

Vid kommunstyrelsens sammanträde 2023-10-16 § 179 redovisades nämndernas analyser av de senaste 10 årens budgetutfall. I samband med detta föreslog kommunstyrelsen till kommunfullmäktige att uppmana nämnderna att använda analyserna i sitt fortsatta arbete med att nå en ekonomi i balans. Kommunfullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag vid fullmäktigesammanträdet 2023-10-30 § 131.

Av socialnämndens analys framgår att det enligt förvaltningen är tydligt att socialnämnden över tid blivit alltmer underfinansierad samt att kompensation för volymökningar knappt har förekommit. En annan förklaring till budgetunderskott anges vara årliga hyreshöjningar i kommunens internhyresmodell som medfört ökade kostnader för socialnämnden. Av analysen framgår även att nämnden inte ensam har möjlighet att möta den demografiska utmaningen med 78 % fler invånare över 85 år fram till 2037 utan kraftfulla ekonomiska tillskott och gemensam satsning från hela kommunen, civilsamhället, näringsliv och stat.

Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt beslutade kommunstyrelsen vid sammanträdet 2023-06-01 § 111 att fastslå ett antal frågor utifrån uppsiktsplikten över socialnämndens verksamhet som socialnämnden ska besvara och redovisa på kommunstyrelsens sammanträde 2023-11-13. Frågorna är följande:

- Vilka är nämndens viktigaste utmaningar den innevarande mandatperioden?
- Vilka är nämndens större projekt den innevarande mandatperioden?
- Hur ser nämndens ekonomiska prognos ut för mandatperioden?
- Hur arbetar nämnden med interna effektiviseringar och vilka effekter har det gett, både positiva och negativa?
- Hur skulle nämnden vilja att samverka med kommunstyrelsen går till och vilka förändringar skulle det innebära mot idag?

Vid socialnämndens sammanträde 2023-09-18 § 150 beslutade socialnämnden att överlämna svar till kommunstyrelsen på ovan frågor. Vi noterar att det av svaret bland annat framgår att det ekonomiska underskottet kommer att växa till uppemot 30 mnkr år 2026 om inte någon utökad budget ges.

Utöver ovan har av protokollsgenomgången framgått att kommunstyrelsen vid sammanträdet 2023-10-16 § 183 beslutat att föreslå kommunfullmäktige att uppdra till nämnderna att vidta åtgärder med syfte att få en ekonomi i balans. Kommunfullmäktige beslutade i enlighet med kommunstyrelsens förslag vid fullmäktigesammanträdet 2023-10-30 § 135.

Vid intervjuer förklaras att kommunstyrelsen kontinuerligt efterfrågar uppföljning avseende både ekonomi och åtgärdsarbete från samtliga nämnder. Detta uppges ske månatligen. Gällande socialnämnden förklaras att den rapportering som kommunstyrelsen erhåller anses tillräcklig.

Bedömning

Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Delvis.

Bedömningen baseras på genomförd protokollsgenomgång samt intervjuer där vi konstaterar att kommunstyrelsen löpande följer socialnämndens ekonomiska resultat. Det finns en systematik i kommunstyrelsens arbete med uppsikt och protokollsgenomgången visar på att styrelsen löpande följer socialnämndens åtgärdsarbete.

Inom ramen för socialnämndens analys av de senaste 10 årens budgetutfall har bland annat nämnden påtalat att det föreligger en demografisk utmaning fram till år 2037 och att nämndens underskott kommer att fördubblas redan år 2026. Vi har inom ramen för granskningen sett att kommunstyrelsen har uppmanat nämnden att använda analysen i sitt fortsatta arbete att nå en ekonomi i balans. Däremot har kommunstyrelsen inte lyft frågan kring socialnämndens budgetram vidare till fullmäktige annat än att föreslå fullmäktige att uppmana bland annat socialnämnden att använda analyserna i sitt fortsatta arbete med att nå en ekonomi i balans.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vingåkers kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde.

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vidare är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i mål- och budgetprocessen inom socialnämndens verksamhetsområde.

Vår samlade bedömning är att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Vidare är den sammanfattande bedömningen att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i ekonomistyrningen inom socialnämndens verksamhetsområde.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **socialnämnden**:

- Tydliggöra budgeten som styrmedel. Det kan ske genom att upprätta kompletterande riktlinjer för ekonomistyrning för socialnämnden för att förstärka vikten av att styra och bedriva verksamheten utifrån fastställd budgetram. Det kan också ske genom att tillse att en översyn och revidering av nämndens reglemente sker för att tydliggöra ansvaret för att verksamheten ska bedrivas inom tilldelade budgetramar.
- Se över behovet att komplettera socialnämndens reglemente med bestämmelser hur uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske till kommunstyrelsen och till fullmäktige.
- Upprätta och fastställa fördelningsprinciper för det interna budgetarbetet inom nämnden. Detta i syfte att göra resursfördelning och fördelningsprinciper transparenta och säkerställa att fördelning av nämndens budgetram tar hänsyn till verksamhetens mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning. Som ett led i detta arbete behöver även rutin införas där fördelningsprinciperna inför varje budgetår utvärderas och uppdateras vid förändringar i behov och politiska mål.
- Säkerställa att arbetet med att vidta åtgärder på såväl förvaltningsnivå som på politisk nivå fortsätter kommande år för att nå en ekonomi i balans i ett långsiktigt perspektiv. Genom en nära dialog med tjänstemän och utifrån väl underbyggda

underlag behöver nämnden besluta om åtgärder. Som en del i detta ingår även att utreda och lyfta förslag till beslut om förändrat utbud till kommunstyrelsen för att anpassa verksamheten till den tilldelade budgetramen, men med fortsatt beaktande av att kunna bedriva en god vård och omsorg för medborgarna.





- Fortsätta arbetet med analysen av budgetföljsamhet för åren 2013-2022. Som en del i det arbetet behöver nämnden även genomföra en ekonomisk genomlysning och vid behov göra en översyn av bland annat biståndsriktlinjer och utskrivningsprocesser som ett led i att nå en ekonomi i balans.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **kommunstyrelsen**:

- Erbjudna förtroendevalda i styrelse och nämnder möjlighet att delta i en utbildning kopplat till kommunens mål- och budgetprocess.
- Fortsätta arbetet med översyn och framtagande en ny resursfördelningsmodell på kommunövergripande nivå med principer om fördelning av budgetramar för styrelse och nämnder. Detta dels i syfte att göra resursfördelning och fördelningsprinciper transparenta, dels i syfte säkerställa att hänsyn tas till kommunövergripande mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning. Som ett led i detta arbete behöver även rutin införas där fördelningsprinciperna inför varje budgetår utvärderas och uppdateras vid förändringar i behov och politiska mål.
- Det åligger kommunstyrelsen ett övergripande ledningsansvar enligt fastställt reglemente och att uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet sker till fullmäktige från samtliga nämnder. Utifrån det ansvaret bör styrelsen upprätta dokumenterade rutiner kring hur rapportering av ekonomi och verksamhet ska ske till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.
- Kommunstyrelsen behöver fortsatt noggrant följa socialnämndens arbete att nå en ekonomi i balans för att vid behov aktivt utöva uppsiktsplikten (vid behov göra påpekanden och ge anvisningar till nämnden samt uppmärksamma fullmäktige på nämndens ekonomiska situation och ge förslag till åtgärder vid behov).
- Om socialnämnden fortsätter redovisa stora underskott kommande räkenskapsår, behöver kommunstyrelsen utreda och besluta om strukturella förändringar inte bara inom socialnämnden, utan även inom andra nämnders verksamheter för att nå en ekonomi i balans. Som en del i detta behöver styrelsen även aktualisera till kommunfullmäktige att nämnden inte kan bedriva verksamhet inom den tilldelade budgetramen.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	Ja Det finns dokument i form av både styrmodell och årshjul som i detalj beskriver den kommunövergripande mål- och budgetprocessen. Därtill finns kommunens strategiska inriktningsdokument som beskriver strukturen för de politiskt strategiska prioriteringarna samt kommunplanen med budget som bland annat visar den politiska viljeinriktningen för de kommunala verksamheterna.	
2. Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?	Delvis Det finns i nämndplanen angivet hur uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske. I övrigt finns det inga skriftliga riktlinjer och/eller policys som berör socialnämndens ekonomistyrning. I granskningen har det framkommit att det på nämndnivå inte finns något behov av ytterligare regler som stöd i ekonomistyrningen än de som finns på kommunövergripande nivå. Nämndens budget för 2023 riskerar att inte ge den styrning som budgeten syftar till.	
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)	Nej (<i>både kommunövergripande och inom socialnämnden</i>) Det finns inte några fastställda och dokumenterade fördelningsprinciper, varken på kommunövergripande nivå eller på nämndnivå. Fördelningen av budgetramar för styrelse och nämnder sker med utgångspunkt från föregående års budget med uppräknings för personalkostnader och hyror utifrån ett av fullmäktige fastställt planeringsdirektiv. Granskningen visar att det inom socialnämnden inte finns några fastställda resursfördelningsmodeller som grund för nämndens internbudget.	

<p>4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?</p>	<p>Delvis Det finns ett uttalat ansvar för kommunens ekonomistyrning kopplat till uppföljning av verksamhetens utveckling och kommunens ekonomiska ställning.</p> <p>Det finns inget angivet i reglementen hur uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske till nämnd, till kommunstyrelsen och till fullmäktige. Däremot finns det angivet i nämndplanen för socialnämnden att budgetuppföljning ska ske till socialnämnden.</p> <p>I styrelsens och socialnämndens reglementen finns reglerat styrelsens och nämndernas verksamhetsområden men vi ser att det saknas ett uttalat ansvar för att verksamheten ska bedrivas inom tilldelade budgetramar. Detta ansvar finns däremot angivet i kommunens styrmodell.</p>	
<p>5. Har socialnämnden en god prognossäkerhet?</p>	<p>Ja Vi grundar vår bedömning på den sammanställning av prognos och redovisat resultat som gjorts för socialnämnden de senaste fem åren.</p> <p>Den sammanlagda avvikelser mellan lämnad prognos per augusti och redovisat resultat uppgår till 1%.</p>	
<p>6. Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?</p>	<p>Ja Vi grundar vår bedömning på protokollsgenombgång samt efterföljande intervjuer med nämndens politiska ledning.</p> <p>Det kan konstateras att rapportering under granskad period (2022-11-01 till 2023-10-31) har skett vid nio av elva nämndsammanträden. Rapportering vid nio av elva sammanträden bedöms som tillräckligt för att nämnden ska säkerställa löpande kunskap om ekonomiskt läge.</p>	
<p>7. Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?</p>	<p>Nej Utifrån socialnämndens prognostiserade underskott för 2023 om 13,5 mnkr gör vi bedömningen att vidtagna åtgärder inte gett någon samlad positiv effekt. Bedömningen baseras på en jämförelse mot det underskott som socialnämnden redovisade</p>	

för 2022 om 10,2 mnkr. Socialnämndens underskott har försämrats ännu mer under 2023 vilket vi bedömer vara allvarsam.

Det är väsentligt att socialnämnden fortsätter sitt åtgärdsarbete för att skapa en långsiktig struktur för en ekonomi i balans.

8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Delvis

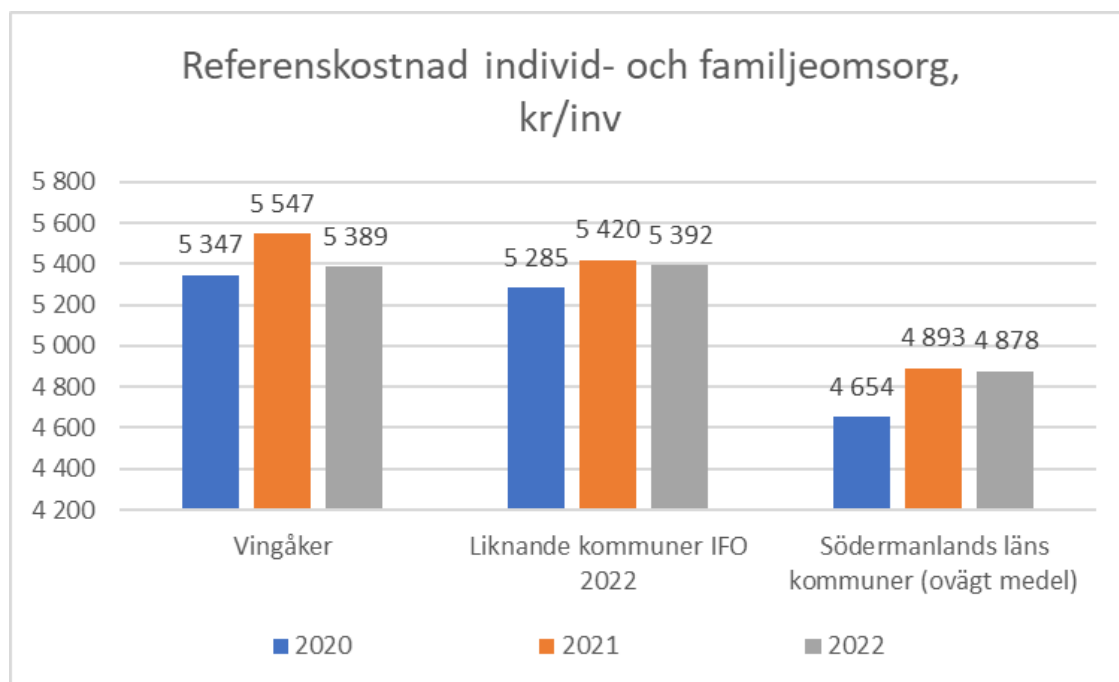
Det finns en systematik i kommunstyrelsens arbete med uppsikt och protokollsgenomgången visar på att styrelsen löpande följer socialnämndens åtgärdsarbete och ekonomiska resultat.



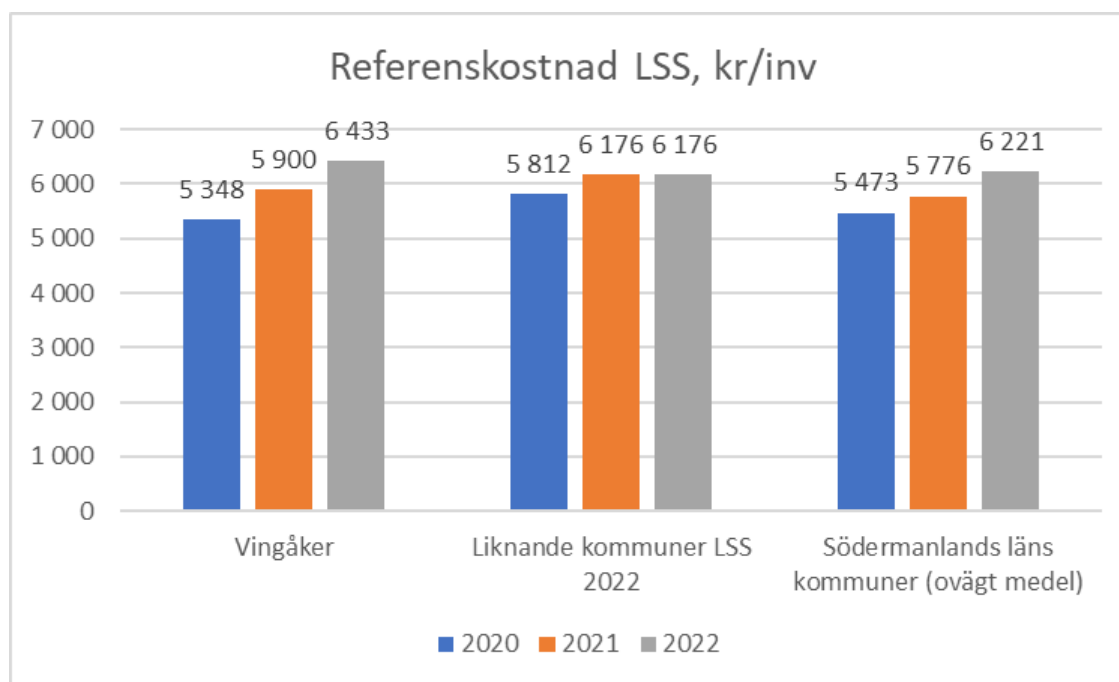
Inom ramen för socialnämndens analys av de senaste 10 årens budgetutfall har bland annat nämnden påtalat att det föreligger en demografisk utmaning fram till år 2037 och att nämndens underskott kommer att fördubblas redan år 2026. Vi har inom ramen för granskningen sett att kommunstyrelsen har uppmanat nämnden att använda analysen i sitt fortsatta arbete att nå en ekonomi i balans. Däremot har kommunstyrelsen inte lyft frågan kring socialnämndens budgettram vidare till fullmäktige.

Bilaga 1

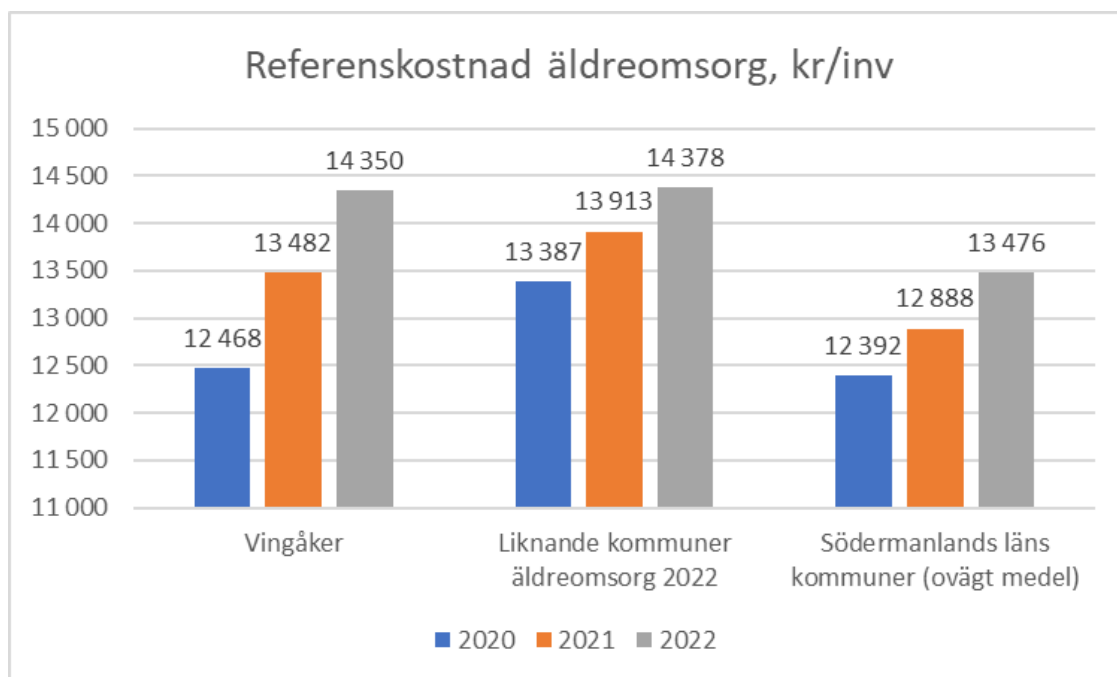
En övergripande jämförelse med hjälp av offentlig statistik från Kolada av individ- och familjeomsorg, LSS samt äldreomsorg



Vingåkers kommuns referenskostnad per invånare är högre än länets kommuner och i nivå med referensgruppen liknande kommuner.



Vingåkers referenskostnad per invånare är högre än både länets kommuner och referensgruppen liknande kommuner år 2022.



Vingåkers kostnad har ökat under jämförelseperioden, vilket följer trenden för både länet och liknande kommuner. Kommunens referenskostnad är högre än länets kommuner och i nivå med referensgruppen liknande kommuner.

2023-12-06

Petra Ribba

Uppdragsledare

Cecilia Axelsson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vingåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 21 februari 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.