



Granskning av budgetprocess och ekonomistyrning på socialnämnden

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Sammanfattning	3
2. Inledning.....	5
3. Syfte.....	5
4. Revisionskriterier	5
5. Ansvarig nämnd	6
6. Metod	6
7. Projektorganisation	6
8. Resultat	6
Ramar för budgetprocess och ekonomistyrning.....	6
Socialnämndens organisation	7
Socialnämndens internbudgetprocess.....	8
Socialnämndens uppföljning av ekonomin	11
Avvikelser	13
Strategi för en ekonomi i balans	16
9. Slutsatser	18



1. Sammanfattning

Under 2017 uppvisade socialnämnden ett underskott gentemot budget. Underskottet reducerades genom ett tillskott från kommunfullmäktige under året på 23,5 mnkr. Resultaten för de olika verksamheterna inom socialförvaltningen varierar betydande jämfört med budget, och har så gjort under de senaste fem åren.

De förtroendevalda revisorerna i grupp 2 har i sin revisionsplan för 2018 beslutat att göra en granskning av socialnämndens budgetprocess och ekonomistyrning.

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämndens budgetprocess och ekonomistyrning är ändamålsenlig.

Revisionsfrågor att besvara är

- Finns en övergripande tydlighet i budgetprocessen?
- Är de som ska förverkliga budgeten delaktiga i budgetprocessen?
- Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?
- Analyseras och hanteras avvikelser?
- Finns det en tydlig strategi för att klara en ekonomi i balans?

Granskningen har sammanfattningsvis visat att det finns brister i hur budgetprocessen och ekonomistyrningen på socialnämnden har fungerat. Vi ser dock att det pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra ekonomiprocesserna. Vår bedömning är att det är av stor vikt att detta utvecklingsarbete fortsätter i riktning mot en tydlig och ändamålsenlig budget- och uppföljningsprocess.

Budgetprocessen på socialnämnden har under de senaste åren inte varit tydlig för alla berörda i organisationen. Det har funnits brister i kommunikationen som har inneburit otydligheter avseende vilken internbudget som varit den gällande. I samband med att arbetet med internbudget 2019 inleddes i år har dock processen utvecklats. En genomgång av budgeterade kostnader och intäkter har gjorts på två verksamhetsområden och inletts på det tredje för att säkra att budgetarna är rimliga för samtliga budgetansvariga.

Som budgetprocessen fungerat de senaste åren har de budgetansvariga ofta stått utanför arbetet med budgeten. Cheferna längst ut i organisationen som till stora delar ska förverkliga budgeten har inte varit delaktiga i budgetprocessen. I arbetet med internbudget 2019 har arbetssättet förändrats. I denna process har alla chefer varit delaktiga i att diskutera fram budgetförslag för sina respektive ansvarsområden. Samtidigt har stödet från den centrala ekonomienheten ut till de olika verksamhetsområdena ökat.

Uppföljnings- och prognosprocessen har till stora delar skett på en mer övergripande verksamhetsnivå. Det har varit oklart för en del budgetansvariga om de haft en budget som varit rimlig för dess ansvar, eftersom det förekommit ansvar där de fasta kostnaderna överstigit budgetramen. När verksamheten vet att det inte är möjligt att hålla sig inom budgeten medför det en stor risk för att budgeten förlorar sin funktion som styrmedel. Vår bedömning är att uppföljningen ur ett ekonomistyrningsperspektiv inte fungerat på



ett ändamålsenligt sätt. Under 2018 har ett arbete inletts med målet att alla budgetansvariga ned på sektionsnivå ska ha en budget. De budgetansvariga har utbildats i beslutsstödet och de ska ha en löpande kontakt med verksamhetsområdets ekonom.

Eftersom uppföljningen har gjorts på en så övergripande nivå som verksamhetsnivå, utan vidare detaljer på lägsta nivåerna och jämförelser med budgetar på dessa nivåer, har det ibland varit svårt att identifiera vad budgetavvikelse som uppstått faktiskt består av. Det har därmed ibland även varit svårt att hantera avvikelse. Under flera år har oftast negativa budgetavvikelse hänvisats till externa placeringar. Nämnden har arbetat på olika sätt, med varierande framgång, för att minska antalet externa placeringar. Vår granskning visar dock att det finns större underskott även inom andra kostnadslag som personal och lokalkostnader, vilka inte har kommenterats i lika stor omfattning.

Budget och uppföljningar av denna är viktiga för nämnden. Under 2018 har månadsrapporterna utökats med mer detaljerad ekonomisk uppföljning och de finns högre upp på föredragningslistan än tidigare. Nämndens arbete, prioriteringar och beslut för att klara en ekonomi i balans skulle dock kunna stärkas ytterligare.



2. Inledning

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. En budget ska upprättas årligen och den ska upprättas så att intäkter överstiger kostnader. Budgetprocessen är central i kommunens styrning och resursfördelning till sina verksamheter. En budgetprocess och budgetföljsamhet som fungerar väl stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning.

Under 2017 uppvisade socialnämnden ett underskott gentemot budget. Underskottet reducerades genom ett tillskott från kommunfullmäktige under året på 23,5 mnkr. Resultaten för de olika verksamheterna inom socialförvaltningen varierar betydande jämfört med budget, och har så gjort under de senaste fem åren.

De förtroendevalda revisorerna i grupp 2 har i sin revisionsplan för 2018 beslutat att göra en granskning av socialnämndens budgetprocess och ekonomistyrning.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämndens budgetprocess och ekonomistyrning är ändamålsenlig.

Revisionsfrågor att besvara är

- Finns en övergripande tydlighet i budgetprocessen?
- Är de som ska förverkliga budgeten delaktiga i budgetprocessen?
- Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?
- Analyseras och hanteras avvikelser?
- Finns det en tydlig strategi för att klara en ekonomi i balans?

4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

Revisionskriterierna för denna granskning är

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag om kommunal redovisning (1997:614)
- Stadens riktlinjer för budget och ekonomistyrning



5. Ansvarig nämnd

Granskningen berör socialnämnden.

6. Metod

Granskningen har innefattat bland annat genomgång och analys av nämndens budget och redovisning för åren 2015-2017 och genomgång av nämndens och ledningsgruppens protokoll för 2016-2017. Intervjuer har hållits med tjänstemän på socialförvaltningen samt med nämndens presidium. Vi har även träffat stadens ekonomidirektör på stadsledningsförvaltningen som där ansvarar för arbetet med stadens budgetprocess.

7. Projektorganisation

Granskningsansvarig är certifierade kommunala revisorn Marie Jakobsson. Projektdeltagare har varit certifierade kommunala revisorn Oskar Schulz och kommunala revisorn Alexandra Lundgren. Granskningen har utförts på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i revisorsgrupp 2.

8. Resultat

Ramar för budgetprocess och ekonomistyrning

Stadens styrning

Inom Helsingborgs stad finns ett koncernledningssystem som omfattar både budget och uppföljning. Det finns årshjul för båda dessa delar som stadens nämnder ska följa. För planering ser det ut som följer:

I februari ska den grundläggande trend- och omvärldsanalys vara klar och stadsledningsförvaltningen skickar ut planeringsanvisningar för mål och ekonomi till stadens nämnder. I april fattar nämnderna beslut om förslag avseende mål och ekonomi för nästkommande år. Därefter hålls dialogmöten mellan stadens centrala ledning och ledande företrädare för respektive nämnd. I juni fattar kommunfullmäktige beslut om nästkommande års budget. Under hösten arbetar därefter nämnderna med sina internbudgetar och förslag till kompletta nämndstyrkort, vilka beslutas i respektive nämnd under december månad. I januari tar sedan kommunfullmäktige beslut om stadens styrkort och nämndstyrkort.

Nämndens internbudget

Nämnderna ska arbeta fram sina internbudgetar under hösten före budgetåret och nämnderna tar beslut om förslag till internbudget i november/december.

Inom staden ska alla chefer ha fullt ledningsansvar, det vill säga vara ansvariga för verksamhet, personal och ekonomi. När det gäller ekonomi ska varje chef:

- Ha kännedom om och följa ekonomiska regler, riktlinjer och anvisningar.
- Planera, följa upp, analysera och agera utifrån verksamhetens ekonomi.
- Ha kännedom om och följa regler för inköp.



Att budgetera innebär att planera, avsätta och använda stadens resurser på bästa sätt. Varje chef har budgetansvar och ska varje år göra en verksamhetsbudget utifrån nämndens internbudget, förvaltningens anvisningar och verksamhetens mål. Här handlar det om att klargöra hur mycket resurser den bugetansvarige har till sitt förfogande, vad de används till och planera hur de fördelas på bästa sätt.

Socialnämndens organisation



Ekonomienheten

Fram till och med 2017 har det inte funnits en renodlad ekonomichef på förvaltningen utan en administrativ chef, där ekonomi var en del av ansvaret. Den administrativa chefen hade i sin tjänst ungefär 25 personer under sig. Bland dessa fanns en centralt placerad ekonom som var den inom förvaltningen som operativt arbetade med budget och uppföljning av ekonomi samt med bokslutsarbete och löpande redovisningsfrågor. Det har funnits fler med ekonomiutbildning på högskolenivå inom avdelningen, men de var anställda som controller/inköpshandläggare (med arbetsuppgifter såsom intern kontroll, momsredovisning och inköpsfrågor), respektive samordnare (arbetade med samordning och återsökning av medel från Migrationsverket).

Under en tid fördes diskussioner på förvaltningsledningsnivå om behovet av en renodlad ekonomichef och i början av 2017 anställdes en ekonomichef och den administrativa chefen övergick till att fokusera på sina övriga områden och bli kvalitets- och utvecklingschef. I denna roll finns delar som tangerar ekonomichefens ansvar inom ramen för tertialrapporteringen och diskussioner om verksamhetsstyrning.



Inledningsvis har ekonomichefen arbetat med att bygga upp ekonomienheten. De tre som hade ekonomiutbildning på högskolenivå fick ändrade tjänster till att bli ekonomer. De har fått ett särskilt riktat ansvar mot vars ett verksamhetsområde och fungerar nu som stöd för verksamhetschefer, enhetschefer och sektionschefer inom respektive område Barn, unga och familj, Vuxen och Gemensamma resurser. En av ekonomerna har fått redovisningsansvaret, en annan har fått ansvar att hålla ihop helheten kring internbudgetarbetet och den tredje ekonomen har fortsatt ansvar för inköps- och upphandlingsfrågor. Förutom ekonomichef och ekonomer består ekonomienheten även av fyra ekonomiassistenter, varav en är ekonomihandläggare och har ett samordningsansvar för de tre övriga ekonomiassistenterna. Ekonomichefen bedömer att bemanningen på ekonomienheten är tillräcklig i dagsläget.

Ekonomichefen har sedan hon började sin tjänst märkt ett mycket stort behov av stöd inom ekonomiområdet från verksamheterna. Hon har ibland kunnat sakna en förståelse för att genomförandet av olika förändringar och införande av strukturerade ekonomiprocesser tar tid. Andra tjänstemän vi talat med vittnar om att ekonomichefen och hennes arbete varit väldigt viktigt för förvaltningen. De upplever att både personer och processer på ekonomifunktionen nu är ett stort stöd som de kunde sakna tidigare.

Vid våra intervjuer framkommer från flera intervjuade att de ibland upplever ett problem med gränsdragningen mellan vad som ingår i uppdraget som ekonomichef och vad som ingår i kvalitets- och utvecklingschefens uppdrag. Det kan exempelvis avse vem som är med vid vissa forum när nämndens ekonomi behandlas, eller vem som skickar ut skrivelser i organisationen. Resultatet blir då att det skapar en otydlighet ute i verksamheterna.

Socialnämndens internbudgetprocess

Avsnittet avser att besvara revisionsfrågorna 1 och 2

Historiskt för 2015-2018

Enligt tjänstemän på förvaltningen har det varit en stram uppräknig de senaste åren, vilket inneburit fokus på besparingar. Förvaltningen har under ett antal år använt sig av en budgetmall i Excel som bygger på en detaljerad budget ner på medarbetarnivå. I denna mall fylls verkligheten i, vilket leder till att de får en siffra på vad allt kostat om verksamheten inte gjort någon besparing alls.

Under våren i samband med att förslag till mål och ekonomi tagits fram har arbetet med internbudgeten inletts. Planeringsförutsättningarna har granskats och möjliga åtgärder inför det kommande året har tagits fram. Utmaningar som nämnden står inför och förslag har tagits upp vid möten med såväl ekonomidirektören som vid dialogmöten med majoriteten och oppositionen.

I juni har kommunfullmäktige beslutat om ramarna och efter dessa förutsättningar har internbudgetarbetet fortsatt i augusti. En centralt placerad ekonom har då suttit med varje budgetansvarig på enhetschefsnivå för att gå igenom detaljer; allt från löner, antal medarbetare, framtidssyn och vad man tror kan förändras. Detta har resulterat i att



respektive enhetschef lagt fram en äskandebudget för vad det skulle kostat om de fått fria tyglar att utföra sitt uppdrag utifrån identifierat behov.

Dessa identifierade behov har presenterats för den centralt placerade ekonomen. Därefter har den centralt placerade ekonomen tillsammans med den administrativa chefen haft motsvarande samtal med respektive verksamhetschef. Allt har dokumenterats detaljerat i Excel.

Med dessa Excelsammansställningar från enhetscheferna har ledningsgruppen åkt iväg på ett internat i augusti/september. Den centralt placerade ekonomen har inte varit med vid detta tillfälle utan den administrativa chefen har varit föredragande. Målet vid tvådagarsmötet har varit att få ner önskningarna till den budgetram som socialnämnden blivit tilldelade från kommunfullmäktige. Det har förekommit att önskningarna har överstigit budgetramen med över 20 mnkr. Tillvägagångssättet har varit att en bruttolista utifrån risk och väsentlighet har upprättats och varit det som fått styra prioriteringarna.

Efter internatet har verksamhetscheferna tagit med sig resultatet för att förmedla och förankra den till sina respektive enheter och för att stämma av om det är rimligt.

Det har inte funnits några skriftliga rutiner på socialförvaltningen över hur ekonomiprocesserna avseende internbudget och uppföljning ska utföras, utan stadens övergripande planering har följts.

Vid våra intervjuer har uppfattningen varit att förr om åren har budget på verksamhetsområdena varit densamma som året innan med en viss uppräknings. En viss omfördelning har gjorts under senare år, främst till förmån för verksamhetsområde Vuxen samt Barn, unga och familj.

I februari 2015 beslutade socialnämnden att ianspråka medel ur tidigare års överskott för att bland annat satsa på en tydligare ledningsorganisation där samtliga förvaltningens chefer skulle bli "hela chefer", vilket innebär att de har verksamhetsansvar, personalansvar och budgetansvar.

Det har funnits budget på sektionsnivå, men cheferna på denna nivå har inte ägt frågan och ofta inte haft full förståelse för den ekonomiska styrningen. Det har exempelvis förekommit att sektionscheferna inte haft täckning för fasta kostnader, vilket har inneburit att det varit svårt att följa upp budgeten.

Vid våra intervjuer har det framkommit att det har funnits brister i kommunikationen avseende budgetprocessen. Kommunikationen och förankringen från centralt håll ut i verksamheten, om hur den slutliga internbudgeten blev efter prioriteringen som ledningsgruppen gjorde, har upplevts som bristfällig. Vid intervjuer har det framkommit att en del enhetschefer har uppfattat den budget som de arbetade fram tillsammans med den centralt placerade ekonomen som den definitiva, vilket innebär att beslutsprocessen inte varit tillräckligt tydlig.

Det har även framkommit att efter internatet har inte verksamhetscheferna framfört någon åsikt om att budgeten skulle vara orealistisk. Inte någon i organisationen har flaggat för att de inte kan utföra sitt uppdrag inom den tilldelade internbudgeten innan det nya året gått igång.



Förändrat arbete med budget 2019

Inför arbetet med budget 2019 har ekonomichefen inlett ett förändringsarbete när det gäller socialnämndens budgetprocess. Under våren har ekonomienheten arbetat med verksamhetsområdena Barn, unga och familj samt Vuxen. Efter sommaren har arbetet inletts med att gå igenom verksamhetsområde Gemensamma resurser.

Arbetet har skett i samverkan mellan ekonomienheten och verksamhetsområdet. Från och med i år har budgeten gjorts på sektionsnivå. Det hålls sektionsbudgetmöten där sektionschef, enhetschef, verksamhetschef och den ekonom som är specifikt knuten till verksamhetsområdet deltar. De har arbetat igenom budgeten och brutit ned den på alla poster för att se om budgeten som finns är rätt och faktiskt motsvarar de kostnader som finns. Arbetet har gjort att sektionschefen fått en bättre förståelse för ekonomi än tidigare. Ekonomerna har även under det senaste året lagt stora resurser på utbildning av förvaltningens alla chefer i beslutsstödet och i andra ekonomirelaterade frågor för att öka den ekonomiska förståelsen i chefsledet.

Inom ramen för ovanstående genomgång av budgetarbetet har vissa budgetar lyfts till verksamhetschefen. För barn, unga och familj har exempelvis budgeten för alla placeringskostnader inom verksamhetsområdet lyfts upp.

Det finns en dokumenterad tidsplan och ett årshjul för internbudgetarbetet har tagits fram. I början av oktober ska internbudgeten först beslutas i ledningsgruppen och därefter i nämnden vid deras sammanträde i november. Internbudgeten kommer framöver att läggas in i Agresso på en mer detaljerad nivå än vad som skett hittills. Målet som ekonomienheten arbetar mot är att varje budgetansvarig chef ska lägga in sin egen detaljbudget i Agresso.

Bedömning

På det sätt som arbetet med budgeten bedrivits tidigare bedömer vi inte att budgetprocessen på Socialnämnden varit tydlig. Det har funnits brister i kommunikationen som inneburit att det funnits otydligheter ute i organisationen över vilken budget de olika enheterna skulle förhålla sig till. Även flertalet av de vi träffat bekräftar att budgetarbetet varit rörigt och svårt att följa. Vi ser att alla chefer inom förvaltningen i praktiken inte fungerat som hela chefer eftersom cheferna längst ut i organisationen, sektionscheferna, endast i enstaka fall varit delaktiga vid diskussionerna om internbudgeten.

Budgetprocessen börjar dock bli tydligare när nu tjänstemännen beskriver hur arbetet med 2019 års budget har sett ut. I det nya arbetssättet är de som ska förverkliga budgeten, enhetschefer och sektionschefer med och deltar i budgetprocessen. Alla chefer inom förvaltningen tar då ansvar för sin ekonomi vilket är en förutsättning för att budgeten ska fungera som ett styrmedel.

Vi anser det är positivt att det pågår ett arbete med att gå igenom och identifiera så att verksamheterna inom socialnämnden har budgetar som är väl förankrade och därmed möjliga att följa upp och styra mot. Vi bedömer det vara av stor vikt att detta arbete fortsätter och utvecklas för en tydlig budgetprocess inom nämnden.



Socialnämndens uppföljning av ekonomin

Avsnittet avser besvara revisionsfrågorna 3 och 4.

En god budgetuppföljning är viktig för att ledningen ska kunna sätta in korrigerande åtgärder om budgeten inte efterföljs. Den är en viktig del av den ekonomiska styrningen och om budgetuppföljningen är bristfällig förlorar budgeten mycket av sitt värde.

Resultat för verksamheterna på socialnämnden 2012-2017 (tkr)						
	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Ledning och administration	24 090*	2 848	130	510	6 705	3 031
Gemensamma resurser	6 712	5 328	1 015	3 406	7 511	4 649
Ensamkommande	2 291	28 288	-	-	-	-
Barn, unga & familj	-4 927	11 787	3 827	673	14 712	1 956
Vuxen	-33 372	-26 655	-5 766	-11 315	-10 576	-3 309
Nämnden Totalt	-5 206	21 596	206	-6 726	18 352	6 327

* under hösten 2017 fick Socialnämnden extra medel tilldelade för att täcka omställningskostnader inom område ensamkommande. Dessa 23,5 mnkr placerades i redovisningen under Ledning och administration.

Nämnds nivå

Sedan flera år rapporteras månadsrapporter till nämnden. Efter en genomgång av dessa för 2016-2018 kan vi se att under 2016-2017 innehåller de utförliga uppföljningar med diagram av antalet klienter och antal placeringar för olika kategorier av nämndens klienter. Även sjukfrånvaro och personalomsättning har beskrivits utförligt i grafer och förklarande text. Detta är alla områden som påverkar nämndens ekonomi. Vi kan dock konstatera att nämndens resultat och förmodade orsaker till detta, årets prognos och jämförelse med budget enbart nämns i någon eller några meningar i början av månadsrapporten. Ledningen uppger att i samband med varje tertial har nämnden fått en muntlig dragning med stöd av bildspel om nämndens ekonomi.

Månadsrapporterna från och med den som avser mars 2018 har en utförligare ekonomisk redovisning. Dels finns en uppställning i tabellform där utfall jämförs med budget. Dels finns ett avsnitt för varje verksamhetsområde där eventuella avvikelser jämfört med budget beskrivs. Enligt våra intervjuer är det tjänstemännen på förvaltningen som själva ansåg att den ekonomiska uppföljningen behövde tydliggöras för nämnden.

Ledningsgruppsnivå

Förvaltningsledningsgruppen, FLG, har under 2017-2018 vanligtvis haft möten varje vecka. Mötena är dokumenterade med minnesanteckningar. Under första halvåret 2017 finns ekonomi med som en särskild punkt vid ett tillfälle. Under hösten 2017 och under våren 2018 finns ekonomi med som egen punkt vid de flesta möten. Under våren 2018 finns det en mer utförlig beskrivning av vad som diskuterats och beslutats. Det har i våra



intervjuer med tjänstemän framkommit en önskan om att ekonomin ges större utrymme på denna nivå, även då nämnden inte befinner sig i ett akut ekonomiskt läge.

Övergripande chefsnivå

Varje månad hålls numera erfarenhetsträffar för alla chefer. Här deltar HR-konsulter, ekonomer, ekonomihandläggare och jurist. Vid behov deltar även HR-chef och ekonomichef. Vid dessa tillfällen diskuteras mer praktiska frågor inom ovanstående områden.

En gång per månad hålls även ledarforum som avhandlar mer strategiska frågor. Här deltar alla chefer inklusive förvaltningschefen. Ekonomi har under detta år varit en stående punkt på dessa möten. På ledarforum diskuteras det som sedan lämnas till nämnden.

Verksamhetsområdesnivå

Historiskt har uppföljningen vid tertialerna skett genom att centralt placerad ekonom presenterar siffrorna för respektive verksamhetsområde. Verksamhetschefen har sedan fått skriva en förklaring varför resultatet ser ut som det gör.

Sedan i vintras hålls prognosmöten varje månad. Vid dessa deltar HR-chef, ekonomichef, verksamhetsområdets ekonom, verksamhetsområdets HR-konsult samt verksamhetschef. Verksamhetschefen är sedan fri att ta med sig vilka medarbetare den önskar. Vid varje möte ska verksamheten ha med sig en prognos. Mötena hålls tillsammans med HR eftersom HR och ekonomi hänger ihop och för att personalkostnaderna är en stor del av de totala kostnaderna.

Enhetsnivå

Fram till och med 2016 hade den centralt placerade ekonomen uppföljningsmöte varje månad med alla budgetansvariga, vilket kunde innebära 15-20 träffar per månad. Antalet möten minskade sedan under 2017 då det kom ett krav att cheferna själva skulle ha koll på ekonomin i beslutsstödet.

Sedan den nya ekonomienheten byggts upp har ekonomen löpande kontakt med enhetscheferna inom sitt verksamhetsområde.

Sektionsnivå

Sedan den nya ekonomienheten byggts upp har ekonomen löpande kontakt med sektionscheferna inom sitt verksamhetsområde.



Avvikelser

Vid avstämning mellan budget och utfall för 2015, 2016 och 2017 avseende verksamhetsområdena barn, unga och familj samt vuxen framgår följande avvikelser (tkr);

Avvikelser Barn/unga/familj				Avvikelser Vuxen			
	2017	2016	2015		2017	2016	2015
Budgetkontogrupp				Budgetkontogrupp			
Kommunbidrag	-300	-1	1 243	Kommunbidrag	0	2 001	12 616
Statsbidrag	-2 966	4 401	38 915	Statsbidrag	4 542	290	819
Hysesintäkter	61	-262	205	Hysesintäkter	1 417	2 086	1 241
Taxor, avgifter och övriga intäkter	519	688	2 298	Taxor, avgifter och övriga intäkter	2 246	3 713	2 608
Klientkostnader	41 335	55 567	-24 698	Klientkostnader	-26 269	-8 004	-15 472
Övrigt köpt verksamhet	-43 542	-42 137	-4 930	Övrigt köpt vård	-358	-15	-292
Personalkostnader	2 417	-224	-2 105	Övrigt köpt verksamhet	1 496	940	7 016
Lokalkostnader	-181	663	-1 557	Personalkostnader	-8 124	-12 936	-5 588
Övriga kostnader	-2 507	-6 970	-5 208	Lokalkostnader	-4 359	-6 855	-4 069
Kapitalkostnader	238	61	-304	Övriga kostnader	-3 757	-7 689	-4 109
				Kapitalkostnader	-205	-185	-535

Sämrre än budget (-). Bättre än budget (+). Klientkostnader = externa placeringar

Verksamhetsområdet barn, unga och familj

2015

Verksamhetsområdet visade ett överskott på 3,8 mnkr för året. I socialnämndens rapport för mål och ekonomi 2015 förklarades att resultatet i stort berodde på att avtalad ersättning från Migrationsverket betalats ut men att andelen barn ännu inte uppgick till den avtalade volymen.

I tabellen ovan ses att det även finns avvikelser på poster som exempelvis klientkostnad och övriga kostnader.

2016

Verksamhetsområdet visade ett överskott på 11,8 mnkr för året. I socialnämndens rapport för mål och ekonomi 2016 framgick att resultatet berodde på att kostnaderna för personal och klienter var lägre än budgeterat. Detta eftersom socialförvaltningen hade arbetat med att kostnadseffektivisera lösningarna för externa placeringar samt att det på verksamhetsområdet fanns vakanta platser.

I tabellen ovan finns även avvikelser på poster som exempelvis övrigt köpt verksamhet.

2017

Verksamhetsområdet visade ett underskott på 4,9 mnkr för året. I socialnämndens rapport för mål och ekonomi 2017 förklarade socialförvaltningen att resultatet till stor del berodde på högre kostnad för externa placeringar. Socialnämnden skriver att placeringarna var färre än förra året men dygnskostnaden högre. Underskottet förklarades även bero på högre tolkkostnader, skolskjuts och arvode vid familjehemsplaceringar.

I tabellen finns exempelvis även avvikelser på posten övrigt köpt verksamhet.



Verksamhetsområde vuxen

2015

Verksamhetsområdet visade ett underskott på 5,8 mnkr för året. I socialnämndens rapport för mål och ekonomi framgick att resultatet främst berodde på att kostnaden för externa placeringar översteg budget. Socialförvaltningen beskrev även att det pågick ett arbete med att systematiskt genomlysade de externt placerade för att hitta mer kostnadseffektiva lösningar.

I tabellen ovan ses att det även finns avvikelser på poster som personal, lokal och övrigt.

2016

Verksamhetsområdet visade ett underskott på 26,7 mnkr för året. I socialnämndens rapport för mål och ekonomi förklarade socialförvaltningen att resultatet till stor del berodde på externa placeringar samt att de nya träningslägenheterna i Ödåkra och Elineberg inte hade bidragit till minskning av externa placeringar som planerat.

I tabellen ovan finns bland annat avvikelser på posterna personal, lokal och övrigt också.

2017

Verksamhetsområdet visade ett underskott på 33,4 mnkr för året. I socialnämndens rapport för mål och ekonomi förklarade socialförvaltningen att resultatet i huvudsak berodde på externa placeringar där det fanns en ökning av LVM-placeringar och skyddsplaceringar. Därtill skrev socialförvaltningen att boendedelarna också stod för en del av underskottet.

I tabellen ovan ses även avvikelser på posterna personal, lokal och övrigt.

Sammanfattning avvikelser

Avseende verksamhetsområdet vuxen är den generella bilden att resultatet 2015, 2016 och 2017 har berott på externa placeringar. Vid jämförelse mellan budget och utfall dessa år syns att det även finns avvikelser på andra poster. Enligt våra samtal framgår också att det på sektionsnivå inte alltid har funnits täckning för personal- och lokalkostnader. I vissa fall har då medel i placeringsbudgeten använts till fasta kostnader inom dessa områden vilket i våra intervjuer framgår som ett skäl till att placeringsbudgeten har överskridits. Ett annat skäl som anges är att för att undvika placeringar eller att klara av att hämta hem placerade, har det krävts mer personal för att klara av dessa hemmaplanslösningar.

I våra samtal framgår även att vid avvikelser mellan budget och utfall har verksamhetschefer fått i uppgift av ekonomienheten att kommentera avvikelser till socialnämndens tertialrapporter för mål och ekonomi. Det framgår också i intervjuerna att det ofta har saknats en kvalitetssäkring mellan siffrorna från ekonomienheten och verksamhetschefernas kommentarer.

I socialnämndens tertialrapporter för mål och ekonomi framgår verksamhetsområdenas förklaringar till de resultat som uppstår inom socialförvaltningen. Dock syns det vid en avstämning mellan budget och utfall att det även finns avvikelser på andra poster än de som förklaras i tertialrapporterna. Exempelvis visar kostnaderna i bokslut 2017 för verksamhetsområdet vuxen att posterna personal, lokal och övrigt gemensamt uppgår till



ca 16 mnkr över budgeterad kostnad. Vi ser att även intäkterna överstiger budget, dock saknas en förklaring mellan budget och utfall även här. I mål och ekonomi för samma år förklaras resultatet i stort bero på de externa placeringarna.

Externa placeringar

Sociala insatser utifrån Socialtjänstlagen ges genom stöd och hjälp till klienter i form av placeringar. Det finns både hemmaplansplaceringar och uppköpta externa placeringar. Externa placeringar kan exempelvis vara institutionsplaceringar och familjehemsplaceringar för barn och unga samt för vuxna med missbruk eller psykisk ohälsa.

På Socialnämnden har arbetet med att minska de externa placeringarna varit en prioriterat del under en längre tid. De externa placeringarna har lyfts som en stor bidragande orsak till svårigheterna att hålla nämndens budget, framförallt för verksamhetsområdet Vuxen. Socialnämnden följer varje månad placeringsläget samt budget och utfall för de externa placeringarna.

En rad åtgärds- och handlingsplaner för att minska de externa placeringarna har tagits fram under de senaste åren med blandade resultat.

Våra samtal med tjänstemän från socialförvaltningen och socialnämndens presidium visar att det finns ett tydligt fokus inom organisationen med att skapa fler hemmaplanslösningar. Som prioriterat område i socialförvaltningens verksamhetsplan för 2018-2020 lyfts kostnaderna för externa placeringar som avgörande för att hålla budget eller inte. Därför ska socialförvaltningen fortsätta sitt arbete för att ta fram ett strukturerat helhetsgrepp om placeringskostnaderna, dels genom metodutveckling men även genom att se över vilka hemmaplanslösningar som saknas.

Vid en jämförelse i kommundatabasen Kolada kan vi konstatera att Helsingborg ligger lägre än jämförbara kommuner när det gäller antalet externa placeringar och kostnaderna för dessa.

Då det är en kostnad som är svår att förutse och ibland svår att påverka pågår diskussioner mellan socialförvaltningen och stadsledningsförvaltningen om hur kostnaderna avseende LVU- och LVM-placeringar ska hanteras i budgetsammanhang.

Bedömning

Uppföljningar gentemot budget har historiskt skett på en mer övergripande verksamhetsområdesnivå utan att vara kopplade till hur det har sett ut på varje budgetansvarigs område. Uppföljningen har i stor utsträckning utförts så att det ekonomiska resultatet i siffror har tagits fram centralt, kommunicerats till verksamhetscheferna som sedan har fått kommentera vad resultatet eller prognosen beror på. Svaret har då ofta blivit de externa placeringarna, även då redovisningen visar att andra kostnadslag också bidragit till avvikelser på flera miljoner. Vår bedömning är att uppföljningen ur ett ekonomistyrningsperspektiv inte fungerat på ett ändamålsenligt sätt.

Det har visat sig att på en del budgetnivåer har det ibland inte funnits täckning för budgetansvarigs fasta kostnader i budgeten. När verksamheten vet att det inte är möjligt



att hålla sig inom budgeten, medför det en stor risk för att budgeten förlorar sin funktion som styrmedel.

Vid avvikelser mellan budget och utfall har dessa vanligtvis analyserats på verksamhetsområdesnivå eller enhetsnivå. Om inte analysen sker längre ned i verksamheten där kostnaderna faktiskt uppstår, kan det innebära att det blir svårare för verksamheten att hantera avvikelserna och sätta in åtgärder i tid för att nå en följsamhet till budgeten.

Vid arbetet med 2019 års internbudget har dock en grundlig genomgång av budgeten gjorts över vilka kostnader och intäkter som faktiskt finns på varje budgetansvarigs nivå. Detta bedömer vi vara bra och nödvändigt med hänsyn tagen till hur resultaten för de olika verksamhetsområdena sett ut under de senaste åren.

Vår bedömning är att det är centralt för nämnden att få kontroll över sina olika kostnader för att uppföljnings- och prognosprocessen ska vara ändamålsenlig och för att de budgetansvariga på olika nivåer ska kunna sätta in korrigerande åtgärder om budgeten inte efterföljs.

Strategi för en ekonomi i balans

Avsnittet avser besvara revisionsfråga 5.

Nämnden har enligt kommunallagen ansvar att bedriva verksamheten inom sitt område i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, i det här avseendet inom den budgetram som fullmäktige fastställt.

Vi har gått igenom nämndens protokoll under 2016-2017. Under denna period har de ärenden som behandlar ekonomin till största delen varit beslut om "Mål och ekonomi" (budget, månadsrapporter, tertialrapporter, tertialbokslut och årsbokslut) samt internbudget. I september 2017 har nämnden beslutat om en höjning av avgifter inom verksamhetsområde Vuxen och i oktober 2017 finns en skrivelse från oppositionen som motsätter sig besparingsåtgärder som socialdirektören tagit fram på grund av nämndens prognosticerade resultat. Det förekommer inte några särskilda beslut om ekonomiska prioriteringar eller besparingar inom nämndens område.

Vid vår intervju med presidiet menar de att de arbetar löpande tillsammans med förvaltningsledningen, istället för att ta besparingsbeslut i nämnden.

Arbetet inom nämnden har de senaste åren haft fokus på akuta områden som arbetsmiljön på förvaltningen och ensamkommande vågen. Ekonomiprocesser har inte varit ett så prioriterat område. Under våren 2018 har dock dagordningen i nämnden ändrats så att punkten Mål och ekonomi kommer före alla beslut i enskilda ärenden som nämnden har att ta ställning till vid sina sammanträden.

Yttranden

I mål och ekonomi 2016 godkände nämnden förslaget till budget utifrån kommunstyrelsens förslag till tilldelning. I sina kommentarer beskrev nämnden hur man satsat på att positionera Helsingborgs socialförvaltning genom långsiktiga satsningar för



att skapa konkurrenskraftiga arbetsvillkor för socialarbetarkåren. Inför 2016 tillfördes socialnämnden den ramutökning som krävdes. Ramen utökades med nästan 10 %.

I mål och ekonomi 2017 godkände nämnden förslaget till budget utifrån kommunstyrelsens förslag till tilldelning. Nämnden anger i sina kommentarer att avseende den demografiska uppräkningsmotsvarar den verksamhetsutökningen som kommer att krävas för att behålla samma kvalitet på verksamheten. När det gäller den procentuella uppräkningsmotsvarar den kommunbidraget med 0,8% anger nämnden att de har en stor utmaning, främst av tre skäl; den långsiktiga satsningen på konkurrenskraftiga arbetsvillkor, en ny upphandling av extern vård som riskerar att innebära ökade priser samt att det krävs en utökning av antalet årsarbetare framförallt på nämndens boenden. Nämnden sammanfattar därefter med att för att de ska kunna erbjuda samma kvalitet som tidigare och för att kunna säkerställa tryggheten för klienter och medarbetare så behöver nämnden ta del av eventuellt extra finansiellt utrymme i staden under 2017.

I mål och ekonomi 2018 godkände nämnden förslaget till budget utifrån kommunstyrelsens förslag till utdelning. Nämnden anger i sina kommentarer att avseende den demografiska uppräkningsmotsvarar den verksamhetsutökningen som kommer att krävas för att behålla samma kvalitet på verksamheten. När det gäller den procentuella uppräkningsmotsvarar den kommunbidraget med 0,8% anger nämnden att det för dem, precis som för övriga delar av staden, inte kommer att täcka de faktiska kostnadsuppräkningsmotsvarar för löner, externt köpt vård, hyror och övriga omkostnader. Nämnden fortsätter med att detta innebär att de därför behöver både effektivisera verksamheten och hitta kostnadsbesparingar, ett arbete som de anger att de redan har inlett och som kommer att nå full effekt 2018.

MBL-förhandlingarna som föregår nämndens beslut om förslag till budget har för åren 2016-2018 slutat i oenighet.

Bedömning

Efter sommaren 2017 prognosticerades ett stort underskott, som sedermera kunde reduceras tack vare extra medel från staden centralt. Under 2017 ser vi inte att nämnden tagit några beslut för att hantera den ekonomiska situationen för socialnämnden. Nämnden har ställts inför flera utmaningar i sin verksamhet, det är dock nämndens ansvar att bedriva sin verksamhet inom den budget som de tilldelats från kommunfullmäktige.

Då resurserna är begränsade och nämnden i budgetskrivningarna menar att det kan bli svårt att behålla samma kvalitet, är det vår bedömning att nämnden bör förvissa sig ännu mer om att de har kontroll över sina ekonomiprocesser. På så sätt är möjligheten större för dem att styra över förvaltningen och bidra till att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt.

Vår bedömning är att nämnden skulle kunna stärka sin strategi för att nå en ekonomi i balans.



9. Slutsatser

Vi besvarar revisionsfrågorna i granskningen enligt nedan:

Finns en övergripande tydlighet i budgetprocessen?

Budgetprocessen på socialnämnden har under de senaste åren inte varit tydlig för alla berörda i organisationen. Det har funnits brister i kommunikationen som har inneburit otydligheter avseende vilken internbudget som varit den gällande. I samband med att arbetet med internbudget 2019 inleddes i år har dock processen utvecklats. En genomgång av budgeterade kostnader och intäkter har gjorts på två verksamhetsområden och inletts på det tredje för att säkra att budgetarna är rimliga för samtliga budgetansvariga.

Är de som ska förverkliga budgeten delaktiga i budgetprocessen?

Som budgetprocessen fungerat de senaste åren har de budgetansvariga ofta stått utanför arbetet med budgeten. Cheferna längst ut i organisationen som till stora delar ska förverkliga budgeten har inte varit delaktiga i budgetprocessen. I arbetet med internbudget 2019 har arbetssättet förändrats. I denna process har alla chefer varit delaktiga i att diskutera fram budgetförslag för sina respektive ansvarsområden. Samtidigt har stödet från den centrala ekonomienheten ut till de olika verksamhetsområdena ökat.

Är uppföljnings- och prognosprocessen ändamålsenlig?

Uppföljnings- och prognosprocessen har till stora delar skett på en mer övergripande verksamhetsnivå. Det har varit oklart för en del budgetansvariga om de haft en budget som varit rimlig för dess ansvar, eftersom det förekommit ansvar där de fasta kostnaderna överstigit budgetramen. När verksamheten vet att det inte är möjligt att hålla sig inom budgeten medför det en stor risk för att budgeten förlorar sin funktion som styrmedel. Vår bedömning är att uppföljningen ur ett ekonomistyrningsperspektiv inte fungerat på ett ändamålsenligt sätt. Under 2018 har ett arbete inletts med målet att alla budgetansvariga ned på sektionsnivå ska ha en budget. De budgetansvariga har utbildats i beslutsstödet och de ska ha en löpande kontakt med verksamhetsområdets ekonom.

Analyseras och hanteras avvikelser?

Eftersom uppföljningen har gjorts på en så övergripande nivå som verksamhetsnivå, utan vidare detaljer på lägsta nivåerna och jämförelser med budgetar på dessa nivåer, har det ibland varit svårt att identifiera vad budgetavvikelsena som uppstått faktiskt bestått av. Det har därmed ibland även varit svårt att hantera avvikelserna. Under flera år har oftast negativa budgetavvikelser hänvisats till externa placeringar. Nämnden har arbetat på olika sätt, med varierande framgång, för att minska antalet externa placeringar. Vår granskning visar dock att det finns större underskott även inom andra kostnadslag som personal och lokalkostnader, vilka inte har kommenterats i lika stor omfattning.



Finns det en tydlig strategi för att klara en ekonomi i balans?

Budget och uppföljningar av denna är viktiga för nämnden. Under 2018 har månadsrapporterna utökats med mer detaljerad ekonomisk uppföljning och de finns högre upp på föredragningslistan än tidigare. Nämndens arbete, prioriteringar och beslut för att klara en ekonomi i balans skulle dock kunna stärkas ytterligare.

Granskningen har sammanfattningsvis visat att det finns brister i hur budgetprocessen och ekonomistyrningen på socialnämnden har fungerat. Vi ser dock att det pågår ett utvecklingsarbete för att förbättra ekonomiprocesserna. Vår bedömning är att det är av stor vikt att detta utvecklingsarbete fortsätter i riktning mot en tydlig och ändamålsenlig budget- och uppföljningsprocess.

Marie Jakobsson
Certifierad kommunal revisor

Alexandra Lundgren
Kommunal revisor

