

Granskning av ekonomistyrningen i budgetprocessen

Nacka kommun



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3	Ansvarig nämnd och avgränsning	3
2.4	Genomförande.....	3
2.5	Revisionskriterier	4
3.	Utgångspunkter som styr granskade nämnders arbete	5
3.1	Fullmäktiges styrprinciper tydliggör nämndernas ansvarsområden.....	5
3.2	Granskade nämnders beslutsmandat skiljer sig något	6
3.3	Ansvar för genomförandet ska ligga på lägsta effektiva nivå.....	7
3.4	Sammanfattande kommentar	8
4.	Volymen är svår att prognosticera och får stor budgetpåverkan	9
4.1	Finansieringsnämnder gör antaganden som påverkar produktionen	10
4.1.1	Kommunala jämförelser tillämpas för att mäta ekonomi i relation till kvalitet.....	11
4.1.2	Skolproduktionen är "lättast" att räkna på	11
4.1.3	Välfärd samhällsservice har den mest komplexa finansieringsmodellen.....	12
4.1.4	Checksystelet fordrar effektivisering i alla verksamheter.	13
4.2	Sammanfattande kommentar	13
5.	Åtgärdsplaner och ekonomiska uppföljning.....	14
5.1	Utförligheten i uppföljningen varierar	14
5.1.1	Kommunstyrelsens produktionsverksamheter	14
5.1.2	Socialnämnden	15
5.2	Åtgärdsplaner är beloppsatta till viss del	16
5.2.1	Socialnämndens åtgärder fokuserar på kvalitet	18
5.3	Sammanfattande kommentar	19
6.	Svar på revisionsfrågor.....	20
7.	Bilaga 1 Källförteckning	22
8.	Bilaga 2 Årscykel mål och budget inkl. bokslut	23
9.	Bilaga 3 Socialnämndens åtgärdslista	24

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun granskat om kommunstyrelsen och socialnämnden har en tillräcklig ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen.

Det är vår sammantagna bedömning av kommunstyrelsen och socialnämnden till viss del har en tillräcklig ekonomistyrning inom budgetprocessen. Vi grundar vår bedömning på att det för granskade nämnder noteras budgetavvikelse för samtliga år i den jämförelse som skett för 2018-2020. För båda framgår inte tydliga aktiviteter i relation till noterade utmaningar i budget och affärsplaner för 2020.

Trots att fullmäktiges styrprincip om delegerat ansvar och befogenheter är särskilt viktig för verksamheternas möjlighet att vara konkurrensneutrala ersätter det inte kommunstyrelsens ansvar i enlighet med kommunallagen. Även om styrelsen inte ansvarar för de antaganden som ligger till grund för produktionsverksamheternas budget har varken kommunstyrelsen eller kommunstyrelsens verksamhetsutskott fattat beslut med anledning av avvikelser under året. Inom ramen för granskningen har vi noterat att kommunstyrelsens delegationsordning inte tydliggör i tillräcklig omfattning vilka beslut som ska fattas av kommunstyrelsen respektive verksamhetsutskottet, varför delegationen kan uppfattas som otydlig.

Av socialnämndens åtgärdsplan framgår inte beloppsatta åtgärder och aktiviteter, trots betydande underskott. Det bedömer vi vara en brist i styrningen. Genom det arbete som pågår med framtagande av verksamhetsmål, gärna nedbrytbara till kostnad per enhet, ser vi dock möjlighet för socialnämnden att uppnå tillräcklig god säkerhet i prognos och styrning. Det är av vikt att nämnden säkerställer en träffsäkerhet i budgeten för att den ska uppfattas som styrande av verksamheten.

Kommunens finansieringsmodell bygger på en kontinuerlig anpassning av kostnader. Produktionsenheterna upplever behov som inte täcks av finansieringen, vilket över tid riskerar att leda till kvalitativa försämringar. Det är av vikt att kommunstyrelsen fortlöpande följer upp produktionsenheternas ekonomi men även måluppfyllelse och verksamhetskvalitet. Ambitioner som är kostnadsdrivande bör då särskilt beaktas.

Dessutom visar kommunens befolkningsprognos på en hög tillväxttakt bland unga och successiv ökning av andelen äldre varför det måste finnas en framförhållning för att möta denna ökning inom det kundvalssystem som tillämpas.

Med ovanstående i beaktning rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggör delegationsordningen med verksamhetsutskottets beslutsmandat och göra ställningstaganden ifråga om uppföljningar och åtgärdsplaner
- ▶ Säkerställa en framförhållning i resurssättningen i en tillväxtkommun bland annat genom goda befolkningsprognoser samt analyser av vilka strukturella och sociala behov en sådan tillväxt medför

Socialnämnden rekommenderas att:

- ▶ Skyndsamt färdigställa det arbete som sker med framtagande av verksamhetsmål i syfte att skapa effektiv styrning

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Budgetprocessen, planering av kommunens verksamhet och ekonomi, är en väsentlig process vars beredning ska ge underlag för beslut om verksamheternas mål, prioriteringar och resurstilldelning. En budgetprocess och budgetföljsamhet som fungerar väl stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning.

Under 2019 noterade revisionen underskott inom socialnämnden och för kommunstyrelsens produktionsverksamhet välfärd samhällsservice. För välfärd skola noterades underskott om 8,9 mkr vid delårsbokslutet 2019, men ett positivt utfall om 0,1 mot budget på helåret.

Mot bakgrund av detta har revisorerna beslutat att genomföra en fördjupad granskning av nämndernas ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden har en tillräcklig ekonomistyrning med fokus på budgetprocessen.

Följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Finns väl underbyggda kalkyler till de pris- och volymantaganden som görs i budget?
- ▶ Är antagandena i budget rimliga i förhållande till utfallet när budgeten läggs?
- ▶ I de fall avvikelser föreligger mellan budget och utfall finns det då en tydlig brygga som visar att budgeten är realistisk (tydligt beloppssatta aktiviteter och åtgärdsplaner)?
- ▶ Får KSVU respektive socialnämnden tydliga underlag till de väsentliga antaganden som görs i samband med beslut om budget och verksamhetsplan? Får KSVU respektive socialnämnden tydliga åtgärdsplaner i de fall budgeten innebär behov av effektiviseringar/besparingar?
- ▶ Följer KSVU respektive socialnämnden kontinuerligt upp utfall mot budget på en tillräcklig nivå för att kunna bedöma orsaker till avvikelser?
- ▶ Fattar KSVU respektive socialnämnden beslut om tydliga och tillräckliga åtgärdsplaner i de fall negativa avvikelser mot budget uppkommer? Om inte tillräckliga planer finns lyfts då detta till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen?

2.3 Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, verksamhetsutskottet samt socialnämnden.

För kommunstyrelsen avgränsas granskningen utifrån ansvaret för den kommunala produktionen. Sex av kommunens elva nämnder ansvarar för kalkyler som ligger till grund för de antaganden som görs för den kommunala produktionen. I granskningen har därför även utbildningsnämnden och äldrenämndens underlag inkluderats då den kommunala produktionens ekonomi är störst inom dessa områden. Detta förhållningssätt beskrivs vidare i kapitel 3.

2.4 Genomförande

Granskningen har genomförts som en intervju- och dokumentstudie. Budgetar, affärsplaner, kalkyler, protokoll och handlingar för socialnämnden, kommunstyrelsen och kommunstyrelsens verksamhetsutskott för åren 2019–2020 har granskats. Granskningen har följt hur process kring antaganden av volymer och kostnader ser ut.

I de fall besparingar krävs för att reducera kostnadsnivån har vi granskat om det i ett tidigt skede beslutas om tydliga och beloppssatta aktivitetsplaner.

Intervjuer har skett med presidier för berörd nämnd samt verksamhetsutskott, ekonomi- och finansdirektör, budgetchef, social- och äldredirektör, produktionsdirektörer för välfärd skola och välfärd samhällsservice, utbildningsdirektör, enhetschef för controllerenheten, controllers för produktionsenheterna samt controller för utbildningsnämnden och socialnämnden.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att sakgranska rapporten för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning är kommunallagens 6 kap. 6 § som fastställer nämndernas ansvar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisionskriterier är även av fullmäktiges fastställda budgetar 2019-2020, samt andra av fullmäktige antagna relevanta riktlinjer vilka återges löpande i rapporten. I granskningen beaktas EY:s kunskap och erfarenheter av budgetprocesser i kommunal verksamhet.

3. Utgångspunkter som styr granskade nämnders arbete

Nacka kommuns styrmodell består av fem olika delar: vision, grundläggande värdering, ambition, övergripande mål och styrprinciper. I reglemente för ekonomistyrningsprinciper, mål- och resultatstyrning och aktuell styrmodell har fullmäktige tydliggjort utgångspunkter för budgetarbetet. Kommunens ledning och styrning sker i tre olika typer av processer; huvudprocesser, styrprocesser och stödprocesser, till vilka vi återkommer i flera avsnitt i rapporten.

3.1 Fullmäktiges styrprinciper tydliggör nämndernas ansvarsområden

I kommunens styrmodell tydliggörs fyra styrprinciper som ska vägleda verksamheten så att målen uppnås och god ekonomisk hushållning säkras.



Figur: Kommunens styrprinciper

Styrprinciperna tydliggör och särskiljer ansvarsfördelningen för finansiering och produktion av tjänster till medborgarna. Kommunens *finansieringsnämnder* ansvarar för finansieringen av verksamheter inom respektive ansvarsområde, vilket framgår av respektive reglemente. Det gäller för sju av kommunens elva nämnder (inkl. kommunstyrelsen).¹

Nämndernas operativa verksamhet är organiserad i produktionsverksamheter. Produktionsverksamhet kan bedrivas i både privat eller kommunal regi. För den kommunala regin ansvarar kommunstyrelsen. Nämnvärt är att kommunstyrelsen har finansieringsansvar inom flera områden, men inte för den kommunala produktionen då kommunala och privata anordnare ska arbeta utifrån samma villkor.

Det är i reglemente för ekonomistyrning som fullmäktige fastställer ansvarsförhållanden mellan finansieringsnämnderna, såsom utbildningsnämnden och socialnämnden med produktionsverksamheterna, men även mellan kommunstyrelsen och den kommunala produktionen.²

¹ Arbets- och företagsnämnden, fritidsnämnden, kulturnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden har ett uttalat finansieringsansvar för kundvalssystem inom sina ansvarsområden. Det har inte kommunstyrelsen, miljö- och stadsbyggnadsnämnden, natur- och trafiknämnden och överförmyndarnämnden.

² VA-verksamhet och renhållning finansieras till självkostnad av respektive avgiftskollektiv. Dessa verksamheter hanteras därför strikt avskilt från övriga delar av ansvarig nämnds verksamhet. Överskott och underskott överförs i sin helhet till nästkommande år.

Skillnaden mellan kommunens produktionsverksamheter och finansieringsnämnder är att eventuella överskott enbart överförs till nästkommande år för produktionsverksamheterna, men inte finansieringsnämnderna. Eventuella underskott överförs för samtliga och ska åtgärdas snarast. Kommunstyrelsen har möjlighet att besluta om ränta på positivt eller negativt kapital för produktionsområden, likaså besluta om avkastning för dess verksamheter.

3.2 Granskade nämnders beslutsmandat skiljer sig något

Kommunstyrelsens ansvar för produktionen av kommunalt finansierade tjänster sker med viss delegation till verksamhetsutskottet. Av delegationsordningen framgår att beslut som inte är av principiell vikt kan tas av verksamhetsutskottet. Utskottet kan dock även ta beslut om strategisk riktning, förändring och eventuell nedläggning av verksamhet. I reglementet framgår att om minst två ledamöter så begär ska ett ärende överlämnas från verksamhetsutskottet till kommunstyrelsen för avgörande.

Av protokollgenomgång framgår att verksamhetsutskottet beslutar om styrkort för verksamheten, men att kommunstyrelsen fattat beslut om affärsplan, budget och årsredovisning för åren 2018-2020. Det är kommunstyrelsen som fattat beslut om avveckling av tre verksamheter under 2019 där verksamhetsutskottet noterat informationen till protokollet och överlämnat ärendet till styrelsen. Månads- och tertialuppföljning noteras enbart till protokollet. Det gäller för såväl verksamhetsutskottet som styrelsen. Vi återkommer till detta i kapitel 5. Vid intervju uppger presidiet att verksamhetsutskottet är "ägare" av den kommunala produktionen men att en del beslut även tas av kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen är huvudman för förskole- och skolverksamhet inom ramen för skollagen och andra författningar på utbildningsområdet. Ansvaret omfattar inte myndighetsutövning med stöd av skollagen och rätt eller tillgång till verksamhet enligt skollagen och andra författningar på utbildningsområdet.

Även utbildningsnämnden är huvudman enligt skollagen för det systematiska kvalitetsarbetet inom verksamheter som produktionen ansvarar för att genomföra. Det är exempelvis utbildningsenheten (utbildningsnämnden som finansieringsnämnd) som beslutar om tilläggsbelopp för elever i behov av särskilt stöd.

Socialnämnden är ansvarig för individ- och familjeomsorg, den kommunala vård och omsorgen som inte avser äldre samt stöd och service till vissa funktionshindrade. Nämnden ansvarar även för ensamkommande barn och unga som har fyllt 18 år och har ett vård och behandlingsbehov utöver boendeinsats eller övriga insatser enligt socialtjänstlagen som syftar till att stödja den unga att förberedas för ett självständigt liv. Nämnden ansvarar också för tillstånd/tillsyn för alkohol, tobak, receptfria läkemedel m.m. Nämnden ansvarar inte för försörjningsstöd.³

Socialnämnden är även finansieringsansvarig nämnd för kundvalssystemen vilket innebär ett ansvar att finansiera, följa upp och utvärdera de verksamheter som kan väljas via kundval. Den sociala omsorgsprocessen ansvarar därför även för beräkningsunderlag till grund för exempelvis den kommunala produktionen inom samhällsservice.

³ Äldrenämnden fullgör kommunens uppgifter inom vård och omsorg för äldre. Arbets- och företagsnämnden ansvarar för försörjningsstödet.

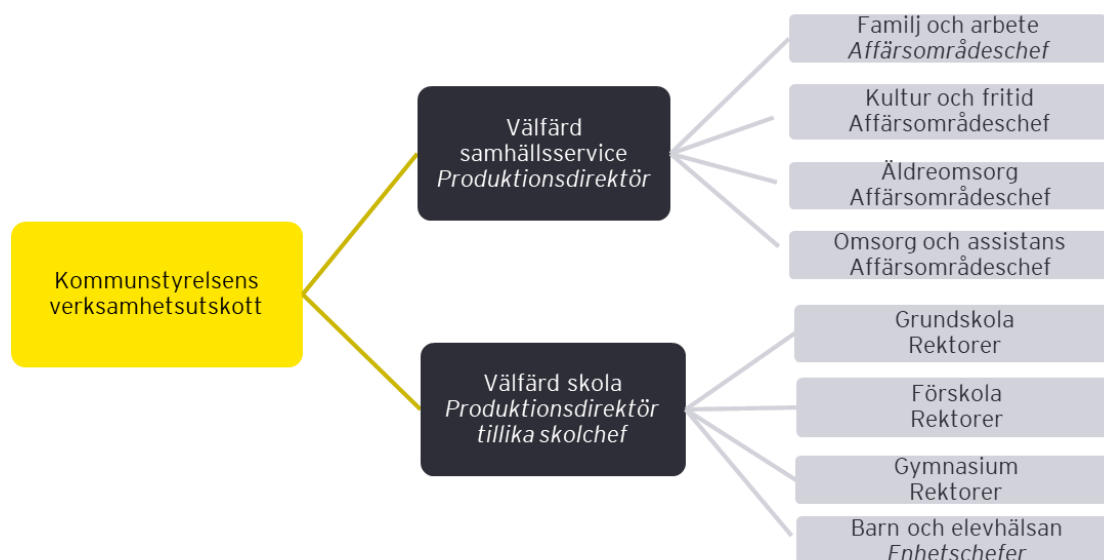
3.3 Ansvar för genomförandet ska ligga på lägsta effektiva nivå

Respektive huvud-, stöd- och styrprocess börjar med en nämnd och de mål som satts upp av fullmäktige och nämnden. I sin budget för 2020 tydliggör fullmäktige att ansvar för genomförande ska placeras på lägsta effektiva nivå. Denna styrprincip om delegerat ansvar och befogenheter beskrivs vara särskilt viktig för verksamheternas möjlighet att vara konkurrensneutrala.

För varje verksamhetsområde och process utses en ansvarig processägare som är direktör. För verksamhet inom den kommunala regin finns det en produktionsdirektör för välfärd skola och en för välfärd samhällsservice. Personalansvar för all kommunalt anställd personal ligger på kommunstyrelsen som också är anställande myndighet.

I reglemente för ekonomistyrning tydliggörs att det i direktörens ansvar ingår att ge stöd och hjälp till enhetschefer för att dessa ska kunna upprätta och följa budget. Respektive rektor/enhetschef har eget ansvar för sin verksamhetsbudget.

I resultatkontrakt som löper över tre år fastställer stadsdirektör direktörernas uppdrag. Det omfattar såväl ett processägarskap som ett övergripande budgetansvar. I organisationskartan nedan presenteras respektive direktörs ansvar utifrån granskningens avgränsning. För kommunstyrelsen avgränsas kartan till ansvaret för den kommunala regin, i verksamheterna välfärd skola och välfärd samhällsservice.



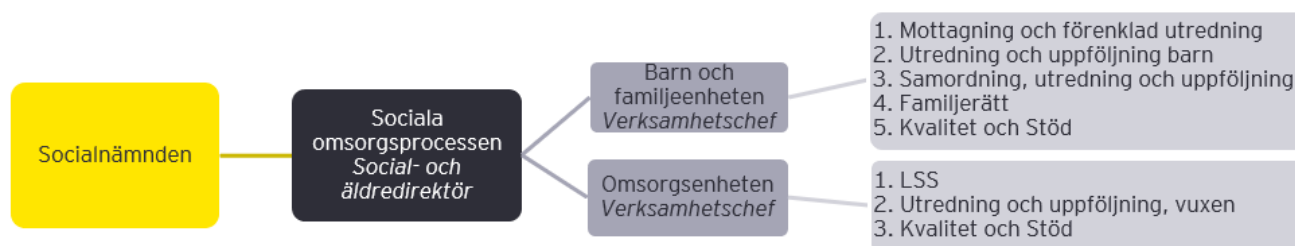
Organisationskarta: EY sammanställning av kommunstyrelsens produktionsverksamhet

Inom välfärd samhällsservice finns det fyra affärsområden med tillhörande affärsområdeschefer. Affärsområdeschefer har ett strategiskt ansvar för mål och budget. Tillsammans täcker de in cirka 40 verksamheter för den kommunala driften av äldreomsorg, kulturverksamhet, arbets- och fritidsverksamhet, socialpsykiatri, individ- och familjeomsorg samt omsorg för personer med funktionsnedsättning.

De fyra affärsområdenas intäktsfinansiering och budgetförutsättningar skiljer sig åt. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.4. Två controllers bistår produktionsdirektör och affärsområdena i planerings- och uppföljningsarbetet.

Inom välfärd skola har produktionsdirektör enhetschefer och rektorer för de kommunala skolorna. Tre controllers arbetar med produktionen. Intäktsfinansieringen bygger på ett checksystem där enheterna får betalt per elev.

Socialnämndens organisationskarta avgränsar istället social- och äldredirektörens uppdrag utifrån nämndens ansvarsområde. Social- och äldredirektören omfattas även av äldrenämndens styrning.



Organisationskarta: EY sammanställning av sociala omsorgsprocessen utifrån socialnämndens ansvarsområde

Till hjälp i budgetberedning och uppföljning har social- och äldredirektör businesscontrollers som är anställda vid en central controllerenhet. En controller arbetar särskilt med socialnämnden (och en annan arbetar särskilt med äldrenämnden). Med anledning av socialnämndens stora ansvarsområde kommer social- och äldredirektör arbeta för att ytterligare en controller bistår i arbetet.

Verksamheter och processer påverkar varandra på flera nivåer. Controllers inom produktionen deltar i flera centrala ekonomiprocesser med de businesscontrollers som är anställda av controllerenheten, men rapporterar till olika chefer. Den organisatoriska uppdelningen grundas i fullmäktiges styrprincip om särskiljande av finansiering och produktion och konkurrensneutralitet gentemot privata aktörer.

3.4 Sammanfattande kommentar

Intäktfinansieringen och utgångspunkter för budgetarbetet skiljer sig nämnvärt för de två granskade nämnderna och valda verksamheter. En förståelse för beskriven skillnad mellan socialnämnden som finansieringsnämnd (och myndighet) samt kommunstyrelsens ansvar för den kommunala produktionen är av särskild vikt för kommande avsnitt i rapporten.

Vi noterar att kommunstyrelsens delegationsordning inte tydliggör vilka beslut som ska fattas av kommunstyrelsen respektive verksamhetsutskottet, varför delegationen kan uppfattas som otydlig. Exempelvis kan eventuell nedläggning av verksamhet kunna anses vara ett beslut av principiell vikt.

Trots att fullmäktiges styrprincip om delegerat ansvar och befogenheter är särskilt viktig för verksamheternas möjlighet att vara konkurrensneutrala ersätter det inte styrelsens ansvar för den politiska styrningen i enlighet med kommunallagen. Vi återkommer till detta senare i rapporten.

4. Volymen är svår att prognosticera och får stor budgetpåverkan

Finansieringsmodellerna skiljer sig mellan granskade nämnder, men för samtliga utgör befolkningsprognosen och föregående års budget utgångspunkt för budgetarbetet.

Ekonomiprocessen ansvarar för framtagande av kommunens befolkningsprognos utifrån den prognos som köps in av konsultbolaget Sweco. Prognosen justeras två gånger om året och utgör grund för de beräkningar som sker gällande pris- och volymökningar inom granskade verksamheter.

Enligt budget 2020 ökade befolkningen i Nacka med cirka 1,8 procent under 2019. Det kan jämföras med 1 procent befolkningsökning i riket.⁴ Kommunen har haft och förväntas fortsatt ha en stabil befolkningstillväxt. För budgetperioden 2020-2022 beräknas befolkningen öka i alla åldersgrupper utom i gruppen skolbarn 10-12 år. Dessa förväntas istället minska med 114 personer. Däremot sker en ökning motsvarande 851 personer i åldern 13-18 år. Barn mellan 0-9 år väntas under samma period öka med 547 personer. Den sistnämnda kategorin påverkar således beräkningsunderlag för både förskola och skola.

Antalet äldre personer i åldersgruppen 65-84 år kommer öka kraftigt medan antalet personer i åldern 85 år och äldre ökar måttligt. Inom välfärd samhällsservice har beläggningen varit relativt god inom särskilda boenden, men en överkapacitet förväntas accelerera på grund av att ett flertal nya boenden bedöms stå färdiga innan den förväntade ökningen av äldre i kommunen. Det innebär en kostnad för verksamheten som får betalt per brukarday.

Av de intervjuade uppger flera att det under flera år noterats variationer i befolkningsprognosen sett till faktiskt utfall. Variationerna i sig behöver inte vara stora för att skapa en stor påverkan på beräkningsunderlaget. Det beskrivs särskilt för utbildningsverksamheten som för 2019 redovisar ett överskott om 46,5 mkr på checkramen. En mer träffsäker prognos hade lämnat utrymme för fördelning av budgetmedel till annan verksamhet.⁵

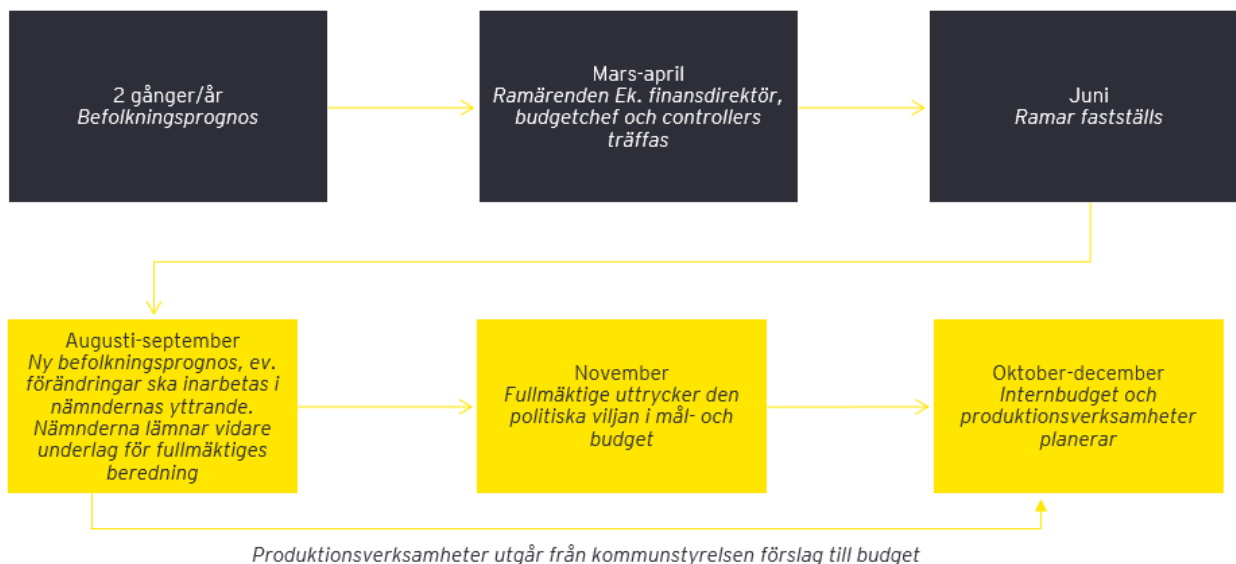
En del i problematiken anges bero på att prognosen till stor del baseras på prognoser över bostadsbyggandet i Nacka. Dessa är känsliga för fluktuationer i bostadsmarknaden. Inför 2021 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att utveckla arbetet med befolkningsprognoserna för att underlaget ska bli mer träffsäkert. Det avser särskilt för bedömning av framtida behov av förskola, skola och äldreomsorg.

För den kommunövergripande budgeten ansvarar ekonomi- och finansdirektör som är processansvarig för ekonomiprocessen. Respektive direktör är ansvarig för det underlag som tas fram och närmast kontrollansvarig för direktörer är den controller som arbetar i processen. För controllers i stödprocessen som arbetar med finansieringsnämnderna svarar enhetschef.

I mål och budget presenteras budget för kommande år samt en ekonomisk plan för ytterligare två år utifrån gällande befolkningsprognos. Nedan presenteras en sammanfattad processkarta utifrån kommunens årscykel för arbetet och de intervjuades beskrivning. Årscykel inklusive datum för bokslut framgår i sin helhet av bilaga 2.

⁴ På kommunens hemsida presenteras uppdaterad statistik: 106 151 personer per den sista oktober 2020. Att jämföra med 105 189 personer per den sista december 2019.

⁵ För 2018 är motsvarande överskott 30,2 mkr på checkramen.



Processkarta: EY illustration över budgetprocessen i korthet

Inför ramären det träffas ekonomi- och finansdirektör samt budgetchef representanter för finansieringsnämnderna och den kommunala produktionen. Produktionen får presentera nuläge och identifierade utmaningar i verksamheten, volymförändringar och medskick i budgetprocessen. Syftet med mötena är enligt uppgift att stämma av förutsättningarna inför budgetarbetet och ramären. Motsvarande möten sker inte med privat regi.

Representanter för produktionen uppger att tidplanen för budgetarbetet med hänsyn till finansieringsnämndens antaganden inte upplevs möjliggöra en tillräcklig planering och att de därför utgår från styrelsens budgetunderlag i oktober inför planering för kommande år.

4.1 Finansieringsnämnder gör antaganden som påverkar produktionen

Kommunens kundval finansieras till stor del ett checksystem. För socialnämnden finns det flera kundval med en liten omslutning där mycket är ramupphandlat, vi återkommer till detta i avsnitt 4.1.3.

För varje barn, elev och äldre fastställs checknivåer av fullmäktige i budget. Checksystemet är avsett att säkerställa att såväl privat som kommunal regi i största möjliga mån bedrivs på lika villkor (konkurrensneutralitet). Checkarnas ursprungliga sammansättning har tidigare fastställts av fullmäktige. Checken ska svara mot den service medborgaren har rätt till och eventuella justeringar sker via procentuell uppräknings.

Finansieringsnämndernas budgetramar fastställs i samband med att fullmäktige antar kommunens budget. Därefter fastställer respektive nämnd sin internbudget och produktionsverksamheternas internbudget fastställs i årliga affärsplaner. Efter fastställd affärsplan fattar kommunstyrelsens verksamhetsutskott beslut om styrkort med mål och indikatorer för produktionen.

Det är finansieringsnämnderna som ska följa och initiera eventuella checkjusteringar inom kundvalssystemen. Nämndernas ska i respektive förslag till mål- och budget inkludera ändringar i taxor och checknivåer. De är även ansvariga för kvaliteten i verksamheterna, även om ansvar för dess genomförande ligger på produktionen.

Produktionen gör inga egna antaganden som får bäring på checken och utgångspunkten är att samma checkar tillämpas för såväl kommunal som privat regi. Privat regi får en momskompensation motsvarande 6 % som ingår i checken och gör den i motsvarande grad högre än för kommunens produktionsenheter.

4.1.1 Kommunala jämförelser tillämpas för att mäta ekonomi i relation till kvalitet

En del i fullmäktiges ambition för att Nacka kommun ska "/.../vara bäst på att vara kommun" är att kommunens verksamheter ska arbeta med kostnadseffektiva lösningar. För respektive verksamhetsområde ska kommunen vara bland de 25 procent mest kostnadseffektiva kommunerna i landet. De ska också vara bland de 10 procent kvalitativt bästa i kommunala jämförelser.

I finansieringsnämnders budgetunderlag (noterat för kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldreomsorgsnämnden) sker jämförelser med särskilt fem kommuner: Danderyd, Sollentuna, Solna, Tyresö och Täby. Jämförelsekommuner framgår av budgetanvisningar och några intervjuade uppger att bakgrunden till urvalet är att det är kommuner med relativt liknande politiska målsättningar. De kan, men har inte nödvändigtvis, liknande finansiering, socioekonomiska förutsättningar och flyttnetto.

Socialnämndens jämförelser framgår av nämndens yttrande över mål och budget för 2021. Liknande jämförelser framgår inte för 2020. Enligt uppgift grundas det i att motsvarande nyckeltal avseende kvalitet och effektivitet inte fanns att tillgå i Kolada innan 2020. För socialnämnden beskrivs Sollentuna, Täby och Tyresö vara mest lika Nacka avseende socioekonomiska faktorer. Enligt underlag för 2021 har kommunen en låg andel i befolkningen med insats enligt LSS, men däremot högst andel barn och unga med insats för åldersgruppen 0-22 mellan jämförelsekommunerna.

Det är särskilt kostnader för LSS och personlig assistans som sticker ut. Kostnader för LSS har minskat något mellan 2017 och 2019, men ökade med 100 000 kr per brukare under 2018.⁶ Variationen beskrivs bero på att antalet brukare endast beräknas vid ett tillfälle, stora volymer strax innan och efter mätning påverkar därför utfallet. Under 2018 fanns det enstaka insatser som var kostnadsdrivande. Under 2019 sjönk kostnaden per brukare (LSS) och är något högre än för riket, men lägre än jämförelsekommunerna Danderyd, Sollentuna och Solna.

Sedan 2017 har Nackas kostnad för personlig assistans per invånare ökat med 13 procent, från 898 kr/invånare 2017 till 1 011kr/invånare 2019, vilket kan jämföras med fem procent för riket.

4.1.2 Skolproduktionen är "lättast" att räkna på

Cirka 70% av kommunens elever går i en kommunal skola. Motsvarande andel för förskolan är 50%. Utbildningsenheten (utbildningsnämndens ansvarsområde) omsätter den centralt framtagna befolkningsprognosen i checkunderlag för all produktionsverksamhet inom skolområdet. Utbildningsdirektör bjuder in huvudmän och rektorer från såväl kommunens produktion som från privata aktörer två gånger årligen för att diskutera förutsättningar.

Checkens värde ska täcka in alla kostnader och inkluderar därför både lokal- och personalkostnader. Varje enhet får ersättning baserad på verkligt inskrivna barn och elever. Utbildningsenheten stämmer av elevantal en gång i månaden för att få en uppskattning om volymer över åren. Volymerberäkning och preliminär tilldelning sker under våren (mars). Denna kan skilja under hösten. Utbetalning sker då retroaktivt. För enheter med färre elever än beräknat ska dock checken återlämnas.

Såväl utbildningsenheten som produktionsverksamheten och enskilda enheter söker statsbidrag. All produktion söker tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd hos utbildningsenheten. För produktionen beskrivs beräkningsunderlaget inför vårterminen vara mer träffsäkert eftersom elever sällan byter skola under skolåret (augusti-juni).

⁶ 1 171 584 kr/brukare (2017), 1 272 955 kr/brukare (2018), 1 174 090 kr/brukare 2019

Det finns enheter i den kommunala produktionen som har svårigheter i att fylla elevkvoten. Till viss del beskrivs det bero på överetableringar i kommunen men även geografiska områden där det finns färre barn. Det är främst dessa skolenheter som har svårigheter att nå budget.

Utöver av fullmäktige utpekade jämförelsekommuner har utbildningsprocessen valt ut ytterligare tio kommuner för resurs- och kvalitetsjämförelser. Jämförelserna avser kommunernas ersättningar. I syfte att säkra jämförelserna i så stor utsträckning som möjligt har businesscontrollers vid utbildningsenheten räknat bort statsbidrag då de oftast söks direkt av huvudmannen i andra kommuner. Checken som utgör underlag för budget inom skolverksamheten utgår inte från gjorda jämförelser, men jämförelserna används för att följa kommunens utveckling i relation till mål och satsningar på området.

Nämnvärt är att det kan finnas variationer i den statistik som jämförs mellan kommunerna då statliga bidrag har en stor påverkan på kommunernas arbete inom skolverksamheten. Likaså tillämpas olika resursfördelningsmodeller med socioekonomisk viktning och vad skolpengen inkluderar utifrån politiska mål och satsningar. Detta är även områden som diskuterats med intervjuade representanter för utbildningsenheten och som enligt uppgift problematiseras inför nämnden.

Utmaningar i beräkning av check finns främst i relation till befolkningsprognosen för förskolan. Det finns betydliga variationer i huruvida föräldrar väljer att använda sig av en förskoleplats, vid vilken ålder barnet kommer skrivas in och under vilken vistelsetid (andel av vecka) som de kommer välja. Väljer vårdnadshavare för exempelvis barn i förskolan att placera sina barn i större omfattning än vad utbildningsnämnden (finansieringsnämnd) budgeterat för gör nämnden ett underskott.

4.1.3 Välfärd samhällsservice har den mest komplexa finansieringsmodellen

Motsvarande beräkningar med bäring på välfärd samhällsservice ansvarar övriga finansieringsnämnder för. Finansieringsmodellerna är flera för att täcka in all kommunal produktion som inte avser skola.

Äldreomsorgen svara för den största omsättning av de fyra affärsområdena. Vid granskningstillfället är intäktsfinansieringen inom välfärd samhällsservice fördelat enligt nedan:

Kundval (54%)	Upphandlad verksamhet (13%)	Överenskommelser (33%)
Äldreomsorg	Omsorg och assistans	Äldreomsorg
Omsorg och assistans		Omsorg och assistans
Familj och arbete		Familj och arbete
Kultur- och fritid		Kultur och fritid

För särskilt boende bedöms värdet på medborgarens check inom kundvalssystemet med utgångspunkt i en vårdresursmätning⁷ där fyra parametrar bedöms av verksamhetschefer utifrån bifogad checklista. Respektive parameter bedöms utifrån olika skalor för att sammantaget bedöma vårdbehovet.

Vårdresursmätningen tar inte hänsyn till "vårdmiljön, rutiner för arbetet, förhållningssätt/bemötande från personalen eller personalens kompetens", vilket innebär att checken inte beaktar dessa kvalitativa aspekter. Checknivåerna justerades senast under 2011 och därefter har en procentuell årlig uppräknings skett.

⁷Vårdresurs används som ett samlingsbegrepp för att omfatta vårdtyngd och vårdbehov där det förstnämnda avser vårdaren och det sistnämnda avser den boendes behov.

Checken avser vårddygn, vilket skapar kostnader i verksamheten vid tomma platser. För produktionen finns det därför ekonomiska incitament att ha en hög beläggning, men kön till boenden hanteras av myndigheten inom sociala omsorgsprocessen (äldrenämnden).

Upphandlad verksamhet bedrivs med fast ersättning per år och upphandlas kontinuerligt. Interna överenskommelser tillämpas då upphandling inte är genomförbar på grund av exempelvis uteblivna anbud, men det kan även röra särskilda uppdrag eller insatser. Överenskommelserna är tidsatta och förhandlingsbara. För 2020 motsvarade socialnämndens bruttobudget för upphandlade insatser inklusive överenskommelser med välfärd samhällsservice 474,7 mkr av totalt 752,5 mkr i bruttobudget för insatser.

4.1.4 Checksystemet fordrar effektivisering i alla verksamheter.

Checksystemet i sig följer inte löne- och prisökningar, vilket fordrar effektivisering i alla verksamheter. För 2020 avsåg checkhöjningarna samlat 47 mkr. För 2020 fick socialnämnden budget för förändrade volymer med totalt 46,6 mkr samt 13,9 mkr för särskilda satsningar enligt nedan:

- ▶ Barn- och familjeenheten tillförs 12 mkr.
- ▶ Familjehemssekreterare 0,9 mkr.
- ▶ Hemtjänst ledsagning och avlösning, checkökning med 0,75 procent (0,3 mkr).
- ▶ Ledsagning och avlösning LSS och Barn SoL 1 procents höjning av checken vilket motsvarar 0,1 miljon kronor.
- ▶ Boendestöd SoL höjning av check med 3,5 procent vilket motsvarar 0,6 miljoner kronor.

För produktionsverksamheterna motsvarar checkarna olika behov hos medborgarna. En procentuell uppräknig har skett enligt nedan fördelning:

- ▶ checkar för grundskola, grundsärskola och förskoleklass räknas upp med 1,25 procent
- ▶ checkar för förskola och pedagogisk omsorg räknas upp med 0,68 procent
- ▶ gymnasieskolan räknas upp med 1 procent⁸
- ▶ för äldre med särskilt boende höjs checken med 1,4 procent,
- ▶ för äldre och yngre med hemtjänst, ledsagning och avlösning ökar checken med 0,75 procent.

4.2 Sammanfattande kommentar

Variationer i befolkningsprognoser påverkar planeringsarbetet nämnvärt. Detta då finansieringsnämnderna utgår från den prognos som lämnas vid beräkningar av checkar. Mindre variationer kan få en stor påverkan. Ekonomiprocessen analyserar prognosen från Sweco som utgår från bostadsbyggandet i en expansiv kommun. Det finns svårigheter i att ta höjd för medborgarnas behov. Kommunstyrelsen bör se över finansieringsmodellen i syfte att möta detta. Det gäller främst för verksamheter där medel budgeterats men inte nyttjats, exempelvis utbildningsnämnden som redovisar överskott för 2018 och 2019 samt för verksamheter där behoven inte är linjärt kopplade till antal invånare, exempelvis socialtjänst och LSS.

Som noterat ökar andelen äldre successivt varför det måste finnas en viss överkapacitet för att möta denna ökning inom det kundvalssystem som tillämpas. Till skillnad från privata utförare har kommunen skyldigheter att tillgängliggöra platser vid särskilt boende (men även utifrån skolplikten). Detta menar vi på sikt kan bli en risk med aktuellt system. Vi har inte fått några indikationer på att det vid granskningstillfället finns geografiska områden där det inte finns såväl kommunala som privata aktörer.

⁸ Gymnasiets check fastställs utifrån regionprislista

5. Åtgärdsplaner och ekonomiska uppföljning

I enlighet med reglementet ska ekonomiskt utfall i förhållande till budget följas upp per tertial och i helårsbokslut. Av protokollgenomgång framgår att det för socialnämnden och kommunstyrelsens verksamhetsutskott utöver tertialrapportering sker månadsvis ekonomisk uppföljning. I avsnitten som följer ges en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen och nämndernas beslut.

5.1 Utförligheteten i uppföljningen varierar

Fullmäktiges budget inkluderar den helårsprognos som lämnas för vid delårsbokslut (T2). Flera intervjuade lyfter emellertid önskemål om att prognosticerat utfall i högre grad bör analyseras och beaktas i budgetprocessen.

5.1.1 Kommunstyrelsens produktionsverksamheter

I tabellen nedan presenteras nettobudget, resultat vid delårsbokslut och avvikelse från budget vid årsbokslut för 2018-2020. Budgetuppföljning för produktionsverksamheterna sker i relation till avkastningskrav som presenteras som budget för respektive år.⁹ Det totala avkastningskravet är fördelat mellan åren i en treårig planperiod.¹⁰

Resultat i kolumnen som benämns som "resultat T2" avser perioden januari-augusti. I delårsbokslutet sker uppföljning utifrån en periodiserad budget. Delar av denna periodiseras utifrån en tolfedel per månad. Kända kostnader, intäkter eller statsbidrag som skiljer sig under året periodiseras för aktuell period. I tabellen nedan inkluderas helårsprognos vid delårsbokslut inom parentes.

Verksamhet (mkr)	2018			2019			2020	
	Budget	Resultat T2 (prognos)	Avvikelse ÅR	Budget	Resultat T2 (prognos)	Avvikelse ÅR	Budget	Resultat T2 (prognos)
Välfärd skola	10	-5,5 (10)	-25	10,3	-9,4 (-8)	+0,1	10,4	20,7 (20)
Välfärd samhälls- service	3	-7,4 (-4,4)	-4	3	-1,5 (-6,1)	-7,9	9,4	9,9 (-6,4)

Tabell: EYs sammanställning, budgetar 2018-2020 samt utfall vid T2 och årsbokslut.

Av tabellen ovan noteras stora variationer mellan budget, prognos vid delårsbokslut och budgetavvikelse per helår mellan åren i urvalet för välfärd skola. För 2020 utgörs den positiva avvikelsen till största del av obudgeterade statsbidrag om 10 mkr (av totalt 28,6 mkr i statsbidrag)¹¹. Om prognosticerat resultat för helåret om 20 mkr håller kommer positiv avvikelse mot budget (inkl. avkastningskrav) uppgå till 9,6 mkr att överföra till kommande budget enligt gällande ekonomistyrningsprinciper.

⁹ Total omsättning för den kommunala produktionen enligt budget 2020 sett till intäkter (kostnader). Välfärd skola: 2 126 005 tkr (-2 115 605 tkr). Motsvarande budget för välfärd samhällsservice: 587 790 tkr (-578 390 tkr.)

¹⁰ Från 2020 års budget: För att återställa de tidigare upparbetade underskotten finns ett budgeterat överskott. För Välfärd skola är det 0,5 procent av omslutningen (10,4 mkr). För Välfärd samhällsservice budgeteras överskott på 1,5 procent (9,4 mkr). Det beskrivs vara en central del av styrningen för att kunna planera långsiktigt och skapa konkurrensneutrala villkor mellan kommunalt och privat drivna verksamheter.

¹¹ Statliga bidrag för sjuklönekostnad april-juli motsvarar 13,6 mkr och var inte budgeterat. Statsbidraget Likvärdig skola om 12,8 mkr står också för en positiv avvikelse då produktionen varit restriktiva i budgeteringen av bidraget då villkoren anges vara otydliga och ändras över tid. Den volymrelaterade checkintäkten som utgör grunden för produktionens finansiering avviker negativt mot budget med totalt 14,1 mkr.

För välfärd samhällsservice noteras att prognoser vid delårsboksluten i hög grad överensstämmer med resultat per helår för valda år. Därmed lämnas träffsäkra prognoser, men det innebär även att de åtgärder som införs i syfte att minska avvikelserna utifrån utfallen ovan inte får effekt under innevarande år. Representanter för produktionen tydliggör att flera insatser har fått effekt, vid exempelvis avveckling av verksamheter, men att flera av insatserna är av långsiktig karaktär som bedöms ge störst effekt över tid. Det positiva resultatet i delårsbokslutet i oktober 2020 beror på att staten under perioden april till juli har ersatt hela, och i augusti delar av, sjuklönekostnaden.

Utöver informationen i tabellen noterar EY av delårsboksluten 2020 att det för båda produktionsområdena noteras underskott inom verksamheterna om statsbidrag inte inkluderas. Åtgärdsplaner motsvarande beräknat underskott framgår av rapporterna. Innehållet i dessa presenteras separat under 5.2.2.

EYs protokollgenomgång visar vidare att såväl verksamhetsutskott som kommunstyrelsen enbart noterar uppföljningen av månadsuppföljning, tertial- och årsbokslut för produktionsverksamheterna välfärd skola och välfärd samhällsservice till protokollet. Innehållet fastställs inte och särskilda beslut fattas inte vid uppföljningen. Kommunstyrelsen fastställer dock tertialuppföljning och årsredovisning för kommunen som helhet, men inte specifikt för den egna verksamheten.

Som en del i kommunstyrelsens övergripande åtgärdsplan för att nå en ekonomi i balans beslutades i januari 2020 att tydligare månadsuppföljning inom ramen för kommunstyrelsen skulle ske för att möjliggöra tidiga insatser. Av underlaget framgår det inte hur det ska ske.

För kommunstyrelsen sker den första ekonomiska uppföljningen i april. Ekonomisk uppföljning sker per den sista mars, april (T1), augusti (T2) och oktober. Kommunstyrelsen noterar månadsrapportering samt tertialbokslut för den egna verksamheten (separat från kommunen i sin helhet) till protokollen, men fastställer inte dessa och lämnar inte heller några beslut utifrån underlaget. Vid budgetavvikelse och prognosticerat underskott tas åtgärdsplaner fram och redovisas i samband med tertialrapportering. Beslut om dessa fattas inte av styrelsen eller verksamhetsutskottet.

5.1.2 Socialnämnden

I tabellen nedan redogörs för nettobudget och utfall vid delår- och årsbokslut för 2018-2020. Prognosticerad avvikelse i delårsboksluten avser helåret.

Verksamhet (mkr)	2018			2019			2020	
	Budget	Prognos avvikelse år (T2)	Avvikelse ÅR	Budget	Prognos avvikelse år (T2)	Avvikelse ÅR	Budget	Prognos avvikelse år (T2)
Social- nämnden	727,1	-11,2	-8,4	771	-35,9	-36,9	831,6	-23,4

Tabell: EYs sammanställning, budgetar 2018-2020 samt utfall vid T2 och årsbokslut.

Nämnden går med underskott för samtliga år i urvalet. Det negativa resultatet beror till stor del på att kostnaderna för insatser riktade till barn och unga överstiger budget. Underskottet i prognos 2020 är tre gånger så stort trots att budgeten ökat med 104,5 mkr. För 2020 har budgeten utökats för särskilda satsningar enligt presentation under 4.1.4. Nämndens antog en åtgärdsplan i december 2019 i syfte att nå fullmäktiges mål om "bästa utveckling för alla" och "maximalt värde för skattepengarna". Denna presenteras tillsammans med övriga åtgärder under 5.2.1.

Till skillnad från kommunstyrelsen beslutar socialnämnden om månadsuppföljning, tertial- och årsbokslut i hög grad. I tabellen nedan framgår nämndens beslut i samband med uppföljning 2020.

Nämndens uppföljning och beslut med anledning av underskott 2020		
Sammanträde	Prognos	Återrapportering till nämnd
2020-02-18	Ej tillämpligt	Årsredovisning: -36,9 mnkr. Åtgärdsplan följs upp, åtgärder ej beloppsatta.
2020-03-24	Enligt budget	Muntlig rapportering av ekonomiskt läget och information om eventuella kostnadsökningar inom flera verksamheter. I bilaga framgår uppföljning för åtgärdsplan (barn- och familjeenheten). Saknas besparingseffekter i kronor.
2020-04-28	-27,9 mkr	Beskrivning av det ekonomiska läget. Rapportering av åtgärdsplan är identisk som vid sammanträdet i mars. Åtgärder är ej pengasatta. - <i>Direktör får i uppdrag att återkomma med åtgärder med anledning av prognosticerat underskott.</i>
2020-05-26	-22,5 mkr (T1)	Beskrivning av det ekonomiska läget. Åtgärder presenteras i form av beskrivning av arbetssätt och utvärderingar. En av sex åtgärder är beloppsatta.
2020-06-16	-22,5 mkr	Beskrivning av det ekonomiska läget. Åtgärder presenteras inte.
2020-08-25	Framgår ej	Controller redogör muntligt för det ekonomiska läget. Innehåll framgår inte.
2020-09-29	-23,4 mkr (T2)	Orsaker framgår. Åtgärder per verksamheter med underskott presenteras ej. Uppföljning av åtgärdsplan framgår av underlaget, ej beloppsatta. Underlag för nämndens mål och budget presenteras.
2020-10-27	-21,5 mkr.	Av kallelsen framgår beskrivning men inte åtgärder. Protokoll har inte publicerats vid granskningstillfället.

För socialnämnden lämnas månatliga informationsärenden från social- och äldredirektör med rapportering från verksamheterna. Noterbart är kostnadsökningen mellan mars och april. Nämnden lämnar enbart ett uppdrag med anledning av prognosticerat underskott under året. I övrigt noteras och godkänns informationen.

Uppföljningen fokuserar i hög grad på orsaksförklaringar men inte på planerade åtgärder. Detta noteras även vid tertial- och årsbokslut 2019. Vid tertialuppföljningen 2019 tydliggörs att utökad budgetram kommer sökas på grund av identifierade konsekvenser med anledning av hög personalomsättning.

5.2 Åtgärdsplaner är beloppsatta till viss del

För produktionen framgår verksamhetens åtgärdsplaner av affärsplaner och delårsrapporter. I affärsplan för 2020 beskrivs checkuppräknigen under många år legat under den kostnadsökning som finns kopplat till löner, prisökningar och kostnader för stödsystem. Inför 2020 har den kommunala produktionen fått kostnader för bland annat kommunens övergripande administration och system som tidigare legat centralt.¹²

¹² Av välfärd samhällsservice affärsplan för 2020 framgår att kostnader har ökat med 21% jämfört med 2019, motsvarande 1,5 miljoner kronor. Utöver detta har interna IT-kostnader ökat med 14% jämfört med 2019, motsvarande 1 miljon kronor

För **välfärd samhällsservice** identifieras personalkostnader, som utgör 80% av verksamhetens totala kostnader, som ett effektiviseringsområde för att möta avkastningskravet. Det ska ske genom den "flexibla arbetstidsmodell" som tillämpas. Arbetet beskrivs inte ytterligare.

Underskottet uppges till stor del ber på att PO-pålägget¹³ under flera år inte var differentierat utefter lönenivå, vilket drabbade Välfärd samhällsservice negativt. Checksystemet uppges inte heller ta hänsyn till att kunderna nu, jämfört med då systemet togs fram och omarbetades, är äldre och har tyngre vårdbehov.

För välfärd samhällsservice går det av delårsbokslut 2020 att följa beloppsatta åtgärder som står i relation till beräknat underskott. Avkastningskravet beskrivs vara svåruppnåeligt trots pågående besparingsarbete. Det är produktionsdirektören som gentemot kommunstyrelsen ansvarar för verksamhetsområdets samlade budget. Direktör avgör hur verksamheterna ska nå kraven och därmed vilka enheter som omfattas av besparingskrav för att produktionsverksamheten ska nå avkastningskravet.

För **välfärd skola** framgår det av affärsplan för 2020 att lokaler som inte nyttjas behöver ställas av för att maximera användandet. Även om löneökningar inte kompenseras per automatik av checksystemet står kommunen, likt majoriteten av rikets kommuner, inför ökade lärarlöner. Att produktionen ska ha konkurrenskraftiga löner fastställs av kommunstyrelsen i affärsplanen.

Av delårsbokslutet avser presenterad åtgärdsplan en tabelluppställning med ackumulerade intäkter och kostnader för perioden. Tabellerna inkluderar posterna "intäkter, lokaler, personal och övrigt" men beskrivs inte ytterligare. Att elevunderlaget utgör grund för variationerna tydliggörs i delårsrapporten. Enheter med negativ budgetavvikelse beskrivs främst orsakas av minskat elevunderlag och-/eller höga personalkostnader. Det framgår även att "ytterligare åtgärder behöver vidtas för att nå en ekonomi i balans." Åtgärderna specificeras inte ytterligare. Av mottaget kalkylunderlag för åtgärdslistan särredovisas kostnaderna för de olika enheterna utifrån nämnda poster, men det saknas förklarande text kring vilka åtgärder som ska vidtas. Dessa konkretiserar enligt uppgift respektive enhetschef/rektor i det digitala verksamhetsstöd som används.

Representanter för produktionen uppger att de behöver jobba med skolornas attraktivitet. Även om det inte är produktionen som ansvarar för att kommunen kan tillgodose medborgares rätt och behov av plats behöver det tillgodoses för områden som eventuellt inte är lika attraktiva för en privat utförare. Det gäller även inom välfärd samhällsservice.

I delårsrapporten tydliggörs att den omorganisation som välfärd skola påbörjade under 2019 innebär att det skapats rektorsområden inom vilka flera skolor och förskolor ingår. Varje rektorsområde, undantaget ett, har verksamhet från förskola och upp till årskurs 9 för att kunna följa eleverna bättre. I rektorsområdena har rektorn ett mer uttalat strategiskt övergripande ansvar och biträdande rektor är operativt ansvarig. Större rektorsområden möjliggör snabbare omställningar. Controllers gör löpande uppföljning av enheters ekonomi och centrala utbildningsinsatser och support i analys- och åtgärdsarbete genomförs.

¹³ personalkostnadspålägg

5.2.1 Socialnämndens åtgärder fokuserar på kvalitet

Av granskade nämnder noteras störst avvikelser inom socialnämnden. Av nämndens internbudget för 2020 framgår att fullmäktige inte medgivit utökad ram för ökade lönekostnader inom omsorgsenheten, vilket motsvarar ett effektiviseringsbeting på cirka 4 procent. Enheten bedömer att de kommer kunna vidta åtgärder som gör att de klarar att ha en budget i balans under 2020. Vilka dessa är framgår inte.

I december 2019 fattar nämnden beslut om åtgärdsplan för barn- och familjeenheten. Planen framgår även av nämndens internbudget och omfattar kvalitetsmått utifrån en genomförd riskanalys i syfte att "att bedriva en verksamhet av god kvalitet som uppfyller lagstadgade krav och som är kostnadseffektiv". Måtten avser bland annat personalfrågor, kompetens och verksamhetsuppföljning.

Mellan mars-september 2020 har andelen handläggare med minst tre års erfarenhet ökat från 71 procent till 84 procent. Representanter för nämnden betonar vikten av en god introduktion för de nyanställningar som skett och vikten av en successiv överföring av ärenden. Även om det har skett en ökning av anställd personal med längre erfarenhet har behovet av hyrpersonal inte minskat i beräknad omfattning. Det har lett till ökade kostnader för 2020, även om dessa har varit inom budget. Förseningar i rekryteringsprocessen har följts upp vid uppföljning av åtgärdsplan.

Nämndens åtgärdslista till följd av negativ prognos avser inte politiska beslut utan är beskrivningar av hur verksamheten ska jobba i ett långsiktigt perspektiv för att identifiera möjligheter till kostnadsänkningar. Aktiviteterna är inte beloppsatta. Åtgärdslistan framgår i sin helhet av bilaga 4.

Intervjuade uppger att det under våren har skett en utveckling av ett digitalt stöd för att få bättre överblick och uppföljning inom alla nämndens verksamhetsområden. Exempel som lämnas i relation till variationer i prognoserna mellan nämndens sammanträden är att det fanns en kännedom om att flera unga omhändertogs inför och under sommaren 2019. Det gick dock inte att få fram rätt underlag ur systemet för att underbygga prognosen. Det var även svårt att justera ramärendet och begära utökad budget inför 2020, då omfattningen inte bedömdes vara tillräckligt känd. För 2020 uppges det ha lett till att socialnämnden var underbudgeterad gällande barn och unga trots utökad budget för volymer.

Nämndens kostnadsökningar beskrivs vara svåra att förutspå då de inte tydligt hänger samman med exempelvis befolkningsprognosen, även om det finns ett visst samband mellan ökad otrygghet och behov av stödinsatser och kommunens tillväxttakt.

Flera intervjuade uppger att det har varit en hög personalomsättning för såväl direktörer som personal med lång erfarenhet. Tillfälliga lösningar och hög sjukfrånvaro har skapat otydliga ledningsformer. Vid granskningstillfället beskrivs det finnas en god tillgång på socialsekreterare med god kompetens även om hyrpersonal fortsatt fñas ut. Stadsdirektören uppger vidare att chefsstrukturen numera är god inom socialnämnden.

Det beskrivs fortsatt finnas behov av en tydlig struktur för uppföljning av budget för enheter och ledningsgrupp i syfte att tydligare använda den sammantagna kunskapen i prognosarbetet. Vid granskningstillfället pågår ett arbete för att ta fram en modell i syfte att använda verksamhetsmått som stöd för den ekonomiska analysen. Att arbetet pågår har även rapporterats till nämnden. Arbetet har skett med stöd av ekonomi- och finansdirektör. En förutsättning för att det ska finnas aktuella verksamhetsmått beskrivs vara att utförarna registrerar insatserna i verksamhetssystemet, vilket skett med eftersläpning.

5.3 Sammanfattande kommentar

För granskade nämnder noteras budgetavvikelser för samtliga år i den jämförelse som skett för 2018-2020. För samtliga framgår inte tydliga aktiviteter i relation till noterade utmaningar i budget och affärsplaner för 2020.

Socialnämndens åtgärdsplan fokuserar i hög grad på ökad kvalitet i verksamheten, men åtgärdsplaner och aktiviteter är inte beloppssatta trots betydande underskott, vilket är en brist i styrningen. Vi ser därför positivt på det arbete som pågår med att tydliggöra verksamhetsmått i uppföljningen som tydligare kopplar an till kostnaderna. Då erhållet underlag inte är färdigställt kan vi inte bedöma dess ändamålsenlighet, men vi ser att det är av vikt att verksamhetsmått kan brytas ned i kostnader per enhet.

I relation till tidigare notering om att delegationen mellan kommunstyrelsen och verksamhetsutskottet kan uppfattas som otydlig bekräftas det av protokollgenomgång som visar att varken utskottet eller styrelsen fattar beslut om uppföljning och därigenom inte heller om de åtgärder som presenteras. Med hänsyn till noterade negativa budgetavvikelser löpande under året, trots positivt resultat och prognos för välfärd skola vid delårsbokslutet, noteras en passivitet från kommunstyrelsen i det löpande arbetet. Inga beslut har fattats med anledning av presenterade underskott.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Finns väl underbyggda kalkyler till de pris- och volymantaganden som görs i budget?	<p>Delvis.</p> <p>Kundvalssystemet bygger till stor del på ett checksystem som baseras på tidigare beslutade underlag. Dessa påverkas av genomförd befolkningsprognos, men flera lyfter att denna inte är tillräckligt träffsäker. Det är därför positivt att en översyn av arbetet ska ske under 2021.</p> <p>Utifrån de förutsättningar som finns bedöms kalkylerna vara tillräckliga för produktionsverksamheterna. För socialnämnden ser vi positivt på det arbetet som sker vid granskningstillfället i syfte att säkerställa verksamhetsmått för uppföljning och styrning.</p>
Är antagandena i budget rimliga i förhållande till utfallet när budgeten läggs?	<p>Delvis. Utifrån de jämförelser som sker av kostnader och kvalitativa mått finns det en rimlighet i de antaganden som sker i relation till checkarnas värde.</p> <p>Modellen bygger på en kontinuerlig anpassning av kostnader. Produktionsenheterna upplever behov som inte täcks av finansieringen, vilket över tid riskerar att leda till kvalitativa försämringar.</p> <p>Utifrån helårsprognos i delårsbokslutet och med avsaknad av beloppsatta besparingsåtgärder är det svårt att bedöma rimligheten i socialnämndens underlag. Genom det arbete som pågår med framtagande av verksamhetsmått, gärna nedbrytningsbara till kostnad per enhet, ser vi dock möjlighet för socialnämnden att uppnå tillräcklig god säkerhet i prognos och styrning.</p> <p>Budgeten för Välfärd skola var inte rimlig sett till elevcheckens värde då den prognosticerat positiva avvikelser för 2020 till stor del anses bero på obudgeterade statsbidrag. För välfärd samhällsservice är budgeten rimlig bortsett från den del som avser avkastningskravet eftersom det inte vidtagits åtgärder i tillräcklig utsträckning.</p>
I de fall avvikelser föreligger mellan budget och utfall, finns det då en tydlig brygga som visar att budgeten är realistisk (tydligt beloppsatta aktiviteter och åtgärdsplaner)?	<p>Nej. Socialnämnden antar en åtgärdsplan i samband med beslut om internbudget. Denna omfattar flera aspekter som på sikt kan utgöra kostnadsbesparingar. Det tydliggörs inte när de ska ske eller vilken besparing som föreslagna aktiviteter motsvarar, vilket är en brist.</p>

Revisionsfrågor	Svar
	I affärsplanerna identifieras åtgärdsbehov men det saknas handlingsplaner. Vi ser inte heller att det presenteras någon konsekvensanalys i relation till uppsatta mål.
Får KSVU respektive socialnämnden tydliga underlag till de väsentliga antaganden som görs i samband med beslut om budget och verksamhetsplan?	Nej. För kommunstyrelsens produktionsverksamheter följer det av konkurrensneutraliteten att de inte får ta del av underlaget i sin helhet. Åtgärder beskrivs enbart i korthet i de affärsplaner som tas fram. Ja. För socialnämnden lämnas tydliga underlag sett till de väsentliga antaganden som görs i samband med beslut om budget. Dock föranleds dessa av osäkra prognoser med anledning av utmaningar med ekonomisk uppföljning i verksamheterna. För 2021 noterar vi en förbättring i den mån att det även framgår jämförelser med andra kommuner. Åtgärdsplan med anledning av identifierade avvikelser framgår dock inte.
Får KSVU respektive socialnämnden tydliga åtgärdsplaner i de fall budgeten innebär behov av effektiviseringar/besparingar?	Nej. Beloppsatta och tydliga åtgärdsplaner saknas vid beslut om budget och affärsplan.
Följer KSVU respektive socialnämnden kontinuerligt upp utfall mot budget på en tillräcklig nivå för att kunna bedöma orsaker till avvikelser?	Ja. Uppföljning sker löpande och tydliga orsaksbeskrivningar i relation till avvikelser framgår. Socialnämnden har inte tydliga verksamhetsmått för att utvärdera och styra kostnaderna.
Fattar KSVU respektive socialnämnden beslut om tydliga och tillräckliga åtgärdsplaner i de fall negativa avvikelser mot budget uppkommer? Om inte tillräckliga planer finns lyfts då detta till kommunfullmäktige via kommunstyrelsen?	Nej. Kommunstyrelsens verksamhetsutskott fattar inte beslut. Delårsboksluten inkluderar dock åtgärdsplaner som bedöms vara tillräckliga utifrån ett ekonomiskt perspektiv, men det saknas risk- och konsekvensbeskrivningar. Nej. Socialnämndens åtgärdsplaner är inte tillräckliga ur ett ekonomiskt perspektiv. Nej. Fullmäktige fattar beslut om underlag för budget, övriga planer lyfts inte särskilt.

Nacka kommun 9 december, 2020

Jan Darrell

Certifierad kommunrevisor

Tijana Sutalo

Verksamhetsrevisor

7. Bilaga 1 Källförteckning

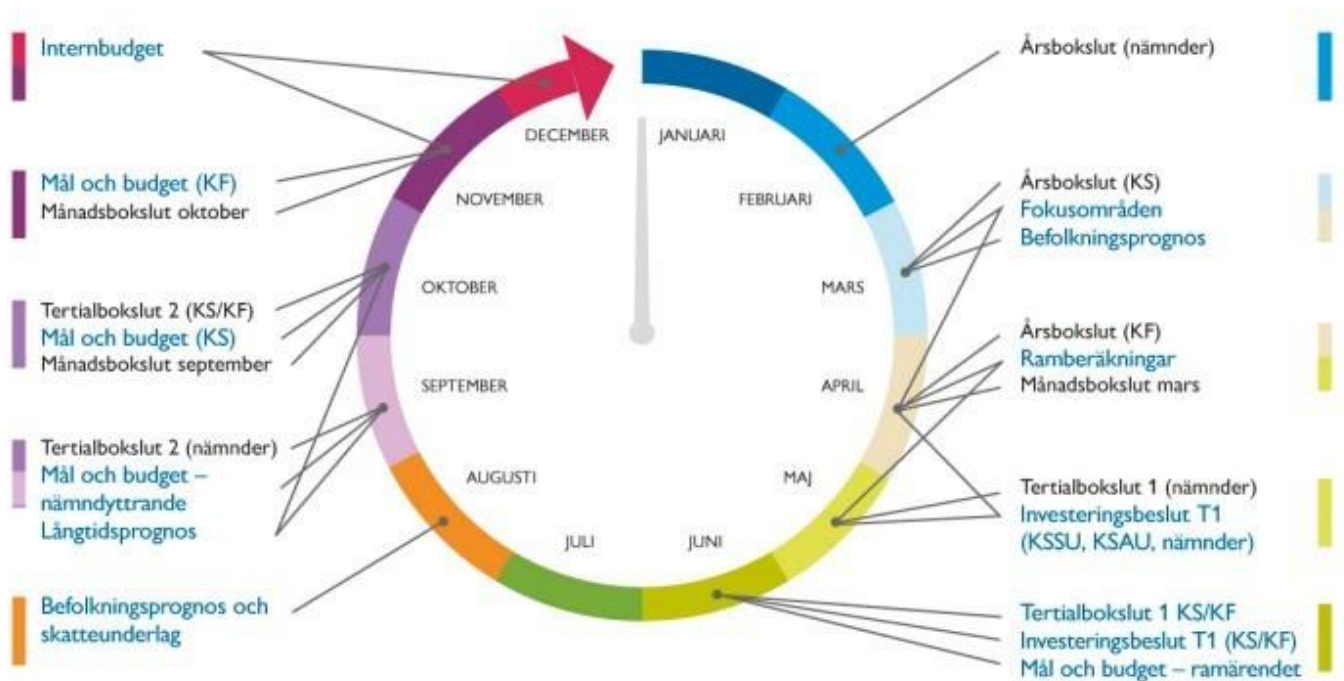
Intervjuade funktioner

- ▶ Ekonomi- och finansdirektör
- ▶ Budgetchef
- ▶ Social- och äldredirektör
- ▶ Produktionsdirektör, välfärd skola
- ▶ Produktionsdirektör, välfärd samhällsservice
- ▶ Utbildningsdirektör
- ▶ Enhetschef, controllerenheten
- ▶ Businesscontroller, välfärd skola
- ▶ Businesscontroller, välfärd skola
- ▶ Businesscontroller, välfärd samhällsservice
- ▶ Businesscontroller, utbildningsnämnden
- ▶ Businesscontroller, kommunstyrelsen
- ▶ Businesscontroller, socialnämnden
- ▶ Verksamhetschef, välfärd samhällsservice
- ▶ Ordförande kommunstyrelsens verksamhetsutskott
- ▶ Vice ordförande kommunstyrelsens verksamhetsutskott
- ▶ 2:e vice ordförande kommunstyrelsens verksamhetsutskott
- ▶ Ordförande socialnämnden
- ▶ 2:e vice ordförande socialnämnden

Dokument

- ▶ Reglemente för ekonomistyrning, KFKS 2013/512-040,
- ▶ Reglemente för mål- och resultatstyrning, KFKS 2016/392
- ▶ Reglemente för kundval, KFKS 2014/222-003
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, KFKS 2019/862, uppd. 2020
- ▶ Reglemente socialnämnden, KFKS 2019/862, uppd. 2020
- ▶ Reglemente för utbildningsnämnden, KFKS 2019/862, uppd. 2020
- ▶ Kommunstyrelsens instruktion, KFKS 2019/495
- ▶ Plan för arbetet med mål och budgetramar 2021-2023
- ▶ Mål- och budget för respektive år 2018-2020 för Nacka kommun
- ▶ Internbudget för respektive år 2018-2020 inkl. bilagor för socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden
- ▶ Affärsplaner för välfärd samhällsservice och välfärd skola för åren 2018-2020
- ▶ Årsbokslut för respektive år 2018-2020 för Nacka kommun, socialnämnden och äldrenämnden, välfärd samhällsservice och välfärd skola
- ▶ Protokoll 2018-oktober 2020 för kommunstyrelsen, kommunstyrelsens verksamhetsutskott och socialnämnden
- ▶ Tertialbokslut 1 inkl. bilagor för åren 2018-2020, välfärd skola, välfärd samhällsservice och socialnämnden
- ▶ Tertialbokslut 2 inkl. bilagor för åren 2018-2020, välfärd skola, välfärd samhällsservice och socialnämnden
- ▶ Kalkylunderlag för åtgärdsplaner
- ▶ Jämförelser inkl. strukturtillägg 2020, utbildningsenheten
- ▶ Överenskommelse, våld i nära relation 2020
- ▶ Manual och checklista för vårdresursmätning
- ▶ Prognos för socialnämndens behov av bostäder 2020-2040
- ▶ Arbetsmaterial och mall för ekonomiuppföljning inom socialnämnden

8. Bilaga 2 Årscykel mål och budget inkl. bokslut



Tidplan för budgetprocessen 2020

Respektive nämnd/styrelse	mars/april
Befolkningsprognos	mars
Ramar 2021-2023: Nämndcontroller träffar budgetchef, volymberäkning Vårpropositionen	mars/april
Ramar 2021-2023: ekonomidirektör och budgetchef träffar resp. direktör för huvudprocessen, huvudprocessägare och controller.	april
Gemensamma kostnader och hyror	april
KS Investeringsbeslut T1	maj-juni
KS Mål och budget 2021-2023 - ramärendet	juni
Skatteunderlag uppdatering	augusti
Befolkningsprognos uppdatering	augusti
Mål & budget inkl. investeringar 2021-2023: Nämnders/KS Budgetpropositionen	september
Långtidsprognos	september
Skatteprognos uppdatering	sept-okt
KSAU Mål & budget inkl. investeringar, taxor och avgifter (lägesinfo)	oktober
KS Mål & budget 2021-2023	oktober
KS Mål & budget 2021-2023, oppositionens budgetförslag	oktober
KF Mål & budget 2021-2023	november
KSVU Affärsplan för produktionen	november
KSAU Affärsplan för bolagen	november
Internbudget KS verksamhetsområden och nämnd	nov-dec

9. Bilaga 3 Socialnämndens åtgärdslista

1	Typ av åtgärd	Tidplan	Uppföljning
1	<p>Ökat fokus på uppföljning placeringar. Börjar med heldygnsplaceringar genom att:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gå igenom institutionsplaceringar månadsvis för att se om placeringen avslutas i rätt tid. • Kartläggning och uppföljning av stödboende för målgrupperna barn 16-20 år, vuxna med och utan missbruksproblematik och personer med psykisk funktionsnedsättning. 	T2	Beskrivning av arbetet. Ej pengasatt.
2	Genomgång av barn och unga som har insatsen skola med behandling (cirka 10 barn och unga), öka samverkan utifrån skolsituation. Översyn av resursen SkolFam med anledning av ökat antal familjehemsplacerade barn.	T2	Beskrivning av arbetet. Ej pengasatt.
3	Personer med funktionsnedsättning med insats enligt LSS. Undersöka ökade kostnader för daglig verksamhet, avlösarservice och servicebostad.	Augusti	Framgår ej
4	Se över alternativ till institutionsplaceringar för personer med missbruksproblematik.	Ej tidsatt	Ej påbörjats. (T2)
5	Sociala kontrakt, förtydliga process och rutiner i samverkan med EFF.	Juni	Arbetet pågår, ej genomfört. (T2)
6	Fortsätta arbetet med att skapa tydligare process för uppföljning genom att öka samarbetet och förtydliga processen i budgetarbetet. Se över den interna tidplanen.	Augusti	Arbetet ska fortgå under hösten (T2)