

# Granskning av budgetprocessen

Nässjö kommun



Linus Aldefors  
Sara Kristiansson

## Innehållsförteckning

---

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3	Genomförande och avgränsning .....	5
2.4	Revisionskriterier .....	5
<b>3</b>	<b>Granskningsresultat</b>	<b>6</b>
3.1	Budgetprocessen .....	6
3.1.1	Bedömning	10
3.2	Effektivisering och budgetföljsamhet .....	11
3.2.1	Underskott i socialnämnden	12
3.2.2	Bedömning	15
<b>4</b>	<b>Slutsats</b>	<b>16</b>
4.1	Rekommendationer .....	17
	<b>Bilaga 1 - Källförteckning</b>	<b>18</b>
	<b>Bilaga 2 - Revisionskriterier</b>	<b>19</b>
4.2	Kommunallagen (2017:725) 6 kap .....	19
4.3	Riktlinjer för god ekonomisk hushållning .....	19
4.4	Budget 2021 .....	19

# 1 Sammanfattning

---

Vår sammanfattande bedömning att det finns utrymme för kommunstyrelsen att stärka budgetprocessen. Därtill är det vår bedömning att socialnämnden bör fortsatt verka för en ekonomi i balans.

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsens budgetberedning är ändamålsenlig och beaktar förutsättningarna för kommunens verksamheter. Därtill socialnämndens ekonomiska styrning utifrån budgetförutsättningarna.

Av granskningen framkommer att budgetprocessen är tydliggjord enligt riktlinjer och att den beslutade processen följs. Trots detta ser vi ett behov av en högre grad av dialog och tydlighet vad avser nämndernas förutsättningar. Vi instämmer i beskrivningen att nämndernas förutsättningar för nästkommande verksamhetsår kommer i ett sent skede av året. Detta är inte optimala förutsättningar för nämndernas planering av nästkommande år. Däri menar vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en tydlig och förutsägbar struktur för budgettilldelning som reflekterar förutsättningarna för nämnder med hög grad av lagstyrd verksamhet.

Mot bakgrund av att kommunsektorn förväntas stå inför omfattande utmaningar kopplat till den demografiska utvecklingen samt stundande lågkonjunktur menar vi att kommunstyrelsen bör genomföra långsiktiga ekonomiska analyser som komplement till budgetprocessen för att belysa eventuella anpassningsbehov.

Av granskningen framgår att det finns en god struktur för ekonomisk återrapportering till kommunstyrelsen. Därutöver har socialnämnden särskilt granskats mot bakgrund av att nämnden uppvisat underskott över en längre tid. Granskningen visar att nämndens åtgärdsplaner inte varit tillräckliga sett till kraven i riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Trots detta har nämnden uppvisat god förståelse för situationen och bedriver ett långsiktigt arbete för att nå en ekonomi i balans. Åtgärdsplanerna har trots att de är otillräckliga accepterats av såväl kommunstyrelsen som kommunfullmäktige.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka den kontinuerliga dialogen med nämnderna inom ramen för budgetprocessen.
- ▶ Genomföra samlade långsiktiga ekonomiska prognoser i syfte att belysa kommunens ekonomiska eventuella anpassningsbehov.
- ▶ Säkerställa att det finns en tydlig och förutsägbar struktur för budgettilldelning som reflekterar de lagstyrda verksamheternas förutsättningar.

Vi rekommenderar socialnämnden att:

- ▶ Fortsatt verka för en ekonomi i balans genom att vidta nödvändiga långsiktiga åtgärder.

## 2 Inledning

---

### 2.1 Bakgrund

Demografiska förändringar ställer krav på omställning, utveckling och tillgänglighet till kommunala tjänster i en kommun. Den demografiska sammansättningen i Sverige innebär den nästkommande 10-årsperioden att antalet äldre och antalet yngre ökar i en högre utsträckning än andra åldersgrupper. Detta ställer bland annat krav på tillgänglighet inom äldreomsorgen samt barn- och utbildningsverksamheter.

Budgetprocessen är en av de viktigaste processerna för kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. En väl fungerande budgetprocess och budgetföljsamhet stärker kommunens förutsättningar för att uppnå god ekonomisk hushållning. Kommunens ekonomiska utfall och de framtida utmaningar ställer höga krav på processerna för planering av verksamheten och dess finansiering. Brister i budgetprocessen riskerar felallokering och därmed en dålig ekonomistyrning.

Det framgår av kommunens tertialrapport 1 per den siste april 2021 att nämnderna prognosticerar ett underskott på 28 mnkr. Underskottet kan i stor utsträckning kopplas till socialnämnden som prognosticerade ett underskott på 26 mnkr. Enligt prognosen för kommunen som helhet uppvisas ett överskott på 35 mnkr. I rapporten framförs att avvikelser för särskilda boenden (12 mnkr) beror på att kostnadsökningar för nya boenden inte fullt ut är finansierade samt en ökad vårdtyngd. Även inom ekonomiskt bistånd återfinns avvikelse i förhållande till budget. 2020 tillsköt kommunfullmäktige 42 mnkr genom revidering av internbudget till socialnämnden.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska budgetprocessen i Nässjö kommun.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens budgetberedning är ändamålsenlig och beaktar förutsättningarna för kommunens verksamheter. Därtill syftar granskningen att granska socialnämndens ekonomiska styrning utifrån budgetförutsättningarna.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning för budgetprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen och socialnämnden en långsiktig plan för hur effektiviseringar ska genomföras i syfte att möta de ekonomiska förutsättningarna?

- ▶ Finns en struktur som säkerställer att effektiviseringar och budgetföljsamhet uppnås?
  - Kräver kommunstyrelsen och socialnämnden åtgärdsplaner för att säkerställa att effektiviseringsvinster är nåbara?
  - Har kommunstyrelsen och socialnämnden skapat förutsättningar att kontinuerligt följa upp besparingsåtgärder genom nyckeltal eller annan metodik?
- ▶ Tar budgetprocessen hänsyn till den förväntade långsiktiga ekonomiska utvecklingen i kommunen?

### **2.3 Genomförande och avgränsning**

Granskningen sker genom dokumentstudier och intervjuer.

### **2.4 Revisionskriterier**

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se bilaga 1.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Budget 2021 med ram 2022 och plan 2023
- ▶ Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

## 3 Granskningsresultat

---

### 3.1 Budgetprocessen

Fullmäktige har beslutat om riktlinjer för god ekonomisk hushållning (2018-11-29 § 8). Riktlinjerna tydliggör förutsättningarna för budgetprocessen. Budgetprocessen inleds i februari med att kommunens finansiella mål fastställs. Detta sker efter att prognoserna för befolkning och skatteintäkter är kända. De finansiella målen är enligt uppgift styrande för tilldelning av ram för såväl driftbudget som investeringsbudget. Utgångspunkten för driftbudgetram är föregående års budgetram. Driftbudgetramen revideras utifrån kommunens finansiella mål och senaste prognos för befolkning och skatteintäkter. Dessa erhålls i februari månad. Ramen för investeringsbudgeten utgår från planperioden i föregående års budget.

Den centrala budgetkommittén<sup>1</sup> fördelar därefter nämndernas preliminära budgetramar för såväl driftbudget som investeringsbudget. Budgetramarna kommuniceras till nämnderna i mars, varefter nämnderna upprättar interna budgetförslag. Som del av denna process anordnas planeringsdagar mellan den centrala budgetkommittén och respektive nämnd. Vid planeringsdagarna ges nämnderna möjlighet att redogöra för sina verksamheter och behov. Nämnderna ska skriftligen ska inkomma med äskande om det framkommer att det anses finnas behov av utökad budgetram. Av dokumentstudier för socialnämnden framkommer att ett presentationsmaterial är upprättat med indelning i tre delar; Grunduppdrag och kvalitetsfaktorer, nuläge och utvecklingsmål, samt budget.

Varje nämnd har fram till augusti på sig att lämna sitt budgetförslag och presentera detta för centrala budgetkommittén. Det framkommer att budgetförslag normalt sett ska beslutas om i juni. Mot bakgrund av pandemin har perioden förlängts till augusti för budgetåren 2021 och 2022. Budgetförslaget ska innehålla driftbudget, investeringsbudget samt prioriterade utvecklingsområden och kritiska kvalitetsfaktorer för nämndens verksamhet inom kompassens perspektiv<sup>2</sup>. Samtliga nämnder ska för budgetarbetet använda sig av den centralt framtagna demografiska prognosen. Nämnderna ska i sina förslag inkludera en konsekvensanalys kopplat till risken att de inte klarar att upprätthålla budget. Socialnämnden beskriver i sitt förslag till verksamhetsplan att eventuella konsekvenser kommer att innebära behov av betydliga åtgärder utöver redan beslutade åtgärdsplan.

Budgetförslaget bereds och prövas sedermera av den centrala budgetkommittén med hänsyn till kommunens finansiella mål, totala resurser och eventuella förändrade förutsättningar som har uppstått under året. Ett budgetförslag lämnas

---

<sup>1</sup> Den centrala budgetkommittén består av representanter från den styrande majoriteten, kommundirektör, ekonomichef och biträdande ekonomichef

<sup>2</sup> Kommunens målstyrningsmodell från och med 2022.

till kommunstyrelsens arbetsutskott i oktober. Därefter hanteras förslaget i kommunstyrelsen som ger fullmäktige förslag på budget.

Kommunen tillämpar inget centralt resursfördelningssystem där nämnder erhåller fast summa per elev/brukare/individ baserat på förväntad demografisk utveckling. Demografiska förändringar beaktas dock enligt uppgift inom ramen för beslut om respektive nämnds ram. Det framförs vid intervju att detta delvis beror på att behovet av kommunal service inte nödvändigtvis är demografiskt kopplat. Exempelvis anses inte den demografiska utvecklingen vara en rättvisande indikator för behovet av vård.

I sakkontrollen framförs att en demografiskt styrd budgettilldelning inte nödvändigtvis hade påverkat socialnämndens budgettilldelning. Detta då äldreomsorgen, som är en demografiskt drivande budgetpost, uppvisar en ekonomi i balans. Det är främst inom individ- och familjeomsorgen och funktionshinderomsorgen som underskotten uppstått. Dessa verksamheter har inte lika tydlig demografisk koppling. Istället framhålls risken att budgettilldelning genom resursfördelningssystem kan leda till att en mindre summa tilldelas nämnder vilka inte är demografiskt drivna. Det framförs dock också i sakkontrollen att det för socialnämnden efterfrågas tilldelningsprinciper som beaktar socioekonomiska och behovsdrivna förutsättningar. Detta exemplifieras med care-need-index (CNI) vilket är en beräkningsgrund baserat på socioekonomiska faktorer i syfte att belysa risk för ohälsa. Drivande faktorer har bland annat omfattat förskjutning från slutenvård till den kommunala hälso- och sjukvården. Likaså att andelen arbetslösa i kommunen har ökat vilket belastar ekonomiskt bistånd inom individ- och familjeomsorgen.

Det framkommer vid intervju att kommunstyrelsens planering för investeringar sträcker sig över en tioårsperiod. Avseende kommunens intäkter tillämpas SKR:s prognosunderlag vars planeringshorisont är 7 år. Det framförs i samband med sakkontrollen att kommunen tillämpar SKR:s bedömning av intäkter från skatter och generella bidrag för en 10-årsbedömning av kommunens handlingsutrymme. Den bedömda intäktsutvecklingen skapar tillsammans med fullmäktiges mål för resultatnivå (2 %) utgör gränsen för kommunens kostnadsutveckling. Därtill beaktas demografiskt betingade förutsättningar grunden för uppskattning av investeringsbehovet. Det finansiella utrymmet för investeringar beräknas genom simulering av avskrivningar tillsammans med kommunens resultat. Det har dock inte gjorts sammanvägda analyser som också beaktar den förväntade kostnadsutvecklingen baserat på demografiska, samhällsekonomiska och socioekonomiska faktorer samt kommunens kostnadsnivåer. Detta för att bedöma om den förväntade kostnadsutvecklingen också inryms i kommunens förväntade gräns kopplat till intäktsutveckling inklusive fullmäktiges beslutade resultatmål.

Slutlig budget för kommande budgetår fastställs av kommunfullmäktige i november. Efter att kommunfullmäktige beslutat om budgetram hanterar respektive nämnd sin verksamhetsplan och internbudget. Dessa beslutas om av nämnderna vid januarisammanträdet innevarande budgetår.

Det framförs vid intervju att förvaltningarna upplever att budgetprocessen är långdragen efter det att nämnden lämnat förslag på verksamhetsplan. Det kan bli

problematiskt att utarbeta internbudget mellan fullmäktiges novembermöte och nämndens decembermöte. Förvaltningarna utarbetar parallellt under hösten förslag på verksamhetsplan med budget. Om slutlig budget avviker stort från föreslagen verksamhetsplan behöver nämnden vidta åtgärden med kort varsel. Verksamheterna för nästkommande år planeras redan under hösten. Det framförs därför vara av vikt att de ekonomiska förutsättningarna är kända. Det framförs vid intervjuer med kommunledning att nämnderna har möjlighet att utgå från förslaget som beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott redan i oktober månad. Detta ger nämnderna ytterligare tid att utarbeta verksamhetsplan med budget. Arbetsutskottets förslag ger enligt de intervjuade en indikation på slutlig budget som kommer att beslutas om av fullmäktige. Det finns ingen formell budgetdialog mellan nämnderna och kommunstyrelsen efter beslut om verksamhetsplan till dess att kommunstyrelsens arbetsutskott behandlar föreslagen budgetram.

Efter att respektive nämnd i januari beslutat om internbudget förs de ekonomiska förutsättningarna in i kommunens ekonomisystem i februari.

Nedan tabell åskådliggör tidlinjen för budgetprocessen enligt EY:s förståelse.

Tidpunkt	Steg i budgetprocessen	Utförs av
Efter årsskiftet	Ta fram driftbudgetram vilken utgår från föregående års beslut om budgetram, och revidera denna genom att stämma av mot senaste befolkningsprognos och skatteprognos för kommunen.	Centrala budgetkommittén
Mars	Kommunicera budgetramarna till nämnderna och skicka ut budgetanvisningar.	Centrala budgetkommittén
Mars-Juni	Nämnderna har perioden mars-juni för att utarbeta driftbudgetförslag samt förslag till investeringsbudget (identifiera och prioritera verksamheternas behov).	Nämnd
Senast 30 juni (sedan år 2020 är detta steg förskjutet till augusti)	Överlämna budgetförslag till centrala budgetkommittén (innehållandes driftbudget, investeringsbudget samt mål och indikatorer för nämndens verksamhet). Eventuella äskande utöver tilldelad ram ska dessa redovisas och motiveras i separat skrivelse. Beskrivning av prövning om äskandet kan inrymmas i befintlig budgetram genom omprioriteringar, ska framgå i en konsekvensanalys.	Nämnd



Oktober	Lämna budgetförslag för beslut i kommunstyrelsens utskott.	Centrala budgetkommittén
Oktober- November	Fortsätta hanteringen av centrala budgetkommitténs budgetförslag.	Kommunstyrelsen
November	Fastställa budget för Nässjö kommun, nämnd får besked om tilldelad ram.	Kommunfullmäktige
November- Januari	Upprätta internbudget.	Nämnd
Januari	Anta internbudget.	Nämnd
Februari	Lägga in internbudget i kommunens ekonomisystem.	Nämnd
Löpande under året	Utföra tekniska justeringar, främst kompensationer avseende löneavtal och kapitalkostnader.	Ekonomiavdelningen

En översiktlig kontroll av nämndernas följsamhet mot riktlinjerna avseende överlämning av förslag på verksamhetsplan (augusti) och antagande av internbudget (januari) har genomförts. Det framgår av kontrollen att nämnderna antagit internbudget i januari. Samtliga nämnder har senast i augusti beslutat om förslag på verksamhetsplan för 2022. Majoriteten av nämnderna har beslutat om dessa vid deras respektive junisammanträden. Av socialnämndens förslag till verksamhetsplan framgår att de till budgetberedningen efterfrågar en ökad budgetram på totalt 45,3 mnkr. Detta för att möta volymökningar, indexkompensation och säkerställa en tillräcklig bemanning.

Det framförs vid intervju att kommunfullmäktige i maj 2021 beslutat om en ny målstyrningsmodell. Den nu så kallade "styrpilen" kommer att ersättas med ett nytt ramverk, "kompassen". Den nya styrmodellen ska verka för att kommunen i samtliga delar ska arbeta tillitsbaserat. Kompassen består av tre samverkande delar ekonomistyrning, utveckling av verksamheten och kvalitetssäkring av grunduppdraget. Det framförs att en av de huvudsakliga förändringarna mot dagens målstyrningsmodell är att ett större fokus kommer att läggas på dialogen. Detta såväl inom den politiska som tjänstemannaorganisationen. Kompassen kommer att implementeras under 2022. Arbetet med kompassen har dock inletts redan i budgetprocessen under 2021 avseende budgetåret 2022.

Socialnämndens interna budgetering är uppdelad enligt socialförvaltningens fyra avdelningar (myndighetsutövning, äldreomsorg, hälso- och sjukvård, funktionshinderomsorg). Respektive avdelning erhåller en ram att förhålla sig till. Socialförvaltningen har utarbetat en intern resursfördelningsmodell med fördelningsprinciper för budgeten. Omfördelningar mellan avdelningar kräver en

tjänsteskrivelse till socialnämnden. Omfördelningar inom respektive avdelning beslutas om av avdelningschef.

Socialnämndens resursfördelningsmodell tar hänsyn till följande faktorer:

- ▶ Validering av befintlig budget
- ▶ Indexering
- ▶ Volymförändringar
- ▶ Justering av obalanser
- ▶ Satsningar
- ▶ Åtgärder för budget i balans
- ▶ Rättningar
- ▶ Interna omfördelningar

Socialnämndens fokus enligt internbudget 2021 är att fortsätta arbetet med en budget i balans.

### **3.1.1 Bedömning**

Det är vår bedömning att det finns en tydlig struktur för budgetprocessen. Det är av fullmäktiges riktlinjer tydliggjort när olika moment ska vara färdigställda och beslutade om av nämnderna och kommunstyrelsen. Det framgår av granskningen att kraven uppfylls.

Budgetprocessen i sig inte säkerställer att de volymmässiga samt andra demografiska och vårdtyngdsdrivna förutsättningar beaktas. Vi noterar att det finns olika uppfattningar om effektiviteten i resursfördelningsssystem. Likaså framförs att ett sådant system hade behövt beakta ett stort antal fördelningsnycklar för ett stort antal verksamheter. Oaktat om det finns ett resursfördelningsssystem eller ej är det enligt vår mening av vikt att det finns en tydlig och förutsägbar struktur för budgettilldelning baserat på nämndernas förutsättningar. Detta för att säkerställa att budgetramen reflekterar de lagstyrda verksamheternas förutsättningar. Mot bakgrund av att det i nästkommande kapitel framkommer att socialnämndens under flera år uppvisat ekonomiska underskott, samt att ekonomiska tillskott varit nödvändiga, anser vi att kommunstyrelsen bör utreda om nuvarande budgetprocess i tillräcklig utsträckning beaktar nämndens förutsättningar.

I granskningen framförs att det efterfrågas en mer kontinuerlig dialog mellan kommunstyrelsen/den centrala budgetkommittén och nämnderna. Vi instämmer i att det underlättat för nämnderna med tidigare indikationer på slutlig budget. Detta för att säkerställa att planeringen för nästkommande verksamhetsår kan påbörjas i god tid innan årsskiftet.

Vi noterar att kommunen upprättar långsiktiga planer för investeringar och förväntade intäkter. Tillsammans med det av fullmäktige beslutade resultatmålet definieras gränsen för kostnaderna ur ett långsiktigt perspektiv. Detta bedömer vi i

sig vara positivt. Vi anser dock att arbetet kan utvecklas till att inkludera analyser av förväntad kostnadsutveckling kopplat till demografiska, socioekonomiska och samhällsekonomiska faktorer. Detta för att belysa om intäktsutvecklingen motiverar kostnadsmässiga anpassningar, samt dess omfattning. Vi vet av erfarenhet att kommunsektorn står inför demografiskt drivna utmaningar, främst kopplat till befolkningsmässiga förändringar. Statens offentliga utredningar lämnade i september sitt betänkande av utredning om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (SOU 2021:75). Det är enligt betänkandet utredarens förslag att kommunal och regional sektor i större utsträckning ska beakta ekonomisk långsiktighet. Utredaren föreslår införandet av så kallat "god kommunal hushållning". Detta innebär att kommuner och regioner ska förvalta sin ekonomi så att den uppnår en betryggande säkerhet och långsiktigt ekonomisk hållbarhet. Vi menar att långsiktiga ekonomiska prognoser av såväl intäcks- som kostnadsmässiga förutsättningar skapar möjligheten att bedöma behovet av långsiktiga anpassningar för att klara av de framtida ekonomiska förutsättningarna.

### 3.2 Effektivisering och budgetföljsamhet

Av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning framgår att nämnderna ska göra månadsvisa och tertialvisa ekonomiska uppföljningar. Detta utöver årsredovisning. Tertialuppföljning 2 utgör delårsbokslut:

- ▶ Månadsvisa uppföljningar av ekonomin görs med undantag för januari och juli. Uppföljningarna innehåller budget och ackumulerat utfall till och med aktuell månad samt periodiseringar och en prognos för hela året. Dessa behandlas i respektive nämnd.
- ▶ Tertialuppföljningar upprättas två gånger årligen (april och augusti) innehållandes övergripande uppföljning och helårsprognos av kommunens totala ekonomi samt rapporter med kommentarer till utfall från nämnder. Dessa tas upp i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.
- ▶ Årsredovisning upprättas av kommunstyrelsen efter årets slut och överlämnas till kommunfullmäktige senast i april året efter budgetåret. I denna ingår nämndernas verksamhetsberättelser.

Kommunstyrelsen får, utöver de ordinarie uppföljningsrapporterna, ta del av ekonomiavdelningens information om nämndernas och kommunens ekonomiuppföljning.

Av kommunens delårsbokslut per 31 augusti 2021 framgår att nämndernas prognosticerade budgetavvikelse uppgår till -9,8 mnkr. Underskottet kan förklaras med socialnämndens resultat. Vid delårsrapporten prognosticerades nämnden uppvisa ett negativt resultat på -23 mnkr vid årets slut. Utöver socialnämnden uppvisar endast kultur- och fritidsnämnden respektive valnämnden mindre underskott. Resterande nämnders prognosticerade resultat är positiva.

Det är nämndernas ansvar att budgeten, det vill säga tilldelade resurser för verksamhet och investeringsprojekt, följs. Vid budgetavvikelse ligger det enligt riktlinjerna för god ekonomisk hushållning i förvaltningschefens ansvar att rapportera till nämnden och upprätta förslag till åtgärder. Nämnden är då *skyldig* att vidta åtgärder för att anpassa verksamheten till de resurser som kommunfullmäktige tilldelat.

Nämnden har enligt riktlinjerna frihet att inom sin av kommunfullmäktige fastställda driftbudget göra de omdisponeringar och ombudgeteringar som bedöms nödvändiga för att tillgodose de behov som finns inom verksamheten.

Det framgår vidare av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning att resultatöverföring mellan verksamhetsår endast tillämpas i undantagsfall efter prövning i fullmäktige. Regeln undantar dock resultatenheter vars resultat överförs om inte fullmäktige beslutar om annat. Av intervjuer framkommer att det inom kommunen finns det två resultatenheter; kost och städ samt fastighet och byggnad. Dessa avdelningar finansieras genom intäkter från andra verksamheter och ska därför också bära sina egna kostnader.

Det framförs vid intervjuer att det har utarbetats mallar som ska fyllas i om det prognosticeras att nämnden kommer att uppvisa underskott. Rapporterna ska inkomma till kommunledningskontoret.

Av intervju framgår att kommungemensamma effektiviseringsåtgärder antingen genomförs genom underliggande krav på effektiviseringar för samtliga verksamheter, alternativt riktade effektiviseringsuppdrag. Det framgår att det inom kommunens budget inte finns vare sig riktade eller övergripande effektiviseringsuppdrag upptagna. Det framförs dock vid intervju att ett underliggande effektiviseringskrav är kopplat till att nämnderna inte fullt ut kompenseras för förväntad inflation. Detta innebär i praktiken att det krävs effektiviseringsåtgärder.

### **3.2.1 Underskott i socialnämnden**

Socialnämnden har uppvisat underskott i kommunens årsredovisning sedan 2018.

- 2018 uppvisade socialnämnden ett underskott på 95,6 mnkr. Underskottet kunde till huvudsak kopplas till avdelningarna för myndighetsutövning (-46,5 mnkr) samt funktionshinderomsorgen (-46,4 mnkr). Enligt årsredovisningen beror underskotten bland annat på ökade placeringsbehov av barn och ungdomar. Likaså ökande kostnader för ekonomiskt bistånd till följd av ökad arbetslöshet. Inom funktionshinderomsorgen var det framförallt inom särskilt boende och personlig assistans som underskott återfanns.
- 2019 uppvisade nämnden ett underskott på -74,4 mnkr. Det var likaså detta år inom avdelningarna för myndighetsutövning (-39,9 mnkr) och funktionshinderomsorgen (-40,1 mnkr) som underskotten uppstod. Enligt årsredovisningen var även de bakomliggande orsakerna samma som för 2018.
- 2020 uppvisade socialnämnden ett underskott på 15,2 mnkr. Underskottet var betydligt lägre men kan återigen kopplas till avdelningarna för myndighetsutövning och funktionshinderomsorg. Nämnden erhöll ett flertal ersättningar för hantering av pandemin. I maj månad 2020 förstärktes socialnämndens budget med 42 mnkr av fullmäktige. Därutöver beslutade socialnämnden om en åtgärdsplan som omfattade 25 mnkr.

- Enligt nämndens prognos efter september 2021 prognosticerade nämnden ett underskott på 26 mnkr. Efter tertial 2 2021 prognosticerades dock att underskottet minskat till 19 mnkr.

Det framgår av intervju att socialnämnden kontinuerligt har arbetat med underskotten i verksamheten. Enligt internbudget för 2021 framgår att det finns ett flertal orsaker till underskotten. Bland annat att kostnaderna kopplade till LSS-verksamheterna och ekonomiskt bistånd stadigt har ökat inom kommunen. Detta i såväl relativa tal i förhållande till befolkningsstorleken som i jämförelser med riket som helhet och kommunerna i Jönköpings län. Det finns för individ- och familjeomsorgen en tydlig koppling med arbetslösheten inom kommunen. Arbetslösheten är drivande för utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Enligt Kolada<sup>3</sup> uppgår arbetslösheten i kommunen till 9 procent 2020 vilket kan jämföras med riket som helhet där arbetslösheten uppgick till 7,2 procent.

Socialförvaltningen lät 2018 genomföra en extern genomlysning av funktionshinderomsorgen. Bland slutsatserna framgår att kommunens kostnader ökat till följd av volymförändringar kopplade till att tidigare beviljade insatser av Försäkringskassan enligt socialförsäkringsbalken nu avslagits. Detta har inneburit omfattande merkostnader för kommunen (ca 15 mnkr). Det framgår vidare att omhändertagandenivån i kommunen anses relativt hög. Detta kan enligt konsulten till viss del bero på de nämndsinterna riktlinjerna. Vid intervju framförs att nämnden har agerat på denna slutsats. Nämnden har bland annat reviderat riktlinjerna för daglig verksamhet och dagverksamhet, riktlinjerna för boendestöd, samt riktlinjerna för bostad med särskild service. Enligt de intervjuade har detta givit en positiv effekt.

Utöver ovan nämnd genomlysning har socialförvaltningen under 2018-2019 också anlitat en jurist i syfte att kvalitetsgranska förvaltningens handläggning av personlig assistans. Resultatet av granskningen resulterade i ett 10-tal kvalitets- och utvecklingsåtgärder vilket redogörs för i tjänsteskrivelse till socialnämnden daterad 2020-01-13.

Likaså riktlinjerna för försörjningsstöd stramades åt 2019 enligt de intervjuade. Det framförs dock att underskotten inte främst består i att biståndstagare erhåller mer än vad de skulle ha rätt till. Detta styrs av norm enligt socialtjänstlagen.

Socialnämnden lät 2021-06-16 genomföra en intern utredning om huruvida ytterligare krav kan ställas på den enskilde biståndsmottagaren. Utredningen skulle bland annat ge förslag på hur den ett ökat stöd kan ges till biståndsmottagare som främjar självständighet och förutsättningar för egen försörjning. Utredningen färdigställdes 2021-10-25. Rapporten presenterar en rad förslag till åtgärder och innefattar jämförelser med liknande kommuner i närområdet. Jämförelsen visar att kommunens nettokostnader för bistånd och arbetsmarknader är höga i förhållande till jämförbara kommuner i närområdet.

---

<sup>3</sup> Kommun och landstingsdatabasen - RKA

Det framförs att socialförvaltningen haft som ambition att genomföra en utredning kring orsakerna till de höga volymerna inom funktionshinderomsorgen. Genomförandet av utredningen har dock stoppats på grund av pandemin.

Det framförs vid intervju att de återkommande underskotten är ett kontinuerligt arbete inom förvaltningen. Utöver ovan nämnda åtgärder beskrivs ett flertal åtgärder ha vidtagits med syfte att nå en ekonomi i balans. Det framförs i sammanhanget att nämnden inte ensam kan vidta åtgärder vilka kommer att ha effekt på ekonomin. Detta exemplifieras med åtgärder för att få flera individer i arbete. Kommunen som helhet behöver kraftsamla för att skapa förutsättningarna för att höja sysselsättningsgraden. Exempelvis innefattar detta arbetsmarknadsåtgärder vilka faller in under kommunstyrelsens ansvar.

Av socialnämndens månadsuppföljning i september framkommer att det förväntade underskottet vid året slut uppgår till 19 mnkr. Detta är en förbättring med 4 mnkr jämfört med prognosen för augusti. Enligt redovisningen består noterbara budgetavvikelser av:

- Förvaltningsgemensamma kostnader; +4mnkr
- Myndighetsutövning; -20 mnkr
- Funktionshinderomsorgen; -8 mnkr
- Äldreomsorgen; +5 mnkr

Det framgår av månadsuppföljningen vilka åtgärder som är beslutade i syfte att uppnå en ekonomi i balans. De redovisade åtgärderna i månadsuppföljningen avser såväl beslut tagna 2020 som 2021. Merparten av åtgärderna är av permanent karaktär. Detta innebär att effekten från första året är återkommande för det nästkommande året. Beslutade åtgärder omfattar:

Åtgärdsår	Effekt 2021	Effekt totalt 2020-22	Vad avser åtgärden
Maj 2020	3 mnkr	6 mnkr	Minskade placeringskostnader, myndighetsavdelningen. 3 mnkr 2020 respektive 2021.
Maj 2020	5 mnkr	11 mnkr	Funktionshinderomsorg, kostnadsreduktioner. 6 mnkr 2020 respektive 5 mnkr 2021.
Juni 2021	7,8 mnkr	7,8 mnkr	Förstärkning av föregående åtgärd.
Juni 2021	1 mnkr	2 mnkr	Ytterligare åtgärder inom myndighetsutövning. 1 mnkr 2021 och 1 mnkr 2022.

Juni 2021	2 mnkr	2 mnkr	Ytterligare effekter inom funktionshinderomsorgen för särskilt boende. Tillfällig åtgärd.
-----------	--------	--------	---

Samtliga åtgärder, med undantag för den sist nämnda, är av permanent karaktär. Åtgärderna som beslutats under 2020 är medföljande åtgärder för 2021. Dessa är således beaktade inom internbudget för 2021. Den totala effekten av åtgärderna vilka är beslutade om i juni 2021 uppgår till 10,8 mnkr. Åtgärdernas effekt för 2021 motsvarar således inte det prognosticerade underskottet för 2021 (19 mnkr).

Kommunfullmäktige godkände 2021-10-28 delårsrapporten per den siste augusti. Inga ytterligare åtgärder vidtogs med anledning av socialnämndens prognosticerade underskott eller åtgärdsplan. Det framförs vid intervju med representanter för kommunledningsförvaltningen att möten mellan socialnämnden och kommunstyrelsen sker kontinuerligt utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Det framförs därtill att socialnämndens underskott betraktas ur ett långsiktigt perspektiv. Därav har det inte ställts ytterligare krav på åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

### 3.2.2 Bedömning

Det är vår bedömning att den ekonomiska återrapporteringen är tillräcklig för att säkerställa kommunstyrelsens uppsiktsplikt. De månatliga avstämningarna ger enligt vår mening en kontinuerlig kontroll över följsamheten gentemot budget.

Det framgår av riktlinjerna om god ekonomisk hushållning att nämnderna är *skyldiga* att vidta åtgärder för att anpassa verksamheten till de resurser som kommunfullmäktige tilldelat. Under 2021 är det vår bedömning att socialnämndens beslutade åtgärder inte är tillräckliga för att säkerställa en budget i balans. Det framgår dock att fullmäktige valt att inte kräva ytterligare åtgärder med anledning av de rapporterade underskotten.

Det är vidare vår bedömning att det finns en medvetenhet inom socialnämnden och dess förvaltning kring de drivande faktorerna för underskotten. Likaså att det har vidtagits ett flertal åtgärder vilka gett positiv effekt. Vi instämmer i beskrivningen som återges i intervjuer med representanter för kommunledningsförvaltningen att dessa underskott behöver beaktas mot bakgrund av dess långsiktiga karaktär. Det är därvidlag vår mening att socialnämnden behöver fortsätta effektiviseringsarbetet. Likaså menar vi att nämnden bör utreda möjligheterna att vidta åtgärder, såväl nämndsinternt som i samverkan med kommunstyrelsen och andra nämnder, som kan vidtas för att motverka volymökningar.



## 4 Slutsats

Vår sammanfattande bedömning att det finns utrymme för kommunstyrelsen att stärka budgetprocessen. Det är därtill vår bedömning att socialnämnden bör fortsatt verka för en ekonomi i balans.

Budgetprocessen säkerställer i sig inte att nämndernas budgettilldelning beaktar nämndernas volymmässiga förutsättningar. Det framkommer i granskningen att det råder delade meningar om resursfördelningssystemens effektivitet inom ramen för budgetprocessen. Vi menar att kommunstyrelsen, oaktat om resursfördelningssystem tillämpas eller ej, behöver säkerställa att det finns en tydlig och förutsägbar struktur för budgettilldelning som reflekterar de lagstyrda verksamheternas förutsättningar. För bedömningen har vi beaktat att socialnämnden över flera år uppvisat underskott vilka krävt omfattande tillskott. Vi anser därtill att det vore fördelaktigt med en högre grad av dialog och framförhållning i budgetprocessen. Vi instämmer i beskrivningen att det underlättat för nämnden med tidigare indikationer om slutgiltig budget. Vi menar att såväl en ökad dialog som tydliggjorda budgetfördelningsprinciper hade bidragit till att tydliggöra nämndernas förutsättningar i ett tidigare skede. Vi ser i sammanhanget positivt på vikten av dialog som präglar kommunens nya målstyrningsmodell.

Det är vidare vår bedömning att kommunstyrelsen bör utveckla arbetet med långsiktiga prognoser till att beakta såväl kostnads- som intäktsutvecklingar vilka beaktar demografiska, socioekonomiska och samhällsekonomiska faktorer. Detta för att i god tid åskådliggöra eventuella långsiktiga behov av ekonomiska anpassningsåtgärder.

Vi noterar för den samlade bedömningen att socialnämnden inte uppfyller kraven enligt riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Åtgärdsplanerna som nämnden beslutat om är inte tillräckliga för att säkerställa en ekonomi i balans för innevarande budgetår. Detta har dock inte föranlett ytterligare åtgärdskrav av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Det är vår bedömning att socialnämnden med tillhörande förvaltning uppvisar en medvetenhet kring behovet av ytterligare anpassningar för att uppnå en ekonomi i balans.

Revisionsfråga	Svar
Finns en tydlig styrning och ansvarsfördelning för budgetprocessen?	Ja. Styrningen och ansvarsfördelningen är i sig tydliga. Vi instämmer dock i de återgivna beskrivningarna att en högre grad av dialog mellan nämnd och kommunstyrelsen/centrala budgetkommittén vore önskvärt.
Har kommunstyrelsen och socialnämnden en långsiktig plan för hur effektiviseringar ska genomföras i syfte att möta de ekonomiska förutsättningarna?	Delvis. Mot bakgrund av att det inte genomförs samlade långsiktiga bedömningar avseende kommunens ekonomiska handlingsutrymme har ej heller omfattningen av anpassningsbehovet tydliggjorts. Vissa åtgärder är inkluderade i



	budgetprocessen. Exempelvis att full kompensation för inflation inte kompenseras.
Finns en struktur som säkerställer att effektiviseringar och budgetföljsamhet uppnås?	Delvis. Av riktlinjer för god ekonomisk hushållning framgår att nämnderna vid prognosticerat underskott är skyldiga att upprätta en åtgärdsplan. Av granskningen framkommer dock att socialnämndens plan inte är tillräcklig för att säkerställa en budget i balans.
Kräver kommunstyrelsen och socialnämnden åtgärdsplaner för att säkerställa att effektiviseringsvinster är nåbara?	Ja. Se föregående svar.
Har kommunstyrelsen och socialnämnden skapat förutsättningar att kontinuerligt följa upp besparingsåtgärder genom nyckeltal eller annan metodik?	Ja. Nämnden återrapporerar månatligen. I månadsrapporterna redovisas vidtagna åtgärder inklusive omfattningen av vidtagna åtgärders effekt.
Tar budgetprocessen hänsyn till den förväntade långsiktiga ekonomiska utvecklingen i kommunen?	Delvis. Det görs prognoser av intäktsutvecklingar och investeringar. Dessa prognoser belyser inte det långsiktiga behovet av anpassningar.

#### 4.1 Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka den kontinuerliga dialogen med nämnderna inom ramen för budgetprocessen.
- ▶ Genomföra samlade långsiktiga ekonomiska prognoser i syfte att belysa kommunens ekonomiska eventuella anpassningsbehov.
- ▶ Säkerställa att det finns en tydlig och förutsägbar struktur för budgettilldelning som reflekterar de lagstyrda verksamheternas förutsättningar.

Vi rekommenderar socialnämnden att:

- ▶ Fortsatt verka för en ekonomi i balans genom att vidta nödvändiga långsiktiga åtgärder.

## Bilaga 1 - Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Socialchef & ekonomi- och planeringschef, socialförvaltningen
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Biträdande ekonomichef & ekonomi- och finanschef, kommunledningskontoret

### Analyserade dokument:

- ▶ Budget 2021 med ram 2022 och plan 2023
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer
- ▶ Tertialrapport 1 2021
- ▶ Delårsrapport 2021
- ▶ Månadsrapport socialnämnden september 2021
- ▶ Ekonomirapport kommunen september 2021
- ▶ Internbudget socialnämnden 2021
- ▶ Årsrapport 2020
- ▶ Kommunfullmäktiges protokoll
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll
- ▶ Socialnämndens protokoll
- ▶ Socialnämnden, förslag till verksamhetsplan 2022.
- ▶ SN - Genomlysning av funktionshinderomsorgen
- ▶ SN - Utredning kring ekonomiskt bistånd
- ▶ SN - Beslut om åtgärdsplan samt budgetuppföljning
- ▶ SN - Revidering av ekonomisk handlingsplan
- ▶ SN - Planeringsdialog
- ▶ SN - Rapport om kvalitetsgranskning
- ▶ SN - Revidering av riktlinje för bostad med särskild service
- ▶ SN - Revidering av riktlinjer för boendestöd
- ▶ SN - Åtgärder med anledning av extern granskning av personlig assistans
- ▶ SN - Reviderade riktlinjer för personlig assistans
- ▶ SN - Förutsättningar för planeringsdialog

## Bilaga 2 - Revisionskriterier

---

### 4.2 Kommunallagen (2017:725) 6 kap

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

### 4.3 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska en kommun bland annat fatta beslut om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kommunfullmäktige beslutade om riktlinjer för god ekonomisk hushållning 2018-01-25 § 13.

Enligt riktlinjerna utgörs fundamentet för god ekonomisk hushållning av bland annat:

- Att kommunen har en god framförhållning i den fysiska planeringen.
- Att budgeten upprättas så att intäkterna är större än kostnaderna

Budgeten är kommunens huvudsakliga verktyg för planering och styrning av verksamheten. Resursstyrningen sker genom att nämnderna tilldelas ekonomiska ramar som därefter fördelas till olika verksamheter som nämnden beslutat om.

Nämnderna gör uppföljningar av ekonomin varje månad med undantag för januari och juli, vilka innehåller budget och ackumulerat utfall till och med aktuell månad samt en prognos för hela året. Vidare ansvarar nämnden för att tilldelade resurser inte överskrids. Det ligger i förvaltningschefens ansvar att rapportera avvikelser till nämnden och upprätta förslag till åtgärder. Vid befarad budgetavvikelse är det nämndens skyldighet att vidta åtgärder inom ramen för sina befogenheter för att anpassa verksamheten till de resurser som kommunfullmäktige tilldelat.

### 4.4 Budget 2021

Budget för verksamhetsåret för 2021 har beaktats baserat på nämndernas ekonomiska förutsättningar med ställda krav på åiterrapportering.