

Granskning av ekonomistyrning inom individ- och familjenämnden

På uppdrag av revisorerna i Västerås stad



Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund.....	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor.....	5
2.3	Ansvarig nämnd.....	5
2.4	Revisionskriterier.....	6
2.5	Kvalitetssäkring.....	6
2.6	Genomförande och metod.....	6
3	Utgångspunkter.....	7
3.1	Nämndens ansvar enligt reglementet.....	7
3.2	Nämndens ansvar enligt stadens styrmodell.....	7
3.3	Risicanalys och intern kontroll.....	7
3.4	Kostnader för individ- och familjeomsorg.....	8
4	Organisation, styrning och ekonomi.....	10
4.1	Organisation.....	10
4.2	Styrning.....	11
5	Uppföljning.....	17
5.1	Ekonomiskt utfall 2014 - 2017 och prognos 2018.....	17
5.2	Rapportering till nämnden.....	18
5.3	Kommunstyrelsens uppsikt.....	21
6	Individ- och familjenämndens åtgärder.....	23
6.1	Utgångspunkt.....	23
6.2	Beslut om åtgärder.....	23
7	Svar på revisionsfrågorna.....	28
	Bilaga 1 – Intervjuer och källförteckning.....	1
	Bilaga 2 Åtgärder för ekonomi i balans.....	2

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Västerås stad genomfört en granskning med syfte att bedöma om individ- och familjenämnden har ett tillfredsställande system för ekonomistyrning, uppföljning och kontroll av den bedrivna verksamheten.

Sammanfattande svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen framgår av avsnitt 7 "Svar på revisionsfrågorna".

Stadens policy för styrning i koncernen Västerås stad definierar bl.a. nämnders och styrelserns ansvar för att planera, bedriva och följa upp verksamheten i förhållande till av fullmäktige fastställd budgetram. Policyn definierar inte explicit hur en nämnd ska agera då en negativ budgetavvikelse prognosticeras.

Individ- och familjenämnden (IFN) har inte för egen del inom ramen för stadens policy för styrning förtydligat en för nämndens ansvarsområde anpassad styrmodell med syfte att säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Nämnden har inte heller i särskild ordning definierat roller och ansvar inom ekonomistyrningen eller beslutat om en rapporteringsinstruktion.

Nämndens arbete med riskanalyser och intern kontroll sker i enlighet med stadens riktlinjer. En samlad riskanalys görs inom ramen för arbetet med den årliga internkontrollplanen. Risken för budgetavvikelse identifierades inte i samband med den riskanalys som gjordes inför framtagandet av internkontrollplanen för 2018.

Nämndens redovisade verksamhetskostnader för 2017 överstiger den förväntade referenskostnaden med 12,4 procent, vilket kan tolkas som att kostnaderna är högre än det som motiveras av den egna strukturen enligt det kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet. Kännetecknande för Västerås är att kostnaderna för missbruksvård och övrig vuxenvård ligger högt i ett nationellt perspektiv. Nämndens resultat för 2017 innebar en total budgetavvikelse på -31,5 mnkr och exklusive flykting på -42,7 mnkr. Nämndens prognos för 2018 från september redovisar en förväntad budgetavvikelse på totalt -105 mnkr och exklusive flykting på -116,5 mnkr.

Förklaringen till den prognosticerade budgetavvikelsen 2018, enligt förvaltningen, är ökat inflöde av ärenden och vakanser inom utredning barn och ungdom som medför att konsultter inte kan avslutas som tänkt, höga kostnader för skyddsplaceringar av personer utsatta för våld i nära relation och ett stort antal medföljande barn, ett ökat antal placerade barn framförallt i familjehem och HVB, höga kostnader för utredningsplaceringar samt höga kostnader för tvångsvård av barn och ungdom men även av vuxna med missbruk.

Först i januari 2018 fick nämnden klart för sig storleken på den ekonomiska obalansen 2017. I efterhand kan det konstateras att rapporteringen till nämnden i slutet av 2017 inte fungerade men att nämnden samtidigt inte agerade med anledning av utebliven rapportering. Upprättade prognoser under året hade dessutom en otillräcklig träffsäkerhet. Samtidigt visade prognosen vid delår 2 2017 på en avvikelse på ca -11 mnkr exklusive flykting.

Frågan är om nämnden verkligen insåg allvaret i den närmast dramatiskt stora budgetobalans som på relativt kort tid uppstod. Av den prognosticerade avvikelsen i förhållande till budget förklaras ca 20 procent av högre kostnader för gemensam verksamhet (huvudsakligen inhyrda konsulter) och 80 procent av högre kostnader för insatser. Enligt vår bedömning borde nämnden så snart som möjligt i början av 2018 tagit initiativ till en analys av de bakomliggande orsakerna till budgetavvikelserna.

Av grundläggande betydelse för att kunna vidta rätt åtgärder är att förstå och förklara orsakerna till att antalet som behöver insatser ökar, varför genomsnittskostnader för insatser ökar och varför genomsnittliga placeringstider blir längre. För att kunna vidta rätt åtgärder måste det bli tydligt vad nämnden kan påverka för att reducera kostnader och hur det ska gå till. Vår bedömning är att nämnden inte har haft ett tillräckligt utrett underlag för att ta ställning till strategi och åtgärder för en ekonomi i balans. De åtgärder som nämnden sedan har tagit ställning till har i beslutsunderlaget inte redovisats med kalkylerad besparingseffekt och tidplan. IFN har inte tagit ställning till en handlingsplan för en budget i balans eller redovisat en strategi för hur ekonomi i balans ska uppnås.

De åtgärder som har redovisats har inte av nämnden följts upp på ett systematiskt sätt. Nämnden har överlämnat till förvaltningen att följa upp och överväga ytterligare åtgärder. Hittills har det inte redovisats någon påvisbar effekt på den prognosticerade budgetavvikelsen till följd av vidtagna åtgärderna eller en välgrundad prognos över när effekter kan påräknas. När budgetavvikelsen ökat istället för att minska har inte nämnden prövat frågan om åtgärder på nytt. Av förvaltningens arbetsmaterial framkommer att de åtgärder som nu ingår i listan sannolikt inte är tillräckliga för att uppnå en ekonomi i balans.

Kommunstyrelsen har genom månadsrapporter och övrig uppsikt följt individ- och familjenämndens ekonomi och verksamhet. KS agerade med krav på en utredning då det blev klart att IFN redovisade en oväntad stor budgetavvikelse. Vår bedömning är att kommunstyrelsen borde ha reagerat på att de åtgärder som presenterades av nämnden beskrevs övergripande och utan kalkylerad effekt och tidplan för genomförande och realisering av effekter. Nämnden redovisade inte en genomarbetad handlings- eller åtgärdsplan för en ekonomi i balans. I det här läget borde kommunstyrelsen ha begärt att nämnden redovisade en trovärdig handlingsplan och att nämnden till KS månadsvis redovisar genomförandet av planen. En kritisk fråga gäller om kommunstyrelsen borde ha fört frågan om IFN:s betydande ekonomiska obalans till fullmäktige eller uppmanat nämnden att göra det.

Efter hand då det blir tydligt att den förväntade budgetavvikelsen till följd av redovisade åtgärder inte minskar utan snarare ökar beslutar kommunstyrelsen om att nämnden månadsvis ska rapportera till KS. Det är ett följdriktigt beslut utifrån kommunstyrelsens uppsiktsansvar som i och för sig borde ha kommit tidigare.

Vår bedömning är att individ- och familjenämnden inte i tid och i tillräcklig grad analyserat orsakerna till budgetavvikelsen för att kunna vidta de åtgärder som krävs för att uppnå en budget i balans. Nämnden har inte beslutat om en strategi och en åtgärdsplan som är tillräcklig för att hantera obalansen och inte på tillfredsställande sätt följt upp de åtgärder som faktisk beslutats.

Vi anser i ett ansvarsprövningsperspektiv att om nämnden bedömer att den inte kan vidta åtgärder, som gör det möjligt att bedriva verksamheten med det uppdrag nämnden har inom budgetramen, måste nämnden enligt vår uppfattning vända sig till fullmäktige. Någon sådan framställan till fullmäktige har inte gjorts av nämnden.

Sammantaget bedömer vi att nämnden inte har tagit sitt fulla ansvar för situationen och säkerställt en tillräcklig styrning för att kunna uppnå en ekonomi i balans.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges individ- och familjenämnden följande rekommendationer:

- ▶ Gör en fördjupad analys av de bakomliggande orsakerna till de mycket stora kostnadsökningarna.
- ▶ Besluta om en strategi och handlingsplan för en ekonomi i balans.
- ▶ Följ regelbundet upp åtgärderna i handlingsplanen.
- ▶ För frågan till fullmäktige om nämnden bedömer att den inte kan ta sitt ansvar inom av fullmäktige beslutad budgetram.
- ▶ Besluta om en ekonomistyrmodell för nämndens ansvarsområde där ansvar och roller tydligt definieras.
- ▶ Säkerställ att det i nämndens riskanalys ingår relevanta analyser av risk för bristande budgethållning.
- ▶ Följ noga upp kostnadsutvecklingen för olika insatser och analysera orsakerna till kostnadsförändringar.
- ▶ Säkerställ att tillförlitliga prognoser kan göras.
- ▶ Analysera i särskild ordning orsakerna till de höga kostnaderna för missbruksvård vuxna.

Kommunstyrelsen ges följande rekommendation:

- ▶ Besluta om tillämpningsanvisningar gällande policy för styrningen i koncernen Västerås stad. Dessa ska tydliggöra ansvarsfördelningen i ekonomistyrningen och då särskilt nämnders/styrelser ansvar när negativa budgetavvikelser prognosticeras.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Revisorerna riktade i revisionsberättelsen 2017 kritik mot individ- och familjenämndens bristande uppföljning och kontroll kring det underskott om 31,5 mnkr som redovisades under årets sista månader. Individ- och familjenämnden bedömdes ha varit passiv i sin ekonomistyrning då underskottet kommunicerades sent. Den interna kontrollen bedömdes därmed inte ha varit tillräcklig avseende år 2017.

Individ- och familjenämnden prognostiserade i tertialrapporten per den 30 augusti 2017 ett nollresultat och fick först i januari 2018 kännedom om att ett underskott uppstått. De stora avvikelserna hänfördes till bland annat följande:

- ▶ merkostnad på cirka 13 mnkr för inhyrda konsulter,
- ▶ avvikelse på cirka 11 mnkr för insatser i samband med våld i nära relationer samt
- ▶ avvikelse på cirka 18 mnkr inom missbruksområdet

Den negativa utvecklingen har fortsatt under 2018. Revisorerna har med anledning av detta samt efter genomförd riskanalys rörande 2018 beslutat att genomföra en granskning av ekonomistyrningen inom individ- och familjenämnden.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om individ- och familjenämnden har ett tillfredsställande system för ekonomistyrning, uppföljning och kontroll av den bedrivna verksamheten.

Utifrån syftet besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har individ- och familjenämnden utarbetat en ändamålsenlig riskanalys samt identifierat tydliga åtgärder för att minimera identifierade risker? Finns ett tydligt samband mellan riskanalyser och fastställda budgetar och andra ekonomiska styrdokument?
- ▶ Är nämndens roller och ansvar rörande ekonomistyrning definierade och fördelade på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Kan nämndens ekonomistyrningsmodell bedömas bidra till ett systematiskt och tydligt intern kontrollarbete?
- ▶ Sker det en kontinuerlig och tydlig ekonomisk uppföljning och rapportering till individ- och familjenämnden? Dokumenteras nämndens bedömningar av erhållen rapportering på ett tydligt och ändamålsenligt sätt?
- ▶ Fattar individ- och familjenämnden tydliga beslut om åtgärder vid budgetavvikelser?
- ▶ Hur kommuniceras vidtagna åtgärder ut i organisationen och hur sker återrapportering till nämnden av insatta åtgärder?
- ▶ Är individ- och familjenämndens ekonomiska rapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige tillräcklig?

2.3 Ansvarig nämnd

Granskningen avser individ- och familjenämnden.

2.4 Revisionskriterier

Granskningen har utgått från följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ Ekonomistyrningsprinciper inom Västerås stad
- ▶ Styrdokument rörande intern kontroll inom Västerås stad

I kommunallagen fastställs att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.5 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har intervjuade getts möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. Skriftliga bekräftelser på att de intervjuade mottagit rapporten och givits denna möjlighet har inhämtats. All korrespondens kring faktakontrollen har arkiverats.

Kontaktrevisorer för granskningen har varit Elisabeth Löf, Tanja Linderborg och Peter Westersund. Kontaktrevisorerna har tagit bl.a. tagit del av utkastet till rapport för synpunkter.

2.6 Genomförande och metod

Granskningens genomförande baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer genomförs med individ- och familjenämndens presidium, förvaltningschef, controller och berörda enhetschefer.

Granskningen har genomförts genom intervjuer samt genomgång av relevanta dokument. Vilka som har intervjuats och vilka dokument som granskats framgår av bilaga 2.

3 Utgångspunkter

3.1 Nämndens ansvar enligt reglementet

Av individ- och familjenämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för de uppgifter som åvilar en socialnämnd enligt socialtjänstlagen (och som inte anförtrotts nämnden för personer med funktionsnedsättningar eller äldrenämnden), lag om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och enligt lag (1988:870) om vård av missbrukare (LVM). I nämndens ansvar ingår också de uppgifter som åvilar kommunen enligt lagar och förordningar gällande kommunalt flyktingmottagande, socialnämndens uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen i särskilda boende för personer med missbruksproblem och psykiska funktionshinder.

3.2 Nämndens ansvar enligt stadens styrmodell

Kommunfullmäktige antog i april 2017 "Policy för styrningen i koncernen Västerås stad". I detta avsnitt redogörs kortfattat för valda delar av policyn med bäring på nämnders/styrelsers ansvar för ekonomin.

Av policyn framgår att kommunfullmäktige (KF) beslutar om årliga budgetramar för styrelser och nämnder i samband med årsplanen. Nämnders och styrelsers verksamhet ska planeras och bedrivs inom de beslutade ramarna. Det ekonomiska utfallet ska följas upp gentemot den av kommunfullmäktige beslutade budgeten, verksamhetens grunduppdrag och de finansiella- och verksamhetsmässiga målen.

Vidare framgår av policyn att den politiska organisationen i staden ansvarar för all styrning och all verksamhet som bedrivs. Västerås stad har en decentraliserad organisation där varje del av den politiska organisationen har ett eget ansvar för verksamhet, personal och ekonomi.

Enligt stadens styrmodell är verksamhetsstyrningen och ekonomistyrningen integrerad och löper i en fastställd ordning inledd av en omvärldsanalys med vars utgångspunkt kommunstyrelsen (KS) antar planeringsinriktningen för kommande år. Utifrån styrelser och nämnders planeringsunderlag fattar kommunfullmäktige i juni beslut om en årsplan för kommande år som innehåller stadens budget. Verksamhet och ekonomi ska löpande följas upp och avslutas med att en årsredovisning fastställs. Planerings- och uppföljningsprocessen beskrivs i det som kallas årshjulet.

3.3 Riskanalys och intern kontroll

Riktlinjen för riskanalys och intern kontroll antogs av kommunstyrelsen 2015. Riktlinjens syfte är att fastställa övergripande organisation och ansvar för arbetet med riskanalys och intern kontroll.

Tillämpningsanvisningar för riskhantering och intern kontroll har beslutats i maj 2015 av processägaren för trygghet och säkerhet. Tillämpningsanvisningen syfte är att beskriva den metod för riskhantering och internkontroll som Västerås stads förvaltningar och processer ska utgå ifrån i sitt riskhanteringsarbete. Utgångspunkten för det systematiska riskhanteringsarbetet är centralt fastställda målområden (6 st.) att mäta risker emot samt gemensamma kriterier för bedömning av riskernas konsekvenser och sannolikhet. I modellen finns utrymme att definiera egna målområden.

Med stöd av modellen ska risker identifieras och bedömas. Risker med höga värden tillsammans med internkontrollpunkter ska inkluderas i internkontrollplanen som fastställs av nämnden. Kommunstyrelsen ska i samband med budgetavstämningen ta del av

nämndernas internkontrollplaner. Nämnden ska i samband med årsbokslutet godkänna dokumentationen av genomförda åtgärder och/eller kontroller enligt internkontrollplanen och redovisa resultatet till kommunstyrelsen.

3.4 Kostnader för individ- och familjeomsorg

I syfte att få en övergripande uppfattning om nivån på individ- och familjeomsorgens kostnader i Västerås har några nyckeltal hämtats från Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada). I nedanstående tabell presenteras för individ- och familjeomsorgens verksamhetsområden kostnad per invånare.

Tabell 1 - Kostnad individ- och familjeomsorg, kr/invånare

Kr/invånare	2015	2016	2017
Kostnad individ- och familjeomsorg	5 385	5 203	5 700
Kostnad ekonomiskt bistånd	1 677	1 670	1 687
Kostnad barn och ungdomsvård	2 204	1 945	2 013
Kostnad missbrukarvård vuxna	1 267	1 317	1 474
Kostnad övrig vuxenvård	155	181	416
Kostnad familjerätt och familjerådgivning	83	90	111



Kännetecknande är att Västerås stad redovisar höga kostnader för missbrukarvård vuxna, övrig vuxenvård och ekonomiskt bistånd samt för verksamheten totalt. Inom dessa områden och för kostnaden totalt tillhör Västerås stad de 25 procent av kommunerna som redovisar högst kostnad.

Det är bara två kommuner (Enköping och Ragunda) som 2017 redovisade högre kostnader för missbrukarvården än Västerås. Västerås har sedan 1998 visat betydligt högre kostnader för missbrukarvården jämfört med den ovägda medelkostnaden för Sveriges kommuner. Sedan 2007 har "gapet" till medelkostnaden succesivt ökat och särskilt markant har ökningen varit fr.o.m. 2013. Det som främst förklarar de höga kostnaderna för missbrukarvården är insatsen boende för vuxna missbrukare. Endast Göteborgs stad redovisade högre kostnader 2017 för boende vuxna missbrukare.

3.4.1 Nettokostnadsavvikelse

För att få en föreställning om nivån på den redovisade kostnaden jämfört med den som kan förväntas för nämndens verksamhet kan en jämförelse göras med den strukturerade standardkostnaden (referenskostnaden¹). Referenskostnaden förväntas spegla den statistiskt förväntade kostnaden. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än förväntat.

Nedan framgår nettokostnadsutvecklingen under perioden 2011–2014.

¹ Referenskostnaden ger en indikation på om en kommun har högre eller lägre kostnader än det som motiveras av den egna strukturen enligt det kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet. Exempel på strukturer är åldersstruktur, invånarnas sociala bakgrund och bebyggelsestruktur. Skillnaden mellan kommunens kostnad och den beräknade strukturkostnaden kan utgöra skillnader i effektivitet eller ambitionsnivå.

Tabell 2 - Nettokostnadsavvikelse 2015–2017

	2015	2016	2017
Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, (%)	14.3	10.0	12.4
Nettokostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv	5 198	5 013	5 443
Referenskostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv	4 548	4 557	4 844
Nettokostnadsavvikelse individ- och familjeomsorg, mnkr	94	67	90

Nämndens redovisade kostnader/invånare översteg 2017 den förväntade referenskostnaden med 12,4 procent eller med 599 skr/invånare. Det senare betyder att de totala kostnaderna för 2017 är ca 90 mnkr högre än förväntat. Västerås stad har sedan 2012 redovisat positiva nettokostnadsavvikelser. Ökningen upp till nuvarande nivå skedde mellan åren 2012–2014.

Kostnadsutvecklingen för nämndens verksamhet under 2018 indikerar att nettokostnadsavvikelsen för 2018 kan komma öka påtagligt i förhållande till 2017.

3.4.2 Bedömning

Kraven på den verksamhet som individ- och familjenämnden ansvarar för definieras i huvudsak av gällande lagstiftning och tillämpliga författningar i övrigt. Kännetecknande för socialtjänstlagen är att den under vissa förutsättningar ger den enskilde rätt till bistånd. Den "tvångslagstiftning" som finns inom nämndens ansvarsområde ger dessutom nämnden en skyldighet att tillgodose behövlig vård som inte kan ges med samtycke. Nämndens skyldigheter att tillgodose behov gäller oberoende av nämndens budgetförutsättningar.

Staden har en av fullmäktige beslutad styrpolicy som tydligt anger att nämnder och styrelser ska planera och bedriva sin verksamhet inom de beslutade ramarna. Nämnder och styrelser har ett ansvar att följa upp verksamheten mot den av fullmäktige beslutade budgeten. Policyn tydliggör dock inte hur en nämnd förväntas agera då den prognosticerar en negativ budgetavvikelse. Även om det förefaller självklart utifrån gällande ansvarsfördelning, att om en nämnd prognosticerar en negativ avvikelse så ska erforderliga åtgärder för budgethållning vidtas, så bör det tydliggöras i en riktlinje eller tillämpningsanvisningar till policyn för styrning. En särskild situation som enligt vår bedömning kräver ett förtydligande i policy eller tillämpningsanvisningar, gäller hur en nämnd ska agera då den bedömer att den inte kan vidta de åtgärder som krävs för att uppnå ekonomisk balans med mindre än att en konflikt i så fall uppstår med nämndens uppdrag i övrigt. Frågan är dessutom kritisk i ett ansvarsprovningssperspektiv. Vår bedömning är att en nämnd i sådana fall måste vända sig till fullmäktige och förklara sin situation och samtidigt antingen anhålla om en utökad budgetram eller ett godkännande att få redovisa ett underskott. Nämnden ska samtidigt, enligt vår bedömning, redovisa en trovärdig handlingsplan där det framgår med vilka åtgärder nämnden avser att uppnå en ekonomi i balans och när det förväntas inträffa.

Västerås stad har en av kommunstyrelsen beslutad riktlinje för riskanalys och intern kontroll. Vi anser att det är positivt att det i staden finns ett gemensamt ramverk för arbetet med intern kontroll och en etablerad metod för riskanalys. Ytterst är det dock varje nämnd och styrelse som enligt kommunallagen har ansvaret för intern kontroll och att den är tillräcklig. Varje nämnd behöver därför ha kunskap om sin riskexponering och säkerställa att riskerna kontrolleras på ett tillräckligt sätt. Därför är det också viktigt att risker och intern kontroll ägnas tillräcklig uppmärksamhet i nämndens arbete. Utifrån det perspektiv som granskningen har, individ- och familjenämndens ekonomistyrning, bedömer vi det som väsentligt att nämnden inom ramen för sitt ansvar för intern kontroll har kontroll på de ekonomistyrningsrisker som finns och därmed risken att inte hålla budgeten.

Nämndens redovisade kostnader 2017 för verksamheten överstiger den förväntade referenskostnaden med 12,4 procent. Utifrån nämndens årsprognos förefaller de sannolikt att nettokostnadsavvikelsen för 2018 kan komma att öka i förhållande till 2017. Särskilt höga kostnader 2017 redovisade Västerås stad för missbruksvård vuxna. I denna granskning kan vi inte bedöma den underliggande orsaken annat att övergripande konstatera att kostnaden påverkas av "missbrukssituationen" i Västerås stad, nämndens ambitionsnivå och i vilken grad verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Vår uppfattning är att det behövs ytterligare kunskap om vad som förklarar att Västerås stad har så höga kostnader för missbruksvård vuxna.

4 Organisation, styrning och ekonomi

4.1 Organisation

En ny förvaltning organiserades under individ- och familjenämnden fr.o.m. 1 januari 2018 då individ- och familjeförvaltningen (IFF) bildades. Tidigare ingick delar av verksamheten i sociala nämndernas förvaltning och i förvaltningen vård och omsorg. Bakgrunden till inrättandet av förvaltningen är att kommunstyrelsen i mars 2017 uppdrog till stadsdirektören att i samråd med sociala nämndernas förvaltning föreslå en delning av förvaltningen i en del för individ- och familjeomsorgen och en del för övrig omsorg.

Ett motiv till förändring som framgår av den utredning som låg till grund för beslutet att inrätta IFF är att nämnden har behov av en tydlig linje från nämnden till handläggaren och att kontrollen över ärendeflödet behöver öka. Utredningsrapporten hanterade inte frågor om utveckling och anpassning av verksamhets- och ekonomistyrningen. Det som däremot framgår av utredningen att i "fas 2" ska den fortsatta utvecklingen av arbetsformer, styrsystem, kultur och ledarskap genomföras under 2018 och under ledning av en ny förvaltningschef. Vad vi har uppfattat så har fas två ännu inte resulterat i någon förändring av styrsystemet. Ett arbete har påbörjats med att med stöd av SIQ² Managementmodell utveckla styrningen.

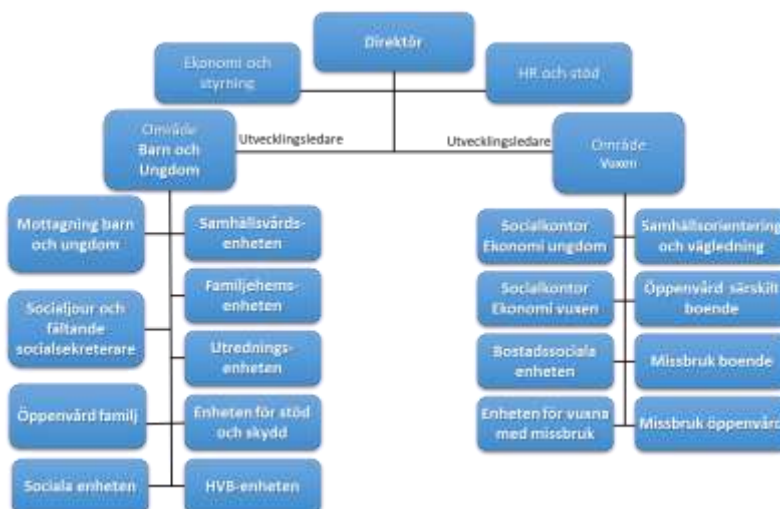
Förvaltningen är organiserad i två verksamhetsområden, barn och ungdom samt vuxen under ledning av var sin verksamhetschef. Inom områdena finns ett antal enheter för myndighetsutövning, öppenvård, vägledning, m.fl. Därutöver finns övergripande enheter för styrning och stöd. I linjeorganisationen finns tre ansvarsnivåer:

- ▶ Direktör
- ▶ Verksamhetschef
- ▶ Enhetschef

Förvaltningsorganisationens aktuella utformning framgår av figur 1.

² Swedish Institute for Quality.

Figur 1 - Individ- och familjeförvaltningen



Vissa förändringar av organisationen har genomförts under 2018. Det gäller bl.a. mottagningsenheten som fr.o.m. den 1 augusti delats upp i två enheter; mottagning barn och ungdom samt socialjour och fältande socialsekreterare. Enheten för stöd och skydd inrättades fr.o.m. den 1 oktober. Enheten är sammansatt av VIR³-vuxen och ensamkommandeteamet och fr.o.m. årsskiftet tillkommer VIR-barn. Mottagning vuxen övergår den 1 januari 2019 till bostadssociala enheten. Öppenvården som i dag är en enhet med tre avdelningar kommer att fr.o.m. 1 januari 2019 ombildas till tre enheter. Ett syfte med förändringarna är att skapa mindre enheter och ytterst en bättre stabilitet med ett närmare ledarskap.

4.2 Styrning

Nämnden har inte med utgångspunkt från stadens styrmodell beslutat om en egen anpassad styrmodell. Det har inte heller framgått att det finns en dokumenterad av nämnden beslutad ansvars- och rollfördelning. Enligt uppgift så har respektive ansvarsnivå i tjänstemannaorganisation ett verksamhet-, ekonomi- och personalansvar.

Huvudaktiviteterna i den tillämpade styr- och uppföljningsprocessen genomförs i enlighet med det årshjul som har definierats för individ och familjenämnden.

Figur 2 - INF:s årshjul för planering och uppföljning



³ Våld I nära Relationer.

Nämndens tillämpade styrning utgår från den årliga verksamhetsplanen som bl.a. innehåller nämndens styrkort och detaljbudget. Styrkortet innehåller fyra perspektiv; kund, kvalitet, ekonomi och medarbetare. Enheterna inom förvaltningen upprättar årsplaner. I årsplanerna ska enheterna svara på nämndens styrkort och definiera aktiviteter som syftar till att uppnå målen i nämndens styrkort. Av intervjuer har framgått att enheterna i varierad grad träffas av styrkortets indikatorer och styrtal. Varje enhet upprättar också en verksamhetsberättelse/årsredovisning.

För verksamhetsområde barn och ungdom gäller att enhetscheferna för utredning, samhällsvård och familjehem tillsammans med verksamhetschefen har ett gemensamt ansvar för vårdkostnaderna. Dessa tre enheter upprättar också en gemensam årsplan.

Av årshjulet framgår att nämndens beslut om verksamhetsplan och de månadsuppföljningar (7 stycken) som ska göras. Utöver månadsuppföljningen upprättas två delårsrapporter, per april och per augusti. Den 24 januari 2018 gav nämnden förvaltningen i uppdrag att se över rapporteringen av månadsstatistiken.

4.2.1 Nämndens riskanalys och internkontrollplan 2018

Nämndens riskanalys inför 2018 har gjorts i enlighet med stadens riktlinjer och tillämpningsanvisningar. Internkontrollplanen fanns med i form av en bilaga till sammanfattning av årsplan 2018 som behandlades av nämnden i oktober 2017. Riskanalysen gjordes m.a.o. innan nämnden hade kännedom om den stora budgetavvikelsen för 2017.

För att undvika dubbelarbete i form av flera riskanalyser används Västerås stads modell för att också göra författningsstyrda riskanalyser i en och samma process. Ett särskilt IT-stöd används, Exonaut, vid riskanalyser och upprättandet av internkontrollplaner. Samtliga risker som har identifierats och bedömts finns i Exonaut.

Följande steg har ingått vid framtagandet av internkontrollplanen

- ▶ Identifiering av verksamhetens åtaganden, verksamhetsplanering, kritisk verksamhet (tidskritisk) och mål.
- ▶ Identifiering av risker kopplat till ovanstående, här fokuseras främst på att identifiera risker kopplat till den verksamhet som anses vara viktigast att bedriva under kommande år.
- ▶ Analys kopplat till konsekvensområdena.
- ▶ Värdering/ prioritering. De risker som anses vara allvarliga tas vidare för att koppla åtgärder och kontroller till.
- ▶ Prioritera risker som ska vara med i internkontrollplanen och som respektive nämnd tycker är av största vikt att ständigt kontrollera och styra.

De allvarligaste riskerna som identifierats har infogats i den internkontrollplanen. Följande risker ingår i planen; inte kunna erbjuda insats utifrån behov i rimlig tid, återkommande missförhållanden, felaktig handläggning, fel eller uteblivna insatser, lämna ut sekretessbelagda uppgifter och stor personalomsättning.

Av underlaget till nämnden framgår inte om riskanalysen omfattat budgetåtagandet. I den pågående riskanalysen inför internkontrollplan 2019 finns händelsen "kraftig budgetavvikelse" med som en risk.

4.2.2 Resursfördelning i stadens planeringsprocess

I stadens budgetprocess beräknas inte nämndens budgetram med stöd av en till ansvarsområdet särskilt utformad resursfördelningsmodell.

I nämndens budgetram för 2018 gavs en kompensation för förväntad pris- och löneökning (13,9 mnkr). För ökade kostnader relaterade till demografi inom försörjningsstöd och vård tillfördes nämnden 12 mnkr. Därutöver gjordes en omfördelning från kommunstyrelsen avseende sociala insatsgrupper och en avräkning av rationaliseringskrav (-1,7 mnkr). Totalt utökades nettorammen med 23 mnkr.

Av planeringsunderlag årsplan 2019 som behandlades av nämnden i april 2018 gjordes bedömning att en nivåhöjning med 33,7 mnkr behövdes 2019 jämfört med budgetram 2018.

4.2.3 Sammanfattning årsplan 2018

Samfattning årsplan 2018 behandlades av nämnden den 26 oktober 2017. Utgångspunkten som framgår av ärendebeskrivningen är en budget i balans varför sammanfattning årsplan redovisar hur nämnden avser att nå en budget i balans med tillhörande åtgärdsplan.

I årsplanen konstaterar nämnden att den i förhållande till 2017 har fått en utökad ram med 23 mnkr samtidigt som det prognosticerade underskottet för 2017 exklusive flykting motsvarar -11,7 mnkr. Dessutom har nämnden ett utökat behov för 2018 på 5,3 mnkr som saknar finansiering från fullmäktige. Sammantaget saknade 17 mnkr finansiering enligt nämndens bedömning. De besparingsåtgärder som nämnden beslutar om är fem rationaliseringsåtgärder som förväntas ge en effekt på -9,3 mnkr och övriga åtgärder på sammanlagt -7,7 mnkr. Övriga åtgärder utgörs av att rekrytera och anställa personal på vakanta tjänster, lägre förhandlat avtal för akut- och härbärgplatser Eken och senarelagd drift av tillnyktringsenheten. Besparingseffekten anges inte specificerat per åtgärd. Rationaliseringsåtgärderna fanns med i planeringsunderlaget för 2018 men var då beräknade till en sammanlagd besparingseffekt på -3 mnkr.

4.2.4 Verksamhetsplan 2018

Den 24 april 2018 beslutade nämnden att ställa sig bakom verksamhetsplan 2018 och gav samtidigt förvaltningen i uppdrag att genomföra beskrivna åtgärder i bilaga 2 till verksamhetsplanen. Verksamhetsplanen hade varit uppe för behandling vid sammanträdet den 22 mars då nämnden beslutade om återremiss bl.a. med anledning av att ärendebeskrivningen innehöll en formulering om att planerad verksamhet 2018 bedömdes inrymmas inom budgetramen.

Verksamhetsplanen beslutades av IFN i ett sent skede. En förklaring till att förseningen var omorganisationen och att vissa beslut drog ut på tiden som gjorde att planen inte kunde färdigställas. Återremissen enligt ovan gjorde att det drog ut ytterligare på tiden att fastställa verksamhetsplan 2018.

Bilaga 2 till verksamhetsplanen innehåller åtgärder för en ekonomi i balans. Där framgår bl.a. att den stora obalansen som nämnden går in med 2018 inte kommer att hämtas hem under året, men att vid ingången av 2019 ska nämnden ha en ekonomi i balans. Individ- och familjeförvaltningen kommer enligt verksamhetsplanen att noga att följa upp åtgärderna och deras effekter. Vidare framgår att om effekterna av åtgärderna inte är tillräckliga eller om inflödet av nya ärenden ökar kan fler åtgärder komma att behöva vidtas.

De åtgärder som nämnden redovisar är samma 17 åtgärder som ingår i den rapport om individ- och familjenämndens underskott som lämnades till kommunstyrelsen. Kalkylerade effekter av åtgärderna och tidplan för genomförandet och plan för uppföljning framgår inte av underlaget.

Verksamhetsplanen innehåller förutom åtgärderna i bilaga 2 de åtgärder som ingick i den sammanfattande årsplanen. En notering är att av dessa har redan vissa genomförts under 2017, förtroendetandläkare och upphandling av vuxna HVB-hem och konsulentstödda familjehem inom barn och ungdom.

I verksamhetsplan 2018 framgår nämndens styrkort i fyra perspektiv, varav ett är ekonomi. Målet för ekonomiperspektivet är att nämnden har en ekonomi i balans. Framgångsfaktorer utgörs av att tilldelad budgetram hålls och kostnadseffektiv verksamhet. Följande indikatorer och styrtal har valts:

Tabell 3 - Indikatorer och styrtal i ekonomiperspektivet

Tilldelad budgetram hålls	
Indikatorer	Styrtal
Budget jämförs med utfall/prognos	Utfall och prognos är lika med eller lägre än budget
Kostnadsjämförelser med andra kommuner	Kostnaden är lika eller lägre än andra jämförbara kommuner
Kostnadseffektiv verksamhet	
Indikatorer	Styrtal
Avtalstrohet vid inköp – vård	75 % inköp inom avtal
Rätt insatser till rimlig kostnad	
Samordnade vårdplaner	Antal SIP

I verksamhetsplanen ingår budget 2018. Jämfört med budget 2017 framgår nedanstående huvudsakliga förändringar:

- ▶ Gemensamma verksamheter +19,1 mnkr.
- ▶ Ekonomiskt bistånd -3,3 mnkr.
- ▶ Barn och ungdom -1,7 mnkr.
- ▶ Vuxen +6,6 mnkr.
- ▶ VIR +4,8.
- ▶ Boende -2,1 mnkr.
- ▶ Flykting ±0.

En iakttagelse är att personalbudgeten innehåller medel för inrättade tjänster, vilket innebär att tillkommande förväntade kostnader för köp av bemanningstjänster (inhyrda socio-omer) inte finns med i personalbudgeten eller i någon annan budgetpost.

I planen hänvisas till tidigare beslutade åtgärder (sammanfattande årsplan) och åtgärder enligt bilaga 2.

4.2.5 Bedömning

IFF är som förvaltning ny och består av en sammanslagning av verksamheter dels från sociala nämndernas förvaltning och tidigare vård och omsorg. Den tillämpade styromodellen är till stora delar följt med från sociala nämndernas förvaltning. Samtidigt har organisationen att hantera en betydande ekonomisk obalans, ett ökat inflöde av ärenden tillsammans med en utsatt personalsituation inom myndighetsutövning barn och ungdom

som kännetecknas av en hög grad av konsultberoende och unga handläggare med relativt kort yrkeserfarenhet. En samlad bedömning är att nämnden och förvaltningen har stora utmaningar att hantera.

Ett konstaterande är att nämnden inte inom ramen för Västerås stads policy för styrning klargjort en för nämndens ansvarsområde anpassad styrmodell med syfte att säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet. Enligt vår bedömning är det en väsentlig fråga för nämnden att utforma och besluta om en styrmodell som gör det möjligt för nämnden att utöva en tillräcklig styrning av ansvarsområdet.

Enligt den tillämpade styrningen är det f.n. ett "glapp" mellan ansvarsnivåerna i förvaltningsorganisationen. Det är enheterna som svarar på de förutsättningar som nämnden beslutar om i form av styrkort och förvaltningens internbudget. Respektive verksamhetsområde upprättar inte en årsplan med budget. Vår bedömning är att det är en viktig förutsättning för en väl fungerande styrning att det finns en sammanhängande styrkedja som går genom organisationens ansvarsnivåer.

När det gäller ekonomistyrningen är det viktigt att det är tydligt vad det ekonomiska ansvaret innebär tillsammans med en definierad rutin för uppföljning som beskriver när, hur och med vilket stöd som uppföljningen ska göras. Av rutinen ska det framgå vad en budgetansvarig förväntas göra då negativa avvikelser prognosticeras. I likhet med andra processer behöver ekonomistyrprocessen definieras och kvalitetssäkras.

För nämnden som har det ekonomiska ansvaret inför fullmäktige är det av betydelse att i tid har tillgång till rapporter som gör det möjligt att fortlöpande bedöma hur ekonomi och verksamhet utvecklas. Nämnden bör därför i ett beslut tydliggöra när och hur sådana uppgifter som behövs för nämndens bedömning ska samlas in och rapporteras.

Nämndens arbete med riskanalyser och intern kontroll görs i enlighet med stadens riktlinjer. Tillämpningen utgår från att det vid ett och samma tillfälle görs en riskanalys (inkluderande författningsstyrda riskanalyser) som underlag för nämndens internkontrollplan. Riskanalyser kan dock komma att behöva göras vid upprepade tillfällen, t.ex. när förutsättningar förändras eller då förändringar i verksamheten planeras. Riskanalyser behöver också göras inom olika organisatoriska enheter.

För att ta ekonomin som exempel så förändrades förutsättningarna väsentligt från det att fullmäktige i juni 2017 beslutade om nämndens budgetram fram till nämndens beslut i april 2018 om verksamhetsplan med budget. En särskild riskanalys av nämndens ekonomi och åtgärdsplan hade varit motiverad. I nämndens internkontrollplan för 2018 finns inte risken för budgetavvikelser med. Vår bedömning är att det är en brist. Individ- och familjeomsorg är en verksamhet där behov av insatser varierar över tid och där relativt begränsade volymförändringar i hög utsträckning kan påverka ekonomin. Därav följer också krav på tydlighet i ansvar och väl fungerande system för uppföljning och analys av ekonomi och verksamhet och rapportering. Risker måste analyseras i förhållande till de hanteringssystem (i det här fallet ekonomistyrssystemet) som finns.

Vår bedömning är att det för 2018 inte finns något tydligt samband mellan den riskanalys som gjordes inför internkontrollplan 2018 och den budget som fastställdes för 2018. Risken för budgetavvikelse identifierades först i samband med planeringsunderlaget, den sammanfattande årsplanen och verksamhetsplanen. Budgeten avspeglade inte de förväntade kostnaderna och åtgärderna var inte tillräckliga för att uppnå en ekonomi i balans. En notering är att trots ökade volymen placeringar, framförallt beträffande barn, så reducerades budgeten för barn och ungdom jämfört med 2017. Oaktat ett förväntat fortsatt högt

användande av konsulter under 2018 så budgeterades inte kostnaden. Konsekvensen är att budgeten inte blir trovärdig.

När IFN i slutet av oktober 2017 behandlar den sammanfattande årsplanen fanns en indikation om att en negativ budgetavvikelse kommer att redovisas i bokslutet 2017. Av den anledningen redovisar nämnden rationaliseringsåtgärder och övriga åtgärder som tillsammans ska säkerställa en ekonomi i balans. Av årsplanen framgår inte hur den beräknade effekten för åtgärderna har räknats fram eller när de förväntas bli realiserade under året. För att åtgärder eller en åtgärdsplan ska vara trovärdiga d.v.s. att det är rimligt att förvänta sig att den angivna effekten uppnås måste det finnas tillförlitliga kalkyler och en plan för genomförandet av de aktiviteter som ingår i respektive åtgärd.

Av bilagan till verksamhetsplanen framgår att den stora obalansen som nämnden går in med 2018 inte kommer att kunna hämtas hem under året. När nämnden tar beslutet om verksamhetsplanen är det redan känt att obalansen i princip är dubbelt så stor som vid ingången av 2018. Nämnden konstaterar också att obalansen inte kommer att kunna hämtas hem under året. Konsekvensen blir då att nämnden fastställer en budget som är inte är i balans eftersom verksamheten inte kommer att kunna bedrivas inom den budgetram som fullmäktige beslutat. Nämnden har ett budgetansvar i förhållande till fullmäktige. Om nämnden fastställer en budget som är underfinansierad måste nämnden samtidigt kunna visa på hur den ska gå tillväga för att säkerställa budgethållning, d.v.s. redovisa en åtgärdsplan eller handlingsplan för en ekonomi i balans. Med hänvisning till omfattningen på den underliggande obalansen är det inte realistiskt att förvänta sig att det är möjligt att uppnå budgetbalans i ett kort perspektiv, d.v.s. budgetårsperspektivet. Därför måste handlingsplanen ha ett längre perspektiv, t.ex. 2–3 år. Det nämnden redovisar i verksamhetsplanen är ingen åtgärdsplan eller handlingsplan för en ekonomi i balans utan i huvudsak ett antal åtgärder som bedöms kunna bidra till att reducera kostnader. Om nämnden anser att den inte kan vidta åtgärder, som gör det möjligt att bedriva verksamheten med det uppdrag nämnden har inom budgetramen, måste nämnden enligt vår bedömning vända sig till fullmäktige. Någon sådan framställan till fullmäktige har inte gjorts av nämnden.

Verksamhetsplan med budget beslutas när i princip en tredjedel av verksamhetsåret redan är avverkat, vilket i ett styrperspektiv är klart otillfredsställande.

En rekommendation till nämnden är att se över indikatorer och styrtalet i styrkortets ekonomiperspektiv. Att målet "tilldelad budgetramen hålls" behöver egentligen inte styrtalet att prognos och utfall är lika med eller lägre än budget" eftersom den är en självklar konsekvens av målet. Styrtalet kostnaden är lika med eller lägre än andra jämförbara kommuner har inget direkt samband med budgethållning. En annan synpunkt är att indikatorn rätt insatser till rimlig kostnad saknar styrtalet, vilket är ett motiv till att inte ha med indikatorn i styrkortet. Viss tveksamhet kan kännas inför styrtalet "antal SIP" (samordnad individuell plan) som i och för sig har ett visst samband med kostnadseffektiv verksamhet. Förutom antalet SIP så har genomförandegrad och kvaliteten på planerna betydelse.

För nämndens ansvarsområde finns f.n. inte en resursfördelningsmodell. Vår bedömning är trots de svårigheter som kan finnas att utforma en resursfördelningsmodell för individ- och familjeomsorgsverksamheten bör en sådan övervägas.

5 Uppföljning

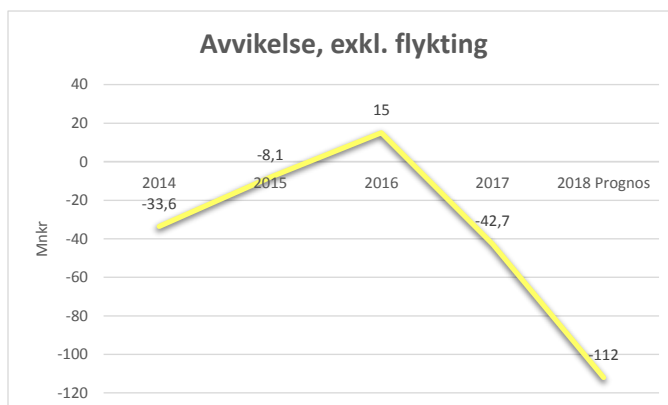
5.1 Ekonomiskt utfall 2014 - 2017 och prognos 2018

För att sätta in det ekonomiska utfallet 2018 i ett sammanhang görs en tillbakablick på hur utfallet såg ut 2014 till 2017 med fokus på 2017. Verksamhetens volymutveckling under slutet av 2017 har haft en bestämmande inverkan på budgetavvikelsen 2018.

I redovisningen av det ekonomiska utfallet riktas fokus på resultat/avvikelse exklusive flykting. Mellan åren 2014–2016 förbättras det ekonomiska utfallet från -33,6 mnkr till 15 mnkr. År 2017 försämrades det ekonomiska resultatet markant och budgetavvikelsen blev -42,7 mnkr. Prognosen (augusti) för 2018 indikerar en budgetavvikelse på -112 mnkr exklusive flykting.

Hur budgetavvikelsen har utvecklats under perioden 2014–2018 framgår av nedanstående diagram.

Figur 3 - Budgetavvikelse 2014–2017 och prognos 2018, exkl. flykting, mnkr



En kanske självklar iakttagelse är att budgeten för 2015 och 2016 ökade mer än kostnaderna. År 2015 ökade nämndens budget med 8,3 procent jämfört med 2014. Mellan 2015 och 2016 sjönk dessutom kostnaderna med 0,7 procent vilket tillsammans med en budgetuppräknning på 2,4 procent medförde ett positivt resultat. Budgeten för 2017 och 2018 ökade med 3,2 procent respektive 3 procent. Samtidigt ökade kostnaderna 2017 med 11 procent och enligt prognosen för 2018 riskerar de att öka med 11,2 procent. Den prognosticerade budgetavvikelsen 2018 motsvarar en avvikelse på -14 procent.

Tabell 4 - Utfall, budget, prognos och avvikelse 2014–2018

Mnkr	2014	2015	2016	2017	Prognos 2018
Utfall, totalt	-719	-743,9	-693,4	-814,1	-911
Utfall, flykting	-1,9	4,3	49,6	11,2	7
Utfall, exkl. flykting	-717,1	-748,2	-743	-825,3	-918
Budget, exkl. flykting	683,5	740,1	758	782,6	806
Avvikelse, exkl. flykting	-33,6	-8,1	15	-42,7	-112
Avvikelse, totalt	-35,5	-3,8	64,6	-31,5	-105

5.1.2 Vad förklarar budgetavvikelsen 2017?

Huvudsakligen förklaras budgetavvikelsen 2017 av:

- ▶ Gemensam verksamhet -19,1 mnkr.
 - ▶ Svårigheten att rekrytera socialsekreterare främst inom barn- och ungdom samt till mottagningen. Kostnaderna för tillfälligt inhyrd personal uppgick vid bokslutet till 28,9 mnkr som delvis täcks av budget för vakanta tjänster varför underskottet blev -15,8 mnkr.
 - ▶ Ledning och stab -4,6 mnkr. Kostnaderna ökade med 7,2 mnkr jämfört med bokslut 2016.
- ▶ Barn och ungdom -2,7 mnkr.
 - ▶ Barn -1 mnkr förklaras av ökad kostnad för öppenvård, minskad kostnad för familjehemsvård och en mindre minskning av kostnaderna för institutionsvård. Det senare trots en mycket kraftig ökning av antalet placerade barn på institution under andra halvåret och då särskilt de två sista månaderna.
 - ▶ Ungdom 1,1 mnkr förklaras av lägre kostnader för institutionsvård och ökade kostnader för familjehemsvård (minskat antal totalt men ökad volym vårddyggn i konsulentstödda familjehem) och öppenvård. Samtidigt kännetecknas utvecklingen av en ökning mot slutet av året av antalet av antalet placeringar i jourhem och LVU-placerade.
 - ▶ Familjehemsvård p.g.a. vårdnadsöverflytt -2,5, mnkr.
- ▶ Vuxen -14,2 mnkr.
 - ▶ För vuxna missbruk redovisas en negativ avvikelse på -17,5 mnkr och för övriga vuxna inklusive beställd öppenvård en positiv avvikelse på 3,3 mnkr. Antalet vårddyggn för vuxen förändrades inte mellan 2016 och 2017. Samtidigt ökade vårddyggnen inom institutionsvård och minskade inom öppenvården, vilket medfört att kostnaderna ökat. Tendensen när det gäller vårddagar i institution har * varit dyrare vårddagar, längre placeringstid och viss ökning av äldregruppen.
- ▶ Våld i nära relationer (VIR) -11 mnkr.
 - ▶ Antalet vårddyggn (i huvudsak dygn i skyddat boende) ökad med 82 procent mellan 2016 och 2017 och antalet placerade med 51 procent. Särskilt stor var ökningen under andra halvåret 2017.

Under 2017 redovisade nämnden vid delår 1 och 2 prognoser (inkl. flykting) på 14,9 mnkr respektive ±0. Från delår 1 kan noteras att gemensamma verksamheter förväntas redovisa ett överskott på 5,6 mnkr (-19,1 i bokslutet), varav myndighetsutövningen svarade för 5,3 mnkr. En inte helt väntad prognos med tanke på att ett relativt stort antal inhyrda konsulter användes i verksamheten. De tre sista månadsprognoserna (inkl. flykting) redovisade följande avvikelser; september 5 mnkr, oktober -5,8 mnkr och november -19,3 mnkr. November månadsrapport lämnades inte till nämnden. Den blev inte heller utskickad till kommunstyrelsen. Revisorerna uttalade i revisionsberättelsen för 2017 kritik mot individ- och familjenämndens för bristande uppföljning och kontroll kring det underskott på 31,5 Mnkr som uppstod under årets sista månader.

5.2 Rapportering till nämnden

Fram till och med oktober månad finns protokoll från 12 sammanträden, varav tre extra, som IFN hittills har haft under 2018. Det framgår då av protokollen att det är vid tre sammanträden som månadsrapport/-statistik inte har redovisats. Det gäller de extra sammanträden som nämnd har hållit i februari, mars och juli. Nämnden gav vid årets första sammanträde förvaltningen i uppdrag att se över formerna för rapportering av månadsstatistiken. En ny modell för uppföljning och månadsstatistik redovisas vid nämndens

sammanträde den 22 mars 2018. Därefter har modellen för rapportering fortsatt att utvecklas.

Enligt månadsrapporten, som den såg ut i augusti 2018, får nämnden bl.a. följande information:

- ▶ Ekonomi: Ackumulerat utfall – budget och avvikelse samt budget - prognos - budgetavvikelse, fördelat efter gemensamma verksamheter, socialkontoren, ekonomiskt bistånd, barn och ungdom vård, vuxen vård, våld i nära relationer, ensamkommande och nyanlända samt summa exklusive flykting och summa inklusive flykting.
- ▶ Kommentarer kring de största avvikelserna, iakttagelser om vad som är problematiskt respektive ljusglimtar.
- ▶ Medarbetare: Ekonomisk rapport för gemensamma verksamheter, bemannings-situationen inklusive personalomsättning och specifikt för utrednings-, samhällsvårds- och mottagningsenheten uppgifter om socialsekreterarnas medelålder. Därutöver ges statistik över ärendeutvecklingen.
- ▶ Avtalstrohet.
- ▶ Ekonomi och statistik för följande verksamhetsområden: Barn och ungdom, våld i nära relationer, missbruk, boende, ekonomiskt bistånd, ensamkommande och nyanlända.

Någon dokumentation av nämndens bedömningar av lämnad rapportering har inte framkommit. Vid enstaka tillfällen finns noteringar i protokollet om att nämnden har ställt frågor.

I verksamhetsplan 2018 fanns ett antal åtgärder redovisade dels i själva verksamhetsplanen, dels i en bilaga till verksamhetsplanen. Nämnden beslutade att ställa sig bakom verksamhetsplanen och gav förvaltningen i uppdrag att genomföra beskrivna åtgärder. Utöver dessa åtgärder har inte nämnden under 2018 fattat beslut om ytterligare åtgärder.

5.2.1 Ekonomisk uppföljning 2018

IFN har hittills under året fått en regelbunden rapportering om hur ekonomin har utvecklats. Fram t.o.m. juni har prognosen avseende storleken på budgetavvikelsen stegvis försämrats. Därefter har den prognosticerade avvikelsen inklusive flykting stabiliserats på -105 mnkr.

Tabell 5 Budgetavvikelsens förändring februari - augusti 2018

IFN nettokostnad, mnkr	Avvikelse feb	Avvikelse mars	Avvikelse april	Avvikelse maj	Avvikelse juli	Avvikelse augusti
Gemensamma verksamheter	0	-0,4	-0,1	0,7	-1,3	-1,3
Socialkontoren	-12,9	-14,2	-16,9	-18,8	-21	-21
Ekonomiskt bistånd	0	-2,3	-2,6	-6	-2,7	-2,7
Barn- och ungdom vård	-17,4	-39,7	-37,1	-38	-47,7	-47,7
Vuxen vård	-2,1	-5,8	-5,4	-6,2	-6,2	-6,2
Våld i nära relation vård	-12,4	-16,7	-17,5	-28,8	-35	-35
Boende	-1,2	1,4	1,5	2,1	1,9	1,9
SUMMA exkl. flykting	-45,9	-77,7	-78	-95	-112	-112
Ensamkommande barn	0	0	0	0	6	6
Nyanlända	0	0	0	0	1	1
SUMMA inkl. flykting	-45,9	-77,7	-78	-95	-105	-105

Summa prognosticerad avvikelse exklusive flykting ligger också på samma nivå (-112 mnkr) under juli och augusti.

Den f.n. senaste prognosen per september visar en något sämre prognos, d.v.s. att avvikelsen exklusive flykting ökar från -112 mnkr till -116,5 mnkr. Förändringen av prognosen förklaras närmast av ökade avvikelser på sammanlagt -11,5 mnkr för gemensam verksamhet, barn och ungdom, vuxen och VIR. Prognosen för september på sammanlagt -11,5 mnkr. Samtidigt har prognosen för ekonomiskt bistånd förbättrats med ca 6 mnkr till 3 mnkr och prognosen för flykting med 4,5 mnkr till 11,5 mnkr. Även för boende framgår en mer positiv prognos. Förvaltningen bedömer att kostnaderna nu minskar men ännu inte i den grad att årets prognosticerade budgetavvikelse minskar.

Tabell 6 - September månadsrapportering, mnkr

Individ- och familjenämnden	Utfall tom sept	Budget tom sept	Avvikelse tom sept	Budget 2018	Prognos 2018	Avvikelse 2018
Gemensam verksamhet	162,5	142,2	- 20,3	189,6	214,1	- 24,5
Ekonomiskt bistånd	154,5	158,7	4,2	211,6	208,6	3,0
Barn och ungdom	185,1	150,0	- 35,1	200,0	251,1	- 51,1
Vuxen	83,2	77,3	- 5,8	104,1	112,1	- 8,0
Våld i nära relation	40,4	10,9	- 29,5	14,5	53,6	- 39,1
Boende	61,8	64,7	2,9	86,1	83,0	3,2
Flykting	- 5,3	0,0	5,3	0,0	-11,5	11,5
Totalt IFN	682,2	603,9	- 78,3	806,0	911,0	- 105,0

Enligt förvaltningens analys så förklaras de stora negativa avvikelserna av:

- ▶ Ett ökat inflöde gör att konsulter inom barn och ungdomsområdet inte kan avslutas som tänkt. Det finns sökande men introduktionen tar tid. Konsekvensen är höga merkostnader för konsulter. Under september fanns 18 inhyrda konsulter.
- ▶ Höga kostnader för skyddsplaceringar av personer utsatta för våld i nära relation, där merparten av de placerade har medföljande barn.
- ▶ Antalet placerade barn är betydligt fler jämfört med samma period 2017 medan antalet placerade ungdomar visar på en svag minskning. Framförallt har antalet barn placerade i familjehem och HVB ökat. Höga kostnader för främst utredningsplaceringar inom barn- och ungdomsområdet. Flera familjer med många barn har varit placerade på utredningshem.
- ▶ Tvångsvård inom barn och ungdom samt missbruk har genererat höga kostnader.
- ▶ Avvikelsen för vuxna missbruk förklaras främst av höga externa placeringskostnader. Antalet placeringar hr totalt sett minskat under perioden fram t.o.m. augusti. Antalet boende har dock ökat där andelen externa boendeplaceringar ligger på en hög nivå.

Nämnden har lämnat delårsrapporter per den 30 april och per den 31 augusti. Rapporterna följer stadens mall och innehåller en redovisning av verksamheten i förhållande till mål och ekonomi uppdelat efter verksamhet och för nämnden sammantaget. För respektive område redovisar nämnden en kortfattad analys.

I delårsrapport 2 redovisas åtgärder för en ekonomi i balans. Av redovisningen framgår område, åtgärd, hur åtgärden bidrar till ekonomi i balans och effekt. Beträffande effekt så beskrivs den förväntade effekten verbalt och i två fall när de förväntas inträffa. I samband med rapportens behandling lämnas ett särskilt yttrande från fyra av nämndens ledamöter. Enligt det särskilda yttrandet framgår bl.a. ...”Att nämnden måste bevaka och följa upp att de åtgärder som vidtagits ger effekt och även utvärdera huruvida företagna åtgärder är tillräckliga.

Av delårsrapport 1 som behandlades av nämnden i maj 2018 framgår ingen redovisning eller uppföljning av åtgärderna. Efter ett yrkande från en ledamot godkänner nämnden delårsrapporten och att den ska överlämnas till kommunstyrelsen tillsammans med en uppdaterad åtgärdslista.

5.3 Kommunstyrelsens uppsikt

5.3.1 Uppdrag från kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen beslutade den 7 mars 2018 att ge stadsledningskontoret i uppdrag att i samverkan med IFN utreda bakgrunden till underskottet, orsaken till varför inte underskottet redovisades tidigare och vilka åtgärder som nämnden vidtar för att återställa en ekonomi i balans.

Rapporten behandlades av IFN i april 2018 och av kommunstyrelsen i maj 2018. Den förklaring till underskottet som ges i rapporten är framförallt merkostnader för inhyrd personal, kraftig ökning av insatser till följd av våld i nära relationer och höga kostnader inom missbruksområdet. Orsaken till prognosens förändring uppges vara svårigheten att förutse placeringar och en kraftig ökning av placeringar inom alla områden, onödigt långa placeringar p.g.a. brist på bostäder och brist på personal tillsammans med mer kostnadskrävande insatser. På grund av otydlig rutin för rapportering till nämnd vilket gjorde att ingen i förvaltningen reagerade på att rapporten inte skickades till nämnd. IFF har därefter tydliggjort en rutin och utvecklat rapportens innehåll bl.a. för att tydliggöra eventuella avvikelser. Enligt rutinen ska det ekonomiska läget tas upp både i ledningsgruppen och i nämnden.

Av rapporten framgår de åtgärder som ingår i bilaga 2 i verksamhetsplan 2018 (se avsnitt 4.2.4 Verksamhetsplan 2018). Av nämndens svar framgår att IFF kommer noga att följa upp åtgärderna och deras effekter. Om det visar sig att effekterna av dessa åtgärder inte är tillräckliga, eller att inflödet av nya ärenden fortsätter att öka, kan fler åtgärder komma att behöva vidtas. Samtidigt framhåller nämnden att den stora obalansen som nämnden går in med 2018 inte kommer att hämtas hem under året, men att vid ingången av 2019 ska nämnden ha en ekonomi i balans.

5.3.2 Kommunstyrelsen uppsikt och beslut om förstärkt uppsikt över IFN

När det gäller nämndens rapportering till kommunstyrelsen förutom delårsrapporterna så lämnas en månadsrapport som innehåller en sammanfattning per verksamhet och totalt för nämnden av det ekonomiska utfallet tillsammans med prognosticerade avvikelser. Förvaltningen lämnar kortfattade kommentarer till de stora avvikelserna. Därutöver rapporteras statistik till kommunstyrelsens månadsrapport avseende flyktingar, försörjningsstöd och vårdtydgn.

I maj 2018 bjöds IFN in till kommunstyrelsen p.g.a. det ekonomiska läget för att redogöra för de åtgärder som nämnden vidtar för att återställa en ekonomi i balans.

En särskild redogörelse lämnades till kommunalrådsberedningen efter nämndens ekonomiska utfall per juli månad.

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 19 september beslöt kommunstyrelsen att förstärka sin uppsiktsplikt över IFN som då ålades att återkomma, under det sista kvartalet 2018 och till dess ekonomin är i balans, till KS månatligen med en rapport om hur det ekonomiska läget utvecklar sig. Redogörelsen ska innehålla analyser kring ekonomin och verksamheten med av nämnden framtagna lämplig statistik. Bakgrunden till beslutet är att kostnaderna inte har visat sig minska tillräckligt snabbt.

Enligt IFF:s dåvarande bedömning förväntades effekten av de planerade åtgärderna realiseras under senare delen av året, men inte vara tillräckliga få ekonomin i balans inför 2019.

Nämndens redogörelse ska redovisas på kommunstyrelsen den 31 oktober, 19 november samt den 12 december, med en dragning på kommunalrådsberedningen, innan KS har sitt möte. Rapporteringen fortsätter under 2019 så länge behov finns.

5.3.3 Bedömning

Först i januari 2018 får nämnden klart för sig storleken på den ekonomiska obalansen 2017 som i sin tur följer med in i 2018. I efterhand kan det konstateras att framförallt de prognoser som upprättats har haft en otillfredsställande träffsäkerhet. Särskilt kan de prognoser som har upprättats för gemensam verksamhet ifrågasättas som pekade på en årsavvikelse vid delår 1 på +5,6 mnkr och vid delår två på -4,8 mnkr för att vid bokslutet visa på -19,1 mnkr. Vid delår 1 prognosticeras ett utfall exklusive flykting på +9 och vid delår 2 på -11 mnkr. Även om prognosen vid delår två underskattar det verkliga utfallet så indikerar delår 2 ända en kraftig resultatförsämring främst vad gäller vuxen inklusive VIR. Åtminstone i det skedet borde nämnden ha reagerat och övervägt åtgärder.

Ett annat konstaterande är att rapporteringen till nämnden inte fungerade i slutet på året, vilket är klart otillfredsställande. Samtidigt har nämnden ett ansvar att bevaka att den får den rapportering den behöver för att kunna ta sitt ansvar. Nämnden har också ett ansvar att bedöma och ta ställning till den rapportering som lämnas.

Konsekvensen av de brister i rapporteringen som har funnits är att analys och åtgärder för att hantera den ekonomiska obalansen har kommit i gång sent.

Nämnden har under 2018 regelbundet följt upp hur verksamhetens ekonomi och volym utvecklas. Månadsrapporten har också på nämndens initiativ utvecklats under året. Av rapporteringen framgår hur utfallet per verksamhet tillsammans med årsprognos och avvikelser. Rapporten innehåller också statistik och nyckeltal för de olika verksamheterna, t.ex. antal personer/hushåll, insatser, vårdtygn, m.m. Vår bedömning är att nämnden i stort sett har tillgång till den uppföljning som krävs för att kunna styra verksamheten. Månadsrapporten innehåller en sammanfattande redovisning av de stora avvikelserna. Det som saknas i månadsrapporten enligt vår bedömning är en avvikelseanalys och förslag på vad nämnden kan göra för att påverka utvecklingen. Det har inte framgått vid avvikelser att åtgärder redovisas eller föreslås för att hantera avvikelserna.

Även om det normalt sett är svårt att göra prognoser i början på ett verksamhetsår så förefaller det uppenbart att prognosen efter utfallet i februari inte är välgrundad med tanke på det medföljande underskottet och den volym verksamheten hade i början av 2018. Träffsäkerheten i prognoserna är av grundläggande betydelse för en effektiv avvikelshantering. Åtgärder för att förbättra prognossäkerheten bör därför vidtas.

Det som framgår av månadsuppföljningarna när det gäller nämndens åtgärder är en sammanfattande kommentar om att det hittills inte kan noteras någon effekt av dem. Enligt vår bedömning är det en otillräcklig uppföljning.

Kommunstyrelsen har genom månadsrapporter och övrig uppsikt följt individ- och familjenämndens ekonomi och verksamhet. KS agerade med krav på en utredning då det blev klart att IFN redovisade en oväntad stor budgetavvikelse. Det är också helt i linje med i kommunstyrelsens uppsiktsansvar. Nämnden säger i sitt svar att den kommer att redovisa en negativ budgetavvikelse 2018 men att de samtidigt genom de åtgärder som redovisas

kommer att uppnå effekter så att budgetram och kostnader är i balans vid ingången till 2019. Vår bedömning är att kommunstyrelsen borde ha reagerat på att de åtgärder som presenterades beskrevs övergripande och utan kalkylerad effekt och tidplan för genomförande och realisering av effekt. Nämnden redovisade inte en strategi och genomarbetad handlings- eller åtgärdsplan för en ekonomi i balans. Vi är förvånade över att nämnden i sitt svar hänvisar till att förvaltningen nog kommer att följa åtgärderna och deras effekter och inte att nämnden själv kommer att göra det. I det här läget borde kommunstyrelsen ha begärt att nämnden redovisade en trovärdig handlingsplan och att nämnden till KS månadsvis redovisar genomförandet av planen. När rapporten behandlas av kommunstyrelsen finns redan kunskap om att nämnden kommer att redovisa minst dubbelt så stor budgetavvikelse 2018 jämfört med 2017.

Efter hand då det blir tydligt att budgetavvikelsen till följd av redovisade åtgärder inte minskar utan snarare ökar beslutar kommunstyrelsen att nämnden månadsvis ska rapportera till KS. Det är ett följdriktigt beslut utifrån kommunstyrelsens uppsiktsansvar som i och för sig borde ha kommit tidigare.

En kritisk fråga gäller om kommunstyrelsen borde ha fört frågan om IFN:s betydande ekonomiska obalans till fullmäktige eller uppmanat nämnden att göra det. Vår bedömning är att obalansen är av den storleken den påverkar kommunens möjlighet att uppnå god ekonomisk hushållning.

När det gäller nämndens rapportering till kommunstyrelsen via månadsrapporter är den tillräcklig för att följa den ekonomiska utvecklingen under förutsättning att prognoserna som ingår är tillförlitliga. Det som saknas i rapporteringen då avvikelser rapporteras är en avvikelseanalys och redovisning av åtgärder. Fullmäktige får rapportering dels i form av delårsrapporter och årsredovisning. Fullmäktige har inte i ett särskilt ärende fått en rapportering/redovisning av IFN:s ekonomiska situation och hur nämnden hanterar den.

6 Individ- och familjenämndens åtgärder

6.1 Utgångspunkt

I följande avsnitt beskrivs ett antal av de åtgärder som nämnden fattat beslut om, ställts sig bakom eller godkänt.

6.2 Beslut om åtgärder

6.2.1 Sammanfattande årsplan

Som tidigare framgått bedömde nämnden i samband med beslutet i oktober 2017 om sammanfattad årsplan att 17 mnkr saknade finansiering i budgetramen. I den av nämnden beslutade planen redovisas fem rationaliseringsåtgärder som förväntas ge en effekt på -9,3 mnkr och övriga åtgärder på sammanlagt -7,7 mnkr. Övriga åtgärder som nämns är att rekrytera och anställa personal på vakanta tjänster, lägre förhandlat avtal akut- och härbärgeplatser Eken och senarelagd drift av tillnyktringsenheten. Besparingseffekten för dessa åtgärder anges inte fördelat per åtgärd.

Vi har inte noterat att rationaliseringsåtgärder och övriga åtgärder från årsplanen har följts upp i särskild ordning. Samtidigt ingår vissa av åtgärderna i senare ställningstagande till åtgärder.

6.2.2 Beslut om verksamhetsplan

Då nämnden beslutade, den 26 april 2018, att ställa sig bakom verksamhetsplanen gav nämnden samtidigt förvaltningen i uppdrag att genomföra beskrivna åtgärder enligt bilagan till verksamhetsplanen.

I bilaga åtgärder för ekonomi i balans till verksamhetsplan 2018 redovisas 17 åtgärder för ekonomi i balans fördelat på barn och ungdom (åtta åtgärder), vuxen missbruk (åtta åtgärder) och våld i nära relationer (en åtgärd). Åtgärderna beskrivs allmänt och det saknas en beräkning av effekten och tidplan för realisering av respektive åtgärd och effekt. Tre av åtgärderna upphandling av LOV, konsulentstödda familjehem och upphandling av HVB för vuxna missbrukare är redan genomförda. Möjligen kan åtgärden tolkas som följsamhet till träffade avtal som förväntas leda till minskade placeringskostnader.

Det har inte framgått att nämnden i ett specifikt ärende har följt upp genomförande av de i bilagan beskrivna åtgärderna. En form av uppföljning görs i samband med att delårsrapport 2 behandlas av nämnden. I en bilaga till delårsrapport framgår 21 åtgärder och förväntade effekter av dess. Av åtgärdslistan framgår inte beräknad kostnadsbesparing, när den kan realiseras och tidplan för genomförandet av åtgärderna. Åtgärdslistan som ingår i delårsrapporten som bilaga är som vi har förstått förvaltningens åtgärdslista som används internt av chefer och ekonomer. Den åtgärdslistan innehåller i princip de åtgärder som nämnden gett förvaltningen i uppdrag att genomföra plus ytterligare några åtgärder.

6.2.3 Förvaltningens åtgärder

Förvaltningen har en åtgärdslista som används som arbetsmaterial och uppdateras i ledningsgruppen. Vi har tagit del av åtgärdslistan som den såg ut i oktober 2018.

Listan innehåller enligt ovan 21 åtgärder fördelade efter område, med beskrivning av hur åtgärden bidrar till ekonomi i balans med förväntad effekt som omsatts i en kalkylerad besparingseffekt på helår och besparing 2019 samt när åtgärden förväntas börja ge effekt. Vidare anges status i form av ej påbörjad, påbörjad och genomförd samt vem som är ansvarig. Åtgärdslistan med beskrivning av hur åtgärderna bidrar till en ekonomi i balans framgår av bilaga 2.

Utav åtgärderna är det endast en som förväntas ge effekt under 2018 och då kvartal 4. Av arbetsmaterialet framgår att den för tillfället beräknade besparingseffekten 2019 av åtgärderna är 36 mnkr med en förväntad årseffekt på 53,5 mnkr. Av listan framgår inte i vilken utsträckning som realiserade åtgärder givit faktiska resultat i kostnadsbesparingar. Av de 21 åtgärderna har 9 status i form av ej påbörjade, 7 som påbörjade och 5 som genomförda.

Åtgärdslistan som förvaltningen använder har inte i denna form redovisats för nämnden. Det har inte heller framgått att nämnden begärt en mer fullständig handlingsplan med tidsplanerade åtgärder nedbrutna i aktiviteter och kalkylerade kostnadsreduceringar.

Ett initiativ som förvaltningen tog var att bjuda in personal under maj/juni 2018 till lösningsfokuserad picknick med syfte att få förslag till lösningar på de ekonomiska problem som förvaltningen har att hantera. Förutsättningarna var att intresserad personalen i grupper om 2–4 under en lunchrast utrustade med en picknickkorg gemensamt diskuterade och formulerade förslag till åtgärder. Det visade sig att 17 grupper med tillsammans 64 personer tog tillvara på erbjudandet och sammanlagt inkom 50 förslag. En lista med samtliga förslag har lagts ut på insidan. Förvaltningens ledningsgrupp har gått igenom förslag och information ska lämnas till personalen om det fortsatta arbetet med förslagen och vad det ger för effekt.

6.2.4 Information till personalen

Information om det ekonomiska läget och om åtgärder för en ekonomi i balans kommuniceras i huvudsak till personalen vid arbetsplatsträffar av enhetscheferna. Information om det ekonomiska läget och vad som görs för att nå balans läggs också ut på insidan.

6.2.5 Upphandling

I detta avsnitt belyses de upphandlingar som nämnden har gjort av insatser och bemanningstjänster.

- ▶ Beslut i april 2016 att delta i Kommentus upphandling avseende HVB för vuxna och konsulentstött familjehemsvård enligt LOU. Avtalet om konsulentstött familjehemsvård trädde i kraft 1 september 2017 och avtalet för HVB vuxna missbruk trädde i kraft 1 januari 2018.
- ▶ Individ- och familjenämnden beslutar i april 2017 att börja tillämpa Lag om valfrihetssystem, LOV, för upphandling av hem för vård och boende (HVB) 12–20 år stödboende samt utredningsplaceringar.
- ▶ Upphandling personal, tjänster och bemanning.
 - ▶ I maj 2018 beslutade nämnden om ett upphandlingsdokument för upphandling av bemanningstjänster som för nämndens del omfattade myndighetsutövande socialsekreterare, arbetsledare (teamledare) och chefer. Hittills har nämnden försörjts sig med bemanningstjänster via olika direktupphandlade kontrakt med bemanningsföretag med varierande priser. Nämnden beslöt att anta anbud från 11 godkända anbudsgivare i september 2018.

6.2.6 HR- strategisk handlingsplan

Förvaltningen har en HR- strategisk handlingsplan för kompetensförsörjningen enligt ARUBA⁴- modellen. Arbetet med strategisk kompetensförsörjning är inriktad på aktiviteter för att kunna attrahera och rekrytera nya medarbetare, men också med aktiviteter för att utveckla och behålla de som redan arbetar i förvaltningen. Av planen framgår per perspektiv aktivitet, mål, hur, när, ansvarig och uppföljning.

Av delårsrapport 2 framgår att personalomsättningen för första halvåret 2018 uppgick till totalt 8 %, varav 4 % slutar och går till arbete externt och 4 % byter arbete internt inom staden eller förvaltningen. Jämfört med samma period 2017 så har omsättningen totalt minskat med 9 %. Den totala nyrekryteringen är högre än andelen som slutar men har samtidigt minskat jämfört med samma period 2017.

Under 2018 har det som mest varit 22 inhyrda konsulter (januari) inom mottagning/VIR, samhällsvård och utredning. I augusti var antalet 19 och i september 18. Förvaltningen uppger att man nu har sökande på de tjänster som annonseras ut men introduktionen tar tid varför konsulterna inte kan avslutas i önskvärd takt.

Kännetecknade för socialsekreterarna på barn- och ungdomsenheterna är låg medelålder (varierar mellan 30,8–36,4 år) och kort anställningstid. På barn- och ungdomsenheterna varierar andelen som varit anställda två år eller kortare mellan 70–95 procent.

⁴ Attrahera, Rekrytera, Utveckla och Behålla.

6.2.7 IFN:s extra sammanträden

Hittills under 2018 har nämnden hållit tre extra sammanträden, varav två har ägnats åt ekonomin. Vid det extra sammanträdet den 15 februari fick nämnden en första presentation av förslaget till verksamhetsberättelse 2017. Nämnden beslöt då att den fortsättningsvis ska fastställa sitt eget årsbokslut.

Förvaltningens analys av underskottet presenteras för nämnden på det extra sammanträde som hölls den 15 mars. Det underlag som vi har tagit del av "Hur ser det ut nu 2018"(Powerpoint) innehåller till stora delar statistik över olika insatser; vuxna, barn och ungdom och VIR. I materialet framgår även merkostnader för konsulter och en redovisning av arbetet med ARUBA-modellen och övergripande förslag på åtgärder. Nämnden fattar inget beslut med anledning av redovisningen

6.2.8 Andra åtgärder som nämnden vidtagit

Under ett antal tillfällen har nämnden under 2018 reviderat delegationsordningen.

I juli 2018 beslöt nämnden bl.a. att i placeringsärenden både för barn och vuxna, för egen regi och för upphandlad verksamhet gäller att enhetschef kan besluta <3 månader, verksamhetschef <6 månader och arbetsutskottet >6 månader. Vidare ska alla beslut om placeringar utanför avtal fattas av arbetsutskottet och att beslut om skyddat boende, inklusive HVB ska vara delegerat till enhetschef en månad och därefter arbetsutskottet.

6.2.9 Nämndinitiativ

Nämndinitiativ lämnats har lämnats vid några tillfällen under året av representanter för oppositionen i nämnden. Exempel på sådana initiativ är:

- ▶ Nämndinitiativ den 24 januari 2018 med anledning av oväntat och plötsligt underskott, Nämnden beslutade att avslå nämndinitiativet.
- ▶ Nämndinitiativ den 22 februari 2018 "Vidta arbetsrättsliga åtgärder mot förvaltningsledningen". Nämnden beslutade att avslå nämndinitiativet.
- ▶ Nämndinitiativ "Uppdra till revisorerna att granska hanteringen av informationen kring bokslutet 2017". Nämnden beslutar om att bifalla nämndinitiativet.
- ▶ Nämndinitiativ den 26 april angående individ- och familjenämndens ekonomi. Nämnden beslutade att ställa sig bakom förvaltningens förslag till hantering av initiativet den 24 maj 2018.
- ▶ Nämndinitiativ den 19 juni 2018 med anledning av månadsstatistiken och det enorma underskottet och särskilt gällande våld i nära relationer. Nämnden beslutade att ge förvaltningen i uppdrag att utreda nämndinitiativet.

6.2.10 Bedömning

Konsekvensen av en obalans i den storleksordning som nämnden prognosticerar för 2018 innebär i praktiken att det är orealistiskt att tänka sig att individ- och familjenämnden kan vidta åtgärder för att innevarande år hålla budgeten. Det är knappast rimligt att förvänta sig att med hänvisning till de skyldigheter som följer av de rättighetslagar som nämnden ansvarar för, i ett sammanhang då behoven ökar eller har ökat, att samtidigt reducera kostnader i den storleksordning som budgetförutsättningen kräver. Ett systematiskt, långsiktigt och faktabaserat effektiviseringsarbete är nödvändigt för att kunna uppnå önskvärda effekter. Genom att bli bättre på att göra rätt saker finns förutsättningar för att verksamheten både ökar sin måluppfyllelse och sänker sina kostnader.

För att i den nuvarande situationen kunna säga att nämnden lever upp till kravet på att ha vidtagit tillräckliga åtgärder så måste nämnden kunna visa på att den har en strategi och en väl underbyggd handlings-/åtgärdsplan med aktiviteter som i ett kort och längre perspektiv ska genomföras och som tillsammans kan leda till både en ekonomi i balans och en ändamålsenlig verksamhet. Av en plan ska det framgå vilken kostnadsbesparing som förväntas av respektive åtgärd och när effekten förväntas bli realiserad. Det ställs stora krav på att de underlag som ligger till grund för beslut om åtgärder är tillräckligt utrett och konsekvensbeskrivet med avseende på verksamhets- och ekonomiperspektiv. Handlingsplanen måste ha ett längre tidsperspektiv än budgetåret, t.ex. innevarande år plus ytterligare ett till två år. Nämnden måste regelbundet följa upp genomförandet av planen sannolikt med en tätare frekvens inledningsvis. En särskild utmaning handlar om hur kostnadsreducering till följd av åtgärder i förhållande till olika insatser ska identifieras och redovisas. Hur hanteras det när behoven samtidigt ökar eller när behoven minskar till följd av orsaker som nämnden inte råder över.

De brister som funnits i rapporteringen i slutet av 2017 har medfört att nämndens åtgärder för en ekonomi i balans har försenats. Kunskapen om storleken på den medföljande avvikelsen vilket också gäller den prognosticerade avvikelsen kom sent.

När väl nämnden fått klart för sig hur allvarlig den ekonomiska situationen egentligen var har nämnden enligt vår uppfattning inte agerat på ett tillräckligt sätt utifrån nämndens ansvar. För att det ska bli möjligt att vidta de åtgärder som krävs för att uppnå en ekonomi i balans måste nämnden ha tillgång till väl underbyggt underlag som förklarar vilka förändringar av behov som driver kostnadsökningen och vad det är för bakomliggande orsaker till förändringarna.

Om utgångspunkten tas i de olika insatser som tillhandahålls finns det ett ganska enkelt samband, enligt nedanstående formel, som förklarar periodens kostnad och förändring i förhållande till föregående period.

$$\text{Antal personer med insatsen} \times \text{Genomsnittlig insatstid} \times \text{Genomsnittskostnad/tid} = \text{Kostnad}$$

Det intressanta är jämförelsen mellan perioder för att identifiera förändringar av faktorerna och utifrån frågeställningen vad som förklarar förändringen av antalet personer, genomsnittlig tid och genomsnittskostnad. I ett nästa steg identifieras vad verksamheten kan påverka och med vilka åtgärder.

Nämnden har redovisat åtgärder i verksamhetsplan 2018 och som en bilaga till verksamhetsplan samt i rapport till kommunstyrelsen. De åtgärder som nämnden har tagit ställning till har i beslutsunderlaget inte redovisats med kalkylerad besparingseffekt och tidplan. Vår bedömning är att nämnden inte har haft ett tillräckligt utrett underlag för att ta ställning till åtgärder för en ekonomi i balans. IFN har inte tagit ställning till en handlingsplan för en budget i balans eller redovisat en strategi för hur ekonomi i balans ska uppnås.

ARUBA-modellen är enligt vår bedömning en viktig och nödvändig åtgärd för att säkerställa kompetensförsörjningen men inte direkt föranledd av budgetavvikelsen samtidigt som modellen har en potential att reducera budgetavvikelsen. Åtgärden att återta delegation från tjänstemän till nämnden (arbetsutskottet) har enligt vår bedömning inget direkt samband med kostnadsreduktion utan istället om förtroendet mellan nämnd och tjänstemän.

De åtgärder som har redovisats har inte av nämnden följts upp på ett systematiskt sätt. I nuläget har det inte redovisats någon påvisbar effekt på ekonomin av åtgärderna eller en välgrundad prognos över när effekter kan påräknas. När budgetavvikelsen ökat istället för

att minska har inte nämnden prövat frågan om åtgärder på nytt. Av förvaltningens arbetsmaterial framkommer att de åtgärder som nu ingår i listan sannolikt inte är tillräckliga för att uppnå en ekonomi i balans. Om nämndens budgetram 2019 räknas upp i den storleksordning som framgår av planeringsunderlag 2019 och inga ytterligare åtgärder vidtas så finns det risk att det inte heller under 2019 kommer att vara möjligt att uppnå en ekonomi i balans.

Vår bedömning är att individ- och familjenämnden inte i tid och i tillräcklig grad analyserat orsakerna till budgetavvikelsen för att kunna vidta de åtgärder som krävs för att uppnå en budget i balans. Nämnden har inte beslutat om en strategi och en åtgärdsplan som är tillräcklig för att hantera obalansen och inte på tillfredsställande sätt följt upp de åtgärder som faktisk beslutats.

Sammantaget bedömer vi att nämnden inte har tagit ett tillräckligt ansvar för situationen och säkerställt en tillräcklig styrning för att kunna uppnå en ekonomi i balans.

7 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen.

Fråga	Svar
Har individ- och familjenämnden utarbetat en ändamålsenlig riskanalys samt identifierat tydliga åtgärder för att minimera identifierade risker?	IFN har inte utarbetat en egen modell för riskanalys. Stadens modell för riskanalys är i sig ändamålsenlig. Hur den hanteras av respektive nämnd avgör om riskanalysen blir ändamålsenlig. Risker i förhållande till att klara budgetåtagandet identifierades inte i samband med internkontrollplanen för 2018.
Finns ett tydligt samband mellan riskanalyser och fastställda budgetar och andra ekonomiska styrdokument?	Nej.
Sker det en kontinuerlig och tydlig ekonomisk uppföljning och rapportering till individ- och familjenämnden?	Ja, den månadsrapportering som har utformats under 2018 sker kontinuerligt och är tydlig vad gäller den ekonomiska uppföljningen.
Dokumenteras nämndens bedömningar av erhållen rapportering på ett tydligt och ändamålsenligt sätt?	Nämnden gör ingen samlad bedömning av erhållen rapportering som dokumenteras.
Fattar individ- och familjenämnden tydliga beslut om åtgärder vid budgetavvikelser?	Nej. Nämnden har inte fattat tydliga beslut om åtgärder. Utöver de åtgärder som redovisades för kommunstyrelsen i maj 2018 har inga beslut om åtgärder tagits.
Hur kommuniceras vidtagna åtgärder ut i organisationen och hur sker återrapportering till nämnden av insatta åtgärder?	I första hand via arbetsplatsträffar och via Insidan.
Är individ- och familjenämndens ekonomiska rapportering till kommun-	Ja, delvis. Rapporteringen till kommunstyrelsen är tillräcklig i den mening att kommunstyrelsen

Fråga	Svar
styrelsen och kommunfullmäktige tillräcklig?	övergripande kan följa hur ekonomin utvecklas. Analysen av avvikelser och uppföljning av åtgärder behöver dock utvecklas. Rapporteringen till fullmäktige sker i form av delårs- och årsrapport. Den rapporteringen är i grunden tillräcklig. Där- emot är rapporteringen från nämnden när det gäller den omfattande budgetavvikelsen inte tillräcklig. Tillförlitligheten i nämnden prognoser be- höver dock säkerställas.
Är nämndens roller och ansvar rör- rande ekonomistyrning definierade och fördelade på ett ändamålsenligt sätt?	Nej, nämnden har inte definierat roller och ansvar rörande ekonomistyrningen.
Kan nämndens ekonomistyrnings- modell bedömas bidra till ett systema- tiskt och tydligt intern kontrollarbete?	Nämnden har inte beslutat om en ekonomistyr- modell. För att stärka den interna kontrollen bör dock nämnden besluta om ekonomistyrmodell som tydligt definierar ansvar och roller, rapporter m.m.

Västerås den 20 november 2018

Gunnar Uhlin
EY

Bilaga 1 – Intervjuer och källförteckning

Intervjuade befattningshavare

- ▶ Ordförande socialnämnden.
- ▶ 2:e vice ordförande socialnämnden,
- ▶ Förvaltningsdirektör, individ- och familjeförvaltningen.
- ▶ Ekonomichef, individ- och familjeförvaltningen.
- ▶ Verksamhetschef, område barn och ungdom.
- ▶ Verksamhetschef, område vuxen.
- ▶ Enhetschef, samhällsvårdsenheten.
- ▶ Enhetschef, familjeenhetschefen.
- ▶ Enhetschef, utredningsenheten.

Dokument

- ▶ Nämndens reglemente.
- ▶ Policy för styrningen i koncernen Västerås stad.
- ▶ Riktlinje för riskanalys och intern kontroll samt tillämpningsanvisningar för riskhantering och intern kontroll.
- ▶ Individ- och familjenämndens verksamhetsberättelse 2017 och 2018.
- ▶ Rapport individ- och familjenämndens underskott 2017.
- ▶ Planeringsunderlag årsplan 2018 och 2019.
- ▶ Internkontrollplan 2018.
- ▶ Verksamhetsplan 2017 och 2018.
- ▶ Sammanfattning årsplan 2018
- ▶ Individ- och familjenämndens protokoll och ett urval av handlingar 2017–2018.
- ▶ Individ- och familjenämndens delegationsordning.
- ▶ Delårsrapport 1 och 2 2018 och 2017.
- ▶ IFF:s Månadsrapportering till individ- och familjenämnden.
- ▶ IFF:s åtgärdslista.
- ▶ Rapport till kommunalrådsberedningen 180903.
- ▶ Organisationsschema IFF.

Bilaga 2 Åtgärder för ekonomi i balans

Område	Åtgärd	Beskrivning hur åtgärden bidrar till en EiB
Medarbetare BoU	Mindre enheter	Genom att göra enheter med ett nära ledarskap bli attraktiva för medarbetare att söka sig till oss och att befintliga medarbetare stannar.
Medarbetare BoU	Behålla och utveckla medarbetare	Genom att bli bra på att behålla och utveckla, blir vi bra på att genomföra rekryteringarna (se hela processen) med hjälp av IFF:s kommunikationsstrategi få kompetenta sökande på våra rekryteringar.
Medarbetare BoU	"Head-hunta" personer	Ringa upp personer som tidigare jobbat hos oss och som chefer har goda erfarenheter av och som har minst 3 års arbetslivserfarenhet i yrket.
Medarbetare BoU	Anställa pedagoger/ barnspecialister	Pedagogerna kan bidra med kunskap och erfarenhet i att möta barn och föräldrar. Många av de anställda är unga och har inte så mycket erfarenhet. Det gör att befintlig personal kan lära sig mer och även skapa en "minskad" stress och osäkerhet i yrket vilket leder till bättre arbetsmiljö.
VIR	Stabil personalgrupp	Med ny chef och ny teamledare finns möjlighet för gruppen att utföra sitt uppdrag. Det leder till bättre bedömningar och uppföljningar, vilket i sin tur gör att personer inte behöver fastna onödigt länge i placeringar.
VIR	Ny enhet	En ny enhet där uppdraget att även utreda barn ingår. Det gör att det finns bättre förutsättningar att följa upp placeringar i skyddade boenden och ha bättre kontroll på kostnaderna för de olika boendena.
VIR	Anställa 1,0 tjänst för in o utflytt	En person som får i uppdrag att aktivt jobba med att personer som inte längre behöver skydd kommer vidare till annat billigare boende, antingen som kommunen betalar eller till eget boende beroende på situation.
Vuxen missbruk	Samråd/ behandlingsråd	Socialsekreterare och behandlare träffas varannan vecka och diskuterar fram om lämplig vård att erbjuda den enskilde
Vuxen missbruk	Inventering/ genomsyn	Inventering av samtliga placerade klienter för att revidera vårdplanerna.
Vuxen missbruk	Lågtröskelboende	Genom att ha ett eget lågtröskelboende kunna ha klienter där istället för på externa boendeformer. I dag finns 44 klienter placerade som bedöms skulle kunna finnas i ett sådant boende.
Vuxen missbruk	Ökad omsättning bostäder	Få till ett flöde med en boendetrappa som är funktionell efter klientens behov.
Vuxen missbruk	Studiebesök	Besöka Örebro och Jönköping som båda har betydligt lägre kostnader än vad Västerås har för missbruksvård.
Vuxen missbruk	Samverka med regionen	När den planerade tillnyktringsenheten är på plats kommer vi inte behöva placera personer i behov av avgiftning i lika hög grad.

Område	Åtgärd	Beskrivning hur åtgärden bidrar till en EiB
BoU och Vuxen missbruk	Avtalstrohet vid köp av vård	Genom att använda de insatser som finns enligt upphandling och LOV säkerställa att vi inte betalar för mer än skäligt ???
Vuxen missbruk	Sysselsättning	Idag har alltför få av våra klienter en strukturerad sysselsättning på dagarna vilket medför en mycket stor risk för återfall och/eller avbrott i vårdplanen. Sysselsättning för personer med missbruk/samsjuklighet skulle minska risken för detta.
Barn och ungdom	Stöd i hemmet	Tjänst inom öppenvården stödjer familjer över tid i hemmet för att de ska kunna ge sina barn den omsorg de behöver kan vi undvika/ersätta placeringar i samhällsvård
Barn och ungdom	Stödboende	Använda stödboendeplatser för ungdomar som blir kvar för länge på HVB då det är svårt att få tag i eget boende.
Barn och ungdom	Förenklat bistånd IRIS	Medarbetare på Iris kan skapa underlag för beslut för ungdomar som ansökt om insatsen. Beslut kommer som tidigare att fattas av myndighetsutövande socialsekreterare. Det leder i sin tur att de barn/familjer som väntar på utredning kan få hjälp innan problematiken blir komplex och att kostsamma åtgärder på så vis undviks.
Barn och ungdom	Observationsutredningar	I syfte att undvika kostsamma utredningsplaceringar görs utredningar i öppenvård vilket innebär att medarbetare tillbringar tid tillsammans med familjer i syfte att kunna observera och bedöma föräldrars omsorgsförmåga. Familjerna inte bor på institution utan finns kvar i sitt hem. Förvaltningen har tillgång till två lägenheter som vid behov kan användas till detta
Barn och ungdom	Samarbete öppenvård/ myndighet	Bildandet av IFF innebär ett närmare samarbete och också en ökad flexibilitet vilket medför att öppenvårdsinsatser kan sättas in tidigare. Detta leder till att familjer får hjälp i ett tidigare skede och då inte behöver så omfattande insatser
VIR	Använda Skogsgården för personer som inte har behov av skydd	