

Revisionsrapport

Kostnader för externa placeringar av barn, unga och vuxna

Lena Brönnert
Certifierad kommunal
revisor

Maj 2019

Karlstads kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	3
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Avgränsning.....	4
1.5. Metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Styrning av och rutiner för budgetprocessen	5
2.1.1. Styrning.....	5
2.1.2. Rutiner	7
2.2. Bedömningar för en realistisk budget	7
2.3. Hänsyn till tidigare års utfall i budgetprocessen	8
2.4. Åtgärder i budgetprocessen för en budget i balans	9
2.5. Analys och beslut om åtgärder i uppföljningar	10
2.6. Annan huvudmans ansvar.....	13
3. Sammanfattande revisionell bedömning	14
3.1. Sammanfattande bedömning	14
3.2. Rekommendationer.....	15

Bilaga 1 Kostnader för externa placeringar 2016 – 2018

Bilaga 2 Arbetsmarknads- och socialförvaltningens ekonomihjul

Bilaga 3 Enkät – Budgetprocessen inom arbetsmarknads- och socialnämnden

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Karlstads kommuns revisorer genomfört en fördjupad granskning inom Arbetsmarknads- och socialnämnden i syfte att ge kommunens revisorer ett underlag för att bedöma om nämndens styrning och uppföljning är ändamålsenlig. Fokus i granskningen är kostnader för externa placeringar av barn, unga och vuxna. Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning och uppföljning gällande externa placeringar är delvis ändamålsenlig.

Rambudgeten bedöms inte som realistisk för att fullfölja verksamhetens uppdrag enligt kommunfullmäktiges styrning och enligt lag. Genom äskande om tillägg till kommunstyrelsen bedöms nämnden agera för ramar som kan vara realistiska.

Beslut om budgeten fastställs utifrån föregående års ramar, kompensation för kostnadsökning och beslutade resursförstärkningar. Föregående års utfall är inte en parameter vid beslut om budgetnivå för nämndens verksamhet.

Nämnden tar kontinuerligt i budgetprocessen ställning till åtgärder som på ett kortsiktigt och framförallt långsiktigt perspektiv kan minska kostnader för placeringar. Inför beslut om budget äskar nämnden tillskott för att vidta åtgärder i syfte att nå budget i balans.

Uppföljningarna efter fyra månader och vid delår visar en analys av uppkomna avvikelser och följs av åtgärder utifrån detta. Nämndens beslut om åtgärder, utifrån de förslag som framkommer i tjänsteskrivelser, bedöms som otydliga. De analyser vi tagit del inför beslut om åtgärder för att minska kostnaderna kan bättre underbyggas för att visa hur de medför kostnadsbesparingar.

Utifrån granskningens resultat ges följande rekommendationer:

- Tydliggör analyser inför beslut om åtgärder i syfte att minska kostnader för externa placeringar
- Komplettera äskande om tillskott för att nå en realistisk budget med uppgifter om tidigare års utfall och analyser kring varför dessa kostnader ej skulle uppkomma under innevarande år.
- Säkerställ att den överenskommelse som reglerar ansvar mellan kommunen och Regionen efterlevs.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar för kommunens individ- och familjeomsorg. Detta innebär ett ansvar för myndighetsutövning gällande barn, unga och vuxna samt att verkställa och följa upp beslut om insatser i öppenvård och vid placeringar.

Enligt socialtjänstlagen ska nämnden verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och om barnets eller den unges bästa motiverar det, får vård och fostran utanför det egna hemmet. Nämnden ska också aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket.

Nämndens kvalitetsredovisning 2018 visar att totalt 478 insatser i form av placering till barn och unga beviljades under 2018 vilket är samma antal som 2017. Beslut om placering i skyddat boende fattades i 65 fall mot 48 år 2017. 87 insatser i form av boende, behandling och boendeinsatser beviljas till personer med missbruk och beroende under 2018 mot 86 år 2017. Vuxna i frivillig institutionsplacering för vuxna var 2017 131 och att totalt 3 426 vård dygn gavs enligt LVM¹. 127 personer beviljades placering på institution med anledning gav psykisk funktionsnedsättning och missbruk.

I delårsbokslut 2018 framkommer att ett underskott för externa placeringar om nästa 60 mnkr. En ökning av antal placeringar enligt SoL², LVU³ och LVM konstateras under året. Den väsentligaste förklaringen till kostnadsökningen är allvarligt och långtgående missbruk, som kommit till socialtjänstens kännedom i ett sent skede. En i flera fall komplex problematik har medfört att en placering i kommunens egna verksamheter inte varit lämplig då större medicinsk kompetens behövs. Vissa ärenden har även varit svårt att avsluta då boendeplatser saknas. Vid ett antal placeringar har den vuxna placerats tillsammans med sitt/sina barn vilket medfört ökade dygnskostnader. I denna grupp finns våldsutsatta kvinnor.

Vid årsbokslutet noteras att 65 % av placeringarna utgörs av barn och unga mellan 0 – 17 år.

I delårsbokslutet 2018 anges ett antal beslutade åtgärder för att förebygga externa placeringar samt pågående åtgärder med anledning av det prognostiserade underskottet.

Revisorerna har i sin risk och väsentlighetsanalys funnit skäl att genomföra granskningen.

1.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att ge kommunens revisorer ett underlag för att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämndens styrning och uppföljning är ändamålsenlig. Fokus i granskningen är kostnader för externa placeringar av barn, unga och vuxna.

För att uppnå granskningens syfte har följande kontrollmål formulerats:

- I budgetprocessen görs bedömningar av att budgeten är realistisk

¹ Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

² Socialtjänstlagen

³ Lagen om vård av unga

- I budgetprocessen tar hänsyn till tidigare års utfall
- Åtgärder fastställs i budgetprocessen för att säkerställa att verksamheterna kan nå en budget i balans.
- Uppföljningar följs av en analys och beslut om åtgärder om avvikelser konstateras i ekonomi och verksamhet.

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som är utgångspunkter för vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier ligger till grund för denna granskning:

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- Kommunens övergripande styrprinciper och riktlinjer för budget och uppföljningsprocess

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas det ansvar som finns för barn unga och vuxna hos arbetsmarknads- och socialnämnden. Med externa placeringar menas såväl placering i HVB⁴ som familjehemsplaceringar.

I uppdraget har inte ingått att ta ställning till om de insatser som nämnden föreslår i äskande är motiverade för att minska framtida kostnader.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom en genomgång av dokumenterad styrning, uppföljning och kontroll.

Intervjuer har genomförts med socialdirektör, economichef och med nämndens presidium. Gruppintervju har genomförts med avdelningschefer ansvarig för styrning, uppföljning och kontroll av externa placeringar samt HR chef och administrativ chef. Företrädare för enhetscheferna har genomförts i två gruppintervjuer fördelat på verksamhet riktat mot vuxna samt barn och unga.

Genomförande av intervjuerna har föregåtts av en enkät som skickas till samtliga budgetansvariga inom förvaltningen innehållande frågor inom område budgetprocess, verksamhetsstyrning och uppföljning. Enkäten besvarades av 35 personer vilket motsvarar 95 %. Enhetschefer utgör totalt 80 % av de som svarat. 80 % av de som fyllt i enkäten ansvarar för ekonomi- och verksamhetsuppföljning. Enkätsvaren kommenteras i rapporten. För att ta del av hela resultatet hänvisas till bilaga 3.

⁴ Hem för Vård och Boende

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Styrning av och rutiner för budgetprocessen*

2.1.1. *Styrning*

Nämndens ekonomi- och verksamhetsplanering har sin grund i den strategiska planen, beslutad av kommunfullmäktige. Här anges övergripande mål, vilka också berör det ekonomiska perspektivet. Dokumentet *Arbetsmarknads- och socialnämnden mål 2018* visar sju mål som följs av indikatorer vilka motsvarar ett mätbart eftersträvat utfall för verksamhetsåret. Målen kopplas inte till budgetstyrningen. Drygt 91 % av enkätsvaren visar en uppfattning om att det finns tydliga mål för verksamheten.

Ett ledningssystem för förvaltningen 2015-2018⁵ visar kommunens styrmodell. Styrning utgår från en vision, följs av målområden med övergripande mål vilka följs av åtaganden för att nå målen. I kommunen har två ekonomiska mål satts vilka säger att *kommunen skall redovisa ett positivt resultat som över en femårsperiod minst motsvarar 2 % av kommunens skatteintäkter och generella statsbidrag för samma period*, samt att *kommunens totala nettolåneskuld inklusive kommunens totala pensionsåtagande skall inte öka*.

Nämndens budget- och verksamhetsplaneringen för 2018 visar två mål relevanta för kostnader gällande placeringar. Dessa är att ”arbeta för att minska förekomst av våld i nära relationer” där en förvaltningsgemensam översyn görs för att tydliggöra utvecklingsområden, samt ”att säkra förebyggande och tidiga insatser i syfte att fler barn ska få god uppväxtvillkor”.

Nämndens över- och underskott förs i normalfallet med till nästkommande år. Detta bekräftas i kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige i februari 2018. Här ges ett förslag om utökad budgettram för nämnden i syfte att motverka missbruk av spel.⁶ Kommunfullmäktige beslutar enligt förslaget.

I styrmodellen beskrivs budgetprocessen. I ett ekonomihjul ges tidpunkter för budgetprocessen. (bilaga 2). Under våren yttrar sig nämnden över kommunstyrelsens förslag till budgettramar utifrån omvärldsförändringar, ekonomiska och verksamhetsmässiga prioriteringar, eventuella behov av nya åtaganden och äskanden inom driftbudget samt investeringsbudget. Beslut om budget fattas av kommunfullmäktige senast i juni.

Förvaltningen tar fram ett förslag till internbudget och verksamhetsplan som beslutas av nämnden senast i december. En intern fördelning per avdelning görs utifrån föregående års ramar med de eventuella avdrag och tillägg fullmäktige beslutat om. Varje avdelning ansvarar för att verksamheten klaras inom angivna ramar.

Förvaltningen presenterar enligt styrmodellen en uppföljning till nämnden varje månad som visar det aktuella ekonomiska läget samt prognos per avdelning. En uppföljning görs även av ett antal nyckeltal.

⁵ *Ledningssystem arbetsmarknads- och socialförvaltningen 2015-2018*. Reviderad april 2015.

⁶ 200 tkr

En samlad uppföljning av verksamhet och ekonomi med helårsprognos sker efter fyra månader. Ett delårsbokslut upprättas efter åtta månader som innehåller en ekonomisk redovisning och analys av periodens resultat och en helårsprognos. I årsredovisning redovisas en analys av det ekonomiska resultatet på kort och lång sikt.

Den interna kontrollen har som mål att, bland annat, nå en kostnadseffektiv verksamhet och tillförlitlig finansiell rapportering. En plan för detta revideras varje år och visar vilka områden som ska granskas, hur samt ansvarig. Resultatet redovisas till nämnden och till kommunstyrelsen.

Styrmodellen anger ansvar och uppgifter inom förvaltningen. Ytterst ansvarar socialdirektören för intern styrning och rättssäkerhet. Detta innefattar att verksamheten bedrivs inom givna ekonomiska ramar. Ekonomichefen ansvarar för budget- och verksamhetsplanering enligt den strategiska planen samt uppföljning och bokslut. Avdelningscheferna och enhetscheferna har enligt styrmodellen budgetansvar inom respektive verksamhet.

Den centrala ledningsgruppen består av socialdirektör, avdelningschefer, personalchef samt ekonomichef och är bland annat ett forum för utvecklingsarbete, analyser och diskussion om olika verksamhetsfrågor. Den lokala ledningsgruppen består av avdelningschef och enhetschefer och arbetar för att utveckla verksamheten som bedrivs på avdelningen samt är ett forum för analyser och diskussioner om avdelningsspecifika verksamhetsfrågor.

Kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning antogs 2004⁷. Dessa visar att nämnden ansvarar för att fullmäktiges beslut om mål och ekonomi följs och att anslagsförbrukningen kontinuerligt följs. Om större avvikelser befaras ska det rapporteras till kommunstyrelsen. Åtgärder ska antas av nämnden för att hålla ramen för beviljade anslag. Avvikelser från målen, en plan för hur målen åter ska uppnås samt hur uppstådda brister skall regleras ska särskilt godkännas av kommunfullmäktige. Om detta inte ska regleras ska det motiveras. Vidare framgår att en årsbudget som ger ett negativt resultat i normalfallet inte kan antas, undantag kan dock göras för ett enskilt år.

Inom förvaltningen finns *Anvisning till räkenskapsmässigt delårsbokslut 2018* (2018-06-01). Denna visar tidsplan och att delårsbokslutet ska innehålla en förväntad prognos över förväntat utfall för budgetåret som en grund för analys av den ekonomiska utvecklingen.

Anvisning till räkenskapsmässigt delårsbokslut 2018 (ASF 2018-06-15) visar tidsplan och anvisningar för delårsbokslutet.

Den enkätundersökning som gjorts i granskningen visar att 60 % helt instämmer i att de har god kännedom om de styrdokument som reglerar verksamheten, 23 % uppger att de delvis har detta. 34 % instämmer delvis i att rutiner och anvisningar avseende budgetprocessen är bra och 26 % instämmer helt i detta.

Enkäten visar också att 40 % uppger att de har en god förståelse för budgetprocessen och den egna rollen i denna. 26 % uppger att de har en delvis god förståelse. Drygt 60 % instämmer helt eller delvis i att kommunens rutiner och anvisningar avseende budget och prognos är bra.

26 % instämmer helt i att uppföljning av budget och verksamheten är effektiv och 31 % i att den delvis är det. 20 % uppger att de inte vet. En kommentar till det senare är att de inte har något att jämföra med eller har svårt att bedöma effektiviteten på övergripande nivå.

⁷ Karlstad kommun. *Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Karlstad kommun*. Dnr KS-2004-0379 Dpl 041.

2.1.2. *Rutiner*

Ekonomichefen har stöd från tre ekonomer, administratör och controller på respektive avdelning. En struktur finns för träffar där socialdirektör, ekonomichef, avdelningschefer, enhetschefer och controller i verksamheterna träffas kontinuerligt för att följa det ekonomiska utfallet och specifika nyckeltal. Vid behov ges uppdrag att följa upp specifika kostnader. 2019 infördes månadsvisa träffar mellan ekonomichef, avdelningschefer och controllers. De månadsvis uppföljningarna till nämnden föregås även av månadsvisa träffar på enhetsnivå med handläggare, där placeringsärenden diskuteras, bland annat utifrån möjligheter att möta behov genom alternativa insatser.

Budgetutfall ställs samman med stöd av avdelningens controller som även beskriver en prognos. Uppföljningar visar ekonomisk uppföljning per verksamhet samt prognostiserat utfall för helåret. Dessa följs även av nyckeltal vilka visar utveckling av kostnader för bland annat externa placeringar under föregående år och årets månader. Redan i februari 2018 framkommer ett prognostiserat underskott om -49,4 mnkr. En jämförelse görs med ekonomiskt utfall för året 2015 – 2017 som visar underskott mellan -20 till -57 mnkr.

Enligt intervjuerna kännetecknas verksamheterna av ett nära ledarskap där satsningar gjorts för att säkerställa ett gott stöd och för att enhetschefen ska kunna följa de ärenden som är aktuella på enheten. Detta har medfört en ökad personalstabilitet, dvs minskad personalomsättning.

I enkätsvaren uppger 26 % att de har ett gott stöd och 23 % instämmer delvis i att de har ett gott stöd från "förvaltningsekonom" i budgetprocessen. I kommentarer framförs att även avdelningarnas controllers är ett gott stöd. Drygt 15 % uppger dock att de helt eller delvis inte uppfattar att IT-systemet är ett bra stöd i verksamhetsstyrningen. 34 % uppfattar att det delvis är det. Drygt 14 % uppger att de inte eller bara delvis får feedback på den rapportering som lämnas. 26 % instämmer helt i att de får detta och 31 % instämmer delvis.

Beslut gällande externa placeringar fattas av enhetschef. Budgetansvaret på enhetsnivå beskrivs även innebära att medvetandegöra all personal om budgetens styrning och aktuellt utfall.

Bedömning

Det finns en tydlig struktur för att följa den övergripande styrningen gällande ekonomiskt uppföljning, analys och rapportering. Denna omfattar verksamheten olika avdelningar och enheter.

2.2. *Bedömningar för en realistisk budget*

I nämndens protokoll 2017-04-12 framgår att de preliminära budgetramarna för perioden 2018-2020 godkänns med ett äskande om ett nettoramtillskott för 2018 med 26 144 tkr⁸. Beslutet ställs till kommunstyrelsen. Beslutsunderlaget visar bland annat en bedömning om att ökad konkurrens om familjehemsplatser lett till ökad dygnskostnad, att en ökad konkurrens om socionomer ställer krav på löneutveckling samt åtgärder som krävs för en anpassning till budgetramarna. Det inleds med en bedömning att inga möjligheter till omprioriteringar ses inom den föreslagna budgetramen för att klara kostnader för lagstiftad verksamhet och den styrning som ges i den strategiska planen, utan stora konsekvenser för verksamheten. Kommunstyrelsens protokoll 2019-06-02 visar beslut att fastställa de preliminära driframarna för nämnden vilket föreslås kommunfullmäktige som enligt protokoll 2017-06-19 beslutar enligt förslaget.

I nämndens protokoll 2017-11-22 framgår att ett upprättat förslag till fördelning av ekonomiska ramar per avdelning görs med en bedömning av att en resursförstärkning gällande HVB samt övriga boenden behövs. Detta för att möta aktuella behov men även i syfte att hålla budgetramarna.

⁸ Total budgetram 588,8 mnkr

I budgetprocessen för innevarande års budget (2019) godkänner nämnden kommunstyrelsen förslag till budgetramar i april 2018⁹ men äskar tillskott i ram om 25,8 mnkr¹⁰. Även här ges en bedömning av vad nämnden kan bedriva inom den tilldelade ramen vilket görs under rubriken *Utmaningar och möjligheter utifrån omvärlden*. Detta följs bland annat av vilka åtgärder som krävs för anpassning till budgetramarna. I det senare framgår att nämnden inte ser möjligheter att göra omprioriteringar inom ramen för att klara kostnaderna för lagstadgad verksamhet och kostnader som avser målområden enligt den strategiska planen.

Intervjuerna påvisar att en analys inför kommande års verksamhet görs och diskussion påbörjas i samband med delårsbokslutet per den sista augusti. Enhetscheferna ger information om omvärldsfaktorer som kan påverka utfall samt behov av prioriteringar. Avdelningsvis fokuseras på vad som inte klaras inom ram. Enkätsvaren visar att nästa 80 % helt eller delvis instämmer i att omvärldsanalys och jämförelser med andra kommuner ingår i planeringsunderlaget.

Vid intervjuerna framkommer att den beslutade budgeten inte bedöms vara realistisk, vilket medfört att fokus stjäls från diskussioner om utveckling och uppfattas som misslyckanden på bland annat handläggarnivå. Hänsyn tas inte heller till kända kommande kostnadsökningar till fullo, ett exempel är kommande löneökningar. Det beskrivs att en realistisk budgettilldelning till nämnden inte skett under ett många år¹¹. Detta har även medfört att det i dag finns en oro i verksamhet som inte är lagstyd. Det förs också fram att sättet att budgetera för nämndens verksamhet innebär en mycket liten valfrihet men även ovisshet. Enkäten visar att drygt 34 % uppger att de i liten omfattning eller inte alls har möjlighet att påverka budgeten i aktuell verksamheten. Skäl som förs fram är att budgeten inte är realistisk och att verksamheten i vissa delar är lagstyd.

En möjlighet har getts i enkäten att framföra synpunkter. Här framkommer ett flertal kommentarer om att kostnader för externa placeringar är underbudgeterad och att det inte finns möjligheter att nå balans. Detta medför svårigheter att ta ett ekonomiskt ansvar för verksamheten. Här framförs även åsikter om att ytterligare kända kostnader inte kompenseras i budget.

Enligt intervjuerna finns inte en korrelation mellan de mål som nämnden beslutar om och fastställande av kostnader i budget.

Bedömning

Beslutsunderlag och intervjuer påvisar att rambudgeten följs av analyser som visar att den inte bedöms som realistisk för att fullfölja verksamheten uppdrag enligt kommunfullmäktiges styrning i övrigt och enligt lag. Genom åskande om tillägg till kommunstyrelsen bedöms nämnden agera för ramar som kan vara realistiska. Granskningen visar att dessa föregås av diskussioner där analyser och erfarenheter tillvaratas.

2.3. Hänsyn till tidigare års utfall i budgetprocessen

Nämnden budgetuppföljning och helårsprognos 2017 godkänns i maj 2018 och överlämnas till kommunstyrelsen. Förvaltningen aviserar ett prognostiserat underskott om -50 mnkr där externa placeringar och skyddat boende visar den största avvikelserna.¹²

⁹ Arbetsmarknads- och socialnämnden. Protokoll 2018-04-12 § 3

¹⁰ Total budgetram 614,2 mnkr

¹¹ Se bilaga 1 som visar utfall de tre senaste åren.

¹² Här redogörs även för att förberedelser för öppnande av familjecentralen är i gång och beräknas stå klart i slutet av året, förberedelser pågår för start av egen HVB för ungdomar vilket beräknas vara inflyttningsklart i slutet av året och beslut har fattats om att bygga ett psykiatriboende vilket ska vara klart under hösten 2019. Enligt intervjuerna har dessa åtgärder betydelse för att minska kommande kostnader.

Ramfördelning och internbudget 2018¹³ visar att de ekonomiska ramarna fördelas med utgångspunkt från *föregående års ramar* med de tillägg eller avdrag som fullmäktige gett.

Nämndens *Strategisk planering och budget 2019* visar att den budget som KF beslutat om¹⁴ utgår från budget 2018 samt kompensation för kostnadsökning och beslutade resursförstärkningar.

Vid intervjuerna framkommer att hänsyn inte tas till föregående års utfall vid fastställande av budget. En underbudgetering ger en känsla av att ”jobba i motstånd”, medför ständiga diskussioner om möjlighet till besparingar och alternativ till kostsamma placeringar, hur ”onödiga” kostnader undviks och översyn av vikariebehov.

Bedömning

Granskningen visar att beslut om budgeten fastställs utifrån föregående års ramar, kompensation för kostnadsökning och beslutade resursförstärkningar. Föregående års utfall är inte en parameter vid beslut om budgetnivå för nämndens verksamhet.

2.4. Åtgärder i budgetprocessen för en budget i balans

De preliminära budgetramarna för perioden 2018-2020, som godkänns av nämnden med ett äskande om ett nettoramtillskott för 2018,¹⁵ följs av pågående och planerade åtgärder. Skrivelsen utmynnar i äskanden om 17 punkter vilka motiveras utifrån uppdrag och ekonomi.

I nämndens förslag till fördelning av de ekonomiska ramarna 2018¹⁶ föreslås en resursförstärkning gällande HVB samt övriga boenden utifrån ett uppdrag inom nämnden att utreda behov och möjlighet till att starta ett intern HVB-hem som alternativ till familjehemsplaceringar för unga mellan 15 – 18 år med svår psykosocial problematik. Här nämns även att ett socialpsykiatriboende för vuxna skulle byggas under året och tas i drift vid årsskiftet. Vid intervjuerna framkommer att dessa ses som åtgärder för att på sikt minska kostnaderna som är högre i en externt anlitad vård.

Enligt årsredovisningen har budgetunderskott från början av 2018 aviserats gällande externa placeringar. Ett utvecklingsarbete beskrivs för att få ner kostnaderna. Detta inriktas mot utslussning och eftervård vid externa placeringar i syfte att behålla en drogfrihet. Så kallade hemmaplanslösningar genom öppenvård inom missbruksvården utvecklas för att förebygga placeringar och en utredning pågår kring samverkan med landstinget gällande en integrerad beroendemottagning. Ett samarbete har påbörjats och kommer att fortsätta med vård- och omsorgsförvaltningen gällande äldre i behov av hemtjänst och boendestöd pga av bland annat beroende/missbruk. Under året har ett HVB öppnats för ungdomar mellan 13 – 18 år och beslut har fattats om ett socialpsykiatriboende med inflyttning under sensommaren 2019. En ytterligare åtgärd är ett samarbete med annan kommun för att möta behov av att hitta boende på annan ort, oftast på grund av en hot-/våldssituation. Genom ”att byta ärenden” ger samarbetet en besparing för båda.

I budgetprocessen för innevarande års budget (2019) godkänner nämnden kommunstyrelsen förslag till budgetramar i april 2018 men äskar tillskott i ram med en beskrivning av pågående och planerade åtgärder som krävs för anpassning till budgetramarna. Detta handlar bland annat om insatser som i ett längre perspektiv skulle kunna minska kostnaderna, exempelvis att bygga upp en boendekedja. Andra åtgärder är ökat antal sammanträden för nämnden, lönelöft för socialsekreterare, kompetensutveckling m m. I november godkänner nämnden upprättat förslag till fördelning

¹³ Arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Tjänsteyttrande 2017-11-14

¹⁴ Strategisk plan och budget 2019- 2021

¹⁵ I nämndens protokoll 2017-04-12 äskas ett tillskott om 26 144 tkr.

¹⁶ Arbetsmarknads- och socialnämnden. Protokoll 2017-11-22 § 3. DNR ASN-2017-515

per avdelning där en resursförstärkning har fördelats enligt specifikation i kommunfullmäktiges beslut om driftramar.

Möjligheter till åtgärder i enskilda ärenden och övergripande analyseras vidtas löpande, enligt intervjuerna. Vid månatliga genomgångar av samtliga ärenden involveras såväl enhetschef som avdelningschef. Här diskuteras placeringarnas resultat och ett fokus finns på vad som behöver hända för att kunna avsluta placeringen. Rollen som HVB-koordinatorer beskrivs som ett gott stöd för att säkerställa att rätt placering valts för att möta enskildas behov, att avtalen följs och att nämnden agerar om avvikelser uppmärksammas samt att placeringarna inte fortgår längre än nödvändigt. Detta tillämpas för samtliga former av placering och målgrupper. Enligt intervju med ekonomichefen samlas information om antal årsplaceringar, nettokostnader, antal av respektive placeringsform och ekonomisk prognos för varje avdelning samt annat som avviker från planerad budget. Informationen är tillgänglig för förvaltnings- och politisk ledning.

Det nämns även att det i vissa ärenden kan bli aktuellt att dela kostnader mellan avdelningar internt. Det innebär att ärendet aktualiseras på två håll och handläggs av två handläggare. Detta var vid granskningens genomförande aktuellt i tre fall. Syftet är att säkerställa kompetens och medför ett tydligt ansvarstagande.

En ytterligare åtgärd som beskrivs är att inrikta sökande efter placeringsresurs i det egna nätverket för personer som utsatts för våld i en nära relation.

Intervjuerna påvisar att ständiga analyser, övervägande om alternativ görs och åtgärder beslutas för att minska kostnaderna. En stor kostnadsmedvetenhet beskrivs i handläggning av enskilda ärenden. Övervägande om vakanssättning finns alltid med vid personalomsättning vilket kommit att medföra en lägre bemanning. Den externa handledningen för handläggarna har dragits ned. En svårighet beskrivs, vid intervjuerna, att på kort sikt redovisa konkreta utfall av åtgärderna.

I enkäten svarar 57 % att de har befogenheter att påverka det ekonomiska resultatet inom ansvarsområdet. Kommentarer visar en uppfattning om att detta trots allt är begränsat på grund av den lagreglerade verksamheten, externt uppkomna kostnader som inte går att påverka och kostnader som följer av avtal (IT, lokaler, städning m m).

Bedömning

Nämnden tar kontinuerligt i budgetprocessen ställning till åtgärder som på ett kortsiktigt och framförallt långsiktigt perspektiv kan minska kostnader för placeringar. Inför beslut om budget äskar nämnden tillskott för att vidta åtgärder i syfte att nå budget i balans. Även i förslag om fördelning inom de ekonomiska ramarnas föreslår resursförstärkning för att på sikt minska kostnaderna.

2.5. *Analys och beslut om åtgärder i uppföljningar*

Uppföljningar under 2018 noteras i nämndens protokoll månadsvis där den godkänns.

I nämndens **budgetuppföljning efter fyra månader** 2018 framgår en prognostiserad avvikelse om - 50 mnkr. Uppföljningen godkänns av kommunstyrelsen med uppdraget att inför delårsboslutet och helårsprognosen efter åtta månader arbeta för att begränsa den negativa avvikelsen. Underskottet fördelas mellan placeringar 0 – 17 år om - 25,5 %, placeringar 18 – 24 år om - 69,2 %, placeringar 25 år och över om -172 %. Här beskrivs att satsningar gjorts de senaste åren om ca 20 mnkr för att minska underskottet. Underskottet beskrivs ha uppstått på grund av volymökningar och högre dygnskostnader än förväntat. Kostnaderna beskrivs totalt ha legat på samma nivå under de senaste åren.

En analys görs av dessa höjningar i respektive åldersgrupp. Här framgår sammanfattningsvis att ett höjt arvode till nya familjehem för den yngre gruppen är viktigt för att kunna behålla och rekrytera nya familjehem. För gruppen 18 – 24-åringar, som står för den största ökningen, beskrivs ett omfattande vårdnadsbehov beroende av missbruk och psykisk ohälsa samt att detta kommit till socialtjänstens kännedom i ett sent skede. I den över åldersgruppen beskrivs komplexa vårdbehov beroende av missbruk, svåra psykiatriska problem samt fysiska vårdbehov vilket ger dyrare placeringar. Gruppen kvinnor som utsatts för våld i nära relationer har ökat. Uppföljningen visar ett antal åtgärder med anledning av den prognostiserade budgetavvikelsen vilka beslutas på förvaltningsnivå. Detta består bland annat av att:

- öppna ett internt HVB för ungdomar vilket beräknas kosta mindre per dygn än externa placeringar
- tillsättning av en resurs för att koordinera placeringarna gällande avtal, placeringstid samt bevakning av möjlighet att dela kostnader med annan huvudman
- annonsering för att öka utbud av "egna" familjehem
- ökad intern och extern samverkan för att säkerställa rätt insats och ett gemensamt ansvar, bland annat genom samordnad individuell planering (SIP)
- öppna ett psykiatriboende våren 2019
- skapa ett teamarbete samordnad med Regionen för de svårast sjuka¹⁷
- fokusera på frivilliga insatser, hemmaplanslösningar och öppenvård

Vid intervjuerna beskrivs vikten av att tillvarata resurser i den enskildes eget nätverks som betydelsefullt men även kostnadsbesparande arbetssätt.

Delårsbokslutet per den siste augusti, som godkänns av nämnden och överlämnas till kommunstyrelsen¹⁸, visar att prognosen något försämrats (-52.0 mnkr). Underskott för externa placeringar motsvarar – 59.5 mnkr. Förvaltningen redogör för att neddragning av ordinarie lagstadgad verksamhet kan medföra stora konsekvenser för verksamheten. De tidigare beslutade åtgärderna beskrivs utifrån aktuellt läge. En redogörelse ges för arbetet med organisations-justeringar, utveckling av utsluss och eftervård, utveckling av insatser tillsammans med samverkansparter för att minska antalet vård dygn, utveckling av frivilliga insatser och hemmaplanslösningar, integrerad beroendemottagning samt utbildningssatsningar gällande SIP. Här nämns även resursen för att följa upp alla externa placeringar i syftet att säkerställa att tecknade avtal följs och att matchning görs för att respektive klient ska få rätt vård för att på så sätt minska placeringstiden. Specifikt för gruppen nyanlända och ensamkommande redovisas pågående åtgärder, bland annat schemaöversyn på boenden, översyn av organisation och ledning samt att platser kommer att säljas till andra kommuner.

I delårsbokslutet görs ekonomiska jämförelser görs med föregående års utfall vilket visar ett utfall om -31,7 mnkr mot -20.0 mnkr 2017. I uppföljningen kommenteras nämndens bidrag till uppfyllelse av kommunfullmäktiges mål. Nämnden ger förvaltningen i uppdrag att stärka fältgruppen och äskar ramförstärkning för förstärkt fältgrupp av kommunfullmäktige för 2018 samt helårsförstärkning med 2,4 mnkr för 2019. Kommunstyrelsen godkänner bokslutet och helårsprognosen och föreslår att nämnden beviljas ett tillskott om 600 tkr 2018 för att förstärka fältgruppen. Kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag.

¹⁷ ACT-team (Assertive Community Treatment) syftar till att stötta människor med psykisk ohälsa genom en nära kontakt och nätverksarbete till ett självständigt och självförsörjande samhällsliv (www.psykologiguiden.se)

¹⁸ Arbetsmarknads- och socialnämndens protokoll 2018-09-19 § 3. Underlag åt tjänsteskrivelse 2018-09-18, delårsbokslut samt delårsbokslut strategisk plan och nämndmål.

I **årsredovisningen 2018** konstateras att budget för det arbete som bedrivs inom den lagstadgade myndighetsutövningen inte på lång väg motsvarar den verkliga kostnaden. Budgeten för externa placeringar har för 2018 överskridits med 59,8 %. I övrigt framkommer här att:

- Inom barnavården uppges totalkostnaden vara på samma nivå mellan 2016 och 2018. Antalet placerade har minskat men dygnskostnaderna har ökat.
- För unga vuxna har årsplaceringar inte ökat och dygnskostnaden ökar marginellt.
- Inom missbruksvården har antalet placeringar ökat, dygnspriset har ökat marginellt.
- Inom socialpsykiatrin har en minskning skett under året genom att ett boende i egen regi öppnats. De externa placeringar som vid årets slut finns här genererar en högre dygnskostnad på grund av omfattande vårdbehov.
- Flera våldsutsatta personer har placerats tillsammans med sina barn under året. Brist på boenden har påverkat placeringarnas längd.

Kommunstyrelsen godkänner redovisning vid mötet i april och kommunfullmäktige antar den i maj.

Nämnden har för verksamhetsåret 2019 bland annat fattat beslut om ett uppdrag att utveckla internt HVB med anledning av ökade kostnader för externa placeringar de senaste åren. Bakgrund till nämndens beslut utvecklas i text. I övrigt görs följande analyser;

- familjehemsplaceringarna för ensamkommande har minskat med 72 % och den genomsnittliga dygnskostnaden har varit lägre än under 2017,
- kostnaden för placeringar av ensamkommande barn i HVB har varit lägre,
- placeringar för gruppen 0 – 17 år i externa HVB hem har minskat, dock har dygnskostnaden ökat,
- nettokostnaden för placeringar i familjehem har ökat marginellt och nettokostnaden för extern HVB vård har minskat något då antal vårddygn minskat och några kostsamma placeringar har avslutats,
- externa placeringar för unga vuxna (18 – 24 år) har ökat vilket förklaras av flera fall av långtgående och allvarligt missbruk,
- externa placeringar för vuxna har påverkats av ett antal personer med komplex problematik och avsaknad av särskilda boendeplatser, vilket medfört att placeringar är svåra att avsluta,
- skyddat boende för våldsutsatta kvinnor har ökat, i flera fall både mor och barn placerats, svårigheter på boendemarknaden har påverkat placeringstiden.

I enkätsvaren uppger 29 % att de instämmer helt i att de förväntas hålla budget och att konkreta förbättringsåtgärder krävs om detta inte lyckas, 43 % instämmer delvis i detta. Kommentarer visar att det finns en stor förståelse för och tillit från närmaste chef om svårigheterna att hålla verksamheten inom ramarna. Här nämns också en förväntan om att svårigheter ska rapporteras och åtgärder föreslås. 60 % instämmer helt i att de för aktuell och tydlig information för att styra och följa upp verksamheten effektivt. Ytterligare 29 % instämmer delvis i detta. Här nämns bland annat de månadsvisa uppföljningarna.

Bedömning

Uppföljningarna efter fyra månader och vid delår visar en analys av uppkomna avvikelser och följs av åtgärder utifrån detta. Nämndens underlag för beslut om åtgärder återfinns i tjänsteskrivelser men beslut om vilka som ska vidtas är otydligt. De analyser vi tagit del inför beslut om ytterligare åtgärder för att minska kostnaderna kan bättre underbyggas för att visa hur de medför kostnadsbesparingar.

2.6. Annan huvudmans ansvar

Vid intervjuerna har framkommit att det finns oklarheter inom det operativa arbetet som hänförs till kostnadsansvar hos kommunen respektive inom Regionen vid beslut om placering av barn, unga och vuxna. Detta i de fall den enskilde har behov av vård av psykiatrisk eller fysisk karaktär. Ofta rör detta sig om behov i kombination med annan problematik. Hos vuxna ses enskilda som lider av så kallad samsjuklighet som en grupp för sig. Ett annat exempel som är föremål för diskussion på grund av otydligt ansvar är enskilda med ett spelmissbruk. I budgetprocessen är detta ett ämne som berörs redan vid diskussionen kring rambudget i augusti 2018.

Det finns en överenskommelse mellan kommunerna i länet och Regionen kring ansvarsfördelning. De bedömningar som görs i enskilda ärenden uppges dock inte vara i samstämmighet med vad som överenskommit. En orsak som uppges är att Regionen uppfattas dra ner sina kostnader, ”saknar resurser”, men även att en hög personalomsättning lett till att samverkansperson saknas inom Regionen. I ett sent skede av denna granskning får vi information om ett förtydligande gjorts från Regionen om att ”Regionen inte kommer att dela något kostnadsansvar med socialtjänsten vid placeringar”.¹⁹ Ett ytterligare argument som påvisar problem i samverkan och framförallt kostnadsansvar är krav från tillsynsmyndigheten riktat till hälso- och sjukvården att kvalitetssäkra den vård som anlitas.

Det finns ett system för att rapportera avvikelser, exempelvis gällande huvudmans ansvar. Enligt intervjuerna nyttjas denna rutin inte.

Kommunen bekostar i dag, enligt överenskommelse mellan huvudmännen, all beroendevård och avgiftning. Enligt intervjuerna uppskattas att en kostnad om 4 - 5 mnkr borde föras över till Regionen. En medvetenhet om detta finns hos såväl politisk ledning som förvaltningsledning, enligt intervjuerna.

I rollen som HVB-koordinator finns även ett övergripande samarbete med Regionen gällande kostnadsansvar, framförallt vid placering av barn och unga. I enskilda ärenden är det handläggaren som ansvarar för samarbetet. Handläggarna uppges efterfråga förtydliganden av ansvarsgränser och rutiner för delat kostnadsansvar.

¹⁹ Ett skriftligt meddelande till avdelningschef från barnpsykiatrichefen visar att ” I korthet så kan vi från hälso- och sjukvården (i det här fallet BUP) inte säkerställa den vård som bedrivs på ett HVB hem, oavsett om det enligt IVO har rätt att bedriva hälso- och sjukvård eller inte. Barn får inte tillgång till barnpsykiatri på specialistnivå som vi kan kvalitetssäkra. Det är inte heller samma vårdnivå som BUP. Den eventuella terapi av olika slag som bedrivs är inte att likställa med terapi/insats/vård på specialistnivå.”

3. *Sammanfattande revisionell bedömning*

3.1. *Sammanfattande bedömning*

Syftet med granskningen är att ge kommunens revisorer ett underlag för att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämndens styrning och uppföljning är ändamålsenlig. Fokus i granskningen är kostnader för externa placeringar av barn, unga och vuxna. Den sammanfattande bedömningen är att denna delvis är tillfredsställande.

I granskningen framkommer att en tydlig styrning finns för budgetprocessen där en stor delaktighet finns från förvaltningen avdelningar och enheter. Erfarenheter och omvärldsförändringar som kan påverka det ekonomiska utfallet tas till vara och återfinns i det budgetdokument som framställs utifrån de budgetramar kommunstyrelsen gett.

Budgeten utgår från föregående års ramar, med eventuella tillägg/avdrag som fullmäktige beslutat. De åtgärder som presenteras för att eftersträva en ekonomi inom ramarna inriktas mot investeringar i personal, alternativa interna placeringsformer, stöd i administration av avtal och uppföljning av dessa, utökad samverkan samt frivilliga insatser, hemmaplanslösningar och öppenvård som alternativ till placering. Det förebyggande arbete nämnden enligt Socialtjänstlagen 3 kap §§ 1 och 2²⁰ är skyldig att utföra på sikt ses som en väg mot minskade behov av placeringar.

Avdelningschefer tillsammans med övrig förvaltningsledning diskuterar i augusti utifrån kommunfullmäktiges beslutade budgetramar där reflektioner från verksamheten tillvaratagits. Den budget som läggs för placeringar är inte realistisk, vilket nämnden är medveten om.

I budgetprocessen tas inte hänsyn till föregående års utfall. Nämnden påvisar åtgärder genom hela budgetprocessen för att minska kostnaderna. Nämnden får månadsrapport gällande ekonomi samt nyckeltal utöver de uppföljningar som görs efter fyra respektive åtta månader. Ingen korrelation syns mellan mål och budget. Initialt och löpande under året diskuteras effektivitet och sparsamhet. Åtgärder för att minska kostnader är ständigt aktuella. En medvetenhet och lojalitet till styrningen finns. En rädsla finns att ytterligare besparingar kommer att krävas vilket skulle kunna innebära att ej lagstyrd verksamhet skärs ner. Ofta bidrar dock dessa verksamheter till att undvika eller förkorta placeringar.

Nämnden har genom en riktad resurs säkerställt att adekvat vård säkerställs i det enskilda ärende, att såväl ramavtal som enskilda avtal kontinuerligt följs upp samt att placeringsärenden avslutas i tid. Denna resurs innebär även ett stöd till handläggaren.

I granskningen har också framkommit att det i den operativa verksamheten finns oklarheter gällande ansvarsfördelning och därmed kostnadsansvar mellan kommunen och Regionen, detta trots att en överenskommelse slutits. Utifrån granskningen kontrollmål har följande bedömningar gjorts:

²⁰ Att genom uppsökande arbete främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, ge upplysningar, råd och stöd och vård samt ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för grupper som har behov av samhällets särskilda stöd.

Kontrollmål	Kommentar
I budgetprocessen görs bedömningar av att budgeten är realistisk	Ej uppfyllt. Rambudgeten bedöms inte som realistisk för att fullfölja verksamheten uppdrag enligt kommunfullmäktiges styrning och enligt lag. Genom äskande om tillägg till kommunstyrelsen bedöms nämnden agera för ramar som kan vara realistiska.
I budgetprocessen tar hänsyn till tidigare års utfall	Ej uppfyllt. Beslut om budgeten fastställs utifrån föregående års ramar, kompensation för kostnadsökning och beslutade resursförstärkningar. Föregående års utfall är inte en parameter vid beslut om budgetnivå för nämndens verksamhet.
Åtgärder fastställs i budgetprocessen för att säkerställa att verksamheterna kan nå en budget i balans.	Uppfyllt Nämnden tar kontinuerligt i budgetprocessen ställning till åtgärder som på ett kortsiktigt och framförallt långsiktigt perspektiv kan minska kostnader för placeringar. Inför beslut om budget äskar nämnden tillskott för att vidta åtgärder i syfte att nå budget i balans. I granskningen tas inte ställning till om dessa är tillräckliga.
Uppföljningar följs av en analys och beslut om åtgärder om avvikelser konstateras i ekonomi och verksamhet.	Delvis uppfyllt. Uppföljningarna efter fyra månader och vid delår visar en analys av uppkomna avvikelser och följs av åtgärder utifrån detta. Nämndens underlag för beslut om åtgärder återfinns i tjänsteskrivelser men beslut om vilka som ska vidtas är otydligt. De analyser vi tagit del inför beslut om ytterligare åtgärder för att minska kostnaderna kan bättre underbyggas för att visa hur de medför kostnadsbesparingar.

3.2. *Rekommendationer*

- Tydliggör analyser inför beslut om åtgärder i syfte att minska kostnader för externa placeringar
- Komplettera äskande om tillskott för att nå en realistisk budget med uppgifter om tidigare års utfall och analyser kring varför dessa kostnader ej skulle uppkomma under innevarande år.
- Säkerställ att den överenskommelse som reglerar ansvar mellan kommunen och Regionen efterlevs.

2019-06-13

Maria Jäger

Uppdragsledare

Lena Brönnert

Projektledare

Bilaga 1 – Kostnader för externa placeringar 2016

Belopp i tkr	Redovisning			Budgetavvikelse 2018
	2016	2017	2018	
Externa placerings- kostnader				
Barn och unga 0–17 år	80 817	80 636	80 323	-15 660
Unga vuxna 18–24 år	13 058	11 936	14 396	-5 011
Missbruk vuxna	27 806	40 760	38 531	-25 524
Socialpsykiatri	16 557	10 501	13 467	-6 459
Våldsutsatta	4 735	4 807	7 499	-5 080
Nettokostnad	142 973	148 640	154 216	-57 734
Kommunbidrag/ram	85 338	96 041	96 482	
Resultat	-57 635	-52 599	-57 734	

Bilaga 2 – Arbetsmarknads och h socialförvaltningens ekonomihjul

