



# Granskning av ekonomistyrningen

Revisionsrapport

Höörs kommun

KPMG AB

2018-01-24

Antal sidor 18



Höors kommun  
Granskning av ekonomistyrningen  
KPMG AB  
2018-01-24

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Uppdragsbeskrivning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Kommunens organisation	6
3.2	Övergripande ekonomiska mål	6
3.3	Kommunens ekonomistyrningsmodell	6
3.4	Kommunstyrelsens interna kontroll och uppföljning av kommunens ekonomi	7
3.5	Budgetprocessen	8
3.6	Kommunstyrelsens åtgärder för att uppnå balanskravet 2017	9
3.7	Socialnämndens åtgärder för att uppnå balanskravet	11
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Svar på revisionsfrågorna	15
4.2	Rekommendationer	17

## 1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Höors kommuns revisorer granskat hur ekonomistyrningen fungerar i kommunen. Huvudsyftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av kommunens ekonomi 2017. Granskningen har särskilt fokuserat på kommunstyrelsen och socialnämnden.

Revisorerna har sedan 2011 riktat allvarlig kritik mot såväl socialnämndens ekonomiska styrning och uppföljning som kommunstyrelsens bristande uppsikt över socialnämnden.

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av kommunens ekonomi 2017. Detta grundar sig i bristande åtgärder från kommunstyrelsen och nämnder som redovisar underskott samt svag styrning och uppföljning av ekonomin för att därigenom uppnå balanskravet 2017. Det saknas tydliga principer kring hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas, vilket bör tydliggöras för att stärka styrning och uppföljning.

Trots uppmaningar från kommunstyrelsen till nämnderna kring inköpsstopp och återhållsamhet, återredovisas inte åtgärdsplaner inom angivna tidsramar. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning utifrån sin uppsiktsplikt krävt kraftfulla åtgärder eller krav på nämnderna då fullmäktiges ekonomiska mål och gällande ekonomistyrningsmodell inte följts. Detta trots vetskapen om socialnämndens återkommande underskott samt prognostiserade minusresultat redan tidigt under året. Detta tyder enligt vår bedömning på en svag styrning och uppföljning av kommunstyrelsen och bristande analys och handlingskraft av socialnämnden för att komma tillrätta med sina ekonomiska problem.

Enligt vår bedömning har socialnämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder. Detta trots att man redan 2016, då nämnden förvisso uppvisade ett positivt ekonomiskt resultat till följd av bidrag från Migrationsverket, visste att nämnden inte skulle uppnå en ekonomi i balans 2017. Till slut presenteras under hösten 2017 ett åtgärdsprogram på 1,2 miljoner kronor, vilket inte motsvarande det prognostiserade underskottet för helåret om 17 mnkr (oktoberprognosen).

Vi bedömer att budgetprocessen till sin struktur/tidplan är ändamålsenlig men att budgetramar, t.ex. till socialnämnden, har beslutats trots att vare sig budgetberedningen eller socialnämnden har ansett dem genomförbara.

Sammantaget bedömer vi att kommunstyrelsen behöver stärka budgetprocessen och kommunens ekonomistyrning. Detta genom att tillse att rimliga ramar beslutas, att krav på effektiviseringar ställs, att nämnderna inte enbart följs upp ekonomiskt och verksamhetsmässigt utan också att kommunstyrelsen agerar och utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet när fullmäktiges mål inte befaras att uppnås.



**Höors kommun**

Granskning av ekonomistyrningen

KPMG AB

2018-01-24

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att beslutad ekonomisk strategi tillämpas, dvs. prioritera i verksamheten så att budgeten hålls.
- Kommunstyrelsen bör som tillägg till nuvarande ekonomiska strategi, fastställa och dokumentera ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas.
- Kommunstyrelsen bör göra en översyn av nuvarande budgetprocess och tillse att processen är effektiv och trovärdig.
- Kommunstyrelsen bör i syfte att stärka ekonomistyrning och uppföljning fatta beslut om åtgärder tidigare än 1-2 månader efter den period som uppföljningen avser.
- Kommunstyrelsen bör inom ramen för sin uppsiktsplikt stärka nuvarande budgetprocess och ekonomistyrning och agera mer kraftfullt när fullmäktiges mål befaras att inte uppnås.
- Socialnämnden bör tillse att åtgärdsplaner fastställs inom angivna tidsplaner och att planerna motsvarar prognostiserade underskott.
- Socialnämnden bör genomföra en fördjupad analys av kostnadsutvecklingen och då särskilt fokusera på hemtjänsten där kommunen har höga kostnader i förhållande till övriga i riket och dessutom låga värden i kvalitetsmätningar.

## 2 Uppdragsbeskrivning

### 2.1 Bakgrund

Revisorerna i Hörs kommun har sedan 2011 skriftligen eller genom diskussioner riktat kritik emot kommunens ekonomistyrning, främst avseende socialnämndens upprepade budgetavvikelser. I 2014 års revisionsberättelse skrev revisorerna att:

- Revisorerna riktar allvarlig kritik till socialnämnden för brister i ekonomisk styrning och uppföljning.
- Revisorerna riktar allvarlig kritik till kommunstyrelsen för att man inte fullföljt sin uppsiktsplikt över socialnämnden.

I samband med att kommunfullmäktige beslutade om årsredovisning och revisionsberättelse för 2016, i april 2017 påtalade ordförande i revisionen ytterligare en gång att ekonomistyrning bör förbättras då statliga engångsintäkter inte kommer att rädda balanskravet på lång sikt.

#### 2017

- I kommunens månadsuppföljning per sista februari prognostiseras ett underskott på 21 Mkr. Huvuddelen av underskottet avser socialnämnden. Kommunstyrelsen behandlade uppföljningen den 3 april 2017 och beslutade att nämnderna uppmanas till återhållsamhet och att beslut ska fattas om vilka åtgärder som ska vidtas efter att SKL:s analys av kommunens styrsystem och verksamheter redovisats.
- 18 april 2017 presenterar SKL:s analysgrupp sin analys av kommunens ekonomi innehållandes många rekommendationer och slutsatser.
- 7 juni behandlar kommunstyrelsen månadsuppföljning per sista april 2017. Prognosen i uppföljningen visar fortsatt på cirka 21 Mkr i underskott för 2017 och hänförs fortsatt till socialnämndens verksamhet. Kommunstyrelsen beslutar att följande åtgärder ska vidtas för att minska underskottet för året:

restriktivitet med inköp av varor och tjänster, vakansprövning och restriktiv vikarietillsättning, översyn av servicenivåer och restriktivitet i fördelning av bidrag. Åtgärderna gäller samtliga nämnder. Samtliga nämnder och styrelsen uppdras att till nästa prognosrapport rapportera vilka åtgärder som vidtagits för att minska underskottet.

- 14 augusti behandlar kommunstyrelsen månadsuppföljning per sista maj 2017. Prognosen per helår visar på ett underskott på cirka 24 Mkr. Huvuddelen av underskottet avser socialnämnden men även kommunstyrelsen och kultur och fritidsnämnden prognostiserar ett underskott.

I kommunstyrelsens beslut påtalas ytterligare en gång för nämnderna vikten av att vara restriktiv med inköp och tillsättning av tjänster. Det beslutades att samtliga nämnder ska inkomma med tydliga åtgärdsplaner med beräkningar på vad åtgärderna kan ge resultatmässigt. Redovisning ska ske snarast efter sommaren. Beslutet gäller samtliga nämnder. Även nämnder utan underskott

måste solidariskt göra åtgärder och som till och med kan ge överskott jämfört med nämndens tilldelade budgetram.

- Prognosen i delårsrapporten per sista oktober visar på ett underskott på cirka 17 Mkr mot budget.

## 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Huvudsyftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av kommunens ekonomi 2017.

Följande revisionsfrågor har belysts i granskningen:

- Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig ekonomistyrning?
  - Har kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll och uppföljning avseende kommunens ekonomi?
  - Fungerar budgetprocessen på ett tillfredställande sätt?
- Har kommunstyrelsen tillsatt tillräckliga åtgärder, i rätt tid för att uppnå balanskravet 2017?
- Har socialnämnden efter det prognostiserade underskottet per sista februari vidtagit tillräckliga åtgärder i enlighet med kommunens ekonomistyrningsmodell och kommunfullmäktiges beslut för att nå en budget i balans 2017?

## 2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallag (1991:900)
- Hörs kommuns budget 2017
- Övriga för granskningen relevanta beslut, riktlinjer och styrdokument

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och socialnämnden.

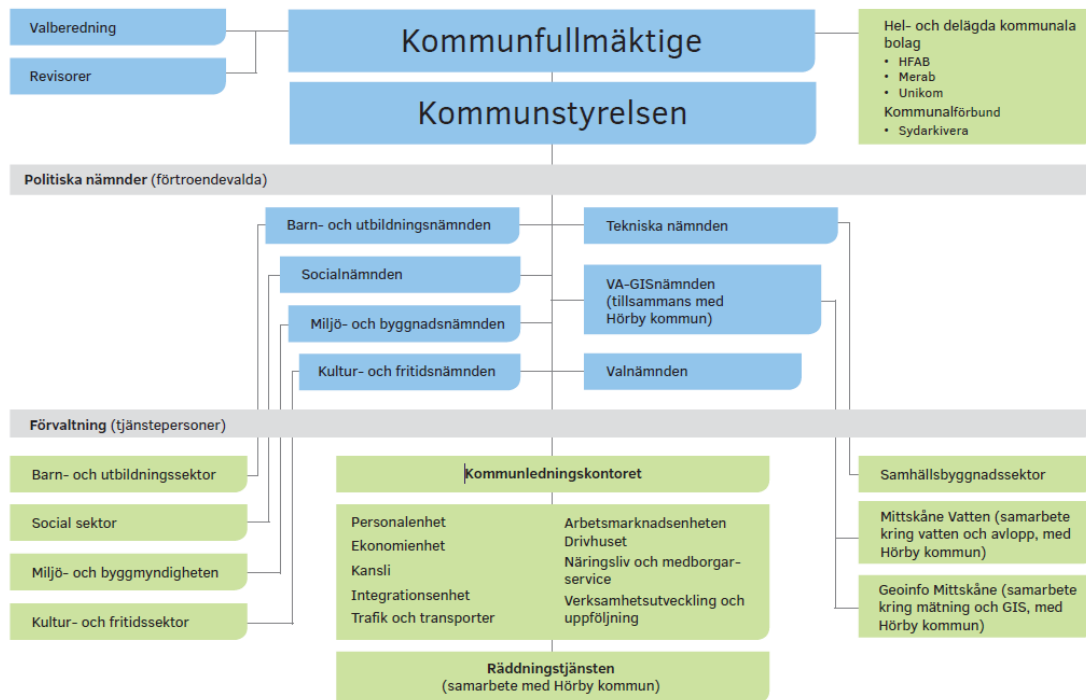
## 2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda på kommunledningsnivå och nämndnivå.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Kommunens organisation



Höors kommun består av en nämndorganisation och en enda förvaltning bestående av ett kommunledningskontor och ett antal sektorer.

Allt personalansvar är delegerat från kommunstyrelsen till kommundirektören som i sin tur delegerat vidare ansvar till sektorchefer och övriga chefer. Kommunstyrelsen är anställningsmyndighet.

### 3.2 Övergripande ekonomiska mål

Kommunfullmäktiges övergripande finansiella mål är bland annat att årets resultat ska utgöra minst 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag vilket också inrymmer en buffert för oförutsedda händelser samt möjlighet att amortera på låneskuld. För 2017 gjordes ett undantag då resultatet budgeterades till 0,05 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Anledningen till frånsteget framgår inte av Budget 2017 och Verksamhetsplan 2018-2019. Kommunstyrelsens ordförande menar att detta var ett resultat utifrån de politiska diskussioner som fördes för att presentera en budget som de kunde få majoritet för.

### 3.3 Kommunens ekonomistyrningsmodell

Kommunens ekonomistyrning och ekonomiska strategi för budgetåret 2017 beskrivs i Budget 2017 och verksamhetsplan 2018-2019.

## Höörs kommun

Granskning av ekonomistyrningen

KPMG AB

2018-01-24

Avsikten med kommunens ekonomistyrning sägs vara att uppnå balans mellan en acceptabel ekonomisk situation och ett bra verksamhetsresultat, det vill säga vad som faktiskt åstadkommit för tilldelade medel. Hänvisning görs till kommunallagen som säger att de finansiella målen ska kompletteras med verksamhetsmål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Denna balans definieras som god ekonomisk hushållning för Höörs kommun.

Höörs kommuns ekonomiska strategi uttrycker tydligt att verksamheten ska bedrivas inom befintliga ekonomiska ramar även om detta kan medföra att de i budgeten angivna målen och riktlinjerna för verksamheten inte helt kan uppnås. Om det uppstår konflikt mellan ekonomisk utrymme i budget och verksamhetsmål ska styrelsen/nämnden agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids.

I kommunens ekonomiska strategi framgår inte hur eventuellt uppkomna ekonomiska underskott för en nämnd ska rapporteras och åtgärdas. Vidare saknas fastställda ekonomiska styrprinciper.

## 3.4 Kommunstyrelsens interna kontroll och uppföljning av kommunens ekonomi

### 3.4.1 Intern kontroll

Enligt kommunallagens 6 kap 7 §<sup>1</sup> ska styrelser och nämnder ansvara för den interna kontrollen inom sin verksamhet. Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Styrelsen ska enligt § 1 leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Intern kontroll anges i kommunens interna kontrollreglemente vara en viktig del i styrningen av kommunen. I begreppet innefattas hela organisationen och alla de rutiner som syftar till att säkerställa att resurser disponeras i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner samt säkerställer en riktig och fullständig redovisning. Av reglementet framgår att det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att kommunen har god intern kontroll och nämnden/styrelsen ansvarar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde utifrån en väsentlighets- och riskanalys.

I kommunstyrelsens interna kontrollplan för år 2017 rörande processen ledning och styrning kan vi utläsa följande:

---

<sup>1</sup> Kommunallag (1991:900)



### Granskningsområden

Process	Motiv	Hur granska	När	Hur rapportera	Riskbedömning
Ledning och styrning	Otydlig roll- och ansvarsfördelning bidrar till otydligt ledarskap. Det kan också bidra till att beslut fattas som inte är förankrade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Att kommunens och kommunledningskontorets organisationsschema är aktuellt</li> <li>Att delegations-ordningar finns och <u>efterlevs</u></li> <li>Att arbets-beskrivningar för nyckelpersoner inom kommunledningskontoret finns</li> </ul>	november	Till ledningsgruppen. Granskningsrapport till kommunstyrelsen	Sannolikhet: 5 Påverkan: 5

Som framgår av planen lyfts otydlig roll- och ansvarsfördelning fram som ett riskområde. Dock finns inget kontrollmål som berör ekonomistyrning och åtgärder för att nå en ekonomi i balans eller kommunstyrelsens uppsikt över andra nämnders verksamhet.

### 3.4.2 Ekonomisk uppföljning

Ekonomisk uppföljning sker i februari, april, maj, augusti och oktober samt i samband med årsredovisning.

Uppföljningen avseende februari behandlades av kommunstyrelsen den 3:e april, apriluppföljningen behandlades den 7:e juni och majuppföljningen den 14:e augusti.

Den 10:e oktober behandlade kommunstyrelsen delårsrapporten avseende perioden januari-augusti. I protokollet från kommunstyrelsen beslutas att samtliga nämnder ska redovisa åtgärder för hur de ska klara innevarande (2017) års budget. Under årets sista sammanträde med kommunstyrelsen den 4:e december beslutas att nämnderna till varje månadsuppföljning under 2018 ska redovisa vilka åtgärder som vidtas för att hålla tilldelad budgetram. Detta ska göras i en särskild blankett där det framgår vilka åtgärderna är, när åtgärderna får ekonomisk effekt, vad effekten blir för 2018 och vad helårseffekten blir. Detta förhållningssätt finns inte angivet i kommunens ekonomiska strategi.

Av ovan kan vi konstatera att kommunstyrelsen behandlar den ekonomiska uppföljningen 1-2 månader efter den period som uppföljningen avser. Kommunstyrelsens arbetsutskott får dock information varje månad efter nämndernas månadsuppföljningar. Enligt uppgift från kommunstyrelsens ordförande sker även en löpande dialog med nämnderna som inte protokollförs. Orsaken till varför nämndernas månadsuppföljningar behandlas först 1-2 månader efter rapportering förklaras av att uppföljning sker utifrån den sammanträdesplan som föreligger. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen under 2017 inte tillsatt några extra sammanträden för att tidigare kunna hantera nämndernas månadsuppföljningar när ekonomiska underskott har redovisats.

### 3.5 Budgetprocessen

Budgetprocessen 2016, d.v.s. arbetet med budgeten 2017, inleddes den 16:e februari med uppstart i storgrupp av diskussion kring investering- och driftbudget 2017. Vid detta tillfälle genomfördes även en genomgång av själva processen.

7:e mars 2016 lämnade nämnderna förslag till investerings- och exploateringsbudget till ekonomikontoret i en för detta särskild blankett. Den 8:e mars träffades budgetberedningen för att gå igenom nämndernas äskanden.

## Hörs kommun

Granskning av ekonomistyrningen  
KPMG AB  
2018-01-24

Investerings- och exploateringsbudgeten samt driftbudgeten behandlades sedan i olika konstellationer fram till mitten av maj månad då även inledande diskussioner om skattesats och driftbudgetramar skedde.

Den 16:e maj fastställdes investeringsbudgeten i storgrupp, där budgetberedning, samtliga nämnder och ledande tjänstemän var representerade, för att sedan beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott, kommunstyrelsen och slutligen kommunfullmäktige den 22:a juni. Samtidigt fördes diskussioner om driftbudgeten mellan budgetberedning och nämnderna.

I september fick nämndernas presidier presentera sina budgetskrivelser för budgetberedningen. Alla nämnder redovisar sina budgetskrivelser enligt samma mall. I budgetäskandena utgår man från föregående års budget och tar upp ytterligare poster för planerade förändringar kommande budgetår. Det ingår även besparingsåtgärder i underlaget. I 2017 års budget hade socialnämnden äskat 289 112 tkr medan budgeten beslutades till 275 904 tkr.

Under november månad var det information och samverkan i Cesam<sup>2</sup> om skattesats och driftbudgetramar och den 30 november beslutade kommunfullmäktige om skattesats, budget 2017 och verksamhetsplan 2018-2019 (§ 140). Kommunfullmäktige beslutade även att det skulle göras ett "undantag från beslut om god ekonomisk hushållning att årets resultat ska uppgå till 1 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Årets resultat ska uppgå till 0,05 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag". Denna justering gjordes på grund av att politiken inte kunde komma överens om effektiviseringar eller besparingar i verksamheterna.

Flera av de som vi har intervjuat anser att budgetprocessen inte fungerar. Socialnämndens ordförande framför t.ex. att det varit för mycket storgrupper där alla nämnder fått lyssna på de andra nämndernas budgetäskanden. Detta har tagit för mycket tid till ingen nytta, menar ordförande, både för politikerna och tjänstemännen.

Socialnämnden prognostiserade redan efter februari månad ett negativt ekonomiskt resultat om 21,9 miljoner kronor. Redan när ramen fastställdes framkommer av intervjuer att varken budgetberedningen eller nämnden hade tilltro till att budgeten skulle räcka till. Ändå fattades beslut om budgeten utan justeringar.

### 3.6 Kommunstyrelsens åtgärder för att uppnå balanskravet 2017

Kommunstyrelsen behandlade februari månads uppföljning av ekonomin den 3 april 2017. Då hade en fjärdedel av budgetåret gått.

Kommunstyrelsen beslutade i april månad (§ 86) att uppmana nämnderna till återhållsamhet samt att beslut ska fattas om åtgärder efter det att SKL:s analys av kommunens styrsystem och verksamheter har redovisats. Denna presenterades den 18:e april.

Den 7:e juni behandlades månadsuppföljningen för april i kommunstyrelsen (§160). I beslutet uppmanades samtliga nämnder att vara restriktiva med inköp av varor och tjänster, vakansprövning och restriktivitet vid vikarietillsättning, översyn av servicenivåer och restriktivitet i fördelning av bidrag. Samtliga nämnder och styrelsen

---

<sup>2</sup> Central samverkansgrupp

## Hörs kommun

Granskning av ekonomistyrningen  
KPMG AB  
2018-01-24

fick även i uppdrag att till nästa prognosrapport rapportera vilka åtgärder som vidtagits för att minska underskottet.

Den 14:e augusti behandlades månadsuppföljningen för maj månad och kommunstyrelsen uppmanade återigen nämnderna att vara restriktiva med inköp och tillsättning av tjänster. Likt tidigare under året uppmanades nämnderna att åter igen inkomma med tydliga åtgärdsplaner med beräkningar på vad åtgärderna kan ge för effekt resultatmässigt.

Kommunens delårsrapport behandlades den 9:e oktober och återigen uppmanas nämnderna att redovisa åtgärder för att klara innevarande års budget. Vid tidpunkten har drygt 10 av årets 12 månader gått och prognosen för kommunen som helhet uppgick till minus 16,8 miljoner kronor. Nedan framgår sammanställning av nämndernas budgetavvikelser per 2017-08-31 och i förhållande till prognos.

### Nämndernas budgetavvikelser

Nämnd	Avvikelse period	Avvikelse prognos
Kommunstyrelse	-0,5	-2,4
Revision	0,0	0,0
Socialnämnd	-7,8	-15,3
Barn- och utbildningsnämnd	0,0	1,1
Miljö- och byggnadsnämnd	-0,6	-2,0
Kultur- och fritidsnämnd	-0,9	-1,0
Teknisk nämnd	0,2	0,4
VA/GIS-nämnd, skatt	0,7	0,4
VA/GIS-nämnd, avgift	0,0	0,0
<b>Delsumma nämnder</b>	<b>-8,7</b>	<b>-18,6</b>
Finansiering	9,1	1,4
<b>Summa</b>	<b>0,3</b>	<b>-17,2</b>

Kommunstyrelsen sammanträdde den 4 december 2017. Då behandlades den ekonomiska uppföljningen avseende oktober månad. Återigen beslutar kommunstyrelsen om restriktivitet med kostnader men har skärpt tonen genom att också besluta att nämnderna under 2018 vid varje månadsuppföljning ska redovisa vilka åtgärder som ska vidtas för att hålla tilldelad budgetram.

Trots kommunstyrelsens upprepade krav på nämnderna att inkomma med åtgärdsplaner för att minska det ekonomiska underskottet 2017, kan vi av granskningen konstatera att nämnderna inte inkommit med åtgärdsplaner inom angivna tidsramar. Vi kan heller inte se några spår av uppföljning av åtgärdsplanerna i kommunstyrelsens protokoll under 2017. På frågan om varför kraven inte fullföljts svarar kommunstyrelsens ordförande att kommunstyrelsen har en löpande dialog med verksamheterna och att man fokuserar på långsiktiga åtgärder. Så sent som i oktober månad uppmanas nämnderna att vidta åtgärder för att hålla budgeten 2017. På frågan om kommunstyrelsen då trodde att socialnämnden skulle kunna klara årets budget blev svaret nekande.

## Hörs kommun

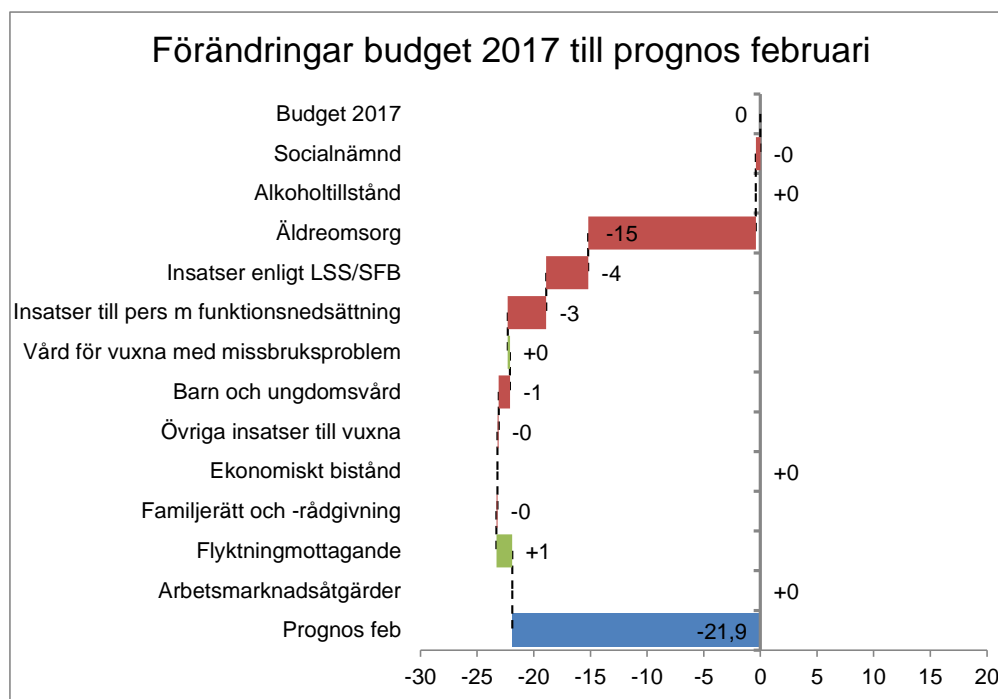
Granskning av ekonomistyrningen  
KPMG AB  
2018-01-24

Av intervjuer framgår att kvalitetssänkningar inte har accepterats av en politisk majoritet. Inte heller att höja skatten. Inför budget 2018 har de olika partierna dock kommit överens om att höja skatten med 95 öre på grund av att man inte agerat tidigare och med kraft. Enligt såväl majoriteten som oppositionen är skattehöjningen en kompromiss. Samtliga partier insåg att skatten behövde höjas men åsikterna om hur mycket varierade mellan drygt 0,50 kr upp till 1,50 kr.

## 3.7 Socialnämndens åtgärder för att uppnå balanskravet

### 3.7.1 Prognos och ekonomiskt utfall

Socialnämnden prognostiserade redan efter februari månad ett negativt ekonomiskt resultat för helåret om 21,9 miljoner kronor. Nedanstående diagram visar hur nämndens olika verksamhetsområden avviker ekonomiskt från beslutad budget 2017 i prognosen efter februari månad.



De största avvikelserna finns inom äldreomsorgen där nämnden prognostiserade ett negativt underskott om 15 miljoner kronor per februari. Flyktingmottagandet beräknades ge ett överskott på ca 1 miljon kronor.

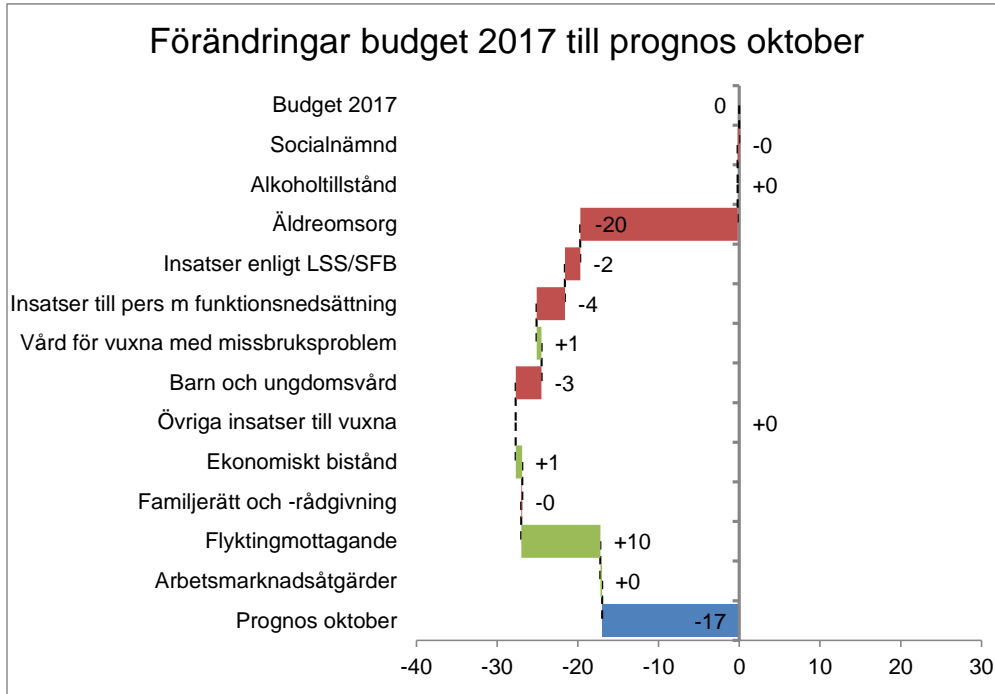
I prognosen efter oktober månad ser diagrammet ut som nedan.

## Höörs kommun

Granskning av ekonomistyrningen

KPMG AB

2018-01-24



De största skillnaderna är inom äldreomsorgen som nu prognostiserar ett underskott om ytterligare 5 miljoner och inom flyktningmottagandet som förväntas ge ett överskott om 10 miljoner kronor, d.v.s. en förbättring på 9 miljoner kronor jämfört med prognosen i februari. Vid granskningstillfället har resultatet för 2017 i sin helhet inte redovisats, varpå utfallet kan ändras.

Vid jämförelse med statistik från Kolada kan vi konstatera att hemtjänsten i Höörs kommun har höga kostnader och har haft sedan åtminstone 2014. Gul markering anger att kommunen ligger i mitten (50 %) i jämförelse med landets kommuner. Rött indikerar att man är bland de 25 % dyraste i landet. Vid analys av vad kommunen får för pengarna, d.v.s. Koladas presentation av kvalitet och resultat (verksamhetsmässigt) som i huvudsak bygger på brukarbedömningar, framgår rödmarkeringar även där och det gäller även de särskilda boendena.

Kostnaden för hemtjänst per medborgare (brukare) har mellan åren 2014 till 2016 ökat med ca 20 procent. Mellan åren 2014 till 2015 var kostnadsökningen hela 44 procent.

	2014	2015	2016
Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/brukare	269 448	387 399	323 167

Socialnämndens förklaring till höga kostnader per hemtjänstmottagare är att det finns för få boendeplatser i kommunen varför antal besök per hemtjänstmottagare blir hög. Någon genomgripande analys av kostnadsutfallet inom hemtjänsten har inte gjorts av nämnden. Dock har kommundirektören inför 2018 fått ett uppdrag att genomlysna all verksamhet i kommunen i syfte att finna effektivitetsförbättringar.

### 3.7.2 Åtgärdsplan

Socialnämnden har tagit fram ett åtgärdsprogram för budget i balans, se nedan. Nämnden fattade beslut om åtgärdsplanen i september 2017. Åtgärderna beräknas till en besparing om knappt 1,2 miljoner kronor för 2017 i förhållande till nämndens prognostiserade underskott om 17 miljoner kronor (oktoberprognosen). Detta är en bråkdel av var som skulle behövas för att komma i ekonomisk balans. Nämnden förklarar antagna besparingsåtgärder som det utrymme som varit rimligt för att kunna leva upp till gällande lagkrav. För att klara en budget i balans hade det krävts att man sade upp omkring 40 tjänster, framhåller såväl kommunstyrelsens ordförande som socialnämndens ordförande, vilket inte bedömts som rimligt.

<b>Nämndernas åtgärder för budget i balans 2017</b>				
Nämnd: Socialnämnden				
Åtgärd	Effekt på årsbasis, tkr	Tidpunkt då åtgärd kan få effekt	Effekt budget 2017	Konsekvenser
Minskning innovationssatsningen	-1 000	2017-01-01	-1 000	Kan inte driva lika många innovationsprojekt
Blockförhyrda platser lägre pris	-733	2017-10-01	-183	
Summa	-1 733		-1 183	

Inför 2018 har socialnämnden fått en förstärkning i budgetramen med 21,5 mnkr. Nämnden har under hösten 2017 även beslutat om ett åtgärdspaket för 2018. Det ser ut som nedan och beräknas resultera i förbättringar på 7 751 tkr för hela budgetåret 2018.

Nämndernas åtgärder för budget i balans 2018				
Nämnd: Socialnämnden				
Åtgärd	Effekt på årsbasis, tkr	åtgärd kan få effekt	Effekt budget 2018	Konsekvenser
Minskning 1 tjänst	-458	2018-05-01	-305	Avvikelse ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
Minskning 2 tjänster	-900	2018-01-01	-900	Avvikelse ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
Minskning 1 tjänst	-577	2018-07-01	-289	Avvikelse ökar, sämre kontinuitet och kvalitet, ökade sjukskrivningar
10 medborgare med hemtjänst idag på särskilt boende istället	-2 454	2018-07-01	-1 227	Köpa fler externa platser, fler resor för personalen
Förändrade riktlinjer hemtjänst	-8 059	2018-07-01	-4 030	Kritik och klagomål från kommunmedborgarna pga kvalitetsförsämring
Minskning innovationssatsningen	-1 000	2018-01-01	-1 000	Kan inte driva lika många innovationsprojekt
<b>Summa</b>	<b>-13 448</b>		<b>-7 751</b>	

Besparingarna avseende personal är en administratör inom funktionshinderomsorgen, en arbetskonsulent inom omsorg om personer med funktionsnedsättning och två tjänster inom särskilt boende genom att bemanningsgraden sänkts.

Tio medborgare som idag har högst antal insatser skulle kunna bo på särskilt boende istället. Beräkningen är gjord på nuvarande kostnader för hemtjänst jämfört med genomsnittlig kostnad för köpt plats i särskilt boende.

Förändrade riktlinjer för hemtjänsten innebär:

Dusch/bad	Från två tillfällen per vecka till ett
Utevistelse	Endast vardagar
Måltidsstöd	Från tre mål mat om dagen till två, huvudmålet oräknat
Städning	Från varannan vecka till var tredje och endast vardagar
Tillsynsbesök	Endast vid avsaknad av förmåga att använda trygghetslarm eller tills behovet lösts genom trygghetslarm, telefonkontakt eller tillsyn via kamera. Maximalt i 14 dagar. Tidigare har det varit i maximalt en månad.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen inte säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning, uppföljning och kontroll av kommunens ekonomi 2017. Detta grundar sig i bristande åtgärder från kommunstyrelsen och nämnder som redovisar underskott samt svag styrning och uppföljning av ekonomin för att därigenom uppnå balanskravet 2017. Det saknas tydliga principer kring hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas, vilket bör tydliggöras för att stärka styrning och uppföljning.

Vi bedömer att budgetprocessen till sin struktur/tidplan är ändamålsenlig men att budgetramar, t.ex. till socialnämnden, har beslutats trots att vare sig budgetberedningen eller socialnämnden har ansett dem genomförbara.

Sammantaget bedömer vi att kommunstyrelsen behöver stärka budgetprocessen och kommunens ekonomistyrning. Detta genom att tillse att rimliga ramar beslutas, att krav på effektiviseringar ställs, att nämnderna inte enbart följs upp ekonomiskt och verksamhetsmässigt utan också att kommunstyrelsen agerar och utövar uppsikt över andra nämnders verksamhet när fullmäktiges mål befaras att inte uppnås.

### 4.1 Svar på revisionsfrågorna

***Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig ekonomistyrning, d.v.s. tillräcklig intern kontroll och uppföljning avseende kommunens ekonomi och fungerar budgetprocessen på ett tillfredsställande sätt?***

Hörs kommuns ekonomiska strategi uttrycker tydligt att verksamheten ska bedrivas inom befintliga ekonomiska ramar även om detta kan medföra att de i budgeten angivna målen och riktlinjerna för verksamheten inte helt kan uppnås. Om det uppstår konflikt mellan ekonomisk utrymme i budget och verksamhetsmål ska styrelsen/nämnden agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids. I strategin saknas dock ett tydliggörande kring hur avvikelser och underskott ska rapporteras och hanteras.

Kommunens interna kontrollplan säger inte mycket om hur kommunens ekonomi ska följas upp. Att processen "ledning och styrning" ingår i den interna kontrollplanen motiveras med att en otydlig roll- och ansvarsfördelning bidrar till otydligt ledarskap. Det kan också bidra till att beslut fattas som inte är förankrade. Riskområdet ska granskas genom att se till att kommunens och kommunledningskontorets organisationsschema är aktuell, att delegationsordningar finns och efterlevs och att arbetsbeskrivningar för nyckelpersoner inom kommunledningskontoret finns.

Ovanstående är enligt vår bedömning basala processer som knappast garanterar att det finns en kontroll över kommunens ekonomi. Oavsett vad som står i den interna kontrollplanen kan förstas kontroll utövas i alla fall. Detta gör kommunstyrelsen och övriga nämnder genom kontinuerliga uppföljningar som genomförs fem gånger per år. Kommunstyrelsen behandlar uppföljningarna 1-2 månader efter den period som uppföljningen avser.

Kontroll och uppföljning är en sak. Att agera är en annan. Kommunstyrelsen har upprepade gånger krävt av socialnämnden att vidta åtgärder men har inte följt upp om så görs, har därmed indirekt även accepterat när det inte har skett. Socialnämndens



## Hörs kommun

Granskning av ekonomistyrningen  
KPMG AB  
2018-01-24

ordförande menar att de höga kostnaderna för hemtjänst beror på att kommunen saknar boendeplatser. Vi ställer oss tveksamma till om detta förklarar hela bilden. Vid granskningstillfället saknas fördjupad analys av socialnämnden kring kostnadsökningarna.

Vår bedömning är att budgetprocessen inte fungerar i sin helhet. Den är bra till sin struktur men om inte dialogen mellan budgetberedning och nämnderna fungerar är den inte ändamålsenlig och utgör inte ett effektivt styrinstrument. Såväl budgetberedning som socialnämnden visste redan när budgeten 2017 beslutades av fullmäktige att socialnämndens budget inte skulle räcka till om inte kraftfulla åtgärder vidtogs i syfte att effektivisera verksamheten. Ändå fattas beslut om en budget som ingen tror på.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har en ändamålsenlig ekonomistyrning och att budgetprocessen inte fungerar tillfredsställande.

### ***Har kommunstyrelsen tillsatt tillräckliga åtgärder, i rätt tid för att uppnå balanskravet 2017?***

Kommunstyrelsen fick redan i april månad indikationer på stora ekonomiska problem för kommunen som helhet men inte minst för socialnämnden. Ändå tar styrelsen beslut om att invänta SKL:s analys av kommunens styrsystem och verksamheter och väntar därefter till den 7:e juni för att behandla april månads uppföljning och prognos. Det fanns, enligt vår bedömning, i det läget ingen anledning att invänta en analys från SKL.

Den 9:e oktober uppmanas nämnderna att redovisa åtgärder för att klara innevarande års budget. Det kan rimligen inte vara någon i kommunstyrelsen som kan tro att det finns sådana åtgärder som på så kort sikt skulle lösa det ekonomiska underskottet hos socialnämnden. I sådana fall borde man krävt tydligare åtgärder långt tidigare.

Upprepade gånger under året har kommunstyrelsen uppmanat nämnderna att vidta åtgärder för att hålla tilldelad budgetram. Kommunstyrelsen har också beslutat om att nämnderna ska rapportera vilka åtgärder som de avser att vidta för att hålla sin budget. Uppföljning av sådana rapporter ser vi inte några spår av i kommunstyrelsens protokoll för 2017. Uppmaningarna från kommunstyrelsen har varit generella och till samtliga nämnder medan de i särklass största problemen funnits inom socialnämnden. Här borde kommunstyrelsen enligt vår bedömning riktat särskild uppmärksamhet mot socialnämnden och krävt kraftfullare åtgärder.

Kommunen har under flera år dragits med ekonomiska bekymmer och behov av antingen neddragningar, kvalitetssänkningar, effektivitetsökningar eller skattehöjningar har diskuterats. Vi anser därmed att kommunstyrelsen med anledning av prognostiserade underskott, borde ha agerat snabbare och redan i april månad, eller allra helst innan ramarna beslutades, krävt tydligare åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har tillsatt tillräckliga åtgärder, i rätt tid, för att uppnå balanskravet 2017.

### ***Har socialnämnden efter det prognostiserade underskottet per sista februari vidtagit tillräckliga åtgärder i enlighet med kommunens ekonomistyrningsmodell och kommunfullmäktiges beslut för att nå en budget i balans 2017?***

Socialnämnden har enligt vår bedömning inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans för 2017. De åtgärder som beslutats för 2017 beräknades resultera i

## Höörs kommun

Granskning av ekonomistyrningen

KPMG AB

2018-01-24

endast ca 1,2 miljoner kronor i besparing i jämförelse med prognostiserat underskott om 17 mnkr (oktoberprognosen). Beslutade åtgärder för 2018 bedömer vi inte heller kommer att räcka för att nå en ekonomi i balans. De uppgår till endast 7,8 miljoner kronor i helårseffekt.

Vi bedömer dock att socialnämnden har effektiviseringspotential och så har det varit i flera år till följd av återkommande underskott. Av granskningen har inte framkommit att det funnits politiska ambitioner om att just Höörs kommun ska ha bland de 25 % dyraste äldreomsorgskostnaderna bland landets kommuner. I detta avseende saknas fördjupad analys av kostnadsökningarna och ett tydliggörande från nämnden kring varför kostnaderna per brukare har ökat med så stora procenttal under de senaste åren.

De stora svängningarna i prognos inom äldreomsorgen och flyktingmottagandet indikerar, anser vi, att nämnden inte har kontroll på sin verksamhet och prognosarbetet. Att ha kontroll och att göra pricksäkra prognoser är av stor vikt som underlag för beslut om åtgärder.

Vi bedömer att socialnämnden har haft vetskap om den ekonomiska situation som nämnden har haft under en lång tid och borde därmed tidigare ha vidtagit mer kraftfulla åtgärder. Även kommunstyrelsen borde ha krävt åtgärder tidigare än vad de gjort. När väl krav på åtgärder har ställts bedömer vi att kommunstyrelsen inte har följt upp att så har gjorts i tillräcklig omfattning.

## 4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att beslutad ekonomisk strategi tillämpas, dvs. prioritera i verksamheten så att budgeten hålls.
- Kommunstyrelsen bör som tillägg till nuvarande ekonomiska strategi, fastställa och dokumentera ekonomiska styrprinciper som tydliggör hur prognostiserade underskott i en nämnd ska rapporteras och åtgärdas.
- Kommunstyrelsen bör göra en översyn av nuvarande budgetprocess och tillse att processen är effektiv och trovärdig.
- Kommunstyrelsen bör i syfte att stärka ekonomistyrning och uppföljning fatta beslut om åtgärder tidigare än 1-2 månader efter den period som uppföljningen avser.
- Kommunstyrelsen bör inom ramen för sin uppsiktsplikt stärka nuvarande budgetprocess och ekonomistyrning och agera mer kraftfullt när fullmäktiges mål befaras att inte uppnås.



**Höörs kommun**

Granskning av ekonomistyrningen

KPMG AB

2018-01-24

- Socialnämnden bör tillse att åtgärdsplaner fastställs inom angivna tidsplaner och att planerna motsvarar prognostiserade underskott.
- Socialnämnden bör genomföra en fördjupad analys av kostnadsutvecklingen och då särskilt fokusera på hemtjänsten där kommunen har höga kostnader i förhållande till övriga i riket och dessutom låga värden i kvalitetsmätningar.

2018-01-19

KPMG AB

Göran Acketoft

Certifierad kommunal revisor,  
projektledare