



Granskning av Vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete

Rapport

Ludvika kommun

KPMG AB

2023-03-01

Antal sidor: 19



Ludvika kommun

Granskning av Vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete

2023-03-01

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsningar	5
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Metod	5
2.6	Projektorganisation	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Rutiner och arbetssätt	6
3.2	Budget och prognos 2022	8
3.3	Politisk uppföljning	15
3.4	Kompetensutveckling och utbildningsinsatser	17
4	Slutsats och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

KPMG har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att granska vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete. Detta inkluderar rutiner kring och arbete med löpande budgetprognoser samt vilket underlag som dessa bygger på. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om vård- och omsorgsnämnden bedriver ett tillräckligt och ändamålsenligt arbete, och har tydliga rutiner, vad gäller nämndens löpande prognosarbete. Därtill att dessa prognoser bygger på underlag av hög tillförlitlighet och med hög relevans.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att vård- och omsorgsnämnden inte bedriver ett tillräckligt och ändamålsenligt budget- och prognosarbete. Vidare anser vi att såväl prognosunderlaget som framtagna prognoser inte är tillfredsställande.

Rutinerna är på ett övergripande plan, trots att de är spridda över uppemot sex olika dokument och fortsatt hade gynnats av att samla i ett gemensamt dokument för ekonomistyrning, både välfungerande och tillräckliga. I dessa rutiner framkommer såväl hur budget- och prognosprocessen ser ut som vem som ansvarar för vilka delar. På vård- och omsorgsnämnden följer man inte dessa rutiner fullt ut och prognoser tas i stället fram utan användandet av kommunens systemstöd. Översyn har genomförts av nämndens kodstrukturer i syfte att möjliggöra för övergång till systemet. Då detta ännu inte gjorts är vår bedömning att nämndens rutiner idag är att betrakta som inte fullt ut ändamålsenliga. Vad gäller frågan om ansvar och roller framkommer dessa av kommunens rutiner, och följs fullt ut av nämnden. Varför bedömningen görs att ansvaret för uppföljning av budget är tydligt.

Att prognos dels fluktuerar över året, dels inte stämmer överens med utfall blottlägger det faktum att tidigare rekommendation från KPMG vad gäller behovet av att stärka prognosarbetet i nämnden inte har genomförts. Att prognoserna inte stämmer med utfall och fluktuerat i den omfattning de har gjort under året uppges bero på en budgetram som inte matchar budgetbehov, undermåliga prognoser byggda på undermåligt underlag och en handlingsplan med enkom långsiktiga ekonomiska effekter. Samtliga av dessa medför tydliga förbättringsbehov vad gäller behovet av att tydligt förmedla budgetbehov under budgetprocessen, att stärka prognosarbetet och tillhörande underlag samt ett behov från nämndens sida vad gäller att komplettera handlingsplanen med insatser som har kortsiktig och mer direkt inverkan på budget. Vår bedömning är därför att varken prognoserna eller dess underlag är tillräckligt.

Krav har ställts om en mer överblickbar uppföljning med tydligare indelade kostnader. Det framkommer dock att nämnden saknar insyn under prognosarbetet. Varför ledamöter inte kan uttala sig om prognosunderlaget. Hur nöjda nämnden är med prognoserna går därför inte att fullt ut besvara. Trots återkommande indikationer från verksamheten till politiken om fortsatt negativ avvikelse från budget har inga krav ställt om ytterligare uppföljning. Varken från vård- och omsorgsnämnden eller kommunstyrelsen, där den uppföljning som genomförts varit både otillräcklig (då endast två av sex punkter i handlingsplan har följts upp) och dåligt sammanvävd med resterande löpande uppföljningar. Vår bedömning är således att varken nämnd eller

kommunstyrelse har utövat tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt. Detta trots att tidigare granskning pekat på behovet av att stärka kommunstyrelsen uppsiktsplikt.

Sett till de genomförda och planerade utbildningstillfällen vad gäller ekonomistyrning nu finns på plats för såväl verksamheten som för förtroendevalda bedömer vi kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser som tillräckliga. Då nämndcontrollers under 2023 ska gå över till kommunens systemstöd bör arbete inledas i kunskapsöverföring från andra förvaltningarnas controllers så att denna övergång blir så enkel som möjligt

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen vård- och omsorgsnämnden att:

- Följa de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning vad gäller att etablera ett samlat dokument för ekonomistyrning, att se över och stärka sitt prognosarbete bl.a. genom en kvalitetssäkring av prognosunderlag.
- Komplettera handlingsplanen med insatser med snabbare, och mer direkt inverkan på nämndens budget.
- Säkerställa tillräcklig insyn för nämnd och styrelse under prognosframtagandet.
- Säkerställa tillräcklig uppsiktsplikt i såväl vård- och omsorgsnämnden som i kommunstyrelsen. I de fall då beslut fattas om handlingsplan bör samtliga åtgärder i planen dessutom följas upp löpande.
- Tydligare koppla samman nämndens månadsvisa rapporter med de mer omfattande rapporter som ska gå till kommunstyrelsen.
- Stötta vård- och omsorgsförvaltningen i deras övergång till kommunens systemstöd. Bl.a. genom utbildningsinsatser och kunskapsöverföring från andra verksamheter.

Vi rekommenderar vidare vård- och omsorgsnämnden att:

- Tydligt förmedla verksamhetens behov under budgetprocessen.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Ludvika kommuns revisorer fått i uppdrag att granska vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete. Detta inkluderar rutiner kring och arbete med löpande budgetprognoser samt vilket underlag som dessa bygger på. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Budget- och prognosarbetet är ett viktigt verktyg för styrning och uppföljning av den bedrivna verksamheten. Kommunens och i förlängningen nämndernas budget anger förutsättningarna för det aktuella budgetåret och planeringsramarna för de följande två åren. Budgeten ska vara en hjälp för att effektivt nå ekonomiska mål. Detta kräver i sin tur att ett löpande prognosarbete genomförs under året för att säkerställa en budget i balans. Därtill att dessa prognoser bygger på relevant och tillförlitligt underlag.

Revisorerna har granskat vård- och omsorgsnämndens ekonomi under år 2021 och konstaterat avvikelser. Revisorerna har i ljuset av en större, och plötslig, prognostiserad budgetavvikelse identifierat att risk kan finnas för brister i rutinerna och arbetet kring det prognosarbete som genomförs kontinuerligt över året. Revisorerna har därför beslutat att KPMG ska granska det löpande prognosarbetet avseende budgetåret 2022.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens huvudsyfte har varit att bedöma om vård- och omsorgsnämnden bedriver ett tillräckligt och ändamålsenligt arbete, och har tydliga rutiner, vad gäller nämndens löpande prognosarbete. Därtill att dessa prognoser bygger på underlag av hög tillförlitlighet och med hög relevans.

Inom ramen för syftet har följande frågor besvarats eller belysts:

- Är rutinerna kring det löpande prognosarbetet ändamålsenliga?
- Finns tillförlitliga och relevanta underlag för prognosarbetet?
- Är ansvaret för uppföljning av budget tydligt?
- Upprättas ändamålsenliga prognoser? Är prognossäkerheten rimlig?
- Utövar nämnden tillräcklig uppsikt?
- Har nämnden tagit till sig tidigare rekommendationer från revisionen?
- Hur fungerar kommunstyrelsens uppsiktsplikt för ändamålet?
- Vad anser nämndens ledamöter om nämndens ekonomiska uppföljning och prognoser? Är ledamöterna tillfreds med den ekonomiska underlagen som ligger till grund för den ekonomiska styrningen?
- Har kommunens personal tillgång till tillräckliga kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser som möjliggör för ett ändamålsenligt budget- och prognosarbete?

2.2 Avgränsningar

Granskningen, som avser vård- och omsorgsnämnden, utgår från budgeten 2022 och är inriktad på de löpande uppföljnings- och avstämningsrutiner samt prognoser som tagits fram inom nämnden över budgetåret 2022.

2.3 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån av fullmäktige fattade beslut rörande mål och uppdrag som berör området samt kommunlagen, (11 kap 1 §) rörande ekonomisk hushållning.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen berör vård- och omsorgsnämnden samt kommunstyrelsen utifrån deras övergripande ansvar vad gäller kommunens ekonomi.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, genomgång av budget- och uppföljningsmaterial, intervjuer med ansvariga tjänstepersoner samt granskning av nämndens prognoser och prognosunderlag.

Rapporten är faktakontrollerad av intervjuade i granskningen.

2.6 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor och Viktor Tagesson, verksamhetsrevisor, under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal yrkesrevisor och uppdragsansvarig.

3 Resultat av granskningen

3.1 Rutiner och arbetssätt

Följande är en kortfattad beskrivning av hur budget- och prognosarbetet ser ut i Ludvika kommun. För en mer detaljerad beskrivning se KPMG:s tidigare granskning av "Budgetuppföljnings- och prognosrutiner" daterad februari 2022. Utöver en övergripande beskrivning bryts processerna för vård- och omsorgsnämnden ner separat, där nämndens processer beskrivs mer omfattande.

3.1.1 Styrdokument

Av tillgängliggjorda styrdokument framkommer bl.a. när nulägesrapport över intäkter, kostnader och investeringar ska skickas till kommunstyrelsen, datum för delårs-/årsrapportering samt roll- och ansvarsbeskrivningar för de olika funktioner som är involverade i budget- och prognosprocessen. Av rapporteringsanvisningarna framkommer vilka bolag och nämnder som omfattas av rapporteringen, vad som ska rapporteras in och när under året som dessa rapporteringar ska utföras.

I KPMG:s tidigare granskning rekommenderades att ett samlat dokument tas fram för kommunens ekonomistyrning. Detta har inte gjorts, och vid granskningstillfället utgörs styrdokument med bäring på budget- och prognosarbetet till över sex dokument.

Ansvar och roller

Enhets- och verksamhetschef ansvarar för analys av utfall/avvikelse och prognos, att ta fram handlingsplaner vid budgetavvikelse samt att medverka i verksamhetsstyrning och/eller enhetsstyrning. Ekonom/controller ska bistå cheferna i detta arbete genom analys och prognosarbete samt genom sin medverkan i verksamhetsstyrning och enhetsstyrning.

Då det under en period saknats ekonom för vård- och omsorgsförvaltningen och de tre nya ekonomer som anställts på förvaltningen är under upplärning, biträds dessa till stor del utav chefen för förvaltningsstöd. Samma chef kommer vara delaktig i processen även under våren för att säkerställa att processerna efterlevs.

3.1.2 Budget- och prognosprocessen

Budgetprocess

Budget bereds under två omgångar. Först mellan april-maj då budget tas fram, följt av den beredning som sker mellan september-oktober då budget revideras och fastställs utifrån uppdaterade prognoser. Nämnderna tar fram sitt budgetunderlag under våren, mellan mars-april. Detta lyfts sedan in i kommunstyrelsens budgetförslag till kommunfullmäktige. Under hösten, då budgetjusteringarna beredning tas även verksamhetsplaner fram i nämnderna. Detta görs mellan september-oktober och beslutas om i respektive nämnd under november.

Framtagandet av den budget som presenteras under våren, föregås av budgetdagar, en framräkning av driftsramar, bearbetning av skatteunderlagsprognoser samt

budgetdialog med ledningen. Budgetförutsättningarna presenteras i budgetanvisningarna med tillhörande driftmallar.

Uppföljning och budgetprognos

Återrapportering från nämnderna till kommunstyrelsen sker löpande över året, vid tre tillfällen samt i samband med årsredovisningen. Rapporteringarna gäller från januari till:

1. Februari.
2. April.
3. Augusti (delårsredovisning).
4. December (boks slut).

Underlaget ska innehålla genomgångar av driftkostnader, investeringar, strukturplan (effektiviseringsåtgärder), utfall och avvikelse mot budget för perioden samt helårsprognos med förväntad avvikelse för helårets budget alternativt för investeringsanslaget. Rapporterade budgetavvikelser som förväntas kvarstå till årets slut medför krav om handlingsplaner med korrigerande åtgärder som följs upp till kommunstyrelsen löpande under året. Dessa tas fram av nämnderna i dialog med berörd verksamhet.

Processen på vård- och omsorgsnämnden

Vismas modul "budget och prognos" används som systemstöd i budget- och prognosarbetet utav samtliga nämnder, med undantag för Vård och omsorgsnämnden. Detta uppges av intervjuade för granskningen bero på att förvaltningen historiskt sett har använt sig av en komplex kodstruktur, vilket gjort full integrering i systemet svårt. Enligt intervjuad för denna granskning har insatser gjorts i att förtydliga dessa kodstrukturer. Varför det vid årsskiftet kommer vara möjligt att integrera vård- och omsorgsförvaltningen i budget- och prognossystemet.

Vård- och omsorgsförvaltningens löpande budget- och prognosarbete utgår idag från olika lokala Excel-filer där bl.a. utfall, budgetavvikelse och prognos redovisas. Genomgång sker månadsmässigt av enhetschef. Enhetsrapporterna sammanställs av verksamhetschef som sedan rapporterar vidare till förvaltningsledningen som i sin tur rapporterar nämnden. Controller finns med som stöd för verksamheten under samtliga steg av processen.

Nuvarande arbetssätt har vid tidigare granskning utmålats som "skört". Varför KPMG rekommenderade ett fortsatt arbete med att se över kodstrukturen. Det framkommer av denna granskning att vård- och omsorgsförvaltningens prognosmetoder, som historiskt sett har involverat en mer komplex kodstruktur, och som vid granskningstillfället innebär fler manuella moment, inklusive att olika kostnadsposter tillkommer eller tas bort (ex. semesterlöneskulden), har medfört en försämrad läsbarhet för ansvariga chefer. Detta uppges försvåra för aktuell chef att få ett tydligt grepp om budget och i förlängningen att sätta budgetprognos. Att förbättra läsbarheten genom användandet utav kommunens systemstöd framhålls därför av intervjuade som en möjlig förbättringsåtgärd.

3.1.3 Kommentar och bedömning

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att de övergripande rutiner och rollbeskrivningar som finns på plats vad gäller budget- och prognosarbetet är i allt väsentligt välfungerande och tillräckliga. Då ett samlat dokument för kommunens ekonomistyrning ännu inte tagits fram, i enlighet med KPMG:s tidigare granskning, kvarstår behovet av ett sådant dokument, då nuvarande styrdokument är för spridda.

Ansvar och roller ser likadant ut i vård- och omsorgsnämnden som i resten av kommunen, nämnden arbetar dock inte fullt ut enligt samma arbetssätt som i resten av kommunen, då budget- och prognosarbetet genomförs utan stöd från kommunens budget- och prognosverktyg. Att en översyn utav kodstrukturen genomförts, vilket möjliggör för integrering i kommunens systemstöd ser vi som ett steg i rätt riktning. Detta är dessutom i linje med vad som tidigare har rekommenderats av KPMG. Då nämnden ännu inte arbetar i enlighet med de rutiner som gäller för kommunen som helhet är vår bedömning att rutinerna för vård- och omsorgsnämnden inte är fullt ändamålsenliga. Detta trots att ansvar och roller är fortsatt tydligt.

Att nämnden från och med årsskiftet kommer att använda sig av samma systemstöd som resten av kommunen kan på sikt tänkas förbättra såväl prognossäkerheten som den ekonomiska rapporteringens läsbarhet. Viktigt då är att prioritera kunskapsöverföring från controllers och budgetansvariga chefer på kommunens andra förvaltningar. Därtill att utbildningsinsatser genomförs för controllers på vård- och omsorgsförvaltningen.

3.2 Budget och prognos 2022

3.2.1 Budget

Budget framkommer av dokumentet strategisk plan med ekonomiska ramar. Årets budget redovisas tillsammans med föregående två års budget samt plan för nästkommande två år.

Nedan redovisas budgetram för respektive nämnd/styrelse för 2022 samt 2023.

Budget (mnkr)	2022	2023
Kommunstyrelsen	352,8	358,3
Kultur- och samhällsutvecklingsnämnden	198,5	200,3
Social- och utbildningsnämnden IFO	178,9	180,7
Social- och utbildningsnämnden Utbildning	515,6	539,4

Ludvika kommun

Granskning av Vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete

2023-03-01

Vård- och omsorgsnämnden	616,4	650,1
Totalt*	1 834,7	1 899,9

* Inkluderar Ludvika kommuns medlemsbidrag till gemensamma nämnder, budget för valnämnden, revisionen samt planerade effektiviseringsåtgärder enligt framtagna strukturplan.

Budget för vård- och omsorgsnämnden har ökat, både i absoluta termer tillika som procentuell andel av den totala budgeten mellan 2022 och 2023. Nämndens budget har dessutom ökat mer än den budgetökning som skett i kommunen som helhet. Budget för nämnden har ökat med 5,5 procent, 2 procentenheter mer än övergripande budgetökning. Vård- och omsorgsnämnden utgjorde totalt cirka 33,5 procent av budget för år 2022 och cirka 34 procent av budget för år 2023. Detta gör vård- och omsorgsnämndens budget till kommunens näst största nämndbudget efter social- och utbildningsnämnden (om IFO och utbildning räknas som en gemensam budget).

Av intervjuade från verksamheten görs bedömningen att den budgetram som tilldelats förvaltningen för 2022, såväl som för 2023 inte står i relation till de kostnader som verksamheten förväntas ha för respektive år. För såväl 2022 som för 2023 gick verksamheterna enligt intervjuade i verksamheten in med ett förväntat budgetunderskott. Nämnden uppges ha varit medveten om det förväntade underskottet. Enligt nämnden beror skillnaden mellan budgetram och budgetbehov, delvis på att kostnadsbilden såg annorlunda ut när behoven presenterades i början på året än när budgetram faktiskt skulle fördelas.

3.2.2 Utfall och budgetprognoser

KPMG har delgetts underlag i form av ekonomiska rapporter innehållande periodiserad budget, upparbetade kostnader, tillika helårsprognoser för 2022. Detta innefattar samtliga rapporteringstillfällen som gjorts under året i enlighet med framtagna rutiner.

Period (belopp i tkr)	Budget	Utfall	Avvikelse
Jan-Feb	101 440	112 960	-11 520
Jan-April	119 855	217 476	-17 621
Jan-Aug (delår)	413 035	419 422	-6 387
Jan-Dec (bokslut)	617 038	635 079	-18 041

Så tidigt som i februari rapporterades en negativ avvikelse mot budget på 11,5 mnkr. Vid nästkommande budgetuppföljning hade den avvikelsern ökat till 17,6 mnkr. Redovisad avvikelse sjönk fram till och med delårsbokslutet till strax över 6,3 mnkr för att återigen öka då utfall för helåret redovisades. Utfallet för helåret var ett negativt budgetutfall om 18 mnkr. Större än den avvikelse som redovisades vid början av året.

Budgetunderskottet beror enligt verksamheten, förutom på en bedömt "för låg budgetram", bl.a. på ökade kostnader för elevhem (och då i huvudsak externa

placeringar för ungdomar med komplexa behov) samt höga kostnader för hemtjänsten. I dialog med representanter från vård- och omsorgsnämnden framkommer att man delar verksamhetens bild om att elevhemsboende varit kostnadsdrivande.

De största negativa utfallsposterna för verksamheten är personalkostnader och övriga kostnader, med en negativ avvikelse om 24,7 mnkr respektive 20,8 mnkr (innan intäkter och statsbidrag räknats in). Utfallet för resterande poster, med undantag för inhyrd personal, är samtliga något lägre än budgeterat. För posten "övriga kostnader" utgör köp av vård från privata företag och föreningar två av de konton där avvikelsen var som störst, på -12,7 respektive -3,4 mnkr. Räknas inköp av vård från kommun och landsting in är den totala avvikelsen -17,5 mnkr. Enligt intervjuade från nämnden innebär övergången till kommunens budget- och prognosverktyg att färre konton ligger under övriga kostnader, vilket förväntas förbättra överblickbarheten.

Det framkommer i dialog med representant från vård- och omsorgsnämnden att tydligare och mer detaljerade ekonomiska redovisningar har efterfrågats, framförallt kring kostnader som inte håller budget. En tydligare redogörelse över lönekostnader och övriga kostnader är exempel på sådana efterfrågade förtydliganden. Detta underlag har då även delgetts nämnden.

Nedan redovisas historiskt utfall för vård- och omsorgsnämnden mellan 2018–2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Nämndens budget (mnkr)	572,2	573,9	578,7	597,4	617
Utfall (mnkr)	574	581,1	576,4	624,6	635
Avvikelse (%)	-1,8 (0,3)	- 7,2 (1,2)	+ 2,3 (0,3)	- 27,2 (4,5)	-18 (2,9)

Sett över tid så har vård- och omsorgsnämnden redovisat en negativ avvikelse från tilldelad budget fyra utav fem granskade år. Det enda undantaget var år 2020, då nämnden redovisade en positiv budgetavvikelse.

Störst avvikelse redovisades under 2021, följt av 2022, på 4,5 respektive 2,9 procent. Budget för nämnden har ökat varje år från 2018 till 2022, och låg 2022 7,8 procentenheter högre än beslutad budget för 2018.

Nedan redovisas de prognoser som gjorts för vård- och omsorgsnämnden under 2022.

Period (belopp i tkr)	Budget	Prognos*	Avvikelse
Helårsprognos Jan-Feb	616 351	628 392	-12 041
Helårsprognos Jan-April	616 351	616 351	0

Ludvika kommun

Granskning av Vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete

2023-03-01

Helårsprognos Jan-Aug (delår)	617 038	626 112	-9 074
Helårsprognos Jan-Nov	617 038	632 638	-15 600
Jan-Dec (bokslut)*	617 038	635 079	-18 041

* För perioden Jan-Dec redovisas faktiskt utfall.

Med anledning av den prognostiserade budgetavvikelse som redovisades för perioden januari-februari om -12 mnkr, beslutade kommunstyrelsen vid ekonomisk rapportering i april att en handlingsplan ska tas fram till nästa uppföljningstillfälle. Handlingsplanen godkändes av nämnden i maj 2022 och av styrelsen i juni 2022. Förvaltningen fick i samband med detta i uppdrag att verkställa dels strukturplan (med sedan tidigare beslutade besparingar från kommunstyrelsen om 1,1 mnkr mellan 2023 och 2025), dels handlingsplan. Handlingsplanen innehåller åtgärder om:

1. Besparingar inom hemtjänst.
2. Utökning av växelvårdsplatser.
3. Hemmaplanslösningar.
4. Standardiserade biståndsbedömningar.
5. Digitala/effektiva utbildningar och mötesformer.
6. Minskning av personalkostnader med minst 8% samt "Generella besparingar".

Vid senast rapporterad prognos (för perioden januari-november) beräknades en negativ budgetavvikelse om drygt 15 mnkr. Faktiskt utfall landade vid årets slut på -18 mnkr. Att avvikelsen kvarstod uppges av intervjuade för granskningen bero på dels att man inte agerade tidigare under själva budgetprocessen, vid vilket en förväntad avvikelse redovisades, dels då de förslag som lagts fram i handlingsplanen förväntas ha begränsade effekter på kort sikt. Enligt beslut i vård- och omsorgsnämnden (daterad 2023-01-30) om att godkänna budgetuppföljningen för januari-december 2022 framkommer att arbetet med handlingsplanen kommer fortlöpa även under 2023. Arbetet enligt strukturplan, om införandet av ett system för kontroll av pedagogiska måltider, ska enligt protokollet vara genomfört. Några ytterligare uppdrag har inte tilldelats vård- och omsorgsförvaltningen, trots löpande avstämningar med nämnden.

Prognostiserad avvikelse från budget fluktuerar märkbart mellan prognostillfällena. Från drygt -12 mnkr vid prognostillfälle ett till en budget i balans vid tillfälle två. Detta följt av ännu en negativ budgetprognos vid prognostillfälle tre om 9 mnkr och hela 15,6 mnkr vid efterföljande prognos. Varför prognoserna fluktuerat i den grad som de gjort framkommer inte och pekar vidare på att insatser inte genomförts i enlighet med rekommendationen från KPMG:s tidigare granskning om att säkra prognossäkerheten för flera av kommunens nämnder, däribland vård- och omsorgsnämnden.

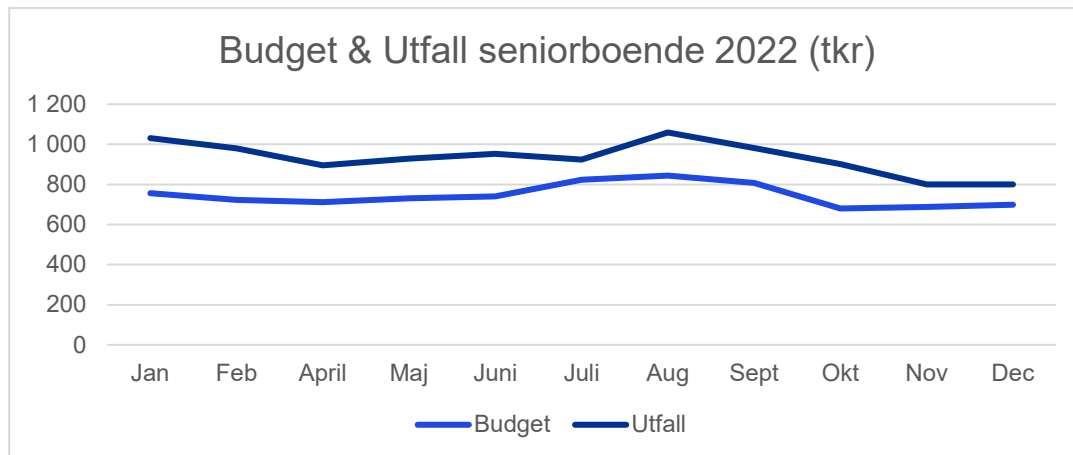
3.2.3 Månadsmässig uppföljning

KPMG har delgetts de uppföljningar som görs månadsmässigt på enhetsnivå, som ligger till grund för de uppföljningar som görs på verksamhets- och förvaltningsnivå. Exemplet nedan är från ett utav kommunens seniorboenden och gäller för år 2022. KPMG har även delgetts exempel på den löpande uppföljning som genomförts vid ett av kommunens korttids-/äldreboenden. Mallen ser identisk ut och innehåller i stort samma typ av information för båda uppföljningar. Underlagen är i Excel-format och består utav dels en redogörelse utav resultatet för perioden (inkl. budget, utfall, månadsresultat och ackumulerat resultat), personalkostnader, prognos, dels en kortare ekonomisk analys med potentiella åtgärder för budget i balans.

Följande poster finns med vid redovisning av personalkostnader (samtliga i tkr):

- Månadslön.
- Timvikarier.
- Fyllnadstid.
- Vikariekostnad.
- Övertidskostnad.
- Ob-tillägg.
- Personallöneskuld.
- Semesterlön.
- Sjukkostnader.
- Sjukkostnader 10%.
- Övriga sociala avgifter, PO

Diagrammet nedan redogör för budget och utfall under 2022 för delgett exempel, seniorboendet.



Tillgängliggjort underlag visar på att boendet i fråga redovisat ett utfall som är högre än tilldelad budgettram för samtliga månader 2022. Bäst resultat i förhållande till budgettram redovisades i juli, då en avvikelse om -101 tkr redovisades. Ackumulerat resultat vid årsslutet (december 2022) visar på en negativ budgetavvikelse för boendet om cirka 2,27 mnkr.

I delgivet exempel redovisas prognoser för helåret vid följande månader: januari (-1,5 mnkr), augusti (-1,5 mnkr), september (-2 mnkr), oktober (-2,5 mnkr). Enligt representant från verksamheten bygger prognosen på dels upparbetat resultat, dels

Ludvika kommun

Granskning av Vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete

2023-03-01

uppskattat utfall. Uppskattat utfall inkluderar samtliga intäkter och kostnader, däribland räknas exempelvis förväntade statsbidrag in. I dokumentet redovisas dock bara själva prognossumman, inte vilket underlag prognosen bygger på. Det exakta underlaget diskuteras under mötet vid vilket prognosen tas fram och dialog förs inom förvaltningen om hur detta ska kunna dokumenteras tydligare framgent.

För respektive månad redovisas potentiella åtgärder för en budget i balans. I detta exempel redovisas bl.a. att planeringen ska ses över, att samverkan med planerare på andra enheter behöver öka, att enheten fortsatt ska sälja tid till andra enheter samt ska fortsatt arbeta med att få ner vikariekostnader.

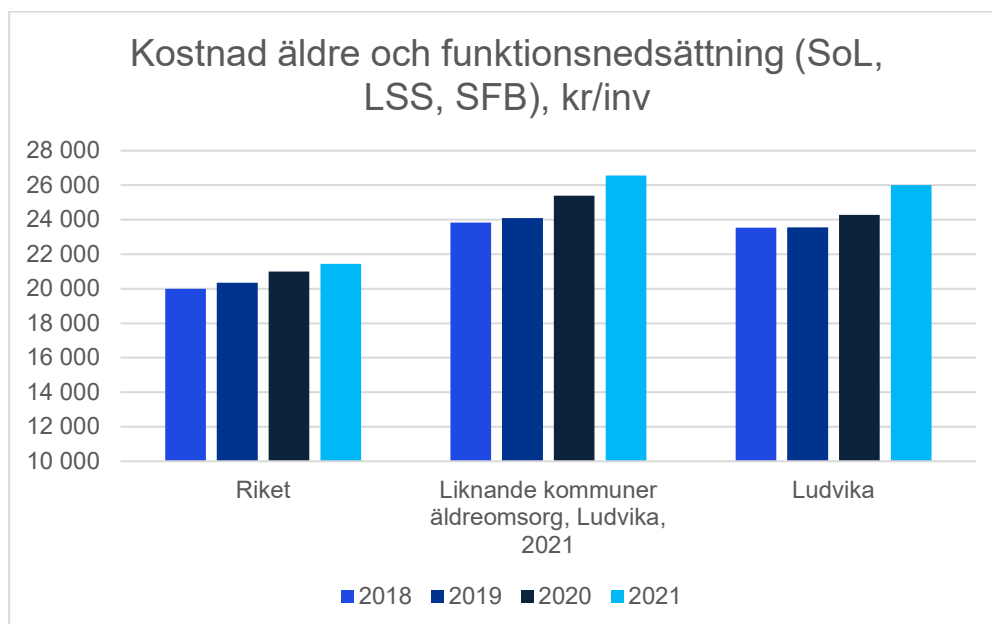
I det andra exempel som delgetts KPMG som del utav denna granskning redovisas ett negativt ackumulerat resultat vid december månad. Denna gång om 582tkr.

Bilden från verksamheten är att det underlag som ligger till grund för enheternas prognoser inte är tillräckligt. Den data som prognoserna bygger på uppges vara för odetaljerad och systemet som används idag medför svårigheter att skapa en helhetsbild över det ekonomiska läget. Bedömningen från verksamhetshåll är att detta kommer bli bättre till nästa år i samband med att förvaltningen går in i det systemstöd som resterande delar av kommunen använder. Analyser kommer då kunna genomföras på enhets-, verksamhets- och förvaltningsnivå, varav analyserna blir mer lättillgängliga genom att vara samlade på ett och samma ställe.

Vård- och omsorgsnämnden hade inga synpunkter vad gäller underlaget för prognoserna då de saknar inblick i hur förvaltningarna tar fram prognoserna. Detta uppger representant från nämnden som ett potentiellt utvecklingsområde.

3.2.4 Ludvikas kostnader i jämförelse

I tabellen nedan redovisas kostnad för äldre och individer med funktionsnedsättningar i Ludvika, jämfört med riket och liknande kommuner.



Kostnad per invånare i Ludvika har ökat årligen och var 2021 cirka 2 500 kr högre per invånare än för 2018. Kostnaden är högre, för samtliga granskade år, jämfört med rikssnittet, men något lägre än för liknande kommuner (inom jämförelsegruppen "äldreomsorg"). I praktiken innebär detta att vård av äldre och funktionsnedsatta är något billigare i Ludvika än i jämförbara kommuner, men högre än riket i stort.

3.2.5 Kommentarer och bedömning

Under fyra av de senaste fem åren har vård- och omsorgsnämnden redovisat en negativ avvikelse från tilldelad budget, inklusive år 2022, då nämnden avvek från budget med -18 mnkr. De löpande prognoser som redovisats till nämnd/styrelse har fluktuerat under året i en väldigt stor utsträckning. Det negativa utfallet som redovisades för helåret var dessutom större än den prognosticerade avvikelse som redovisades i början på året. Av delgivna ekonomiska rapporteringar, som genomförs löpande på enhetsnivå, redovisade samtliga utvalda enheter högre upparbetade kostnader än budgeterat.

Varför prognoserna fluktuerat i den grad som de gjort är inte fullt ut redogjort för, men bristande prognosunderlag framhålls av verksamheten ha haft en negativ inverkan på prognossäkerheten. Att verksamheten fortfarande upplever problem kring rättvisande prognoser pekar på att KPMG:s tidigare rekommendation vad gäller att säkra prognossäkerheten för flera av kommunens nämnder, däribland vård- och omsorgsnämnden fortsatt aktuell. Vidare framstår att nämnden saknar insyn i hur förvaltningarna tar fram sina prognoser och därför inte har möjlighet att bedöma om underlaget varit tillräckligt. Detta bör ses över, och tillsyn för nämnden bör säkerställas.

Att faktiskt utfall är större vid årsslutet än vad som prognosticerats vid början av året tyder på potentiellt realistiska förväntningar kring handlingsplanens ekonomiska effekter. Enligt verksamheten uppges avsaknaden av märkbara ekonomiska effekter under budgetåret bero på att insatserna är av en mer långsiktig karaktär. Inga ytterligare uppdrag/insatser har beslutats om av nämnden som komplement till handlingsplanens mer långsiktiga mål. Långsiktig ekonomisk hållbarhet är viktigt, men i de fall då negativ budgetprognos redovisas krävs även insatser med mer direkt verkan. Sådana saknas i framtagna handlingsplan för vård- och omsorgsnämnden, och bör därför finnas med i framtida handlingsplaner.

Från såväl verksamheten som nämnden uppges att tilldelad budgetram för 2022 varit lägre än budgetbehovet. Något som förväntas vara fallet även för 2023. Trots detta tog det fram till maj 2022 innan en handlingsplan var på plats, varav första uppföljning skedde så sent som i september. En sådan handlingsplan bör tas fram i ett så tidigt skede som möjligt för att säkerställa att dess insatser hinner ge önskvärd effekt under budgetåret, potentiellt redan i samband med budgetprocessen. Vidare bör nämnden säkerställa att man tydligt förmedlar sina budgetbehov under budgetprocessen.

Med hänvisning till ovanstående gör vi bedömningen att budget- och prognosarbetet i vård- och omsorgsnämnden inte är tillfredsställande. Framtagna prognoser fluktuerar under året och baseras på underlag som av verksamheten framhålls som otillräckligt. Varför såväl prognoser som prognosunderlag är att betrakta som icke ändamålsenligt.

3.3 Politisk uppföljning

3.3.1 Nämndens uppföljning

Den uppföljning som görs av handlingsplanen sker löpande i samband med uppföljning av nämndens budget/prognos. Då de första två uppföljningstillfällena för 2022 gick åt till att tilldela förvaltningen uppdraget att ta fram handlingsplan och vidare att godkänna framtagna handlingsplan genomfördes uppföljning av handlingsplan således under de två kvarvarande uppföljningstillfällena. Även månatliga uppföljningar samt viss muntlig uppföljning har genomförts av nämnden under året.

Representant från verksamheten uppger att det saknas en röd tråd mellan de uppföljningar som görs månadsmässigt till nämnden och den uppföljning som genomförs till kommunstyrelsen i samband med redovisning av helårsprognos och arbete med struktur/handlingsplan. En bild som delas av nämnden. En mer sammanhängande och tydlig uppföljning är planerad till nästkommande år, där handlingsplanen (som fr.o.m. 2023 benämns "effektivitetsplan") och den månatliga budgetuppföljningen redovisas gemensamt vid samtliga nämndsmöten. Framtagen handlingsplan för 2022 ska enligt verksamheten gälla även för 2023, med aktiviteter som ska genomföras i syfte att minska förvaltningens kostnader

Insatser för att få budget i balans utgörs, med undantag för strukturplanen, uteslutande av de insatser som framkommer av handlingsplan. Ytterligare insatser eller uppdrag har inte beslutats om på nämndnivå. Nämnden har emellertid efterfrågat tydligare ekonomisk uppföljning, framförallt kring kostnader som inte håller budget, där vissa kostnadsposter, som exempelvis lönekostnader och övriga kostnader brutits ner. Ytterligare uppföljning eller förtydligande har inte efterfrågats från nämnden.

Uppföljning av handlingsplan är förhållandevis begränsad och endast två av sex områden i handlingsplanen har följts upp under 2022, uppföljning av personalkostnader och av insatser i hemtjänsten. Rapportering av personalkostnader görs genom ett dokument innehållande bl.a. vikariekostnader, kostnader för övertid och semesterkostnader. Personalkostnaderna följs upp av verksamhetscheferna varje måndag. Uppföljning görs även kontinuerligt med hemtjänsten i syfte att följa upp deras arbete utifrån framtagna handlingsplan. KPMG har delgetts underlag för den uppföljning som görs i nämnden av arbetet i hemtjänsten. Uppföljning av hemtjänstens arbete görs med utgångspunkt i utfört och planerat arbete, nulägesrapport samt ekonomiska effekter.

3.3.2 Kommunstyrelsens uppföljning

Kommunstyrelsen följer upp vård- och omsorgsnämndens (såväl som andra nämnders) ekonomiska läge enligt kommunens ordinarie uppföljningsprocess i kraft av deras roll som uppsiktsansvariga. Detta innebär att nämndernas ekonomi följs upp totalt fyra gånger för varje budgetår, tre gånger under året och en sista gång i samband med bokslutet. Av intervju med kommunstyrelsens presidium framkommer att ingen ytterligare uppföljning genomförts för vård- och omsorgsnämnden under 2022. KPMG har fått ta del av protokoll för samtliga ekonomiska uppföljningar i kommunstyrelsen under året.

I delgivna protokoll redogörs för driftkostnader, investeringar och prognos för helåret, samt beslutad struktur-/handlingsplans förväntade ekonomiska effekter. Vid prognostillfälle ett fattade kommunstyrelsen beslut att följande nämnder behöver ta fram handlingsplaner i syfte att redogöra för hur driftkostnader ska anpassas till tilldelad årsbudget:

- Kultur- och samhällsutvecklingsnämnden.
- Social- och utbildningsnämnden (verksamhetsområde individ- och familjeomsorg).
- Vård- och omsorgsnämnden.
- Kommunstyrelsen (beslut fattades av styrelsen i mars).

Inga ytterligare uppdrag har tilldelats nämnderna i syfte att säkerställa budget i balans.

Tidigare genomförd granskning (daterad februari 2022) visade på problem vad gäller framtagna prognosers träffsäkerhet och rekommenderade kommunstyrelsen att stärka sin uppsiktspflicht över nämnderna. Som svar på revisionen bedömde kommunstyrelsen att det fanns ett behov av ett internt arbete med att se över brister i prognoser såväl som den övergripande ekonomihanteringen. Inget formellt uppdrag har beslutats om och arbetet med att förbättra prognos/ekonomihantering har inte följts upp av styrelsen.

Kommunstyrelsen delar verksamheten och nämndens bild av att den uppföljning som genomförs på nämndnivå och av handlingsplanen kan förbättras och göras mer sammanhållen. Idag upplevs dessa två uppföljningar som väldigt separata.

3.3.3 Kommentarer och bedömning

Den politiska uppföljningen består i huvudsak utav de rapporter som tas fram i samband med de ordinarie uppföljningstillfällen som genomförs under året. På nämndnivå genomförs även månatliga uppföljningar och viss muntlig uppföljning. Några ytterligare uppföljningar har inte genomförts av vare sig kommunstyrelsen eller nämnden i syfte att säkerställa budget i balans. Det framkommer vidare ett behov av att skapa tydligare koppling mellan de månadsmässiga ekonomiska rapporter som tas fram till vård- och omsorgsnämnden, och de uppföljningar som görs i samband med helårsprognos och arbete enligt struktur/handlingsplan redovisas. Planen är att en sådan uppföljning ska vara på plats under 2023.

Några ytterligare insatser eller uppdrag har inte beslutats om i nämnden i syfte att säkerställa en budget i balans. Några sådana uppdrag har inte heller tilldelats nämnden av kommunstyrelsen. Detta trots återkommande indikationer om att utfall för nämnden kommer vara större än tilldelad budgetram. Det framgick vidare att den uppföljning som genomförts av handlingsplanen endast innefattar två av sex åtgärder. Resterande följs inte upp på annat än verksamhetsnivå.

Problem vad gäller prognossäkerhet har framkommit av såväl denna, som tidigare granskning av kommunens övergripande budget- och prognosarbete. Trots att kommunstyrelsen i sitt svar till revisionen bedömde att ett behov fanns av att se över brister i prognosarbetet och den övergripande ekonomihanteringen har inget formellt uppdrag beslutats om. Ett formellt uppdrag behöver beslutas om i kommunstyrelsen

vad gäller styrelsens och nämndernas prognos och ekonomihantering i syfte att stärka dessa.

Vår bedömning är med hänvisning till ovanstående beskrivning att den politiska uppföljning som genomförs på såväl nämndnivå som i kommunstyrelsen är att betrakta som inte fullt ut ändamålsenligt. I huvudsak handlar det om uppföljningens begränsade omfattning, avsaknaden av ytterligare uppdrag och insatser trots fortsatta indikationer om bristande budgetefterlevnad från verksamheten, och inte minst då kommunstyrelsen inte agerat på de rekommendationer som lämnats i KPMG:s tidigare granskning.

3.4 Kompetensutveckling och utbildningsinsatser

Utbildningar vad gäller budgetarbetet i nämnden har genomförts av ekonomer på förvaltningen för de förtroendevalda i nämnden i syfte att säkerställa att nyutträdna förtroendevalda har nog med kunskap att delta i budgetarbetet på ett tillfredsställande sätt. Utbildning kommer även att genomföras för controllers på förvaltningen i hur det nya budget- och prognosverktyget fungerar i syfte att säkerställa korrekt användning av det nya systemet vid dess införande.

Från ledningshåll är bilden att möjlighet till stöd- och utbildningsinsatser finns att tillgå gällande budgetuppföljningar såväl som prognosarbetet, men att kompetensen hos cheferna vad gäller de verksamhetsnära ekonomiska aspekterna kan variera. Externt stöd har tagits in i syfte att förbättra kunskapen kring de verksamhetsnära ekonomiska aspekterna. Detta genom en genomlysning av samtliga verksamheter inom förvaltningen med hänsyn till aspekter så som schemaläggning, rutt- och resursoptimering. Därtill en genomlysning utav samtliga av bemanningsenhetens processer. Dessa aktiviteter uppges ske i nära samarbete med samtliga enhetschefer samt arbetsplatsombud och skyddsombud.

3.4.1 Kommentarer och bedömning

Utbildningar har genomförts i syfte att stärka de förtroendevaldas kunskap vad gäller nämndens budgetarbete och utbildningsinsatser är planerade för förvaltningen med hänsyn till det nya verksamhetssystemet. Genomlysningar av verksamheten har dessutom genomförts i syfte att stärka kunskapen kring de verksamhetsnära ekonomiska aspekterna bedömer vi vara ett viktigt steg i att säkerställa ett välfungerande budget- och prognosarbete på såväl kort som lång sikt. Samtliga av dessa insatser är att betrakta som positiva för nämndens budget- och prognosarbete.

Vår bedömning är att nämnden, utöver ovanstående utbildningsinsatser, bör säkerställa att en kunskapsöverföring sker mellan controllers på vård- och omsorgsförvaltningen och övriga förvaltningar, så att övergången till kommunens systemstöd blir så friktionsfri som möjligt.

Sett till de utbildningsinsatser som genomförts alternativt planeras framgent är vi av bedömningen att dessa, i allt väsentligt, är tillräckliga.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att vård- och omsorgsnämnden inte bedriver ett tillräckligt och ändamålsenligt budget- och prognosarbete. Vidare anser vi att såväl prognosunderlaget som framtagna prognoser inte är tillfredsställande.

Rutinerna är på ett övergripande plan, trots att de är spridda över uppemot sex olika dokument och fortsatt hade gynnats av att samla i ett gemensamt dokument för ekonomistyrning, både välfungerande och tillräckliga. I dessa rutiner framkommer såväl hur budget- och prognosprocessen ser ut som vem som ansvarar för vilka delar. På vård- och omsorgsnämnden följer man inte dessa rutiner fullt ut och prognoser tas i stället fram utan användandet av kommunens systemstöd. Översyn har genomförts av nämndens kodstrukturer i syfte att möjliggöra för övergång till systemet. Då detta ännu inte gjorts är vår bedömning att nämndens rutiner idag är att betrakta som inte fullt ut ändamålsenliga. Vad gäller frågan om ansvar och roller framkommer dessa av kommunens rutiner, och följs fullt ut av nämnden. Varför bedömningen görs att ansvaret för uppföljning av budget är tydligt.

Att prognos dels fluktuerar över året, dels inte stämmer överens med utfall blottlägger det faktum att tidigare rekommendation från KPMG vad gäller behovet av att stärka prognosarbetet i nämnden inte har genomförts. Att prognoserna inte stämmer med utfall och fluktuerat i den omfattning de har gjort under året uppges bero på en budgetram som inte matchar budgetbehov, undermåliga prognoser byggda på undermåligt underlag och en handlingsplan med enkom långsiktiga ekonomiska effekter. Samtliga av dessa medför tydliga förbättringsbehov vad gäller behovet av att tydligt förmedla budgetbehov under budgetprocessen, att stärka prognosarbetet och tillhörande underlag samt ett behov från nämndens sida vad gäller att komplettera handlingsplanen med insatser som har kortsiktig och mer direkt inverkan på budget. Vår bedömning är därför att varken prognoserna eller dess underlag är tillräckligt.

Krav har ställts om en mer överblickbar uppföljning med tydligare indelade kostnader. Det framkommer dock att nämnden saknar insyn under prognosarbetet. Varför ledamöter inte kan uttala sig om prognosunderlaget. Hur nöjda nämnden är med prognoserna går därför inte att fullt ut besvara. Trots återkommande indikationer från verksamheten till politiken om fortsatt negativ avvikelse från budget har inga krav ställt om ytterligare uppföljning. Varken från vård- och omsorgsnämnden eller kommunstyrelsen, där den uppföljning som genomförts varit både otillräcklig (då endast två av sex punkter i handlingsplan har följts upp) och dåligt sammanvävd med resterande löpande uppföljningar. Vår bedömning är således att varken nämnd eller kommunstyrelse har utövat tillräcklig och ändamålsenlig uppsikt. Detta trots att tidigare granskning pekat på behovet av att stärka kommunstyrelsen uppsiktsplikt.

Sett till de genomförda och planerade utbildningstillfällen vad gäller ekonomistyrning nu finns på plats för såväl verksamheten som för förtroendevalda bedömer vi kompetensutvecklings- och utbildningsinsatser som tillräckliga. Då nämndcontrollers under 2023 ska gå över till kommunens systemstöd bör arbete inledas i kunskapsöverföring från andra förvaltningarnas controllers så att denna övergång blir så enkel som möjligt

Ludvika kommun

Granskning av Vård- och omsorgsnämndens löpande budget- och prognosarbete

2023-03-01

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen vård- och omsorgsnämnden att:

- Följa de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning vad gäller att etablera ett samlat dokument för ekonomistyrning, att se över och stärka sitt prognosarbete bl.a. genom en kvalitetssäkring av prognosunderlag.
- Komplettera handlingsplanen med insatser med snabbare, och mer direkt inverkan på nämndens budget.
- Säkerställa tillräcklig insyn för nämnd och styrelse under prognosframtagandet.
- Säkerställa tillräcklig uppsiktsplikt i såväl vård- och omsorgsnämnden som i kommunstyrelsen. I de fall då beslut fattas om handlingsplan bör samtliga åtgärder i planen dessutom följas upp löpande.
- Tydligare koppla samman nämndens månadsvisa rapporter med de mer omfattande rapporter som ska gå till kommunstyrelsen.
- Stötta vård- och omsorgsförvaltningen i deras övergång till kommunens systemstöd. Bl.a. genom utbildningsinsatser och kunskapsöverföring från andra verksamheter.

Vi rekommenderar vidare vård- och omsorgsnämnden att:

- Tydligt förmedla verksamhetens behov under budgetprocessen.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Viktor Tagesson
Verksamhetsrevisor

Magnus Larsson
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
och uppdragsansvarig*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.