

# Fördjupad grundläggande granskning av socialnämnden

Gällivare kommun

*Jenny Engelmark, Cert kommunal revisor*

*Hans Forsström, Cert kommunal revisor*

*Robert Bergman, Projektmedarbetare*

*Moa Woutila, Projektmedarbetare*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	2
<b>Inledning</b>	3
<b>Bakgrund</b>	3
<b>Revisionsfråga, revisionskriterier och kontrollmål</b>	3
<b>Avgränsning och metod</b>	3
<b>laktagelser och bedömningar</b>	5
<b>Nämndens arbete med ekonomiska- och verksamhetsmål/uppdrag</b>	5
<b>laktagelser</b>	5
<b>Bedömning</b>	6
<b>Uppföljning, åiterrapportering och analys av ekonomi och verksamhet</b>	6
<b>laktagelser</b>	6
<b>Bedömning</b>	7
<b>Åtgärder för brister i styrning och kontroll av ekonomi av år 2018</b>	7
<b>laktagelser</b>	7
<b>Bedömning</b>	8
<b>Ekonomi i balans för år 2019</b>	8
<b>laktagelser</b>	8
<b>Bedömning</b>	9
<b>Nämndens arbetssätt och arbetsformer</b>	9
<b>laktagelser</b>	9
<b>Bedömning</b>	10
<b>Bedömningar utifrån kontrollmål</b>	11

# Sammanfattning

PwC har av Gällivare kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om socialnämnden säkerställt ett tillräckligt ansvarsutövande under 2019. Utgångspunkten har varit att socialnämnden 2018 hade ett underskott på ca 25 mnkr. Genom granskningar samt dialog med såväl nämndsledamöter som tjänstemän under 2018 framkom brister avseende intern kontroll samt styrning och uppföljning av nämndens ekonomi.

Vår **sammanfattande revisionella bedömning** är att socialnämnden delvis har säkerställt ett tillräckligt ansvarsutövande under 2019 avseende ekonomin. Underlag för bedömningen redovisas i rapportens följande avsnitt och vår bedömning utgår från granskningens fem kontrollfrågor nedan.

- Arbetar nämnden tillfredsställande med såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska mål och uppdrag?
- Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av såväl ekonomi som verksamhet?
- Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de brister i styrning och kontroll av ekonomi som fanns under år 2018?
- Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans för år 2018?
- Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetsätt och sina arbetsformer?

I syfte att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer till socialnämnden, att:

- Nämnden snarast fastställer en handlingsplan för det fortsatta arbetet med nämndens ekonomi.
- Tar initiativ till att utveckla nämndens prognossäkerhet så att nämnden kan vidta aktiva åtgärder vid signaler om bristande måluppfyllelse.

Mars 2020

Jenny Engelmark

Uppdrags- och projektledare

# Inledning

## Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i kommunen ska varje år i sin revisionsberättelse uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för nämnder och styrelser samt enskilda förtroendevalda i dessa. En viktig del i den årliga granskningen är att bedöma om styrelsens och nämndernas ansvarsutövande är tillfredsställande. Med ansvarsutövande avses nämndernas aktiva åtgärder för att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. Ett effektivt ansvarsutövande förutsätter att det finns rutiner som stödjer nämnden i dess arbete.

Socialnämnden gick under 2018 med ett underskott på ca 25 mnkr. Genom granskningar samt dialog med såväl nämndsledamöter som tjänstemän under 2018 framkom brister avseende intern kontroll samt styrning och uppföljning av nämndens ekonomi.

Revisorerna har i sin riskanalys för 2019 noterat att det fortsatt finns en risk avseende socialnämndens ledning, styrning och uppföljning. Därför har revisorerna valt att under 2019 genomföra en fördjupad grundläggande granskning avseende socialnämnden.

## Revisionsfråga, revisionskriterier och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

*Har socialnämnden säkerställt ett tillräckligt ansvarsutövande avseende ekonomin under 2019?*

Revisionskriterier i granskningen utgörs av följande:

- Kommunallagen
- Fullmäktiges fastställda styrdokument som Budget 2019

För att besvara granskningens revisionsfråga har följande kontrollmål formulerats:

- Arbetar nämnden tillfredsställande med såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska mål och uppdrag?
- Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av såväl ekonomi som verksamhet?
- Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de brister i styrning och kontroll av ekonomi som fanns under år 2018?
- Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans för år 2019?
- Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetsätt och sina arbetsformer?

## Avgränsning och metod

Granskningen har genomförts löpande under revisionsåret 2019 genom:

- Intervjuer och avstämningar med socialnämndens arbetsutskott, förvaltningschef och ekonom.
- En webbenkät har skickats till nämndens ordinarie ledamöter och ersättare i september 2019.
- Granskning av relevanta dokument.
- Genomgång av nämndens protokoll under 2019
- Utöver detta revisorerna i vanlig ordning träffat socialnämnden i november 2019 för det årliga mötet i den grundläggande granskningen av nämndens ansvarsutövande.

# Iakttagelser och bedömningar

Av kommunallagen 6 kap 6 § framgår att nämnderna ska var och en inom område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Detta kan bl.a vara att bedriva sin verksamhet inom tilldelad budgetram.

## Nämndens arbete med ekonomiska- och verksamhetsmål/uppdrag

### *Iakttagelser*

Kommunfullmäktige beslutade 2018-11-06 att fastställa Kommunplan 2019-2021.

Denna övergripande plan för kommunens verksamheter innehåller visioner, övergripande och strategiska målsättningar. Den beskriver vidare kommunens målstyrningsmodell. Nämnderna ska upprätta verksamhetsplaner med taktiska styrkort baserat på kommunplanen. Därefter ska verksamheterna upprätta handlingsplaner som beskriver hur nämndens målsättningar ska uppnås.

Granskningen visar att socialnämnden 2018-10-04 § 137 har fastställt verksamhetsplan för perioden 2019-2021. Planen innehåller de strategiska målen som finns i kommunplanen samt nämndens fokusområden för respektive strategisk målsättning.

Granskningen visar att socialnämnden har fastställt mål (resultat) och måtetal för dessa fyra strategiska målsättningar. En av dessa strategiska målsättningar lyder som följande:

- *Våra kommunala verksamheter är effektiva och attraktiva.*

I verksamhetsplan 2019-2021 har nämnden beslutat om 6 olika mått, resultat och fokusområden. Vi kallar dessa för målområden i denna granskning. Fokus för dessa målområden rör till stor del områdena äldreomsorg och särskilt boende vilka ska mätas/utvärderas utifrån SKR:s Kommunens Kvalitets i Korhet, KKIK, olika mått, nöjdhetsindex och verksamheternas kvalitetsredovisningar. Till respektive målområde har nämnden formulerat effektmått. Exempel på sådana effektmått är kostnad för hemtjänst/brukare samt brukarbedömning för särskilt boende äldreomsorg. Vi noterar även att det av verksamhetsplanen framgår referenskostnader, nettokostnader samt avvikelser mot referenskostnad (nettokostnadsavvikelse) för främst äldreomsorgens verksamheter.

Av intervju med socialnämndens ordförande och vice ordförande framgår att nämnden inför 2020 till viss del formulerat nya målsättningar för nämndens verksamhet och ekonomi, i enlighet med att kommunens styrmodell har ändrats och att nämnderna inte längre ska upprätta målkort.

En enkätundersökning har genomförts inom ramen för granskningen. Ledamöter och ersättare i socialnämnden har fått frågor kring nämndens arbete med mål och uppdrag som rör nämndens ekonomi och verksamhet. Svarsfrekvensen uppgick till 44 % dvs 8 av 18 ledamöter/ersättare.

Undersökningen visar att nämndens ledamöter och ersättare till övervägande del instämmer i påståendet att nämnden har mätbara mål för verksamhet och ekonomi. Undersökningen visar vidare att ledamöterna även instämmer i påståendet att nämnden

har fastställt mätbara mål för kvalitet, dock i något lägre utsträckning än för påståendet om mätbara mål för ekonomi och verksamhet.

Motsvarande enkätundersökning har genomförts bland verksamhetschefer (4st) och enhetschefer (19 st). Samtliga tillfrågade verksamhetschefer har svarat på enkäten. Svarsfrekvens bland enhetscheferna uppgick till 67 %.

Verksamhetscheferna anser överlag att nämndens organisation, styrning (policy, planer och riktlinjer) samt mål för verksamhet är tydliga. Avseende mätbara mål för ekonomi anser två verksamhetschefer att det har fastställts sådana, medan en av verksamhetscheferna inte anser att nämnden har fastställt mätbara ekonomiska målsättningar. Verksamhetscheferna upplever att de inte får tillräckligt stöd kring ekonomin, de instämmer till viss del till att förutsättningarna för att bedriva verksamheten inom tilldelad budget finns. 3 av 4 instämmer till viss del eller inte alls till påståendet att förutsättningar finns för att nå avsedd kvalitet inom respektive verksamhet.

Bland enhetschefer inom socialnämndens verksamheter (19 st) framgår att en klar majoritet (12 av 19) upplever att nämnden har fastställt mätbara mål för verksamheten och 15 av 19 anser att nämnden har fastställt mätbara mål för ekonomin. En övervägande del upplever inte att det finns tillräckliga förutsättningar för att bedriva verksamheten inom tilldelad budget eller nå avsedd kvalitet inom enheten.

### Bedömning

**Kontrollmål:** *Arbetar nämnden tillfredsställande med såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska mål och uppdrag?*

Kontrollmålet bedöms vara uppfyllt. Bedömningen baseras på att granskningen kan styrka att nämnden formulerat mål och mått för verksamhet och ekonomi. Iakttagelserna bekräftas av enkätundersökning bland chefer inom socialnämndens verksamheter. Detta samtidigt som vi noterar att flertalet enhetschefer inte upplever att de har tillräckliga förutsättningar att nå vare sig kvalitativa eller ekonomiska mål.

## Uppföljning, återslag och analys av ekonomi och verksamhet

### Iakttagelser

Granskning av socialnämndens protokoll visar att nämnden har fått regelbunden uppföljning av verksamhet och ekonomi under 2019. Detta har bl.a. kommit till uttryck genom förvaltningschefens rapport, budgetuppföljning, information från verksamheter samt uppföljning av tidigare fattade beslut. Sammanställning av budgetuppföljning/utfall 2019 visar följande utveckling:

(Mnkr)	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Utfall	-1,3	-3,3	-5,6	-5,9	-8,8	-9,8	-11,1	-8,7	-9,6	-8,1	-6,5	-8,7
Prognos		-10,3	-20,0	-10,0	-20,0	-20,0	-15,0	-15,0	-15,0	-10,9	-5,8	

Av enkätundersökning kan vi konstatera att ledamöter och ersättare (8 st) i socialnämnden till övervägande del anser att nämnden får regelbunden rapportering av

nämndens måluppfyllelse, såväl avseende verksamhetsmål som ekonomiska mål. Enkätundersökningen visar även att tillfrågade till övervägande del upplever att nämnden har en tillfredsställande ekonomisk måluppfyllelse och att nämnden diskuterar och analyserar uppföljningen av målen i tillräcklig omfattning.

Motsvarande enkätundersökning bland enhetschefer visar att en övervägande del regelbundet analyserar enhetens ekonomi och verksamhet och att enheterna har bidragit med kostnadseffektiviseringar för att bidra till att minska nämndens underskott 2019. Det som dock framgår av enkäten är att enhetscheferna inte anser att de får tillräckligt stöd kring ekonomin i sina roller som enhetschefer.

### *Bedömning*

**Kontrollmål:** *Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av såväl ekonomi som verksamhet?*

Kontrollmålet bedöms vara delvis uppfyllt. Bedömning baseras på att nämnden har en tillfredsställande struktur för uppföljning och återrapportering. Däremot behöver nämnden utveckla prognossäkerheten som underlag för analys, förslag och åtgärder.

## **Åtgärder för brister i styrning och kontroll av ekonomi av år 2018**

### *lakttagelser*

Enkätundersökningen bland socialnämndens ledamöter och ersättare visar att tillfrågade instämmer helt eller till övervägande del i att nämnden fattar aktiva beslut utifrån den rapportering som nämnden får samt att nämnden beslutat om konkreta åtgärder för att nå en ekonomi i balans.

Som nämnts i inledningen av granskningen redovisade socialnämnden - 25 mnkr för år 2018. Åtgärder för att effektivisera verksamheten har löpande vidtagits under året. Av intervju med socialnämndens ordförande och vice ordförande framgår att det tidigt stod klart att åtgärderna inte var tillräckliga, då åtgärder motsvarande 30 mnkr bedömdes nödvändiga för att nå ekonomi i balans.

Granskningen visar att nämnden bl.a. vidtagit följande åtgärder:

- Plan för hemvård - innebär 16 färre tjänster (SN 2019-01-08)
- Avancerad resursplanering 6.0 TimeCare - förslag från socialchef för budget i balans (SN 2019-04-08)
- Sommarförmånen har tagits bort då förmånen i sig belastade nämndens ekonomi höga kostnader men också då den medförde höga övertidskostnader
- Beslut om framtidens äldreomsorg vilket innebär övergång från särskilt boende till hemtjänst.
- Genomlysning av boendestruktur (SÄBO-hemtjänst)
- Personalplanering
- Avveckling av servicelägenheter vid SÄBO Enen.

Av intervju med socialnämndens ordförande framgår att både majoritetens och oppositionens önskemål har beaktats i samband med planeringen av Framtidens äldreomsorg. Vidare framgår av intervjun att samarbetet i nämnden kring nämndens åtgärdsarbete har fungerat bra, bl.a. har ett fåtal reservationer till beslut förekommit.

Av intervju med socialchef framgår vidare följande:



- Nämnden har varit tydlig i sina uppdrag till förvaltningen och har i de fall datum för återrapportering inte beslutats kunnat föra dialog när uppdrag ska återrapporteras.
- Politiken stöttar enhetscheferna för att markera att nämndens beslut ska genomföras inom verksamheterna.
- Genom olika nätverk har förvaltningen börjat jämföra sina verksamheter med andra kommuner.

### *Bedömning*

**Kontrollmål:** *Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de brister i styrning och kontroll av ekonomi som fanns under år 2018?*

Kontrollmålet bedöms delvis vara uppfyllt. Bedömningen baseras på att nämnden har beslutat om åtgärder för att förbättra nämndens ekonomi samt vidtagit åtgärder kring nämndens arbete i syfte att stötta upp förvaltningen/verksamheterna i att beslutade åtgärder verkställs. Samtidigt noterar vi, som nämnts ovan, att enhetscheferna inte upplever att de har tillgång till tillräckligt ekonomistöd.

## **Ekonomi i balans för år 2019**

### *lakttagelser*

Granskningen har inte kunnat styrka att nämnden har fastställt någon handlingsplan specifikt för nämndens arbete med att nå en ekonomi i balans.

För perioden januari- mars redovisas ett underskott på 5,6 mnkr. (SN 2019-05-06). Delårsrapport avseende perioden januari-augusti redovisar ett prognostiserat underskott på -15 mnkr. Granskningen visar att nämnden därefter har sökt och fått tilläggsanslag motsvarande 5 mnkr. Som redovisas ovan är utfallet för helåret 2019 - 8,7 mnkr, vilket är en försämring med 2,9 mnkr i jämförelse med prognosen per november. Som nämnts i föregående avsnitt blev nämndens resultat år 2019 -8,7 mnkr.

Av intervju med socialnämndens ordförande framgår att åtgärder för effektivisering av verksamheten 2019 ( se avsnittet ovan) inte varit tillräckliga. Underskottet 2019-01-01 uppgick till ca 25 mnkr. Beslut om åtgärder hade fattats inför 2019 motsvarande ca 5,7 mnkr.

Som nämnts i tidigare avsnitt prognostiserade nämnden, per augusti 2019, ett underskott på -15 mnkr. Av intervju med socialnämndens ordförande (2019-10-21) framgår att prognos för helåret vid det tillfället preliminärt låg på -12,5 mnkr. Den fastställda prognosen för oktober landade på -10,9 mnkr. Förklaringen till förbättringen går bl a att härleda till arbetet med resurs- och personalplanering.

Granskningen visar att socialnämnden under året har fört en dialog med kommunstyrelsen om nämndens ekonomi. Av intervju med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande framgår att kommunstyrelsen följt socialnämndens arbete under 2019 genom återrapporteringar till kommunstyrelsen. Det framgår vidare av intervju med företrädare för Ks att det finns en enighet mellan styrelsen och nämnden att ekonomi i balans inte kan nås under 2019. Däremot förväntas nämnden nå ett nollresultat under 2020.

Av intervju med socialchef framgår att nämnden sannolikt kan komma närmare ett nollresultat under år 2020 om nämnden kan fortsätta arbetet som inlemts under 2019

med t.ex. resursplanering, stärka enhetscheferna samt behålla kompetensen inom verksamheterna.

En övervägande del (6 av 8) ledamöter upplever inte att nämnden har förutsättningar att nå en ekonomi i balans 2019. Avseende om nämnden har förutsättningar att nå en ekonomi i balans år 2020 instämmer två till viss del i påståendet. Tre ledamöter instämmer till övervägande del/instämmer helt att nämnden kan nå en ekonomi i balans 2020.

### *Bedömning*

**Kontrollmål:** *Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans för år 2019?*

Kontrollmålet bedöms inte vara uppfyllt. Bedömningen baseras på att nämnden inte har lyckats vidta tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans 2019. I sammanhanget noteras dock att nämndens aktiva åtgärder syftar till att nå en ekonomi i balans under 2020, vilket också styrelsen ställt sig bakom.

### **Nämndens arbetssätt och arbetsformer**

#### *lakttagelser*

Granskningen visar att nämndens ekonomiska uppföljning sker enligt fastställd rutin, vilket innebär månatliga redovisningar samt fördjupad tertialredovisning. Även socialnämndens arbetsutskott följer ekonomin enligt rutinen. I uppföljning av internkontrollplan per delår 2019 (SN 2019-10-29) framgår att rutinen har efterlevts. Verksamhetsmål följs upp i samband med delårsrapportering.

Av intervju med socialnämndens ordförande framgår att samarbetet i nämnden fungerat bra. Som exempel nämns planeringen inför framtidens äldreomsorg där ambitionen varit att både beakta majoritetens och oppositionens önskemål.

Företrädare för socialnämnden har både haft sammanträden och informella träffar med kommunledningen. Av intervju med företrädare för kommunstyrelsen framgår att nämndens presidium har informerat om åtgärder som upplevts vara kloka och genomtänkta. Det framgår vidare att intervjuade företrädare för kommunstyrelsen upplever att nämnden tagit sig an nämndens uppdrag på ett seriöst sätt. Detta genom bl.a. en mer kostnadseffektiv verksamhet, tydligare styrning och information om nämndens beslut ute i verksamheterna.

Av intervjuer med ekonomichef och den ekonom som särskilt arbetar med socialnämndens ekonomi framgår att nämndens verksamheter har arbetat med löpande rationaliseringar för att hålla ihop verksamheten. Det uppges dock krävas stora omstruktureringar för hemtjänst och boendeformer, vilket är ett arbete som har inletts. Vidare framgår att det skett en positiv utveckling när det gäller nämndens analys av taxor och avgifter. Av intervju framgår att nämnden mer tydligt har tagit sitt ansvar när det gäller revidering av taxor och avgifter, vilket tidigare i stor utsträckning hanterades på tjänstenivå.


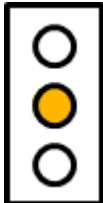
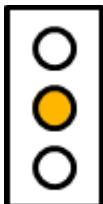
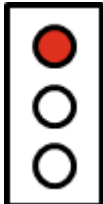
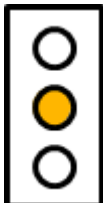
## *Bedömning*

**Kontrollmål:** *Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetssätt och sina arbetsformer?*

Kontrollmålet bedöms delvis vara uppfyllt. Bedömningen baseras på att nämnden arbetar med tydligare styrning, samt i dialog med både kommunstyrelsen och nämndens verksamheter för att få effekt av nämndens arbete för en ekonomi i balans. Granskningen visar även att det inletts ett arbete med omstruktureringar av verksamheten. Samtidigt saknas vilket vi noterat ovan, kopplat till nämnden ekonomiska utmaningar, en fastlagd handlingsplan för arbetet för en ekonomi i balans.

# Bedömningar utifrån kontrollmål

Nedan sammanfattas våra bedömningar av kontrollmålen. För motiveringar se respektive avsnitt ovan.

Kontrollmål	
<i>Arbetar nämnden tillfredsställande med såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska mål och uppdrag?</i>	
<i>Arbetar nämnden tillfredsställande med uppföljning, återrapportering och analys av såväl ekonomi som verksamhet?</i>	
<i>Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de brister i styrning och kontroll av ekonomi som fanns under år 2018?</i>	
<i>Har nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder för att nå en ekonomi i balans för år 2019?</i>	
<i>Arbetar nämnden på ett tillfredsställande sätt med sitt arbetssätt och sina arbetsformer?</i>	

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-03-25. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.