

Granskning av ledning, styrning och uppföljning inom kommunstyrelsens vård och omsorgsverksamheten och sociala myndighetsnämnden

Nordanstigs kommun

Februari 2021

Malou Olsson

Malin Ringedal

Hanna Franck Larsson



Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nordanstig kommun översiktligt granskat ekonomistyrning inom vård- och omsorgsverksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och den sociala myndighetsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning av verksamheten.

Utifrån granskningens syfte och resultat är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning inom kommunens vård och omsorgsverksamhet. I Nordanstigs kommun finns det inte en beslutad resursfördelningsmodell och det är ottydligt vilka fördelningsprinciper som ska tillämpas i budgetprocessen. Således finns risk att förståelsen för budgetramar och transparens i budgetprocessen inte är tillräckligt tydliga och att budgeten inte fungerar som ett styrmedel gentemot verksamheten i den utsträckning som hade varit möjlig. Regelbunden uppföljning av vård- och omsorgens ekonomiska utfall i förhållande till budget och prognos genomförs av kommunstyrelsens och den sociala myndighetsnämnden. Samtidigt är den ekonomiska uppföljningen inte tillräckligt tydlig för att bilda en uppfattning om vad som orsakar avvikelser mot budget. Det finns inte beslutade strategiska åtgärdsplaner för att åstadkomma en ekonomi i balans 2020. Enskilda åtgärdsbeslut kan spåras av kommunstyrelsens protokoll, men i flera fall saknas tidsplan och förväntade ekonomiska effekter av beslutade åtgärder.

Av Kommunallagens 12 kap 9 § framgår ansvaret att lämna revisionen upplysningar varför vi bedömer att svarsfrekvensen inom kommunstyrelsen som uppgick till 41 procent på vår enkät trots påminnelser är otillfredsställande.

Under granskningar har vi identifierat utvecklingsområden och våra rekommendationer framgår nedan:

- Kommunstyrelsen bör tillse dokumenterade styrprinciper för tillämpning av resursfördelningsmodell i budgetarbetet.
- Kommunstyrelsen bör tillse ett dokumenterat stöd för hur verksamheternas budgetavvikelse ska analyseras och framställas i underlag. Detta i syfte att möjliggöra en enhetlig återrapportering när verksamheten uppvisar avvikelser mot budget och tydliggöra vilka analyser som krävs för att styrelse och nämnd ska kunna besluta om politiska prioriteringar och åtgärder för att styra verksamheten mot en budget i balans.
- Kommunstyrelsen bör tillse styrande riktlinjer för hur förslag till åtgärdsplaner ska utformas och följas upp vid befarade eller konstaterade ekonomiska budgetavvikelser.
- Kommunstyrelsen och nämnden bör tillse att strategiska åtgärder med analyser av förväntade ekonomiska effekter inom beräknade tidsintervall vidtas, följs upp och återrapporteras regelbundet.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	5
2.	Iakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper inom kommunstyrelsen?	6
2.2.	Säkerställer kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge avseende vård- och omsorgsverksamheten?	11
2.3.	Vidtar kommunstyrelsen och berörd nämnd åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans inom vård- och omsorgsverksamheten?	15
3.	Revisionell bedömning	19
3.1.	Svar på revisionsfrågorna	19
3.2.	Slutsats och rekommendationer	20
	Bilaga 1 – Dokumentförteckning	22
	Bilaga 2 – Redovisade budgetunderskott	23

1. Inledning

1.1. Bakgrund

I årsredovisningen för 2018 och 2019 noteras att en bidragande orsak till kommunens resultat är de ökade behovet inom social omsorg. I årsredovisningen för 2019 redovisade social omsorg ett underskott om 6 mnkr. Vård och omsorg redovisade 2019 ett negativt resultat om ca 23 mnkr. Vård och omsorg ligger i Nordanstigs kommun under kommunstyrelsen ansvarsområde.

Inom Nordanstigs kommun är sociala myndighetsnämnden en ny nämnd från 1 januari 2020. Sociala myndighetsnämnden ansvarar enligt kommunallagen kap 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt.

Kommunstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är kommunstyrelsen som ska tydliggöra när de olika nämnderna ska inlämna underlag med mera till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndens verksamhet. En fungerande ledning, styrning och uppföljning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ledning, styrning och uppföljning inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Vid återkommande underskott är det väsentligt att styrelsen eller nämnden säkerställer att de har information och kunskap om verksamhetens underskott och orsakerna till det för att kunna fatta väl underbyggda och nödvändiga beslut. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att komplettera den grundläggande granskningen av den aktuella nämnden och kommunstyrelsen med en fördjupad granskning.

Kommunens revisorer har med hänsyn till det ekonomiska resultatet bedömt det som angeläget att göra en granskning av kommunstyrelsens och den sociala myndighetsnämndens ledning, styrning och uppföljning av vård och omsorgsverksamheten.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att översiktligt granska om kommunstyrelsen inom vård- och omsorgsverksamheten och sociala myndighetsnämndens verksamhet säkerställer en ändamålsenlig ekonomistyrning inom vård- och omsorgsverksamheten.

Revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper inom kommunstyrelsen?
- Säkerställer kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge avseende vård- och omsorgsverksamheten?

- Vidtar kommunstyrelsen och berörd nämnd åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans inom vård- och omsorgsverksamheten?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

1.4. Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsens ansvar för vård och omsorgsverksamhet samt sociala myndighetsnämnden med inriktning vård och omsorgsverksamheten och avser i huvudsak verksamhetsår 2020. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Revisorerna önskar att granskningen innefattar om redovisningar och förklaringar till avvikelser genomförs av berörd styrelse/nämnd mellan budget och utfall samt om det bedöms om avvikelser beror på förändrade förutsättningar eller ineffektivitet.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom: Dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, dokumenterade analyser vid budgetavvikelse, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera. Förteckning över granskad dokumentation framgår av bilaga 1 till rapporten.

Telefonintervjuer och avstämningar har skett med kommunstyrelsens ordförande, vård och omsorgsutskottets ordförande, sociala myndighetsnämndens ordförande och berörda verksamhetschefer. Respondenter har beretts tillfälle att faktaavstämna rapporten.

En enkätundersökning till styrelsens och nämndens ledamöter och ansvariga tjänstepersoner inom verksamhetens ansvarsområde har genomförts. Svarsfrekvensen inom kommunstyrelsen uppgick till 41 procent, inom sociala myndighetsnämnden 60 procent, vård- och omsorgsverksamhet 80 procent och social omsorg 100 procent.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper inom kommunstyrelsen?

2.1.1. Iakttagelser

Styrmodellen i Nordanstigs kommun

I Nordanstigs kommun finns det inte någon politisk fastställd riktlinje för ekonomistyrning eller beskrivning av styrmodell i övrigt. Enligt reglemente ska kommunstyrelsen årligen medverka vid upprättande av förslag till budget för nästkommande kalenderår som ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret och en plan för ekonomin för de nästkommande tre åren. Kommunens attestreglemente redogör för att varje nämnd årligen ska fördela sin tilldelade budgetram genom att fastställa en nämndsbudget inom ramen för av kommunfullmäktige beslutad anslagsbindning.

Av fullmäktige antagen budget för verksamhetsår 2020 framgår av avsnitt sex att kommunfullmäktige har beslutat att samtliga politiska mål utgår från målen i Agenda 2030 och att förvaltningen följs upp bland annat på volym- och resultatmål, vilka samtliga kan kopplas till målen i Agenda 2030. Budgetdokumentets avsnitt 10.1.1 *Ansvarsfördelning budget 2020-2023* beskriver att fullmäktige fastställer kommunstyrelsens uppdrag/mål samt resurstilldelning och att kommunstyrelsen fördelar uppdrag/mål samt resurser på verksamhet. Vi har inte kunnat iakta att mål fastställt för kommunens vård- och omsorgsverksamhet.

Fördelningsprinciper

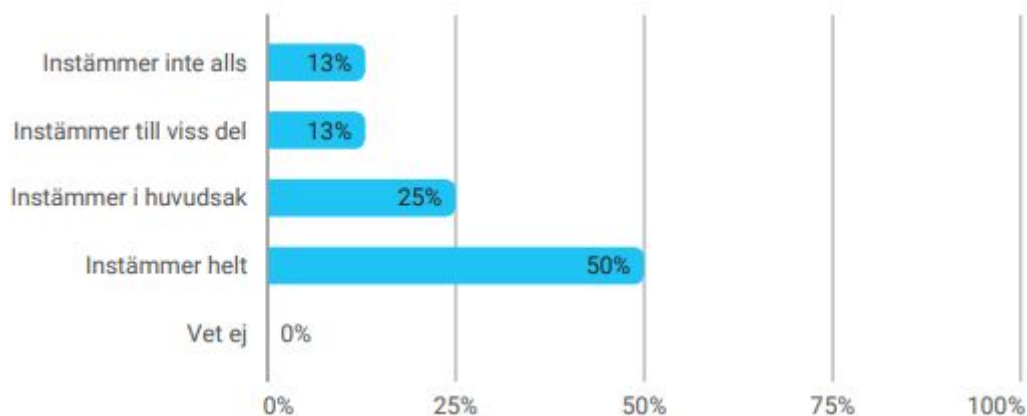
Ekonomihandboken, senast uppdaterad 2015, är ett arbetsdokument med syfte att övergripande beskriva regelsystem, principer och ekonomimodell. Ekonomihandboken innehåller ett avsnitt rörande budget. Avsnittet beskriver exempelvis att budgeten är ett styrdokument genom de mål och resurser som fullmäktige fastställer. Det framgår vidare att budgeten ska blicka framåt och vara en ekonomisk avbild av den tilltänkta utveckling vad det gäller verksamhetens volym, intäkter och kostnader. Emellertid finns det inte någon anvisning för budgetprocessen eller vilken resursfördelningsmodell som ska tillämpas. Vid korrespondens med verksamhetsföreträdare uppges att det inte finns någon uttalad resursfördelningsmodell i kommunen. Enligt uppgifter gör tjänstepersoner ett budgetförslag med flerårsplan som grund. Eventuella önskemål utöver ram ska dokumenteras. När majoriteten lämnar förslag till budget är det flerårsplanen och ändrade förutsättningar, främst för prognoser gällande skatteintäkter men även justerade löneökningar, pensioner och avskrivningar som ligger till grund. Från intervjuer skildras en bild av att budgetram i stor utsträckning baseras på föregående års budget. Kommunens vård- och omsorgsverksamhet har de senaste fyra åren redovisat negativ budgetavvikelse¹.

¹ Se sammanställning i bilaga 2

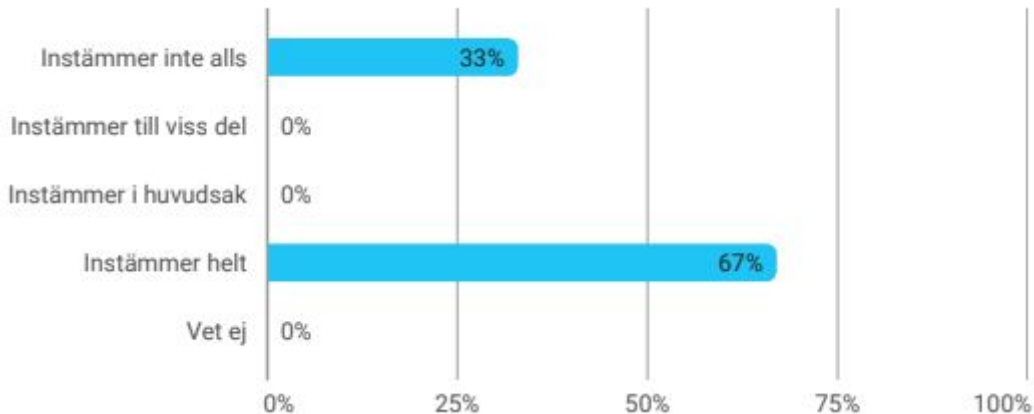
I enkätundersökningen till vård- och omsorgsverksamhetens chefer och kommunstyrelsens ledamöter framgår att respondenterna i olika omfattning upplever vad resursfördelningen baseras på:

Ange ditt svar på följande påståenden: - Det är tydligt för mig vad resursfördelningen till min verksamhet baseras på

Vård och omsorg:

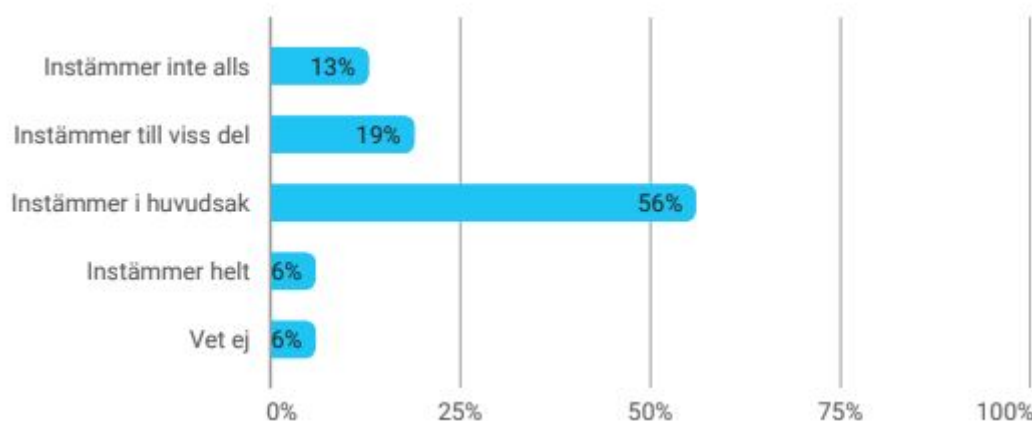


Social omsorg



Kommunstyrelsen

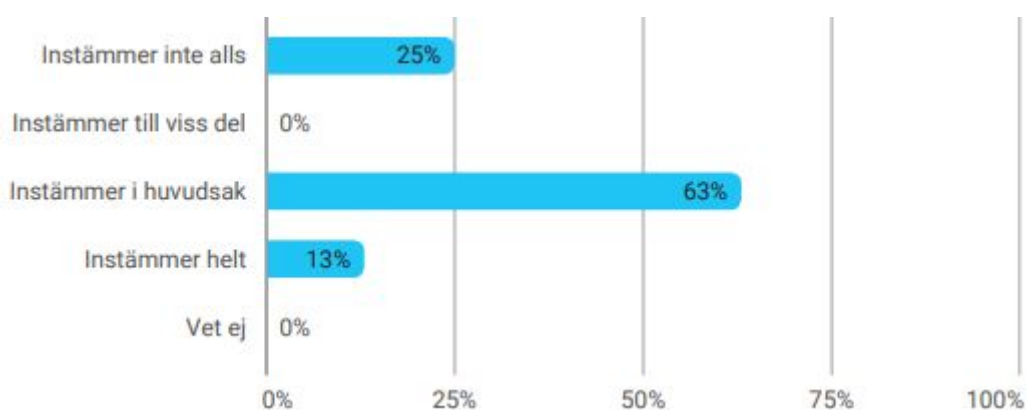
Ange ditt svar på följande påståenden: - Det är tydligt vad resursfördelningen till styrelsens olika verksamheter baseras på



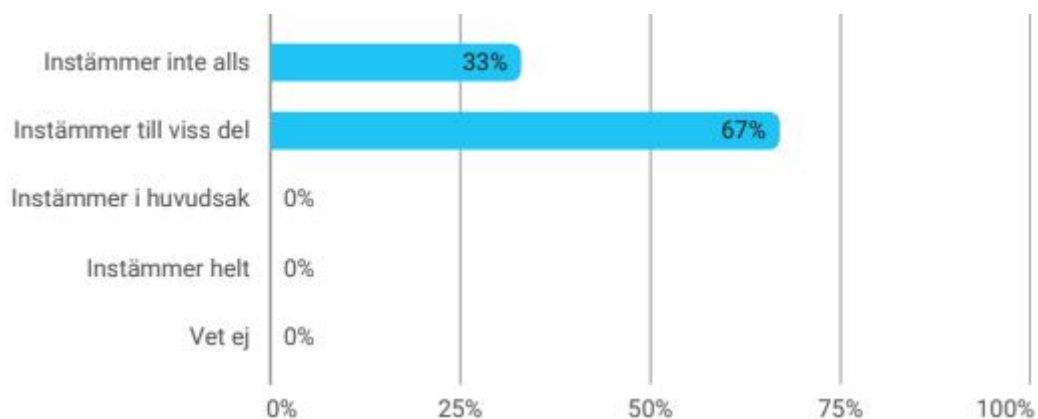
Enligt intervjuer upplevs budgetunderskott till viss del accepterat i verksamheten eftersom det inte har funnits krav på att återställa underskott. Vidare lyfter intervjuade att den politiska viljeinriktningen för kommunens vård- och omsorg till del upplevs otydlig i det avseende att det inte finns tydliga politiska kvalitetsmål att styra verksamheten mot. Denna bild bekräftas till del av enkätrespondenter till kommunens vård- och omsorgschefer:

Ange ditt svar på följande påståenden: - Förutom budget finns det också tydliga mål fastställda för min verksamhet .

Vård och omsorg:



Social omsorg:



Kommunstyrelsens budgetförslag för vård och omsorg och social omsorg 2020

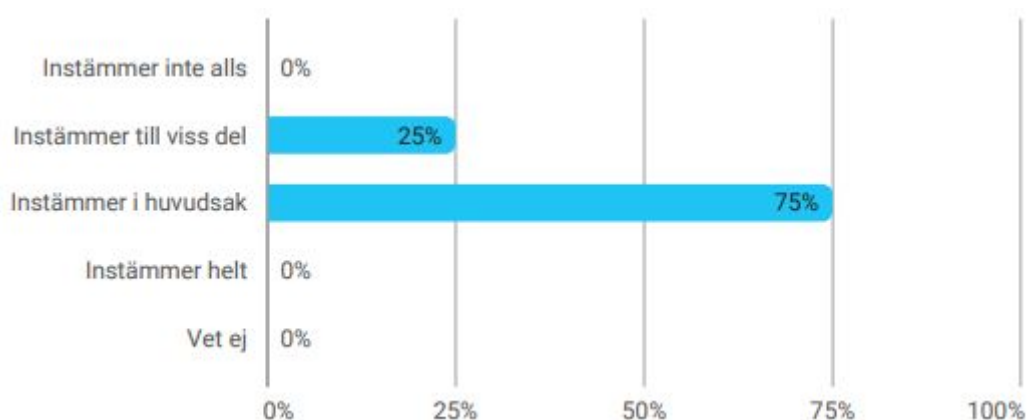
Den 4 juni 2019 lämnar kommunstyrelsen förslag till fullmäktige om mål- och budget 2020 med flerårsplan. I beslutet fastställer kommunstyrelsen beräkningsgrunden för skatteintäkter och generella statsbidrag grundat på invånarantal.

I budgetförslaget tilldelas verksamhet Vård- och omsorg en nettoram på 164 303 tkr vilket är 466 tkr lägre jämfört med tilldelad budgetram 2019. Verksamhet Social omsorg föreslås en nettobudgetram på 44 595 tkr, vilket är 1 184 tkr lägre än tilldelad budgetram 2019. Utifrån kommunstyrelsens budgetförslag 2020 är det svårt att utläsa vilka beräkningar och antaganden som ligger till grund för den lägre nettobudgeten 2020 jämfört med 2019. Vi har inte kunnat iaktta av förslaget vilka besparingar/effektiviseringar som verksamheterna ska genomföra 2020 för att bedriva verksamhet inom föreslagen ram. Av intervjuer framgår att avsaknaden av tydliga åtgärdsplaner och tydliga kvalitetsmål medför att budgeten inte upplevs vara i balans när den antas av fullmäktige. I en av kommunstyrelsens godkända månadsrapporter 2020² går också att utläsa att "Social Omsorgs avvikelser i stort är områdena placeringar (barn- och vuxna) och att utifrån analys av tidigare års kostnader av placeringar så är den budgeten som ligger inte realistisk utifrån det behov som kommunen uppvisar. Samma gäller för försörjningsstöd". I kommunstyrelsens budgetförslag för 2021 noteras därtill att verksamhetsområde Vård- och omsorgs såväl som Social omsorg³ har tilldelats en högre nettobudgetram 2021 jämfört med 2020.

I enkäten till vård- och omsorgens chefer framgår att respondenterna varierar i uppfattning kring sin delaktighet i budgetprocessen och hur väl tidsplanen för budgetarbetet möjliggör utrymme för analys och förankring i verksamheten:

Ange ditt svar på följande påståenden: - Jag är delaktig i budgetprocessen och kan påverka min budget i rimlig omfattning så att budgeten blir genomarbetad och verklighetsförankrad

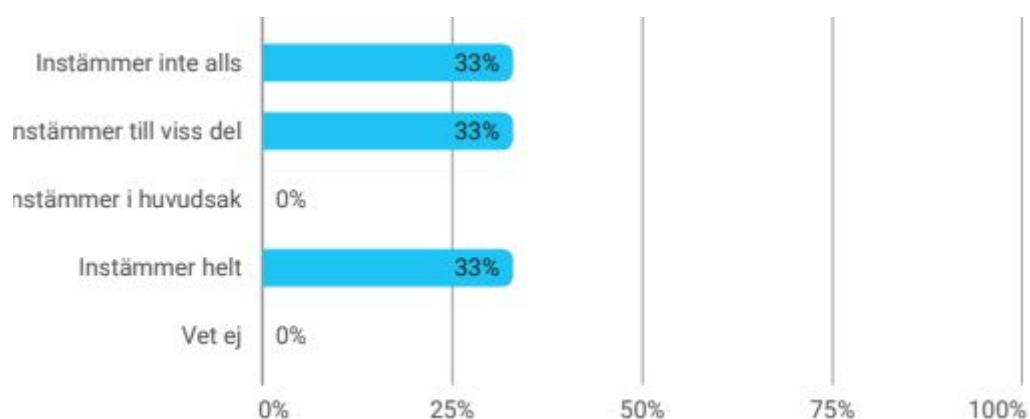
Vård och omsorg:



² Månadsrapport Oktober – kommunstyrelse nämnd oktober 2020

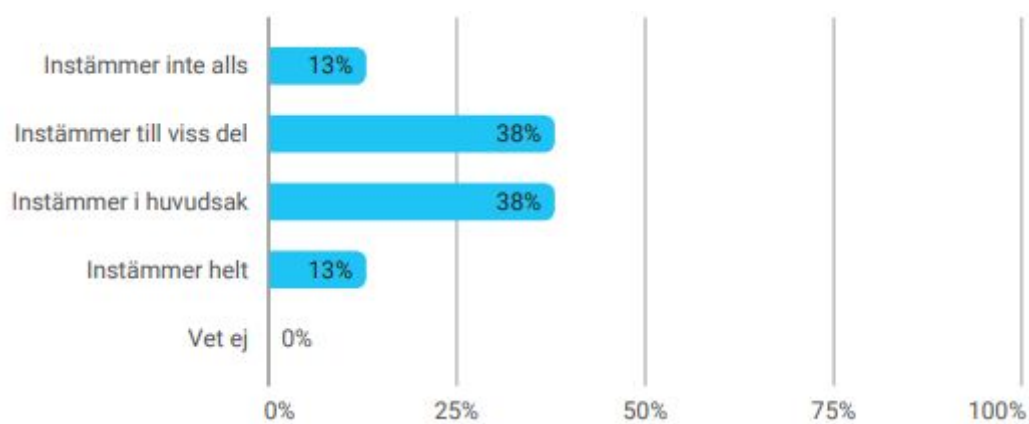
³ Nettobudgetram för Verksamhet Social omsorg och Sociala myndighetsnämnden uppgår sammanslaget till 48 969 tkr.

Social omsorg:

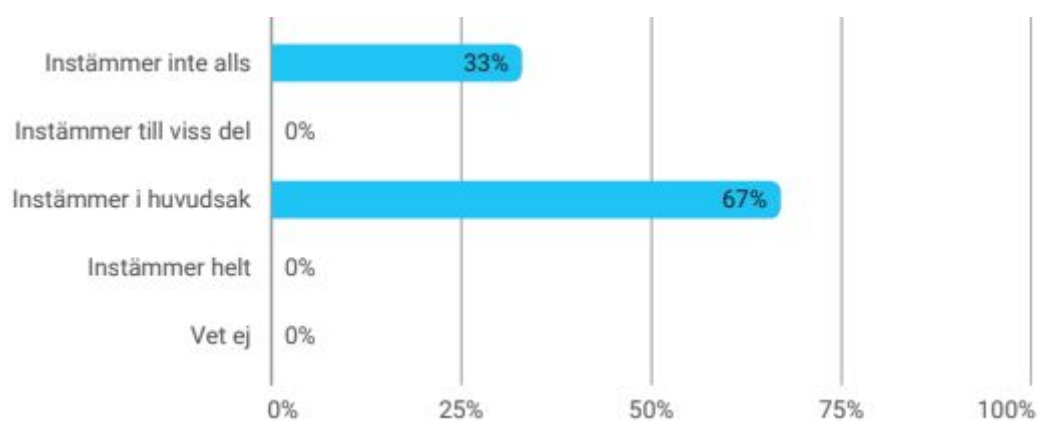


Ange ditt svar på följande påståenden: - Tidplanen för budgetarbetet är väl avvägd och ger möjlighet till analys och förankring i verksamheten

Vård och omsorg:



Social omsorg:



Övrig iakttagelse

Vi har inte kunnat iaktta att kommunstyrelsen har föreslagit fullmäktige att besluta om en budgetram för sociala myndighetsnämnden år 2020. I delårsrapport 2020, fastställd av fullmäktige, framgår emellertid att budgetram för sociala myndighetsnämnden uppgår till 14 855 tkr. I delårsrapport noteras också en reviderad budget för social omsorg till 30 416 tkr. Vi noterar att sammanslagen budgetram för den sociala myndighetsnämnden och verksamhet Social omsorg uppgår till 45 271 tkr, det vill säga 676 tkr högre än fullmäktiges ursprungliga ram för verksamhet Social omsorg.

Vidare har vi inte kunnat iaktta att social myndighetsnämnd har antagit en nämndbudget för verksamhetsår 2020, därmed frångås fullmäktiges attestreglemente

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper inom kommunstyrelsen? som **ej uppfyllt**.

Genomförd granskning visar att Nordanstigs kommun vid granskningstillfället saknar en dokumenterad resursfördelningsmodell. Det är således otydlighet vilka fördelningsprinciper som ska tillämpas i budgetprocessen. Nordanstigs vård och omsorg har de senaste fyra åren redovisat budgetunderskott. I granskningen kan vi inte iaktta att hänsyn är tagen till detta i kommunstyrelsens budgetberedning för 2020. När det inte finns krav att återställa budgetunderskott från tidigare år föreligger även risk att budgeten inte fungerar som ett styrmedel gentemot verksamheten i den utsträckning som hade varit möjlig. Vidare indikerar granskningen att otydligheter i den kvalitativa styrningen av vård- och omsorgen mål försvårar för en effektiv ekonomistyrning.

2.2. Säkerställer kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge avseende vård- och omsorgsverksamheten?

2.2.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Ekonomisk rapportering mellan förvaltning och kommunstyrelse sker i olika forum. Omsorgsutskottet är kommunstyrelsen beredningsfunktion för verksamhet som rör verksamhet Vård och omsorg och den del av verksamhet Social omsorg som inte ingår i sociala myndighetsnämndens ansvarsområde. Omsorgsutskottet sammanträder regelbundet och till sammanträden är verksamhetschefen för vård- och omsorg respektive social omsorg inbjudna för att informera om verksamhetens ekonomi. Som underlag inför föredragande sammanställs månadsrapporter per verksamhetsområde som bland annat innefattar ekonomiskt utfall.

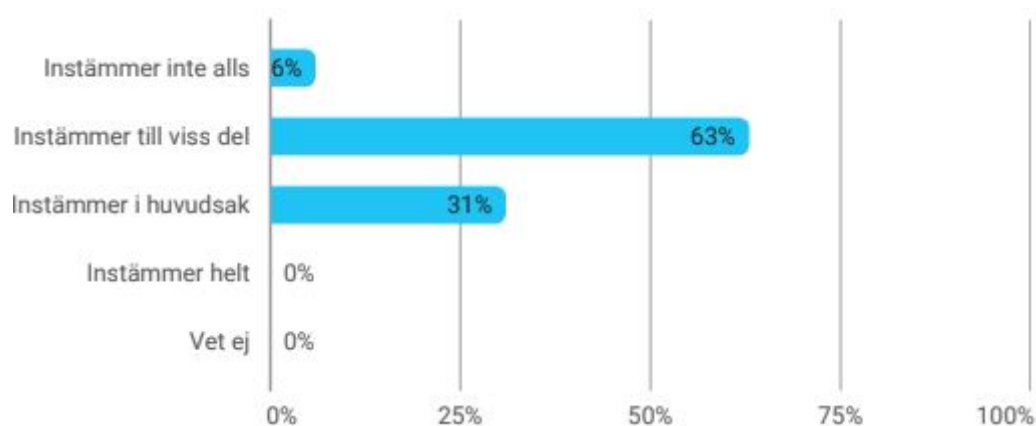
Vid kommunstyrelsen sammanträden är information från utskotten en stående punkt på dagordningen, där omsorgsutskottet kan återrapportera väsentlig information till kommunstyrelsen. Det förefaller dock en viss otydlighet kring vilken ekonomisk information som ska behandlas av kommunstyrelsen respektive omsorgsutskottet. Av kommunstyrelsen protokoll 2020-04-07 § 42 framgår att "Från [omsorgsutskottet kommer

vi framåt att tänka noga på vilka siffror och vad vi ska skicka vidare till kommunstyrelsen, för att man där ska veta hur arbetet i utskottets verksamheter mår och går. Vi får idag bra analyser från ekonomi och vi följer upp i princip allt som sker i verksamheten, det ska inte kommunstyrelsen behöva göra, därför ska vi verkligen djuploda vad som ska vidare och inte”.

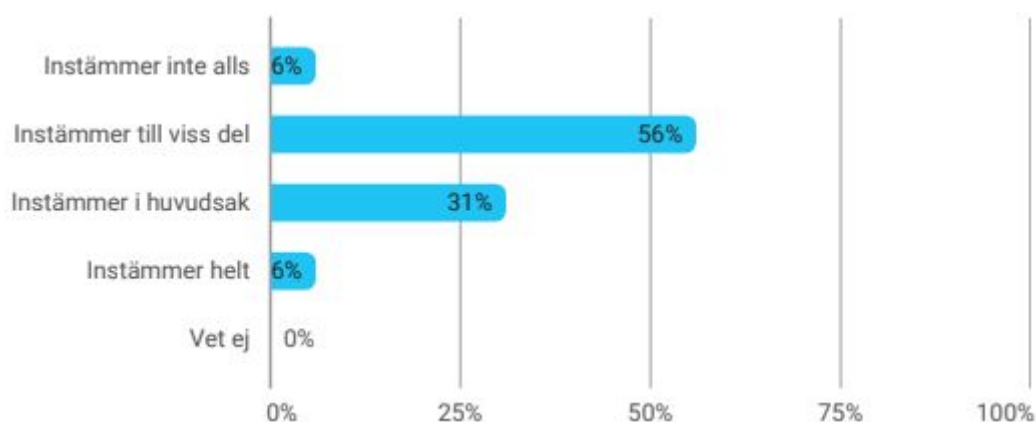
Utöver omsorgsutskottets information tar kommunstyrelsen löpande del av aggregerade månadsrapporter avseende ekonomi och verksamhet, som ekonomichef föredrar vid sammanträden.

Under 2020 har kommunstyrelsens via månadsuppföljning kontinuerligt informerats om att kommunens vård- och omsorgsverksamhet prognostiserar ett budgetunderskott till årets slut. Av enkät till kommunstyrelsen framgår att ingen av respondenterna helt instämmer att den ekonomiska rapporteringen gällande vård och omsorg innefattar analyser och redovisning av orsaker till budgetavvikelser. Vidare finns det en viss skillnad i hur respondenterna upplever att det finns en god bild av vad som orsakar svårigheter till en budget i balans inom vård och omsorgen:

Ange ditt svar på följande påståenden: - Den ekonomiska rapporteringen gällande vård och omsorg innefattar analyser och redovisning av orsaker till budgetavvikelser



Ange ditt svar på följande påståenden: - Styrelsen har en god bild av vad som orsakar svårigheterna till en budget i balans inom vård- och omsorgsverksamheten



I februari 2020 beslutar kommunstyrelsen att en sammanfattning av [ekonomiska] avvikelser ska bifogas den månatliga redovisningen. På septembersammanträdet beslutar kommunstyrelsen på nytt att verksamheterna ska redovisa avvikelser samt analys av avvikelser i den ekonomiska uppföljningen. Ett dokumenterad stöd för utformningen av avvikelserrapporteringen saknas enligt verksamhetsföreträdare och en intervjuad framhåller att det är otydligt vad analyserna ska innehålla. Vi har i genomgång av kommunstyrelsens månadsrapporter för år 2020 noterat att verksamhetens analyser till ekonomiska avvikelser är olika utformade och varierar i detaljniriktning.

Ett exempel är månadsrapport per september där följande redovisning lämnas för verksamhet Vård och omsorg: *"Prognosen för året ser ut att landa på 12 miljoner kronor över budget. 5 miljoner av dessa är direkt kopplade till Covid-19 och 1 miljon är omställning från Corab till Drakstaden. 6 miljoner är till större delen personalkostnader. En del är ökad personalåtgång pga. mycket kohortvård. Låg effektivitet inom den kommunala hemtjänsten".* I månadsrapport per september framgår för verksamhet social omsorg att *"Biståndsenheten och AME/Flyktingenheten följer i stort sett budget. SO gemensam ligger i dagsläget i prognos att generera ett plus i budget. Sociala Myndighetsnämnden genererar ett minus inom placeringar barn och vuxna samt försörjningsstöd. Nämnden har under året ett antal dyra placeringar på Statens institutions styrelse (SiS) samt LVU/LVM placeringar. Försörjningsstöd ligger stabilt och ökar inte sina kostnader trots en ökad arbetslöshet inom kommunen. Totalt är prognosen för underskottet ca 9,5 mkr".*

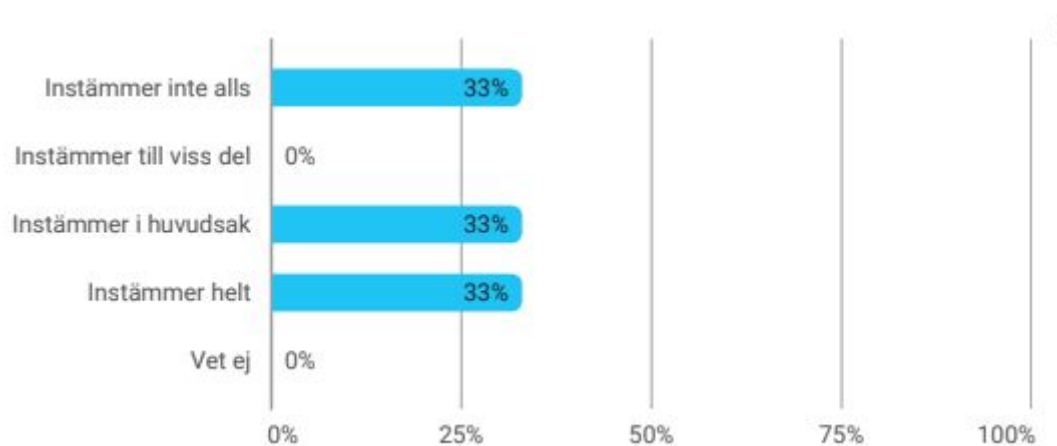
Sociala myndighetsnämnden

Av erhållna protokollsutdrag från sociala myndighetsnämnden sammanträden under 2020 noteras att ekonomisk återrapportering av ekonomiskt utfall är ett återkommande informationsärende.

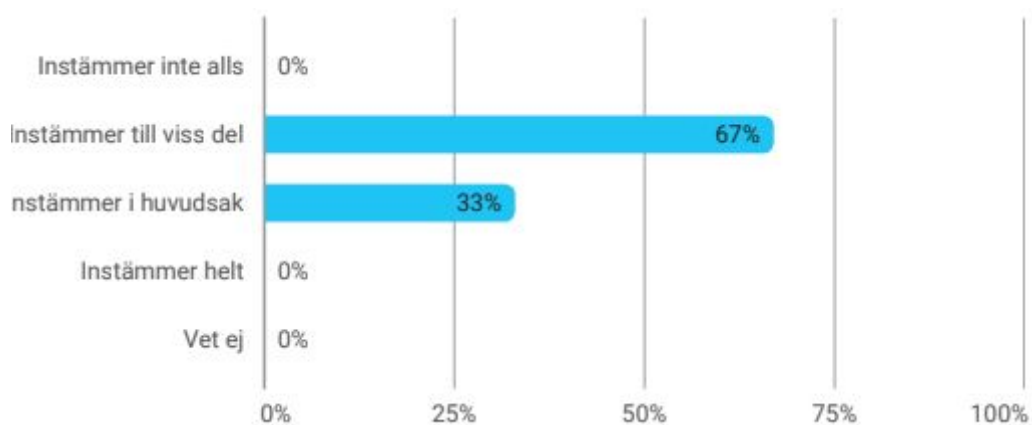
Under 2020 har nämnden löpande informerats att verksamhetens utfall avviker negativt mot budget. Till nämndens informationsärenden som behandlar ekonomisk uppföljning finns det inte några skriftliga analyser i form av månadsrapport eller motsvarande. Nämnden beslutade den 14 december 2020 att den månatliga uppföljningen för 2021 ska ske skriftligt.

Enkätrespondenter inom sociala myndighetsnämnden har olika uppfattning om hur väl de anser att den ekonomiska återrapporteringen är tillfredsställande:

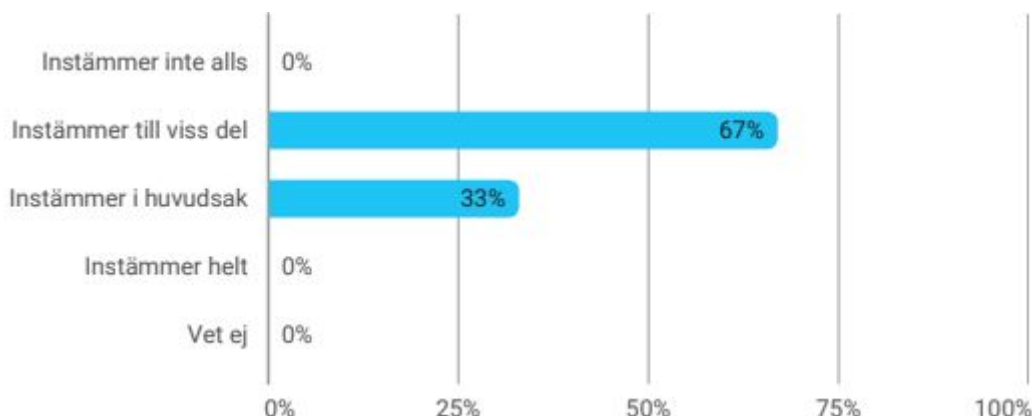
Ange ditt svar på följande påståenden: - Jag upplever att den ekonomiska rapporteringen är tillräcklig



Ange ditt svar på följande påståenden: - Den ekonomiska rapporteringen gällande verksamhetens ekonomi innefattar analyser och redovisning av orsaker till budgetavvikelser



Ange ditt svar på följande påståenden: - Nämnden har en god bild av vad som orsakar svårigheterna till en budget i balans inom verksamheten



Vi har i granskningen noterat att i månadsrapporter som upprättas för verksamhet Social Omsorg, och som återrapporteras till kommunstyrelsens omsorgsutskott, omfattar uppföljning av de delar som avser sociala myndighetsnämndens ansvarsområde. Exempelvis återges i Månadsrapport Social Omsorg per september att *"Sociala Myndighetsnämnden genererar ett minus inom placeringar barn och vuxna samt försörjningsstöd. Nämnden har under året ett antal dyra placeringar på statens institutions styrelse (SIS) samt LVU/LVM placeringar. Försörjningsstöd ligger stabilt och ökar inte sina kostnader trots en ökad arbetslöshet inom kommunen."*

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan Säkerställer kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge avseende vård- och omsorgsverksamheten? som **delvis uppfyllt**.

Genom kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll finns det en spårbarhet att kommunstyrelsen regelbundet informeras om verksamhetens ekonomiska utfall och prognos i form av månadsrapporter. På så vis säkerställer kommunstyrelsen löpande kunskap om det ekonomiska läget. Samtidigt indikerar enkätundersökning och genomgång av månadsrapporter att den ekonomiska återrapporteringen inte är tillräckligt tydlig för att bilda uppfattning om vad som orsakar avvikelser mot budget. Därmed finns också en risk att den ekonomiska uppföljningen inte är tillräcklig för att styrelsen ska kunna fatta väl avvägda beslut om åtgärder för en budget i balans.

Sociala myndighetsnämnden informeras löpande om det ekonomiska utfallet. Emellertid saknas en analys till det ekonomiska utfallet och orsaker till avvikelser mot budget. Avsaknad av ekonomiska analyser riskerar att nämnden inte kan fatta välavvägda beslut för att styra verksamheten mot ekonomisk effektivitet.

2.3. Vidtar kommunstyrelsen och berörd nämnd åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans inom vård- och omsorgsverksamheten?

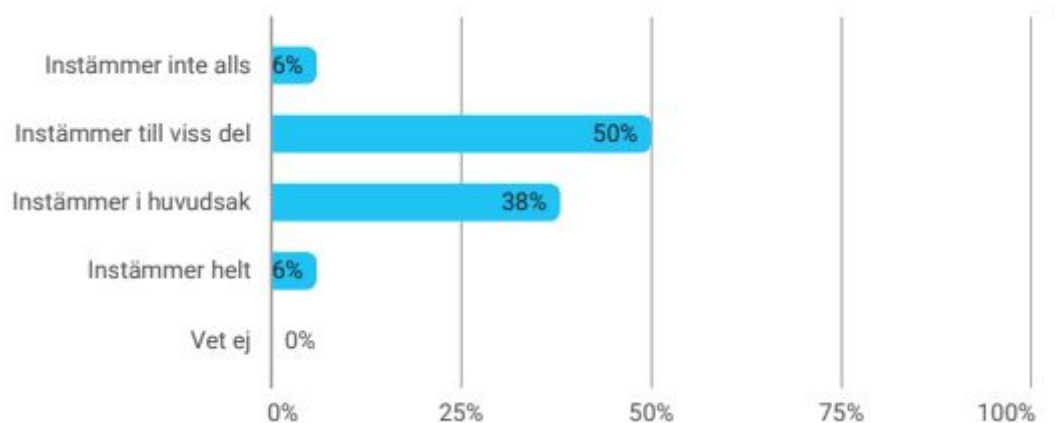
2.3.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har löpande under 2020 informerats om att kommunens vård och omsorgsverksamhet prognostiserar ett underskott till årets slut. I granskningen har vi efterfrågat åtgärdsplaner för verksamheten för att denna ska bedrivas inom tilldelad budget. Det finns enligt uppgifter inte några beslutade åtgärdsplaner.

Av enkätundersökningen till kommunstyrelsen framgår att respondenterna har varierad uppfattning om huruvida styrelsen fattar aktiva beslut för att få en budget i balans inom vård och omsorgen:

Ange ditt svar på följande påståenden: - Styrelsen fattar aktiva beslut för att få en budget i balans inom vård och omsorgen



Kommunstyrelsen har enligt protokoll beslutat om enskilda åtgärder:

2019-12-19 § 333: Beslutar att minska nattbemanning på Sörgården från 7,71 årsarbetare till 5,75 årsarbetare. Förväntade ekonomiska effekter av beslutet framgår inte.

2019-12-19 § 334: Beslutar att avveckla den administrativa delen inom kommunens bemanningseenhet. Enligt sammanfattning till ärendet ska avvecklingen leda till en besparing om 1,3 miljoner kronor.

2019-12-19 § 335: Beslutar att ändra bemanningstätheten till maximalt 0,64 på kommunens samtliga avdelningar inom äldreomsorgen beräknad på årsbasis. Förväntade ekonomiska effekter av beslutet framgår inte.

2020-06-09 § 104:

- Beslutar att uppdra till verksamheten att vidta åtgärder så kommunens hemtjänst når minst 65 procents effektivitet i Hassela och minst 75 procents effektivitet i

Harmånger av arbetet i utförd tid och därigenom nå kostnadsminskningar för Vård och omsorg. Förväntade ekonomiska effekter framgår inte.

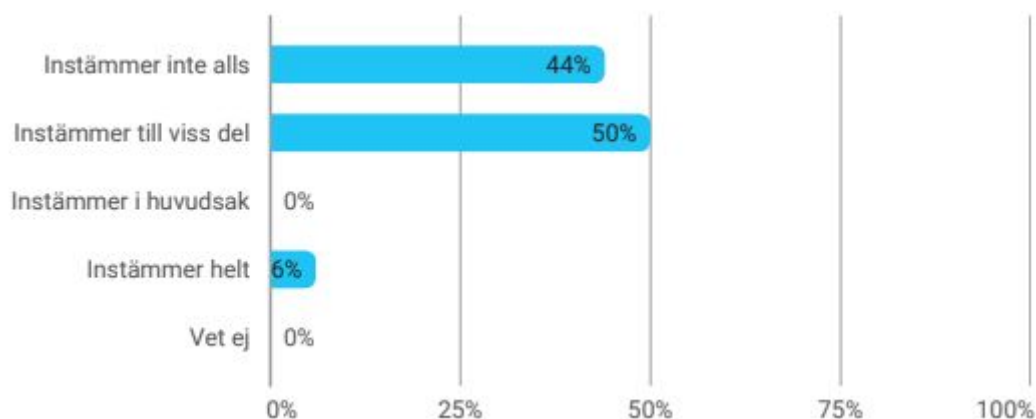
- Beslutar att verksamheten ska återrapportera vid delårsbokslut 2020 till kommunstyrelsen om de ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter som de genomförda åtgärderna i hemtjänsten genererat.
- Beslutar att verksamheten ska återrapportera vid delårsbokslut 2020 till kommunstyrelsen om de ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter som de genomförda åtgärderna hösten 2019 och våren 2020 för särskilda boenden och Vård och omsorgs övriga verksamhet genererat.
- Beslutar att åtgärderna ska generera totala kostnadsminskningar för budget 2020 om ca 3 500 tkr och för 2021 om ca 4 500 tkr.
- Beslutar att efter åtgärder för effektivisering inom Vård och omsorg godkänna ett prognostiserat underskott för 2020 om 4 500 tkr och som räknas av mot budgeterat resultat för 2020.
- Beslutar att en uppföljning av åtgärder för budget i balans ska redovisas på kommunstyrelsens sammanträde 9 september 2020.

Utifrån protokoll noteras att åtgärder för en budget i balans inte har redovisat på kommunstyrelsens sammanträde 9 september 2020. Vi noterar vidare att återrapportering kring de ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter som de genomförda åtgärderna i hemtjänsten inte har återrapporterats vid delårsbokslut 2020.

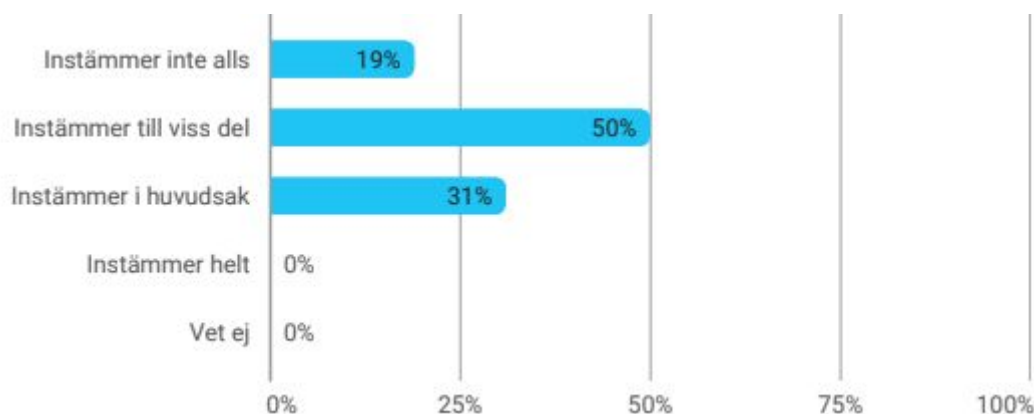
2020-11-03 § 173: Beslutar att godkänna ett underskott inom Vård och omsorg för de coronakostnader som verksamheten har sökt statligt stöd för, i dagsläget 4,8 mnkr. Detta utöver de 4,5 mnkr som godkändes i KS § 104 i juni 2020.

Enkätundersökningen till kommunstyrelsen visar vidare att respondenterna varierar i uppfattningen att beslutad åtgärder och återrapporteringen är tillräckliga för att nå en budget i balans inom vård- och omsorgen:

Ange ditt svar på följande påståenden: - De åtgärder som styrelsen beslutar är tillräckliga för att nå en budget i balans inom vård och omsorgen



Ange ditt svar på följande påståenden: - Återredovisning av åtgärdsarbetet för en budget i balans är tillräckligt tydlig så att styrelsen kan bedöma om vidtagna åtgärder leder till önskvärd effekt



Sociala myndighetsnämnden

Sociala myndighetsnämnden har löpande under 2020 informerats om att verksamheten avviker från budget. Vi har efterfrågat beslutade åtgärdsplaner för att åstadkomma en budget i balans. Enligt uppgift finns det inte några beslutade handlingsplaner. Av nämndens protokoll framgår att följande beslut har tagits:

2020-06-15 § 78 sociala myndighetsnämnden ger i uppdrag till verksamheten att fortsatt se över kostnader och snarast skriva kontrakt med eget jourhem samt att undvika konsulentstödda familjehem. Förväntade ekonomiska effekter av beslutet framgår inte.

2020-09-14 § 99: sociala myndighetsnämnden ger verksamheten i uppdrag att bli mer offensiva i planeringen för kortfristiga placeringstider. Nämnden ser med stor oro på budgetläget och vill se konkreta förslag för att minska kostnaderna så att i förlängningen kan uppnå en budget i balans. Förväntade ekonomiska effekter framgår inte.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan vidtar kommunstyrelsen och berörd nämnd åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans inom vård- och omsorgsverksamheten? som **ej uppfylld**.

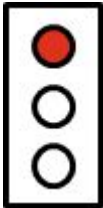
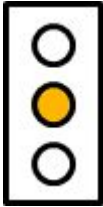
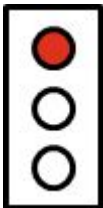
Granskningen visar att kommunstyrelsen inte har beslutat om en strategisk åtgärdsplan för en ekonomi i balans med tidsatta åtgärder och förväntade effekter. Det finns spårbarhet av enskilda åtgärdsbeslut, men i flera fall saknas en tidsplan och förväntade ekonomiska effekter av åtgärder och hur arbetet ska följas upp. I avsaknad av analys som föregåtts beslutade åtgärder följer utmaningar för kommunstyrelsen att följa upp ekonomiska effekter och om befintliga åtgärder är tillräckliga. Det finns inte tillräckliga strategier för att nå en budget i balans och budget verkar inte som ett tillräckligt styrmedel gentemot verksamheten. En tillbakablick visar att vård- och omsorgsverksamheten återkommande redovisat underskott. Vi konstaterar att de av styrelsens vidtagna åtgärder för att nå en budget i balans även tidigare år har varit otillräckliga och den ekonomiska

styrningen kan således inte bedömas vara tillräcklig. Vi noterar att kommunstyrelsen i låg utsträckning genomfört uppföljningar år 2020 av verksamhetens vidtagna åtgärder för att nå en budget i balans trots det att ett stort underskott prognostiserats.

Resultatet av granskningen visar att det inte finns några beslutade åtgärdsplaner i sociala myndighetsnämnden för att nå en ekonomi i balans och nämnden har inte beslutat om några åtgärder som föregåtts av analyser kring förväntade ekonomiska effekter. Vi är kritiska till att ekonomiska månadsuppföljningar i sociala myndighetsnämnden inte hanteras som beslutsärenden, inte minst mot bakgrund av det prognostiserade ekonomiska underskott under 2020.

3. Revisionell bedömning

3.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper inom kommunstyrelsen?	Ej uppfyllt I Nordanstigs kommun finns det inte en beslutad eller uttalad resursfördelningsmodell. Det är således otydligt vilka fördelningsprinciper som ska tillämpas i budgetprocessen. Således finns risk att förståelsen för budgetramar och transparens i budgetprocessen inte är tillräckligt tydliga och att budgeten inte fungerar som ett styrmedel gentemot verksamheten i den utsträckning som hade varit möjlig.	
Säkerställer kommunstyrelsen och social myndighetsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge avseende vård- och omsorgsverksamheten?	Delvis uppfyllt Regelbunden uppföljning av vård- och omsorgens ekonomiska utfall i förhållande till budget och prognos genomförs av kommunstyrelsens och den sociala myndighetsnämnden. Samtidigt är den ekonomiska uppföljningen inte tillräckligt tydlig för att bilda en uppfattning om vad som orsakar avvikelser mot budget. Därmed finns också en risk att den ekonomiska uppföljningen inte är tillräcklig för att styrelsen ska kunna fatta välavvägda beslut om åtgärder för en budget i balans.	
Vidtar kommunstyrelsen och berörd nämnd åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Ej uppfyllt Det finns inte beslutade strategiska åtgärdsplaner för att åstadkomma en ekonomi i balans 2020. Enskilda åtgärdsbeslut kan spåras av kommunstyrelsens protokoll, men i flera fall saknas tidsplan och förväntade ekonomiska effekter av beslutade åtgärder.	

3.2. Samlad bedömning och rekommendationer

Föreliggande granskning har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning inom kommunens vård- och omsorgsverksamhet.

Utifrån granskningens syfte och resultat är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och sociala myndighetsnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning inom kommunens vård och omsorgsverksamhet. Det finns inte en beslutad resursfördelningsmodell i kommunen och det är otydligt vilka fördelningsprinciper som ska tillämpas vid budgetarbetet. Styrelse och nämnd behöver utveckla den ekonomiska styrningen och uppföljningen av vård- och omsorgsverksamheten ekonomi i syfte att tillförsäkra tillräcklig kunskap om det ekonomiska läget och vidta erforderliga åtgärder så att verksamheten kan bedrivas inom beslutad ram.

Av Kommunallagens 12 kap 9 § framgår ansvaret att lämna revisionen upplysningar varför vi bedömer att svarsfrekvensen inom kommunstyrelsen som uppgick till 41 procent på vår enkät trots påminnelser är otillfredsställande.

Under granskningar har vi identifierat utvecklingsområden och våra rekommendationer framgår nedan:

- Kommunstyrelsen bör tillse dokumenterade styrprinciper för tillämpning av resursfördelningsmodell i budgetarbetet.
- Kommunstyrelsen bör tillse ett dokumenterat stöd för hur verksamheternas budgetavvikelse ska analyseras och framställas i underlag. Detta i syfte att möjliggöra en enhetlig återrapportering när verksamheten uppvisar avvikelser mot budget och tydliggöra vilka analyser som krävs för att styrelse och nämnd ska kunna besluta om politiska prioriteringar och åtgärder för att styra verksamheten mot en budget i balans.
- Kommunstyrelsen bör tillse styrande riktlinjer för hur förslag till åtgärdsplaner ska utformas och följas upp vid befarade eller konstaterade ekonomiska budgetavvikelser.
- Kommunstyrelsen och nämnden bör tillse att strategiska åtgärder med analyser av förväntade ekonomiska effekter inom beräknade tidsintervall vidtas, följs upp och återrapporteras regelbundet.

2021-02-24

Uppdragsledare
Hanna Franck Larsson

Projektledare
Malou Olsson

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

Bilaga 1 – Dokumentförteckning

- Attestreglemente för Nordanstigs kommun
- Ekonomihandbok Nordanstigs kommun, från intranätet
- Kommunstyrelsens reglemente Nordanstigs kommun, antaget i kommunfullmäktige 2019-11-25 § 157, reviderat i kommunfullmäktige 2020-04-27 § 27
- Mål- och budget 2020-2023 Nordanstigs kommun, fastställt av kommunfullmäktige 2019-06-24 § 97
- Mål- och budget 2021-2024 Nordanstigs kommun, fastställt av kommunfullmäktige 2020-06-29 § 34
- Månadsrapporter Social Omsorg 2020
- Månadsrapporter Vård och omsorg 2020
- Månadsrapporter kommunstyrelsens som nämnd 2020
- Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2020
- Omsorgsutskottets sammanträdesprotokoll 2020
- Protokollsutdrag från sociala myndighetsnämnden 2020: §11, §16, §28, §31, §37, §38, §43, §49, §55, §77, §78, §90, §95, §99, §108, §109 §112, §120, §127, §128, §129
- Sociala myndighetsnämndens reglemente, Nordanstigs kommun, antaget i kommunfullmäktige 2019-11-25 § 157
- Årsredovisning 2016 Nordanstigs kommun
- Årsredovisning 2017 Nordanstigs kommun
- Årsredovisning 2018 Nordanstigs kommun
- Årsredovisning 2019 Nordanstigs kommun

Bilaga 2 – Redovisade budgetunderskott

Budgetunderskott för verksamhet Vård och omsorg och Social omsorg enligt fastställda årsredovisningar år 2016, 2017, 2018 och 2019 är sammanställt i nedan tabeller:

Vård och omsorg

	Budget	Resultat	Budgetavvikelse
2016	177 093	180 004	-2 911
2017	170 367	177 063	-6 696
2018	168 744	181 343	-12 599
2019	169 333	192 576	-23 243

Social omsorg

	Budget	Resultat	Budgetavvikelse
2016	37 852	39 109	-1 257
2017	39 116	56 258	-17 142
2018	43 616	50 306	-6 690
2019	47 002	53 298	-6 295