

Revisionsrapport

Socialnämndens ekonomi

Krokoms kommun

19 november 2009

Anneth Nyqvist, revisionskonsult

2009-11-19

Maj-Britt Åkerström uppdragsledare

Anneth Nyqvist, projektledare

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund och revisionskriterier	3
2.2	Revisionsmetod	3
3	Granskningsresultat.....	4
3.1	Leder och styr nämnden sin ekonomi?.....	4
3.2	Har nämnden en fungerande uppföljning och rapportering av ekonomin?.....	5
3.3	Vidtar nämnden aktiva åtgärder (beslutar) med anledning av uppföljning och rapportering av ekonomi? Följer nämnden upp att beslutade åtgärder verkställs? .	6

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Krokoms kommun har Komrev inom PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning avseende socialnämndens ekonomi. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Har socialnämnden en tillräcklig styrning och kontroll av ekonomin?

Nämnden har upprättat budget enligt fullmäktiges direktiv och nämnden har även antagit mål för verksamheten där ekonomi i balans och månatliga uppföljningar är ett av målen.

De senaste fyra åren, 2005-2008, har socialnämnden redovisat positiva budgetavvikelser. Under hela 2008 prognostiserades en negativ budgetavvikelse. Vid bokslutet redovisades dock ett mindre plus, +200 tkr. Även för 2009 prognostiseras negativa budgetavvikelser, den senaste prognosen efter september månad uppgår till -1,9 mnkr.

Vi bedömer att förvaltningen lägger ner ett omfattande arbete på att följa upp ekonomin. Enligt vår bedömning är det beslutsunderlag nämnden får överskådligt och enkelt att följa. Vi anser att socialnämndens beslut att man fortsättningsvis vill att den ekonomiska redovisningen även innehåller skriftliga kommentarer om anledningar till avvikelser och planerade åtgärder för dessa är ett stort steg framåt. De kommentarer som finns efter maj månad är tydliga men vi saknar dock planerade åtgärder.

Nämnden har en uppdragslista som fr o m 2009 redovisas vid varje sammanträde Vi bedömer att denna uppdragslista ger nämnden bra förutsättningar för att kunna bevaka och följa upp att beslutade åtgärder genomförs. Däremot anser vi att det är svårt att utifrån protokollen utläsa vilka åtgärder som faktiskt har genomförts.

Inom individ- och familjeomsorgen har nämnden fattat beslut om rutiner för riktlinjer av ekonomiskt bistånd samt ändrad delegationsordning. Fortfarande återfinns större underskott på vissa boenden inom äldreomsorgen där nämnden inte har beslutat om några speciella åtgärder.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden i huvudsak har en tillräcklig styrning och kontroll av ekonomin. Vi anser dock att nämnden i ännu högre grad bör följa upp att beslutade åtgärder vidtas och noga följa kostnadsutvecklingen inom individ- och familjeomsorgen men även inom de äldreboenden som redovisar stora negativa avvikelser.

För att ytterligare förbättra styrningen och kontrollen lämnar vi följande förslag till åtgärder:

- Verksamhetsmått och nyckeltal bör tas fram.
- Kommentarer till avvikelser bör i ännu högre grad kompletteras med förslag till åtgärder.
- Förvaltningen bör se över rutinerna vid uppföljningarna så att funktionscheferna kan ta ett större ansvar för att själva följa upp och analysera ekonomin.
- Funktionscheferna bör i samband med de månatliga uppföljningarna redovisa avvikelser och förslag till åtgärder på liknande sätt som förvaltningen gör till nämnden.
- För att säkerställa en bättre budgetföljsamhet inom nämnden förslår vi att nämndens budgetfördelningsmodell bör ses över.
- Den ekonomiska rapporteringen till nämnden bör ses över i syfte att försöka åstadkomma enhetligare prognoser mellan månaderna.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och revisionskriterier

Socialnämnden aviserar eventuella svårigheter att klara budgeten för 2009. Negativa budgetavvikelser befaras bl a beträffande individ- och familjeomsorgen och särskilt boende.

Följande **revisionsfråga** har varit aktuell:

- Har socialnämnden en tillräcklig styrning och kontroll av ekonomin?

Granskningen, som avser socialnämnden, avgränsas till att omfatta följande **kontrollmål**:

- Leder och styr nämnden sin ekonomi?
- Har nämnden en fungerande uppföljning och rapportering av ekonomin?
- Vidtar nämnden aktiva åtgärder (beslutar) med anledning av uppföljning och rapportering av ekonomi? Följer nämnden upp att beslutade åtgärder verkställs?

2.2 Revisionsmetod

Intervju med socialchef och vård- och omsorgschef, ekonom, ekonomichef samt kommunstyrelsens ordförande. Dokumentstudier, bl a reglemente, budget- och årsredovisning, uppföljning av ekonomi, nämndsprotokoll.

3 Granskningsresultat

3.1 Leder och styr nämnden sin ekonomi?

Fullmäktige har beslutat om en total ram för socialnämnden som uppgår till ca 224 mnkr för 2009. Inom ramen har nämnden möjlighet att vid behov disponera om budgeten mellan olika verksamhetsområden.

Förvaltningen har tagit fram detaljbudget fördelad på verksamhetsområden och olika verksamheter. När det gäller personliga assistenter har budgeten fördelats per individ, i övrigt har fördelningen till stor del skett utifrån kostnadsslag. Detaljbudgeten är antagen i nämnden.

Budgeten saknar nyckeltal, men förvaltningschefen har fått i uppdrag av nämnden att ta fram sådana.

Av socialnämndens reglemente framgår att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser i nämndens reglemente. Vidare ska nämnden regelmässigt till fullmäktige rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Socialnämnden har antagit följande mål för 2009:

- Socialnämndens samtliga beslut ska verkställas och följas upp.
- God ekonomisk hushållning ska ge budget i balans, uppföljning ska ske månadsvis.
- Verksamhetsstöd ska etableras för att följa upp vad som är beslutat.
- Riktlinjer och rutiner för uppföljning ska vidareutvecklas.
- Demensvården och socialpsykiatri ska utvecklas.
- Kompetensutveckling av personalen ska ske kontinuerligt.
- Undersöka och utveckla nya verksamhetsområden inom socialnämndens ansvarsområden.

Det finns ett uttalat krav på funktionscheferna att hålla budget, vilket även framgår i det förslag till nya befattningsbeskrivningar som har tagits fram.

3.1.1 Revisionell bedömning:

Budget finns upprättad enligt fullmäktiges direktiv. Vi anser att nämnden bör anta riktlinjer för vem som beslutar om omdisponering av budget inom ram. Vidare anser vi att budgeten bör kompletteras med verksamhetsmått och nyckeltal liknande dem som finns i årsredovisningen.

3.2 Har nämnden en fungerande uppföljning och rapportering av ekonomin?

Varje månad förutom januari och februari görs grundliga uppföljningar av ekonomin. Ekonomen, förvaltningschefen och ordföranden träffar respektive funktionschef under en halvdag, med sex funktionschefer blir det sammanlagt tre dagar per månad. Resultatet från genomgångarna sammanställs och följs upp på ledningsgruppens möte så att funktionscheferna får en helhetsbild av ekonomin.

Månadsuppföljningarna presenteras därefter både på arbetsutskottets och nämndens sammanträden.

Prognos för helårsresultat sammanställs överskådligt på en sida där respektive verksamhetsområde redovisas på egen rad och där förändringar i prognosen kan följas månad för månad i olika kolumner. Som förklaring medföljer en sida med kortfattade kommentarer till avvikelserna. Dessa kommentarer utgår utifrån olika kostnadslag men det finns inte någon förklaring till varför avvikelserna har uppstått.

Dessutom finns ett mer omfattande material med uppföljning av olika kostnadslag som ledamöterna har möjlighet att ta del av som exempelvis:

- Personliga assistenter (LASS och LSS)
- Ekonomiskt bistånd
- Institutionsplaceringar (vuxna/missbruk och barn/ungdom)
- Vårdavgifter, hemtjänstavgifter
- Sjuklön, övertid/fyllnadslön
- Leasingbilar
- Internköp av distriktssköterskor, sjuksköterskor, rehab personal och resurspoolen

Nämnden beslutade 12 maj 2009 att den ekonomiska redovisningen fortsättningsvis även innehåller skriftliga kommentarer om anledningar till avvikelser och planerade åtgärder för dessa.

2008 beslutades att varje halvår, i april och september, ska funktionsscheferna vara med på nämndssammanträdena och redovisa resultat och verksamhet. Vid intervjuerna har

framkommit att detta upplevs som positivt och att nämnsledamöterna får en bättre insyn i verksamheten.

3.2.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att förvaltningen lägger ner ett omfattande arbete på att följa upp ekonomin. Samtidigt anser vi att förvaltningen bör överväga om det finns andra arbetssätt för att nå samma resultat. Med ytterligare utbildning och bra verktyg i form av rapporter och mallar kanske funktionscheferna till större del kan klara den månatliga uppföljningen själva.

Enligt vår bedömning är det beslutsunderlag nämnden får överskådligt och enkelt att följa. Vi anser att socialnämndens beslut att man fortsättningsvis vill att den ekonomiska redovisningen även innehåller skriftliga kommentarer om anledningar till avvikelser och planerade åtgärder för dessa är ett stort steg framåt. Vi noterar även att dessa kommentarer finns med i socialnämndens protokoll. De kommentarer som finns efter maj månad är tydliga men vi saknar dock en uppföljning av de åtgärder som beslutades 22 april § 46/09. Vi föreslår att även funktionscheferna får i uppdrag att redovisa sina avvikelser och åtgärder på liknande sätt.

3.3 Vidtar nämnden aktiva åtgärder (beslutar) med anledning av uppföljning och rapportering av ekonomi? Följer nämnden upp att beslutade åtgärder verkställs?

2008

De senaste fyra åren, 2005-2008, har socialnämnden redovisat positiva budgetavvikelser. Under hela 2008 prognostiserades en negativ budgetavvikelse. Prognoserna varierade dock kraftigt under året, från -2,3 mnkr efter mars månad till som högst -4,9 mnkr efter september månad. Vid bokslutet redovisades dock ett mindre plus, +200 tkr. Redovisat per verksamhet fördelade sig resultatet enligt följande:

Gemensam administration	4 106
Individ- och familjeomsorg	-2 571
Äldreomsorg	-4 712
LSS	948
Integration	1 816
Arbetsmarknad	613
Hjälpmedel	0
Summa	200

Vid flera intervjuer har framkommit att de stora variationerna i prognoserna upplevdes som frustrerande. Samtidigt framkom funderingar på vilka signaler som ges när prognoserna är negativa hela året och det ändå blir ett positivt resultat i slutändan.

Nämnden hade ekonomisk uppföljning efter i princip varje månad under 2008. Av beslutet framgår endast att socialnämnden beslutar att godkänna den ekonomiska uppföljningen. Vid socialnämndens sammanträde den 21 oktober § 78 Det ekonomiska läget inom socialförvaltningen, redovisar förvaltningschefen förslag till handlingsplan med anledningen av det ekonomiska läget inom socialförvaltningen. Bl a framgår att förvaltningschefen ska återkomma med de ärenden som behöver beslutas av socialnämnden. Nämnden fattar inget beslut i detta läge utan tackar för informationen.

Vid intervjuer har framkommit att ambitionen i handlingsplanen var att besparingar inte ska ske utifrån den skosthyvelprincipen utan istället ska verksamheterna omprövas från grunden. Ett exempel är att en entreprenadupphandling har gjorts inom äldreomsorgen vilket beräknas minska kostnaderna med 6 mnkr jämfört med utfall 2008.

2009

Övergripande sparbetning

Socialnämnden har inte fått något sparbetning i de ursprungliga ramarna för 2009. Den finansiella krisen har inneburit att skatteintäkterna för kommunen beräknas bli 12,4 mnkr lägre än budgeterat för 2009. Kommunen har under våren 2009 hanterat detta genom att bl a uppdra till verksamheterna att inte förbruka mer än 99 % av årets ram. Alla nämnder utom socialnämnden har i sina prognoser angivit att man klarar detta uppdrag.

Kommunstyrelsen anger i beslut 16 juni § 99 att ”Kommunstyrelsen avvaktar med att ställa som absolut krav att socialnämnden för 2009 ska spara 1 % av tilldelad nettoram. Efter nämndernas uppföljning/prognos efter 8 månader tas förnyat ställningstagande.” Vidare framgår av detta beslut att kommunstyrelsen ställer som krav att socialnämnden, för 2009, ska hålla tilldelad nettoram.

Kommunstyrelsen har även beslutat om ”Åtgärdsprogram för kostnadsreduceringar på kort sikt i Krokoms kommun”. Beslutet innebär stor återhållsamhet på inköp, kurser och konferenser. Innan tjänster återbesätts ska överordnad rådfrågas.

Socialnämnden

I socialnämndens beslut § 54/09 framgår att ovanstående åtgärdsprogram har redovisats på sociala ledningsgrupper och kommer att tas upp på samtliga arbetsplatsträffar så att alla anställda får ta del av programmet. Den löpande uppföljningen ska återrapporteras till socialnämnden.

Prognoser har tagits fram månadsvis enligt nedan:

	Mars	April	Maj	Juni	Juli/Aug	Sept
Gemensam administration	2 525	2 825	2 775	2 775	2 900	3 100
Individ- och familjeomsorg	-1 625	-2 275	-1 675	-2 425	-2 325	-2 650
Äldreomsorg	-6 375	-5 275	-5 750	-5 300	-5 975	-4 800
LSS	1 250	2 000	2 125	1 225	2 450	2 600
Integration	0	-125	1 225	1 225	-200	-400
Arbetsmarknad	0				300	300
Summa	-4 225	-2 850	-1 300	-2 500	-2 850	-1 850

Även 2009 varierar prognoserna mellan månaderna. Efter en något bättre prognos i maj ser det betydligt sämre ut efter juni månad. I september har dock siffrorna förbättrats igen och efter den muntliga information vi har fått ser det ännu bättre ut i den prognos som är gjord efter oktober.

Nedan kommenteras de större avvikelserna:

Gemensam administration

Förvaltningschefen har en förfogandepott som uppgår till 3,2 mnkr. Denna fördelas inte under året utan används för att balansera negativa avvikelser inom andra verksamheter.

Individ- och familjeomsorgen

Inom individ- och familjeomsorgen är det främst kostnader för placeringar som har blivit dyrare än beräknat. Dessa kostnader anses även vara svåra att budgetera eftersom behov uppstår hela tiden.

När det gäller ekonomiskt bistånd har några effekter av lågkonjunkturen ännu inte kunnat påvisas men förvaltningen följer utvecklingen noga.

Under 2009 har nämnden i syfte att styra upp kostnaderna fattat beslut om:

- Nya riktlinjer och vägledning vid bedömning av ekonomiskt bistånd
- Ändrad delegationsordning, där vissa beslut kommer att tas av arbetsutskottet

Inför 2010 har nämnden fått ett tillskott på 3,0 mnkr för att täcka ökade kostnader inom individ- och familjeomsorgen.

Äldreomsorgen

För att visa på hur avvikelser inom äldreomsorgen fördelar sig mellan verksamheterna har vi valt att redovisa prognoser per juni och september månad enligt följande:

	Juni	Sept
Hemtjänst	-1,3	-0,8
Solbacka	-1,3	-1,1
Hällebo	-0,6	-0,2
Blomstergården	-4,1	-3,4
Spinnrocken	-1,6	-0,6
Förd personal	3,1	1,3
Summa	-5,3	-4,8

För Solbacka har en entreprenadupphandling gjorts vilket i sig inte innebär lägre kostnader men eftersom avtalet till viss del bygger på mer förutsägbara kostnader blir hanteringen lättare såväl i budget som i uppföljningssammanhang. Spinnrocken kommer att avvecklas. De återstående avvikelserna återfinns inom hemtjänsten och Blomstergården.

I socialnämndens protokoll § 46/09 vid uppföljning efter första kvartalet 2009 framgår följande förklaringar till budgetavvikelse:

Särskilt boende

Blomstergården redovisar en stor negativ budgetavvikelse och det är lönekostnaderna som är högre än budget. Inför 2009 togs drygt 4 helårstjänster bort från Blomstergården men kostnaden finns kvar. Man undersöker vad detta beror på och vilka åtgärder som snarast måste vidtas och vilka konsekvenser det ger. På en avdelning har man extra personal på grund av en brukare och vid Orion har man på grund av biståndsbeslut mer personal än budget. I det nya lönesystemet Heroma redovisas stora variationer för tillsvidareanställda och det borde det inte vara. Utredning av kostnaderna vid Blomstergården prioriteras.

Hemtjänst

Hemtjänsten pekar på ett underskott på 2 mnkr trots att antalet årstjänster stämmer mot budget. Anledningar till detta är bl a annat hög korttidsfrånvaro, behov av extra resurser och dubbelbemanning, vård i livets slut, utbildning/träffar, introduktion av vikarier m m. Planerade åtgärder för att komma tillrätta med underskottet är bland annat att slå ihop områdena Krokomb, Nälden och Offerdal planeringsmässigt för att kunna fördela personalen på bästa sätt, köp av distriktssköterska minskas med 20 %. Polstjärnan slås ihop med Karlavagnen och man kommer att vakanshålla 80 % årstjänst i Offerdal. Natttjänstgöring ses över.

Vid uppföljningen efter första kvartalet beslutade socialnämnden att uppdra till funktionscheferna att till den 12 maj 2009 ta fram handlingsplaner för att komma tillrätta med underskottet.

Vid uppföljningen efter fyra månader framgår endast att förvaltningschefen redovisar den ekonomiska redovisningen, men det framgår inte hur nämnden har hanterat de handlingsplaner som beslutades om.

Efter fem månader framgår ungefär samma förklaringar till avvikelser som efter tre månader och vi noterar att förvaltningen ytterligare utreder orsaker till Blomstergårdens underskott. Vi har även tagit del av siffermaterialet efter juni månad och vi konstaterar att avvikelsen på Blomstergården ökar kraftigt. Från mars till juni har den befarade avvikelsen fördubblats, från -2,0 mnkr till -4,1 mnkr. I den prognos som gjorts efter september har avvikelsen förbättrats till -3,4 mnkr.

Den totala prognosen per september uppgår till -1,9 mnkr vilket motsvarar de avgångsvederlag som finns inom individ- och familjeomsorgen och rehab. Fortfarande redovisas dock stora avvikelser, såväl positiva som negativa, av de enskilda verksamheterna.

Socialnämnden arbetar dels utifrån den handlingsplan som togs fram 2008 men de besparingar som finns med i budget 2010 kommer till viss del även att få effekter under 2009. Besparingarna för 2010 innebär att vissa verksamheter kommer att avvecklas helt.

Nämnden har en uppdragslista som fr o m 2009 redovisas vid varje sammanträde. Tidigare har den endast behandlats i förvaltningens ledningsgrupp. Av listan framgår beslutsdatum, uppdrag, när det ska vara klart, vem som är ansvarig för uppdraget och det finns även en kolumn där anledning till om beslutet ej har verkställts ska kommenteras. Nedan redovisas de uppdrag som rör den övergripande ekonomiska redovisningen:

- Ta fram en sammanställning över nyckeltal inom socialförvaltningen.
- Den löpande uppföljningen av åtgärdsprogrammet ska återrapporteras till socialnämnden (gäller kommunstyrelsens åtgärdsprogram).
- Skriftliga kommentarer ska följa med den ekonomiska redovisningen (anledning till åtgärder och planerade åtgärder). Beslutades 22 juni 2009.
- Arbeta med åtgärder med anledning av budget 2010.

Åtgärdslistan är tydlig och konkret men oftast behandlas den som ett informationsärende och det framgår därmed inte vad som har beslutats.

Kommunstyrelsens beslut i samband med delårsrapport per juni 2009

I kommunstyrelsens beslut § 108 framgår dels att kommunstyrelsen godkänner delårsrapporten per juni, dels konstateras att nämnderna mycket väl följer, de av kommunstyrelsen fattade besluten, den 6 maj och 16 juni 2009, om att minska sina kostnader med 1 %.

I beslutet har inte tagits ställning till socialnämndens prognostiserade underskott för 2009.

3.3.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att socialnämnden i huvudsak i och med att åtgärdslistan nu presenteras i nämnden har bra rutiner för att kunna bevaka och följa upp att beslutade åtgärder genomförs. Däremot anser vi att det är svårt att utifrån protokollen utläsa vilka åtgärder som faktiskt har genomförts.

En rad åtgärder har vidtagits som kommer att få effekt under hösten 2009 eller inför 2010. Fortfarande återfinns större negativa budgetavvikelser inom hemvården. Den stora avvikelserna inom Blomstergården är oroande och nämnden måste skyndsamt komma tillrätta med orsakerna så att åtgärder kan vidtagas. Det är inte tillfredsställande att nämnden efter tre månader konstaterar att beslutade åtgärder ej har vidtagits.

Den totala prognosen har förbättrats och beräknas till -1,8 mnkr efter september månad. Samtidigt redovisas större avvikelser, såväl negativa som positiva, för de enskilda verksamheterna. För säkerställa en bättre budgetföljsamhet inom nämnden förslår vi därför att socialnämnden ser över sin budgetfördelningsmodell. Detta kommer förmodligen att bidra till att styrsignalerna gentemot verksamheterna blir tydligare.

De stora förändringarna i prognoserna mellan månaderna kan i sig innebära otydliga signaler. Vi är medvetna om att tillkommande ärenden inom exempelvis individ- och familjeomsorgen kan innebära stora variationer men vi föreslår ändå att nämnden ser över rapporteringen för att försöka åstadkomma enhetligare prognoser mellan månaderna.

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsens styrsignaler gentemot socialnämnden är otydliga. I juni beslutades att kommunstyrelsen ställer som krav att socialnämnden, för 2009, ska hålla tilldelad nettoram. Vid delårsbokslutet redovisade socialnämnden en helårsprognos motsvarande -2,5 mnkr men kommunstyrelsen har inte kommenterat detta i beslutet eller gett socialnämnden ytterligare direktiv.