

Kommunstyrelsen (för yttrande)
Vård- och omsorgsnämnden (för yttrande)
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av ekonomistyrning inom Vård- och omsorgsnämnden

Vi har låtit genomföra en granskning av kommunens ekonomistyrning med särskilt fokus på Vård- och omsorgsnämnden.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att Kommunstyrelsen till största del har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vidare bedömer vi att Vård- och omsorgsnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen i hög utsträckning är tillräcklig.

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga och dokumenterade riktlinjer för kommunens mål- och budgetprocess, vilket inkluderar ett årshjul för såväl budget- som uppföljningsprocess.

Vi bedömer att Vård- och omsorgsnämndens budget och verksamhetsplan innehåller de väsentliga delarna enligt fullmäktiges direktiv. Vi ser dock ett behov av att dokumentera Vård- och omsorgsnämndens ekonomiprocesser samt att nämndens internkontrollplan bör innehålla kontrollmoment avseende efterlevnad av riktlinjer och rutiner.

Ansvar och befogenheter i Vård- och omsorgsnämndens verksamheter är tydligt definierade, avseende ansvar för ekonomi och verksamhet. Budgetansvariga chefer uppges erhålla ändamålsenligt stöd i budget- och uppföljningsprocessen.

Vår bedömning är att den ordinarie uppföljningen i omfattning och frekvens är tillräcklig för att ge nämnden löpande kunskap om det ekonomiska läget.

Kommunstyrelsen uppdrog under år 2019 till nämnden att vidta åtgärder med anledning av det prognostiserade underskottet. Nämnden beslutade tidigt under året om åtgärder utifrån det prognostiserade underskottet och för varje enskild åtgärd följde även en kostnadsberäkning. Vår bedömning är dock att dessa åtgärder inte var tillräckliga och att nämnden borde vidtagit ytterligare åtgärder.

Vård- och omsorgsnämnden prognostiserar ett överskott för år 2020. Nämnden har således ej beslutat om några särskilda åtgärder för en ekonomi i balans under år 2020.


ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi Vård- och omsorgsnämnden att:

- Dokumentera de interna ekonomistyrningsprocesserna, i form av budget, uppföljning och prognos.
- Säkerställa en systematisk uppföljning och återrapportering i de fall nämnden beslutar om åtgärder för en ekonomi i balans.

Vi översänder revisionsrapporten till Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden med begäran om yttrande rörande åtgärder utifrån granskningens resultat och rekommendationer. Yttrandet emotses senast den 31 mars 2021.

För Österåkers kommuns revisorer, 2020-12-15


Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Granskning av ekonomistyrning inom Vård- och omsorgsnämndens ansvarsområde

Österåkers kommuns revisorer

December 2020

Kristian Damlin, certifierad kommunal revisor

Hugo Horstmann



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Organisation	5
lakttagelser och bedömningar	6
2.1 Revisionsfråga 1: Riktlinjer för kommunövergripande budgetprocess	6
2.2 Revisionsfråga 2: Riktlinjer för ekonomistyrning VON	9
2.3 Revisionsfråga 3: Fördelningsprinciper	13
2.4 Revisionsfråga 4: Ansvar och befogenheter VON	16
2.5 Revisionsfråga 5: Prognossäkerhet VON	17
2.6 Revisionsfråga 6: Ekonomisk uppföljning VON	18
2.7 Revisionsfråga 7: Åtgärder för ekonomi i balans VON	20
2.8 Revisionsfråga 8: Åtgärder för ekonomi i balans KS	21
3. Revisionell bedömning	23
3.1 Rekommendationer	23
Bilaga 1 – redovisade styrtal vid Vård- och omsorgsnämndens ordinarie uppföljningstillfällen	24

Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning är att Kommunstyrelsen till största del har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vidare bedömer vi att Vård- och omsorgsnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen i hög utsträckning är tillräcklig.

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga och dokumenterade riktlinjer för kommunens mål- och budgetprocess. Det finns ett årshjul för de huvudsakliga momenten i budget- och uppföljningsprocess. Kommunens dokumenterade styrmodell följer en röd tråd från övergripande Kommunfullmäktiges inriktningsmål och indikatorer till nämndernas resultatmål, indikatorer och styrtal.

Vi bedömer att Vård- och omsorgsnämndens budget och verksamhetsplan innehåller de väsentliga delarna enligt fullmäktiges direktiv. Nämndens delegationsordning är enligt vår bedömning tydlig avseende beslutsrätter och innehåller även inbyggda beloppsgränser och kontroller. Däremot ser vi ett behov av att dokumentera Vård- och omsorgsnämndens processer avseende budget och uppföljning. Därtill bedömer vi att nämndens internkontroll- och egenkontrollplan bör ses över och i större utsträckning innehålla kontrollmoment avseende efterlevnad av riktlinjer och rutiner.

Ansvar och befogenheter i Vård- och omsorgsnämndens verksamheter är tydligt definierade, avseende ansvar för ekonomi och verksamhet. Chefers och handläggares beslutsrätt finns tydligt angiven i nämndens delegationsordning. Budgetansvariga chefer uppges erhålla ändamålsenligt stöd i budget- och uppföljningsprocessen.

Vår bedömning är att den ordinarie uppföljningen i omfattning och frekvens är tillräcklig för att ge nämnden löpande kunskap om det ekonomiska läget. Förutom det rent ekonomiska utfallet följer nämnden ett antal styrtal. Vård- och omsorgsnämnden prognostiserar ett överskott för år 2020 och för år 2019 hade nämnden en negativ budgetavvikelse på motsvarande 0,7 procent. Kommunstyrelsen uppdrog under år 2019 till nämnden att vidta åtgärder med anledning av det prognostiserade underskottet. Nämnden beslutade tidigt under året om åtgärder utifrån det prognostiserade underskottet och för varje enskild åtgärd följde även en kostnadsberäkning. Vår bedömning är dock att dessa åtgärder inte var tillräckliga och att nämnden borde vidtagit ytterligare åtgärder. Prognossäkerheten var god under år 2019 och även för år 2017–2018 bedömer vi att den varit tillfredsställande. Nämnden har ej beslutat om några särskilda åtgärder för en ekonomi i balans under år 2020 med anledning av det prognostiserade överskottet för året.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Vård- och omsorgsnämnden behöver dokumentera de interna ekonomistyrningsprocesserna, i form av budget, uppföljning och prognos.
- Vård- och omsorgsnämnden behöver säkerställa en systematisk uppföljning och återrapportering i de fall nämnden beslutar om åtgärder för en ekonomi i balans.

1. Inledning

Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning 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 ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. 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 av ekonomistyrningen.

Vård- och omsorgsnämnden 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.

Årsredovisningen 2018 visade att fyra nämnder redovisar en negativ avvikelse mot budget. Under 2018 fattades ett beslut att börja nyttja ekonomisystemets prognosmodul i syfte att stärka prognossäkerheten samt öka transparensen i prognosprocesserna. Delårsrapporten 2019 redovisar att nämndernas helårsprognos visar en budgetavvikelse om -20,9 mnkr, varav -4,5 mnkr rör Vård- och omsorgsnämnden.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av Kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av Vård- och omsorgsnämndens ekonomistyrning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om Kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om Vård- och omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
 2. Finns det regler och riktlinjer för Vård- och omsorgsnämndens ekonomistyrning?
 3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom Vård- och omsorgsnämnden)
 4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i Vård- och omsorgsnämndens verksamhet tydlig?
 5. Har Vård- och omsorgsnämnden en god prognossäkerhet?
 6. Säkerställer Vård- och omsorgsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
 7. Vidtar Vård- och omsorgsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
 8. Vidtar Kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?
- Revisionsfråga 1-4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 5-8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

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

Avgränsning

Granskningen avser Kommunstyrelsen och Vård- och omsorgsnämnden och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Vidare har intervjuer skett med:

- Ordförande för Vård- och omsorgsnämnden
- Andre vice ordförande för Vård- och omsorgsnämnden
- Ekonomidirektör vid Kommunstyrelsens förvaltning
- Chefsekonom på enheten ledningsstöd vid Kommunstyrelsens förvaltning
- Kvalitetsstrateg på enheten ledningsstöd vid Kommunstyrelsens förvaltning
- Socialdirektör för socialförvaltningen
- Chef för stabsenheten vid socialförvaltningen
- Chef för enheten vuxenstöd vid socialförvaltningen
- Chef för enheten stöd till äldre och funktionsnedsatta
- Sakkunnig på stabsenheten vid socialförvaltningen (främst LSS)
- Sakkunnig på stabsenheten vid socialförvaltningen (främst äldreomsorg)
- Controller vid socialförvaltningen

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att sakgranska innehållet i rapporten.

2. Organisation

Österåkers kommun har en beställar- och utförarmodell sedan 2007. Enligt *Styrmodellsprinciper för beställare- och utförarorganisation i Österåkers kommun* (KF, 2014-10-20 § 7:17) har beställarnämnder (verksamhetsnämnder), vilka inkluderar Vård- och omsorgsnämnden, följande uppgifter:

- Myndighetsutövning
- Kvalitetsuppföljning
- Finansiering av verksamhet
- Tilldelning av särskilda resurser
- Upphandlingar enligt LOV (lagen om valfrihetssystem) och LOU (lagen om offentlig upphandling)

De beställarprocesser som beställarnämnder har till sitt förfogande är:

- Kundval – LOV
- Konkurrensupphandling (LOU)
- Direktbeställning till egen regi

Produktionsutskottets (egenregi) uppgifter sammanfattas i styrmodellsprinciperna och omfattar bland andra:

- Utöva kommunens ägaransvar dvs. äga och förvalta produktionsmedlen.
- Tillse att resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt.
- Planera för utveckling/avveckling av verksamheter.
- Fastställa budget för resultatenheterna.

Enligt *Reglemente för Kommunstyrelsen* (KF, 2018-12-10 § 9:7) ska Kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen samt uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Kommunstyrelsen ska vidare övervaka att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för ekonomin och verksamheten efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas rationellt och ekonomiskt.

Reglemente för Vård- och omsorgsnämnden (KF, 2018-12-10 § 9:7) föreskriver att nämnden fullgör följande uppgifter med undantag för själva driften av de kommunala resultatenheterna:

- Inom socialtjänstlagen (SoL) vad avser omsorgen om äldre människor och människor med funktionshinder
- Enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL) samt enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Vård- och omsorgsnämnden har vidare rätt att träffa avtal inom nämndens verksamhetsområde som inte är av principiell natur eller av större vikt samt att konkurrenspröva driften av kommunal verksamhet inom nämndens ansvarsområde.

Vård- och omsorgsnämnden har vidare bl.a. följande uppgifter enligt reglemente:

- Att fastställa internbudget och egna mål för nämndens verksamhet (inom av Kommunfullmäktige fastställda mål och budget).
- Att lägga fram förslag till taxe- och avgiftsbestämmelser inom nämndens område
- Att ansvara för arbetet med att reformera regelbeståndet inom den egna verksamheten

Iakttagelser och bedömningar

2.1 Revisionsfråga 1: Riktlinjer för kommunövergripande budgetprocess

Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?

Iakttagelser

Österåkers kommuns modell för mål- och resultatstyrning

Enligt *Mål- och resultatstyrning för Österåkers kommun* (KF, 2017-05-15 § 4:8) ska prioriteringar och aktiviteter utgå från Kommunfullmäktiges inriktningsmål, miljömål, reglementen och uppdrag. Österåkers kommun arbetar efter en mål- och resultatstyrningsmodell, som utgör styrmodell för nämnderna avseende planering, uppföljning, analys och åtgärder. Som en del av styrmodellen tar respektive nämnd fram resultatmål, resultatindikatorer, och mätmetoder utifrån Kommunfullmäktiges inriktningsmål och indikatorer.

Enligt *Budget 2020 och plan 2021-2022* (KF, 2019-11-25 § 9:5) har en långsiktig ekonomisk planering genomförts för åren 2016-2026. Prognosen bygger på kommunens totala intäkter och kostnader med hänsyn till befolkningsunderlag, bostadsbyggande samt omvärldsfaktorer. Den långsiktiga strategiska planeringen ligger, enligt Budget 2020 och plan 2021-2022, till grund för ett politiskt ställningstagande inför budget och verksamhetsplan.

Kommunfullmäktige har fastslagit sju inriktningsmål, enligt Budget 2020 och plan 2021-2022, däribland:

- Österåker ska ha en ekonomi i balans
- Österåker ska erbjuda högsta kvalitet på omsorg för äldre personer och personer med funktionsnedsättning
- Österåker ska ha en stark och balanserad tillväxt. Tillväxten ska vara ekologisk, socialt och ekonomisk hållbar.

Fullmäktige har sex fastställda indikatorer, vilka inkluderar:

- Fastställd god ekonomisk hushållning och fastställd åtgärdsplan vid eventuell negativ avvikelse.

Vidare har Österåkers kommun sju övergripande finansiella mål, bland andra:

- Nettokostnadsandelen ska högst motsvara 99 procent av skatt och bidrag som utgiftstak.
- Kostnadsutveckling per invånare ska inte överstiga 3 procent i snitt under mandatperioden.

Budget 2020 och plan 2021-2022 beskriver att implementering av det digitala ledningssystemet *Stratsys* har pågått under flera år. *Stratsys* ska användas för verksamhetsplanering, aktivitetsplanering, uppföljning och analys samt för att effektivisera hela processen kring målarbete. Det anges att full implementering av *Stratsys* för samtliga nämnder har högsta prioritet under 2020 och att det ska användas av samtliga förvaltningar för:

- Verksamhetsplan 2020
- Verksamhetsberättelse 2020
- Målupprättande 2020

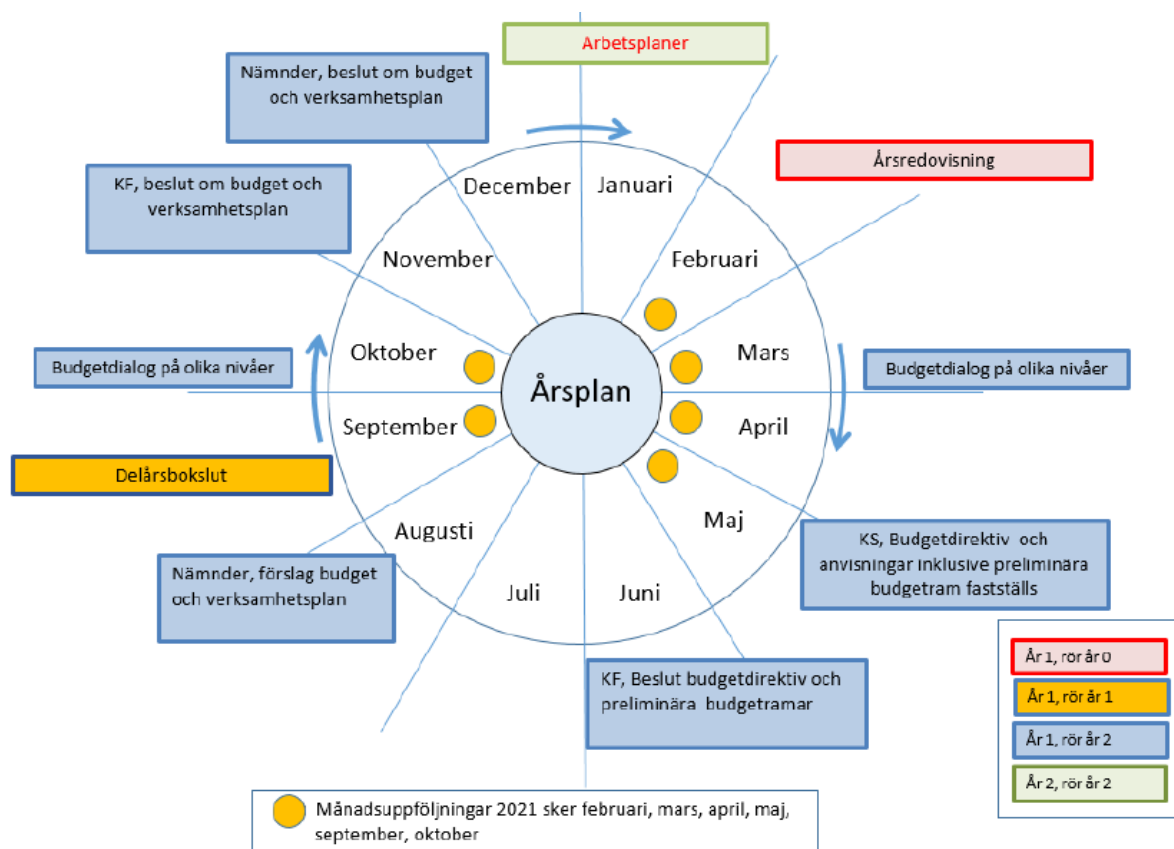
- Uppföljning av mål 2019 och 2020
- Uppföljning av politiska uppdrag för 2019 och 2020

Det beskrivs i Budget 2020 och plan 2021-2022 att ekonomiavdelningen vid Kommunstyrelseförvaltningen under 2020 kommer att undersöka möjligheterna att integrera Stratsys mot kommunens ekonomisystem, att följa upp statsbidrag samt att månadsrapportera i systemet.

Enligt Mål- och resultatstyrning för Österåkers kommun sker uppföljning till nämnd och samlat till Kommunstyrelsen genom åtta månadsuppföljningar samt delår- och helårsbokslut. Enligt uppgift kommer det inför 2021 ske en övergång till sex formella uppföljningar per år. Dock kommer uppföljning med prognos även fortsättningsvis ske på förvaltningsnivå åtta gånger årligen.

Kommunens budget- och uppföljningsprocess kan sammanfattas i ett årshjul, se figur 1. Dessutom finns en upprättad analysmodell som verksamheterna ska använda sig av för att granska fakta och jämföra med tidigare mätningar.

Figur 1: Österåkers kommuns årshjul för budget- och uppföljningsprocessen.



Enligt intervjuer arbetar 15 medarbetare på ekonomiavdelningen vid Kommunstyrelsens förvaltning. Ekonomiavdelningen är uppdelad på tre enheter - redovisning, upphandling och ledningsstöd. Enheten ledningsstöd arbetar bl.a. med budget och uppföljning. Det är enheten ledningsstöd som även årligen reviderar styrdokumentet för att följa upp privata utförare som därefter beslutas av Kommunfullmäktige.

Budgetdirektiv

Av *Direktiv och anvisningar budget 2021 och plan 2022-2023* (KF, 2020-06-15 § 4:15) beskrivs förutsättningar för det kommande budgetarbetet samt kommunens budgetprocess. Direktivet behandlar övergripande ekonomiska förutsättningar från tidigare år, konjunkturläget, arbetsmarknad och demografiska förändringar. Demografiska förändringar anges uppdelat i ålderssegment för tre år tillbaka i tiden samt med prognos för innevarande år och efterföljande tre år. Dessutom görs en analys för demografisk försörjningskvot.

Budgetprocessen inleds med ekonomi- och kvalitetsdialog inom respektive förvaltning i februari. I mars-april genomförs budgetdialoger med nämndernas ordförande och förvaltningschefer. Enligt budgetdirektivet sker dialogen med tjänstepersoner genom utvärdering och analys av föregående års resultat avseende både verksamhet och ekonomi. I den politiska beredningen behandlas kommunens ekonomiska förutsättningar, finansiella mål och prioriteringar med hänsyn till Kommunfullmäktiges inriktningsmål. Vidare framgår av budgetdirektiv att dessa bygger på de ekonomiska förutsättningarna från tidigare år, konjunkturläget, skatteunderlagsutvecklingen och den demografiska utvecklingen i kommunen.

Budgetdirektiv för kommunen beslutas i juni av Kommunfullmäktige efter behandling i Kommunstyrelsen. Nämnderna lämnar inga formella underlag eller yttranden under våren.

I bilagor till budgetdirektiv finns nämndernas preliminära budgetar för bruttokostnader, intäkter, investeringsbudget som baseras på kommunens resursfördelningsmodell. I bilaga presenteras även tidplan för budgetprocessen. Det föreskrivs i budgetdirektiv att respektive nämnd ska upprätta en budget enligt Kommunfullmäktiges preliminära ramar inför budget 2021 senast 2020-09-25. Budgetdirektiv anger även vad nämndernas verksamhetsplan ska innehålla, däribland:

- Strategiska nyckeltal för finans, kvalitet och volym.
- Program för uppföljning och insyn: beskrivning hur nämnden följer upp utförarnas resultat och hur detta görs tillgängligt för kommuninvånare. Den kommunala produktionen ska jämföras med andra utförare.
- Förslag på taxor och avgifter för 2021.
- Förändring i förhållande till föregående års budget. Nämnden har rätt att inom tilldelad kostnads- och intäktsram omfördela resurser mellan verksamhetsområden, efter avstämning med ledningsstöd.

Nämndernas bidrag till verksamhetsplan och budget

Nämnderna fattar som tidigare nämnts inga formella beslut under första halvåret av budgetprocessen. Efter att budgetdirektivet fastställs sker beredning av budget i nämnderna under hösten för att mynna ut i ett preliminärt beslut om budget i augusti/september. Det framgår av budgetdirektivet när respektive nämnds budget och verksamhetsplan ska vara beslutad och klarmarkering i kommunens systemverktyg för planering och uppföljning, Stratsys. Vård- och omsorgsnämnden beslutade om att godkänna budget 2021 med plan för åren 2022-2023 och att överlämna denna till Kommunstyrelsen vid sammanträde 2020-09-22 § 8:10.

Syftet med detta beslut är enligt intervjuer att lyfta upp prioriteringar i kommande verksamhetsplan. Dessa prioriteringar är utgångspunkt för politiska dialoger under hösten. Nämnden ska i detta beslut även redogöra för hur effektivisering i verksamheten ska ske för att kompensera för utebliven eller lägre indexuppräknings i enlighet med det effektiviseringskrav som finns på nämnderna. Det framgår av intervjuer att nämndernas beredning under hösten inte är att beakta som en process för äskanden av ytterligare medel utan istället hur nämnden avser att

anpassa verksamheten till de ramar som fastställts i budgetdirektiv. Det kan dock förekomma att nämnderna begär extra medel utöver ramar som anges i budgetdirektiv enligt intervjuer.

Kommunfullmäktige fastställer budget och plan för nästkommande tre år i november/december. Slutligen beslutar styrelsen och nämnderna om budget och verksamhetsplan i januari det aktuella budgetåret. Ifall nämnden går med budgetöverskott under året återgår överskottet för beslut i Kommunfullmäktige. Om nämndens har en negativ budgetavvikelse för helåret ska det arbetas in under nästkommande år.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga och dokumenterade riktlinjer för kommunens mål- och budgetprocess samt ett årshjul för budgetprocessen och de ordinarie uppföljningstillfällena.
- Kommunens dokumenterade styrmodell följer en röd tråd från övergripande Kommunfullmäktiges inriktningsmål och indikatorer till nämndernas resultatmål, indikatorer och styrtal. En av fullmäktiges fastställda indikatorer föreskriver att åtgärdsplan ska tas fram vid eventuell negativ budgetavvikelse.
- Kommunfullmäktiges fastställda budgetdirektiv för 2021 och plan 2022–2023 beskriver väl budgetprocessen och budgetförutsättningar. Det framgår vad nämnderna ska bidra med samt en tidplan för hållpunkter i processen.
- Vi noterar att nämnderna som helhet inte är involverade i budgetarbetet under våren och att dialog och avstämningar sker med nämndernas ordföranden och förvaltningschefer. Nämnderna förväntas anpassa sig till de budgetförutsättningar och preliminära anslag som Kommunfullmäktige beslutat om innan sommaren.

2.2 Revisionsfråga 2: Riktlinjer för ekonomistyrning VON

Finns det regler och riktlinjer för Vård- och omsorgsnämndens ekonomistyrning?

Iakttagelser

Vård- och omsorgsnämndens budget och verksamhetsplan

Av Vård- och omsorgsnämndens *Budget 2020, plan 2021–2022* (VON, 2020-01-14) framgår:

- Driftbudget 2020 per verksamhet.
- Redovisning av hur nämnden planerar att bidra till måluppfyllelse av Kommunfullmäktiges inriktningsmål samt tillhörande indikatorer.
- Strategiska styrtal som nämnden följer – åtta stycken för äldreomsorg och 15 stycken för funktionshinder.
- Redovisning av boendeprognos 2020.
- Internkontrollplan och egenkontrollplan.
- Framåtblick, riskanalys.
- Uppföljningsplan för Vård- och omsorgsnämnden (av verksamhet som utförs i egen regi samt av privata utförare).
- Plan för konkurrensprövning.

- Befolkningsutveckling – utfall och prognos - för individer över 65 år samt över 80 år mellan åren 2013 och 2030.
- Redovisning av prestationsbaserad ersättning samt anslag per verksamhet för åren 2018–2020.
- Avgifter SoL och LSS för åren 2019 och 2020.

I Vård- och omsorgsnämndens Budget 2020, plan 2021–2022 anges som redovisning av nämndens plan till inriktningsmålet "Ekonomi i balans" bl.a. att nämnden under 2020 ska fortsätta ett arbete med att se över styrdokument, stöddokument och processer. Det anges att Stratsys ska implementeras under 2020 som stöd i verksamhetsplanering och budget. Vidare anges att metoder för analys samt uppföljning av verksamhet och resultat behöver utvecklas och implementeras. Nämndens indikatorer för inriktningsmålet är "Budgetavvikelse i förhållande till utfall" och "Fastställd åtgärdsplan vid eventuell negativ avvikelse".

Nämndens internkontrollplan 2020 består endast av fem kontrollmoment som är generella för alla nämnder och tas fram samt följs upp av Kommunstyrelsens förvaltning. Nämndens egenkontrollplan består endast av ett kontrollmoment – Mäta utredningstid – som ska kontrolleras genom beräkning av antal dagar från datum då utredning öppnas till datum då den avslutas i verksamhetssystemet en gång per kvartal. Det anges inte heller vem som är ansvarig för kontrollen.

Övriga riktlinjer och stöddokument

Inom ramen för granskningen har vi tagit emot ytterligare riktlinjer och stödjande dokument, upprättade av nämnden eller socialförvaltningen:

- *Riktlinjer för bistånd enligt socialtjänstlagen till äldre och till personer med funktionsnedsättning* (VON, 2019-06-18 § 7:16).
 - Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra innebörden av skälig levnadsnivå, ge en allmän beskrivning av äldreomsorgens tjänsteutbud, ge stöd och vägledning till biståndshandläggare samt att bidra till enhetliga bedömningsgrunder.
 - Målgruppen för riktlinjerna är äldre och funktionshindrade personer som har behov av insatser enligt Socialtjänstlagen (SoL).
- *Vägledning för handläggning av insatser enligt LSS* (socialförvaltningen, giltig från 2017-01-01).
 - Vägledningens syfte är att ge stöd och vägledning för biståndshandläggare, ge en allmän beskrivning av biståndsenhetens insatser till aktuell målgrupp samt att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling.
- *Plan för uppföljning Vård- och omsorgsnämnden 2021* (VON, 2020-08-25 § 8:10, ingår i Vård- och omsorgsnämndens Budget 2020, plan 2021-2022).
 - Berörda nämnder ska upprätta en uppföljnings och utvärderingsplan för den verksamhet som på nämndens uppdrag utförs av privata utförare utifrån Kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare.
 - Vård- och omsorgsnämndens plan innefattar även verksamhet i egen regi som utförs av produktionsförvaltningen.
 - Syftet med uppföljningen enligt planen är dels att kontrollera att uppdrag utförs i enlighet med beställning/avtal men också för att utveckla verksamheten.
 - I planen anges vilka verksamheter som ska följas upp samt med vilken frekvens och hur utföraren ska besökas och vilket fokus denna uppföljning ska ha.
 - Det framgår även att utförarna ska lämna årlig verksamhetsplan samt verksamhetsberättelse.
 - Vidare anges hur individuppföljning samt ekonomisk kontroll av utförare ska ske.

- Av planen framgår att dokumentation från uppföljningarna ligger till grund för redovisning till Vård- och omsorgsnämnden vid delårs- och helårsbokslut.
- *Stabens årsplanering av uppföljning för socialtjänstens verksamheter 2019 (2019-01-17):*
 - Årsplaneringen beskriver ansvarig för uppföljningen och fokusområden.
 - Det anges att uppföljning sker av utförare via beställning eller avtal enligt LOV (lagen om valfrihetssystem) samt entreprenadavtal enligt LOU (lagen om offentlig upphandling). Individavtal utanför LOV följs inte upp. Verksamheter som följs upp inkluderar bl.a. särskilt boende för äldre (SoL), hemtjänst (SoL) och daglig verksamhet (LSS).
 - Metoder för uppföljning anges däribland intervju med verksamhetsansvarig, oanmälda besök och granskning av verksamhetens rutiner/processer.
 - Granskningens resultat sammanställs i rapport till respektive utförare, rapport till nämnd, publicering på webben och redovisning i delårsbokslut och årsbokslut.
- *Delegationsordning Vård- och omsorgsnämnden (VON, 2020-03-10 § 3:16):*
 - Delegationsordningen föreskriver att biståndshandläggare måste ha tjänstgjort i sex månader inom ansvarsområdet innan beslutanderätt föreligger.
 - Det finns hänvisning till förvaltningslagen gällande jäv för beslutsdelegat.
 - För tecknande av förvaltnings-specifika avtal, tilldelningsbeslut och beställning av upphandling finns beloppsgränser i form av basbelopp.
 - Ett antal delegationsrätter inom SoL är timbegränsade däribland beslut om hjälp av hemtjänst.
 - Endast enhetschef och gruppleddare har delegationsrätt för beslut om särskilt boende (SoL) och beslut om extern placering (SoL).
 - Delegationsrätter vid beslut om personlig assistans (LSS) är timbegränsade.
 - I de flesta fall har endast enhetschef och gruppleddare delegationsrätt för beslut om extern placering (LSS).
 - Endast enhetschef och gruppleddare har delegationsrätt för beslut om bostad med särskild service för vuxna eller barn och ungdomar.
- *Attestförteckning Vård- och omsorgsnämnden 2020 (VON, 2019-11-27 § 11:12)*
 - I nämndens beslut anges att utbetalningar exklusive hyreskostnader som överstiger 5 basbelopp ska granskas av respektive förvaltningschef.
 - Nämndens beslut föreskriver vidare att förvaltningschef och socialförvaltningens controller har generell attesträtt samt att förvaltningschef är bemyndigad att utse beslutsattestanter under året.
 - I beslutad attestförteckning för nämnden 2020 anges beslutattestants namn, funktion och ansvarskod för beslutatsträtt.

Samverkan med utförare

I intervjuer beskrivs att beställar-utförarmodellen för nämndens verksamhetsområden i stort fungerar väl. Det har skett förbättringar och utarbetats arbetssätt för att lösa oenigheter mellan socialförvaltningen och produktionsförvaltningen. Det finns också en samsyn kring att större oenigheter löses genom diskussion på politisk nivå. Dock påtalas i intervjuer att det finns ett behov av ett bättre forum för dialog med produktionsförvaltningen.

Inom äldreomsorgen har kommunen inte mycket verksamhet kvar i egen regi enligt intervjuer. Socialförvaltningen har inget särskilt boende i egen regi men ett är på gång. Vidare uppges mindre än 10 procent av hemtjänsten utföras i egen regi. Till skillnad från äldreomsorg utförs en större del av verksamheten som beslutas av enheten för vuxenstöd (bl.a. LSS vuxna och psykiatri vuxna) i egen regi, c:a 75-80 procent.

Ekonomisk intern kontroll

Det finns ingen dokumenterad nämndspecifik budgetprocess för vård- och omsorgsnämnden och förvaltningen avseende t.ex. avstämningar och framtagande av underlag. Därtill finns inget upprättat dokument som beskriver hur den ordinarie uppföljningen ska gå till och vad den ska innehålla. Det uppges i intervjuer vara tydligt vilka tidsramar som gäller samt vilka underlag som ska tas fram budget- och uppföljningsprocessen. Förvaltningen ska enligt intervjuer ha en god följsamhet till de kommunövergripande processerna. Inom socialförvaltningen förs dialoger på verksamhetsområdesnivå avseende fördelning av ramar enligt budgetdirektiv inför nämndens beslut.

Enligt intervjuer ligger budgetansvar på enhetschefsnivå. Delegationsordning dikterar vilka som kan besluta i olika ärenden. För attestering av faktura finns beloppsgränser inlagda i ekonomisystem. Det har nyligen skett en revidering av delegationsordningen. Den generella utvecklingen de senaste åren är enligt uppgift att chefer och handläggare fått utökade befogenheter från nämnden.

Det finns inte upprättade riktlinjer som föreskriver en tydlig sanktionstrappa vid avvikelser mot avtal. Det har enligt intervjuer inte skett några avtalsuppsägningar med entreprenörer de senaste åren. Det har heller inte utdömts skadestånd eller viten. Det finns dock skrivningar avseende sanktioner i samtliga avtal med utförare enligt uppgift. Det lyfts att det dock har varit en del kvalitetsbrister bland vissa utförare.

Generellt använder förvaltningen två verksamhetssystem, Procapita och Lifecare, för att registrera alla biståndsbeslut och verkställighetsbeslut. Enligt uppgift kommer Lifecare på sikt vara det verksamhetssystem som används på förvaltningen. Sedan sommaren 2020 arbetar även förvaltningen med planerings- och uppföljningsverktyget, *Stratsys*, där förvaltningens mål och uppdrag från fullmäktige är registrerat. Dock finns det ingen koppling mellan *Stratsys* och verksamhetssystem eller ekonomisystem.

För hemtjänsten har handläggare ett ytterligare systemverktyg till hjälp för att avgöra vilka insatser en individ behöver och under hur lång tid en viss insats är nödvändig. Verktöget har implementerats för att säkerställa att handläggare bedömer på samma sätt. Enheten för äldre och funktionsnedsatta har även gjort nationella jämförelser för att undersöka hur nämnden ligger till avseende beviljad hemtjänsttid per individ. Resultatet var att Österåkers kommun beviljade relativt mer tid än riket vilket föranledde en justering i biståndsbedömningar med hjälp av systemverktyget för att ligga närmare genomsnittlig beviljad tid i jämförelse med andra kommuner. Effekten av detta har enligt intervjuer inte visat sig i någon större utsträckning ännu men uppföljning och utvärdering ska genomföras mot slutet av år 2020.

Det framgår av intervjuer att det finns ett utvecklingsarbete att göra gällande att bryta ned nämndens verksamhetsplan och budget i verksamhetsplaner för respektive enhet. Kommunens planerings- och uppföljningsverktyg *Stratsys* är uppbyggd så att det går att ta fram en enhets verksamhetsplan med nedbrutna enhetsmål utifrån fullmäktiges inriktningsmål, vilket görs. Enligt intervjuer har nämndens arbete med nyckeltal förbättrats under de senaste åren, inklusive uppföljning och redovisning till nämnd.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi bedömer att Vård- och omsorgsnämndens budget och verksamhetsplan innehåller de väsentliga delarna enligt fullmäktiges direktiv.

- Vi ser ett behov av att dokumentera Vård- och omsorgsnämndens processer med budget och ordinarie uppföljning. Därtill bedömer vi att nämndens internkontroll- och egenkontrollplan bör ses över och i större utsträckning innehålla kontrollmoment avseende efterföljande av riktlinjer och rutiner.
- Vård- och omsorgsnämnden och förvaltningen har även upprättat ett antal riktlinjer och stöddokument för att tillse att biståndsbedömning sker enligt samma regler och principer samt att uppföljning sker av utförarnas verksamhet. Nämndens delegationsordning är dessutom enligt vår bedömning tydlig avseende beslutsrätter och innehåller även inbyggda beloppsgränser och kontroller.

2.3 Revisionsfråga 3: Fördelningsprinciper

Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom Vård- och omsorgsnämnden)

lakttagelser

Av Kommunfullmäktiges budgetdirektiv framgår att nämndernas budget grundas på vad som kallas prestationsbudgetering. Det innebär en resursfördelning baserad på volymbeslut – att priset är kopplat till prestation. Det anges att rutiner för avstämning av volymförändringar har utvecklats av enheten för ledningsstöd vid Kommunstyrelsens förvaltning under 2020. Det framförs vidare att samma enhet har lagt ner ett stort arbete på att förbättra volymprognoserna. Beräkning av budget 2021 bygger på:

- Budget 2020 exklusive kostnader av engångskaraktär
- Volymförändringar med hänsyn till bl.a. kommunens befolkningsprognos
- Generell indexuppräkningsfaktor för pengarelaterade verksamheter
- Bokslut för 2019
- Bokslutsprognos för 2020

I budgetdirektiv beskrivs att nämndernas beräknade volymökningar är fullt kompenserade. Vård- och omsorg har fått den största preliminära volymuppräkningsökningen för 2021, motsvarande 15,7 mnkr av kommunens totala volymuppräkningsökning med 35,6 mnkr. För pengrelaterade verksamheter har indexuppräkningsfaktor fastställts till en procent för år 2021 i budgetdirektiv. För icke-pengrelaterade verksamheter har indexuppräkningsfaktor beräknats till noll procent. Det anges dock i budgetdirektivet att indexuppräkningsfaktorerna kan komma att revideras under hösten. I tabell 1 anges kommunövergripande indexuppräkningsfaktor samt Vård- och omsorgsnämndens volymuppräkningsfaktor och budgeterade nettokostnader för åren 2019-2021. Det framgår att de preliminära ramarna för år 2021 medger en lägre kommunövergripande prisuppräkningsfaktor och lägre volymuppräkningsfaktor än för år 2020.

Tabell 1: Kommunövergripande indexuppräknning samt Vård- och omsorgsnämndens volymuppräknning och budgeterade nettokostnader för åren 2019-2021.

	2019	2020	2021 (ej fastställd budget)
Index pengrelaterad i budgetdirektiv, %	2,0%	2,0%	1,0%
Index icke-pengrelaterad i budgetdirektiv, %	1,0%	2,0%	0%
Volymkompensation VON, mnkr, och % av fg. års budget	11,0 (1,8%)	15,6 (2,5%)	15,7 (2,4%)
Budgeterade nettokostnader VON i budgetdirektiv , mnkr, och % av fg. års budget	617,9 (2,9%)	644,3 (4,0%)	666,5 (3,3%)
Budgeterade nettokostnader VON i KF:s beslutad Budget , mnkr, och % av fg. års budget	619,6 (3,2%)	645,1 (4,1%)	-

Vård- och omsorgsnämndens budget baseras på två huvudsakliga delar - indexuppräknning och volymkompensation. Det är enheten ledningsstöd som under våren bereder underlag för indexjustering i budgetprocessen. I intervjuer uppges indexuppräknningen baseras på underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Ekonomistyrningsverket och Konjunkturinstitutet. Det finns dessutom ett effektiviseringskrav på nämnden, för år 2020 motsvarade det 1 mnkr. I fullmäktiges budget 2020 och plan 2021-2022 framgår, uppdelat på brutto och intäkter, indexuppräknning, effektivisering, volymjustering och politiska satsningar för Vård- och omsorgsnämnden. Vidare framgår prognosticerade volymer för respektive verksamhet inom Vård- och omsorgsnämndens ansvarsområden.

Det förs en dialog avseende volymkompensation för nämndens verksamheter inom ramen för budgetdialogen under våren. I budgetdialoger diskuteras föregående årsresultat, befolkningsutveckling, verksamhetsförändringar och eventuella kommande lagändringar. I intervjuer beskrivs att socialdirektör, innan budgetdialogen, stämmer av med enheterna ifall det är något särskilt som bör påtalas i budgetdialogen. Det uppges i intervjuer inte ske någon diversifiering av prisuppräknning mellan olika verksamhetsområden under Vård- och omsorgsnämnden. Vård- och omsorgsnämnden är inte delaktiga i att fastställa indexuppräknningen även om nämnden kan lyfta fram behov av annan indexering än i budgetdirektiv. Enligt intervjuer har nämnden begärt högre prisuppräknning eftersom löneökningar ofta uppgår till mer än den generella prisuppräknningen.

I intervjuer beskrivs resursfördelningen utifrån bakomliggande indikatorer i allmänhet stämma ganska väl med det ekonomiska utfallet. Socialförvaltningen tar fram specifika volymprognoser för sina verksamheter, b.la. boendeprognos för alla nämndens bostäder. Det har dock varit ett problem tidigare år att budget för särskilt boende utgått från lägre volymer än vad utfallet blev enligt intervjuer. Av tabell 2 framgår att det i huvudsak är särskilt boende som resulterat i negativ budgetavvikelse för år 2018 och 2019. Särskilt boende har haft en negativ budgetavvikelse för samtliga tre år men är betydligt större för år 2018 och 2019 än 2017.

Tabell 2: Budgetavvikelse för drift per verksamhet Vård- och omsorgsnämnden år 2017–2019 (tkr).

Vård- och omsorgsnämnden	2017	2018	2019
Nämnd och staber	16	249	37
Särskilt boende	-126	-7 966	-8 916
Hemtjänst	3 187	-2 721	-517
Övrig äldreomsorg	2 906	2 577	561
Admin äldreomsorg	-689	-469	1 496
LSS vuxna	-513	2 371	8
Psykatri vuxna	-620	1 177	507
Admin vuxenstöd	-512	885	1 358
LSS barn	114	-178	-5
Övrig barn och ungdom	62	-500	36
Admin barn och ungdom	321	821	649
Personligt ombud	-425	14	833
Total budgetavvikelse, nettokostnad	3 721	-3 740	-3 953

Av intervjuer framgår att effektiviseringskravet för Vård- och omsorgsnämndens ansvarsområden är strängare för äldreomsorg än funktionsnedsättning vid jämförelser mellan ökat budgetanslag och demografisk förändring. Nämnden får i fallet med äldreomsorgen full kompensation vid budget för ökade prognosticerade kostnader och sen görs avdrag för effektivisering i verksamheten. Med bakgrund i ett ökat effektiviseringskrav för äldreomsorg har controller spenderat mer tid på att kontrollera redovisning och utfall för särskilt boende.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns fördelningsprinciper för driftanslag från Kommunfullmäktige till Vård- och omsorgsnämnden. Förändring i anslag för nästkommande år består till stor del i volymjustering. Inom ramen för budgetdialog under våren har nämndsordförande och förvaltningschef viss möjlighet att påverka den totala volymjusteringen.
- Vård- och omsorgsnämnden beslutar om sitt förslag till budget i augusti/september vilket inkluderar en fördelning av budget mellan verksamheter.
- Det uppges i intervjuer inte ske någon diversifiering av prisuppräknning mellan olika verksamhetsområden under Vård- och omsorgsnämnden.
- Vård- och omsorgsnämnden utfall för år 2018-2019 i förhållande till budget motsvarade en budgetavvikelse på fem procent för särskilt boende. Förklaringen uppges vara felaktigt prognosticerade volymer.

2.4 Revisionsfråga 4: Ansvar och befogenheter VON

Är fördelningen av ansvar och befogenheter i Vård- och omsorgsnämndens verksamhet tydlig?

lakttagelser

Socialförvaltningen är en beställarförvaltning som lyder under två nämnder - socialnämnden samt Vård- och omsorgsnämnden. Delar av tjänsteverksamheten arbetar mot bägge nämnder. Förvaltningen består av sex enheter (inklusive de förvaltningsövergripande enheterna) – enheten stöd till barn och unga, enheten stöd till äldre och funktionsnedsatta, vuxenstödenheten, enheten personligt ombud, stabsenheten samt den administrativa enheten.

Det är upphandlingsenheten på Kommunstyrelsens förvaltning som genomför upphandling av verksamhet å socialförvaltningens vägnar. I utformningen av upphandlingsdokumentation står socialförvaltningen för verksamhetsperspektivet. Det har skett cirka 5-10 upphandlingar från Vård- och omsorgsnämnden under de senaste åren däribland flera särskilda boenden.

Budgetansvar ligger på enhetsnivå och inte på enskilda handläggare men alla medarbetare förväntas ha en ekonomisk medvetenhet. Nämndens delegationsordning anger begränsningar i handläggares beslutsrätt. Det framförs att delegationsordning även styr beloppsgränser för fakturaattestering som är inlagda i ekonomisystemet. Det händer även att nämnden ber att få fatta vissa delegerade beslut. I kommunens attestpolicy framgår att respektive nämnd inför varje nytt kalenderår ska besluta om rätt att beslutsattestera inom nämndens ansvarskoder.

Det är två enheter på socialförvaltningen som tilldelas den största delen av nämndens anslag - enheten för äldre och funktionsnedsatta samt enheten för vuxenstöd. På enheten för äldre och funktionsnedsatta arbetar 10 handläggare med i huvudsak biståndshandläggning avseende hemtjänst och särskilt boende. Det finns även gruppleddare som leder handlägningsarbetet. Enheten omfattar även andra medarbetare t.ex. en boendesamordnare. Enheten för vuxenstöd har nio handläggare varav fem arbetar med handläggning av LSS-ärenden och fyra med handläggning av socialpsykiatri-ärenden. För respektive ärendetyp finns även en gruppleddare som ansvarar för att göra rättsfallsanalyser och säkerställa att enhetens handläggning överensstämmer med domar från domstolarna.

För att underlätta en enhetlig biståndsbedömning beskrivs i intervjuer att man på enheten vuxenstöd försöker arbeta efter en gemensam modell och att gruppleddaren alltid först granskar ett nyinkommet ärende. Enheten har även infört arbetssättet individens behov i centrum vilket har underlättat handlägningsarbetet.

Enhetschefer träffar controller vid varje ordinarie ekonomiskt uppföljningstillfälle för att följa upp ekonomi och bakomliggande nyckeltal för äldreomsorg och funktionsnedsättning. Det sker även en mer detaljerad genomgång för särskilt dyra insatser. Avstämning med controller sker även i samband med budgetarbetet.

Den ekonomiska medvetenheten bland biståndshandläggare på enheten för äldre och funktionsnedsatta beskrivs vara ganska god. Beloppsgränser enligt delegationsordning för biståndsbeslut för korttidsvård, särskilt boende och hemtjänst upplevs fungera bra. Övergripande kontroll står gruppleddare och enhetschef för.

På stabsenheten och den administrativa enheten sker primärt uppföljningen av verksamheten. Stabsenheten har fyra utredare samt en vakant plats. Det är främst staben och controller som arbetar med de ekonomiska prognoserna inför nämndens ordinarie budgetbeslut. Data hämtas mestadels från verksamhetssystem. Enhetscheferna lämnar dock sin input i processen.

Det har fattats beslut om att controllers för respektive förvaltning, organisationsmässigt, ska tillhöra förvaltningen istället för att tillhöra ekonomiavdelningen centralt. Detta infördes med syfte att förbättra prognossäkerheten. Det finns dock ett controllernätverk som samordnas av enheten ledningsstöd centralt i vilket det diskuteras gemensamma frågor och anvisningar. Det är även enheten ledningsstöd som konsoliderar kommunens resultat vid månadsbryt. I intervjuer påtalas att det fungerar bra att controllers inte tillhör central ekonomiavdelning.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi bedömer att ansvar och befogenheter i Vård- och omsorgsnämndens verksamheter är tydligt definierade, avseende ansvar för ekonomi och verksamhet.
- Chefers och handläggares beslutsrätt finns tydligt angiven i nämndens delegationsordning.
- Budgetansvariga chefer uppges erhålla ändamålsenligt stöd i budget- och uppföljningsprocessen .

2.5 Revisionsfråga 5: Prognossäkerhet VON

Har Vård- och omsorgsnämnden en god prognossäkerhet?

Iakttagelser

Helårsprognos lämnas vid varje ekonomisk månadsuppföljning (åtta totalt) samt i delårsrapport. I intervjuer framförs att Vård- och omsorgsnämnden har haft en ganska god prognossäkerhet historiskt. Det uppges i intervju att avvikelser i regel fångas upp tidigt.

Vård- och omsorgsnämndens budgetföljsamhet är känslig utifrån volymförändring eftersom en enda individ kan omfatta miljonbelopp. Under de senaste åren framförs att det framförallt har varit särskilt boende som har avvikit från budget. För år 2020 lyfts även pandemin som har haft stora konsekvenser för verksamheten och därmed även nämndens ekonomi.

Tabell 3: Prognosticerad budgetavvikelse vid ekonomiska uppföljningar år 2017-2019.

Prognosticerad budgetavvikelse vid ett urval av ekonomiska uppföljningar samt årets utfall för åren 2017-2019 i mnkr och i % av budget			
	2017	2018	2019
Månadsrapport per sista februari	0	0	-5,0 (0,8%)
Månadsrapport per sista maj	0	-1,0 (0,2%)	-4,5 (0,7%)
Delårsrapport per sista augusti	4,0 (0,7%)	-1,0 (0,2%)	-4,5 (0,7%)
Månadsrapport per sista oktober	4,0 (0,7%)	-4,0 (0,7%)	-4,5 (0,7%)
Utfall helår	3,7 (0,6%)	-3,7 (0,6%)	-4,0 (0,7%)

I tabell 3 illustreras prognosticerad budgetavvikelse vid ett antal ekonomiska uppföljningar under åren 2017-2019. För 2017 och 2018 närmade sig prognosen det faktiska utfallet först under andra halvan av åren. För 2019 identifierades redan vid månadsuppföljning för januari och februari en negativ budgetavvikelse som låg nära det faktiska utfallet för helåret.

Pandemin har medfört svårigheter att prognosticera det ekonomiska utfallet för helåret 2020.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Utfallet för helåret år 2019 var helt i linje med nämndens prognostiserade budgetavvikelse under året. Även för åren 2017-2018 bedömer vi nämndens prognossäkerhet som tillfredsställande.

2.6 Revisionsfråga 6: Ekonomisk uppföljning VON

Säkerställer Vård- och omsorgsnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

Iakttagelser

Ekonomisk uppföljning till Vård- och omsorgsnämnden sker samlat vid 10 tillfällen under året:

- Åtta ekonomiska månadsuppföljningar
- Delårsrapport per sista augusti
- Verksamhetsberättelse

I intervju lyfts att avtalsuppföljning årligen återspeglar till nämnden men att det även kan förekomma återspeglar sker till nämnden i det fall det finns särskild anledning t.ex. avseende brister. Det är stabsenheten på socialförvaltningen som är ansvarig för avtalsuppföljningen tillsammans med upphandlingsenheten vid Kommunstyrelseförvaltningen. Uppföljningen består bl.a. av kontroll av fakturor och besök till utförarna. Avtalsuppföljning sker vanligtvis tre gånger om året. Förvaltningen har inte hävt något avtal med utförare under de senaste åren. Det finns dock utförande verksamheter som inte har skött åtgärdsplaner och dokumentation på ett korrekt sätt. Det lyfts i intervjuer att det vid något boende har varit återkommande kvalitetsbrister gällande städning och hygien etc.

Löpande individuppföljning genomförs av respektive handläggare på enheten för äldre och funktionsnedsatta enligt intervjuer. Uppföljningen genomförs genom att handläggare via systemverktyg går in och undersöker om utföraren gjort det som enheten har beslutat och därefter diskuterar resultatet med systemförvaltare på administrativa enheten. Denna uppföljning uppges vara viktig eftersom det händer att utförare inte följer det som beställts. Dessutom har den administrativa enheten löpande koll på avvikelser i individuppföljningen. Vid tiden för intervju (oktober) uppgavs att enheten följt upp 95 procent av det totala antalet kunder. Därtill sker ett pågående arbete med utveckling av kvalitetsuppföljning i enlighet med reviderad modell från år 2019. Fokus för enheten för äldre och funktionsnedsatta uppges vara avtalsuppföljningen på äldreomsorgssidan. Nettokostnadsavvikelse uppges dock inte vara en variabel som förvaltningen följer med systematik.

Vid de ekonomiska månadsuppföljningarna till nämnden redovisas ekonomisk sammanställning av periodens utfall och helårsprognos, både per slag och per verksamhet. Redovisning sker även av flera styrtal däribland:

- Utförda timmar i förhållande till beställda timmar uppdelat på externa utförare och egen regi för hemtjänst.
- Kostnader tomplatser per månad på boendenivå för äldreboende och LSS-boende.
- Kostsamma placeringar på individnivå för äldreomsorg, vuxenstöd samt barn- och ungdom.

Redovisning vid delårsbokslut redovisas bl.a. åtgärder för budget i balans under de första åtta månaderna och uppföljning av fullmäktiges inriktningsmål. Därtill inkluderar delårsrapport till nämnden ett stort antal styrtal, exempelvis:

- Antal kunder i särskilt boende per månad och jämförelse med år 2018 och 2019.
- Antal boende på LSS-boende totalt och uppdelat på egen regi respektive extern regi för år 2020 i jämförelse med 2018 och 2019.
- Antalet personer med personlig assistans enligt LSS (lagen om stöd och service) och SFB (socialförsäkringsbalken) för åren 2020 i jämförelse med 2018 och 2019.

I nämndens verksamhetsberättelse sker redovisning av förvaltningens uppföljning av utförare under det gångna året. I bilaga finns samtliga styrtal som redovisas i månadsuppföljningar, delårsrapport och verksamhetsberättelse.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vår bedömning är att uppföljningen är tillräcklig i omfattning och frekvens för att nämnden ska få löpande kunskap om det ekonomiska läget. Nämnden erhåller ekonomisk uppföljning vid tio tillfällen per år (inklusive verksamhetsberättelse) med utfall mot budget uppdelat på verksamhet.
- Förutom det rent ekonomiska utfallet följer nämnden ett antal styrtal för verksamheterna. Därtill har nämnden en årlig plan för fördjupad uppföljning av utförare.
- Vi noterar dock att styrtal avseende särskilt boende, som präglats av negativ budgetavvikelse för både år 2018 och 2019, endast redovisades vid delårsbokslut och årsbokslut.

2.7 Revisionsfråga 7: Åtgärder för ekonomi i balans VON

Vidtar Vård- och omsorgsnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

lakttagelser

Vi har granskat Vård- och omsorgsnämndens protokoll för år 2019 och där framgår att nämnden redan vid sammanträde 2019-03-19 prognostiserade en negativ budgetavvikelse för helåret. Följande åtgärder framkommer vid protokollgranskning:

- 2019-03-19 § 4:7:
 - Nämnden beslutade om åtgärd för att minska underskottet 2019 genom en översyn och revidering av riktlinjer för stöd till äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra vad som är innebörden i skälig levnadsnivå. Det angavs i tjänsteutlåtande finnas ett behov av att revidera riktlinjerna som är från 2016 och i samband med revision även se över hur andra kommuner tillämpar insatser utifrån skälig levnadsnivå samt bidra till rättssäkerhet och likställighet gällande bedömningsgrunder för insatser.
 - Nämnden beslutade om åtgärd för att minska underskottet 2019 genom inställd utbetalning av medel för särskilda satsningar på aktiviteter och social stimulans som utgår från SIS (Svenska Institutet för Standarder) Standard.
 - Tillsammans beräknades åtgärderna generera en kostnadsminskning med 2 mnkr för helåret.
 - Det uppgavs inte när beslutade åtgärder skulle återrapporteras.
- 2019-08-27 § 8:11:
 - Nämnden föreslår Kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå Kommunstyrelsens att föreslå Kommunfullmäktige att besluta att godkänna förslag om beslut om avgift för avlösning över 20 timmar per månad enligt gällande hemtjänsttaxa. Beslutet föreslås dock gälla från och med 2020-01-01 så det kommer inte påverka ekonomin för året.

Helårsprognosen uppgick per februari till ett underskott med 5 mnkr på grund av större volymer för särskilda boenden. Vid nämndsammanträde 2019-03-19 beslutade nämnden om två åtgärder vilket ändrade helårsprognosen till en negativ budgetavvikelse med 3 mnkr. Vid nämndens sammanträde 2019-06-18 prognosticerats en negativ budgetavvikelse med 4,5 mnkr. Skälet till prognos om större underskott angavs vara att hemtjänstens kostnader beräknades bli högre än tidigare prognos. Prognosen var oförändrad vid alla efterföljande nämndsammanträden. Inga ytterligare åtgärder beslutades för att nå budget i balans för 2019.

Vi noterar att en av åtgärderna har följts upp vid sammanträde:

- 2019-06-18 § 7:16:
 - Nämnden godkänner reviderade riktlinjer för bistånd enligt socialtjänstlagen till äldre och personer med funktionsnedsättning att gälla från 2019-07-11. Revideringen var en del av åtgärdspaketet som beslutades 2019-03-19 och beräknades för helåret spara 1 mnkr.

Vi har inte i protokoll sett att effekten av beslutade åtgärder för att minska underskottet har följts upp vid nämndens sammanträden under året.

Under de senaste åren har anpassningar gjorts för att anpassa nämndens verksamhet till det demografiska läget och avtalsförändringar. Bl.a. har avtal ändrats med entreprenörer så att kompensation inte utgår för tomplatser på boenden. Det har även skett en neddragning av

korttidsplatser vilket enligt intervjuer sparar miljonbelopp. Vidare framförs att förvaltningen har skärpt individuppföljning så att insatser endast ges under den tid det krävs för t.ex. hemtjänst efter sjukhusvistelse. Det uppges vidare att enheten för vuxenstöd har arbetat för att undvika onödiga inköp samt ett utvecklat arbetssätt för tomplatser. Det sker på samma enhet även ett kontinuerligt arbete med att vara å jour med domstolsdomar och ha god kommunikation med leverantörer för att kunna besluta om rätt insatser samt rätt tidsomfattning av insatser enligt intervjuer.

Vård- och omsorgsnämnden prognostiserar en positiv budgetavvikelse för 2020. Vid ekonomisk uppföljning per sista oktober prognosticerar nämnden en positiv budgetavvikelse med 18 mnkr. Förklaringen anges i huvudsak vara lägre antal platser inom särskilt boende till följd av rådande pandemi. Det lyfts i intervju att vissa åtgärder och aktiviteter inte har blivit av under 2020 på grund av rådande pandemi, t.ex. en översyn av samstämmighet mellan olika handläggares biståndsbeslut. Vid sakavstämning lyfts att förklaring till att inga åtgärder vidtogs med anledning av årets prognosticerade överskott var att det bedömdes finnas ett behov av buffert då besöksförbudet för särskilda boenden slopades.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- I protokollgranskning för 2019 framgår att Vård- och omsorgsnämnden tidigt under året fattade beslut om åtgärder för minska kostnaderna. Till respektive åtgärd har en bedömning gjorts avseende den ekonomiska effekten. För år 2020 har det ej varit aktuellt att vidta åtgärder då nämnden prognostiserar ett positivt resultat.
- Nämndens åtgärder för år 2019 var dock inte tillräckliga för att prognostisera en ekonomi i balans.
- Vi bedömer vidare att nämnden systematiskt bör följa upp beslutade åtgärder samt dess effekter.

2.8 Revisionsfråga 8: Åtgärder för ekonomi i balans KS

Vidtar Kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

Iakttagelser

Vi kan genom genomförd protokollgranskning av Kommunstyrelsens sammanträdesprotkoll för 2019 och 2020 konstatera att styrelsen tagit del av samtliga ekonomiska uppföljningar som Vård- och omsorgsnämnden har upprättat under året.

Kommunstyrelsen har under år 2019, i samband med en av de ekonomiska månadsuppföljningarna, fattat följande beslut:

- 2019-08-26 § 9:13:
 - Kommunstyrelsen beslutar att Vård- och omsorgsnämnden anmodas att kvalitetssäkra bokslutsprognoser tillsammans med eventuella åtgärdsplaner för att kunna hålla budget i balans enligt kommunens styrregler.

Det anges emellertid inte i beslutet när eventuella åtgärdsplaner ska återrapporeras. Vid efterföljande Kommunstyrelsenssammanträden har inte Vård- och omsorgsnämndens

prognosticerade negativa budgetavvikelse varit föremål för ytterligare beslut eller särskild uppföljning. Det påtalas dock att det beslutats om effektiviseringsmål för nämnderna inom ramen för budgetarbetet.

Det uppges i intervjuer att Kommunstyrelsens uppföljning består i att ta del av månadsrapporter som anger vad eventuella avvikelser beror på. Vidare ska kommundirektören och ekonomidirektören arbeta för att stötta nämnderna i att nå en ekonomi i balans.

Bedömning

Vår bedömning är att revisionsfrågan är **delvis uppfylld**.

Bedömningen bygger i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsen har under år 2019 anmodat nämnden att ta fram åtgärdsplaner för en budget i balans. Vård- och omsorgsnämndens negativa budgetavvikelse uppgick år 2019 till 0,7 procent av nämndens totala budget.
- För år 2020 prognostiserar Vård- och omsorgsnämnden ett överskott gentemot budget.

3. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att Kommunstyrelsen till största delen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vår bedömning är vidare att Vård- och omsorgsnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen i hög utsträckning är tillräcklig.

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga och dokumenterade riktlinjer för kommunens mål- och budgetprocess. Det finns ett årshjul för de huvudsakliga momenten i budget- och uppföljningsprocess. Kommunens dokumenterade styrmodell följer en röd tråd från övergripande Kommunfullmäktiges inriktningsmål och indikatorer till nämndernas resultatmål, indikatorer och styrtalet.

Vi bedömer att Vård- och omsorgsnämndens budget och verksamhetsplan innehåller de väsentliga delarna enligt fullmäktiges direktiv. Nämndens delegationsordning är enligt vår bedömning tydlig avseende beslutsrätter och innehåller även inbyggda beloppsgränser och kontroller. Däremot ser vi ett behov av att dokumentera Vård- och omsorgsnämndens processer avseende budget och uppföljning. Därtill bedömer vi att nämndens internkontroll- och egenkontrollplan bör ses över och i större utsträckning innehålla kontrollmoment avseende efterlevnad av riktlinjer och rutiner.

Ansvar och befogenheter i Vård- och omsorgsnämndens verksamheter är tydligt definierade, avseende ansvar för ekonomi och verksamhet. Chefers och handläggares beslutsrätt finns tydligt angiven i nämndens delegationsordning. Budgetansvariga chefer uppges erhålla ändamålsenligt stöd i budget- och uppföljningsprocessen.

Vår bedömning är att den ordinarie uppföljningen i omfattning och frekvens är tillräcklig för att ge nämnden löpande kunskap om det ekonomiska läget. Förutom det rent ekonomiska utfallet följer nämnden ett antal styrtalet för verksamheterna. Vård- och omsorgsnämnden prognostiserar ett överskott för år 2020 och för år 2019 hade nämnden en negativ budgetavvikelse på motsvarande 0,7 %. Kommunstyrelsen uppdrog under år 2019 till nämnden att vidta åtgärder med anledning av det prognostiserade underskottet. Nämnden beslutade tidigt under året om åtgärder utifrån det prognostiserade underskottet och för varje enskild åtgärd följde även en kostnadsberäkning. Vår bedömning är dock att dessa åtgärder inte var tillräckliga och att nämnden borde vidtagit ytterligare åtgärder. Prognossäkerheten var god under år 2019 och även för år 2017-2018 bedömer vi att den varit tillfredsställande. Nämnden har ej beslutat om några särskilda åtgärder för en ekonomi i balans under år 2020 med anledning av det prognostiserade överskottet för året.

3.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Vård- och omsorgsnämnden behöver dokumentera de interna ekonomistyrningsprocesserna, i form av budget, uppföljning och prognos.
- Vård- och omsorgsnämnden behöver säkerställa en systematisk uppföljning och åiterrapportering i de fall nämnden beslutar om åtgärder för en ekonomi i balans.

Bilaga 1 – redovisade styrtal vid Vård- och omsorgsnämndens ordinarie uppföljningstillfällen

- Av ekonomiska månadsuppföljningar framgår:
- Ekonomisk sammanställning av periodens utfall och helårsprognos, både per slag och per verksamhet.
- Kommentarer till ekonomiskt utfall samt kort kommentar till helårsprognos.
- **Hemtjänst:**
 - Utförd tid i timmar per månad i förhållande till beställda timmar uppdelat på externa utförare och egen regi.
 - Utfall per månad för antal kunder, genomsnittligt antalet utförda timmar per kund och månad samt genomsnittligt antalet beställda timmar per kund och månad.
- **Äldre boende och LSS-boende:**
 - Kostnader tomplatser per månad på boendenivå.
 - Antalet tomplatser på boendenivå och totalt antal tomplatser uppdelat på om kommunen får betalda tomplatser och ej betalda.
 - För äldreboenden sker även redovisning av beräkningsgrad i procent per äldreboende.
- Kostsamma placeringar på individnivå för äldreomsorg, vuxenstöd samt barn- och ungdom.

Av delårsrapport per 2020-08-31 framgår:

- Viktiga händelser under 2020.
- Ekonomisk sammanställning av periodens utfall och helårsprognos, både per slag och per verksamhet.
- Kommentar till eventuell budgetavvikelse på verksamhetsnivå samt totalt.
- Åtgärder för budget i balans under årets första 8 månader om det har funnits behov.
- Uppföljning av fullmäktiges inriktningsmål utifrån prognos av nämndens beslutade indikatorer för helåret 2020.
- **Äldreomsorg- Särskilt boende:**
 - Antal kunder i särskilt boende per månad och jämförelse med år 2018 och 2019
 - Belägningsgrad på boendenivå och totalt per augusti
 - Antalet tomplatser på boendenivå och totalt antal tomplatser per augusti
 - Kostnader tomplatser per månad på boendenivå
- **Äldreomsorg- hemtjänst:**
 - Utförd tid i timmar per månad i förhållande till beställda timmar uppdelat på externa utförare och egen regi och totalt.
 - Utfall per månad för antal kunder, genomsnittligt antalet utförda timmar per kund och månad samt genomsnittligt antalet beställda timmar per kund och månad.
- **Äldreomsorg- Korttidsboende:**
 - Antal belagda platser av totalt antal platser per augusti.
 - För myndighetsutövning sker beskrivning av verksamhetsutveckling, t.ex. att beräkningsverktyg för hemtjänsttid reviderats och nya utarbetade rutiner för utskrivningsprocess från sjukhus via korttidsvård.

- **Vuxenstöd- Boende Vuxna :**
 - Antal boende på LSS-boende totalt och uppdelat på egen regi respektive extern regi för år 2020 i jämförelse med 2018 och 2019.
 - Antalet tomplatser per augusti på boendenivå.
 - Kostnad för tomplatser per månad och totalt på boendenivå
- **Vuxenstöd- Daglig verksamhet:**
 - Antalet personer med personlig assistans enligt LSS (lagen om stöd och service) och SFB (socialförsäkringsbalken) för åren 2020 i jämförelse med 2018 och 2019.
- **Vuxenstöd- Omsorg om psykiskt funktionsnedsatta:**
 - Antalet brukare uppdelat på de två befintliga utförarna.
- **Vuxenstöd- Kommunalt bostadstillägg:**
 - Antalet beviljade per månad och belopp per månad.
 - För myndighetsutövning sker beskrivning av verksamhetsutveckling
- **Barn och unga- Personlig assistans:**
 - Antalet personer med personlig assistans enligt LSS (lagen om stöd och service) och SFB (socialförsäkringsbalken) för åren 2020 i jämförelse med 2018 och 2019.
- **Barn och unga- Boende Barn:** Antalet LSS-boende barn per augusti.
- **Barn och unga- Korttidsvistelse:**
 - Totala antalet dygn per månad.
 - För myndighetsutövning sker beskrivning av verksamhetsutveckling
- Uppföljning av intern kontroll
- Personaluppföljning:
 - Personalomsättning år 2020 (t.o.m. juni) i förhållande till år 2017, 2018 och 2019.
 - Antalet årsarbetare uppdelat på tillsvidareanställda och tidsbegränsad anställning för delår 2020 i förhållande till 2018 och 2019.
 - Andel sjukfånvarande delår 2020 (t.o.m. juni) i förhållande till år 2018 och 2019 totalt samt uppdelat på långtids- och korttidsjukfrånvaro.
- Framåtblick: Beskrivning av relevanta områden att bevaka t.ex. befolkningsutveckling, ökade behov psykisk ohälsa samt digitalisering och välfärdsteknik.

Av verksamhetsberättelse 2019 framgår likadan uppföljning som vid delårsrapportering och dessutom:

- Uppföljning av uppdrag i budget för året.
- Uppföljning av genomförd granskning under året.
 - Det anges att rapporter från granskning och verksamhetsuppföljning informeras till Vård- och omsorgsnämnden, att handlingsplaner begärs in och uppföljning sker.
 - Verksamhetsuppföljning och granskning genomförs av sakkunnig funktionsnedsättning, sakkunnig äldreomsorg, medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) och medicinskt ansvarig för rehabilitering (MAR) inom deras respektive ansvarsområden.
 - Granskning av hälso- och sjukvård har år 2019 skett i samtliga verksamheter där kommunen har ett hälso- och sjukvårdsansvar.
 - Verksamhetsuppföljning har år 2019 genomförts inom samtliga särskilda boenden samt med samtliga hemtjänstutförare. Handlingsplaner anges ha tagits fram av utförarna som följs upp.
 - Verksamhetsuppföljning och granskning sammställs vid årets slut och delges nämnden.
 - Det anges även att löpande kontakt sker mellan socialförvaltning och utförarverksamheterna i olika frågor.
 - Sakkunnig, MAS och MAR håller regelbuna samverkans-/uppföljningsmöten med utförare av funktionsnedsättning, äldreomsorg, hälso- och sjukvård.

- **Boendeprognos:**

- Det anges att ett samarbete med samhällsbyggnadsförvaltningen avseende nya vårdbostäder i samband med planering av nya bostasområden.
- Det finns ett långvarigt underskott av gruppbofastadsplatser för personer med funktionsnedsättning. Vård- och omsorgsnämnden har lämnat yttrande om detta till samhällsbyggnadsförvaltningen.
- En boendeprognos har tagits fram som beskriver behovet av bostäder för nämndens målgrupper år 2019-2020.

2020-12-15

Henrik Fagerlind

Kristian Damlin

Uppdragsledare

Projektledare

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