

Granskning av om- sorgsnämndens ekonomistyrning

Växjö kommun

Februari 2021

Caroline Liljebjörn

Sofia Bengtsson



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Avgränsning	5
1.5.	Metod	6
2.	lakttagelser och bedömningar	7
2.1.	Har nämnden säkerställt att det finns tydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän samt i organisationen vilka stödjer en ändamålsenlig ekonomistyrning?	7
2.1.1.	lakttagelser	7
2.1.2.	Bedömning	9
2.2.	Finns det inom nämndens verksamhetsområden behovsrelaterade principer för styrning och uppföljning av ekonomiska resurser (följsamhet vid volymförändringar)?	9
2.2.1.	lakttagelser	9
2.2.2.	Bedömning	11
2.3.	Är nämndens ekonomiska uppföljning och utvärdering tillräcklig (ekonomiskt utfall och prognoser med koppling till verksamhetsrelaterade faktorer, trender, nyckeltal och jämförelsetal)?	12
2.3.1.	lakttagelser	12
2.3.2.	Bedömning	14
2.4.	Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder vid ekonomisk obalans (nämndens beslut och uppföljning av åtgärder samt hur kommunikationen med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker)?	14
2.4.1.	lakttagelser	14
2.4.2.	Bedömning	16
3.	Revisionell bedömning	18
3.1.	Rekommendationer	18
4.	Bilagor	19
4.1.	Bilaga 1: Reglemente	19
4.2.	Bilaga 2: Grundkrav på verksamheterna	21

Sammanfattning


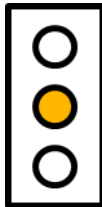
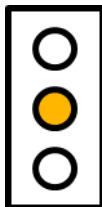
Revisorerna i Växjö kommun har, utifrån en bedömning av väsentlighet och risk, funnit det angeläget att granska ekonomistyrningen inom omsorgsnämnden.

Granskningen syftar till att bedöma om omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig ekonomistyrning med en tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd granskning bedömer vi att omsorgsnämnden **inte helt** säkerställer att ekonomistyrningen är ändamålsenlig och att den bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

I tabellen nedan redovisas vår bedömning av revisionsfrågorna som besvarats inom ramen för granskningen. Mer utförliga motiveringar till bedömning av respektive revisionsfråga framgår av rapporten.

Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Kommentar	
Har nämnden säkerställt att det finns tydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän och i organisationen som stödjer en ändamålsenlig ekonomistyrning?	Uppfyllt Det finns ett reglemente som definierar nämndens ansvarsområde och en delegationsordning som reglerar förhållandet mellan nämnden, nämndens arbetsutskott och förvaltningen.	
Finns det inom nämndens verksamhetsområden behovsrelaterade principer för styrning och fördelning av ekonomiska resurser (följsamhet vid volymförändringar)?	Delvis Uppfyllt Det finns resursfördelningsmodeller som utgår från behovsrelaterade principer inom äldreomsorg och delvis inom omsorg funktionsnedsättning. Inom omsorg funktionsnedsättning gruppbovärdar pågår en omvärldsbevakning för att hitta exempel på resursfördelningsmodeller inom området. Inom sjuksköterskeorganisationen och kommunrehab sker en behovsbedömning som omvandlas till fasta tjänster.	
Är nämndens ekonomiska uppföljning och utvärdering tillräcklig (ekonomiskt utfall och prognoser med koppling till verksamhetsrelaterade faktorer, trender, volymmått, nyckeltal och jämförelsetal)?	Delvis Uppfyllt Nämnden får regelbunden uppföljning och prognos vilken innehåller kommentarer och analys. Nämnden får även regelbundet fördjupade redovisningar av ekonomin inom respektive verksamhet av omsorgschef och controller.	

Inom äldreomsorg hemvård pågår en utveckling av uppföljningsmodellen i syfte att följa nyckeltal som visar beläggningsgrad, kontinuitet och tidrapportering på ett tydligare sätt. Vi konstaterar att det saknas motsvarande uppföljning av övriga verksamheter. De nyckeltal som avses ska kunna användas för att analysera förändringar i det ekonomiska utfallet. I intervju beskrivs att det är svårare att hitta nyckeltal för att beskriva och utvärdera det ekonomiska utfallet i nämndens övriga verksamheter på ett motsvarande sätt som för hemtjänsten.

Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder vid ekonomisk obalans (nämndens beslut och uppföljning av åtgärder, samt hur kommunikation med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker)?

Delvis Uppfyllt

Nämnden har antagit handlingsplaner för att nå en ekonomi i balans inför år 2019 samt då underskott prognostiserade under år 2019.

Uppföljning av handlingsplanen i budget 2019 gjordes i årsrapport 2019, men uppföljning har inte gjorts av de båda handlingsplanerna vad gäller den ekonomiska effekten. Nämnden har inte tagit ställning till vad det fortsatta arbetet med handlingsplanerna ska resultera i under år 2020, till exempel i form av lägre kostnader/högre effektivitet.

Arbetet med att få äldreomsorgen särskilt boende samt flera enheter inom äldreomsorg hemvård i ekonomisk balans pågår vid granskningstillfället.

Kommunikationen med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker formellt genom att delårsrapporter och årsrapport överlämnas. Det sker en informell kontakt genom en personunion mellan nämndens presidium och kommunstyrelsen.



Rekommendationer

Baserat på genomförd granskning rekommenderar vi omsorgsnämnden att:

- Fortsätta söka resursfördelningsmodeller som utgår från behovsrelaterade principer för de av nämndens verksamheter som för närvarande har fast budgettilldelning och där analysen visar att en rörlig resursfördelning tillför mer effektiv styrning av verksamheten.
- Baserat på de behovsrelaterade principerna utveckla uppföljningsmodeller för nämndens verksamheter på samma sätt som för äldreomsorg hemvård. Uppföljningen bör utvecklas med nyckeltal som kopplas till och stödjer en analys av variationer i det ekonomiska utfallet.
- Utveckla uppföljning av den ekonomiska effekten av beslutade handlingsplaner och tydliggöra hur det fortsatta arbetet med handlingsplanerna ska bedrivas genom att konkretisera eventuella kostnadsbesparingar/ökad effektivitet.
- Fortsätta arbetet med att få enheterna inom äldreomsorg särskilt boende och hemvård i ekonomisk balans.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Omsorgsnämnden ansvarar för stöd, omsorg och vård för äldre personer, för personer med funktionsnedsättning, samt för hemsjukvårdsinsatser.

Omsorgsnämnden har sedan år 2017 redovisat budgetunderskott i förhållande till den av fullmäktige tilldelade budgetramen. År 2018 redovisade omsorgsnämnden en negativ budgetavvikelse på 47,7 mnkr. År 2019 redovisade nämnden ett underskott på 36,5 mnkr. I revisionsberättelsen för år 2019 bedömde revisorerna att omsorgsnämnden inte har bedrivit sin verksamhet på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt och att revisorerna ser allvarligt på brister i nämndens ekonomiska styrning och uppföljning. Inför år 2020 har omsorgsnämnden fått en utökad budgetram med 39,8 mnkr jämfört med föregående år.

De förtroendevalda revisoerna i Växjö kommun har, efter en risk- och väsentlighetsanalys, gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av omsorgsnämndens ekonomistyrning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Har omsorgsnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning med en tillräcklig intern kontroll?

- Har nämnden säkerställt att det finns tydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän, och i organisationen, som stödjer en ändamålsenlig ekonomistyrning?
- Finns det inom nämndens verksamhetsområden behovsrelaterade principer för styrning och fördelning av ekonomiska resurser (följsamhet vid volymförändringar)?
- Är nämndens ekonomiska uppföljning och utvärdering tillräcklig (ekonomiskt utfall och prognoser med koppling till verksamhetsrelaterade faktorer, trender, volymmått, nyckeltal och jämförelsetal)?
- Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder vid ekonomisk obalans (nämndens beslut och uppföljning av åtgärder, samt hur kommunikation med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker)?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges budget och andra styrande beslut

1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till omsorgsnämndens ansvarsområde.

1.5. Metod

Vi har genomfört intervjuer med nämndens presidium, förvaltningschef, avdelningschefer för myndighet samt uppdrag och uppföljning, omsorgschefer för funktionsnedsättning, äldreomsorg hemvård, samt äldreomsorg särskilt boende, avdelningschef sjuksköterskor, verksamhetscontroller samt controllers/ekonomer. Vi har även genomfört gruppintervjuer med enhetschefer inom funktionsnedsättning, hemvård och särskilt boende.

Vi har tagit del av följande dokument/material avseende omsorgsnämnden: reglemente, delegationsordning, internbudget 2019, delårsrapport 2019, årsrapport 2019, internbudget 2020 samt delårsrapport 2020.

Vi har gått igenom nämndens protokoll från september 2019 till december 2020.

Rapporten har genomgått faktakontroll som utförts av berörda tjänstepersoner samt nämndens presidium.

2. Iakttagelser och bedömningar

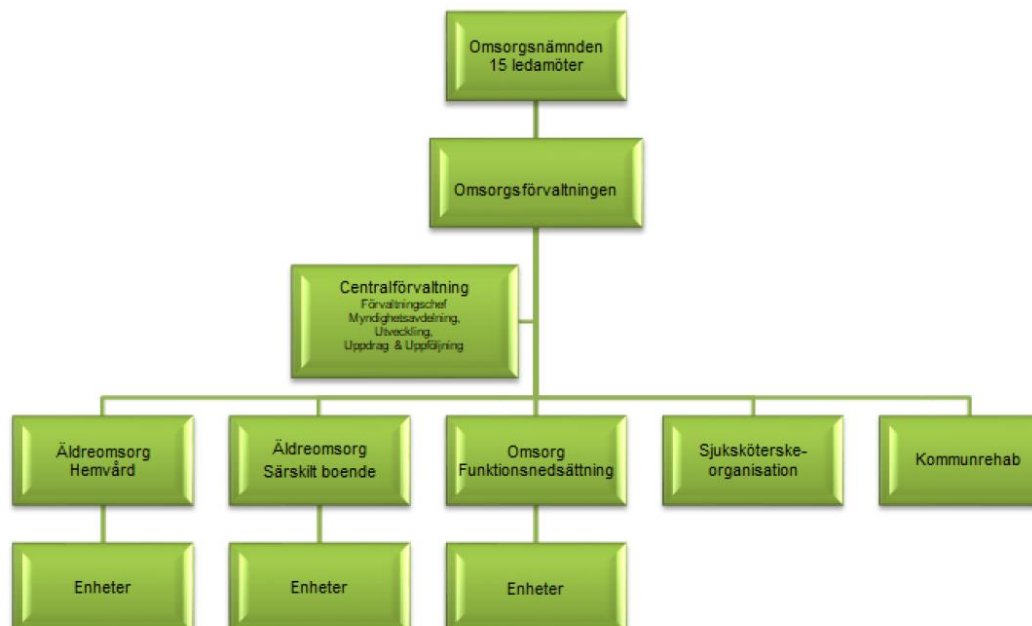
För varje kontrollmål redogörs för vilka iakttagelser som gjorts och vilka revisionella bedömningar som görs därpå.

2.1. Har nämnden säkerställt att det finns tydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän samt i organisationen vilka stödjer en ändamålsenlig ekonomistyrning?

2.1.1. Iakttagelser

Omsorgsnämnden ansvarsområde, som regleras av reglementet, framgår av bilaga 1. Till omsorgsnämnden hör omsorgsförvaltningen med cirka 2 340 medarbetare och cirka 80 chefer. Omsorgsförvaltningen leds av en förvaltningschef med omsorgschefer för äldreomsorg hemvård, äldreomsorg särskilt boende samt omsorg funktionsnedsättning (OF). Det finns även avdelningschefer för sjuksköterskeorganisationen och för kommunrehab. I organisationen finns tre controllers som stödjer cheferna i ekonomifrågor som budget och uppföljning. Sedan ett år tillbaka är controllers organiserade inom kommunstyrelsens förvaltning.

Figur: Omsorgsnämnden med omsorgsförvaltningens organisation



Det finns en delegationsordning¹ för nämnden som bland annat behandlar ekonomi- och upphandlingsärenden. Beslut om upphandling och köp av varor och tjänster samt teckna avtal, inom ramen för beslutad budget görs till exempel av enhetschef upp till 2 bas-

¹ ON § 60/2020-05-21

belopp², av omsorgschef upp till 25 basbelopp (max 5 basbelopp per år) och förvaltningschef upp till 50 basbelopp (max 10 basbelopp per år). Upphandling och anskaffning upp till ett prisbasbelopp och avrop på ramavtal räknas som ren verkställighet. För högre belopp, än 50 basbelopp, är det arbetsutskottet som har att besluta om upphandling och köp av varor och tjänster. Upphandling och drift av särskilda boenden och bostäder med särskild service är undantagen för delegation. Det är förvaltningschefen som utser beslutsattestanter och ersättare inom omsorgsnämndens verksamhetsområde. Återrapportering av delegationsbeslut görs som ett ärende på varje nämndsmöte.

Uppdragen till tjänstemännen ska anmälas till arbetsutskottet för att därefter lyftas upp till nämnden för beslut. I intervju beskrivs att ledamöterna inte ska ge uppdrag till tjänstemännen under pågående möte. Förvaltningen bereder underlag till beslut vilka ska omfatta konsekvensanalyser om det gäller verksamhetsförändringar. I intervju beskrivs att nämnden är nöjda med kvaliteten på beslutsunderlagen. Det finns en ärendelista över utdelade, men ej återrapporterade uppdrag.

Den centrala ledningsgruppen, som består av förvaltningschef och omsorgschefer samt avdelningschefer för sjuksköterskor och rehab, har normalt sett möten varannan vecka, men under år 2020 har möten hållits varje vecka på grund av pandemin. Varannan gång behandlas verksamhetsfrågor och varannan gång utgår mötet från ett tema med inbjudna representanter från personal, ekonomi eller utveckling. I ledningsgruppen ingår även andra centrala funktioner inom förvaltningen som till exempel ekonom, HR-representant samt medicinskt ansvarig sjuksköterska.

Omsorgscheferna har i sin tur regelbundna möten med enhetscheferna. Ekonomiska frågor behandlas övergripande på varje möte, men mer detaljerat vid två tillfällen i halvåret. Det finns ett årshjul att följa när det gäller budget och budgetuppföljning. Inför rapporteringstillfällen skickar respektive controller en påminnelse där det framgår vad som ska rapporteras samt datum att förhålla sig till. Samtliga intervjuade beskriver uppdraget att ha en ekonomi i balans som mycket tydligt.

För att styra verksamheten inom omsorgsförvaltningen finns sedan år 2019 ett antal grundkrav som enheterna ska klara. Grundkraven infördes för att göra det tydligare vilka områden inom verksamheten som är prioriterade. Det finns fem gemensamma grundkrav och ytterligare två krav för hemtjänsten, som har totalt sju. För nattpatrullen, bemanningen, dagverksamhet, kommunrehab och sjuksköterskorna är gäller endast delar av grundkraven, se bilaga 2. Ett av grundkraven utgörs av ekonomi i balans.

Anställningsavtalen för omsorgscheferna och enhetscheferna innehåller en definition av uppdraget som innebär nöjda medarbetare och omsorgstagare, en ekonomi i balans samt ett ansvar att eskalera frågor som uppkommer till närmaste chef.

² År 2020: 48 300 kr (prisbasbelopp)

2.1.2. Bedömning

Revisionsfrågan:

Har nämnden säkerställt att det finns tydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän och i organisationen som stödjer en ändamålsenlig ekonomistyrning?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns ett reglemente som definierar nämndens ansvarsområde och en delegationsordning som reglerar förhållandet mellan nämnden, nämndens arbetsutskott och förvaltningen.
- Det görs en kontinuerlig återrapportering av delegationsbeslut vilket både delegationsordningen och kommunallagen kräver.
- Det finns en ärendelista som visar utdelade, men ej återrapporterade uppdrag.
- Det finns ett årshjul som beskriver förvaltningens arbete med budget och uppföljning inom ekonomistyrningsområdet. Cheferna får påminnelser via mejl inför rapporteringstillfällen.
- Chefernas ansvar för ekonomin är definierad i anställningsavtal och det finns grundkrav för verksamheten som anger att ekonomin ska vara i balans. Samtliga intervjuade beskriver att uppdraget att ha en ekonomi i balans som mycket tydligt.

2.2. Finns det inom nämndens verksamhetsområden behovsrelaterade principer för styrning och uppföljning av ekonomiska resurser (följsamhet vid volymförändringar)?

2.2.1. Iakttagelser

Enligt beskrivningen i årsrapporten 2019 samt delårsrapporten 2020 tillämpar omsorgsnämnden en mix av rörlig och fast resursfördelning. Särskilt boende och hemtjänsten har rörlig resursfördelning medan sjuksköterskor och kommunrehab har fast budget. Omsorg funktionsnedsättning har en mix mellan fast och rörlig budget.

Särskilt boende

Inom särskilda boenden har, fram till och med utgången av verksamhetsår 2020, budgeten fördelats för personalkostnader genom ett resursfördelningssystem som utgår från beviljade insatser i timmar per vecka. Insatserna är indelade i nivåer där den högsta kategorin motsvarar över 70 timmar per vecka. Utifrån insatsernas nivå fördelas medel till personalresurser utifrån ett beslutat timpris. Syftet med de olika ersättningsnivåerna är att bemanningen ska anpassas till brukarnas behov. Det har framförts synpunkter, både från privata och kommunala utförare, mot att systemet skapar osäkerhet i de finansiella förutsättningarna som kan leda till fler timanställningar och minskad kontinuitet för brukaren.

Under år 2019 fattade omsorgsnämnden beslut att from 1 januari 2021 gå över till en ny

resursfördelningsmodell i särskilt boende.³ Istället för att ersätta beviljade timmar för respektive omsorgstagare kommer det vara en dygnersättning för varje belagd plats. Resursfördelningen för stora ärenden dvs insatser över 70 timmar per vecka sänktes från 1 september 2019 till en nivå som ersätter upp till 70 timmar per vecka. Det skedde som en anpassning till den nya resursfördelningsmodellen. Enheter som hade den höga ersättningen har därmed fått anpassa bemanningen. Det ska ske en uppföljning av effekterna av den nya resursfördelningsmodellen efter mars 2021. **Förändringen innebär att följsamhet vid volymförändringen avseende omvårdnadsbehovet upphör.**

Hemtjänst

Inom hemtjänst fördelas personalbudgeten baserat på antal beviljade hemtjänsttimmar och ett beslutat timpris. Inför år 2020 sänktes timpriset till 322,42 kr (-6 kr).⁴ Sänkningen skulle motsvara de effektiviseringar som har gjorts i samband med införande av digital teknik som nattkameror. Det finns även en fast budget för kostnader som bilar, städning, lokaler och trygghetslarm. I intervju beskrivs att vissa upplever en osäkerhet kring att den budget som tilldelas via resursfördelningen ska täcka de kostnader som uppstår i verksamheten. Till exempel sker ingen ytterligare fördelning av budgetmedel om ett ärende kräver dubbelbemanning eller för restiden. I intervju beskrivs att det således görs en generell fördelning vilket innebär att vissa enheter behöver göra överskott för att täcka andra enheter som inte har förutsättning att göra det, utan gör underskott. Enheter som behöver göra överskott beskriver det som otydligt när överskottet är tillräckligt stort för att anse att uppdraget är utfört. Grundkravet är dock en ekonomi i balans.

Omsorg funktionsnedsättning

Budgeten som avser boende, fritidsaktiviteter och träffpunkter för personer med funktionsnedsättning fördelas baserat på bedömt behov som omräknas till antal tjänster i verksamheten. Grunden för att äska budgetmedel är en prognos som visar vilket stöd som behövs för varje enskild individ. Budgeten till boendestöd enligt Socialtjänstlagen (SoL) fördelas genom ett schablonbelopp per beviljad timme. För personliga assistans sker resursfördelningen utifrån antal timmar per ärende.

Det pågår en omvärldsbevakning i syfte att hitta exempel på resursfördelningsmodeller för omsorgen funktionsnedsättning.

Bemanning, schemaläggning och planering

Budgeten för särskilt boende och hemtjänst ligger centralt i förvaltningen och fördelas ut månadsvis baserat på volymtal som beskrivits ovan. Det är enhetschefernas ansvar att planera verksamheten på ett sådant sätt att resurserna utnyttjas optimalt. Det gäller även inom omsorg funktionsnedsättning. Sedan år 2019 har det pågått ett aktivt arbete med att bemanna utifrån beviljade resurser. Arbetet började i hemtjänsten och har därefter fortsatt inom särskilt boende och omsorg funktionsnedsättning. Enhetscheferna har fått utbildning i effektiv bemanningsplanering och det har tagit fram en bemanningskalkyl som ska vara ett stöd i arbetet. Med hjälp av bemanningskalkylen räknas budgeten om till tillgängliga personaltimmar efter att övriga kostnader för till exempel nattpersonal, administration och

³ § 53/2019-06-05

⁴ ON § 119/2019-12-18

oförutsett räknats från. Oförutsedda utgifter inom särskilt boende kan vara extra personal vid palliativ vård eller brukare med stort omvårdnadsbehov. I intervju beskrivs att bemanningskalkylen har utvecklats under hösten så att det nu ska vara möjligt att räkna fram vilken bemanning som budgeten medger inför schemaläggning.

Inom särskilt boende, hemtjänsten och omsorg funktionshindrade finns samordnare som arbetar med bemanningsplanering. Schema läggs för fyra eller sex veckor i taget via systemet Time Care Planning. Det finns en bemanningshandbok som beskriver principerna för en effektiv bemanningsplanering. Personalen i verksamheten gör ett schemaförslag. Därefter är det enhetschefens ansvar att tillsammans med samordnaren tillse att alla pass är bemannade. Det åligger enhetschefen att bemanna all planerad frånvaro inför en ny schemaperiod. Målet är att endast akut frånvaro ska behöva lösas i verksamheten, till exempel via bemanningsenheten. När schemaperioden inleds kan vårdbehovet ha förändrats vilket kräver en daglig planering av personalresurser. Den dagliga planeringen utförs av samordnare med stöd av enhetschefen.

Inom särskilt boende beskrivs att det är svårt att anpassa personalen till det aktuella vårdbehovet eftersom personalen har rätt att arbeta enligt sin sysselsättningsgrad. Personal byter arbetsplats mellan avdelningarna inom de särskilda boendena. Under Coronapandemin har det även blivit vanligare att personal har arbetat på andra enheter för att täcka upp behov. Omsorgschef särskilt boende stämmer av rekryteringsbehovet med representant från HR veckovis, i syfte att så långt som möjligt omplacera övertalig personal innan nyrekryteringar sker.

Inom hemtjänsten har det bildats tre samverkansgrupper där personal ska kunna täcka upp för varandra vid frånvaro. I intervju beskrivs att det är svårt att flytta personal mellan olika enheter.

2.2.2. Bedömning

Revisionsfrågan:

Finns det inom nämndens verksamhetsområden behovsrelaterade principer för styrning och fördelning av ekonomiska resurser (följsamhet vid volymförändringar)?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns resursfördelningsmodeller som utgår från behovsrelaterade principer inom äldreomsorgen och delvis inom omsorg funktionsfunktionsnedsättning. Inom omsorg funktionsnedsättning gruppboendena pågår en omvärldsbevakning för att hitta exempel på resursfördelningsmodeller inom området. Inom sjuksköterskeorganisationen och kommunrehab sker en behovsbedömning som omvandlas till fasta tjänster.

- Det finns stöd för bemanningsplanering genom framtagna bemanningskalkyl, system för schemaläggning och handbok som beskriver principer för en effektiv bemanning.
- Inom äldreomsorg särskilt boende har nämnden beslutat att från och med 2021 gå från en resursfördelningsmodell baserat på beviljade timmar till belagda platser. Förändringen kommer att ställa krav på cheferna att i större utsträckning balansera resurser för variationer i vårdtyngden vid planering av verksamheten **eftersom tilldelning av resurser baserat på omvårdnadsbehovet upphör.**

2.3. Är nämndens ekonomiska uppföljning och utvärdering tillräcklig (ekonomiskt utfall och prognoser med koppling till verksamhetsrelaterade faktorer, trender, nyckeltal och jämförelsetal)?

2.3.1. Iakttagelser

Omsorgsnämnden får uppföljning av ekonomi och prognos samtliga månader utom januari och juni-juli. Månadsuppföljningen innehåller utfall och budget samt avvikelse för perioden. Jämförelsetal för samma period föregående år anges också. Vid varje uppföljningstillfälle görs en prognos för helåret som jämförs med årsbudgeten. Under hösten specificeras kostnader och intäktsbortfall relaterade till Coronapandemin. Periodens utfall analyseras i förhållande till budget och föregående år. Avvikelser mellan budget och prognos kommenteras per verksamhet. I samband med att uppföljningen behandlas får nämnden en föredragning som till exempel visar hur många enheter inom varje verksamhet som visar överskott respektive underskott jämfört med budget (blinkljusfil).

Nämnden behandlar en fördjupad prognos till och med 30 april, en delårsrapport per 31 augusti samt årsrapport per 31 december. Dessa handlingar fastställs och överlämnas till kommunstyrelsen.⁵

Nämnden får även återkommande redovisningar av omsorgscheferna vad gäller det ekonomiska utfallet inom respektive verksamhet. En granskning av protokollen under år 2020 visar att omsorgschefen för särskilt boende redovisade sin verksamhet i april och oktober, att omsorgschef funktionsnedsättning redovisade sin verksamhet i maj och november samt att omsorgschefen för hemvård redovisade sin verksamhet i mars.

Som beskrivits ovan får omsorgscheferna och enhetscheferna mejl med uppgifter inför varje uppföljningstillfälle. Innan lönerna utbetalas för månaden granskar enhetscheferna att personalen som ska avlönas stämmer överens med utfört arbete. Utifrån det ekonomiska utfallet för perioden ska cheferna kommentera avvikelser och göra en prognos för helåret. Från och med år 2020 görs budgetuppföljningen i ledningssystemet Stratsys där de ekonomiska uppgifterna presenteras och det finns utrymme att skriva kommentarer och analyser. Enhetschefernas uppföljning summeras upp till omsorgschefen som i sin tur kommenterar och analyserar utfall samt gör en prognos för den totala verksamheten. Varje omsorgschef (verksamhet) har en controller som stödjer i uppföljningen och analysen.

⁵ ON § 52/2020-50-20 samt ON § 87/2020-09-23

Omsorgschefen och kontrollern gör tillsammans med enhetscheferna en större genomgång av ekonomin två gånger per år. Uppföljningen görs utifrån grundkraven som beskrivits tidigare i rapporten. Se bilaga 2. Om prognosen visar negativ budgetavvikelse ska en handlingsplan tas fram där det framgår hur underskottet ska åtgärdas. Handlingsplanen ska redovisas för närmaste chef.

Hemtjänsten har ytterligare två grundkrav jämfört med övriga verksamheter. Grundkraven mäts av tre olika nyckeltal. Ett av dem är att rapporterad direkt brukartid i mobil hemtjänst ska vara minst 50 procent. Målet möjliggörs genom att personalen inom hemtjänsten använder mobilen för att registrera tiden hos omsorgstagaren. Det finns mål för andelen rapporterad tid i förhållande till planerad tid, för att kunna se att rapporteringen via telefonerna utförs på rätt sätt. Det finns även ett mål för kontinuiteten hos omsorgstagare som innebär att planeringen inte ska innehålla mer än 14 olika personer under en tvåveckorsperiod.

Nyckeltalen är en del av en uppföljningsmodell som ska följa utförandet inom hemtjänsten. Det har visat sig att de enheter som har goda utfall på ovanstående nyckeltal oftast har en ekonomi i balans. I intervju beskrivs att det pågår ett arbete att tydligare visualisera utfallet av nyckeltalen per enhet. Den förtydligade uppföljningen har börjat användas i början av år 2021. I intervju beskrivs att det är svårare att hitta nyckeltal för att beskriva och utvärdera nämndens övriga verksamheter på ett motsvarande sätt.

Nämnden har beslutat om en internkontrollplan för år 2020⁶. Internkontrollplanen innehåller bland annat en risk för svårigheter att nå en budget i balans på grund att volymerna inte minskar som planerat. För att hantera risken ska kontroll ske av volymtal med fokus på särskilt boende. Det finns även en risk för att inte nå en budget i balans på grund av svårigheter att anpassa personalkostnaderna till tilldelade resurser. Kontroll ska ske av att bemanningskrav ligger i nivå med tilldelade resurser. Uppföljning av åtgärderna görs i samband med nämndens delårsrapport per augusti samt i årsbokslutet.

Inom ramen för uppföljning av huvudprocesserna i Växjö kommun styrmodell, verksamhetsplan och budget 2020, följs nyckeltalen nettokostnadsavvikelser för LSS (%), kostnad hemtjänst äldreomsorg i kr/hemtjänsttagare samt kostnad särskilt boende äldreomsorg i kr/brukare.

Nämnden får en övergripande redovisning av standardkostnadsavvikelser per verksamhet utifrån räkenskapsammandraget när nya uppgifter presenteras en gång/år. De kommuner som främst används som jämförelse är kommungruppen "större städer" samt mer specifikt för kommunerna Karlstad, Helsingborg och Örebro. Nämnden får även redovisning av nyckeltal och jämförelser över tid samt med andra kommuner genom företaget Ensolution.

Uppgifterna används till en mer långsiktig planering av verksamheten. Där kostnaderna är höga i jämförelsen sker en analys av orsaker som presenteras för nämnden. Till exempel beskrivs i årsrapport 2019 att Växjö kommun har en högre kostnadsnivå än snittet större

⁶ ON § 104/2019-11-26

städer på grund en överkapacitet av platser inom särskilt boende samt att en del omsorgstagare beviljats särskilt boende där omsorgstagarens behov hade kunnat tillgodoses med hemtjänst. Vidare beskrivs att Växjö kommun generellt sett har fler gruppboenden inom LSS jämfört med andra boenden som servicebostad och särskilt anpassad bostad. Det finns också flera små dagliga verksamheter vilket bidrar till högre kostnader.

2.3.2. Bedömning

Revisionsfråga:

Är nämndens ekonomiska uppföljning och utvärdering tillräcklig (ekonomiskt utfall och prognoser med koppling till verksamhetsrelaterade faktorer, trender, volymmått, nyckeltal och jämförelsetal)?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Nämnden får regelbunden uppföljning och prognos vilken innehåller kommentarer och analys. Nämnden får även regelbundet fördjupade redovisningar av ekonomin inom respektive verksamhet av omsorgschef och controller.
- Det sker en strukturerad uppföljning i förvaltningen med systemstöd och handlingsplaner som upprättas vid avvikelser mellan prognos och budget.
- Inom äldreomsorg hemvård pågår en utveckling av uppföljningsmodellen i syfte att följa nyckeltal som visar beläggningsgrad, kontinuitet och tidrapportering på ett tydligare sätt. Vi konstaterar att det saknas motsvarande nyckeltal för övriga verksamheter. De nyckeltal som avses ska kunna användas för att analysera förändringar i det ekonomiska utfallet. I intervju beskrivs att det är svårare att hitta nyckeltal för att beskriva och utvärdera det ekonomiska utfallet i nämndens övriga verksamheter på ett motsvarande sätt som för hemtjänsten.
- Standardkostnadsavvikelser och andra nyckeltal föredras från nämnden årligen samt används inom ramen för Växjö kommuns styrmodell. Uppgifterna används till en långsiktig planering av verksamheten.
- Nämndens internkontrollplan innehåller risker för att inte nå en budget i balans. Åtgärderna avser kontroll av volymtal med fokus på särskilt boende samt kontroll av att bemanningskrav ligger i nivå med tilldelade resurser.

2.4. Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder vid ekonomisk obalans (nämndens beslut och uppföljning av åtgärder samt hur kommunikationen med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker)?

2.4.1. Iakttagelser

År 2017 redovisade omsorgsnämnden högre nettokostnader än budget med 10,6 mnkr. I årsredovisning 2018 översteg nettokostnaderna budgeten med 47,7 mnkr och år 2019 var motsvarande avvikelse 36,5 mnkr. Inför år 2020 fick nämnden en utökad ram med

39,8 mnkr. Prognosen för år 2020 är att redovisa ett utfall i balans med budgeten. Se tabellen. Belopp i tkr.

År	Budget	Utfall/prognos	Avvikelse
2017	1 239 136	1 249 776	-10 640
2018	1 256 404	1 328 287	-47 424
2019	1 328 287	1 364 754	-36 467
2020	1 367 567	1 367 567	0

Nämnden ålades en besparing i budget 2019 med 12 765 tkr. I nämndens internbudget anges att besparingen skulle uppnås genom omstrukturering av personal (9 575 tkr), digitalisering (1 200 tkr) samt införande av digitala inköp (2 000 tkr). Till följd av ökade kostnader och minskade statsbidrag beskrivs det ekonomiska läget inför år 2019 som svårt.

I delårsrapporten för år 2019⁷ redovisar nämnden en prognos som uppgår till -28,3 mnkr. Med anledning av det fattar nämnden i september 2019 beslut om ytterligare en åtgärdsplan för att nå en ekonomi i bättre balans.⁸ Punkterna i åtgärdsplanen, totalt 12 400 tkr, avsåg arbetet med bästa effektiva omhändertagande nivå (3 000 tkr), bemanningsplanering enligt handbok för bemanningsplanering (5 000 tkr), utveckling av digitala komplement till traditionella arbetssätt (1 500 tkr) samt anpassning av bemanningen inom särskilda boenden (2 900 tkr). Samtidigt beslutades att nyttja eget kapital med 12 501 tkr för att finansiera vissa utvecklingsprojekt.

I nämndens årsrapport för 2019⁹ görs en uppföljning av beslutad besparing i budget 2019. Posten omstrukturering av personal beskrivs uppnådd genom stängningen av Ingelshov, men den bedömda effektiviseringen om 6 000 tkr uppnåddes inte under år 2019. Digitalisering via nattkameror var genomförd. Digitala inköp hade inte genomförts på grund av juridiska problem och en upphandling där inga anbudsgivare uppfyllde kraven. En ny upphandling kommer att göras under våren 2020 med målet att införa digitala inköp under andra halvåret 2020.

I intervju beskrivs att uppföljning av åtgärdsplanen som beslutades i september 2019 har gjorts utifrån genomförda verksamhetsförändringar, men att det inte gjorts någon uppföljning av beloppen eftersom det varit svårt att isolera vad effekten av genomförda förändringar inneburit i absoluta tal.

I nämndens internbudget för år 2020¹⁰ beskrivs att arbetet enligt handlingsplanen från år 2019 ska fortsätta avseende bästa effektiva omhändertagandenivå, bemanningsplanering och digitalisering. Det sker även omlokalisering av verksamhet för att utnyttja lokaler och kunna bedriva verksamhet på ett mer effektivt sätt samt en översyn av LSS. Varken i internbudgeten eller vid granskning av nämndens protokoll under år 2020 har vi kunnat se

⁷ ON § 70/2019-09-25

⁸ ON § 71/2019-09-25

⁹ ON § 4/2020-02-19

¹⁰ ON § 103/2019-11-26

någon konkret beskrivning av vad det fortsatta effektiviseringsarbetet ska medföra i lägre kostnader/ökad effektivitet.

I nämndens delårsrapport per 2020-08-31¹¹ redovisas en prognos som är i balans med budget. Avdelningen sjuksköterskor (-6 055 tkr), äldreomsorg och hemvård (-6 613 tkr) och entreprenad funktionsnedsättning (-3 138 tkr) redovisar högre kostnader i prognosen än budget, men det vägs upp av överskott för omsorgsnämnden övergripande (10 971 tkr), omsorg funktionsnedsättning (1 188 tkr) och entreprenad äldreomsorg och hemvård (2 912 tkr). För avdelningen sjuksköterskor beror underskottet på att materialinköp till följd av Coronapandemin har belastat verksamheten.

Inom äldreomsorgen särskilt boende (-8,8 mnkr) har tilldelat förvaltningsbidrag i resursfördelningen sjunkit på grund av fler tomma platser och fortsatt höga bemanningskostnader. Ökningen av tomma platser beskrivs till viss del bero på Coronapandemin. Det beskrivs också vara svårt att minska bemanningen i nuvarande läge. Nämnden har fattat beslut att lägga ett våningsplan på Hagalund vilande, vilket har genomförts under år 2020. Vid granskningstillfället har tre av totalt tretton enheter inom verksamheten en budget i balans.

Inom äldreomsorgen hemvård (2,0 mnkr) beskrivs verksamheten ha anpassat sig till den lägre resursfördelningen som infördes under år 2020. För de enheter som inte har en budget i balans kommer arbetet att fortsatt vara inriktat på effektivare schemaläggning, återhållsamhet i bemanning och samarbete med övriga enheter för att optimera bemanningen som helhet. Vid granskningstillfället har nio av nitton enheter inom verksamheten en budget i balans.

Kommunikationen med kommunstyrelsen sker genom att omsorgsnämnden skickar de rapporter som enligt gällande ekonomistyrningsprinciper ska lämnas till kommunstyrelsen. I klartext innebär det uppföljningen per april, delårsrapporten per augusti samt årsrapporten per december. I intervju beskrivs att kontakten upprätthålls genom att ordförande och andre vice ordförande är ledamöter i kommunstyrelsen och första vice ordförande är ersättare i kommunstyrelsen. Kommunikationen med kommunfullmäktige sker genom att nämndens rapporter infogas i rapporteringen som kommunstyrelsen vidarebefordrar till behandling i fullmäktige.

2.4.2. *Bedömning*

Revisionsfråga:

Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder vid ekonomisk obalans (nämndens beslut och uppföljning av åtgärder, samt hur kommunikation med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker)?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis uppfylld**.

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

¹¹ ONAU § 75/2020-09-23

- Nämnden har antagit handlingsplaner för att nå en ekonomi i balans inför år 2019 samt då underskott prognostiserade under år 2019.
- Uppföljning av handlingsplanen i budget 2019 gjordes i årsrapport 2019, men uppföljningen saknade koppling till det ekonomiska utfallet. Det saknas även en uppföljning av den handlingsplan som beslutades i september 2019 avseende de ekonomiska effekterna. Nämnden har inte tagit ställning till vad det fortsatta arbetet med handlingsplanerna ska resultera i under år 2020, till exempel i form av lägre kostnader/högre effektivitet.
- Arbetet med att få äldreomsorgen särskilt boende samt flera enheter inom äldreomsorg hemvård i ekonomisk balans pågår vid granskningstillfället.
- Kommunikationen med kommunstyrelsen och kommunfullmäktige sker formellt genom att delårsrapporter och årsrapport överlämnas. Det sker en informell kontakt genom en personunion mellan nämndens presidium och kommunstyrelsen.

3. Revisionell bedömning

Granskningen syftar till att bedöma om omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig ekonomistyrning med en tillräcklig intern kontroll.

Efter genomförd granskning bedömer vi att omsorgsnämnden **inte helt** säkerställer att ekonomistyrningen är ändamålsenlig och att den bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

3.1. Rekommendationer

Baserat på genomförd granskning rekommenderar vi omsorgsnämnden att:

- Fortsätta söka resursfördelningsmodeller som utgår från behovsrelaterade principer för de av nämndens verksamheter som för närvarande har fast budgettilldelning och där analysen visar att en rörlig resursfördelning tillför mer effektiv styrning av verksamheten.
- Baserat på de behovsrelaterade principerna utveckla uppföljningsmodeller för nämndens verksamheter på samma sätt som för äldreomsorg hemvård. Uppföljningen bör utvecklas med nyckeltal som kopplas till och stödjer en analys av variationer i det ekonomiska utfallet.
- Utveckla uppföljning av den ekonomiska effekten av beslutade handlingsplaner och tydliggöra hur det fortsatta arbetet med handlingsplanerna ska bedrivas genom att konkretisera eventuella kostnadsbesparingar/ökad effektivitet.
- Fortsätta arbetet med att få enheterna inom äldreomsorg särskilt boende och hemvård i ekonomisk balans.

4. Bilagor

4.1. Bilaga 1: Reglemente

Omsorgsnämndens ansvarar för stöd, hjälp, service och omvårdnad för äldre människor med sjukdom som nämns i 5 kap 4-6 §§ socialtjänstlagen (SoL) i form av:

- Ge stöd och hjälp i hemmet
- Inrätta särskilda boendeformer för människor som behöver särskilt stöd
- Verka för en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra genom dagverksamheter, träffpunkter och andra aktiviteter
- Uppsökande verksamhet

Omsorgsnämnden ansvarar för stöd, hjälp, service och omvårdnad för personer med fysisk och intellektuell funktionsnedsättning som nämns i 5 kap 7–8 §§ SoL i form av:

- Anpassat boendestöd
- Inrätta bostäder med särskild service
- Verka för att människor som möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap
- I planering samverka med Region Kronoberg och andra samhällsorgan och organisationer
- Uppsökande verksamhet

Omsorgsnämnden ansvarar för stöd till dem som vårdar eller stödjer närstående enligt 5 kap 10 § SoL gällande de grupper som ingår i omsorgsnämndens ansvarsområden.

För de grupper som ingår i omsorgsnämndens ansvarsområden verkar omsorgsnämnden tillsammans med nämnden för arbete och välfärd för att:

- Barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden
- I nära samverkan med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdomar (5 kap 1 § §-2 p SoL).

Omsorgsnämnden ansvarar för del av kommunens insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utom insatsen familjehem enligt 9 § 8 p LSS. Dessutom ansvarar nämnden för den del av kommunens insatser enligt Socialförsäkringsbalken. Ansvaret omfattar följande personer:

1. Personer med utvecklingsstörning enligt 1 § 1 p LSS

2. Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranlett av yttre våld eller kroppslig sjukdom enligt 1 § 2 p LSS
3. Personer med andra varaktiga fysiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service enligt 1 § 3 p LSS.

Omsorgsnämnden har ansvar för hälso- och sjukvård upp till och med sjuksköterskenivå för följande personer inom omsorgsnämndens ansvarsområden:

- Personer i särskilda boendeformer och bostäder med särskild service (5 kap 5 § stycke 2 och 7 § stycke 3 SoL),
- Personer i boende på korttidsplats enligt SoL,
- Personer som erhåller hemsjukvård i ordinärt boende,
- Personer i dagverksamhet enligt 3 kap 6 § SoL,
- Personer i bostäder med särskild service enligt 9 § 10 p LSS.

Bara de personer i ordinärt boende som har pågående insats i form av boendestöd omfattas av nämndens ansvar för psykiatrisk hälso- och sjukvård.

Omsorgsnämnden har betalningsansvar för utskrivningsklara patienter enligt Lag om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård. Betalningsansvaret omfattar de personer som ligger inom nämndens ansvarsområde. Vid de tillfällen då betalningsansvar uppstår vid väntan på insatser från annan nämnd har berörd nämnd betalningsansvar för den utskrivningsklara patienten.

Omsorgsnämnden ansvarar för de särskilda fritids-, kultur- och rekreationsinsatser som riktas till barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning.

Omsorgsnämnden ansvarar för bidrag till anpassning och återställning av bostäder enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag med mera.

4.2. Bilaga 2: Grundkrav på verksamheterna

Gemensamma krav

Nöjda omsorgstagare

- Brukarundersökning där samlad nöjdhet ska vara minst 80 procent inom äldreomsorgen och 75 procent inom omsorg funktionsnedsättning.
- Följs upp helår.

Systematiskt kvalitetsarbete

- Protokoll från åtta kvalitetsrådsmöten per år. Kvalitetsrådet ska arbeta med minst ett projekt under året.
- Följs upp delår och helår.

Samspelad organisation för en god och effektiv omsorg och vård

- Fungerande teamkonferenser enligt chef, SSK, rehab och i förekommande fall myndighetsavdelningen.
- Följs upp via enkät, delår och helår.

Strävan efter en god arbetsmiljö

- Temperaturmätaren är ifylld av minst 60 % av enhetens medarbetare.
- Om den samlade medarbetarupplevelsen är under 4,5 dokumenteras åtgärder i *Riskbedömning och handlingsplan*.
- Kontinuerliga riskbedömningar görs av arbetsmiljön. Dessa skickas till omsorgschef.
- Följs upp delår och helår.

Ekonomi i balans

- Resultat i blinkljusfilen ska vara i balans och varje månad görs en analys.
- TimeCarePlan används enligt handbok och beslutade rutiner.
- Följs upp delår och helår.

Hemtjänstens krav

Trygghet genom god personalkontinuitet

- Planerad kontinuitet i mobil hemtjänst ska vara högst 14 under en tvåveckorsperiod.
- Följs upp delår och helår.

Koll på hemtjänsten

- Rapporterad direkt brukartid i mobil hemtjänst ska vara minst 50 procent.
- Planerad tid ska systematiskt och regelbundet optimeras utifrån utförd tid.
- Följs upp delår och helår.

2021-02-25

Lena Salomon

Uppdragsledare

Caroline Liljebjörn

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Växjö kommun 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.