

Revisionsrapport

Granskning av verksamhet och ekonomi ●

Socialnämnden

Härjedalens Kommun

20 December 2013

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Resultat	3
3. Revisionell bedömning	6

Sammanfattning

På uppdrag av revisorerna i Härjedalens kommun har Deloitte AB granskat socialnämndens äldre – och handikappomsorg. Syftet har varit att undersöka hur socialnämndens rutiner för uppföljning av verksamhet och ekonomi fungerar.

Den övergripande revisionsfrågan har varit: *Är rutinerna för uppföljning av ekonomi och verksamhet tillfredsställande?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att socialnämnden påbörjat olika aktiviteter för att återställa verksamhet och ekonomi i balans, vilket medfört att rutinerna förbättrats till en acceptabel nivå under hösten 2013.

Vi lämnar följande rekommendationer:

- Styr upp inköp av varor och tjänster och begränsa antalet inköpsberättigade ytterligare alternativt inför köpstopp.
- Inför totalt anställningsstopp. Vid avgångar (exempelvis pensionering) ska varje återbesättning prövas noga.
- Kontrollera att beviljad biståndsnivå (antal timmar) överensstämmer med levererad nivå.
- Se över overtidsuttaget och förbättra rutinerna för schemaläggning och personalbemanning

Östersund den 20 december 2013

Kjell Pettersson
Certifierad kommunal revisor
och uppdragsledare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Socialnämnden har under åren 2000 – 2008 haft ständiga problem med att få sin ekonomi i balans. De sammanlagda underskotten mot budget under åren 2000 2007 har uppgått till ca 75 mnkr och i huvudsak inom äldre – och handikappomsorgen.

Under några år efter 2009 förbättrades ekonomin, men nu har åter ekonomin försämrats.

För 2012 uppgick underskottet mot budget till ca 17 mnkr och prognosen för 2013 uppgår till ca – 6,0 mnkr för äldre och handikappomsorgen.

Med anledning av detta har kommunens revisorer uppdragit till Deloitte AB att granska verksamhet och ekonomi.

1.2 Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga;

Är rutinerna för uppföljning av ekonomi och verksamhet tillfredsställande?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser ansvars – och arbetsfördelningen ut för den interna kontrollen?

Vilka åtgärder har vidtagits eller är på gång inom förvaltningen?

Hur har mål och riktlinjer anpassats till ekonomisk ram?

Hur ser nämndens åtgärdsplan ut och dess ansvarsfördelning?

1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är gällande lagar och interna regelverk, policys och beslut.

1.4 Avgränsning

Granskningen avser socialnämndens äldreomsorg och handikappomsorg år 2013.

1.5 Metod

Rutiner och verksamhet har kartlagts genom intervjuer med socialchef, avdelningschef för äldre – och handikappomsorg och ekonom. Riktlinjer, mål, instruktioner och anvisningar, internkontroll planer har granskats.

2. Resultat

2.1 Lagar och styrdokument

Nämndens ansvarsområden är i stor omfattning reglerade av lagstadgad verksamhet och styrs främst av Socialtjänstlagen (SoL), Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Hälso – och sjukvårdslagen (HSL).

I nämndens **reglemente**, reviderat 2011-04-13, KF § 36, framgår även att nämnden har ansvar för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar utan legal vårdnadshavare i Sverige.

Socialnämnden handlägger även bidragsgivningen till föreningar inom sitt verksamhetsområde.

I nämndens **delegationsordning**, SN § 47 1999, senast reviderad 2013-07-01, framgår hur beslutsfattandet delegerats mellan nämnd, utskott och enskilda tjänstemän inom nämndens verksamhetsområde.

I ”**Riktlinjer för biståndshandläggning** för äldre och personer med funktionsnedsättning, fastställda av Ks 2013-03-13 ” framgår vilka insatser som beviljas och i vilken omfattning. Det framgår även att hemtjänst utöver 90 timmar per månad beslutas av nämndens arbetsutskott.

2.2 Ekonomi och Organisation

Nuvarande organisation se bilaga 1. Vid avdelningen social omsorg är det ca 400 årsarbetare anställda exklusive administrativ stab om ca 4 personer.

Total budget för omsorgsavdelningen är ca 230,5 mnkr för 2013, vilket är en ökning med ca 16,7 mnkr jämfört med 2012. Av ökningen mellan 2012 och 2013 är ca 10 mnkr avtalsenliga löneökningar och ca 7 mnkr är en ökning av budgetramen. För 2014 uppgår budgeten till ca 234 mnkr.

Prognosen för 2013 per sista september är ca – 4 mnkr för avdelningen på helårsbasis jämfört med prognosen i juli på – 5,6 mnkr. Alla siffror är exklusive eventuell ökning av semesterlöneskulden.

2.3 Mål och riktlinjer

I övergripande mål av betydelse för god ekonomisk hushållning framgår att äldreomsorgen ska bedrivas kostnadsmässigt i nivå med länsnittet exklusive Östersund (budget 2013). I förvaltningens budgetförslag för 2014 har en ny generell modell för kommunen börjat användas där mål utifrån olika perspektiv ska anges (Ks beslut 7 november 2013). Exempel på perspektiv är: ekonomi, mål och målvärde för verksamhet, medarbetare och medborgare.

2.4 Intern kontroll aktiviteter

Nämnden har ingen plan för intern kontroll aktiviteter för 2013 men för 2014 har en sådan fastställts. Planen består av 27 olika punkter för socialnämndens verksamhet, se bilaga 2.

Under 2013 har följande aktiviteter pågått eller pågår inom nämndens verksamhetsområde:

- Rapportering och uppföljning av övertid.
- Anställningsstopp.
- Boendeutredning, där 8 lägenheter på Seniorens ställs om till trygghetsboende 2014, vilket pågår. Under 2014 fortsätter omställningen till trygghetsboende av platser på särskilt boende inom kommunen.
- Åtgärdsplan - handlingsplan, se bilaga 3.
- Revidering av riktlinjer för biståndsbedömning.
- Översyn av schemaläggning.
- Prövning om återbesättning av pensionsavgångar.
- Tillfälligt stopp för önskemål om utökad sysselsättningsgrad (SN au § 140). Totalt har bemanningsenheten utökats med 14 årsarbetare till att omfatta 39 årsarbetare genom beslutet om utökad sysselsättningsgrad samt konverteringar.
- Uppföljning av kvalificerad övertid (prognos 2013 ca 1,3 mnkr).
- Införandet av kvalitetsledningssystem påbörjas 2014.
- Resursfördelningsmodell hemtjänsten (TES) provas på ett område under 2014.
- Översyn måltidspriser är klart.
- Hemsändningsbidrag, där samverkan sker med näringslivskontoret vid leverans av varor till brukare inom hemtjänsten pågår.

2.5 Genomgång av protokoll

Vid genomgång av nämndens protokoll har följande noterats:

§ 1 Revidering av riktlinjer biståndshandläggning

§ 10 Prissättning av måltider

§ 12 Måltidspolicy

§ 13 Utredning om bemanningsenheten

§ 14 Alternativ driftsform på ett hemvårdsområde, utredning

- § 25 Sammanslagning till en avdelning av äldreomsorg och handikappomsorg
- § 31 Mål för verksamheten
- § 40 Beslut att anta reviderade riktlinjer för biståndsbedömning och överlämna ärendet till Ks för fastställande
- § 49 Resursfördelningsmodell hemtjänsten
- § 59 Organisationsförändring inom enhetsorganisationen
- utöka omsorgsavdelningen med 4 enhetschefer och ta bort teamledarna.
Teamledarna ersätts med administrativa assistenter.
- § 60 Inrätta 1 tjänst som kostchef inom omsorgen
- § 84 Alternativ driftsform på ett hemvårdsområde – Utredning om Funäsdalen hemvårdsområde startad
- § 87 Åtgärds/handlingsplan för 2013 (beslut 30 maj 2013)
- § 122 Anställningsstopp för tillsvidareanställningar samt stopp för att bevilja utökad sysselsättningsgrad (24 september)
- § 128 Beslut om omställning av boenden till trygghetslägenheter
- § 131 Budget 2014 och beslut om att inrätta minst 30 trygghetslägenheter
- § 138 Schemaplanering genom Timecare anses ha gett minskade kostnader.
- § 142 Alternativa driftsformer, avrapportering, där det sägs att Ks äger frågan
- § 144 Beslut om intern kontroll plan för 2014

3. Revisionell bedömning

3.1 Lagar och styrdokument

Vi bedömer att reglementet är tydlig beträffande nämndens ansvarsområde. Däremot bedömer vi att delegationsordningen behöver uppdateras. Exempelvis bör utskottets beslutsrätt preciseras. Exempel på precisering är att utskottet fattar beslut om att bevilja hemtjänst utöver 90 timmar/månad, vilket idag framgår av riktlinjer för biståndsbedömning.

3.2 Ekonomi och organisation

Vi bedömer att **organisationen** genom sammanläggningen av avdelningarna äldreomsorg och handikappomsorg ökar möjligheten till en samordning av verksamhet och funktioner och även ger en bättre överblick. Även genomförda byten på olika chefspositioner borde skapa bra förutsättningar för en ”nystart”.

Underskottet jämfört mot tilldelad budget har förbättrats något under 2013 jämfört med 2012 även om hänsyn tas till ramtillskottet för 2013 (ca 7 mnkr), men ett underskott på mellan 4-5 miljoner kr kommer att uppstå exklusive förändring av semesterlöneskulden.

Olika åtgärder planeras för 2014, vilka kommenteras vidare under respektive avsnitt nedan. Intrycket är att planerade åtgärder kommit sent under året beroende bland annat på den turbulens som varit i organisationen. Tidigare fattade beslut om bland annat önskad sysselsättningsgrad har varit kostnadsdrivande och antalet årsarbetare har ökat med ca 14 årsarbetare under 2012 och 2013 med anledning av fattat beslut. Beslutet upphävdes så sent som i slutet av september 2013 då även anställningsstopp infördes för tillsvidareanställningar.

3.3 Mål och riktlinjer

Målet som gällt för 2013 och många år bakåt i tiden om att bedriva äldreomsorgen kostnadsmässigt i nivå med länssnittet har aldrig uppnåtts. I och med att en ny styrmodell införs med ett flertal perspektiv 2014 finns inte detta mål med utan det ekonomiska målet (perspektivet) är att ”nämnden ska hålla sin budget”. Ur perspektivet ”verksamhet” framgår bland annat att ”behovsanpassade boendeformer för äldre möjliggör en rationell, kvalitativ och kostnadseffektiv äldreomsorg”.

Som ett led i detta arbete ska 30 trygghetslägenheter ställas om. Vår bedömning är att den nya styrmodellen med ökad tydlighet skapar bättre förutsättningar än tidigare att följa upp verksamhet och måluppfyllelse.

3.4 Intern kontroll aktiviteter

Det pågår en rad olika aktiviteter i nämnden som syftar till att framför allt sänka kostnaderna för bedriven verksamhet. För första gången har nämnden beslutat om en intern kontrollplan för den verksamhet som bedrivs, vilket är bra. Planen är

ambitiös och förpliktande och innehåller 27 olika punkter som ska följas upp under året. Det finns säkert möjlighet att finslipa denna plan och ta bort och lägga till åtgärder. Som ett konkret exempel saknar vi uppföljning av beviljad tid inom hemtjänsten jämfört med utförd tid.

Anställningsstopp samt stopp för utökad sysselsättningsgrad är exempel på andra aktiviteter som beslutades så sent som den 24 september. Åtgärdens har ännu inte följts upp av nämnden.

Beslut om åtgärdsplan/handlingsplan togs sista maj, och det får anses sent utifrån det underskott som uppstod 2012. Under normala förhållanden borde en åtgärdsplan funnits på bordet redan under hösten 2012. Mycket av det som föreslås i åtgärdsplanen är på gång men inte genomfört. Hemsändning av varor genom ett projekt med näringslivskontoret är klart. Uppföljning av nya riktlinjer för biståndshandläggning pågår under november 2013. Många av åtgärderna är av långsiktig karaktär, exempelvis arbetet med ett kvalitetsledningssystem.

Nya riktlinjer för biståndsbedömning fastställdes av kommunstyrelsen i mars 2013 och innebär en viss skärpning i beslutsfattandet. Tid utöver 90 timmar/månad beslutas numera av arbetsutskottet och inte av biståndsbedömaren. För övrigt innebär de nya riktlinjerna en mer tydlighet och precisering jämfört mot tidigare riktlinjer.

Boutredning, där 8 lägenheter ställs om till så kallat trygghetsboende på Senioren pågår, och fortsättning följer 2014 med ytterligare lägenheter.

Enligt intervjuade i förvaltningen är vitsen med trygghetsboendet att inget biståndsbeslut krävs för att få bo i boendet och att hälso- och sjukvårdslagen (HSL) inte är tillämplig, vilket gör att ingen fast nattpersonal behövs, vilket medför lägre kostnader. Vår bedömning är att besparingseffekterna av trygghetsboenden är svårbedömda eftersom utökad hemtjänst kommer att krävas för de som bor i trygghetsboendet.

I budgeten för 2014 och 2015 beräknas tillkommande kostnader med ca 20 mnkr och minskade kostnader med 26 mnkr, vilket skulle medföra att nettoramén skulle kunna sänkas med 6 mnkr. I förutsättningarna ingår att övergången till trygghetsboende fullt ut skulle innebära ca 8 mnkr i minskade kostnader för särskilt boende.

Sammanfattningsvis är en del åtgärder pågående och mycket är på gång och det kommer att ta tid innan åtgärderna ger avsedd effekt.

3.5 Protokoll

I stort tar protokollen upp beskrivna aktiviteter som finns dokumenterade i handlingsplaner och frågor som rör verksamhet och ekonomi. Godkänd rapportering över verksamhet och ekonomi.

3.6 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Efter genomförd granskning gör vi följande bedömning av den övergripande revisionsfrågan:

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden påbörjat olika aktiviteter för att återställa verksamhet och ekonomi i balans. En uppstramning av rutiner, verksamhet och ekonomi har påbörjats under våren 2013, vilket medfört att rutinerna förbättrats till en acceptabel nivå under hösten 2013. Under 2012 och början av 2013 bedömer vi att rutinerna inte fungerat på ett acceptabelt sätt.

Beträffande kontrollmålen gör vi följande bedömning:

Ansvars – och arbetsfördelningen: En intern kontroll plan har utarbetats för första gången inom nämndens verksamhet, vilket tydliggör ansvar och arbetsfördelning.

Åtgärder som vidtagits eller är på gång: Beslut har tagits i nämnden för att förbättra ekonomi och verksamhet. Bland annat har möjligheten att välja sysselsättningsgrad tagits bort tillfälligtvis samt beslut tagits om att införa anställningsstopp för tillsvidareanställningar till och med mars 2014.

Anpassning av mål och riktlinjer till ekonomisk ram: Riktlinjer för biståndsbedömning har setts över och en revidering av riktlinjerna är på gång under 2014.

Åtgärdsplan och ansvarsfördelning: Beslut om åtgärdsplanen togs väl sent (sista maj 2013) och borde tagits fram redan under hösten 2012 utifrån vetskapen om nämndens förväntade underskott. Många åtgärder är långsiktiga och kommer inte att påverka verksamhet och ekonomi 2013 men långsiktigt bör ett bättre utfall uppnås om planen genomförs.

Vi har följande rekommendationer:

- Styr upp inköp av varor och tjänster och begränsa antalet inköpsberättigade ytterligare alternativt inför köpstopp.
- Inför totalt anställningsstopp. Vid avgångar (exempelvis pensionering) ska varje återbesättning prövas noga.
- Kontrollera att beviljad biståndsnivå (antal timmar) överensstämmer med levererad nivå.
- Se över overtidsuttaget och förbättra rutinerna för schemaläggning och personalbemanning.