

Stenungsunds kommun

Granskning av analys och ekonomistyrning
av särskilda boenden



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Avgränsningar	4
2.4. Ansvarig nämnd	4
2.5. Revisionskriterier.....	4
2.6. Metod.....	4
3. Budgetunderskottet och arbetet med optimerad bemanning	5
3.1. Optimerad bemanning	5
3.2. Budgetunderskottet	7
3.3. Bedömning	7
4. Analys och uppföljning.....	9
4.1. Analys och uppföljning	9
4.2. Bedömning.....	10
5. Kommunstyrelsens åtgärder för budget i balans	11
5.1. Vidtagna åtgärder.....	11
5.2. Bedömning.....	11
6. Samlad bedömning	12
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	12
6.2. Slutsats och identifierade förbättringsområden.....	13
Bilaga 1: Revisionskriterier	14
Bilaga 2: Källförteckning	16

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Stenungsunds kommun har EY genomfört en granskning av analys och ekonomistyrning av särskilda boenden. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av ekonomin på särskilda boenden i Stenungsunds kommun.

Sektor socialtjänst beslutade under 2018 att införa arbetssättet med optimerad bemanning på samtliga enheter inom särskilt boende. Beslutet innebar att samtliga anställda erbjöds önskad sysselsättningsgrad vilket resulterade i en överkapacitet av personal. Överkapaciteten planerades att användas för att ersätta timvikarier inom särskilt boende. Granskningen visar att beslutet att införa optimerad bemanning har tagits på tjänstemannanivå och att de ekonomiska effekterna av beslutet inte har varit klarlagda innan genomförandet. Enheterna har inte kunnat använda överkapaciteten effektivt och en majoritet av enheterna inom särskilt boende hade per september 2019 en högre bemanning än vad budget medger. Granskningen visar att arbetet med optimerad bemanning har varit en bidragande orsak till den ökade kostnadsnivån. Därtill har hög sjukfrånvaro inom särskilt boende bidragit ytterligare till ökade kostnadsnivåer.

Kommunstyrelsen har beslutat om flera åtgärder för att förbättra arbetet med optimerad bemanning. Däremot har en majoritet av enheterna inom särskilt boende fortfarande en högre bemanning än vad budget tillåter. Vår granskning visar att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med underskottet.

Uppföljning av enheternas ekonomi sker regelbundet, men analyserna av verksamheternas resultat är kortfattade och av deskriptiv karaktär. Vidare saknar enheternas rapporter i flera fall en fördjupad analys och koppling till planerade åtgärder. Vår granskning visar att kommunstyrelsen inte har säkerställt ett tillräckligt arbete med analys och uppföljning.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av ekonomin på särskilda boenden i Stenungsunds kommun.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa tillräcklig kompetens för ekonomisk uppföljning och prognos bland enhetscheferna inom särskilt boende.
- ▶ Säkerställa att den överkapacitet som finns inom särskilt boende används ändamålsenligt utifrån arbetssättet med optimerad bemanning.
- ▶ Se över orsakerna till den höga sjukfrånvaron på enheterna inom särskilt boende.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen. Nämnderna ska inom sitt område säkerställa att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Det innebär att verksamheten ska bedrivas i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de föreskrifter som gäller för verksamheten, samt att uppdraget genomförs inom ramen för tillgängliga resurser. Enligt årsbokslut 2018 redovisade verksamhet vård och omsorg, som ingår i Sektor socialtjänst, ett underskott på 2,7 miljoner kronor. I bokslutet påpekas att kommunen står inför utmaningar med en åldrande befolkning. Detta demografiska tryck kommer att ställa högre krav på äldreomsorgen, däribland särskilda boenden. Svårigheter att hitta behörig personal inom vissa verksamheter i syfte att balansera detta tryck beskrivs också som en risk.

Samtidigt som sektorn redovisar ett underskott finns ett pågående arbete med att öka bemanningen, utifrån handlingsplan för optimerad bemanning. Arbetet med optimerad bemanning ska resultera i en effektivare användning av personal och utöka tjänstgöringsgraden för de som önskar. Det är oklart vilka beslut som ligger till grund för arbetet med optimerad bemanning. I samband med delårsbokslutet 2019 framkom att kostnader för särskilt boende har ökat trots att antalet boendeplatser inte har ökat. Revisionen noterade i samband med rapportering av delårsbokslut att det var osäkert om kostnadsökningen har fler orsaker än övergång till fler heltidstjänster. Revisionen ser därmed en risk att kostnaderna inte har analyserats tillräckligt.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående bedömt att det är väsentligt att granska hur kommunstyrelsen arbetar med ekonomistyrning av särskilda boenden. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är risker för bristande måluppfyllelse avseende ekonomi samt brister i styrning och intern kontroll av ekonomi.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av ekonomin på särskilda boenden i Stenungsunds kommun.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vad är orsaken till underskottet?
- ▶ Hur har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig analys/prognos och omvärldsbevakning av sin verksamhet?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll avseende särskilda boenden?
- ▶ Har kommunstyrelsen beslutat om tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de ökade kostnaderna?
- ▶ Hur har arbetet med optimerad bemanning påverkat kostnadsnivån?

2.3. Avgränsningar

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2.4. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna framgår av bilaga 1.

2.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/gruppintervjuer. En källförteckning framgår av bilaga 2. Intervjupersonerna har valts ut utifrån att granskningens syfte har ett övergripande perspektiv. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten. Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Verksamhetschef för Vård och omsorg
- ▶ Ekonomichef/ekonom
- ▶ Utvalda enhetschefer för särskilda boenden

3. Budgetunderskottet och arbetet med optimerad bemanning

I detta kapitel besvaras revisionsfrågorna om hur arbetet med optimerad bemanning har påverkat kostnadsnivån och vad som är orsaken till underskottet.

3.1. Optimerad bemanning

Sektor Socialtjänst fick under 2015 i uppdrag av kommunfullmäktige att öka andelen heltidstjänster inom Vård och omsorg utifrån budgettram. Under 2017 inleddes en pilotstudie avseende arbets sättet med optimerad bemanning. Sektor socialtjänst beslutade därefter under 2018 att införa optimerad bemanning på samtliga enheter inom särskilt boende. Enhetscheferna inom särskilt boende genomgick i samband med detta en utbildning kring det nya arbets sättet. Av intervju framgår att beslutet om optimerad bemanning kom hastigt och att arbets sättet inte var förankrat bland enhetscheferna vid införandet. Vidare framgår att beslutet genomfördes utan finansiering och tillräcklig analys av budgeteffekter. Dokumentstudier visar att kommunfullmäktige inte har fått någon återrapportering avseende de ekonomiska effekterna av beslutet om optimerad bemanning.

Beslutet att införa optimerad bemanning togs på tjänstemannanivå. Bakgrunden till beslutet om optimerad bemanning uppges i intervju vara arbetet mot inriktningsmålet om att öka andelen heltidsanställda i kommunen. Ytterligare orsaker uppges vara personalbrist inom sektorn och fler äldre inom kommunen. Vidare uppges konkurrens om arbetskraft med kranskommunerna som en bidragande orsak till beslutet.

Optimerad bemanning är ett arbets sätt som innebär att anställda erbjuds ökad tjänstgöringsgrad. Den överkapacitet som uppstår är tänkt att nyttjas för att ersätta timvikarie vid frånvaro. Detta genom att enheterna köper och säljer timmar av varandra beroende på arbetsbelastning och behov. Enheterna inom särskilt boende är själva ansvariga för att köpa timmar för att täcka behovet av bemanning när den egna personalen inte kan fylla behovet. Enheterna ansvarar även för att sälja timmar till andra enheter när det finns en överkapacitet på enheten.

Av de rapporter som enheterna lämnar till ekonomiavdelningen framgår att flera av enheterna har fler årsarbetare än vad budget tillåter. Av intervjun framgår att behovet av bemanning inte matchar tillgängligheten på bemanning. När det finns mycket tillgänglig personal är behovet lägre eftersom arbetsbelastningen följer samma mönster på de olika enheterna. Vidare framgår att det är en utmaning att förmå medarbetare att arbeta på olika enheter. Enheterna har också haft svårt att använda överkapaciteten av schematekniska orsaker kopplade till arbetstidslagen.¹ Överanställning i kombination med svårigheter att använda arbetskraften har bidragit till att påverka kostnadsnivåerna negativt.

I tabellen nedan sammanfattas enheternas underskott samt procentuell överanställning per september 2019 efter införandet av optimerad bemanning. Nedanstående uppgifter har

¹ Arbetstidslagen reglerar hur mycket anställd får arbeta per dygn, per vecka och per år.

lämnats av ekonomiavdelningen och bygger på de månadsrapporter som enheterna lämnar månadsvis.

Enhet	Årsarbetare		Resultat per september
	Enligt enhetscheferna	Enligt budget	
Säbo ledning	0	0	49
Tallåsen Fastighet	0	0	-401
Tallåsen Natt	22,84	21,27	-1463
Tall-Björk Tallåsen	13,15	12,73	38
Sörgården Tallåsen	8	6,7	67
Humlegården Tallåsen	0	0	-1
Kastanjen 1 Tallåsen	7,55	6,3	-238
Kastanjen 2 Tallåsen	9,6	9,02	-177
Liljegården Tallåsen	6,47	5,52	-150
Rosengården Tallåsen	6,05	5,52	-411
Lindgården Tallåsen	7,05	5,52	-129
Rönngården Tallåsen	6,35	5,52	-418
Västra Ekgården Tallåsen	10	8,32	-344
Östra Ekgården Tallåsen	8,15	6,4	-93
Örtagården Tallåsen	8,3	6,8	-788
Lavendelgården Tallåsen	7,09	5,85	-401
Fastighet Hällebäck	8,63	6,37	-1350
Snäckan Hällebäck	5,4	5,18	-417
Knopen Hällebäck	8,55	5,42	-378
Skutan Hällebäck	6,1	5,28	-516
Bryggan Hällebäck	6,45	6,45	66
Måsen-Tärnan Hällebäck	9,8	10,88	-848
Intern pool Säbo	5,1	0	-419
Säbo rekrytering	4	0	-1294
Pressaregården Fastighet	0	0	22
Pressaregården Västra	7,2	7,8	499
Pressaregården Östra	6,6	6,5	13
Totalt	188,43	159,35	-9482

Av tabellen framgår att det totala underskottet för samtliga enheter inom särskilt boende per september 2019 uppgår till 9482 tkr. Överanställningar på samtliga enheter uppgår till 29,08² årsanställda vilket motsvarar en procentuell överanställning på 18 %.

3.2. Budgetunderskottet

I delårsbokslutet per augusti 2019 framgår att särskilt boende prognostiseras gå mot ett underskott på 7 900 tkr för budgetåret 2019. Den primära orsaken till underskottet uppges vara att verksamheten har ökat tjänstgöringsgraden hos personalen som ett led i arbetet med optimerad bemanning. Ökningen startade under september 2018 och innebar en ökning av ca 20 årsarbetare innan 2018 års slut. Detta innebar att verksamheten gick in med för höga personalkostnader inför året och målsättningen var att detta skulle hanteras inom arbetet med optimerad bemanning. Verksamheten har inte lyckats att optimera bemanningen i samma utsträckning som ökningen av årsarbetare och effekten har således blivit negativ gentemot budget.

Av vår analys av enheternas månadsrapporter framgår att det i vissa fall förekommer felkonteringar vid utbetalning av löner exempelvis när enheterna har köpt arbetskraft av en annan enhet. Resultatet på enhetsnivå blir i dessa fall missvisande. Negativ stämning på arbetsplatsen, hög sjukfrånvaro och instabila arbetsgrupper nämns också som problem som påverkar budgeten negativt. Återkommande orsaker till underskottet som påtalas är också svårigheter i anpassningen av grundbemanningen som baseras på vård- och omsorgstagarnas växlande behov. Vidare framgår att det är problematiskt med rekrytering av vikarier och att enheterna har svårt att sälja timmar till varandra. Vid tillfällena då personal säger upp sig eller ska ta längre ledighet vid exempelvis studier blir detta en ökad kostnad då vikarier måste anlitas.

I de ekonomiska analyserna nämns följande orsaker till underskottet:

- ▶ Kort- och långtidssjukskrivningar
- ▶ Ökade kostnader när ordinarie personal jobbar övertid
- ▶ Behov av extrabemanning på grund av hög arbetsbelastning
- ▶ Personalomsättning och förändrat behov av grundbemanning
- ▶ Problem med vikariebeställning och rekrytering
- ▶ Svårigheter att få ut arbetstid inom ramen för optimerad bemanning
- ▶ Kostnader för utbildningar
- ▶ Felkonteringar

3.3. Bedömning

Enligt kommunallagens elfte kapitel ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vår granskning visar att arbetet med optimerad bemanning grundar sig i ett beslut taget på sektorsnivå utan finansiering. Vi noterar att de ekonomiska effekterna av arbetssättet med optimerad bemanning inte har gjorts kända inför beslutet. Av

² Beräknat utifrån antalet årsanställda som enhetscheferna uppger arbetar på enheterna subtraherat med antalet årsanställda enligt budget.

granskningen framgår att flera av enheterna i nuläget har fler årsarbetare än vad som finns budgeterat för. Vidare framgår att behovet av bemanning inte matchar tillgängligheten på bemanning. Den överkapacitet som har uppstått till följd av att medarbetare har fått önska sysselsättningsgrad har därför inte kunnat utnyttjas effektivt.

Vi bedömer att överanställning i kombination med svårigheter att utnyttja arbetskraften i det interna köp- och säljsystemet har bidragit till att påverka kostnadsnivån negativt. I enheternas månadsrapporter listas förutom orsaker kopplade till optimerad bemanning även hög sjukfrånvaro och personalomsättning som bidragande orsaker till underskottet. Vidare anges även kostnader för utbildningar och felkonteringar som bidragande orsaker. Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsen inte säkerställt att beslut om verksamhetsförändringar är finansierade.

4. Analys och uppföljning

I detta kapitel besvaras revisionsfrågorna om kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig analys/prognos och omvärldsbevakning av sin verksamhet samt om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll avseende särskilda boenden.

4.1. Analys och uppföljning

Förvaltningen gör ekonomiuppföljning månadsvis. I uppföljningen följs resultatet för månaden upp och prognos görs per helår och jämförs med budget. Enhetscheferna gör också en månadsvis uppföljning av hur många årsarbetare som finns på enheterna i jämförelse med hur många årsarbetare som finns budgeterat för. Rollerna i prognosarbetet regleras i dokumentet "Ansvarsfördelning i ekonomiska processer".

Enheternas resultat sammanställs till verksamhetsnivå och sektornivå. Enhetscheferna får stöd av ekonomiavdelningen i form av regelbundna möten. Ekonomiavdelningen hjälper även enhetscheferna att analysera sitt resultat och utföra helårsprognoser.

Arbetet med budget, prognos och ekonomisk uppföljning sker enhetsvis. Enhetscheferna träffar ekonom regelbundet tillsammans med verksamhetschef. I de fall som utfall eller prognos avviker från gällande budget ska avvikelserna analyseras. En enhetschef som inte bedömer det möjligt att förhålla sig till sin budget ska genast rapportera det till verksamhetschef och ekonom. Om en enskild enhet inte klarar av att hålla budget är det upp till verksamhetschefen att tillse att det finns tillräckliga överskott på övriga enheter inom verksamheten för att verksamheten som helhet ska uppnå en budget i balans.

Av intervju framgår att vissa enhetschefer är osäkra på hur de ska tolka den information som de får i personalplaneringsverktyget Time Care och vad som ska analyseras. Vidare framgår att enhetscheferna upplever att det skulle finnas ett mervärde i ytterligare utbildning inom analysområdet. Därtill uppges att brist på tid för analysarbete är en bidragande orsak till bristande analyser.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av samtliga månadsrapporter för enheter inom särskilt boende. Vi noterar att analyserna av resultaten i månadsrapporterna är av deskriptiv karaktär och i form av orsaksanalys, där händelser som påverkar det ekonomiska resultatet listas. Vi noterar att det vissa månader helt saknas analyser. I vissa fall saknas tydlig koppling mellan analys av det genererade underskottet och planerade åtgärder. Vidare är det inte möjligt att göra en uppföljning av vidtagna åtgärder, då vissa månader saknar information om orsak till underskott och vidtagen åtgärd.

Omvärldsbevakning sker i kommun och landstingsdatabasen Kolada där relevanta nyckeltal analyseras. Omvärldsbevakning sker även genom närvårdsamverkan SIMBA och inom Göteborgsregionen. Av intervjun framgår att ingen rapportering av omvärldsbevakningen sker. Informationen når inte heller enhetscheferna.

4.2. Bedömning

Av kommunens ekonomiska styrprinciper framgår att rapportering till kommunstyrelsen görs per tertial, det vill säga i april, augusti samt december. Därtill ska en förenklad uppföljning göras i mars och oktober. Vår granskning visar att analys och uppföljning görs men att analyserna av verksamheternas resultat är av begränsad omfattning och av deskriptiv karaktär. Rapporterna anger visserligen orsaker till det ekonomiska resultatet men saknar i många fall en fördjupad analys och koppling till planerade åtgärder. Vi noterar att månadsrapporterna i vissa fall helt saknar orsaker till underskottet och analys. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt ett tillräckligt arbete med analys och uppföljning.

5. Kommunstyrelsens åtgärder för budget i balans

I detta kapitel besvaras revisionsfrågan om kommunstyrelsen beslutat om tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de ökade kostnaderna.

5.1. Vidtagna åtgärder

Av intervjun framgår att flera åtgärder vidtagits för att uppnå en budget i balans. Medarbetare erbjuds inte längre högre sysselsättningsgrad och en bemanningscontroller har anställts för att ge stöd till hela förvaltningen. Bemanningscontrollern är tänkt att kunna bistå förvaltningen med arbetssättet kring optimerad bemanning. Vidare ersätts inte längre vakanser vid uppsägning och nyanställda erbjuds lägre sysselsättningsgrad. Nattarbetstiden har också minskat och förvaltningen har fortsatt arbetet med att installera nattkameror hos brukarna för att minska behovet av nattbesök.

Av enheternas månadsrapporter framgår att följande åtgärder har vidtagits för att uppnå en budget i balans:

- ▶ Stabilisering av arbetsgrupper och arbete med arbetsmiljö
- ▶ Samtal vid sjukdom, individuella handlingsplaner
- ▶ Utvärdering av grundbemanningskrav
- ▶ Använda disponibel tid på annan enhet
- ▶ Effektivisering av schemalaggningen
- ▶ Förkortade nattpass
- ▶ Minskad bemanning
- ▶ Snabbare inflyttning för vårdtagare

5.2. Bedömning

Av kommunallagen framgår att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vår granskning visar att brister vid implementeringen av optimerad bemanning har varit den huvudsakliga orsaken till underskottet. Kommunstyrelsen har beslutat om flera åtgärder för att förbättra arbetet med optimerad bemanning, bland annat har åtgärder vidtagits för att kunna använda överkapacitet på enheterna för att täcka bemanning vid frånvaro. Därtill erbjuds anställda inte längre högre sysselsättningsgrad. Vi noterar att majoriteten av enheterna inom särskilt boende per september 2019 fortfarande hade väsentligt fler årsanställda än vad budget tillåter. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med underskottet. Detta då det fortfarande föreligger oklarheter kring hur den överkapacitet som finns inom verksamheten ska kunna användas effektivt.

6. Samlad bedömning

I detta kapitel ges en samlad bedömning utifrån granskningens revisionsfrågor. Därefter framgår vår slutsats utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning samt de rekommendationer som lämnas till kommunstyrelsen.

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p><i>Vad är orsaken till underskottet?</i></p> <p><i>Hur har arbetet med optimerad bemanning påverkat kostnadsnivån?</i></p>	<p>Vi bedömer att arbetet med optimerad bemanning har varit en bidragande orsak till den ökade kostnadsnivån. Vår granskning visar att beslutet att införa optimerad bemanning har tagits på tjänstemannanivå och att de ekonomiska effekterna av beslutet inte har varit klarlagda innan genomförandet. Vi bedömer att överanställning i kombination med svårigheter att utnyttja arbetskraften i det interna köp- och säljsystemet har bidragit till att påverka kostnadsnivån negativt. Flera av enheterna uppger även att det finns ett problem med hög sjukfrånvaro vilket bidrar till ökade kostnader. Därtill framhålls även kostnader för utbildningar och felkonteringar som bidragande orsaker till underskottet. Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsen inte säkerställt att beslut om verksamhetsförändringar är finansierade.</p>
<p><i>Hur har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig analys/prognos och omvärldsbevakning av sin verksamhet?</i></p>	<p>Uppföljning av enheternas ekonomi sker regelbundet, men analyserna av verksamheternas resultat är kortfattade och av deskriptiv karaktär. Vidare saknar rapporterna i flera fall en fördjupad analys och koppling till planerade åtgärder. Vi noterar även att vissa månader helt saknar en beskrivning av orsaker till underskottet och analys. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt ett tillräckligt arbete med analys och uppföljning.</p>
<p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll avseende särskilda boenden?</i></p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen har beslutat om flera åtgärder för att förbättra arbetet med optimerad bemanning. Bland annat erbjuds inte längre önskad sysselsättningsgrad. Däremot har en majoritet av enheterna fortfarande en högre</p>
<p><i>Har kommunstyrelsen beslutat om tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med de ökade kostnaderna?</i></p>	<p>Delvis. Kommunstyrelsen har beslutat om flera åtgärder för att förbättra arbetet med optimerad bemanning. Bland annat erbjuds inte längre önskad sysselsättningsgrad. Däremot har en majoritet av enheterna fortfarande en högre</p>

	bemanning än vad budget tillåter. Därtill föreligger det fortsatt en osäkerhet kring hur överkapaciteten ska kunna användas i verksamheten. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med underskottet.
--	--

6.2. Slutsats och identifierade förbättringsområden

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av ekonomin på särskilda boenden i Stenungsunds kommun.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa tillräcklig kompetens för ekonomisk uppföljning och prognos bland enhetscheferna inom särskilt boende.
- ▶ Säkerställa att den överkapacitet som finns inom särskilt boende används ändamålsenligt utifrån arbetssättet med optimerad bemanning.
- ▶ Se över orsakerna till den höga sjukfrånvaron på enheterna inom särskilt boende.

Göteborg den 24 februari 2020



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Johan Palmgren
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1: Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap. 7 § ska nämnderna ansvara för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Enligt 11 kap. 1 § ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget. Om kommunen eller landstinget har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

Av 11 kap. 12 § framgår att om balanskravsresultatet enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Beslut om reglering ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.

Stenungsunds kommuns budget 2019

I kommunens budget anges att god ekonomisk hushållning uppnås genom att 70 % av de finansiella målen samt inriktningsmålen är helt eller delvis uppfyllda.

Ansvarsfördelning i ekonomiska processer

I dokumentet "Ansvarsfördelning i ekonomiska processer" framgår ansvarsfördelningen mellan chefer och ekonom i budgetprocessen samt vid ekonomisk uppföljning. Av dokumentet framgår bland annat att:

- ▶ Chefer ansvarar för ekonomisk uppföljning och analys av sin verksamhet
- ▶ Chefer ansvarar för att skriva uppföljningsrapporter
- ▶ Chefer ansvarar för att rapporterat konstaterat eller befarat underskott

Kommunstyrelsens reglemente

Kommunstyrelsen är kommunens verksamhetsnämnd med ansvar för kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Kommunstyrelsen ska ha hand om kommunens egendoms- och medelsförvaltning.

Ekonomiska styrprinciper

Syftet med de ekonomiska styrprinciperna är att klargöra ansvar och befogenheter samt erhålla en effektiv administrativ hantering och en god ekonomisk hushållning. Budget, finansiella mål och inriktningsmål beslutas av kommunfullmäktige i juni.

Sektorchef ansvarar för att ta fram förslag till verksamhetsplan innehållande verksamhetsbudget och aktiviteter för att nå inriktningsmålen. Förslag på verksamhetsplan bereds av utskotten. Verksamhetsplanen beslutas av kommunstyrelsen senast i november.

Mål som finns i budgeten är överordnade mål eller inriktningar tagna i andra dokument. Kommunstyrelsen ansvarar för att beslutade mål uppnås inom ramen för respektive verksamhets budget. Ramen binds på den nivå som redovisas i budgetdokumentet under rubriken "Ramar". Tilldelad ram utgör den yttersta gränsen för resursförbrukningen inom respektive verksamhet och är överordnat mål och servicenivå.

Kommunfullmäktige beslutar om omfördelning av ramar mellan sektorerna. Kommunstyrelsen beslutar om omfördelning av ramar mellan verksamheter i en sektor. Ekonomichefen äger rätt att göra teknisk justering av ram mellan verksamheterna. Detta gäller även investeringsanslag.

Start/nedläggning av verksamhet kräver alltid politiska beslut.

Huvudprincipen är att över- och underskott inte förs med till nästa år. Undantag kan medges för projekt som löper över flera år samt om synnerliga skäl föranleder en överföring.

Ekonomichef ansvarar för att en samlad uppföljning av kommunen görs. Rapportering till kommunstyrelsen görs per tertial, det vill säga i april, augusti samt december (årsredovisning). En förenklad uppföljning görs även per mars och oktober. Formell rapportering till utskott sker per april, augusti samt december. Dock åligger det sektorchef att löpande rapportera om ekonomin till utskotten. Vid avvikelse mot budget ska kommunstyrelsen informeras.

Personal- och ekonomiutskottet har ekonomiskt uppföljningsansvar för allt som inte är destinerat något annat utskott; kommunövergripande, kommunledning, finansverksamhet och ägarstyrning av bolag.

Verksamhetsplanen är sektorernas planering för nästkommande år med aktiviteter för att nå måluppfyllelse samt en fördelning av de ekonomiska ramarna. I verksamhetsplanen framgår hur verksamheterna ska verkställa kommunfullmäktiges budget.

Sektorchef ansvarar för att sektorn håller sig inom tilldelad budget. Verksamhetschef ansvarar för att verksamheten håller sig inom tilldelad budget och enhetschef ansvarar för att enheten håller sig inom tilldelad budget. Budgetansvaret innebär en skyldighet att planera och genomföra verksamheten inom fastställda ramar för att nå uppsatta mål. För att verksamheten ska kunna utföras så att resurstillgången ligger inom fastställd budget, krävs att budgetansvariga fortlöpande följer upp och analyserar budgetavvikelser, vidtar nödvändiga åtgärder för att den ekonomiska ramen ska kunna hållas samt håller närmaste chef informerad om enhetens ekonomiska läge. Budgetuppföljningen är en del av budgetansvaret. Respektive chef ska omgående rapportera till överordnad chef om ett underskott befaras.

Befarar sektorchef ett underskott i verksamheten eller sektorn ska detta omgående rapporteras till kommunchef. Sektorchef tar fram åtgärder för att nå ekonomisk balans vid årets slut.

Om åtgärden kräver politiska beslut ska skrivelse med förklaring till avvikelsen och förslag på åtgärder tillställas utskottet senast månaden efter underskottet presenterats för utskottet.

Om utskottets beredning resulterar i en bedömning att alla möjligheter för att eliminera ett prognostiserat underskott framstår som omöjliga att genomföra lyfts frågan till kommunstyrelsen. I de fall kommunstyrelsen förslag till åtgärder är av principiell beskaffenhet krävs beslut i kommunfullmäktige.

Bilaga 2: Källförteckning

Intervjuförteckning

Inom ramen för granskningen har följande personer intervjuats:

- ▶ Verksamhetschef för Vård och omsorg
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Utvalda enhetschefer för särskilda boenden

Övergripande styrdokument

- ▶ Årsredovisning 2018 Stenungsunds kommun
- ▶ Budget 2019 Stenungsunds kommun
- ▶ Verksamhetsplan 2019
- ▶ Ekonomiska styrprinciper
- ▶ Ansvarsfördelning i ekonomiska processer
- ▶ Rutinbeskrivning för ekonomisk uppföljning
- ▶ Reglemente och arbetsformer för kommunstyrelsen
- ▶ Årsredovisning Sektor socialtjänst 2018
- ▶ Uppföljning och prognos, maj 2019 Sektor socialtjänst maj
- ▶ Uppföljning och prognos, augusti 2019 Sektor socialtjänst augusti

Månadsrapporter från enheter inom särskilt boende

Månadsrapporter 2018

- ▶ Bryggan Hällebäck
- ▶ Hällebäck Fastighet
- ▶ Kopen Hällebäck
- ▶ Måsen Tärnan Hällebäck
- ▶ Snäckan Hällebäck
- ▶ Pressargården Fastighet
- ▶ Pressargården Västra
- ▶ Pressargården Östra
- ▶ Intern pool Säbo
- ▶ Säbo ledning
- ▶ Säbo rekrytering
- ▶ Lavendelgården
- ▶ Liljegården Tallåsen
- ▶ Rosengården Tallåsen
- ▶ Skutan Hällebäck
- ▶ Tall-Björk
- ▶ Tallåsen fastighet
- ▶ Tallåsen Humlegården

Månadsrapporter 2019

- ▶ Tallåsen kastanjen
- ▶ Tallåsen Pressargården
- ▶ Tallåsen Sör
- ▶ Västra Ekgården
- ▶ Örtgården
- ▶ Östra Ekgården
- ▶ Bryggan Hällebäck
- ▶ Hällebäck Fastighet
- ▶ Kopen Hällebäck
- ▶ Måsen Tärnan Hällebäck
- ▶ Snäckan Hällebäck
- ▶ Pressargården Fastighet
- ▶ Pressargården Västra
- ▶ Pressargården Östra
- ▶ Intern pool Säbo
- ▶ Säbo ledning
- ▶ Säbo rekrytering
- ▶ Lavendelgården

- ▶ Liljegården Tallåsen
- ▶ Rosengården Tallåsen
- ▶ Skutan Hällebäck
- ▶ Tallbjörk
- ▶ Tallåsen fastighet
- ▶ Tallåsen kastanjen
- ▶ Tallåsen Pressargården
- ▶ Tallåsen Sör
- ▶ Västra Ekgården
- ▶ Örtgården
- ▶ Östra Ekgården

Kommunfullmäktige protokoll

Protokoll 2018

- ▶ Protokoll 2018-01-29
- ▶ Protokoll 2018-02-12
- ▶ Protokoll 2018-03-12
- ▶ Protokoll 2018-04-16
- ▶ Protokoll 2018-05-14
- ▶ Protokoll 2018-06-25
- ▶ Protokoll 2018-10-08
- ▶ Protokoll 2018-11-12
- ▶ Protokoll 2018-12-17

Protokoll 2019

- ▶ Protokoll 2019-01-31
- ▶ Protokoll 2019-03-07
- ▶ Protokoll 2019-04-10
- ▶ Protokoll 2019-05-16
- ▶ Protokoll 2019-06-13
- ▶ Protokoll 2019-09-12
- ▶ Protokoll 2019-10-10
- ▶ Protokoll 2019-11-14
- ▶ Protokoll 2019-12-12