

# Granskning av mål- och budgetprocessen, ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde samt kommunstyrelsens uppsikt över nämnden

**Gällivare kommun**

Januari 2025

*Cecilia Axelsson, certifierad kommunal revisor*

*Niklas Kihlström, revisionskonsult*

*Erik Jansen, certifierad kommunal revisor*






# Sammanfattning





PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av socialnämndens ekonomistyrning. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå, om socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för samt ifall kommunstyrelsens uppsikt över nämnden är ändamålsenlig. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att **kommunstyrelsen inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vidare är den samlade bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden **i allt väsentligt** är ändamålsenlig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att **socialnämnden inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Vidare är den samlade bedömningen att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i ekonomistyrningen inom socialnämndens verksamhetsområde.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	Delvis	
Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?	Ja	
Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)	<i>Kommunstyrelsen</i> Delvis	
	<i>Socialnämnden</i> Delvis	
Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?	Ja	

Revisionsfrågor	Bedömning	
Har socialnämnden en god prognossäkerhet?	Nej	
Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Ja	
Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Delvis	
Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?	Ja	

### Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi ett antal rekommendationer, vilka finns redovisade under avsnittet Samlad bedömning.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **socialnämnden**:

- Initiera dialog med kommunfullmäktige om revidering av nämndens reglemente för att säkerställa att det inte råder diskrepans mellan nämndens reglemente och det kommunövergripande reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning gällande budgetinstruktioner.
- Tillse att tillämpade fördelningsprinciper i nämndens budgetarbete, utöver den kommunövergripande resursfördelningen, dokumenteras och fastställs. Detta i syfte att göra resursfördelning samt fördelningsprinciper och beräkningar transparenta och säkerställa att principerna tar hänsyn till verksamhetens mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning. Som ett led i detta arbete behöver även rutin införas där fördelningsprinciperna inför varje budgetår utvärderas och uppdateras vid förändringar i behov och politiska mål.
- Säkerställa att arbetet med att vidta besparingar och åtgärder på såväl förvaltningsnivå som på politisk nivå fortsätter kommande år för att nå en ekonomi i balans i ett långsiktigt perspektiv. Nämnden bör även se över behov av att lyfta ett budgetäskande till kommunfullmäktige avseende kostnader för inhyrd personal.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **kommunstyrelsen**:

- Tillse att kommunfullmäktige gör en översyn och vid behov reviderar reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning för att tydliggöra principer för styrning.
- Tillse att den kommunövergripande budgetmodellen tar hänsyn till aktuella befolkningsprognoser inom olika åldersgrupper för att säkerställa adekvat fördelning av tekniska budgetramar till kommunens olika verksamheter.
- Noggrant följa socialnämndens åtgärdsarbete för att vid behov aktivt utöva uppsikten. Om en eller flera nämnder går med underskott har kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsikt ett ansvar att säkerställa att åtgärder vidtas. I uppsikten ingår därav att göra påpekanden och ge anvisningar till socialnämnden samt uppmärksamma fullmäktige på och ge förslag till åtgärder vid behov.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>5</b>
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	6
Avgränsning	6
Metod	6
<b>Granskningsresultat</b>	<b>7</b>
Mål- och budgetprocessen	7
lakttagelser	7
Bedömning	11
Socialnämndens ekonomistyrning	11
lakttagelser	11
Bedömning	13
Ändamålsenliga fördelningsprinciper	13
lakttagelser	13
Bedömning	19
Ansvar och befogenheter	20
lakttagelser	20
Bedömning	22
Prognossäkerhet	23
lakttagelser	23
Bedömning	24
Kunskap om ekonomiskt läge	24
Bedömning	25
Åtgärder för en ekonomi i balans	26
Bedömning	30
Åtgärder utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt	31
lakttagelser	31
Bedömning	32
<b>Samlad bedömning</b>	<b>34</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>34</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>36</b>

# 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.

Socialnämnden 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 nämndernas verksamhet.

Socialnämnden har under flera år inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Under åren 2021-2022 uppgick nämndens underskott till sammanlagt -86,3 mnkr. Nettokostnadsavvikelsen inom äldreomsorg för 2022 uppgår till 25,5%, vilket är en ökning mot föregående år om 3,5%. Även nettokostnadsavvikelsen inom individ- och familjeomsorg för 2023 har ökat 11% och uppgår till 44,1%. Prognosen i delårsrapporten för 2023 visade på att socialnämnden redovisar ett prognostiserat underskott med -80,1 mnkr.

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

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå, om socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för samt ifall kommunstyrelsens uppsikt över nämnden är ändamålsenlig. 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 socialnämndens ekonomistyrning?

3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?
5. Har socialnämnden en god prognossäkerhet?
6. Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar socialnämnden 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 socialnämnden och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

### **Metod**

Granskningen genomförs genom:

- dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.
- intervjuer med kommunstyrelsens presidium, socialnämndens presidium samt ansvariga tjänstepersoner på såväl kommunstyrelsenivå som nämndnivå.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Mål- och budgetprocessen

*Revisionsfråga 1: Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?*

### *Iakttagelser*

Nedan redogörs för de dokument vi erhållit med bäring på den kommunövergripande mål- och budgetprocessen. De iakttagelser som anges under respektive dokument har hämtats från respektive dokumentet.

### **Reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning<sup>1</sup>**

Av reglementet framgår att kommunens målstyrning utgår från kommunens vision. Verksamhetsidéen, som bygger på det hållbara samhälle kommunen vill vara, ska genomsyra allt utvecklingsarbete. Den gemensamma värdegrunden är de grundläggande värderingarna som all kommunal verksamhet ska vila på. Målstyrningsmodellen ska användas som verktyg för styrning, utveckling, planering och uppföljning. I figur 1 nedan återfinns kommunens målstyrningsmodell.

*Figur 1: Gällivare kommuns målstyrningsmodell*



Gällivare kommun har ett övergripande mål och fyra strategiska målsättningar. Inom varje mål finns det ett eller flera uppsatta mätinstrument som ska visa när det strategiska målet är uppfyllt. Målen tydliggör visionen och styr resurserna så effektivt som möjligt.

Kommunfullmäktige fastställer varje år i juni kommunplanen för nästa kalenderår med en plan för de följande tre åren. Denna plan kan omprövas i slutet av november vid behov, exempelvis vid förändringar i skatteunderlag eller befolkningsstruktur.

---

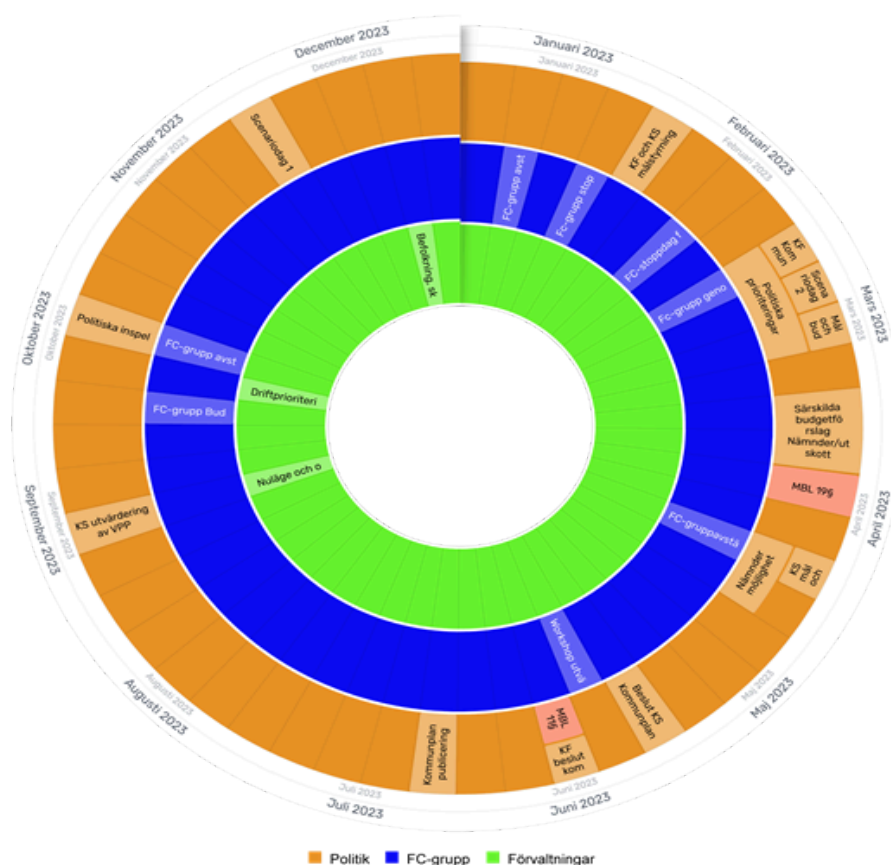
<sup>1</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2023-04-03 § 136.



Kommunstyrelsen bereder och utarbetar förslag till kommunplan med stöd av förslag från respektive nämnd och bolag. Kommunplanen innehåller en presentation av mål, ekonomi, verksamhet, finansiering och investeringar för respektive år. Varje nämnd fastställer sin verksamhetsplan för nästa kalenderår enligt en årlig tidsplan. Verksamhetsplanen inkluderar uppdrag från fullmäktige, mål och riktlinjer för verksamheten, driftbudget och investeringsbudget.

I reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning finns en tidsplan för verksamhetsplaneringsprocessen i form av ett årshjul, vilket illustreras nedan i *Figur 2*.

*Figur 2: Gällivare kommuns tidplan för verksamhetsplaneringsprocessen*



Kommunfullmäktige fastställer i kommunplanen övergripande mål, finansiella mål, skattemedel till respektive nämnd (nettoram), investeringar samt beslutar om förändringar av taxor/avgifter. Varje nämnd ansvarar för att utforma verksamheten inom beslutade ramar och får inte överskrida budgeten utan särskilt beslut från kommunfullmäktige. Från och med 2023 har kommunfullmäktige beslutat att använda prislappsmodellen för resursfördelning. Denna modell är framtagen och utvecklad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och innebär att resurser fördelas baserat på en prislapp för olika tjänster och verksamheter. Kommunens prislappsmodell förklaras utförligare under revisionsfråga 3.

I reglementet återfinns bestämmelser gällande uppföljning av verksamhet och ekonomi i form av ekonomiuppföljning, budgetuppföljning, investeringsuppföljning samt uppföljning av måluppfyllelse. Nedan preciseras detta mer detaljerat.

- **Delårsrapporter:** Enligt den kommunala bokförings- och redovisningslagen ska kommunerna upprätta en delårsrapport minst en gång per år som omfattar minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret. Gällivare kommun upprättar delårsrapport för perioden januari-augusti, och kommunstyrelsen ska senast i oktober överlämna delårsrapporten till kommunfullmäktige.
- **Årsredovisning:** Den årsredovisningsrapport som förvaltningar och bolag lämnar ska innehålla en sammanfattning av det ekonomiska utfallet, verksamhet (inkl. måluppfyllelse) och investeringar för det aktuella året. Ekonomienheten ansvarar för att årsredovisningsrapporterna sammanfattas genom upprättandet av en årsredovisning.
- **Månatliga rapporter:** Respektive förvaltning ska minst fem gånger per år överlämna budgetuppföljning till styrelse/nämnd och ekonomienheten. En av dessa uppföljningar är delårsrapporten. De månatliga rapporterna ska innehålla följande:
  - Jämförelse mellan budget och utfall samt motsvarande period föregående år.
  - Kommentarer av större avvikelser mellan budget och redovisat utfall.
  - Prognostiserat utfall för året.
  - Kommentarer av större avvikelser mellan budget och prognostiserat utfall för året samt åtgärdsplan vid negativa avvikelser.
- **Uppföljning av måluppfyllelse:** Uppföljningen av måluppfyllelse sker på flera nivåer och inkluderar följande steg:
  - Mätinstrument: Varje mål har ett eller flera mätinstrument som visar när det strategiska målet är uppfyllt.
  - Verksamhetsplaner: Måluppfyllelse i kommunstyrelsens och nämndernas verksamhetsplaner följs upp.
  - Kvalitetsredovisningar: Förvaltningarnas kvalitetsredovisningar används som underlag för att bedöma måluppfyllelsen.

Kommunstyrelsen följer upp alla mål två gånger per år i delårsrapport och årsredovisning. Vid kommunstyrelsens sammanträden redovisas kommunens samlade budgetuppföljning. Uppföljningen delges även kommunfullmäktige.

### **Kommunplansdirektiv 2024-2027<sup>2</sup>**

Kommunplansdirektivet är kommunfullmäktiges direktiv till nämnderna och styrelsen som beskriver vad kommunen vill åstadkomma och fokusera på under den kommande fyraårsperioden. Dessa målsättningar är styrande inom verksamhetsplanering och budgetarbete. Nedan följer en redogörelse för kommunens verksamhetsidé och kopplingen till de av kommunstyrelsen prioriterade målen:

---

<sup>2</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2023-04-03 § 38.

## Versamhetsidé

Verksamhetsidén anger att Gällivare kommun strävar efter att vara en socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbar kommun. Verksamhetsidén fungerar som grund för målstyrningen och ska säkerställa att alla kommunens aktiviteter bidrar till hållbar utveckling. Kommunstyrelsen har valt ut fem prioriterade mål från Agenda 2030 som är särskilt relevanta för kommunens utvecklingsområden inom social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Dessa mål utgör grunden för kommunens fokusområden och strategiska målsättningar för planperioden 2024-2027:

1. God hälsa och välbefinnande (Mål 3): Fokus på att förbättra medborgarnas hälsa och välbefinnande genom olika kommunala tjänster och initiativ.
2. God utbildning för alla (Mål 4): Satsningar på utbildning och kompetensutveckling för att säkerställa att alla medborgare har tillgång till kvalitativ utbildning.
3. Minskad ojämlikhet (Mål 10): Arbeta för att minska sociala och ekonomiska klyftor inom kommunen.
4. Hållbara städer och samhällen (Mål 11): Utveckla och underhålla infrastruktur och bostäder på ett hållbart sätt för att skapa en trygg och trivsamt miljö för alla medborgare.
5. Hållbar konsumtion och produktion (Mål 12): Främja hållbar konsumtion och produktion genom att stödja cirkulär ekonomi och minska miljöpåverkan.

## Implementering

- Nämndernas och utskottens verksamhetsplaner: Varje nämnd och utskott kopplar sina aktiviteter till de fokusområden som valts ut av dess ansvariga nämnd eller utskott. På så vis bidrar alla verksamheter till kommunens övergripande hållbarhetsarbete.
- Ekologisk hållbarhet: Kommunen vårdar naturresurser långsiktigt och gör medvetna val vid nybyggnation och renovering för att minska miljö- och klimatpåverkan.
- Ekonomisk hållbarhet: Kommunen strävar efter god ekonomisk hushållning för att säkerställa att varje generation bär kostnaderna för den service som konsumeras, vilket också stödjer den sociala och ekologiska utvecklingen.

## **Övrig information**

I den granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde samt kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området som genomfördes 2023 framkom att det fanns dokumenterade regler och riktlinjer, men de upplevdes inte som tydliga av de budgetansvariga respondenter som svarade på den enkätundersökning som genomfördes. Otydligheten gällde särskilt i samband med övergången till nyckeltalsmodellen för budget 2023. En förklaring som framkom i granskningen var att det kan finnas vakanser på viktiga ekonomitjänster inom kommunen, samt att det under samma tid funnits problem att nå information i ekonomisystemet.

Vid de intervjuer som genomförts inom ramen för denna granskning beskrivs att den kommunövergripande mål- och budgetprocessen i huvudsak upplevs vara tydlig samt att framtagna regler och riktlinjer anses vara ändamålsenliga. Det framkommer dock

önskemål om att utveckla och spetsa till principerna för styrningen i reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning. En annan utmaning som lyfts är nödvändigheten i att sträva efter att lägga en budget på en nivå som behövs för lagstyrningen.

### *Bedömning*

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

#### **Delvis.**

Vår bedömning baseras på att det finns dokumenterade regler och riktlinjer i form av reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning innehållande en målstyrningsmodell och årshjul för verksamhetsplaneringsprocessen på såväl förvaltnings- och ledningsnivå som på politisk nivå. Reglementet tydliggör även när uppföljning av verksamhet och ekonomi ska ske till såväl ekonomienheten som till kommunstyrelse och nämnder. Därtill finns även ett fastställt kommunplansdirektiv som syftar till att vara ett stöd för verksamhetsplanering och budgetarbete för styrelse och nämnder.

I granskningen har framkommit att de intervjuade upplever mål- och budgetprocessen i huvudsak som tydlig och att framtagna regler och riktlinjer anses vara ändamålsenliga. Det bedöms vara en förbättring mot den granskning som genomfördes 2023, vilket till delar kan bero på att 2024 är det andra året som nyckeltalsmodellen har tillämpats. Däremot har det framkommit att det finns ett förbättringsområde kopplat till att tydliggöra de principer för styrning som presenteras i reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning. Ett annat förbättringsområde som framkommit är att sträva efter att tilldelade budgetramar läggs på en nivå som möjliggör för verksamheterna att ha en god lagstyrning.

### **Socialnämndens ekonomistyrning**

#### *Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?*

#### *lakttagelser*

Vid intervjuer har det framkommit att det inte finns några skriftliga riktlinjer eller policys som berör socialnämndens ekonomistyrning specifikt. Enligt de intervjuade föreligger inte något behov av nämndspecifika dokument utan det anses vara fördelaktigt med en gemensam styrning och gemensamma styrdokument. De intervjuade beskriver att nämnden följer den kommunövergripande modellen.

Utöver de kommunövergripande reglerna har socialnämnden en rad andra dokument med bäring på mål- och budgetprocessen. Dokumenten utgörs av socialnämndens verksamhetsplan, internkontrollplan samt reglemente.

I socialnämndens verksamhetsplan för 2024<sup>3</sup> finns de kommunövergripande målen nedbrutna i tolv prioriterade mål och utmaningar. Ett av dessa mål avser *“Budget i balans/hållbar ekonomi”*. Kopplat till ekonomimålet nämns att socialnämnden under

---

<sup>3</sup> Beslutad av socialnämnden 2023-03-28 § 59.

mandatperioden arbetat med att utveckla former för styrning och systematisk uppföljning, där kontroll balanseras med resurser, behov, kunskap och erfarenhet. Det ska finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Det anges att prislappsmodellen ska förtydliga vad som är prioriterat och vad som utgör överkostnader.

Under avsnittet strategiska målsättningar beskrivs målet "*Våra kommunala verksamheter är effektiva och attraktiva*". Bland annat framgår att nettokostnadsavvikelser ska vara +/-10 % i jämförelse med liknande kommuner, det nämns även att Gällivare kommun går in SKR:s prislappsmodell inför 2023 vilket kan komma att påverka nettokostnadsavvikelsen i ett första skede. Vidare framgår att all verksamhet ska finnas med i den tekniska ramen och utöver det tillkommer prioriteringarna.

Kommunstyrelsen beslutar årligen om en gemensam plan för intern kontroll med kontrollaktiviteter för samtliga nämnder och styrelser. Dessa dokument ligger till grund för nämnder och styrelsernas internkontrollplaner. I *Socialnämndens internkontrollplan 2024*<sup>4</sup> sammanställs en riskanalys som belyser de risker vilka bör följas upp i nämnd. Socialnämnden lyfter följande riskområden vilka faller inom ramen för granskningen:

- **Målstyrning**

- Risker/hot/problem: Målstyrningen kan upplevas som extra arbete utöver det man gör i sin vardag.
- Konsekvens: Effekter uteblir inom det socialnämnden prioriterar som viktigt.
- Åtgärd: Analysdag med förvaltningens ledning, nyckelpersoner och socialnämndens ordförande/presidiet. Målstyrningsdag med socialförvaltningens ledning, nyckelpersoner, alla chefer och socialnämndens ordförande /presidiet
- Ansvarig: Socialförvaltningens ledning, nyckelpersoner och alla chefer.

- **Ekonomisk uppföljning**

- Risker/hot/problem: Ekonomisk analytisk kompetens för uppdraget saknas hos en del chefer.
- Konsekvens: Svårigheter att arbeta kostnadseffektivt.
- Åtgärd: Utbildning för chefer. Analysstöd från ekonomifunktionen. Täta uppföljningar till nämnd av budgetansvarig chef. Ökat stöd till cheferna från förvaltningsekonomen.
- Ansvarig: Socialförvaltningens ledning.

I *Reglemente för socialnämnden*<sup>5</sup> finns bestämmelser kring budget för socialnämnden. Enligt § 4 ankommer det på socialnämnden att inom socialnämnden anta budgetinstruktioner, utfärda budgetinstruktioner och anvisningar för den ekonomiska förvaltningen samt fastställa den externa budgeten för avdelningarna.

---

<sup>4</sup> Beslutad av socialnämnden 2023-09-21 § 150.

<sup>5</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2023-12-11 § 191.

Vid kontakt med förvaltningen framgår att nämnden inte har antagit egna budgetinstruktioner utan det är den övergripande prislappsmodellen för Gällivare kommun som gäller. Mer information om prislappsmodellen återfinns i revisionsfråga 3.

I *Tidplan för ekonomiska redovisningar socialnämnden 2024*<sup>6</sup> presenteras bland annat datum för budgetuppföljning (enkel-och fördjupad), målstyrningsdag och när prognos ska avges. I tidsplanen framgår att de olika verksamheterna vid olika tillfällen bjuds in till nämnden för redovisning av ekonomi.

### *Bedömning*

#### *Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?*

**Ja.**

Vi grundar vår bedömning på att socialnämnden fastställt regler som har bäring på socialnämndens ekonomistyrning. Nämndens verksamhetsplan för 2024 inkluderar mål kopplade till den kommunövergripande mål- och resultatstyrningen med tillhörande mål för ekonomi i balans. Granskningen visar även att nämndens internkontrollplan omfattar risker kopplat till målstyrning och ekonomisk uppföljning med tillhörande kontrollmoment. Det finns även en tidsplan för de olika delarna i mål- och budgetprocessen.

Det kommunövergripande reglementet för ekonomi och verksamhetsstyrning omfattar regler för när uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske till socialnämnden, vilket har redogjorts för i revisionsfråga 1.

I granskningen har däremot framkommit att socialnämnden inte har antagit några budgetinstruktioner och anvisningar i enlighet med nämndens reglemente, då den övergripande prislappsmodellen anges vara styrande för resursfördelningen. Vi rekommenderar socialnämnden att initiera dialog med sin uppdragsgivare om revidering av reglementet för att säkerställa att det inte råder diskrepans mellan nämndens reglemente och det kommunövergripande reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning.

Vidare grundar vi vår bedömning på att det i intervjuer har framkommit att det på nämndnivå inte finns något behov av ytterligare regler som stöd i ekonomistyrningen än de som finns på kommunövergripande nivå. De kommunövergripande reglerna anges vara tillräckliga.

### **Ändamålsenliga fördelningsprinciper**

#### *Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)*

#### *lakttagelser*

Kommunens reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning hänvisar till kommunallagens bestämmelser gällande innehåll och budgetprocess. Enligt

---

<sup>6</sup> Beslutad av Socialnämnden 2023-11-28 §207

kommunallagen ska fullmäktige fastställa en budget i balans, och denna bestämmelse behöver utgöra grunden för fördelning av den totala budgetramen för budgetåret.

Av reglementet framgår att en gemensam befolkningsprognos ligger till grund för samtliga nämnders planering. Nämnder och bolag skall tillföra en in- och omvärldsanalys som bidrar till kommunens gemensamma analys av framtiden. Av reglementet framgår vidare att det i november ska hållas en scenariodag där en kommunövergripande intern och extern analys med aktuella händelser och tendenser rörande kommunkoncernens verksamheter presenteras. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av det material som presenterades i samband med scenariodagen i november 2024, innehållande bland annat nyckeltal och jämförelser, beskrivningar av nuläge, omvärldsbevakning och utmaningar samt förslag på fokusområden och prioriteringar.

### **Fördelningsprinciper prislappsmodellen**

SKR:s prislappsmodell utgör grunden för kommunens resursfördelning, vilket tidigare har beskrivits under revisionsfråga 1. Modellen styr resurserna efter antal brukare, elever osv per åldersgrupp. Denna modell beräknar de tekniska ramarna per nämnd som därefter justeras utifrån politiska prioriteringar.

Av fastställd kommunplan 2024, inklusive plan 2025-2027, framgår att en del i arbetet kring god ekonomisk hushållning är att synkronisera mål och medel utifrån prislappsmodellen. Av kommunplanen går även att utläsa att prislappsmodellen förväntas ge förutsättningar för stärkt ekonomi, realistiska budgetramar, koppling till demografin, medvetna politiska prioriteringar och långsiktig planering.

De fördelningsprinciper som utgör grunden för framtagande av de tekniska ramarna anges av de intervjuade vara integrerade i budgetmodellen. Verktuget i budgetmodellen för 2024 utgörs av en Excel-fil<sup>7</sup> innehållande ett antal flikar. Excel-filen är skapad av SKR och i den finns budgetförutsättningar inlästa bland annat omfattande:

- skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning utifrån senaste skatteprognos,
- befolkningsförändringar kommande år,
- prisindex för kommunal verksamhet (PKV<sup>8</sup>),
- prislappar importerade från kostnadsutjämningen, och
- faktor för internränta.

Enligt uppgift vid intervju med kommunstyrelseförvaltningen anges att målsättningen är att budgetera med oförändrad befolkning och befolkningsprognosen i prislappsmodellen inför budget 2024 har justerats utifrån befolkningen i kommunen per 2023-12-31. Detta behöver ställas i relation till SCB:s statistik från februari 2024 om låg befolkningsökning

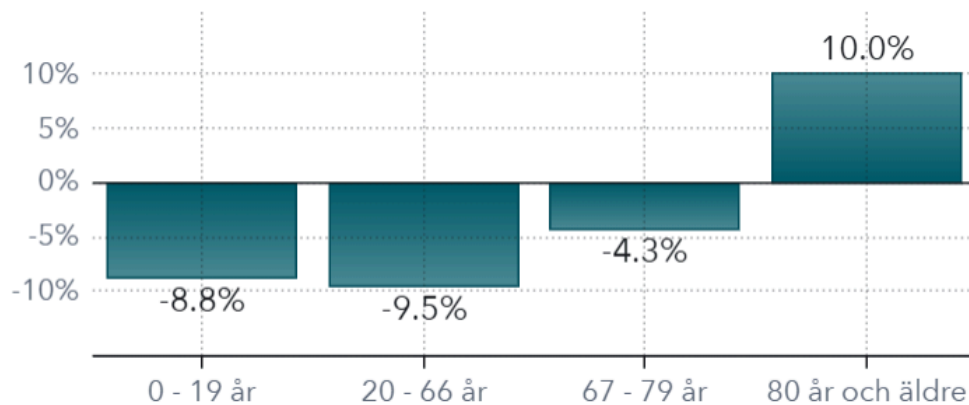
---

<sup>7</sup> Version 6.2.0 senast uppdaterad 2023-02-28.

<sup>8</sup> Kommuner och regioner samt företag som är verksamma inom den kommunala sektorn använder prisindex i olika sammanhang, bland annat vid budgetering och planering. PKV är avsett att användas för kommunerna som underlag vid beräkning av kostnadernas utveckling i fasta löner och priser. SKR använder PKV i sina beräkningar och beskrivning av sektorns kostnadsutveckling. PKV uppdateras vid varje ny skatteunderlagsprognos.

i Sverige och att barnafödandet i förhållande till befolkningen har sjunkit. Av SKR:s framskrivning av befolkningsförändringen framgår att befolkningen i Gällivare kommun kommer att minska med totalt 7,1% fram till 2033. Av figur 3 nedan framgår SKR:s framskrivning av befolkningsförändringen inom olika åldersgrupper i kommunen till år 2033.

Figur 3: SKR:s framskrivning av befolkningsförändring Gällivare kommun fram till år 2033.



Vid sakgranskning framhålls även att det föreligger en försiktighetsåtgärd att inte budgetera någon ökning i befolkningen förrän det syns i befolkningsstatistiken.

Utgångspunkten för prislapparna är standardkostnader som är lika i alla kommuner. Utifrån standardkostnaden görs tillägg/avdrag för kompensation för gleshet eller socioekonomisk kompensation vilket gör prislappen kommunspecifik.

I standardkostnaden som tillämpas i budgetmodellen ingår även OH-kostnader. I Gällivare kommun ingår alla OH-kostnader och central administration i kommunstyrelsens verksamhet på övergripande nivå. Mot bakgrund av det sker ett avdrag på standardkostnaden för att möta den kostnadsfördelning som finns av kommunens OH-kostnader.

Ekonomikontoret ansvarar för att lägga in vissa uppgifter i Excel-filen. Dessa uppgifter läggs per verksamhet och anges vara:

- investeringsnivåer samt avskrivning och internränta för mandatperioden,
- uppgifter om kapitalkostnader (avskrivningar och internränta) från anläggningsregister,
- politiska prioriteringar,
- fast ränta på lån, och
- pensionskostnader.

### Resursfördelning per verksamhet

I fullmäktiges fastställda kommunplansdirektiv 2024-2027 anges att de verksamheter som omfattas av prislappssystemet är *förskola*, *fritidshem*, *förskoleklass*, *grundskola*,



*gymnasieskola och all äldreomsorg* (hemtjänst och särskilt boende mm). Resursfördelningen för dessa verksamheter baseras på prislapp från kostnadsutjämningsystemet som multipliceras med antalet invånare i de olika åldersgrupperna.

Av direktivet framgår även att det finns verksamheter som ingår i form av intäktslappar, vilket innebär att resursfördelningen baseras på intäkter kommunen har och har därav ingen demografisk koppling. För dessa verksamheter multipliceras intäktslappen med totala antalet invånare i kommunen vilket utgör den tekniska ramen: Dessa verksamheter utgörs av *insatser enligt LSS/SFB, individ och familjeomsorgen (IFO) samt grundläggande vuxenutbildning*.

Vi har inom ramen för granskningen gjort en översiktlig genomgång av Excel-filen och kan utläsa att fördelning av teknisk ram har skett för de verksamheter som enligt direktivet omfattas av prislappar respektive intäktslappar.

Direktivet anger vidare att resursfördelningen för övriga verksamheter sker utifrån beslutad ram 2023 med en uppräknings med PKV. För dessa verksamheter ska även jämförelse ske med andra kommuner. I Excel-filen kan vi utläsa att övriga verksamheter bland annat omfattar kultur och fritid, politik samt infrastruktur.

### Budgetramar och prioriteringar för 2024

I tabell 1 nedan framgår den fördelning av budgetramar som fullmäktige har fastställt i kommunplanen för perioden 2024-2027.

Tabell 1: Fördelning av budgetramar 2024-2027 samt budget 2023

Gällivare						
Driftbudget (tkr)						
	Budget 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026	Plan 2027	
KOMMUNFULLMÄKTIGE	1 640	1 702	1 708	1 759	1 813	
REVISION	1 775	1 813	1 820	1 875	1 932	
ÖVERFÖRMYNDAE	1 629	3 382	3 388	3 439	3 492	
VALNÄMND	48	545	3	655	6	
KOMMUNSTYRELSEN	419 394	428 237	432 524	450 691	464 551	
<i>Varav Stöd och utveckling</i>	<i>118 547</i>	<i>138 524</i>	<i>140 392</i>	<i>142 148</i>	<i>143 943</i>	
<i>Varav Ungdom, fritid, kultur</i>	<i>83 014</i>	<i>99 170</i>	<i>99 187</i>	<i>108 607</i>	<i>112 159</i>	
<i>Varav Samhällsbyggnad och teknik</i>	<i>94 771</i>	<i>70 071</i>	<i>71 627</i>	<i>76 405</i>	<i>80 947</i>	
<i>Varav LKF</i>	<i>123 062</i>	<i>120 472</i>	<i>121 318</i>	<i>123 531</i>	<i>127 503</i>	
MILJÖ- BYGG OCH RÄDDNINGSNÄMNDEN	28 085	29 326	30 903	32 408	34 037	
SOCIALNÄMNDEN	517 711	576 421	562 432	585 581	610 140	
BARN- OCH UTBILDNINGSNÄMNDEN	364 763	389 600	395 791	409 957	423 436	
<b>TOTALA NÄMNDER</b>	<b>-1 335 045</b>	<b>-1 431 026</b>	<b>-1 428 569</b>	<b>-1 486 365</b>	<b>-1 539 407</b>	
FINANS	1 357 280	1 442 567	1 508 976	1 533 185	1 575 181	
RESULTAT	22 235	11 541	80 407	46 820	35 774	

Nämndernas totala budgetramen för 2024 har ökat 96,0 mnkr mot budgetåret 2023, vilket motsvarar 7,2 %. Socialnämndens ramökning för 2024 uppgår till 58,7 mnkr, vilket motsvarar 11,3%.

I angivna budgetramar för 2024 som framgår av tabell 1 ovan ingår även de prioriteringar som fullmäktige har fördelat ut till nämnderna. I tabell 2 nedan framgår en sammanställning av teknisk ram samt politiska prioriteringar som har fördelats ut per nämnd inför budget 2024.

*Tabell 2: Fördelning av teknisk ram och politiska prioriteringar per nämnd 2024*

Nämnder/avdelningar	TEKNISK RAM 2023	BUDGET 2023	TEKNISK RAM 2024	PRIO	BUDGET 2024
KOMMUNFULLMÄKTIGE	1 640	1 640	1 702	0	1 702
REVISION	1 748	1 775	1 813	0	1 813
ÖVERFÖRMYNDARE	1 622	1 629	1 682	1 700	3 382
VALNÄMND	48	48	50	495	545
KOMMUNSTYRELSEN	0	0	0	0	0
Stöd och utvecklingsförvaltningen	111 072	118 547	123 049	15 475	138 524
Ungdom- fritid och kulturförvaltningen	78 256	83 014	91 348	7 822	99 170
Samhällsbyggnad- och teknikförvaltningen	76 736	94 771	83 451	-13 380	70 071
Lkf	82 259	123 062	89 722	30 750	120 472
MILJÖ- BYGG OCH RÄDDNINGSNÄMNDEN	27 170	28 085	29 676	-350	29 326
SOCIALNÄMNDEN	444 413	517 711	489 906	86 515	576 421
BARN- OCH UTBILDNINGSNÄMNDEN	311 502	364 763	356 850	32 750	389 600
SUMMA NETTOKOSTNADER OVAN	1 136 465	1 335 045	1 269 249	161 777	1 431 026
FINANSFÖRVALTNING	-1 357 280	-1 357 280	-1 442 567	0	-1 442 567
VERKSAMHETENS NETTOKOSTNADER	1 147 143	1 345 722	1 243 300	161 777	1 405 077
<b>BERÄKNAT RESULTAT</b>	-220 814	-22 235	-173 318	<b>161 777</b>	<b>-11 541</b>

Totalt uppgår de politiska prioriteringarna till 161,8 mnkr varav socialnämndens prioriteringar uppgår till 86,5 mnkr, vilket utgör mer än hälften av det totala beloppet. Av kommunplanen framgår att dessa bland annat omfattar särskilda boendeplatser om 27,5 mnkr, placeringar och familjehem om 17,5 mnkr, hemgångsteam (hemvården) om 4,1 mnkr, barnboende LSS om 6,7 mnkr, ledning och ledningsstöd om 5 mnkr samt sommarförmånen (lönetillägg ordinarie personal och vikarier) om 5 mnkr. Nämndens politiska prioriteringar för åren 2025-2027 uppgår till ca 67 mnkr årligen.

Socialnämnden har under 2022 och 2023 redovisat underskott om 50,6 mnkr respektive 109 mnkr. I årsredovisningen 2023 framgår att socialnämnden står för stora ekonomiska utmaningar under åren 2024-2027. I delårsrapport 2024 prognostiserar nämnden ett underskott om 36,0 mnkr, vilket främst är hänförligt till inhyrd personal på grund av avsaknad av legitimerade sjuksköterskor och socionomer samt oförutsedda kostnader.

### **Internbudget per nämnd**

Enligt fastställt reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning ansvarar varje nämnd fullt ut för att utforma verksamheten inom beslutade ramar. Avvikelser ska i första hand klaras inom den egna nettokostnadsramen. I reglementet tydliggörs även att mål kan

behöva modifieras eller att måluppfyllelsen skjuts framåt i tiden för att utforma verksamheten inom ramen för tillgängliga ekonomiska resurser.

I reglementet är det även fastställt att ingen nämnd har rätt att överskrida budgeten utan särskilt beslut från kommunfullmäktige. Om medelstilldelningen visar sig vara otillräcklig skall nämnden i första hand undersöka förutsättningar att disponera tillgängliga resurser inom nämndens samlade budgetram. I andra hand ska nämnden, hos kommunfullmäktige, aktualisera behovet av att ändra målen för verksamheten.

Utöver den kommunövergripande budgetmodellen har vi även tagit del av nämndens detaljbudget i Excel-format. Excel-filen visar dels hur erhållna budgetmedel fördelas mellan olika verksamheter, dels hur fördelade budgetmedel per verksamhet har förändrats mot föregående år. I filen återfinns även anteckningar till olika budgetposter, och dessa omfattar främst kommentarer kopplat till personalbudget och driftkostnader för den specifika verksamheten.

### **Information från intervjuer**

Vid intervjuer framkommer att socialnämnden inte har fastställt några resursfördelningsmodeller innehållande bakgrundsfaktorer och volymmått som grund för fördelning av internbudgeten. Grunden för fördelning anges ha varit bemanningskrav på respektive verksamhet. För övriga kostnadsposter, såsom lokaler och kost, sker fördelning utifrån tidigare år. Det beskrivs dock att allt ryms inte inom budgetramen. För 2024 har de fasta kostnaderna kunnat inrymmas inom budgetramen, men inte kostnader för inhyrd personal vilket innebär att det kommer att finnas avvikelser mot budget för inhyrd personal.

Vid intervjuer på förvaltningsnivå anges att socialnämndens verksamhet i Gällivare kommun är dyr, varvid resursfördelningen enligt prislappsmodellen innebär att nämnden kommer att få en lägre budget. Det anges dock pågå ett omställningsarbete inom socialnämndens verksamhetsområde, vilket är anledningen till att nämnden erhållit utökad budgetram i form av politiska prioriteringar under 2024 med en nedtrappning för åren 2025-2027.

Vidare anges att hänsyn tas till ändrade förutsättningar såsom bemanningsbehov, satsningar på vissa yrkesgrupper och ändrad lagstiftning i samband med att respektive nämnd lägger sin detaljbudget.

Fördelningsmodellen för internbudget uppges hanteras likvärdigt för alla nämnder och förvaltningar. Exempelvis personalbudget utifrån bemanning med löneökning, fasta kostnader baserat på underlag sammanställda av samtliga avdelningar med en kostnadsökning utifrån Gällivare kommuns framräknade underlag sam PKV enligt prislappsmodellen.

## *Bedömning*

### *Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)*

#### *Kommunstyrelsen*

##### **Delvis.**

Bedömningen för kommunstyrelsen baseras på att det finns en resursfördelningsmodell på kommunövergripande nivå. Resursfördelningen sker utifrån SKR:s prislappsmodell med vissa anpassningar utifrån lokala förutsättningar för Gällivare kommun. Kommunens budgetmodell med uppräknings av standardkostnader mot prisindex PKV ger kompensation för löneökningar och andra kostnadsökningar.

Granskningen visar på att ingen hänsyn tas till bemanningsbehov eller andra ändrade förutsättningar i modellen som används på kommunövergripande nivå, utan utgångspunkten för fördelningen är standardkostnader och antal invånare i olika åldersgrupper. Däremot kan fullmäktige besluta om prioriteringar upp till den nivå som inryms inom den totala budgetramen. Inför 2024 har beslut om prioriteringar till socialnämnden fattats, bland annat avseende särskilda boendeplatser, placeringar och familjehem.

För de verksamheter som inte har en prislapp eller intäktslapp sker tilldelning av budgetramen utifrån föregående års budget med uppräknings och efter justering av prioriteringar. Tilldelning av resurser per verksamhet finns beskrivet i styrande dokument, vilket vi ser som positivt.

Modellen tar höjd för befolkningsprognoser inom olika åldersgrupper men i granskningen har framkommit att den befolkningsprognos som varit grund för resursfördelningen inför 2024 har baserats på befolkningen i kommunen per 2023-12-31, istället för att ta höjd för senaste befolkningsprognosen för kommande budgetåren. Vi anser detta vara en risk inför kommande års budgetarbete utifrån SCB:s statistik om låg befolkningsökning och att barnafödandet i förhållande till befolkningen sjunkit. Vi vill framhålla vikten av att SKR:s framskrivning av befolkningsförändring i kommunen fram till år 2033 behöver påverka resursfördelning mellan verksamheter för förskola och skola och verksamheter för vård och omsorg. Vi ser positivt på att det föreligger en försiktighetsåtgärd att inte budgetera någon ökning i befolkningen förrän det syns i befolkningsstatistiken.

#### *Socialnämnden*

##### **Delvis.**

Bedömningen för socialnämnden baseras på att det förutom den kommunövergripande resursfördelningen inte finns några fastställda och dokumenterade fördelningsprinciper på nämnds-nivå. Granskningen visar på att fördelning av budgetramen på olika verksamheter har utgått från bemanningskrav och andra fasta kostnader men att budgetramen inte täcker kostnader för inhyrd personal. I övrigt finns inte några fastställda resursfördelningsmodeller inom socialnämnden som grund för fördelning av nämndens internbudget. Viss dokumentation av fördelningen återfinns i detaljbudgeten

som finns upprättad i Excel-format, men det framgår inte tydligt vilka beräkningar som ligger till grund för fördelningen.

Det är väsentligt att resursfördelning samt fördelningsprinciper och beräkningar är transparenta och tar hänsyn till verksamhetens mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning. För att uppnå krav på transparens rekommenderar vi att fördelningsprinciperna på nämnds nivå dokumenteras för att inför varje budgetår utvärderas och uppdateras vid förändringar i behov och politiska mål.

## **Ansvar och befogenheter**

*Revisionsfråga 4: Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?*

### *lakttagelser*

I *Reglemente för kommunstyrelsen*<sup>9</sup> beskrivs dels kommunstyrelsens uppgifter, dels gemensamma bestämmelser vilka gäller för kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Enligt 1 § i reglementet för kommunstyrelsen anges att styrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. I kommunstyrelsens uppgifter ingår att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnder, kommunala bolag mm. Styrelsen ska även följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna, följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige. Av 6 § framgår kommunstyrelsens ansvar kring ekonomi och medelsförvaltning. Bland annat finns bestämmelser om kommunstyrelsens möjligheter till viss omfördelning av budgetanslag inom drift- och investeringsbudgeten. Enligt 7 § har fullmäktige delegerat till kommunstyrelsen att på begäran av nämnd besluta om omfördelning av medel mellan nämnder som anslagits till nämnden inom den budgeterade verksamhetsvolymen och av fullmäktige fastställd budgetram.

9 § i reglementet omfattar bestämmelser kring kommunstyrelsens uppföljning. Styrelsen ska övervaka att kommunfullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna. Vidare ska kommunstyrelsen två gånger per år rapportera till kommunfullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

I de gemensamma bestämmelserna för styrelse och nämnder framgår av 20 § att kommunstyrelsen kontinuerligt ska följa upp sin verksamhet och två gånger per år redovisa till kommunfullmäktige hur styrelsen har fullgjort de uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som har fastställts av fullmäktige. Vidare ska nämndernas redovisningar lämnas till kommunstyrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar.

---

<sup>9</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2023-12-11 § 190.

I *Reglemente för socialnämnden* finns bestämmelser kring socialnämndens budget, uppföljning och rapportering. Av 4 § framgår att socialnämnden ska fastställa den externa budgeten för avdelningarna. Det ankommer sedan på socialnämnden att följa årsbudgetens utveckling samt att till kommunstyrelsen redovisa verksamhetens utveckling och medelsförvaltning under föregående budgetår inom den tid kommunstyrelsen angivit. Socialnämnden ska även regelmässigt rapportera till kommunstyrelsen om verksamhetens utveckling och den ekonomiska ställningen under budgetåret. Av 7 § anges att socialnämnden kontinuerligt ska följa upp sin verksamhet och två gånger per år redovisa till kommunfullmäktige hur nämnden har fullgjort de uppdrag som kommunfullmäktige har lämnat. Redovisning ska ske enligt riktlinjer som har fastställts av fullmäktige. Redovisningen lämnas till kommunstyrelsen som samordnar de olika nämndernas redovisningar.

Som redogjorts för i revisionsfråga 1 har kommunfullmäktige fastställt ett reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning. Reglementet beskriver rollfördelningen mellan politik och förvaltning. Det är den politiska ledningen som ansvarar för att sätta upp mål för verksamheten, såväl kommunövergripande som på nämnd- och bolagsnivå. Verksamheten får sitt uppdrag genom kommunplanen som innehåller både mål och medel. Vidare anges att verksamheten i verksamhetsplanen ska beskriva hur uppdraget ska genomföras och av vem.

Av reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning framgår kommunstyrelsens och nämndernas ansvar. Bland annat anges att kommunstyrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Det sker genom att leda och samordna kommunens ekonomi och verksamhet genom planering och uppföljning samt samordning av verksamheterna för optimalt resursnyttjande. Kommunstyrelsen ska vidare begära in den uppföljning för ekonomi och verksamhet som den finner nödvändig för att ha kontroll över utvecklingen samt följa upp sambandet mellan måluppfyllelse och ekonomi. Om beslutade verksamhetsmål och ekonomiska mål inte uppnås ska kommunstyrelsen tillskriva fullmäktige och föreslå åtgärder för att komma tillrätta med obalansen.

Av samma reglemente framgår även att nämnderna bland annat ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges fastställda mål och riktlinjer samt att verksamheten bedrivs inom den av fullmäktige fastställda budgetramen. Vid konflikt mellan ekonomi och verksamhet, utgör ekonomin gränsen för verksamhetens omfattning. Vidare anger reglementet att nämnderna är skyldiga att vidta åtgärder vid befarat underskott.

Reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning beskriver även förvaltningschefernas och budgetansvarigas ansvar. Förvaltningschefernas ansvar innefattar bland annat att svara för att verksamheten bedrivs inom ekonomiska ramar och att tillse att lämpliga åtgärder vidtas vid budgetavvikelse. Förvaltningscheferna har även till ansvar att till nämnden rapportera åtgärder och även lämna förslag till mer

omfattande åtgärder. Budgetansvariga har bland annat till ansvar att vidta lämpliga åtgärder vid budgetavvikelse och rapportera till förvaltningschefen.

Av *Delegationsordning för kommunstyrelsen*<sup>10</sup> framgår, kopplat till ekonomi, att kommundirektör och förvaltningschef för SAMT (samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen) och UFK (ungdoms-, fritids- och kulturförvaltningen) har delegat att omdisponera medel inom den för kommunstyrelsen fastställda driftbudgetramen som inte påverkar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Vidare har respektive chef delegat att omdisponera medel inom kommunstyrelsens avdelning, område eller enhet.

Av *Delegationsordning för socialnämnden*<sup>11</sup> framgår, kopplat till ekonomi, att förvaltningschefen har delegat att omdisponera medel inom den för socialnämnden fastställda driftbudgetramen som inte påverkar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Vidare har respektive chef delegat att omdisponera medel inom avdelning, område eller enhet.

Vid intervjuer framkommer att ansvaret för beslutsfattande inom socialnämnden är tydligt angiven i fastställd delegationsordning. Några av de intervjuade framför dock att nämndens tidigare års ekonomiska utfall kan utgöra en indikator på att fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet inte varit tydlig. Ett projektarbete med åtgärder anges ha startat under sommaren 2024. Som en del i det arbetet kommer socialnämndens ansvar för sin verksamhetsproduktion och budget att lyftas.

### *Bedömning*

*Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?*

**Ja.**

Vår bedömning baseras på att det finns ett uttalat ansvar för kommunens utveckling och ekonomistyrning kopplat till planering, uppföljning och rapportering av kommunens ekonomi och verksamhet. Detta ansvar åligger kommunstyrelsen men ska ske med stöd av kommunens nämnder.

Det finns angivet i reglementen att socialnämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer samt fastställda budgetramar. Vidare finns det bestämmelser hur socialnämndens uppföljning av ekonomi, verksamhet och uppdrag ska ske till nämnd, kommunstyrelse och fullmäktige.

Granskningen visar även på att det finns ett tydligt ansvar ålagt på förvaltningarna att svara för att verksamheten bedrivs inom ekonomiska ramar och att tillse att lämpliga åtgärder vidtas vid budgetavvikelse. Detta innefattar även hur rapportering ska ske till förvaltningschef respektive till nämnderna.

---

<sup>10</sup> Beslutad av kommunstyrelsen 2023-02-13 § 75.

<sup>11</sup> Beslutad av socialnämnden 2022-12-20 § 191.



## Prognossäkerhet

### Revisionsfråga 5: Har socialnämnden en god prognossäkerhet?

#### *lakttagelser*

Av dokumentet *Reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning* framgår att respektive förvaltning minst fem gånger per år ska överlämna månatliga rapporter i form av budgetuppföljning till styrelse/nämnd och ekonomienhet, varav en av dessa är delårsrapporten. Uppföljningen ska innefatta prognostiserat utfall för året samt kommentarer av större avvikelser mellan budget och prognostiserat utfall för året.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av socialnämndens budgetuppföljningar för 2023 och 2024 (april, maj, juli, augusti, september och oktober). Under 2023 finns prognos på helår presenterat i samtliga av de budgetuppföljningar som vi tagit del av. För de budgetuppföljningar vi har tagit del av för 2024 ser vi att prognos på helår finns presenterade vid fem tillfällen (april, maj, augusti, september, oktober). Vid sakgranskning framkommer att per juli läggs normalt ingen prognos.

I den nedanstående tabellen återfinns en sammanställning av budget, helårsprognos per april respektive delårsrapport per augusti samt redovisat årsutfall för socialnämnden för åren 2020-2024. Av tabellen går det att utläsa hur mycket det prognostiserade resultatet avviker mot redovisat resultat i procent. Med anledning av att år 2024 vid tidpunkten för granskningen inte är slut kan inga siffror för procentuell avvikelse mot redovisat resultat för år 2024 redovisas i tabellen.

Tabell 3: Prognossäkerhet socialnämnden, år 2020-2024

År	Budget enl ÅR (inkl. tillägg/omdisp, mnkr)	Helårsprognos mnkr (per 30 april)	Resultat/prognos avvikelse % (per 30 april)	Helårsprognos mnkr (per 31 augusti)	Resultat/prognos avvikelse % (per 31 augusti)	Redovisat årsresultat (mnkr)	Budgetavvikelse mnkr
2020	511	523	3,4 %	526	3,9 %	506	+5
2021	505	506	-6,5 %	544	0,5 %	541	-36
2022	520	E/T	E/T	565	-1,1 %	571	-51
2023	518	561	-10,5 %	598	-4,6 %	627	-109
2024	577	597	-	613	-	-	-

Av tabell 3 framgår att socialnämnden har redovisat underskott mot fastställd budget vid tre tillfällen under den granskade perioden, åren 2021-2023. Det högsta underskottet redovisades 2023 vilket uppgick till 109 mnkr, vilket motsvarar 21 % av budgetramen för 2023. Lämnad prognos per augusti 2024 indikerar ett underskott på 36 mnkr (6,2 %).



Lämnade prognoser per april tenderar att avvika mer mot det för respektive år redovisade resultatet än lämnade prognoser per augusti. Den största noterade avvikelserna per april gentemot faktiskt resultat uppgick till 11,76 % (år 2023) motsvarande 66 mnkr. Vi har inte kunnat följa upp lämnad prognos per april 2022 då kommunen inte har kunnat presentera dessa siffror.

Vid intervjuer beskrivs att nämnden har en förbättringspotential i sitt prognosarbete. Det föreligger osäkerhet i prognosen som lämnats per augusti utifrån nämndens situation med höga kostnader för bland annat inhyrd personal.

### *Bedömning*

#### *Har socialnämnden en god prognossäkerhet?*

**Nej.**

Vi grundar vår bedömning på den sammanställning av prognos och redovisat resultat som gjorts för socialnämnden de senaste fem åren.

Prognossäkerheten inom socialnämnden kan bedömas som ej tillfredsställande. Den sammanställning som har gjorts visar på avvikelser mellan prognoser och redovisade resultat, och särskilt för år 2023, vilket indikerar på svårigheter att förutse det ekonomiska utfallet korrekt.

För 2024 prognoseras ett underskott om 36 mnkr, vilket motsvarar ca 6 % av nämndens tilldelade budgetram för året.

Noterade avvikelser främst under 2023 indikerar på brister i nämndens prognossäkerhet och pekar på ett behov av att förbättra förmågan att bedöma och justera prognoser i takt med förändringar i verksamhetsförhållanden.

### **Kunskap om ekonomiskt läge**

#### *Revisionsfråga 6: Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?*

#### *lakttagelser*

Vid genomgång av socialnämndens sammanträdesprotokoll för perioden januari 2023 - november 2024 framgår det att nämnden löpande erhåller kunskap om nämndens ekonomiska läge. Den ekonomiska redovisningen upprättas och presenteras av ekonomichefen. Den senaste redovisningen till nämnden som skedde i november 2024 omfattade utfall per september 2024.

- **Budgetuppföljning** - Under granskad period har redovisning av budgetuppföljning skett till nämnden vid åtta tillfällen under 2023 och vid sex tillfällen under 2024. Den information som presenteras för nämnden i form av en powerpoint presentation innefattar följande:
  - Resultaträkning för den aktuella perioden och en resultaträkning för motsvarande period under föregående år.

- Resultaträkning för rullande 12 månader
  - Kommentar avseende positiv utveckling av kostnadsreducering samt vad som avviker från budget till och med den redovisade perioden.
  - Redovisning av resultat för ledningsgrupp och kommentar kring resultat.
  - Redovisning av resultat per verksamhet och redovisning på enhetsnivå, hur enheten förhåller sig till tilldelad ram.
  - Analys av inhyrd personal och redovisning per verksamhet/månad.
  - Redovisning av status på beslutade sparåtgärder i faktiska belopp uttryckt i tkr samt procentuell uppfyllnadsgrad av respektive beslutad åtgärd.
  - Övertid respektive sjukfrånvaro uttryckt i tkr under en treårsperiod.
  - Redovisning av biståndsenhetens placeringar per månad under perioden 2020-2024.
  - Tidsanvändning för perioden i form av: timmar, belopp, heltidsarbete. Redovisning sker på enhetsnivå.
  - Prognos i förhållande till budget för helåret.
- **Verksamhetsberättelse - delår** - Vid ett tillfälle per år sker redovisning av delårsrapport till nämnden. Under den granskade perioden har två verksamhetsberättelser redovisats till nämnden. Delårsrapporten innefattar en driftanalys, resultaträkning samt investeringsuppföljning och investeringsredovisning. I driftanalysen kommenteras förvaltningens resultat för den berörda perioden samt de faktorer vilka bidrar till utfallet. Kommentarer lämnas kring årsprognosen och vad som kommer att bidra till utfallet. I rapporten presenteras även en resultaträkning vilken innefattar helårsbudget samt budget för perioden och utfallet mellan januari-augusti innevarande år och föregående år samt avvikelse mot budget för innevarande år.

Vid intervjuer med politiker från socialnämnden uppges att den uppföljning som nämnden får del av avseende ekonomi är bra men att det pågår en översyn över vilken ekonomisk uppföljning som ska presenteras för nämnden under 2025. Det anges vara av vikt att nämnden i sin ekonomistyrning kan följa prognosen för varje månad och att prognosen behöver vara realistisk.

### *Bedömning*

#### *Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?*

**Ja.**

Bedömningen baseras på den protokollsgenomgång samt efterföljande intervjuer som har skett med nämndens politiska ledning.

Som redogjorts för både under denna revisionsfråga och under tidigare revisionsfrågor finns det regler för uppföljning till nämnden. Månadsrapporter innehållande prognostiserat utfall för året samt kommentarer av större budgetavvikelser och beslutade sparåtgärder redovisas till nämnden minst fem

gångar per år. Detta bedöms vara i enlighet med fastställt reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning.

I granskningen konstateras att ekonomisk rapportering under granskad period har skett vid sexton nämndsammanträden, vilket bedöms som tillräckligt för att nämnden ska ges möjlighet att säkerställa löpande kunskap om ekonomiskt läge. Det pågår en översyn av rapportering kring prognoser till nämnden i syfte att förstärka prognoserna som ett viktigt styrmedel för nämndens ekonomistyrning, vilket vi ser som positivt.

## Åtgärder för en ekonomi i balans

*Revisionsfråga 7: Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?*

### *lakttagelser*

Som tidigare har redogjorts för i rapporten under revisionsfråga 4 är socialnämnden skyldig att vidta åtgärder vid befarat underskott. Vid genomgång av socialnämndens sammanträdesprotokoll för perioden januari 2023 - november 2024 framgår att nämnden vid flera tillfällen har tagit beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Besluten som fattats under granskad period återges nedan:

- **2023-02-23 § 31** Socialnämnden gav förvaltningen i uppdrag att fortsätta arbetet i enlighet med tidigare direktiv om att arbeta med en budget i balans. Nämnden gav även förvaltningen i uppdrag att ta fram vidare direktiv för att nå budget i balans samt att återrapportera de nu givna direktiven. Vid sammanträdet § 37 tar nämnden även beslut om att ge förvaltningschefen i uppdrag att upphandla konsult som genomför analyser och föreslår åtgärder.
- **2023-05-30 § 127** Socialnämnden lämnar i uppdrag till förvaltningen att till nämnden i september återkomma med förslag på nya konkreta åtgärder och nya vidtagna åtgärder för strävan mot budget i balans, att arbeta för bättre prognossäkerhet, att uppdra till förvaltningsekonomen att kartlägga den ekonomiska hushållningen på exempelvis hyrbilar, lokaler, förbrukningsartiklar, hjälpmedel och andra kostnadsslag och återkomma med åtgärdsförslag för bättre hushållning till nämnden i september.
- **2023-09-21 § 151** Socialnämnden tar del av konsultfirman Ensolutions genomlysning samt åtgärdsförslag för att komma i teknisk budgetram utifrån budgetmodellen.
- **2023-11-10 § 198** Socialnämnden föreslår kommunstyrelsen att besluta om att förvaltningen löpande skall arbeta fram lösningar tills teknisk ram enligt prislappsmodellen är uppfylld och återkomma med sparåtgärder kopplat mot insatsernas volym, insatsmix och styckkostnad, att ge förvaltningen i uppdrag att se över politiska prioriteringar för 2024, att anta förslag på åtgärder för socialnämnden åren 2024 till 2027 som visar att inom fyra år nå prislappsmodellen för äldreomsorgen, LSS och IFO.

- **2024-03-21 § 41** Socialnämnden beslutar att ge verksamheten i uppdrag att jobba för att komma i teknisk ram enligt prislappsmodellen, att till nästa nämnd i april få en fördjupad redogörelse för nuvarande kostnader, prognostiserade kostnader och gällande avtal för inhyrd personal inom socialnämndens ansvarsområde, att visa på mellanskillnaden med budgeterad personalkostnad och faktiskt utfall utifrån användande av inhyrd personal, att till nämnd i maj 2024 lämna en redogörelse för vilka åtgärder som görs och/eller planerar att genomföras för att minska inhyrd personal. Vid sammanträdet § 42 beslutar nämnden att se över ytterligare effektiviseringar för att nå en budget i balans enligt SKR:s prislappsmodell.
- **2024-04-25 § 64** Socialnämnden beslutar att jobba för att komma i teknisk ram enligt prislappsmodellen, att ge förvaltningen i uppgift att se över och redovisa det totala användandet av konsulter inom bistånd och återkomma med detta till nämnden i maj 2024, att ge förvaltningen i uppgift att återkomma under Q3 2024 med genomförda och planerade åtgärder för att minska användande av konsulter inom verksamhet hemvård och bistånd. Vid sammanträdet § 66 tar nämnden även beslut om att uppdra till förvaltningen att se över ytterligare effektiviseringar för att nå en budget i balans enligt SKR:s prislappsmodell.
- **2024-05-30 § 111** Socialnämnden beslutar att godkänna redogörelse för vilka åtgärder man gör och/eller planerar att genomföra för att minska inhyrd personal, att jobba för att komma i teknisk ram enligt prislappsmodellen, att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma med ytterligare åtgärder på 20 mnkr för att nå en budget i balans.
- **2024-08-29 § 153** Socialnämnden beslutar att jobba för att komma i teknisk ram enligt prislappsmodellen, att följa kommunstyrelsens beslut<sup>12</sup> om att socialförvaltningen jobbar efter strikt återhållsamhet gällande både i köp, tillsättningen av vakanta tjänster samt tjänsteföretag att tillsättningar och större i köp över 1 prisbasbelopp ska prioriteras av förvaltningschefgruppen samt att mindre inköp prövas av förvaltningschef. Vid sammanträdet beslutar även nämnden om:
  - att fortsätta arbeta vidare med sparåtgärder från tidigare beslut, samt att förvaltningen får i uppdrag att återkomma med de ytterligare besparingsåtgärder om 20 mnkr som beslutades vid nämnden 2024-05-30 till nästa nämnd (§ 154).
  - avveckling av 24 SÄBO-platser på Enen vård- och omsorgboende, att ge förvaltningen i uppdrag att se över alternativt nyttjande av de frånträdda lokalerna och återkomma till Q1 2025, att socialförvaltningen får i uppgift att arbeta med hela biståndsprocessen, från bedömning till verkställighet, för en smidig övergång till en förändrad insatsmix inom äldreomsorgen (§ 155).
- **2024-09-26 § 171** Socialnämnden beslutar att godkänna förvaltningens förslag på ytterligare åtgärder på ca 20 mnkr för att nå en budget i balans och att ge i uppdrag till förvaltningen att återkomma med ytterligare besparingar om 10 mnkr till

---

<sup>12</sup> Kommunstyrelsen 2024-06-03, ärende KS/2024-00337

socialnämndens sammanträde i oktober 2024. Föreslagna åtgärder om 20 mnkr omfattar:

- Reducering av antalet SÄBO-platser till 20-24 stycken boendeplatser och 21 tjänster vilka fasas ut månadsvis under 2025. Kalkylen beräknas ge besparingar om 17,7 mnkr och baseras på personalminskningar både i form av naturliga avgångar och genom uppsägningar. Uppsägning av hyresavtal ska ske 2025-12-31.
  - Reducering av externa familjehem utanför kommunen samt att implementera mer hemmaplanslösningar. Av åtgärdsplanen framgår att det rör sig om fyra hem och en förväntad besparing om 2,8 mnkr. Inget start eller slutdatum är presenterat, målet är definierat som långsiktigt.
- **2024-10-31 § 191** Socialnämnden beslutar att återremittera ärendet med nya sparåtgärder då det inte har framkommit några nya sparåtgärder, socialnämnden efterfrågar förslag på nya sparåtgärder som ligger i nivå med att nå budget i balans och återkomma till socialnämndens sammanträde i november 2024.
  - **2024-11-28 § 218** Socialnämnden beslutar att förvaltningen återkommer till nämnden i januari med åtgärder utifrån utfallet 2024 som visar på att föreslagna åtgärder leder till en budget i balans för 2025, att lyfta upp de områden där utfallet inte svarar mot budget och återkomma med åtgärder för att komma i budget i framtida månads utfall, att redovisa utfallet av de föreslagna åtgärderna månadsvis vid varje nämnd.

I kommunens delårsrapport per augusti 2024 framgår att socialnämndens arbete, efter den genomlysning som genomfördes under 2023 av Ensolution, har fortsatt under 2024. Det beskrivs i delårsrapporten att verksamheterna inom socialförvaltningen har gjort handlingsplaner för att tydliggöra vad respektive avdelning ska vidta för konkreta åtgärder för att förvaltningen fram till år 2026 ska uppnå en ekonomi i balans. I delårsrapporten anges att 20 SÄBO-platser har stängts under våren 2024 där personalen är omplacerad till vakanta tjänster inom förvaltningen. Det går av delårsrapporten att utläsa att socialförvaltningen under 2024 har haft fortsatt stora svårigheter med rekrytering av personal, vilket gör att förvaltningen har höga konsultkostnader. Vidare beskrivs det i delårsrapporten att det bland annat pågår ett åtgärdsarbete med personalplanering som innefattar bemanningskrav, schemaplanering och minskning av vikarier.

Vid intervjuer beskrivs att nämndens åtgärdsarbete finns sammanställt i ett särskilt dokument *Åtgärder Socialnämnden åren 2024-2027 nya åtgärder utfall och prognos*<sup>13</sup>. Enligt de intervjuade är åtgärdsplanen ett levande dokument som har använts sedan november 2023. Åtgärdsplanen uppdateras kontinuerligt med nya åtgärder och de vidtagna åtgärderna plockas inte bort. Vi noterar att åtgärdsplanen inte tydligt anger startdatum för åtgärderna och för de åtgärder som anges vara redovisade framgår det inte när redovisningen har skett.

---

<sup>13</sup> Socialnämnden 2024-09-26 § 171

I den version av åtgärdsplan som presenterades i samband med sammanträdet 2024-09-26 redovisas för flertalet av de angivna åtgärderna beloppssatta effekter för åren 2024-2027. Den totala redovisade effekten uppgår till 50,5 mnkr för 2024, 13,9 mnkr för 2025, 0 mnkr för 2026 och 7 mnkr för 2027. I åtgärdsplanen redovisades även status för uppnådda åtgärder till och med 2024-08-31 samt en prognos över de åtgärder vilka beräknas vara uppnådda på helåret som uppgår till 41,9 mnkr. Slutligen redovisas ytterligare åtgärder för år 2025 och 2026 enligt nämndens beslut i § 47 och § 154. Beslutet i § 154 avser beslut om 20 mnkr i besparingsåtgärder, däremot noterar vi att det av beslutet i § 47 inte tydligt framgår att beslutet handlar om åtgärder för en ekonomi i balans.

Nedan presenteras en tabell från den senaste versionen av nämndens åtgärdsplan<sup>14</sup>, som presenterades för nämnden i samband med sammanträdet i oktober 2024. Tabellen redogör för hur nämnden förhåller sig till prislappen samt beräknat utfall under femårsperioden 2023-2027.

*Tabell 4: hämtad från dokumentet Åtgärder Socialnämnden åren 2024-2027 utfall till och med september och prognos 2024*

Tkr	2023	2024	2025	2026	2027
Budgetram (teknisk inkl prioriteringar) prislappen 2024-2027		576 421	554 230	553 109	555 465
Beräknat utfall 2023 (verkligt) till 2027 inkl åtgärder	627 044	599 492	576 123	565 024	555 743
Årlig kostnadsökning uppräknig med ca 1,2% åren 2023 till 2027		10 973	7 194	6 913	7 232
Inom (+) Över (-) prislappens ram 2024 till 2027		-34 045	-21 893	-11 915	-278

Angivna belopp för budgetram 2025-2027 i tabell 4 ovan motsvarar den driftbudget som fullmäktige har beslutat om i kommunplanen för 2025<sup>15</sup>. Av tabellen går att utläsa att nämnden enligt plan beräknar att i princip vara inom teknisk ram år 2027 samtidigt som budgetramen redan under 2025 har minskat med 22,2 mnkr jämfört med budgetramen 2024. I tabellen redovisas inget utfall för 2023 men som framgår tidigare i denna rapport redovisade nämnden för 2023 ett underskott mot budget om -109 mnkr.

Av intervjuerna framgår att inga ärenden avseende nämndens möjligheter att bedriva verksamheten inom beslutade budgetramar har framförts till kommunfullmäktige. Det framgår även av intervjuerna att det finns ett behov av att vidta ytterligare åtgärder och att det är ett omfattande arbete och att nämnden bedriver verksamheter inom känsliga områden vilket fordrar en bred politisk samsyn.

<sup>14</sup> Socialnämnden 2024-10-31 § 190

<sup>15</sup> Beslutad av kommunfullmäktige 2024-06-18 § 124

## *Bedömning*

### *Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?*

#### **Delvis.**

Socialnämnden har vid ett flertal tillfällen under 2023 och 2024 beslutat om att ge förvaltningen i uppdrag att kartlägga och redovisa nämndens kostnader bland annat kopplat till användandet av konsulter samt att ta fram konkreta förslag på åtgärder och besparingsförslag i syfte att åstadkomma en ekonomi i balans. Av protokoll går att utläsa att sparåtgärderna bland annat avser insatsvolym och insatsmix samt minskning av inhyrd personal. I granskningen har framkommit att nämnden under 2023 har beslutat om en genomlysning av sin verksamhet och utifrån resultatet av genomlysningen har nämnden fortsatt sitt arbete med åtgärder under 2024. Vidare har nämnden under 2024 beslutat om åtgärder om 20 mnkr avseende bland annat reducering av antalet SÄBO-platser, men detta beslut kommer att ge effekt under 2025 och 2026.

Inom ramen för granskningen har vi konstaterat att de framtagna åtgärder som presenteras i åtgärdsplanen inte tydligt anger startdatum för åtgärderna. Den totala effekten av framtagna åtgärder beräknades inledningsvis att uppgå till 50,5 mnkr för 2024, men enligt lämnad prognos per augusti 2024 beräknas effekterna vara lägre och ge en helårseffekt på helåret om 41,9 mnkr. Nämnden beräknas vara inom teknisk ram år 2027, vilket vi bedömer vara positivt.

Granskningen visar även på att socialnämndens fasta kostnader har kunnat inrymmas inom budgetramen för 2024, men inte kostnader för inhyrd personal. I granskningen har inte noterats att något budgetäskande eller annat ärende, kopplat till nämndens ansvar att bedriva verksamhet inom tilldelad budgetram, har lämnats till kommunfullmäktige med anledning av nämndens ekonomiska situation.

Utifrån socialnämndens prognostiserade underskott för 2024 om 36 mnkr gör vi bedömningen att vidtagna åtgärder inte varit tillräckliga för att åstadkomma en ekonomi i balans. Vid en jämförelse mot det underskott som redovisades för 2023 om 109 mnkr, konstaterar vi att vidtagna åtgärder torde ha gett viss positiv effekt. Socialnämndens prognostiserade underskott 2024 uppgår inte till lika stort belopp som föregående år, men här behöver även beaktas att nämnden erhållit ett utökat kommunbidrag om 58,7 mnkr. Exklusive det utökade kommunbidraget skulle nämnden ha redovisat ett betydligt större underskott.

Mot bakgrund av att nämndens budgetram redan inför budgetår 2025 minskar med 22,2 mnkr, är det väsentligt att nämnden fortsätter sitt åtgärdsarbete kommande år för att skapa en långsiktig struktur för en ekonomi i balans.

## Åtgärder utifrån kommunstyrelsens uppsiktsplikt

*Revisionsfråga 8: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?*

### *lakttagelser*

Vid genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll för perioden januari 2023 - november 2024 kan konstateras att kommunstyrelsen kontinuerligt delges ekonomisk uppföljning för såväl den egna verksamheten som socialnämnden. Under åren 2023 och fram till november 2024 har det skett vid sju<sup>16</sup> respektive sex<sup>17</sup> tillfällen.

Vid protokollsgenomgången noteras vidare att vid sammanträde 2023-03-20 beslutar kommunstyrelsen att bjuda in socialnämnden till sammanträdet i juni 2023 för redovisning av konsultrapporten och de föreslagna/vidtagna åtgärderna. Vid sammanträdet 2023-05-08 beslutar kommunstyrelsen att bjuda in förvaltningschef och ordförande från socialnämnden till sammanträdet i september för att presentera konkreta åtgärder för budget i balans.

Utöver den ekonomiska redovisningen som har erhållits ovan kan konstateras att kommunstyrelsen, vid sammanträdet 2023-06-19 § 248, ålägger socialnämnden att skyndsamt vidta kraftfulla åtgärder för att minska underskotten samt att socialnämnden till styrelsen i september 2023 redovisar fattade och planerade beslut för att nå budget i balans.

Vid sammanträdet 2023-10-09 §306 ger kommunstyrelsen socialnämnden i uppdrag att ta fram en åtgärdsplan baserat på Ensolutions rapport med utgångspunkt i identifierade problemområden kring styckkostnad, insatsmix och insatsernas volym. Socialnämnden ska vid efterföljande kommunstyrelsesammanträde i november presentera åtgärdsplanen som visar på en budget i balans med målsättningen att inom fyra år nå prislappen inom äldreomsorg, LSS och IFO. Av beslutet framgår även att nämnden ska presentera en tidsplan vid sammanträdet som ska ange hur de beslutade åtgärderna uppskattas nå effekt under åren 2024-2027. Det framgår även att socialnämnden löpande kommer att bjudas in till kommunstyrelsens sammanträden för att redovisa åtgärdsplan och beslutade åtgärder.

Vid sammanträdet 2023-11-20 § 351 beslutades att socialnämnden kommer till kommunstyrelsen varje kvartal med start i mars 2024 för att redovisa effektiviseringsarbetet och hur det fortlöper under den angivna fyraårsperioden.

Vid sammanträdet 2024-05-13 §114 beslutade kommunstyrelsen att anta de besparingsåtgärder som presenterades för 2024. Det beslutades även att införa allmän återhållsamhet i den kommunala verksamheten.

---

<sup>16</sup> Kommunstyrelsen 2023-01-09 §2, 2023-03-20 §95, 2023-05-08 §128, 2023-05-29 §185, 2023-06-19 §248, 2023-10-30 §333 samt 2023-11-20 §360.

<sup>17</sup> Kommunstyrelsen 2024-03-25 §85, 2024-05-13 §114, 2024-06-03 §205, 2024-09-09 §220, 2024-10-14 §270 och 2024-11-18 §310.



Vid sammanträdet 2024-06-03 §205 beslutade kommunstyrelsen att strikt återhållsamhet i hela kommunkoncernen ska råda under 2024, detta gäller inköp, tillsättande av vakanta tjänster samt tjänsteköp, att tillsättningar och större inköp över 1 prisbasbelopp (pbb) ska prövas av förvaltningschefgruppen, att mindre inköp prövas av förvaltningschef. Kommunstyrelsen beslutade även att anta de kompletterande budgetåtgärder som presenterats för styrelsen.

Vid sammanträdet 2024-10-14 §270 beslutade kommunstyrelsen om att socialnämnden ska återkomma till kommunstyrelsen i november med redovisning av hur arbetet med socialnämndens budget i balans fortgår. Av kommunstyrelsens protokoll från 2024-11-18 noterar vi att någon sådan redovisning från socialnämnden inte har lämnats till kommunstyrelsen.

I den granskning av ekonomistyrning som genomfördes 2023 framkom att kommunstyrelsen inte gett socialnämnden i uppdrag att ta fram åtgärder för att nå en budget i balans förrän i början av 2022, och att nämnden fick i uppskov att presentera förslag till åtgärder först i oktober 2022. I granskningen lämnades en rekommendation till kommunstyrelsen att säkerställa att åtgärder vidtas vid risk för underskott.

Av intervjuer framgår att det råder samständighet inom politiken att socialförvaltningen måste närma sig standardkostnader och att kommunstyrelsen ställer krav på nämnden att nå en budget i balans. De faktorer som lyfts under intervjuerna är bland annat konsultkostnader och arbetet med rekryteringar samtidigt framhålls svårigheten med att konkurrera med lönenivån. Kommunstyrelsen anser sig ha en bra bild över vad som behöver genomföras framöver. Det framgår även av intervjuerna att kommunstyrelsen inte beslutade om några nya åtgärder i samband med sammanträdet 2024-10-14 utan nämnden anses vidta åtgärder i rätt riktning, det framhålls även att det är viktigt att kommunstyrelsen bidrar med stabilitet och inte kommer in med för många inspel.

### *Bedömning*

*Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?*

**Ja.**

Bedömningen baseras på genomförd protokollsgenomgång samt intervjuer där vi konstaterar att det finns en systematik i kommunstyrelsens arbete med uppsikt och styrelsen följer löpande socialnämndens ekonomi och åtgärdsarbete. Granskningen visar att kommunstyrelsen under 2023 har uppmanat socialnämnden att vidta kraftfulla åtgärder och under 2024 har kommunstyrelsen beslutat om återhållsamhet i såväl den kommunala verksamheten som i hela kommunkoncernen.

Den protokollsgenomgång som har skett inom ramen för denna granskning visar på att kommunstyrelsen har en mer aktiv uppsikt än vad som noterats i den tidigare granskningen avseende ekonomistyrning som skedde under 2023.

Sammanfattningsvis vidtar kommunstyrelsen åtgärder enligt sin uppsiktsplikt vid ekonomiska avvikelser, men utifrån socialnämndens prognostiserade underskott för helåret 2024 krävs det ytterligare förstärkningar för att säkerställa en långsiktig balans i kommunens ekonomi.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens mål- och budgetprocess samt av socialnämndens ekonomistyrning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå, om socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för samt ifall kommunstyrelsens uppsikt över nämnden är ändamålsenlig. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vidare är den samlade bedömningen att kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden **i allt väsentligt** är ändamålsenlig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Vidare är den samlade bedömningen att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i ekonomistyrningen inom socialnämndens verksamhetsområde.

## Rekommendationer




Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **socialnämnden**:

- Initiera dialog med kommunfullmäktige om revidering av nämndens reglemente för att säkerställa att det inte råder diskrepans mellan nämndens reglemente och det kommunövergripande reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning gällande budgetinstruktioner.
- Tillse att tillämpade fördelningsprinciper i nämndens budgetarbete, utöver den kommunövergripande resursfördelningen, dokumenteras och fastställs. Detta i syfte att göra resursfördelning samt fördelningsprinciper och beräkningar transparenta och säkerställa att principerna tar hänsyn till verksamhetens mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning. Som ett led i detta arbete behöver även rutin införas där fördelningsprinciperna inför varje budgetår utvärderas och uppdateras vid förändringar i behov och politiska mål.
- Säkerställa att arbetet med att vidta besparingar och åtgärder på såväl förvaltningsnivå som på politisk nivå fortsätter kommande år för att nå en ekonomi i balans i ett långsiktigt perspektiv. Nämnden bör även se över behov av att lyfta ett budgetäskande till kommunfullmäktige avseende kostnader för inhyrd personal.

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till **kommunstyrelsen**:

- Tillse att kommunfullmäktige gör en översyn och vid behov reviderar reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning för att tydliggöra principer för styrning.
- Tillse att den kommunövergripande budgetmodellen tar hänsyn till aktuella befolkningsprognoser inom olika åldersgrupper för kommande budgetår för att säkerställa adekvat fördelning av tekniska budgetramar till kommunens olika verksamheter.
- Noggrant följa socialnämndens åtgärdsarbete för att vid behov aktivt utöva uppsikten. Om en eller flera nämnder går med underskott har kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsikt ett ansvar att säkerställa att åtgärder vidtas. I uppsikten ingår därav att göra påpekanden och ge anvisningar till socialnämnden samt uppmärksamma fullmäktige på och ge förslag till åtgärder vid behov.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	<b>Delvis</b> Det finns dokumenterat reglemente innehållande en målstyrningsmodell och årshjul för verksamhetsplaneringsprocessen. Reglementet tydliggör även när uppföljning av verksamhet och ekonomi ska ske. Därtill finns ett fastställt kommunplansdirektiv som stöd för verksamhetsplanering och budgetarbete för styrelse och nämnder. Mål- och budgetprocessen upplevs i huvudsak som tydlig och framtagna regler och riktlinjer anses vara ändamålsenliga. Granskningen visar på förbättringsområden kopplat till att tydliggöra de principer för styrning som presenteras i reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning.	
2. Finns det regler och riktlinjer för socialnämndens ekonomistyrning?	<b>Ja</b> Nämndens verksamhetsplan, internkontrollplan samt det kommunövergripande reglementet utgör riktlinjer och stöd för nämndens ekonomistyrning. Socialnämnden har inte antagit några budgetinstruktioner och anvisningar i enlighet med nämndens reglemente, då den övergripande prislappsmodellen anges vara styrande för resursfördelningen. Det finns inte på nämndnivå något behov av ytterligare regler som stöd i ekonomistyrningen än de som finns på kommunövergripande nivå.	
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)	<i>Kommunstyrelsen</i> <b>Delvis</b> Det finns en resursfördelningsmodell på kommunövergripande nivå som sker utifrån SKR:s prislappsmodell med vissa anpassningar utifrån lokala förutsättningar. Budgetmodellen ger kompensation för löneökningar och andra kostnadsökningar. Därtill kan politiken i budgetmodellen besluta om prioriteringar exempelvis för att ta hänsyn till bemanningsbehov. Den befolkningsprognos som ligger till grund för resursfördelningen inför 2024 har baserats på befolkningen per 2023-12-31. Vi anser detta vara en risk inför kommande års budgetarbete utifrån SCB:s statistik om låg befolkningsökning och att barnafödandet i förhållande till befolkningen	

---

sjunkit. Vi vill framhålla vikten att SKR:s framskrivning av befolkningsförändringen behöver påverka resursfördelning mellan kommunens verksamheter.

*Socialnämnden*

**Delvis**

Förutom den kommunövergripande resursfördelningen finns inte några fastställda och dokumenterade fördelningsprinciper på nämnds nivå. Granskningen visar på att fördelning av budgetramen på olika verksamheter har utgått från bemanningskrav och andra fasta kostnader men att budgetramen inte täcker kostnader för inhyrd personal. Det är väsentligt att resursfördelning samt fördelningsprinciper och beräkningar är transparenta och tar hänsyn till verksamhetens mål samt demografiska och strukturella behov för att få en god ekonomisk styrning.



---

4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet tydlig?

**Ja**

Det finns ett uttalat ansvar för kommunens utveckling och ekonomistyrning kopplat till planering, uppföljning och rapportering av kommunens ekonomi och verksamhet. Socialnämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fastställda mål och riktlinjer samt fastställda budgetramar. Det finns bestämmelser hur socialnämndens uppföljning av ekonomi, verksamhet och uppdrag ska ske till nämnd, kommunstyrelse och fullmäktige samt vilket ansvar som har ålagts förvaltningarna att svara för att verksamheten bedrivs inom ekonomiska ramar och att tillse att lämpliga åtgärder vidtas vid budgetavvikelser.



---

5. Har socialnämnden en god prognossäkerhet?

**Nej**

Prognossäkerheten inom socialnämnden bedöms som ej tillfredsställande. Avvikelser mellan prognoser och redovisade resultat, och särskilt för år 2023, indikerar på svårigheter att förutse det ekonomiska utfallet korrekt.



---

6. Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

**Ja**

Ekonomisk rapportering har under den granskade perioden skett vid sexton sammanträden, vilket bedöms som tillräckligt för att nämnden ska ges möjlighet att säkerställa löpande kunskap om ekonomiskt läge. Den senaste ekonomiska rapporteringen som nämnden tagit del av under 2024 är per september 2024, varvid vi bedömer det föreligga viss eftersläpning av ekonomisk rapportering till nämnden. Det pågår en översyn av rapportering kring prognoser till nämnden i syfte att förstärka prognoserna som ett viktigt styrmedel för nämndens ekonomistyrning, vilket vi ser som positivt



---

7. Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

**Delvis**

Utifrån socialnämndens prognostiserade underskott för 2024 om 36 mnkr gör vi bedömningen att vidtagna åtgärder inte varit tillräckliga för att åstadkomma en ekonomi i balans. Vid en jämförelse mot det underskott som redovisades för 2023 om 109 mnkr, konstaterar vi att vidtagna åtgärder torde ha gett viss positiv effekt. Socialnämndens prognostiserade underskott 2024 uppgår inte till lika stort belopp som föregående år, men här behöver även beaktas att nämnden erhållit ett utökat kommunbidrag om 58,7 mnkr. Exklusive det utökade kommunbidraget skulle nämnden ha redovisat ett betydligt större underskott. Mot bakgrund av att nämndens budgetram redan inför budgetår 2025 minskar med 22,2 mnkr, är det väsentligt att nämnden fortsätter sitt åtgärdsarbete kommande år för att skapa en långsiktig struktur för en ekonomi i balans.



---

8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott?

**Ja**

Det finns en systematik i kommunstyrelsens arbete med uppsikt och styrelsen följer löpande socialnämndens ekonomi och åtgärdsarbete. Kommunstyrelsen har en mer aktiv uppsikt än vad som noterats i den tidigare granskning som skedde under 2023. Sammanfattningsvis vidtar kommunstyrelsen åtgärder enligt sin uppsiktsplikt vid ekonomiska avvikelser, men utifrån socialnämndens prognostiserade underskott för helåret 2024 krävs det ytterligare förstärkningar för att säkerställa en långsiktig balans i kommunens ekonomi.



---

2025-01-27

Cecilia Axelsson

Erik Jansen

---

*Projektledare*

---

*Uppdragsledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 4 mars 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.