

# Granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde samt kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området

**Gällivare kommun**

December 2023

*Annika Hansson, Certifierad kommunal revisor*

*Linn Bergman, revisionskonsult*









*Erik Jansen, Certifierad kommunal revisor*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde samt kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. 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, samt att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning inom den verksamhet den ansvarar för. Arbete med förslag till åtgärder pågår, men de har inte fått effekt under 2022 och det saknas redovisning av tydliga beslut om vilka åtgärder som ska vidtas samt vilken effekt de förväntas få och när. Den interna kontrollen bedöms som **inte tillräcklig**.

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)	Delvis 
Är fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämnden verksamhet tydlig?	Delvis 
Har socialnämnden en god prognossäkerhet?	Nej 
Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Delvis 
Vidtar socialnämnden åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Nej 
Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott för nämnden?	Delvis 

## Rekommendationer

Socialnämnden rekommenderas att

- redovisa att arbetet med besparingar fortlöper genom tydliga beslut om vilka besparingar som ska genomföras, prognostiserat utfall för besparingen under aktuellt år, men även uppgift om den är bestående eller tillfällig.
- analysera om det finns skäl att utarbeta nämndspecifika regler för ekonomistyrning utifrån verksamhetens omfattning, art samt omständigheter i övrigt.
- förtydliga ansvar och befogenheter inom nämndens ansvarsområde så att dessa blir kända.

Kommunstyrelsen rekommenderas att

- säkerställa att åtgärder vidtas vid risk för underskott.
- förtydliga det regelverk och de beräkningsförutsättningar som har antagits i kommunen så att de blir kända bland budgetansvariga i kommunen.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>4</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>5</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>5</b>
<b>Metod</b>	<b>5</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>6</b>
<b>Regler och riktlinjer - kommunövergripande</b>	<b>6</b>
<b>Regler och riktlinjer - socialnämnden</b>	<b>7</b>
<b>Fördelningsprinciper</b>	<b>9</b>
<b>Ansvar och befogenheter socialnämnden</b>	<b>10</b>
<b>Prognossäkerhet</b>	<b>11</b>
<b>Ekonomiskt läge</b>	<b>13</b>
<b>Åtgärder för ekonomi i balans</b>	<b>14</b>
<b>Kommunstyrelsens uppsiktsplikt</b>	<b>16</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>18</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>18</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>19</b>
<b>Bilaga</b>	<b>23</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. KS ska enligt samma lag ha uppsikt över nämndens verksamhet.

Socialnämnden har under tre av de senaste fyra åren inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram. Underskottet 2021 var dessutom betydligt större än tidigare.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av socialnämndens ekonomistyrning samt kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området.

## Syfte och revisionsfrågor

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

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för 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 för nämnden?

### Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommunfullmäktiges strategiska plan/budget, 2022-2024
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

### Avgränsning

Granskningen avser socialnämnden och kommunstyrelsen. Granskningen avser i huvudsak innevarande revisionsår. Vissa områden från tidigare revisionsår kan komma att beröras. I övrigt, se syfte och revisionsfrågor.

### Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar. Vidare har intervjuer och en enkätundersökning genomförts enligt nedan.

Intervjuer har genomförts med:

- Socialnämndens presidium
- Förvaltningschef socialförvaltningen
- Controller socialförvaltningen/socialnämnden
- Kommundirektör
- Ekonomichef

En enkät har sänts ut till samtliga budgetansvariga inom nämndens ansvarsområde med fokus på frågor kopplat till ekonomistyrningen inom verksamheterna, totalt 28 personer. Svarefrekvensen uppgick till 64 procent.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Erik Jansen, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwCs riktlinjer för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Regler och riktlinjer - kommunövergripande

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

### *lakttagelser*

Kommunallagen anger att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Mål för god ekonomisk hushållning för Gällivare kommun fastställs av kommunfullmäktige varje år i samband med beslut om kommunplan.

Kommunfullmäktige beslutade 2021-03-08 om *Kommunplansdirektiv för Gällivare kommun 2022-2024*. Dokumentet anger kommunfullmäktiges direktiv till nämnderna och styrelsen och beskriver vad kommunen särskilt vill åstadkomma och fokusera på under den kommande treårsperioden. Direktivet ska vara styrande för verksamhetsplanering och budgetarbete.

Kommunens gemensamma budgetregler för budget 2022-2024 antogs av kommunfullmäktige 2021-03-08 och är en sammanställning av de regler och riktlinjer för budget, budgetuppföljning och rapportering. I den anges bland annat tidplan och ansvar för verksamhetsplaneringsprocessen, riktlinjer för nämndernas driftbudget samt riktlinjer för när ekonomisk uppföljning ska ske.

Kommunstyrelsen har vidare beslutat om *Gemensam plan för internkontroll i Gällivare kommun 2022*. Där beskrivs bland annat hur ekonomisk uppföljning ska göras och hantering av statsbidrag inom kommunen.

Vid intervjuer lyfts att Gällivare kommun inför budgetåret 2023 byter budgetprocess och går från modell med budget på budget till nyckeltalsmodell. Övergången beskrivs av flera intervjuade som rörig till följd av att inte funnits tillräckligt med personella resurser i form av stöd på kommunens ekonomiavdelning, vilket gjort att budgetprocessen inför 2023 uppfattats som mindre tydligt än tidigare år. Det har varit längre vakanser på ekonomiavdelningen under året.

I enkäten som skickades till budgetansvariga inom socialnämnden ställde vi frågan om de upplever att kommunen rutiner och anvisningar för budgetprocessen är tydliga. 6 procent av respondenterna svarar att de instämmer helt till påståendet och 17 procent instämmer till stor del. 72 procent instämmer till viss del och 6 procent instämmer inte alls.

I enkäten frågade vi även om de budgetansvariga upplever att det har god förståelse för kommunens budgetprocess och deras del i den processen. 6 procent instämmer helt och 22 procent svarar att de instämmer till stor del. 61 procent instämmer till viss del och 11 procent instämmer inte alls.

Det är ingen av respondenterna som instämmer helt till påståendet att tidplanen för budgetarbetet som helhet är väl avvägt. 6 procent instämmer till stor del, 44 procent instämmer till viss del och 39 procent instämmer inte alls. 11 procent svarar att de inte vet.

### *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, men de upplevs inte som tydliga av de budgetansvariga respondenter som svarat på enkäten. Otydligheten gäller särskilt i samband med övergången till nyckeltalsmodell för budget 2023.

En förklaring kan finnas i vakanser på viktiga ekonomitjänster inom kommunen, samt att det under samma tid funnits problem att nå information i ekonomisystemet. Vi noterar detta minskade stöd, även om skälen till minskat stöd i sig inte påverkar vår bedömning.

### **Regler och riktlinjer - socialnämnden**

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

##### *lakttagelser*

Utöver de kommunövergripande reglerna har socialnämnden antagit två egna dokument med bäring på ekonomistyrning. Det är socialnämndens verksamhetsplan och internkontrollplan. I verksamhetsplan finns de kommunövergripande målen nedbrutna i tolv prioriterade mål och utmaningar. Det första av dem avser "Budget i balans/hållbar ekonomi". Där anges blanda annat att "Nettokostnadsavvikelse ska vara  $\pm 10\%$  i jämförelse med liknande kommuner. Alla större investeringar och satsningar ska ha effektmål och effektmått". "En sund och hållbar ekonomi är en förutsättning för att klara framtidens välfärd. Det innebär att verksamheterna håller en kostnadsnivå som är i nivå med jämförbara kommuner och med en kvalitet som är god."

Nämnden beslutar årligen även om nämndsspecifik internkontrollplan. I plan för 2022 anges att kommunstyrelsen har tagit beslut om en gemensam plan för intern kontroll med kontrollaktiviteter gällande samtliga nämnder och utskott. Respektive nämnd och utskott ska genomföra riskanalyser som fastställer vad respektive nämnd och utskott behöver utveckla. Socialnämnden har tagit upp följande områden i sin internkontrollplan:

- Målstyrning
  - Risk/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 socialförvaltningens ledning, nyckelpersoner och socialnämndens ordförande/presidiet. Målstyrningsdag med



socialförvaltningens ledning, nyckelpersoner, alla chefer och socialnämndens ordförande/presidiet.

- Ekonomisk uppföljning
  - Risk/problem: Ekonomisk analytisk kompetens för uppdraget saknas hos en del chefer.
  - Konsekvens: Svårigheter att arbeta kostnadseffektivt.
  - Åtgärd: Utbildning för chefer. Analysstöd från ekonomifunktionen.
- Kompetensförsörjning
  - Risk/problem: Nyanställda kan sakna kompetens inom vissa områden.
  - Konsekvens: Svårigheter att utföra och arbeta på rätt sätt.
  - Åtgärd: Introduktion och utbildning av nyanställda.
  - Risk/problem: Uppdaterad information inom vissa kompetensområden kan utebli.
  - Konsekvens: Brister och fel kan ske.
  - Åtgärd: Årshjul gällande återkommande utbildningar
  - Risk/problem: Svårigheter att rekrytera vissa kategorier av medarbetare.
  - Konsekvens: Brist på medarbetare med specifika kompetenser.
  - Åtgärd: Kompetensförsörjningsplan
- Följsamhet till ledningens system för systematiskt kvalitetsarbete SOFS:2011:9
  - Risk/problem: Systematisk utveckling och uppföljning för att säkra kvalitet i verksamheterna behöver förbättras.
  - Konsekvens: Brister som inte är förenliga med verksamhetens ansvar.
  - Åtgärd: Utveckling och åtgärder utifrån Kvalitetsberättelse och Patientsäkerhetsberättelse.

Utöver av vad som ovan framgår finns kontrollaktiviteter som ska genomföras inom socialnämnden samt vem som ska utföra dem baserat på den kommungemensamma planen för intern kontroll.

### *Bedömning*

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

Ja.

Det finns styrning genom dokument som anger förutsättningarna. Socialnämnden har antagit en verksamhetsplan för 2022 där kommunens övergripande mål har brutits ner till strategisk målsättning och fokusområden för nämnden. Därtill finns den fastställda internkontrollplanen.

Nämnden har inte några egna regler för ekonomistyrning utöver detta, utan kommunens regler och riktlinjer tillämpas inom nämndens verksamhet.

Utvecklingsområde för framtiden menar vi är att socialnämnden analyserar om det finns skäl att utarbeta nämndspecifika regler för ekonomistyrning utifrån verksamhetens omfattning, art samt omständigheter i övrigt.

## Fördelningsprinciper

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

### *lakttagelser*

Kommunfullmäktige har beslutat om budget för 2022 i kommunplanen 2022. I budgeten anges nämndernas driftsramar och tilläggsanslag. I socialnämndens verksamhetsplan och detaljbudget kan vi följa budget och vad som ska följas upp under 2022. Den budgetmodell som gällde fram till och med 2022 års budget innehöll inte några särskilda fördelningsprinciper, men det fanns prioriterade områden samt även övriga områden som skulle omfatta besparingar. I Socialnämndens beslut om "Plan för budget i balans", 2022-04-21 § 58, framgår att "Barn och unga fortsatt kommer att vara ett prioriterat område som inte påverkas av något budgetförslag i nuläget".

Inför budget 2023 har kommunen gått över till nyckeltalsmodell som budgetmodell. Därmed finns fördelningsprinciper för de medel socialnämnden tilldelas i budgeten. Av intervjuerna framkommer att de tidigare nämnda vakanserna på ekonombefattningar har inneburit att arbetet har försenats och att det inte upplevs som tydligt i de dokument som finns. Det uppges att det finns medvetenhet om att övergången ska ske, men inte riktigt hur det kommer att påverka i verksamheten. Svaren i enkäterna påvisar också detta.

I enkäten ställde vi frågan om de budgetansvariga upplever att de har god kännedom om fördelningsprinciperna. Ingen av respondenterna instämmer helt till påståendet, men 22 procent instämmer till stor del. 44 procent svarar att de instämmer till viss del och 33 procent instämmer inte alls.

Till påståendet att fördelningsprinciperna är ändamålsenliga är det ingen av respondenterna som instämmer helt i. 17 procent svarar att de instämmer till stor del, 33 procent instämmer till viss del och 22 procent instämmer inte alls. 28 procent svarar att de inte vet.

I enkäten ställde vi även en fråga om de budgetansvariga vet om nämnden får kompensation för löneökningar och förväntad prisutveckling. 78 procent svarade att de inte vet, 6 procent instämmer till viss del och 17 procent instämmer inte alls.

### *Bedömning*

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

Delvis.

På kommunövergripande nivå finns det fr.o.m. budget 2023 fördelningsprinciper i den kommunövergripande budgeten med undantag för några nämnder där nyckeltal saknas.

Det finns fördelningsprinciper för socialnämnden och dessa används även för fördelning internt. Arbetet med införandet har försenats både på grund av vakanser inom förvaltningen, samt att 2022 var valår då nya kommunfullmäktige ska fastställa budgeten

för det kommande året. Principerna är inte kända fullt ut i verksamheten och i enkäten framkommer att många budgetansvariga är osäkra och inte känner till vad som gäller inför det kommande året.

## **Ansvar och befogenheter socialnämnden**

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

### *lakttagelser*

I socialnämndens reglemente anges att nämnden inom sitt verksamhetsområde ska följa vad som anges i lag eller annan författning. Den även ska följa det fullmäktige det fullmäktige har bestämt att nämnden ska göra i reglemente, i samband med budget eller i annat särskilt beslut, samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa givna uppdrag och angivna riktlinjer.

Socialnämnden ansvarar för att organisationen är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Nämnden ansvarar vidare för att upprätta förslag till budget för nämndens ansvarsområde utifrån av fullmäktige fastställda ramar och övrig styrning. Nämnden ska också fastställa budgetinstruktioner för detta inom sitt verksamhetsområde. Vi kan inte finna att detta har gjorts. I sådana fall gäller de kommunövergripande instruktionerna.

Delegationsordningen för socialnämnden, beslutad 2022-08-23 reglerar delegerat ansvar inom en rad uppställda områden. Delegationsordningen klargör delegerat ansvar och delegerade befogenheter inom organisationen

Revisionsfrågan berör också den fråga i enkäten som redovisas under revisionsfråga 1 och avser om de budgetansvariga upplever att det har god förståelse för kommunens budgetprocess och deras del i den processen. 6 procent instämmer helt och 22 procent svarar att de instämmer till stor del. 61 procent instämmer till viss del och 11 procent instämmer inte alls.

I enkäten frågade vi också om de budgetansvariga upplever att de har befogenhet att påverka det ekonomiska resultatet för deras verksamhetsområde. 17 procent svarar att de instämmer till stor del, 39 procent instämmer till viss del och 33 procent instämmer inte alls. 11 procent anger att de inte vet.

Vi frågade även om de budgetansvariga upplever att de har kontroll över sin verksamhets resultat. 28 procent instämmer helt eller till stor del. 50 procent instämmer till viss del och 17 procent instämmer inte alls. 6 procent svarar att de inte vet.

### *Bedömning*

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

Delvis.

Socialnämndens ansvarsområde regleras i reglementet. Kommunens gemensamma budgetinstruktioner och ekonomiinstruktioner gäller även inom socialnämnden då nämnden inte har fattat beslut om några egna. Nämnden har därtill en delegationsordning som vi bedömer till stora delar är tydlig.

Vi bedömer dock att fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet endast delvis är tydlig. Resultatet av enkäten påvisar sammantaget att de verksamhetsansvariga inte helt anser att fördelningen av ansvar och befogenheter är tydligt.

## Prognossäkerhet

*Revisionsfråga 5: Har socialnämnden en god prognossäkerhet?*

### *lakttagelser*

Nämnden får rapporter om ekonomin månadsvis. Vissa kostnader följs månadsvis och aktuell sammanlagd kostnad/intäkt redovisas. Detta gäller förväntade statsbidrag och ersättning från försäkringskassan, kostnader på grund av covid och ersättning för dessa, köp av placeringar/huvudverksamhet samt inhyrd personal.

Prognos om förväntad budgetavvikelse har redovisats enligt tabell 1 under 2021 och 2022 enligt de underlag vi har tagit del av.

**Tabell 1: Prognostiserad budgetavvikelse (tkr) socialnämnden 2021**

	Mars/April	Juli	Augusti	September	November	Bokslut	Budget helår	Avvikelse %	Avvikelse % delår (september)-bokslut
Socialnämnd	0	-275	-	-460	-	-423	967	-43,74%	8,04%
Förvaltningsledning inkl. stab	0	-792	-	8 408	-	7 764	17 054	45,53%	7,66%
SOC/kapkostnader/fordran						7 868			
Hemvård	0	-7 323	-	-4 258	-	-7 768	139 422	-5,57%	-82,43%
Funktionshinder	0	-4 727	-	-4 680	-	-2 841	109 509	-2,59%	38,29%
Vård- och omsorg	0	-3 824	-	-4 110	-	-5 611	189 119	-2,97%	-36,52%
Bistånd	-7 000	-24 584	-	-34 054	-	-34 969	49 097	-70,67%	-1,89%
Total avvikelse	-7 000	-41 525	-39 154	-39 154	-47 175	-35 705	505 168	-7,07%	-7,75%

**Tabell 2: Prognostiserad budgetavvikelse (tkr) socialnämnden 2022**

	Mars	April	Julii	Augusti	September	Oktober	Budget helår	Avvikelse %	Avvikelse % delår-bokslut
Socialnämnd	-	-	-	-	-	-	967	-	-
Förvaltningsledning	-	-	5 000	5 000	5 000	3 050	22 914	-	-
Stab	-	-	2 500	2 500	2 500	1 500	9 025		
SOC/kapkostnader/ fordran	-	-	-	-	-	5 460			
Hemvård	-	-	-2 400	-10 000	-10 000	-12 000	135 296	-	-
Funktionshinder	-	-	-5 000	-4 580	-4 500	-7 010	111 116	-	-
Vård- och omsorg	-5 500	-	-7 100	-8 000	-8 000	-12 000	178 444	-	-
Bistånd	-9 500	-	-38 000	-30 000	-30 000	-29 000	54 913	-	-
Total avvikelse	- 15 000	-53 200	-45 000	-45 080	-45 000	-50 000	512 648	-	-

Tabell 1 visar på att det finns stora avvikelser mellan vissa månader under 2021.

Nämnden har inte lämnat någon bedömning över realismen i budgeten i början av året och det är stor skillnad mellan prognoserna under hösten och utfallet för 2021. Detta gäller särskilt mellan november och bokslutet.

Under 2022 redovisas prognos med underskott redan i första prognosen för året, men den är även detta år betydligt lägre än prognosen i april, d.v.s. det finns tveksamhet till realismen i prognosen i början av året. Prognosen förändras också under senare delen av året och särskilt i oktober, de flertalet verksamheter visar sämre prognos än tidigare under året. En positiv post tillkommer och vi utgår från att det är statsbidrag som utfallet inte varit klart för tidigare under året.

Störst avvikelse redovisas under verksamheten bistånd, där barn och unga står för största delen av budgetavvikelsen. Det har i granskningen framgått att antalet omhändertagna barn och unga har ökat under mycket fr.o.m. 2021. Dessa kostnader står för huvuddelen av nämndens underskott. Underskott har även funnits inom andra delar av nämndens verksamheter och under hösten 2022 redovisas även att beräknade underskott inom andra verksamheter ökar. Bland annat har det nämnts svårigheter att få tag på vikarier under sommaren.

Av enkäten framgår att endast 6 procent av respondenterna instämmer till stor del i att prognossäkerheten är god och ingen instämmer helt. 50 procent instämmer till viss del och 28 procent instämmer inte alls. 17 procent svarar att de inte vet.

### *Bedömning*

*Har socialnämnden en god prognossäkerhet?*

Nej.

Prognoserna varierar mycket under hösten 2021. Särskilt noterbart är skillnaden mellan november och årsredovisningen. Det finns även variation hittills under 2022. Vi noterar att prognosen försämrats till oktober, men kan inte bedöma att prognosen är säker då vi inte vet om det blir samma utfall som föregående år med stora skillnader mellan den sista prognoserna för hösten 2021 och utfallet i årsredovisningen.

Vi ser också att prognoserna de första månaderna ser betydligt mer positiva ut än senare under båda åren. Om nämnden har redovisat ett underskott med 35,7 mnkr i bokslut 2021 och inte fått något större tillskott i budget 2022 kan vi inte bedöma det som realistiskt att i den första prognosen för 2022 redovisa en prognos som pekar på ett betydligt lägre underskott, vilket också bekräftas av de senare prognoserna.

Enkäter visar också på en stor osäkerhet avseende prognossäkerheten. Detta tillsammans med vakanserna på viktiga ekonomitjänster under året och svårigheter under en viss tid att nå ekonomisystemet gör att vi bedömer att nämnden inte har en god prognossäkerhet.

## **Ekonomiskt läge**

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

### *lakttagelser*

Enligt Budgetregler för Gällivare kommun ansvarar nämnderna själva för den löpande budget- och verksamhetsuppföljningen under året. Delårsrapport ska upprättas per 31 augusti och ska behandlas av kommunstyrelsen senast under oktober månad. Vidare anges att ekonomiavdelningen inför varje årsredovisning ska upprätta tidplan och anvisningar för arbetet med den.

Socialnämnden har upprättat en tidsplan för ekonomiska redovisningar 2022. I den anges att enkel budgetuppföljning ska göras två gånger till nämnden och nio gånger till nämndens arbetsutskott. Fördjupad budgetuppföljning ska göras fem gånger till nämnden och en gång till arbetsutskottet. Av protokoll ser vi att nämnden tar del av ekonomisk uppföljning i enlighet med riktlinjerna.

Av intervjuerna följer att nämnden generellt sett upplever att de får en kontinuerlig uppföljning av ekonomi samt om utvecklingen av mål och uppdrag. Det förmedlas också att nämnden under det senaste året upplevt att den inte tagit del av en tillräcklig ekonomisk rapportering till följd av den resursbrist som funnits inom förvaltningen. Det har gjort att nämnden inte kunnat följa ekonomin så som de önskar, samt att det saknats fullständiga material inför vissa beslut.

Av enkätresultatet framgår att 39 procent av respondenterna instämmer helt eller till stor del i att rapportering av ekonomin i verksamheten sker löpande till nämnden. 39 procent instämmer till viss del och 6% instämmer inte alls. 17 procent svarar att de ej vet huruvida rapportering sker.

## *Bedömning*

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

Delvis.

Det finns regler om uppföljning till nämnd och kommunstyrelse. Nämnden får rapportering löpande under året till sina sammanträden. Våra intervjuer samt den enkät vi skickat ut påvisar dock att respondenterna till stor del inte instämmer i påståendet att rapportering sker av ekonomin. Avslutningsvis noterar vi även att det i granskningens intervjuer framhålls att nämnden under det senaste året upplevt att den inte tagit del av en tillräcklig ekonomisk rapportering till följd av den resursbrist som funnits inom förvaltningen. Det har gjort att nämnden inte kunnat följa ekonomin så som de önskar, samt att det saknats fullständiga material inför vissa beslut.

## **Åtgärder för ekonomi i balans**

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

#### *lakttagelser*

Nämnden har gått med underskott i flera år. Av nämndens verksamhetsberättelse 2021 framgår att resultatet var ett underskott om drygt 35 miljoner kronor. Underskottet beskrivs främst bero på placeringar av barn, unga och unga vuxna, samt ökade kostnader för covid-19.

I samband med budgetuppföljning 2021-03-30 § 40 beslutar socialnämnden att ge förvaltningen i uppdrag att till samtliga budgetuppföljningar särskilt följa kostnadsutvecklingen inom biståndsenheten, kostnader för tjänsteköp av sjuksköterska, ordinarie personalkostnader för sjuksköterskor och covid-19. Nämnden ger även förvaltningen i uppdrag att till kommande budgetuppföljningar redovisa prognos enligt verksamheternas analys istället för den uträkningen som tidigare använts, samt att fortsätta arbetet med en budget i balans. Under de följande budgetuppföljningarna 2021 och 2022 beslutar nämnden löpande flera gånger om att ge förvaltningen i uppdrag att fortsätta arbetet med en budget i balans enligt redovisning nedan.

På sammanträdet 2021-06-16 § 105 beslutar nämnden att förvaltningen får i uppdrag att särskilt följa biståndsenhetens ekonomi samt att enhetscheferna för bistånd bjuds in till socialnämndens sammanträde i augusti 2021 för en djupare dialog.

2021-11-09 § 184 beslutar nämnden att förvaltningen får i uppdrag att till nämndens sammanträde den 15 december 2021 redovisa åtgärder och arbete som pågår för att stärka tillgången till familjehem samt andra för budgeten relevanta utvecklingsområden inom biståndsenheten som pågår och att enhetscheferna för biståndsenheten bjuds in till dialog.

2022-02-22 §23 redovisas enkel uppföljning för januari 2022. Nämnden beslutar att ge förvaltningen i uppdrag att fortsätta med arbetet enligt tidigare direktiv om att arbeta för

en budget i balans. Detta beslut upprepas 2022-03-29 § 43. 2022-04-21 § 58 tar nämnden del av rapportering av plan för budget i balans och beslutar att lämna ärendet utan eget förslag till beslut till socialnämndens sammanträde i juni 2022 för komplettering av handlingar. På sammantädet i juni (2022-06-17 § 110) belutar nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att arbeta vidare med de rekommenderade åtgärderna i sammanställningen, att till sammanträdet i oktober återkomma med analys av nettokostnadsavvikelse i förhållandet till prislappsmodellen för biståndsenheten, att arbeta fram fler förslag på tänkbara effektiviseringar samt att i samband med delårsbokslutet göra en bedömning av eventuella behov av vidare åtgärder för en budget i balans. En sammanställning av rekommendationerna redovisar på besparingar. De som förvaltningen ska arbeta vidare med är grön- och vitmarkerade. Dessa uppgår till sammanlagt 25 130 tkr varav 23 500 tkr avser besparingar på personal och driftkostnader medan 1 630 tkr avser lokaler. Förslag om besparingar på ytterligare 11 000 tkr redovisas men ingår ej bland de beslut som nämnden fattar beslut att arbeta vidare med. På sammanträdet i augusti beslöts att arbetet skulle fortsätta i enlighet med tidigare direktiv. Vi har i samband med granskningen inte sett vad som redovisats till nämnden i oktober, men har noterat att prognosen visar på ett större underskott än tidigare för flera verksamheter. Beräknat underskott har ökat till - 50 miljoner kronor, vilket är en ökning med -5 miljoner kronor jämfört med prognoserna i juli, augusti och september. Det är också oklart vilka besparingar som faktiskt ska genomföras under 2022. Vissa förslag ger långsiktig effekt medan något annat innebär att inköp och utvecklingsinsatser skjuts på framtiden. Vi noterar att prognosen avseende bistånd är den enda som har förbättrats i oktober och då med 1 miljon kronor. Här ingår kostnaderna för placerade barn, unga och vuxna samt missbruksvård. Se även revisionsfråga 5 ovan.

Ingen av respondenterna instämmer helt till att de ekonomiska målen (budget) prioriteras över verksamhetsmålen. 28 procent instämmer till stor del och 50 procent stämmer till viss del. 17 procent svarar att det inte instämmer alls och 6 procent vet inte vilka mål som prioriteras vid konflikt.

Majoriteten av respondenterna instämmer inte alls eller till viss del till påståendet att verksamhetsmålen är möjliga att uppnå med hänsyn till de resurser som verksamheten disponerar.

Enkätfrågan som berör om åtgärder vidtas påvisar att endast 12 % av respondenterna instämmer helt eller delvis i att åtgärder vidtas vid risk för underskott i ekonomin. Enkätresultaten visar att en minoritet (12 %) av de budgetansvariga i verksamheten instämmer helt eller till stor del till påståendet att åtgärder vidtas vid risk för underskott. 44 procent svarar att de instämmer till viss del och 33 procent instämmer inte alls. 11 procent svarar att de inte vet.

### *Bedömning*

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

Nej.



Nämnden har fattat beslut om att förvaltningen ska ta fram förslag till åtgärder och att verksamheten ska arbeta enligt tidigare direktiv. Verksamheterna har tagit fram skrivelser och förslag till åtgärder med redovisad förväntad effekt per åtgärd. Dock saknas redovisning av vilka beslut som faktiskt ska genomföras och uppföljning av i vilken takt de förväntas få ekonomisk effekt. En av åtgärderna (uppskjutna större inköp och delar av utvecklingsinsatser) är mer av engångskaraktär och det är tveksamt om dess långsiktiga effekt. Det framgår inte vilka åtgärder som faktiskt har genomförts under året.

Enkätfrågan som berör om åtgärder vidtas påvisar att endast 12 % av respondenterna instämmer helt eller delvis i att åtgärder vidtas vid risk för underskott i ekonomin.

I samband med sakavstämningen har det framkommit att nämnden har beslutat ha ett extra sammanträde i december 2022 där förvaltningsledningen ska presentera ett större åtgärdspaket som kommer att genomföras under 2023 och 2024, kanske längre tid än så. Underskottet har då varit känt sedan sommaren 2021.

### **Kommunstyrelsens uppsiktsplikt**

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

#### *lakttagelser*

Kommunstyrelsen tar löpande del av budgetuppföljning från förvaltningarna. Vid sammanträdet 2021-01-11 § 2 beslutar styrelsen att få en fördjupad redovisning vad gäller avdelningen för bistånd till kommunstyrelsens sammanträde i februari 2021. Styrelsen tar del av den fördjupade redovisningen och beslutar om att få ytterligare en fördjupad redovisning kring avdelning för bistånd till kommunstyrelsens sammanträde i juni 2021. Vid redovisningen i juni beslutar styrelsen om att de ska ta del av fördjupad budgetredovisning även i oktober 2021.

På styrelsens sammanträde 2021-03-29 § 60 tar styrelsen del av socialnämndens redovisning om budget i balans och beslutar att socialnämnden återkommer med en ny fördjupad redovisning till kommunstyrelsens sammanträde kvartal 2.

I samband budgetuppföljning 2021-09-13 § 259 beslutar styrelsen att bjuda in socialnämnden/förvaltningen för en fördjupad uppföljning av underskott, vid kommunstyrelsens sammanträde 25 oktober 2021. Vid den fördjupade uppföljningen beslutar styrelsen att på nytt bjuda in socialförvaltningen/nämnden för en fördjupad uppföljning av underskottet till kommunstyrelsens sammanträde i januari 2022. Vid redovisningen i januari beslutar styrelsen att än en gång bjuda in socialnämnden/förvaltningen till kommunstyrelsens sammanträde i februari för en fördjupad redovisning av underskottet.

2022-02-21 § 45 tar kommunstyrelsen del av socialnämndens fördjupade uppföljning av underskott och beslutar att ge socialnämnden i uppdrag att presentera åtgärder för att få en budget i balans till kommunstyrelsens sammanträde 23 maj. På sammanträdet i maj beslutar styrelsen att ge socialnämnden anstånd pga. uppkommen personalsituation,

med uppdraget att presentera åtgärder för att få en budget i balans, till kommunstyrelsens sammanträde i juni. 2022-06-20 § 175 tar nämnden del av socialnämndens fördjupade uppföljning av underskott och beslutar att begära en uppföljning i oktober av den upprättade åtgärdsplanen för att nå budget i balans. Uppföljningen presenteras 2022-10-24 § 234 och styrelsen beslutar att nämnden ska presentera samtliga utförda besparingsåtgärder för 2022 för styrelsen i december, samt att redovisa planerade åtgärder för 2023 för att komma i ram.

### *Bedömning*

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

Delvis.

Kommunstyrelsen har genom uppsikt/kontroll vid ett flertal tillfällen följt frågan om det ekonomiska läget inom socialnämnden samt begärt åtgärder från nämnden.

Vi har inte kunnat spåra att man gett nämnden i uppdrag att ta fram åtgärder för att nå en budget i balans förrän i början av 2022 trots att det fanns prognoser som visade på underskott redan i början av 2021. Nämnden har sedan fått uppskov och förslag till åtgärder har presenterats i oktober 2022. Det har därmed gått lång tid från det att underskottet först blev känt tills att kommunstyrelsen begärde att åtgärder skulle vidtas.

## Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämndens ansvarsområde samt kommunstyrelsens styrning och kontroll inom området. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. 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, samt att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning inom den verksamhet den ansvarar för. Arbete med förslag till åtgärder pågår, men de har inte fått effekt under 2022 och det saknas redovisning av tydliga beslut om vilka åtgärder som ska vidtas samt vilken effekt de förväntas få och när. Den interna kontrollen bedöms som **inte tillräcklig**.

## Rekommendationer




Socialnämnden rekommenderas att

- redovisa att arbetet med besparingar fortlöper genom tydliga beslut om vilka besparingar som ska genomföras, prognostiserat utfall för besparingen under aktuellt år, men även uppgift om den är bestående eller tillfällig.
- analysera om det finns skäl att utarbeta nämndspecifika regler för ekonomistyrning utifrån verksamhetens omfattning, art samt omständigheter i övrigt.
- förtydliga ansvar och befogenheter inom nämndens ansvarsområde så att dessa blir kända.

Kommunstyrelsen rekommenderas att

- säkerställa att åtgärder vidtas vid risk för underskott.
- förtydliga det regelverk och de beräkningsförutsättningar som har antagits i kommunen så att de blir kända bland budgetansvariga i kommunen.

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	<b>Delvis</b> Det finns dokumenterade regler och riktlinjer, men de upplevs inte som tydliga av de budgetansvariga respondenter som svarat på enkäten. Otydligheten gäller särskilt i samband med övergången till nyckeltalsmodell för budget 2023. En förklaring kan finnas i vakanser på viktiga ekonomitjänster inom kommunen, samt att det under samma tid funnits problem att nå information i ekonomisystemet. Vi noterar detta minskade stöd, även om skälen till minskat stöd i sig inte påverkar vår bedömning.	
2. Finns det regler och riktlinjer för socialnämnden ekonomistyrning?	<b>Ja</b> Det finns styrning genom dokument som anger förutsättningarna. Socialnämnden har antagit verksamhetsplan för 2022 där kommunens mål har brutits ner till strategisk målsättning och fokusområden för nämnden. Nämnden har inte egna regler för ekonomistyrning utöver detta, utan kommunens regler och riktlinjer tillämpas inom nämndens verksamhet.	
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom socialnämnden)	<b>Delvis</b> På kommunövergripande nivå finns det fr.o.m. budget 2023 fördelningsprinciper i budgeten med undantag för några nämnder där nyckeltal saknas. Det finns fördelningsprinciper för socialnämnden och dessa används även för fördelning internt. Principerna är inte	

---

kända fullt ut i verksamheten och i enkäten framkommer att många budgetansvariga är osäkra och inte känner till vad som gäller inför det kommande året.

---

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

**Delvis**

Socialnämndens ansvarsområde regleras i reglementet. Kommunens gemensamma budgetinstruktioner och ekonomiinstruktioner gäller även inom socialnämnden då nämnden inte har fattat beslut om några egna. Nämnden har därtill en delegationsordning som vi bedömer till stora delar är tydlig. Vi bedömer dock att fördelningen av ansvar och befogenheter i socialnämndens verksamhet endast delvis är tydlig. Resultatet av enkäten påvisar sammantaget att de verksamhetsansvariga inte helt anser att fördelningen av ansvar och befogenheter är tydligt.



---

5. Har socialnämnden en god prognossäkerhet?

**Nej**

Prognoserna varierar mycket under hösten 2021. Det finns även variation under 2022. Vi noterar att prognosen försämrats till oktober, men kan inte bedöma att prognosen är säker då vi inte vet om det blir samma utfall som föregående år med stora skillnader mellan den sista prognoserna för hösten 2021 och utfallet i årsredovisningen. Vi ser att prognoserna de första månaderna ser betydligt mer positiva ut än senare under båda åren. Om nämnden har redovisat ett underskott med 35,7 mnkr i bokslut 2021 och inte fått något större tillskott i budget 2022 kan vi inte bedöma det som realistiskt



---

att i den första prognosen för 2022 redovisa en prognos som pekar på ett betydligt lägre underskott. Enkäten visar också på en stor osäkerhet avseende prognossäkerheten.

---

6. Säkerställer socialnämnden en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

**Delvis**

Det finns regler om uppföljning till nämnd och kommunstyrelse. Nämnden får rapportering löpande under året till sina sammanträden. Våra intervjuer samt den enkät vi skickat ut påvisar dock att respondenterna till stor del inte instämmer i påståendet att rapportering sker av ekonomin. I granskningens intervjuer framhålls att nämnden under det senaste året upplevt att den inte tagit del av en tillräcklig ekonomisk rapportering till följd av den resursbrist som funnits inom förvaltningen.



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

**Nej**

Nämnden har fattat beslut om att förvaltningen ska ta fram förslag till åtgärder och att verksamheten ska arbeta enligt tidigare direktiv. Det saknas redovisning av vilka beslut som faktiskt ska genomföras och uppföljning av i vilken takt de förväntas få ekonomisk effekt. En av åtgärderna är mer av engångskaraktär och det är tveksamt om dess långsiktiga effekt. Det framgår inte vilka åtgärder som faktiskt har genomförts under året. Enkätfrågan som berör om åtgärder vidtas påvisar att endast 12 % av respondenterna instämmer helt eller delvis i att åtgärder vidtas vid risk för underskott i ekonomin. I samband med sakavstämningen har det



---

framkommit att nämnden har beslutat ha ett extra sammanträde i december 2022 där förvaltningsledningen ska presentera ett större åtgärds paket som kommer att genomföras under 2023 och 2024.

---

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

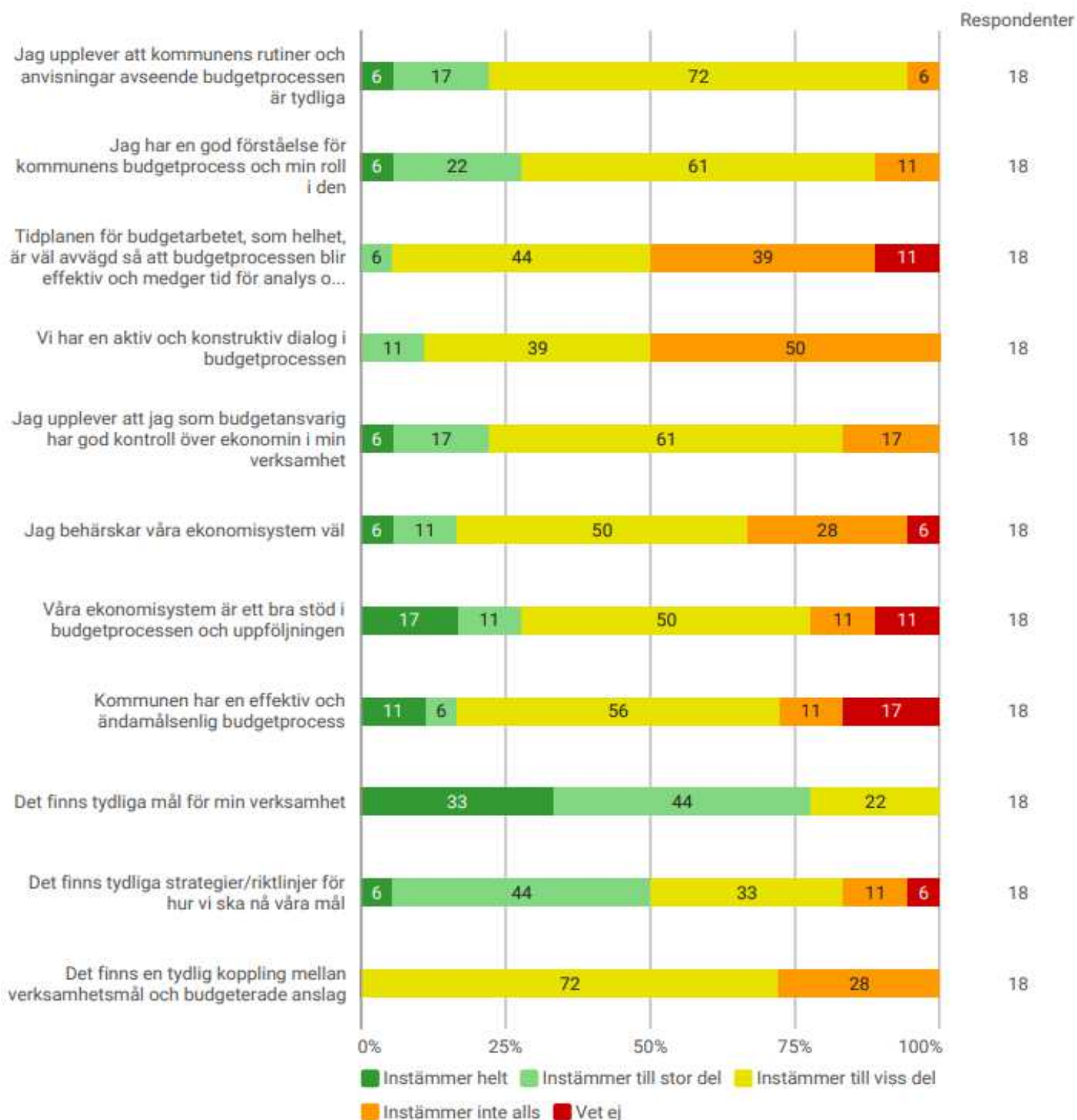
**Delvis**

Kommunstyrelsen har genom uppsikt/kontroll vid ett flertal tillfällen följt frågan om det ekonomiska läget inom socialnämnden samt begärt åtgärder från nämnden. Vi har inte kunnat spåra att man gett nämnden i uppdrag att ta fram åtgärder för att nå en budget i balans förrän i början av 2022 trots att det fanns prognoser som visade på underskott redan i början av 2021. Nämnden har sedan fått uppskov och förslag till åtgärder har presenterats i oktober 2022. Det har därmed gått lång tid från det att underskottet först blev känt tills att kommunstyrelsen begärde att åtgärder skulle vidtas.

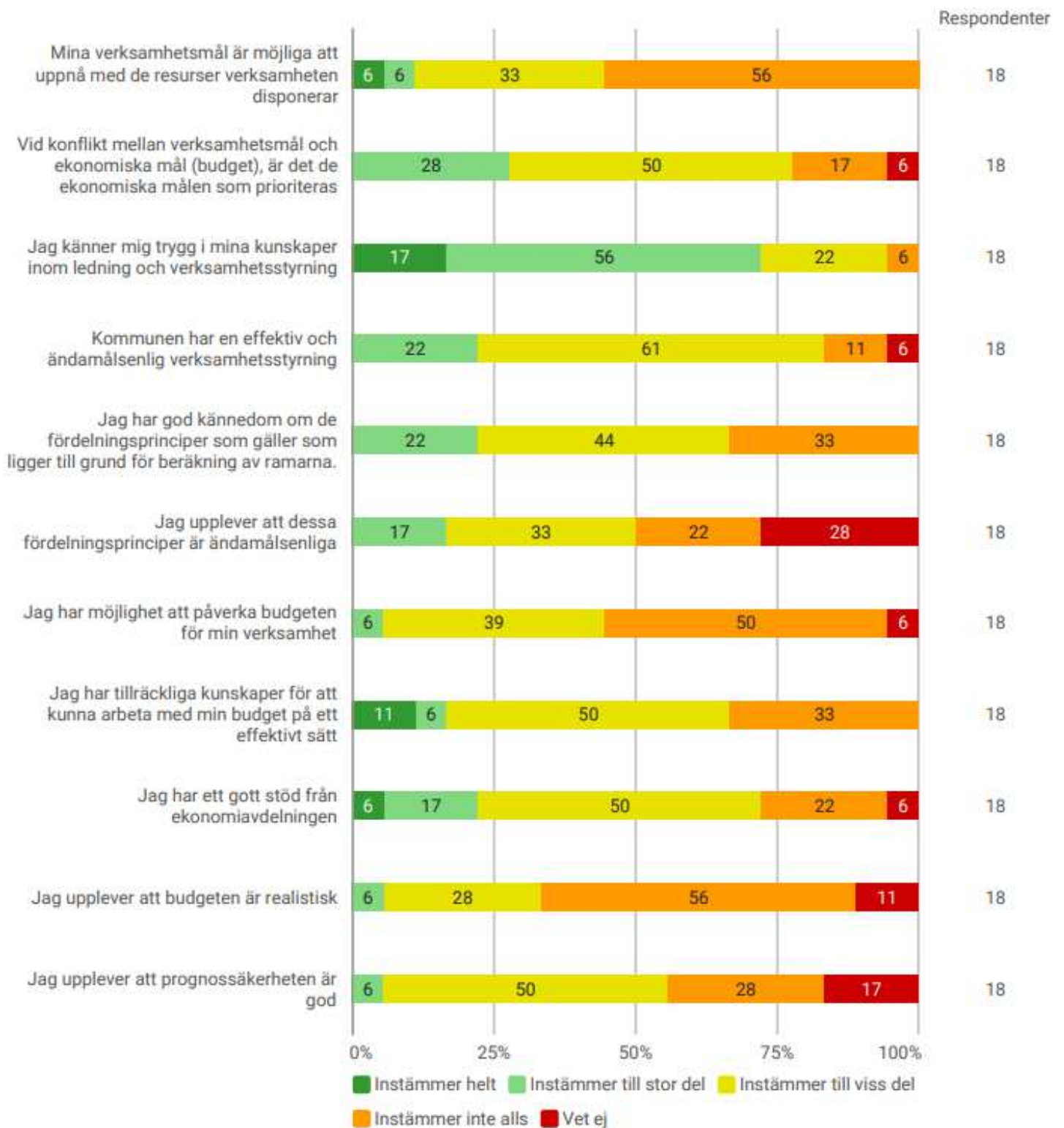


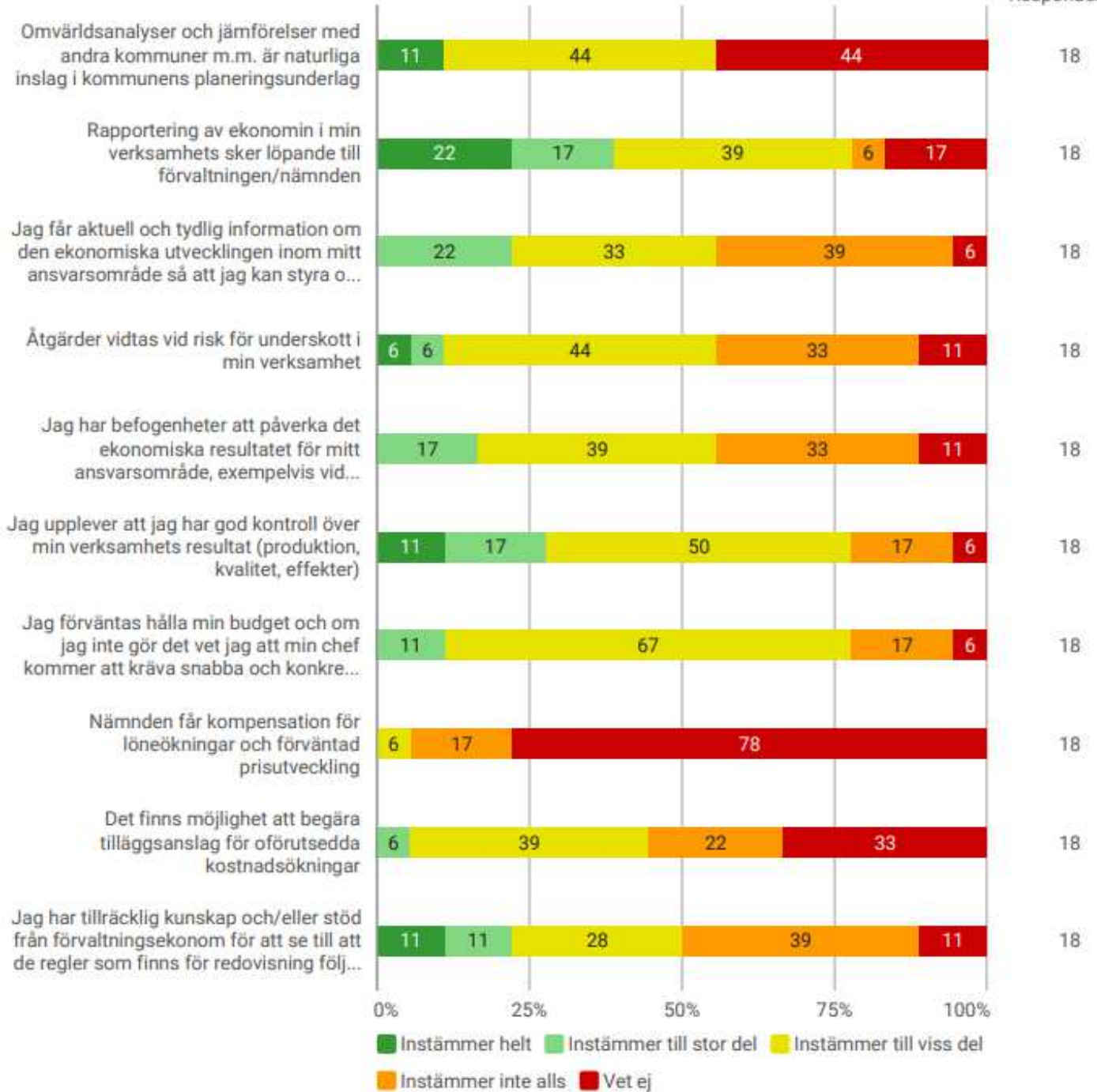
# Bilaga

## Bilaga 1: Enkät svar









2022-12-15

Erik Jansen

Annika Hansson

---

*Certifierad kommunal revisor*  
*Uppdragsledare*

---

*Certifierad kommunal reivisor*  
*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-05-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

# Deltagare

---

**ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB** 556029-6740 Sverige

---

Erik Jansen

---

Datum

Leveranskanal: E-post