

Kommunfullmäktige

Granskning av ekonomistyrning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna gjort en granskning av ekonomistyrning med särskilt fokus på vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för nämndernas verksamhet. Granskningens syfte har även varit att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig.

Vår sammanfattande bedömning är enligt nedan:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen **säkerställt** en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå.
- Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen är **inte helt** tillräcklig.
- Vi bedömer att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen är **inte helt** tillräcklig.

Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra styrmodellen eller annat dokument med regler kring hur befarade underskott och brister i måluppfyllelse ska hanteras samt ta fram målnivåer för det enskilda budgetåret.
- Överväga behovet av ytterligare uppföljningar (frekvens) från nämnderna.
- Tydliggöra via formella beslut vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid nämndernas upprepade budgetavvikelse samt säkerställa att en tillräcklig uppföljning och återrapportering görs avseende de uppdrag som styrelsen lämnar till nämnderna.

Kommunfullmäktige

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden att:

- Överväga behovet av att ta fram nämndspecifika ekonomistyrningsregler där principerna för nämndens budgetfördelning framgår, men även principer för den löpande uppföljningen avseende innehåll och frekvens.
- Överväga behovet av att ta fram fördelningsprinciper inom nämnden som på ett tydligt sätt beskriver budgeterade volymer kopplat till den budget som fördelas till respektive verksamhet, enhet osv. En sådan resursfördelning skulle kunna möjliggöra en jämförelse inom nämndernas verksamheter och en mera fördjupad analys av avvikelser (kopplad till volym och effektivitet).
- Se över behovet av att tydliggöra (i ekonomistyrningsregler alternativt överenskommelser) hur roller och befogenheter ser ut inom nämnderna bland annat mot bakgrund av de organisatoriska förändringarna som främst socialförvaltningen haft under året.
- Tydliggöra vilka åtgärder som respektive ansvarsnivå ska vidta vid befarade budgetavvikelser och hur eventuella effektiviseringskrav ska följas upp för att säkerställa att avsedd effekt uppnås.
- Nämnderna bör överväga behovet av att attestförteckningen beslutas av nämnd då den visar hur det ekonomiska ansvaret fördelats inom nämndens verksamheter.
- Överväga om prognoser kan göras utifrån olika scenarier med en tydlig koppling till antaganden av mer svårbedömd karaktär såsom kostnader för placeringar, behov av försörjningsstöd etc.
- Tydliggöra vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid avvikelser avseende budget såväl som mål i övrigt.
- Aktivt fatta formella beslut vid återrapportering av åtgärdsplaner, detta i syfte att säkerställa nämndens ställningstagande avseende lämnad återrapportering samt ge möjlighet för nämnden att nå en ekonomi i balans.
- En tydligare koppling till vad planerade effektiviseringar är tänkta att generera för besparing för att sedan kunna följas upp vad effekten av olika insatser de facto medfört.

Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd.

Kommunfullmäktige

För Enköpings kommuns revisorer

Tony Forsberg
Ordförande

Bengt-Åke Gelin
vice ordförande

För kännedom:

Kommunstyrelsen
Socialnämnden
Vård- och omsorgsnämnden

Deltagare

ENKÖPINGS KOMMUN 212000-0282 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: TONY FORSBERG

Tony Forsberg
Förtroendevald revisor

2022-02-28 17:22:33 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: BENGT-ÅKE GELIN

Bengt-Åke Gelin
Förtroendevald revisor

2022-02-28 14:40:29 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Granskning av ekonomistyrning

Enköpings kommun

Februari 2022

Carin Hultgren









Jonathan Melkko

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning inom vård- och omsorgsnämnden samt socialnämndens ansvarsområden. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om vård- och omsorgsnämnden samt 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.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet **inte är helt** tillräcklig. Vi bedömer att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen inom granskningsområdet **inte är helt** tillräcklig.

I tabellen nedan redovisas bedömning per revisionsfråga enligt trafikljusmodellen. Laktagelser och motivering till respektive bedömning redogörs för i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande mål- och budgetprocessen?	Ja	
2. Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?	Delvis	
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom berörda nämnder)	Delvis	
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?	Delvis	
5. Har nämnderna en god prognossäkerhet?	Delvis SN	
6. Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Delvis	
7. Vidtar nämnderna åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Delvis VON Nej SN	 

Revisionsfrågor

Bedömning

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

Delvis



Rekommendationer

Kommunstyrelsen (ändamålsenlighet)

- Tydliggöra styrmodellen eller annat dokument med regler kring hur befarade underskott och brister i måluppfyllelse ska hanteras samt ta fram målnivåer för det enskilda budgetåret.

Vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden (ändamålsenlighet)

- Överväga behovet av att ta fram nämndspecifika ekonomistyrningsregler där principerna för nämndens budgetfördelning framgår, men även principer för den löpande uppföljningen avseende innehåll och frekvens.
- Överväga behovet av att ta fram fördelningsprinciper inom nämnden som på ett tydligt sätt beskriver budgeterade volymer kopplat till den budget som fördelas till respektive verksamhet, enhet osv. En sådan resursfördelning skulle kunna möjliggöra en jämförelse inom nämndernas verksamheter och en mera fördjupad analys av avvikelse (kopplad till volym och effektivitet).
- Se över behovet av att tydliggöra (i ekonomistyrningsregler alternativt överenskommelser) hur roller och befogenheter ser ut inom nämnderna bland annat mot bakgrund av de organisatoriska förändringarna som främst socialförvaltningen haft under året.
- Tydliggöra vilka åtgärder som respektive ansvarsnivå ska vidta vid befarade budgetavvikelser och hur eventuella effektiviseringskrav ska följas upp för att säkerställa att avsedd effekt uppnås.
- Nämnderna bör överväga behovet av att attestförteckningen beslutas av nämnd då den visar hur det ekonomiska ansvaret fördelats inom nämndens verksamheter.

Vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden (intern kontroll)

- Överväga om prognoser kan göras utifrån olika scenarier med en tydlig koppling till antaganden av mer svårbedömd karaktär såsom kostnader för placeringar, behov av försörjningsstöd etc.
- Tydliggöra vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid avvikelse avseende budget såväl som mål i övrigt.

- Aktivt fatta formella beslut vid återrapportering av åtgärdsplaner, detta i syfte att säkerställa nämndens ställningstagande avseende lämnad återrapportering samt ge möjlighet för nämnden att nå en ekonomi i balans.
- En tydligare koppling till vad planerade effektiviseringar är tänkta att generera för besparing för att sedan kunna följ upp vad effekten av olika insatser de facto medfört.
- Tydliggöra i nämndens beslut vilka åtgärder som avses att vidtas med anledning av den redovisning nämnden får och de diskussioner som förs vid nämndens möten för att nå en ekonomi i balans.
- I det fall budget i balans men även måluppfyllelse i övrigt inte bedöms vara möjlig att uppnå måste detta kommuniceras till kommunstyrelsen och slutligen till kommunfullmäktige på ett tydligt sätt.

Kommunstyrelsen (intern kontroll)

- Överväga behovet av ytterligare uppföljningar (frekvens) från nämnderna.
- Tydliggöra via formella beslut vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid nämndernas upprepade budgetavvikelser samt säkerställa att en tillräcklig uppföljning och återrapportering görs avseende de uppdrag som styrelsen lämnar till nämnderna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Granskningsresultat	7
Regler och riktlinjer för mål- och budgetprocessen	7
Regler och riktlinjer för ekonomistyrning	11
Fördelningsprinciper	15
Ansvarsfördelning	20
Prognossäkerhet	23
Uppföljning	27
Åtgärder (nämndnivå)	31
Åtgärder (kommunstyrelsen)	33
Samlad bedömning	35
Rekommendationer	35
Bilagor	37
Inhämtade dokument	37
Utdrag ur styrande dokument	38

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.

Vård- och omsorgsnämnden och 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.

Delårsrapporten per 2020-08-31 visade att fyra nämnder prognostiserar en negativ avvikelse mot budget. Nämndernas helårsprognos visar en budgetavvikelse om -79 mnkr, varav -52 mnkr rör vård- och omsorgsnämnden och -15 mnkr rör socialnämnden.

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

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå samt om vård- och omsorgsnämnden samt 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 nämndernas ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom berörda nämnder)
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i nämndernas verksamhet tydlig?
5. Har nämnderna en god prognossäkerhet?
6. Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar nämnderna 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

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för vår analys och bedömning. I denna granskning har följande revisionskriterier varit vägledande:

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1

Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet vilka återfinns i bilaga..

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden och avser i huvudsak innevarande år. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Intervjuer med vård- och omsorgsnämndens samt socialnämndens ordförande samt ansvariga tjänstepersoner på såväl kommunstyrelsenivå som nämndnivå.

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Tf ekonomichef samt budgetcontroller, kommunledningsförvaltningen.
- Administrativa chefer och förvaltningsekonomer, vård- och omsorgsförvaltningen respektive socialförvaltning.
- Socialförvaltningen - en verksamhetschef och två avdelningschefer.
- Vård- och omsorgsförvaltningen - en verksamhetschef och två resultatenhetschefer.
- Nämndsordförande vid vård- och omsorgsnämnden respektive socialnämnden.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Vidare har avstämningsmöten hållits med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, tf ekonomichef samt förvaltnings och ordförande i vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden.

Granskningsresultat

Regler och riktlinjer för mål- och budgetprocessen

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

lakttagelser

Kommunstyrelsens roll

Av kommunstyrelsens reglemente¹ framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska övervaka att kommunens verksamheter bedrivs i enlighet med lag, förordningar, föreskrifter samt enligt kommunens egna mål, riktlinjer och andra styrdokument. Styrelsen ska kontinuerligt 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.

Kommunstyrelsen leder och samordnar förvaltningen av kommunens angelägenheter och ekonomi enligt kommunallagen (2017:7259). Kommunstyrelsen ska också ha uppsikt över nämndernas verksamhet.

I kommunstyrelsens uppföljande funktion ingår att:

- Övervaka att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, visioner, policys, mål, riktlinjer, regler och program för verksamheten och ekonomin följs upp i nämnderna.
- Övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt. Följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna.
- En gång per år rapportera till fullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Av nämndernas reglementen^{2,3} framgår vidare att nämnderna ansvarar för uppföljning, återredovisning och rapportering till kommunstyrelsen. Vidare framgår att respektive nämnd ska kontinuerligt följa upp sin egen verksamhet, nämnderna ska rapportera till kommunfullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under året. Rapportering ska göras på det sätt som kommunstyrelsen har bestämt.

¹ Reglemente för Kommunstyrelsen i Enköpings kommun, reviderad av kommunfullmäktige 2 april 2020 paragraf 28

² SN 2020/133

³ VON 2020/11

I praktiken innebär det att det görs tre uppföljningar av ekonomi och verksamhet som redovisas/beslutas av kommunstyrelsen (delårsrapport 1 per april, delårsrapport 2 per augusti samt månadsuppföljning i oktober) under året utöver bokslutet/årsredovisningen, som redovisas för kommunstyrelsen.

Kommunens styrmodell / Mål- och budgetprocess

Flersårsplaner och årsplaner

Enköping kommuns styrmodell⁴ beskriver styrmodellen för planering och uppföljning. Med grund i kommunens uppgifter beskriver styrmodellen att en målbild formuleras för mandatperioden. Målbilden ska sedan brytas ner till fullmäktigemål med indikatorer inom respektive mål. Årliga prioriteringar, utifrån tidigare års analys ska i sin tur skapa förutsättningar för verksamheterna att nå målen. Prioriteringarna ska vidare beslutas i en årsplan för respektive år. Årsplanen består av årets plan och resurser för att nå nämndens långsiktiga plan. Årsplanen är till för att lokalisera var på resan nämnden befinner sig för att uppnå de långsiktiga målen och med hjälp av uppdaterade förutsättningar och budgettramar beskriva prioriteringar för att nå dit, samt dess risker.

Instruktion och mall finns framtagen för vad som ska ingå i årsplanen under respektive rubrik; Förutsättningar, Prioriteringar och Risker. Se sammanställning i bilaga 1.

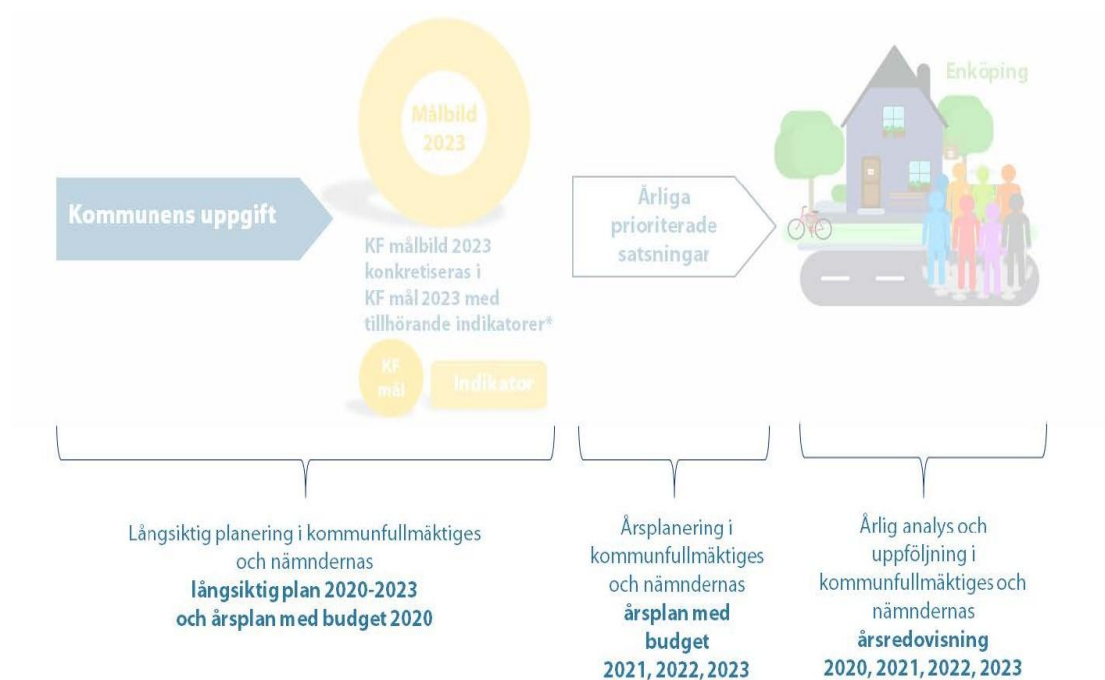
I figuren nedan åskådliggörs kommunens styrmodell och hur den är uppbyggd.



Ser vi till nämndsnivå ska samma struktur finnas med långsiktig plan för mandatperioden och årsplaner för respektive år. Nämndernas planer ska bidra till att kommunfullmäktiges övergripande mål nås.

⁴ Antagen av fullmäktige i december 2019

Nedan visas en bild där nämndernas involvering tydliggörs:



Planerings- och uppföljningsprocessen

Planering och uppföljning sker i enlighet med kommunens styrmodell som togs i bruk 2020. Kommunfullmäktige har beslutat om långsiktiga mål i den långsiktiga planen för 2020-2023 och tar årligen beslut om årsplan och budget. De långsiktiga målen är uppdelade i tre kategorier; verksamhetsmål, medarbetarmål och finansiella mål och sträcker sig fram till 2023. Det finns 20 verksamhetsmål indelade i kommunens sex uppgifter, fyra medarbetarmål och tre finansiella mål. För de finansiella målen finns även årliga mål som grundar sig i de långsiktiga målen.

Ett flertal dokument utgör tillsammans Enköping kommuns styrmodell. Dessa dokumenten redovisas i bilaga. Tidsplan för kommunfullmäktiges planering och uppföljning ser ut enligt följande:

År 1 - planering

- Långsiktig plan 2020-2023 och budget 2020 med plan för 2021-2022 tas av KF (juni)
- Nämndbehandling indikatorer (oktober)
- Nämndsbehandling långsiktig plan 2020-2023 med budget 2020 (oktober)
- KF beslutar om indikatorerna (december)
- KF antar nämndernas långsiktiga planer 2020-2023 med budget 2020 (december)

År 2 - uppföljning

- Delårsrapport jan-april behandlas i KS (maj)
- Delårsbokslut jan-aug behandlas i KF (november)
- KF godkänner årsredovisning 2020 (april 2021)

Budgetprocessen

Budgetprocessen är uppdelad i två faser, en på hösten och en på våren. Under hösten tas en omvärldsanalys fram som utgår från demografiska faktorer. Därefter genomförs planeringsseminarium där gruppleddare i respektive parti och företrädare från förvaltningarna deltar. Vanligtvis börjar detta arbete i slutet av september enligt intervjuade, men det arbete som har skett/sker under denna höst (2021) har flyttats fram till oktober. Därefter vidareutvecklas underlaget och hänsyn tas till det faktiska utfallet i bokslutet.

Under våren genomförs ytterligare ett planeringsseminarium i form av en analysdag där samtliga nämnder deltar. Vid detta möte görs en genomgång av framtaget underlag och eventuella prioriteringar görs.

När arbetet med att ta fram underlag (hösten) samt att prioriteringar har skett (våren) tas slutligen budget i juni av kommunfullmäktige. Beskrivning av tidplanen i detalj redovisas i bilaga, revisionsfråga 1. Därtill finns en kommunövergripande resursfördelningsmodell som beskrivs i avsnitt 3 Fördelningsprinciper.

I intervjuer framkommer att styrmodell liksom resursfördelningsmodellen är känd och upplevs som i huvudsak tydlig. I instruktionen till årsplanen framgår att nämnden ska beskriva eventuella risker som finns med att genomföra nämndens uppdrag med en ekonomi i balans, som vi tolkar ska utgå från lagstiftning, mål och ekonomi. Däremot ser vi inte att det någonstans tydliggörs på vilket sätt befarade underskott ska hanteras.

Vi noterar att de indikatorer som fastställts för målen (fullmäktiges och nämndernas) saknar målvärden för det specifika budgetåret (2021) utan endast för det sista året i perioden (2023).

Bedömning

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

Ja

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns en dokumenterad styrmodell. I intervjuer framkommer att modellen upplevs som tydlig.
- Nämndernas årsplaner ska bland annat omfatta en beskrivning av de mest betydande riskerna för att årsplanen inte ska uppnås och vilka konsekvenserna är avseende verksamhet, ekonomi och medarbetare. Av årsplanen framgår dock inte målnivån för det enskilda budgetåret (2021) utan endast för det sista året i perioden (2023), vilket enligt oss försvårar en löpande uppföljning.

- Planeringsförutsättningar framgår av kommunfullmäktiges årsplan 2021 och omfattar beskrivning av ramarna utifrån kommunens ekonomiska förutsättningar och effekt av uppräknig av resursfördelningsmodellen.
- Det framgår däremot inte på tydligt sätt i styrmodell eller andra styrande dokument hur befarade underskott ska hanteras. Det bör finnas detaljerade rutiner/mallar kring hur åtgärds- och handlingsplaner ska utformas för att uppnå ekonomi i balans under aktuellt budgetår.

Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra styrmodellen eller annat dokument med regler kring hur befarade underskott och brister i måluppfyllelse ska hanteras samt ta fram målnivåer för det enskilda budgetåret.

Regler och riktlinjer för ekonomistyrning

Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?

lakttagelser

I kommunfullmäktiges långsiktiga plan för åren 2020-2023 har sex finansiella målsättningar fastställts avseende resultatnivå, soliditet och självfinansieringsgrad.

Målen framgår i sin helhet i bilaga.

I vård- och omsorgsnämndens samt socialnämndens långsiktiga planer 2020-2023 respektive årsplaner 2021 noterar vi att fullmäktiges finansiella mål har tagits i beaktande.

Som nämndes i föregående avsnitt utgår de båda nämnderna från den kommunövergripande styrmodellen med tillhörande budgetprocess. Vidare utgår nämnderna från den mer detaljerade tidsplanen som kommunstyrelseförvaltningen tagit fram för planerings- och uppföljningsprocessen.

I nämndernas årsplan presenteras nämndens driftbudget fördelad på verksamhetsnivå, någon ytterligare fördelning görs inte.

Från och med 2021 ska nämndernas interna kontrollplaner ingå i årsplanerna och följs upp i delårsrapport 2 och i årsredovisningen.

Ekonomistyrning inom vård- och omsorgsnämnden

Av vård- och omsorgsnämnden långsiktiga plan 2020-2023 framgår ett antal ekonomiska nyckeltal som redovisas nedan.

- Utfall i balans jämfört med tilldelad budgetram, andel %
- Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg, andel %
- Nettokostnadsavvikelse äldreomsorg i mnkr

- Kostnad hemtjänst äldreomsorg, kr/hemtjänsttagare
- Kostnad särskilt boende äldreomsorg, kr/brukare
- Nettokostnadsavvikelse LSS i %
- Kostnad funktionsnedsättning LSS boende, kr/brukare
- Kostnad funktionsnedsättning LSS daglig verksamhet, kr/brukare

Följande är de **prioriteringar** som nämnden beslutat om i årsplanen 2021:

- Färre medarbetare per chef – skapa bästa förutsättningar för ett hållbart ledarskap över tid
- Fortsätta anpassa verksamheten utifrån tilldelade resurser, säkra leverans utifrån gällande lagstiftning och hantera statligt tillskjutna medel på korrekt sätt
- Verka för att verksamhet bedrivs i optimala lokaler
- Följa utvecklingen runt förändrade förutsättningar att bedriva hemtjänst i Enköpings kommun utifrån reviderat förfrågningsunderlag LOV
- Fortsätta arbetet med att säkra att personer i behov av stöd får rätt insatser och på rätt nivå till exempel genom fortsatt utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet och uppföljning av detta
- Fortsätta verka för att säkra kompetenspåfyllnad hos medarbetarna, genom till exempel äldreomsorgslyftet, validering samt Enköpingsmodellen
- Fortsätta verksamhetsutveckla med hjälp av digitalisering, till exempel e-tjänster, trygghetsskapande teknik och individuella lösningar för ökad självständighet och minskad resursåtgång

Uppföljning av ekonomi och verksamhet med lämnad årsprognos redovisas till nämnden per sista april, augusti och september samt bokslut. Den ekonomiska uppföljningen (driftsbudgeten) görs på verksamhetsnivå. Vidare följs ett antal ekonomiska nyckeltal upp.

Av intervju framkommer att förvaltningens ekonomer gör månatliga uppföljningar av ekonomin på resultatniveån tillsammans med berörd chef. Resultatet på en aggregerad nivå presenteras i förvaltningens ledningsgrupp där beslut om eventuella åtgärder fattas gemensamt.

Årsplan med budget och uppföljning

Av årsplanen för 2021 framgår utöver en beskrivning/analys av förutsättningar, även prioriteringar och risker samt drifts- och investeringsbudget.

Under året 2021 har vård- och omsorgsnämnden hittills behandlat följande uppföljningar:

Delårsrapport 1 - resultat och årsprognos (april)

Delårsrapport 2 - resultat och årsprognos (augusti)

Resultat per sista september och årsprognos.

Därutöver har nämnden fått ytterligare uppföljningar presenterade under punkten "ekonomi - månadsuppföljning" vid nämndens sammanträden. Av intervjuer samt i viss mån av protokoll framkommer att resultatet samt en årsprognos lämnas vid dessa tillfällen. Av ärendet framgår att nämnda får information om resultat och prognos men

inte vad dessa uppgår till. Vi har i samband med vår granskning tagit del av det material som presenteras vid dessa möten.

Intern kontroll - plan och uppföljning

Vård- och omsorgsnämnden har en för 2021 beslutad internkontrollplan (VON 17 december 2021). Den interna styrningen och kontrollen ska vara ett hjälpmedel och en naturlig del i verksamhetens vardagliga arbete och i det systematiska kvalitetsarbetet. Internkontroll ska ske för att minimera risker, förluster och förhindra allvarliga fel som hindrar verksamheten att nå uppställda mål.

Under 2021 har planen omfattat fem områden med en tydlig koppling till pandemin som avser sjukfrånvaro jämfört med normalår, coronarelaterade kostnader, extern personalomsättning samt kontinuitet inom hemtjänsten. Av nämndens beslut framgår att planen ska följas upp i tertiäl 2 och 3 och rapporteras till vård- och omsorgsnämnden i september 2021 och januari 2022. Uppföljningen av internkontrollplanen görs också i delårsbokslutsrapporten del 1 per 2021-08-31.

För att följa corona-relaterade kostnader "örönmärks" dessa i redovisningen. I intervju framkommer att nämnden månatligen får information om corona-relaterade kostnaderna. Vi har även tagit del av denna information. Informationen lämnas under punkten "Ekonomi - månadsuppföljning" samt inom ramen för uppföljningen av internkontrollplaner som framgår ovan.

Av uppföljningen kan utläsas att corona-relaterade kostnader minskat de två första tertiälerna jämfört med föregående år. För övriga kontrollmoment anger förvaltningen att det inte noteras några väsentliga avvikelser.

I intervju framkommer att det inte finns några dokumenterade ekonomistyrregler utöver vad som nämns ovan. Vi noterar att nämnden vid ett sammanträde under våren får information om med vilken frekvens uppföljningar kommer att presenteras, däremot framgår inte vad dessa uppföljningar ska innehålla. Vi har noterat att det finns ett antal volymrelaterade mått som redovisas månatligen men att det inte finns någon koppling till budget, utfall eller liknande. Förvaltningen är väl medveten om detta, men förklarar att det saknas möjlighet att ta ut relevanta uppgifter ur verksamhetssystem.

Ekonomistyrning inom socialnämnden

Av socialnämndens långsiktiga plan 2020-2023 har nämnden lyft in följande nyckeltal med särskild koppling till ekonomi som ska följas:

- Ekonomiskt bistånd netto, kr per invånare
- Snitt bidragsmånader per hushåll
- Dygnskostnad på institution för barn och unga, kr
- Dygnskostnad på institution för vuxna, kr

Från socialnämndens årsplan 2021 framgår följande **prioriteringar**:

- fullfölja omställning till vård på hemmaplan både avseende barn, unga och vuxna

- särskilt säkerställa en minskad total kostnad för vuxen vården med hänvisning till beskriven nettoavvikelse både gällande externa som interna insatser
- fortsatt arbete med insatser som dämpar utbetalningstakt gällande försörjningsstöd
- att flera personer som uppbär försörjningsstöd ska ta del av arbetsmarknadsåtgärder och bli självförsörjande.

Årsplan med budget och uppföljning

Av årsplanen framgår, utöver en beskrivning/analys av förutsättningar, prioriteringar och risker samt drifts- och investeringsbudget.

Under året 2021 har socialnämnden erhållit följande uppföljningar:

Resultat per sista mars och årsprognos

Delårsrapport 1 - resultat och årsprognos

Delårsrapport 2 - resultat och årsprognos

Resultat per sista oktober och årsprognos.

Intern kontroll - plan och uppföljning

Socialnämnden har en för 2020 beslutad internkontrollplan (SN 25 februari 2020).

Socialnämndens internkontrollplan innehåller åtta processer/rutiner med tillhörande kontrollmoment. Av dessa är tre kopplade till ekonomi; uppföljning av vårdkostnader för barn och ungdomar och vuxna, kontroll av att ersättning/försörjningsstöd inte betalas ut utifrån felaktiga underlag samt kontroll av att statliga medel från Migrationsverket återsöks och inte missas. Övriga processer rör olika aspekter av handläggning.

Från och med 2021 följs och analyseras vårdkostnaderna löpande i den ordinarie uppföljningen av ekonomin. Återsökning från Migrationsverket sker per automatik via e-tjänst och bedöms kunna utgå i internkontrollplanen 2021.

Uppföljning av processer/rutiner följs upp tertial, halvårs och i vissa fall månatligen. Rapportering till socialnämnden sker två gånger per år.

Planen för 2021 fastställdes i februari 2021⁵ och omfattar fyra processer/rutiner som samtliga avser handläggning/rättssäkerhet i olika former varav en är kopplad till ekonomi och förebyggande av fusk; kontroll av att ersättning/försörjningsstöd inte betalas ut utifrån felaktiga underlag.

I intervju framkommer att den personalomsättning som varit inom socialförvaltningen de senaste åren tydliggör behovet av dokumenterade och beslutade riktlinjer som på ett tydligt sätt beskriver det interna arbetet med uppföljningar, innehåll och frekvens. Förvaltningen arbetar tillsammans med vård- och omsorgsförvaltningen som man bedömer kommit längre i detta arbete.

⁵ SN 2021/94

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?

Delvis

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Nämndernas huvudsakliga styrande dokument avseende ekonomistyrning är årsplanen med budget och tillhörande ekonomiska nyckeltal samt till viss del också internkontrollplanen. Båda nämnderna har antagit årsplan med budget och internkontrollplan.
- Nämnderna har inte antagit några nämndspecifika rutiner eller anvisningar för sitt budget-, uppföljnings- och prognosarbete. I delar finns rutiner beskrivna i den kommunövergripande budgetprocess samt tillhörande anvisningar. Arbete pågår i båda förvaltningarna med att tydliggöra detta. Vi menar att det är av yttersta vikt att såväl nämndens som förvaltningens önskemål och behov i det interna arbetet med ekonomistyrning tydliggörs i detta arbete.
- Ingen av nämnderna har vid granskningstillfället genomfört samtliga kontrollmoment i internkontrollplanen. Detta görs i samband med verksamhetsberättelsen för år 2021.

Rekommendation

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Överväga behovet av att ta fram nämndspecifika ekonomistyrningsregler där principerna för nämndens budgetfördelning framgår, men även principer för den löpande uppföljningen avseende innehåll och frekvens.

Fördelningsprinciper

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom berörda nämnder)

Iakttagelser

Budgeten för varje år tar avstamp i kommunfullmäktiges fastställda långsiktiga plan.

Fördelningsprinciper - kommunövergripande

Enligt fullmäktiges årsplan med budget 2021 (och plan för 2022-2023) framhålls att intäkter från skatter, bidrag och utjämning är kommunens huvudsakliga inkomst. Intäkterna från skatter beräknas öka under år 2021 med 0,3 procent, samtidigt som de generella statsbidragen ökar med 34 procent jämfört med budget 2020. Intäkterna från bidrag för 2021 är baserat på SKR:s prognos i oktober 2020, men har även kompletterats med kommunens egna korrigering för utveckling av invånarantal. Utvecklingen av intäkter ser ut enligt följande:

- 2021 = ökning med 6,8 procent

- 2022 = ökning med 2,5 procent
- 2023 = ökning med 4,5 procent

Sedan några år används en modell för resursfördelning, för att beräkna ett utgångsläge för fördelning av budgetramar till nämnderna. I modellen tas det hänsyn till befolkningsförändringar i olika åldersgrupper enligt den senaste befolkningsprognosen, strukturella förändringar samt uppräkningsfaktorerna av pris och lön. Hänsyn tas även till förändringar av andra volymmått i dialog med tjänstemän i förvaltningarna.

I modellen används tre uppräkningsfaktorer som för år 2021 på totalen har räknats upp med 4,2 procent efter en effektivisering på 0,4 procent.

Följande uppräkningsfaktorer och procentsatser har använts i modellen för år 2021 respektive 2022:

- Volymökning 1,6 procent (för år 2022: 0,7 procent)
- Prisuppräkningsfaktor 1,7 procent (för år 2022: 1,9 procent)
- Strukturkostnad 2,9 procent (för år 2022: 1,5 procent)

Den volymrelaterade parametern används för beräkning för de verksamheter som är volymbaserade det vill säga där stora delar har befolkningsprognosen som grund. Pris- och lönekompensation beräknas på verksamheterna och fördelningen mellan löner/lokaler/övrigt. För denna beräkning används SKRs Prisindex för kommunal verksamhet. Parametern struktur syftar till att kompensera för olika beslutade satsningar, kapitaltjänst (ränta och avskrivning), flytt av budgetram samt lagkrav, struktur och omvärldshändelser som beräknats (även kallat äskning). I intervju framkommer att det fortfarande finns vissa utmaningar i att ta fram väl underbyggda underlag för som styrker/motiverar denna typ av äskanden från nämnderna. Det är viktigt att denna typ av äskande är väl underbyggda då dessa innehåller delar som kan vara mer subjektiva och bygger på behov som inte alltid är så lätta att bedöma.

Centralt beräknas följande; prisuppräkningsfaktor, skatteprognos, befolkningsprognos, PO, internränta, räntekostnader, pensionsskuld/kostnader, borgensavgift och investeringar. Nämnderna tar fram följande uppgifter; verksamhetens volymutveckling baserad på befolkningsprognos, strukturkostnader samt investeringar.

Driftbudget med nämndernas budgetramar ser ut enligt nedan tabell.

Driftbudget 2021 med plan för 2022-2023, mnkr	Bokslut 2019	Budget 2020	Budget 2021	Plan 2022	Plan 2023
Socialnämnden	198,2	200,0	214,2	214,8	222,3
Vård- och omsorgsnämnden	839,5	821,9	867,9 *	869,3	898,1

Källa: Kommunfullmäktiges årsplan med budget 2021 och plan 2022-2023

*) varav 25,7 mnkr avser statsbidrag 18,3 mnkr respektive 7,3 mnkr, exklusive dessa statsbidrag uppgår budgeten till 842,2 mnkr.

I intervju framkommer att det saknas samsyn kring budgetering av de riktade statsbidragen som kommunen erhållit med anledning av pandemin. Under åren 2020 och 2021 har nämnden erhållit statsbidrag i form av äldreomsorgslyftet respektive äldreomsorgssatsningen.

Dessa medel ska enligt gällande villkor tillfalla samtlig verksamheter inom äldreomsorg (äldreomsorgssatsningen), vilket inkluderar de privata aktörer som bedriver hemtjänst enligt LOV (lagen om valfrihet) eller särskilt boende. Ytterligare 7,4 miljoner (äldreomsorgslyftet) är medel för att täcka delar av kostnader vid satsning på kompetenshöjande åtgärder som privata aktörer ska få möjlighet att ta del av. I nämndens budgetram har dessa intäkter budgeterats i sin helhet, vilket i praktiken med resonemanget ovan innebär att nämnden inte får behålla dess intäkter i sin helhet. Hanteringen upplevs försvåra förvaltningens/nämndens ekonomistyrning.

Fördelningsprinciper vård- och omsorgsnämnden

I vård- och omsorgsnämndens långsiktiga plan 2020-2023 beskrivs nämndens ekonomiska förutsättningar under planperioden verbalt. Inga ekonomiska beräkningar återfinns i beskrivningen i form av budget etc. Ett antal faktorer beskrivs som bedöms påverka nämndens ekonomi. Som exempel kan anges befolkningsutvecklingen 85 år och äldre, att större andel äldre vill bo kvar hemma med hemtjänst vilket innebär att nya arbetssätt och metoder måste utvecklas för att klara välfärdsuppdraget inom lagstyrd verksamhet.

I intervju beskrivs nämndens principer för fördelning av budget. Nämnden har inga politiskt beslutade resursfördelningsprinciper. Förvaltningen har tidigare, innan 2020, tillämpat prestationsbaserad resursfördelning inom förvaltningen och dess verksamheter såsom ersättning per vårddygn, hemtjänststimme osv.

Motivet till att denna hantering avvecklades 2020 anges vara att det saknades utrymme i nämndens budgetram för att arbeta med en volymbaserad rörlig resursfördelning.

Nämnden har två hemtjänstutförare enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV), de utför ca trettio procent av den hemtjänst som utförs i kommunen. Dessa ersätts med beslutad ersättningsnivå.

Nämndens budget fördelas sedan per verksamhet efter faktiska förutsättningar och genomgång (personalstatistik, omfattning/volymer och övriga förutsättningar som storlek på boende exempelvis) på nivån verksamhet per resultatenhetschef, som sedan summeras upp per verksamhet och verksamhetschefs nivå och slutligen förvaltningschefs nivå. Om det råder diskrepans mellan budget och behov förs dialog mellan verksamhetschef, berörda resultatenhetschefer och förvaltningschef vilka åtgärder som kan/måste vidtas för att få en budget i balans.

I nämndens årsplan 2021 framgår budget 2020 samt 2021 och den beloppsmässiga förändringen mellan åren. Däremot beskrivs inte vad de främsta förändringarna beror på så som exempelvis prioriteringar, volymer, prisuppräknings och budgettekniska justeringar. Nedan redovisas nämndens driftbudget i årsplanen 2021.

Detaljerad budget	2020	2021	Skillnad
Hemtjänst	178,2	195,7*	17,5
Särskilt boende	275,8	286,0*	10,2
Korttidsboende	5,3	9,4	4,1
Hjälpmiddel, dagverksamhet, jour, demensteam	37,9	42,9*	5,0
Öppen verksamhet äldreomsorg	0	0	0
LSS, boende	100,9	96,7	- 4,2
LSS, daglig verksamhet	44,6	49,1	4,5
LSS, personlig assistans	59,8	65,9	6,1
LSS, Kontaktperson, ledsagning, avlösare, barnverksamhet, stödfamilj, PO ombud	27,0	26,7	- 0,3
Boendestöd	16,4	18,5	2,1
Öppen verksamhet socialpsykiatri	6,6	5,0	- 1,6
Bostadsanpassning	4,7	5,0	0,3
Köpta platser	27,4	27,4	0
Central administration	36,1	38,4	2,3
Nämnd	1,2	1,2	0
Totalt	821,9	867,9	46,0

*) I budgeten ingår riktade statsbidrag (äldreomsorgslyftet och äldreomsorgssatsningen)

Fördelningsprinciper socialnämnden

I socialnämndens långsiktiga plan 2020-2023 beskrivs nämndens ekonomiska förutsättningar under planperioden verbalt. Inga ekonomiska beräkningar återfinns i beskrivningen i form av budget. Ett antal faktorer beskrivs som bedöms påverka nämndens ekonomi. Som exempel kan anges utveckling av behovet av ekonomiskt

bistånd, nytt samsjuklighetsboende i syfte att sänka vårdkostnaderna, behov av skyddat boende ökar etc. Inom ramen för denna granskning har vi inte tagit del av någon av nämnden gjord utvärdering om samsjuklighetsboendet fått avsedd effekt på vårdkostnaderna.

Nämndens budget fördelas sedan per avdelning och verksamhetsnivå efter faktiska förutsättningar och genomgång (personalstatistik, omfattning/volym och övriga förutsättningar som storlek på boende exempelvis) på nivån verksamhet per avdelningschef, som sedan summeras upp per verksamhet och verksamhetschefsnivå och slutligen förvaltningschefsnivå. Om det råder diskrepans mellan budget och behov förs dialog mellan avdelningschef, verksamhetschef och förvaltningschef vilka åtgärder som kan/måste vidtas för att få en budget i balans.

I nämndens årsplan 2021 framgår budget 2021. Det finns däremot ingen beskrivning i form av volymer, prioriteringar, prisuppräknings och budget tekniska justeringar som inryms i budgeten. Nedan redovisas nämndens driftbudget i årsplanen 2021.

	Budget 2021, mkr
Ekonomiskt bistånd	-51,4
Vårdplaceringar barn och unga	-44,4
Vårdplaceringar vuxen	-19,7
Öppenvård barn och familj	-12,2
Öppenvård Vuxen	-24,7
Boendestöd	-3,0
Myndighetskontor	-39,1
Gemensamt	-19,7
Ensamkommande barn/unga	0
Total	-214,2

Bedömning

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (inom berörda nämnder)

Delvis

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Det finns en fastställd resursfördelningsmodell på kommunövergripande nivå för resurstilldelning på nämndsnivå. Vi kan dock inte se att resursfördelningsmodell är politiskt beslutad.
- Det finns ingen dokumenterad modell för resursfördelning inom vård- och omsorgsnämnden eller socialnämnden. Dock finns ett vedertaget tillvägagångssätt som tillämpas, som beskrivs nedan.
- Fördelningsprinciperna inom vård- och omsorgsnämnden bygger på en fördelning på verksamhetsnivå och respektive resultatenheter samt utifrån faktiskt omfattning

med utgångspunkt i personalbemanning och specifika satsningar, köpta platser enligt avtal. I det fall budgetramen inte är tillräcklig tas effektiviseringskrav fram genom överenskommelse på tjänstemannanivå (ledningsgrupp).

- Fördelningsprinciperna inom socialnämnden bygger på en fördelning på verksamhetsnivå och underliggande avdelning och utifrån faktisk omfattning med utgångspunkt i personalbemanning och specifika satsningar, bedömning av försörjningsstöd och köpta platser. I det fall budgetramen inte är tillräcklig tas effektiviseringskrav fram genom överenskommelse på tjänstemannanivå (ledningsgrupp).
- Det görs ingen tydlig redovisning av nämndernas driftsbudget kopplad till volymer och prioriteringar i årsplan eller långsiktiga plan. De beskrivningar som finns i planerna är verbala och de volymmått som finns saknar budgeterat värden 2021. Detta försvårar en bedömning av om nämndens fördelningsprinciper är ändamålsenliga.

Rekommendation

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Överväga behovet av att ta fram fördelningsprinciper inom nämnden som på ett tydligt sätt beskriver budgeterade volymer kopplat till den budget som fördelas till respektive verksamhet, enhet osv. En sådan resursfördelning skulle kunna möjliggöra en jämförelse inom nämndernas verksamheter och en mera fördjupad analys av avvikelse (kopplad till volym och effektivitet).

Ansvarsfördelning

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

lakttagelser

Nämnderna har framförallt två dokument vilka klargör ansvar och befogenheter i nämndernas verksamheter. De dokument som avses är nämndernas reglemente samt delegationsordning. Vi noterar dock att det inte finns någon av nämnderna fastställd attestförteckning eller att nämnderna på annat sätt tagit del av hur attesträtter fördelas inom nämndens verksamheter.

Som tidigare nämnts saknas styrande dokument/skrivningar kring vad som gäller vid befarade underskott på nämndens övergripande nivå, men även inom nämnderna.

I intervjuer med verksamhetsföreträdare framkommer enhälligt att ansvar och befogenheter upplevs vara tydligt vad gäller budgetansvar och det finns rutiner hur eventuell budgetavvikelse ska rapporteras inom respektive förvaltning.

Vård- och omsorgsnämnden

Inom vård- och omsorgsförvaltningens verksamheter är budget- och verksamhetsansvar fördelat på resultatenhetsnivå med en ansvarig resultatenhetschef.

Verksamhetsansvaret som resultatenhetschefer har innebär ansvar för verksamheten och driften av densamma. Detta framgår av dokumentet *Befattningsbeskrivning Resultatenhetschef* som årligen undertecknas av ansvarig resultatenhetschef och förvaltningschef.

I dokumentet *Befattningsbeskrivning för Resultatenhetschef* tydliggörs vilket ansvar avseende verksamhet, ekonomi, medarbetare samt arbetsmiljö som respektive resultatenhetschef har. Resultatenhetschefens ansvar för ekonomi beskrivs på följande sätt:

- uppnå överenskommet ekonomiskt resultat.
- arbetar efter överenskomna mål för verksamhetsområdet samt sätter mål för resultatenheten.

I **reglementet** för vård- och omsorgsnämndens (VON 2020/11) framgår att nämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen utom socialnämndens ansvar enligt dennes reglemente såsom ekonomiskt bistånd, stöd och behandling avseende missbruk, stöd till brottsutsatta, arbetsrehabiliterande sysselsättning samt bostadslösa. Vidare ansvarar nämnden för insatser i form av stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt vissa uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Av **delegationsordning** (VON 2018-05-25) framgår att förvaltningschef har rätt att omdisponera medel (budget) mellan verksamhetsområden, stab och biståndsavdelning så länge det inte påverkar inriktning, omfattning och mål. Vidare framgår vem som fattar beslut om olika insatser i form av myndighetsutövning. Utöver detta framgår inget om vem som har ekonomiskt ansvar (budget) i delegationsordningen eller nämndens reglemente. Förvaltningschef har enligt delegationsordningen rätta att delegera attesrättsinnehavare.

Vi kan inte se att nämnden beslutat eller på annat sätt tagit del av någon samlad **attestförteckning**. Däremot finns sammanställning över hur attesträtterna finns fördelade med koppling till beloppsgränser i ekonomisystemet. Inom ramen för denna granskning har vi inte granskat vidare om dessa beslut har fattats av förvaltningschef i enlighet med delegationsordningen.

Socialnämnden

Det finns för närvarande sju avdelningschefer och en verksamhetschef med ett övergripande budgetansvar. Av intervju framkommer att det under året har tydliggjorts avseende budgetansvaret på avdelningschefsnivå.

Det finns inte dokumenterat någonstans att avdelningschefen har detta budgetansvar, även om det synes vara logiskt och i intervju anges att det ligger i avdelningschefens ansvar i deras anställning. Inom ramen för denna granskning har vi inte tagit del av

någon dokumentation som beskriver detta i form av befattningsbeskrivning/överenskommelse etc. Av intervju framkommer att det alltid varit så men att det i samband med årets budgetarbete tydliggjorts att avdelningscheferna har detta ansvar.

Av **delegationsordningen** framgår bland annat vem som fattar beslut om olika insatser i form av myndighetsutövning. Däremot framgår inte något om hur kostnads-/budgetansvar är fördelat. Förvaltningschef har enligt delegationsordningen rätta att delegera attesrättsinnehavare.

Beslut om attesträtt för verksamhetschef och administrativ chef beslutas av socialchef, medan beslut om attesträtt per verksamhetsområde och stab beslutas av verksamhetschef eller ekonom eller administrativ ch

Vi kan inte se att nämnden beslutat eller på annat sätt tagit del av någon samlad **attestförteckning**. Däremot finns sammanställning över hur attesträtterna finns fördelade med koppling till beloppsgränser i ekonomisystemet. Inom ramen för denna granskning har vi inte granskat vidare om dessa beslut har fattats i enlighet med delegationsordningen.

I **reglementet** för socialnämnden (SN 2020/133) daterat 2020-04-15 framgår att nämnden ansvarar för att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänst och individ- och familjeomsorg som regleras i socialtjänstlagen.

Av **delegationsordning** (senast reviderad SN 2020-10-25) framgår att socialchef (för kännedom till nämndens arbetsutskott) kan omdisponera budgetmedel mellan enheter som inte påverkar inriktning och mål. Vidare får verksamhetschef i samråd med ledningsgrupp omdisponera budgetmedel inom verksamhetsområdet och stab som inte påverkar inriktning och mål. Vidare framgår vem som fattar beslut om olika insatser i form av myndighetsutövning. Utöver detta framgår inget om vem som har ekonomiskt ansvar (budget) i delegationsordningen eller nämndens reglemente.

Bedömning

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

Delvis

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Kommunens ansvarsfördelning och *nämndernas ansvar* och roll avseende fastställande och uppföljning av mål och resultat har fastställts i Enköping kommuns styrmodell.
- Reglementen och delegationsordningar finns fastställda för nämnderna. Vi noterar dock att delegationsordningen för vård- och omsorgsnämnden senast reviderades 2018.

- I respektive delegationsordning tydliggörs att ansvaret för att omfördela medel/budget mellan olika verksamheter så länge inte mål och inriktning påverkas ligger på förvaltningschef. Detsamma gäller fördelning av attesträtter. I intervjuer framkommer att ansvar och befogenhet upplevs vara tydligt för de olika chefsnivåerna inom respektive förvaltning.
- Vård- och omsorgsförvaltningen har tydliggjort ansvar och befogenheter genom en befattningsbeskrivning som undertecknas av respektive chef och förvaltningschef. Någon liknande överenskommelse finns inte inom socialförvaltningen.
- I intervjuer med verksamhetsföreträdare framkommer enhälligt att ansvar och befogenheter upplevs vara tydligt vad gäller budgetansvar och det finns rutiner hur eventuell budgetavvikelse ska rapporteras inom respektive förvaltning.
- Vi noterar dock att det inte finns någon av nämnderna fastställd attestförteckning eller att nämnderna på annat sätt tagit del av hur attesträtter fördelas inom nämndens verksamheter.

Rekommendation

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Se över behovet av att tydliggöra (i ekonomistyrningsregler alternativt överenskommelser) hur roller och befogenheter ser ut inom nämnderna bland annat mot bakgrund av de organisatoriska förändringarna som främst socialförvaltningen haft under året.
- Tydliggöra vilka åtgärder som respektive ansvarsnivå ska vidta vid befarade budgetavvikelse och hur eventuella effektiviseringskrav ska följas upp för att säkerställa att avsedd effekt uppnås.
- Nämnderna bör överväga behovet av att attestförteckningen beslutas av nämnd då den visar hur det ekonomiska ansvaret fördelats inom nämndens verksamheter.

Prognossäkerhet

Revisionsfråga 5: Har nämnderna en god prognossäkerhet?

lakttagelser

Helårsprognos redovisas vid tre tillfällen (april, augusti respektive oktober) till kommunstyrelsen. I intervjuer framförs att båda nämnderna arbetat för att förbättra prognoserna i syfte att prognossäkerheten redan tidigt under året ska vara närmare resultatet vid årets slut.

Under åren 2020 och 2021 har betydande statsbidrag med anledning av rådande pandemi betalats ut till Sveriges kommuner. I intervju uttrycks att såväl vård- och omsorgsnämnden som socialnämnden upplever att pandemin försvårat prognosarbetet då merkostnader för exempelvis skyddsmaterial, sjuklönekostnader men även

försörjningsstöd har varit svåra att beräkna, men även att det rått otydlighet internt i kommune kring hur nämnderna ska kompenseras.

I intervju framkommer att nämnderna kompenseras på olika sätt för riktade statsbidrag. I vissa fall utgår compensationen som en intäkt och i andra fall som utökning av nämndens budgetramen. Hanteringen upplevs försvåra förvaltningarnas ekonomistyrning i stort och prognosarbetet i synnerhet.

Vård- och omsorgsnämnden

I tabellen nedan visas prognostiserad budgetavvikelse vid delårsrapport 2 för vård- och omsorgsnämnden under åren 2019-2021. 2021 innehåller dock inget utfall avseende helår då året ej är avslutat. 2019 försämrades utfallet med ca 10 mnkr utifrån prognos vid delårsrapport 2. Från årsredovisning 2019 framgår att verksamheterna hade krav på att spara 19,5 mnkr. 2019 lyckades verksamheterna sammanlagt spara 12,5 mnkr.

Årsprognoser	2019	2020	2021
Budget	829,8 mnkr	821,9 mnkr	867,9 mnkr
Delårsrapport 1		-62,4 mnkr (-7,6 %)	-19,0 mnkr (-2,2 %)
Delårsrapport 2	-14,3 mnkr (-1,7 %)	-52,0 mnkr (-6,3 %)	-2,0 mnkr (-0,2 %)
Utfall helår	-24,0 mnkr (-2,9 %)	+10,9 mnkr (+1,3 %)	+5,0 mnkr* (+0,6 %)

*) Prognos oktober

År 2020 visade nämnden en klar förbättring vid helåret jämfört med prognos i delårsrapport 2. Med anledning av pandemin har ersättningar utbetalats från staten, som förklarar förbättringen. Vid delårsrapport 2 (år 2020) uppskattas kostnaden som kunde knytas till pandemin vara 38,7 mnkr. I bokslutet bedöms kostnaden till 46,6 mnkr, varpå den beräknade ersättningen från staten var 39,5 mnkr. Denna compensation tillsammans med verksamheternas effektiviseringsarbete, som fanns kvar från 2019 års sparkrav, beskrivs det ha bidragit till att en budget i balans uppnåtts. I redovisade uppföljningar beskrivs svårigheterna med prognosarbetet under året hänförligt till rådande pandemin och kostnader såväl som intäkter i form av statsbidrag kopplade till detta. Nämnden har vid samtliga uppföljningar förklarat budgetavvikelsen nedbruten på merkostnader kopplade till pandemin, kostnader som är svåra att påverka främst kopplade till placeringar samt mera förvaltningsövergripande.

I tabellen nedan redovisas lämnade prognoser under året 2021.

År 2021	Årsprognos april	Årsprognos augusti	Årsprognos oktober
Vård- och omsorgsnämnden	-19,1 mnkr (-2,2 %)	-1,9 mnkr (-0,2 %)	+5,0 mnkr (0,6 %)

Prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut per augusti och faktiskt utfall 2019 innebär en försämring med drygt 10 mnkr från en budgetavvikelse om -1,7 % till -2,9 %.

Under pandemi året 2020 och 2021 har prognossäkerheten försämrats vilket delvis kan förklaras av de svårigheter som pandemin inneburit. I respektive delårsrapport 2021 beskrivs resultatet inklusive och exklusive covid-relaterade kostnader enligt nedan.

- Prognostiserat årsutfall i tertial 1 var negativt och uppgick till -19,1 mnkr, vilket exklusive merkostnader för covid-19 istället skulle vara positivt och uppgå till 6,8 mnkr. Om nämnden inte skulle kompenseras för sjuklönekostnader skulle prognostiserat årsutfall fortfarande vara positivt men endast uppgå till 0,4 mnkr.
- Prognostiserat årsutfall i tertial 2 var negativt och uppgick till -1,9 mnkr, vilket exklusive merkostnader för covid-19 istället skulle vara positivt och uppgå till 21,6 mnkr, exklusive sjuklönekostnader fortfarande positivt om 14,3 mnkr.

De stora skillnaderna mellan prognosen som lämnades i tertial 1 respektive tertial 2 som vi bedömer vara svårare att prognostisera avser följande:

- Äldreomsorgslyftet (riktat statsbidrag), budgeterade medel som ej nyttjats fullt ut +5,2 mnkr
- Kompensation för felaktigt debiterad internhyra +4,5 mnkr

Vi ser positivt på den analys av kostnaderna som redovisas för nämnden i presentationer vid sammanträdena. Denna analys bör kunna utvecklas ytterligare och ingå som en del i den formella uppföljning som görs till nämnden (i tertialrapporterna) under året.

Under 2021 har avvikelsen mellan de olika prognoser som redovisats under året varierat från ett negativt prognostiserat resultat i april på -19 mnkr till ett positivt resultat i oktober på 5 mnkr. Förklaringar framgår på ett mer tydligt sätt i underliggande material som presenteras för nämnden än i de formella rapporterna.

Socialnämnden

För år 2019 försämrades utfallet något utifrån prognos vid delårsrapport 2, men var i relativ jämn nivå jämfört med prognosen i delårsrapport 2. För 2020 förbättrades utfall utifrån prognos vid delårsrapport 2.

Nedan tabell illustrerar prognostiserad budgetavvikelse vid delårsrapport 2 för socialnämnden under åren 2019-2021.

Årsprognoser	2019	2020	2021
Budget	198,1 mnkr	200,0 mnkr	214,2 mnkr
Delårsrapport 1		-15 mnkr (-7,5 %)	-6,0 mnkr (-2,8 %)
Delårsrapport 2	-0,5 mnkr (-0,3 %)	-15 mnkr (-7,5 %)	-13,0 mnkr (-6,1 %)
Utfall helår	-0,6 mnkr (-0,3 %)	-13,6 mnkr (-6,8 %)	-9,5 mnkr* (-4,4 %)

*) Prognos oktober

Prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut per augusti och faktiskt utfall 2019 visar på en god prognossäkerhet med en budgetavvikelse som är lägre än en halv procent. Däremot redovisas en betydande budgetavvikelse 2020 som motsvarar en avvikelse på -7,5 % eller - 15 mnkr i delårsbokslutet per augusti som sedan förbättrades och utfallet blev 13,8 mnkr eller -6,8 %. Det saknas dock en redovisning av skillnaderna mellan de olika prognoserna som presenteras i nämnden.

Lämnade prognoser under 2021 har varierat från -6 mnkr i delårsbokslutet per april till -13 mnkr i augusti för att sedan i oktober uppgå till -10 mnkr. I samband med uppföljningen per oktober presenteras avvikelse kopplad till Covid respektive mera svårpåverkbara kostnader jämfört med budget. Förklaringar lämnas i de uppföljningar som redovisas under året, ökade kostnader för försörjningsstöd, familjehem och placeringar.

År 2021	Årsprognos april	Årsprognos augusti	Årsprognos oktober
Socialnämnden	-6,0 mnkr (-2,8 %)	-13,0 mnkr (-6,1%)	-9,5 mnkr (-4,4 %)

Bedömning

Revisionsfråga 5: Har nämnderna en god prognossäkerhet?

Delvis

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vård- och omsorgsnämnden redovisar större avvikelser under åren 2019-2020 i lämnade prognoser och faktiskt utfall att prognossäkerheten inte kan anses vara god. Det finns förklaringar till avvikelserna på årsbasis men inte så tydligt vad skillnaden mellan den prognos som gjordes i delåret respektive det faktiska utfallet. Avvikelse mellan de lämnade prognoserna under 2021 avviker mindre än tidigare och utfall jämfört med prognos är mindre än en procentenhet av nämndens budgetomslutning. En tydlig redovisning av och analys av vad skillnaderna mellan de olika prognoserna beror på saknas enligt vår bedömning i den redovisning som presenteras för nämnden.
- Socialnämndens avvikelser mellan prognostiserat helårsresultat per delårsbokslut per augusti och faktiskt utfall 2019 visar på en god prognossäkerhet med en budgetavvikelse som är lägre än en halv procent. Däremot redovisas en betydande budgetavvikelse 2020 som motsvarar en avvikelse på -7,5 % eller - 15 mnkr i delårsbokslutet per augusti som sedan förbättrades och utfallet blev 13,8 mnkr eller -6,8 %. Lämnade prognoser under 2021 har varierat från -6 mnkr i delårsbokslutet per april till -13 mnkr i augusti för att sedan i oktober uppgå till -10 mnkr. I samband med uppföljningen per oktober presenteras avvikelse kopplad till Covid respektive mera svårpåverkbara kostnader jämfört med budget. Förklaringar lämnas i de uppföljningar som redovisas under året, ökade kostnader för försörjningsstöd, familjehem och placeringar. Det görs däremot ingen redovisning av skillnaderna mellan de olika prognoserna som presenteras i nämnden.

Rekommendation

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Överväga om prognoser kan göras utifrån olika scenarier med en tydlig koppling till antaganden av mer svårbedömd karaktär såsom kostnader för placeringar, behov av försörjningsstöd etc.

Uppföljning

Revisionsfråga 6: Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

lakttagelser

Utifrån den tidplan som kommunstyrelseförvaltningen tagit fram (*Tidplan för styrning och uppföljning*) ska uppföljning av ekonomi samt prognos för helåret (med undantag för årsredovisning) ske vid följande tillfällen:

- Delårsrapport 1, januari-april (maj)
- Delårsrapport 2, januari-augusti (oktober)
- Månadsrapport (oktober)
- Årsredovisning (mars-KS, april-KF)

Vård- och omsorgsnämnden

Ekonomisk uppföljning till nämnden sker samlat vid sju tillfällen per februari, mars, april (T1), juli, augusti (T2) och oktober samt december (årsredovisning).

Uppföljningarna som redovisas i form av delårsrapporter, månadsuppföljning oktober samt årsredovisning följer en fastställd mall.

Följande uppgifter redovisas i delårsrapporterna per april och augusti:

- Driftsbudget på verksamhetsnivå som redovisas enligt följande; årsbudget, utfall och prognos.
- Åtgärder för budget i balans beskrivs verbalt med en redovisning.
- Ett antal volymer (mått) som redovisas i form av föregående års bokslut innevarande års budget, utfall vid uppföljnings tillfället samt årsprognos och prestationer i form av timmar, platser, dygn etc.
- Ekonomiska nyckeltal redovisas med uppgift om bokslut föregående år, budget, utfall och prognos. Måtten avser kostnad per utförd prestation i form av hemtjänst, kostnad per brukare för olika insatser inom SoL och LSS samt nettokostnadsavvikelse för dessa samt budgetavvikelse i procent.
- Kort beskrivning av investeringar, dessa är dock inte så omfattande.
- Händelser av väsentlig betydelse, verksamhetens förväntade utveckling samt uppföljning av måluppfyllelse fullmäktiges mål med status på tillhörande indikatorer samt arbete med intern kontroll.

Nämnden har inte budgeterat sina ekonomiska nyckeltal för året med motivet att detta är svårt med anledning av pandemin.

I vår protokollsgenomgång noterar vi att nämnden behandlar information om ekonomi (till och med oktober) under rubriken "Ekonomi- och månadsuppföljning" på dagordningen, vid sammanträdena i januari, mars, april, maj, augusti, september, oktober samt november.

Vi noterar att nämnden utöver en avstämning av det ekonomiska läget får information om faktiskt utfall av ett antal volymmått i särskild bilaga utöver de som redovisas i årsrapporten. Vi noterar att det saknas koppling till budgeterade eller prognostiserade volymer vilket försvårar, enligt oss, en analys av vad uppföljningen de facto innebär.

Vid tre tillfällen lämnas utöver ovan beskrivna uppföljning en ekonomiuppföljning med årsprognos i form av delårsrapport 1 (april) och delårsrapport 2 (augusti) samt årsredovisning i slutet av året. Månadsuppföljningarna med tillhörande årsprognoser per februari, mars, juli och september är mera summariska. Uppföljning och analys omfattar budgetavvikelser per verksamhet och vilka kostnader som är corona-relaterade, svårpåverkbara samt förvaltningsrelaterade.

Vård och omsorgsnämnden har under året haft en stående punkt på nämndens dagordning där nämndens ekonomiska läget diskuterats och prognos har redovisats. Vad som beslutats vid dessa möten framgår dock inte vilket beskrivs ovan.

Inför budget 2019 fick nämnden i uppdrag av kommunstyrelsen att ta fram en plan i form av åtgärder för ekonomi i balans för vård och omsorgsnämnden. Uppföljning av status på uppdraget har redovisats under åren 2020 och 2021 under särskild rubrik "Åtgärder för budget i balans" i delårsrapporterna och årsredovisning. Vi kan dock inte se att det skett en uppföljning av vilka effekter som dessa åtgärder har på verksamhet och ekonomi.

Socialnämnden

Ekonomisk uppföljning till nämnden sker samlat vid fem tillfällen per mars, april (T1), augusti (T2) och september/oktober samt december (årsredovisning).

Uppföljningarna som redovisas i form av delårsrapporter, månadsuppföljning september/oktober samt årsredovisning följer en fastställd mall.

Följande uppgifter redovisas i delårsrapporterna per april och augusti:

- Driftsbudget på verksamhetsnivå som redovisas enligt följande; årsbudget, utfall och prognos.
- Åtgärder för budget i balans beskrivs verbalt med en redovisning.
- Ett antal volymer (mått) som redovisas i form av föregående års bokslut innevarande års budget, utfall vid uppföljnings tillfället samt årsprognos och prestationer i form av timmar, platser, dygn etc.
- Ekonomiska nyckeltal redovisas med uppgift om bokslut föregående år, budget, utfall och prognos. Måtten avser kostnad per utförd prestation i form av hemtjänst,

kostnad per brukare för olika insatser inom SoL och LSS samt nettokostnadsavvikelse för dessa samt budgetavvikelser i procent.

- Kort beskrivning av investeringar, dessa är dock inte så omfattande.
- Händelser av väsentlig betydelse, verksamhetens förväntade utveckling samt uppföljning av måluppfyllelse fullmäktiges mål med status på tillhörande indikatorer.

Nämnden har inte budgeterat sina ekonomiska nyckeltal för året med motivet att detta är svårt med anledning av pandemin.

Utifrån protokollsgenomgång framgår att det vid fyra tillfällen lämnas en ekonomisk uppföljning med årsprognos i form av delårsrapport 1 (april) och delårsrapport 2 (augusti) samt månadsuppföljning per mars och september/oktober.

Socialnämnden får omfattande genomgång av ekonomiska läget i samband med tertiäl 1 och 2 och vid övriga månatliga möten redovisning som främst fokuserar på avvikelser. Vad som beslutsats vid dessa möten framgår dock inte vilket beskrivs ovan. I juni redovisades en "Analys och åtgärder, försörjningsstöd", enligt uppgift diskuterades då möjliga åtgärder, även om nämnden inte fattade något formellt beslut kring dessa.

Inför budget 2019 fick nämnden i uppdrag av kommunstyrelsen att ta fram en plan i form av åtgärder för ekonomi i balans. Arbetet med de åtgärder som föreslogs i åtgärdsplanen har redovisats i de uppföljningar som presenterats för nämnden enligt uppgift under åren 2020 och 2021. Vi har tagit del av en uppföljning som beskriver olika aktiviteter och status på dessa, men vi saknar en redovisning av effekterna av dessa aktiviteter/åtgärder. Vi kan dock inte se att det skett en uppföljning till nämnden av vilka effekter som dessa åtgärder har på verksamhet och ekonomi. Socialnämnden uttrycker även svårigheten med att vidta åtgärder för att minska behovet av exempelvis försörjningsstöd då nämnden är beroende av åtgärder som vidtas inom utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Behovet av att utveckla en kommunövergripande (nämndövergripande) samverkan kring denna typ av frågor för att gemensamt finna lösningar för en ekonomi i balans lyfts i intervju.

Bedömning

Revisionsfråga 6: Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

Delvis

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Den ekonomiska rapporteringen för bägge nämnderna innehåller ekonomisk uppföljning och i viss mån en analys för nämndens utfall som helhet för perioden och prognos samt ekonomisk uppföljning på verksamhetsnivå. Det saknas budgeterade värden på de volymmått som fastställts för båda nämnderna.
- Nämnderna erhåller uppföljningar av ekonomi. Frekvens och innehåll i uppföljningarna som presenteras för nämnderna skiljer sig dock åt. Innehåll i

delårsrapporter och månadsuppföljning i oktober är dock fastställd och följs av nämnderna.

- Vård- och omsorgsnämnden har under 2021 behandlat månadsrapporter per februari, juli samt oktober med en månads fördröjning avseende behandling i nämnd. Nämnden har vid samtliga uppföljningar fattat beslutet att lägga informationen till handlingarna utan att fatta något aktivt beslut med anledning av informationen i uppföljningen.
- Socialnämnden har under 2021 följt upp ekonomin vid fyra tillfällen, mars och september samt delårsrapporterna med en månads fördröjning avseende behandling i nämnd. Nämnden har vid samtliga uppföljningar fattat beslutet att lägga uppföljningen till handlingarna utan att fatta något aktivt beslut om eventuella åtgärder med anledning av de negativa budgetavvikelser som presenterades.
- Vård- och omsorgsnämnd har en sidoordnad presentation som även omfattar en beskrivning av kostnader relaterade till pandemin/covid men även för kostnader som är svårare att påverka. Liknande uppföljning presenteras för socialnämnden när månadsrapporten per oktober redovisas.

Rekommendation

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Tydliggöra i nämndens beslut vilka åtgärder som avses att vidtas med anledning av den redovisning nämnden får och de diskussioner som förs vid nämndens möten för att nå en ekonomi i balans.
- I det fall budget i balans men även måluppfyllelse i övrigt inte bedöms vara möjlig att uppnå måste detta kommuniceras till kommunstyrelsen och slutligen till kommunfullmäktige på ett tydligt sätt.

Se även rekommendation om ekonomistyrning (se sid 15).

Åtgärder (nämndnivå)

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

lakttagelser

Vård- och omsorgsnämndens

I protokollsgenomgång kan vi inte se att nämnden fattat några beslut om åtgärder med anledning av de underskott som redovisats i de lämnade prognoserna. I intervjuer framkommer att nämnden inte anser att det inte är möjligt att genomföra ytterligare effektiviseringar utan negativ inverkan på kvaliteten i verksamheten.

Under året har nämnden redovisat underskott men har då beskrivit att dessa är hänförliga till rådande pandemi. De prognoser som lämnas ger vid handen att budget i balans kommer att uppnås exklusive nämndens pandemirelaterade kostnader.

I delårsrapporterna (2021) redovisar nämnden med den årsprognos som lämnades, exklusive kostnaderna för pandemin, att det inte fanns behov av ytterligare åtgärder för att nå en budget i balans. Vidare redovisas att prognosen för året bedöms som relativt god men att det finns oro inför kommande år. Nämnden anser sig ha genomfört omfattande effektiviseringar och är nu på en nivå där ytterligare effektiviseringar inte kan göras utan negativ effekt på kvalitén. I följande prognoser bedömer nämnden att en budget i balans kommer att nås vid årets slut.

Vi noterar att nämnden lägger (uppföljningar, delårsrapporter etc) till handlingarna utan att fatta beslut om eventuella åtgärder ska vidtas eller inte. Av intervjuer beskrivs att ett ständigt arbete pågår med fokus på de prioriteringar som framgår av den beslutade årsplanen. Nämnden anser dock att betydande besparingar har genomförts i den verksamhet som inte är lagstyrd och att effektiviseringar gjorts i den lagstyrda.

Socialnämnden

I protokollsgenomgång kan vi inte se att nämnden fattat några beslut om åtgärder med anledning av de underskott som redovisats i de lämnade prognoserna. Under särskild rubrik i delårsrapporterna beskrivs dock åtgärder för budget i balans. I den uppföljning som gjorts till nämnden redovisas ett antal aktiviteter och status på dessa. Aktiviteterna syftar främst till att minska kostnaderna/avstanna kostnadsutvecklingen avseende försörjningsstöd, vård av barn, unga och vuxna samt insatser till våldsutsatta. Utöver dessa åtgärder fortsätter nämnden arbete med effektiviseringsplanen från 2019. Planen anges vara av långsiktig karaktär och förvaltningen har arbetats med aktiviteter i planen under 2020, ett arbete som fortsatt under 2021.

Socialnämnden gör bedömningen i delårsrapport 2 (2021) att effektiviseringsplan som beslutades redan 2019 kvarstår. Vi noterar att nämnden godkänner redovisningarna (uppföljningar, delårsrapporter etc) utan att fatta beslut om eventuella åtgärder ska vidtas eller inte.

Nämnden har under året (juni) erhållit en skriftlig information som presenteras vid sammanträdet i juni - Informationsärende Analys och åtgärder, försörjningsstöd. I ärendet beskrivs utvecklingen och bland annat vilka åtgärder Enköping vidtagit jämfört med Uppsala kommun för att komma till rätta med den negativa utvecklingen. Socialnämnden fattade inget beslut med anledning av informationen.

I intervjuer beskrivs att förvaltningen arbetar med de prioriteringar som beskrivs i den beslutade årsplanen pågår. Vidare framkommer att nämnden inte anser att de kan påverka de avvikelser som redovisas i någon större omfattning då de besparingar i form av exempelvis hemtagningar och förebyggande arbete dels tagit längre tid och dels motverkats av volymökningar som följd av ett ökade behov. Vi kan inte se att nämnden gjort någon dokumenterad uppföljning/analys som beskriver detta.

Bedömning

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

Delvis vård- och omsorgsnämnden Nej socialnämnden

Bedömningen grundar sig i huvudsak på följande iakttagelser:

- Vi kan i granskningen inte tyda att någon av nämnderna formellt tagit beslut om att göra omprioriteringar inom sitt ansvarsområde för att nå budgetföljsamhet på helåret. Vi kan heller inte se att nämnderna gjort någon särskild rapportering till kommunstyrelse eller nämnd med anledning av lämnade prognoser.
- Vård- och omsorgsnämnden
Av intervju framkommer att betydande besparingar/effektiviseringar har genomförts i vård- och omsorgsnämnden inom såväl icke-lagstyrda verksamheten som den lagstyrda verksamheten. Vidare framkommer att det inte bedöms som möjligt med ytterligare besparingsåtgärder. Vård- och omsorgsnämnden har under året inte fattat några beslut om ytterligare åtgärder. Exklusive kostnader relaterade till pandemin görs bedömningen i oktober att budgeten kommer att hållas och ett positivt utfall prognostiseras.
- Socialnämnden
Det saknas en tydlig uppföljning och analys av om de åtgärder som socialnämnden vidtar i syfte att nå en ekonomi i balans är tillräckliga. Det är viktigt att en sådan analys görs då det många gånger är olika skeenden, som nämnden själv beskriver, som påverkar utfallet. Då kommunen inte i sin resursfördelningsmodell arbetar med tilläggsanslag under pågående år är det än viktigare att löpande följa utvecklingen av såväl volymer som kostnader. Socialnämnden har under år 2021 inte aktivt beslutat om åtgärder för en ekonomi i balans, även om uppföljningar som gjorts under året visar på en negativ avvikelse.

Rekommendation

Vi rekommenderar nämnderna att:

- Tydliggöra vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid avvikelse avseende budget såväl som mål i övrigt.
- Aktivt fatta formella beslut vid åiterrapportering av åtgärdsplaner, detta i syfte att säkerställa nämndens ställningstagande avseende lämnad åiterrapportering samt ge möjlighet för nämnden att nå en ekonomi i balans.
- En tydligare koppling till vad planerade effektiviseringar är tänkta att generera för besparing för att sedan kunna följa upp vad effekten av olika insatser de facto medfört.

Åtgärder (kommunstyrelsen)

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

lakttagelser

I kommunstyrelsens reglemente tydliggörs att kommunstyrelsen fortlöpande ska följa upp nämndernas verksamhet. Av genomförd protokollgenomgång för kommunstyrelsen framgår att styrelsen under 2021 följt upp kommunens ekonomi genom delårsrapport per april och augusti samt månadsrapport per oktober. Därtill kommer årsredovisning 2020. Kommunstyrelsen godkänner samtliga dessa rapporter i samband med att respektive ärende behandlas. Utöver detta tar kommunstyrelsen del av uppföljning avseende den interna kontrollen i delårsrapporten per augusti samt i årsredovisningen.

Vid delårsrapport 2 (jan-aug) 2020 framgår att nämndernas samlade resultat visade ett underskott mot budget om -79 mnkr, vilket till stor del förklarades av kostnaderna till följd av Covid-19. Det huvudsakliga underskottet bedömdes vara hänförligt till vård- och omsorgsnämnden med -52 mnkr, varav 39 mnkr i ökade kostnader relaterade till Covid-19. Således ett prognostiserat underskott om -13 mnkr, om kostnader för Covid-19 exkluderas. Styrelsen beslutade ej om några särskilda åtgärder för nämnder med prognostiserat underskott.

Från 2021 års protokoll framgår inte några särskilda åtgärder från kommunstyrelsen avseende åtgärder för respektive nämnds prognos av budgetavvikelse. Vi har inte heller sett att kommunstyrelsen fattat något särskilt beslut kring den redovisning som nämnderna gjorde i samband med delårsrapporten i augusti och deras uppföljning av intern kontroll.

Särskilda uppdrag till nämnderna

Utöver de beslut/uppdrag som kommunstyrelsen gav vård- och omsorgsnämnden⁶ respektive socialnämnden 2019 har kommunstyrelsen inte fattat några beslut om redovisning av vidtagna åtgärder eller givit nämnderna ytterligare uppdrag för en budget i balans 2020 eller 2021.

⁶ Den 22 oktober 2019 § 166 beslutade kommunstyrelsen att vård- och omsorgsnämnden på kommunstyrelsens sammanträde 2019-11-19 skulle redogöra för hur nämnden agerat i samband med nämndens befarade underskott avseende 2019.

Bedömning

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

Delvis

Bedömningen grundar sig på att kommunens samlade resultat för år 2020-2021 varit positiva. Vi är dock kritiska till att kommunstyrelsen inte mer aktivt har agerat utifrån nämndernas prognostiserade underskott. Mot bakgrund av nämndernas samlade prognoser, rådande pandemi och osäkerhet som detta inneburit anser vi inte att det är tillräckligt med tre uppföljningar under året.

Kommunstyrelsen gav nämnderna i uppdrag att redovisa åtgärder för en ekonomi i balans 2019. Nämndernas samlade prognos under år 2021 liksom 2020 avviker vid samtliga rapporteringstillfällen gentemot nämndernas totala budgetram.

Kommunstyrelsen har trots detta inte begärt någon särskild redovisning av vilka åtgärder som ska vidtas för att få en ekonomi i balans.

Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Överväga behovet av ytterligare uppföljningar (frekvens) från nämnderna.
- Tydliggöra via formella beslut vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid nämndernas upprepade budgetavvikelser samt säkerställa att en tillräcklig uppföljning och återrapportering görs avseende de uppdrag som styrelsen lämnar till nämnderna.

Samlad bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig mål- och budgetprocess på kommunövergripande nivå. Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt vidare att den interna kontrollen inom granskningsområdet **inte är helt** tillräcklig. Vi bedömer att socialnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning samt att den interna kontrollen inom granskningsområdet **inte är helt** tillräcklig.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer i syfte att utveckla verksamheten och stärka den interna kontrollen.

Kommunstyrelsen (ändamålsenlighet)

- Tydliggöra styrmodellen eller annat dokument med regler kring hur befarade underskott och brister i måluppfyllelse ska hanteras samt ta fram målnivåer för det enskilda budgetåret.

Vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden (ändamålsenlighet)

- Överväga behovet av att ta fram nämndspecifika ekonomistyrningsregler där principerna för nämndens budgetfördelning framgår, men även principer för den löpande uppföljningen avseende innehåll och frekvens.
- Överväga behovet av att ta fram fördelningsprinciper inom nämnden som på ett tydligt sätt beskriver budgeterade volymer kopplat till den budget som fördelas till respektive verksamhet, enhet osv. En sådan resursfördelning skulle kunna möjliggöra en jämförelse inom nämndernas verksamheter och en mera fördjupad analys av avvikelse (kopplat till volym och effektivitet).
- Se över behovet av att tydliggöra (i ekonomistyrningsregler alternativt överenskommelser) hur roller och befogenheter ser ut inom nämnderna bland annat mot bakgrund av de organisatoriska förändringarna som främst socialförvaltningen haft under året.
- Tydliggöra vilka åtgärder som respektive ansvarsnivå ska vidta vid befarade budgetavvikelser och hur eventuella effektiviseringskrav ska följas upp för att säkerställa att avsedd effekt uppnås.
- Nämnderna bör överväga behovet av att attestförteckningen beslutas av nämnd då den visar hur det ekonomiska ansvaret fördelats inom nämndens verksamheter.

Vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden (intern kontroll)

- Överväga om prognoser kan göras utifrån olika scenarier med en tydlig koppling till antaganden av mer svårbedömd karaktär såsom kostnader för placeringar, behov av försörjningsstöd etc.
- Tydliggöra vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid avvikelse avseende budget såväl som mål i övrigt.
- Aktivt fatta formella beslut vid återrapportering av åtgärdsplaner, detta i syfte att säkerställa nämndens ställningstagande avseende lämnad återrapportering samt ge möjlighet för nämnden att nå en ekonomi i balans.
- En tydligare koppling till vad planerade effektiviseringar är tänkta att generera för besparing för att sedan kunna följ upp vad effekten av olika insatser de facto medfört.
- Tydliggör i nämndens beslut vilka åtgärder som avses att vidtas med anledning av den redovisning nämnden får och de diskussioner som förs vid nämndens möten för att nå en ekonomi i balans.
- I det fall budget i balans men även måluppfyllelse i övrigt inte bedöms vara möjlig att uppnå måste detta kommuniceras till kommunstyrelsen och slutligen till kommunfullmäktige på ett tydligt sätt.

Kommunstyrelsen (intern kontroll)

- Överväga behovet av ytterligare uppföljningar (frekvens) från nämnderna.
- Tydliggöra via formella beslut vilka åtgärder som ska vidtas genom att fatta aktiva beslut vid nämndernas upprepade budgetavvikelser samt säkerställa att en tillräcklig uppföljning och återrapportering görs avseende de uppdrag som styrelsen lämnar till nämnderna.

2022-02-21

Kristian Damlin

Carin Hultgren

Uppdragsledare

Projektledare

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

Bilagor

Inhämtade dokument

Följande dokument ingår i Enköpings kommuns styrmodell:

Kommunövergripande dokument

Reglementen och delegationsordningar - kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt socialnämnden.

Styrmodellen

- Kommunfullmäktiges långsiktiga plan 2020-2023
- Kommunfullmäktiges indikatorer
- Kommunfullmäktiges årsplan 2021
- Resursfördelningsmodell

Nämndspecifika dokument

Vård- och omsorgsnämndens samt socialnämndens

- Långsiktiga plan 2020-2023 och Årsplan 2021
- Delårsrapport 1 och 2, år 2020 och 2021
- Årsredovisning 2020
- Internkontrollplan 2020 och 2021
- Nämndsprotokoll åren 2020 och 2021
- Plan för ekonomi i balans beslutad (VON) 2019 samt Effektiviseringsplan (SN) 2019

Uppföljningar

- Kommunens delårsrapport 1 respektive 2, år 2020 och 2021
- Kommunens årsredovisning 2020

Utdrag ur styrande dokument

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

Kommunens styrmodell / Mål- och budgetprocess

Flersårsplaner och årsplaner

Instruktion och mall finns framtagen för vad som ska ingå i årsplanen under respektive rubrik; Förutsättningar, Prioriteringar och Risker. Se sammanställning i bilaga 1.

- **Förutsättningar:** Här beskrivs nämndens nuläge utifrån tidigare analyser och för året. Här beskrivs lärdomar från föregående årsplan och utfall i relation till den långsiktiga planen samt om förutsättningarna för att nå målbilden 2023 förändrats.
- **Prioriteringar:** Här beskrivs årets ambitioner i form av prioriteringar och åtgärder, fördelat på kommunens sex uppgifter och medarbetarmålen. Vidare anges att nämnden särskilt kommer att fokusera och satsa på under året för att nå de långsiktiga målen.
- **Risker:** Här sammanfattas de mest betydande riskerna för att årsplanen ej ska uppnås och vilka konsekvenser det skulle kunna medföra. Utgångspunkten är vad de identifierade riskerna innebär för verksamheten (brukare och kunder), ekonomi samt medarbetarna.

När arbetet med att ta fram underlag (hösten) samt att prioriteringar har skett (våren) tas slutligen budget i juni av kommunfullmäktige. Beskrivning av tidplanen i detalj redovisas i bilaga, revisionsfråga 1.

Budgetprocessen

Från *Reviderad tidplan för styrning och uppföljning 2021* framgår att processen för upprättandet av Årsplan med budget 2022 samt taxor och avgifter ser ut enligt nedan:

1. Gemensam analysdag utifrån kommunens årsredovisningar (2021-02-12)
2. Gemensam planeringsdag - underlag till beredning KF:s årsplan 2022 (2021-03-10)
3. Nämnderna tar beslut om taxor och avgifter för 2022 senast (2021-03-31)
4. Kommunstyrelsen behandlar KF:s årsplan 2022 med budget (2021-05-25)
5. Kommunfullmäktige fastställer KF:s årsplan 2022 med budget (2021-06-14)
6. Gemensam analysdag utifrån kommunens delårsrapporter (2021-10-21)
7. Gemensam beredningsdag inför beslut av nämndernas årsplaner 2022 (2021-10-28)
8. Nämnderna beslutar senast om årsplan 2022 med budget, protokoll och handlingar (2021-10-31)
9. Kommunstyrelsen beslutar KS årsplan 2022 med budget senast (2022-01-14 prel.)
10. Nämndernas årsplaner lämnas som information till kommunfullmäktige (Februari 2022)

Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för nämndernas ekonomistyrning?

Finansiella mål i kommunfullmäktiges långsiktiga plan för åren 2020-2023:

Resultatet ska inte understiga 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning för perioden 2020-2023

- Soliditeten ska inte understiga 20 procent för perioden 2020-2023
- Vidare har fullmäktige, för 2021, upprättat särskilda finansiella mål enligt följande:
- Resultatet ska inte understiga 1,4 procent av skatteintäkter och generella bidrag år 2021
- Soliditeten ska inte understiga 22 procent år 2021
- Självfinansieringsgraden ska inte understiga 50 procent 2021

Revisionsfråga 6: Säkerställer nämnderna en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

Resultat av genomgång av protokoll 2021 med fokus på uppföljningar

I vår protokollgenomgång (januari-oktober) noterar vi följande uppföljningar som redovisas för vård- och omsorgsnämnden

- Januari – Årsredovisning 2020 fastställs och beslutas. Nämnden beslutar att godkänna kvalitetsberättelsen för 2020.
- Februari - Uppföljning av intern kontrollplan 2020 läggs till handlingarna.
- Mars - Årsprognos -39,8 mnkr. Nämnden har tagit del av verksamhetsuppföljning för februari 2021 och lägger den till handlingarna.
- April - Årsprognos -24,6 mnkr. Vård- och omsorgsnämnden har tagit del av verksamhetsuppföljning för mars 2021 och lägger den till handlingarna.
- Maj - Resultat delårsrapport 1 och årsprognos presenteras för nämnden och vidare till kommunstyrelsen efter beslut. Vård- och omsorgsnämnden har tagit del av delårsbokslut till och med 30 april 2021 inklusive verksamhetsuppföljning för april 2021 och lägger dem till handlingarna. Årsprognos - 19,1 mnkr.
- Augusti - Årsprognos - 19,1 mnkr. Prognosen innebär en försämring jämfört med den prognos som gjordes i juni (ej redovisad fr nämnd som uppgick till -14,8 mnkr). Vård- och omsorgsnämnden lägger verksamhetsuppföljning till handlingarna.
- September - Resultat delårsrapport 2 och årsprognos presenteras för nämnden och vidare till kommunstyrelsen efter beslut. Årsprognos - 1,9 mnkr efter kompensation för Corona-relaterade kostnader som kompenseras med statsbidrag. Vård- och omsorgsnämnden har tagit del av verksamhetsuppföljning för augusti 2021 och lägger den till handlingarna.

Uppföljning av internkontrollplanen 2021. Nämnden godkänner rapporteringen och sänder den vidare till kommunstyrelsen. Uppföljningen av fyra kontrollpunkter i internkontrollplanen är utförd per den 31 augusti 2021. De fyra kontrollpunkterna är: Coronarelaterade kostnader, Extern personalomsättning, Personalkontinuitet inom hemtjänsten, Sjukfrånvaro. Inga

avvikelse noteras i uppföljningen. Kontrollpunkten "Avvikelse kopplade till pandemin" kommer att följas upp i bokslutet.

- Oktober - Årsprognos -0,5 mnkr. Vård- och omsorgsnämnden har tagit del av verksamhetsuppföljning för september 2021 och lägger dessa till handlingarna.

Vård- och omsorgsnämnden får även information om verksamhetsuppföljningen till och med 30 september 2021 och ekonomiskt utfall för Åsundagården sedan avvecklingen.

I vår protokollsgenomgång (januari-oktober) noterar vi följande uppföljningar som redovisas för socialnämnden

- Januari - Årsredovisning 2020 fastställs och beslutas. Underskott på 13,6 mnkr i årsbokslutet. De verksamheter som avviker negativt från budget är framförallt ekonomiskt bistånd, våldsärenden och placeringar av barn och unga.
- April - Årsprognos -0,5 mnkr. Socialnämnden beslutar att extrakostnader kopplade till pandemin ska framgå i ekonomiska redovisningen.
- Maj - Resultat delårsrapport 1 och årsprognos presenteras för nämnden och vidare till kommunstyrelsen efter beslut. Årsprognos -5,8 mnkr inkl flyktingmottagning (-6,9 mnkr kommunalt finansierad verksamhet). Socialnämnden beslutar att godkänna lämnad delårsrapport 1.
- Juni - informationsärende Analys och åtgärder, försörjningsstöd. Socialnämnden fattar inget beslut med anledning av informationen.
- September - Resultat delårsrapport 2 och årsprognos skulle egentligen presenteras, men då nämnden fått möjlighet att ta del av materialet sent bordläggs ärendet till oktober. Socialnämnden redovisar ett underskott på 7,7 miljoner kronor i delårsbokslutet. De verksamheter som avviker negativt från budget är framförallt ekonomiskt bistånd, vuxenplaceringar på institution, familjehemsplaceringar och vuxenvård våld vilket gör att prognosen för året försämras till -12,8 miljoner kronor.

Uppföljning av internkontrollplanen 2021. Socialnämnden godkänner rapporteringen. Uppföljningen av två kontrollpunkter i internkontrollplanen är utförd per den 31 augusti 2021. En av kontrollpunkterna avser handläggning där inga avvikelser noterats medan den andra avser ekonomi kopplat till handläggning och befarade välfärdsbrott. I den sistnämnda har vissa avvikelser noterats.

- Oktober - Socialnämnden godkänner lämnad delårsrapport 2. Socialnämnden redovisar ett underskott på 7,7 miljoner kronor. De verksamheter som avviker negativt från budget är framförallt ekonomiskt bistånd, vuxenplaceringar på institution, familjehemsplaceringar och vuxenvård våld vilket gör att prognosen för året försämras till -12,8 miljoner kronor.