

Kommunstyrelsens uppsikt över social- nämnden

Lysekils kommun

Isabelle Panasco
Amanda Svensson

December 2019



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Kontrollmål	4
1.5.	Avgränsning	4
1.6.	Metod	4
2.	lakttagelser och bedömningar	5
2.1.	Definierad uppsiktsplikt	5
2.1.1.	lakttagelser	5
2.1.2.	Bedömning	7
2.2.	Former för uppsikten	7
2.2.1.	lakttagelser	7
2.2.2.	Bedömning	9
2.3.	Uppsiktens frekvens, omfattning och innehåll	10
2.3.1.	lakttagelser	10
2.3.2.	Bedömning	12
2.4.	Upplysningar från socialnämnden	13
2.4.1.	lakttagelser	13
2.4.2.	Bedömning	13
2.5.	Rapportering till fullmäktige	14
2.5.1.	lakttagelser	14
2.5.2.	Bedömning	14
3.	Revisionell bedömning	15
3.1.	Rekommendationer	15
4.	Bedömningar utifrån kontrollmål	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lysekils kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Är kommunstyrelsens uppsikt över socialnämndens verksamhet och ekonomistyrning ändamålsenlig och tillräcklig?* Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen och socialnämnden. I tid avser granskningen främst år 2019. Vissa moment i granskningen kan omfatta en längre tidsperiod.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över socialnämndens verksamhet och ekonomistyrning *inte är helt ändamålsenlig* och *inte helt tillräcklig*.

Nedan ses bedömning för varje kontrollmål. För fullständiga bedömningar se respektive kontroll i rapporten.

Kontrollmål 1: Definierad uppsiktsplikt

Kommunstyrelsen har definierat sin uppsiktsplikt, det vill säga hur de tänkt fullfölja sitt uppdrag enligt kommunallagen, aktiviteter kopplade till uppsikten är spårbara, samt resultat av uppsiktens aktiviteter kan skönjas.

Vi bedömer kontrollmålet som *uppfyllt*.

Kontrollmål 2: Former för uppsikten

Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande.

Vi bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt*.

Kontrollmål 3: Uppsiktens frekvens, omfattning och innehåll

Kommunstyrelsens uppsikt sker på ett tillräckligt sätt och med tillräcklig frekvens avseende omfattning och innehåll.

Vi bedömer kontrollmålet som *ej uppfyllt*.

Kontrollmål 4: Upplýsningar från socialnämnden

Kommunstyrelsen begär upplýsningar från socialnämnden i tillräcklig utsträckning och detta fungerar tillfredsställande.

Vi bedömer kontrollmålet som *ej uppfyllt*.

Kontrollmål 5: Rapportering till fullmäktige

Kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige sker i tillräcklig omfattning.

Vi bedömer kontrollmålet som *uppfyllt*.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Anpassa kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden efter rådande situation och genom det skapa förutsättningar för en tillräcklig uppsikt av socialnämndens verksamhet,
- Säkerställa att åtgärdsplaner upprättas vid prognostiserade underskott och beslutas av socialnämnden i enlighet med kommunens ekonomistyrningsprinciper,
- Uppdatera dokumenterade riktlinjer utifrån det förändrade antalet uppföljningsrapporter som från och med 2019 ska genomföras,
- Överväga att genomföra en genomlysning av kommunens budgetprocess för att undersöka dess eventuellt bidragande orsaker till den uppkomna situationen i socialnämnden.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas och bolagens verksamhet. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan ha inverkan på kommunens ekonomiska ställning samt hos fullmäktige göra de framställningar som behövs. Styrelsen får från övriga nämnder och beredningar begära in de upplysningar som de behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

De förtroendevalda revisorerna har i samband med sin riskanalys bedömt kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden ett angeläget granskningsområde, givet att socialnämnden under en rad år inte kunnat hålla sig inom tilldelade ekonomiska ramar.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

Är kommunstyrelsens uppsikt över socialnämndens verksamhet och ekonomistyrning ändamålsenlig och tillräcklig?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallag (2017:725) 6 kapitlet och 10 kapitlet
- Reglementen

1.4. Kontrollmål

- Kommunstyrelsen har definierat sin uppsiktsplikt, det vill säga hur de tänkt fullfölja sitt uppdrag enligt kommunallagen, aktiviteter kopplade till uppsikten är spårbara, samt resultat av uppsiktens aktiviteter kan skönjas
- Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande
- Kommunstyrelsens uppsikt sker på ett tillräckligt sätt och med tillräcklig frekvens avseende omfattning och innehåll.
- Kommunstyrelsen begär upplysningar från socialnämnden i tillräcklig utsträckning och detta fungerar tillfredsställande.
- Kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige sker i tillräcklig omfattning.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och socialnämnden. I tid avser granskningen främst år 2019. Vissa moment i granskningen kan omfatta en längre tidsperiod.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommundirektör, socialchef, kommunstyrelsens presidium och socialnämndens presidium. Totalt har sju personer intervjuats inom ramen för granskningen.

Vidare har dokumentgranskning gjorts av till exempel ekonomistyrningsprinciper, reglemente och uppföljningsrapporter. Även granskning av kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, samt socialnämndens protokoll under perioden 2018-10 – 2019-11 har genomförts, samt av kommunens årsredovisningar 2013-2018.

Rapporten är sakavstämd av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

2.1. Definierad uppsiktsplikt

Kontrollmål 1: Kommunstyrelsen har definierat sin uppsiktsplikt, det vill säga hur de tänkt fullfölja sitt uppdrag enligt kommunallagen, aktiviteter kopplade till uppsikten är spårbara, samt resultat av uppsiktens aktiviteter kan skönjas

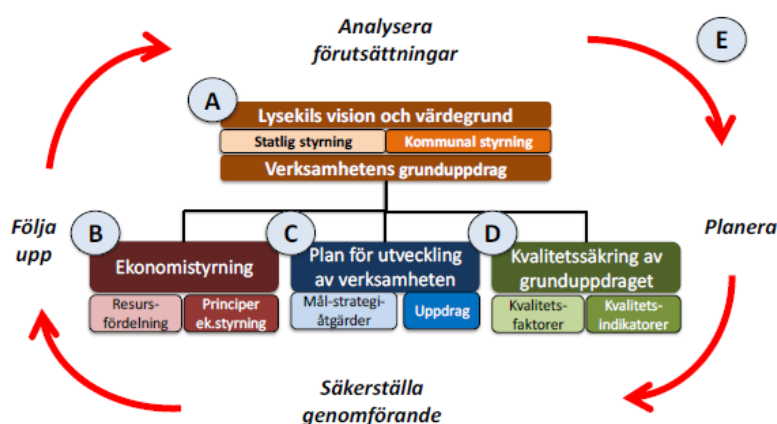
2.1.1. Iakttagelser

I Lysekils kommuns styrmodell fastslås att styrmodellen bygger på mål- och resultatstyrning, vilket innebär att ansvaret för att planera och följa upp verksamhetens mål och resultat omfattar samtliga organisatoriska nivåer. Styrmodellen har sin utgångspunkt i Lysekils övergripande vision och värdegrund, samt i kommunens och verksamheternas uppdrag som finns beskrivet både i kommunala och statliga styrdokument.

I styrmodellen definieras kommunstyrelsens roll, som beskrivs enligt kommunallagen 6 kap:

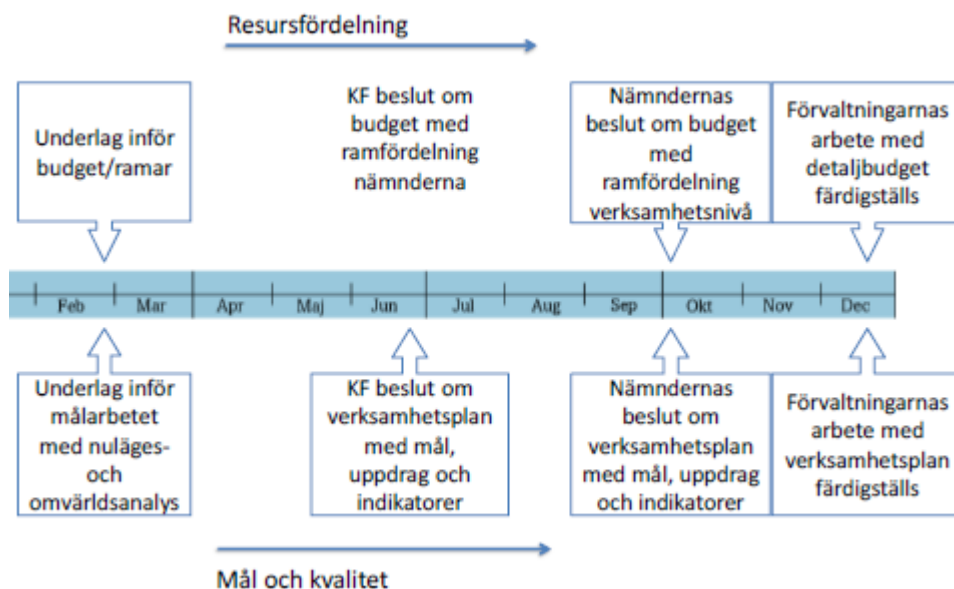
- 1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.
- 2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

I styrmodellen framgår vidare att med utgångspunkt i kommunfullmäktiges vision och värdegrund, inriktningar, mål och uppdrag har kommunstyrelsen i uppgift att leda och samordna kommunens arbete. Kommunchefen har uppgiften att operativt leda och samordna kommunstyrelsens arbete. Kommunchefens ledningsgrupp är ett viktigt forum för att säkerställa helhetssyn och delaktighet från kommunens verksamheter som helhet. Uppdraget att leda och samordna utövas genom att definiera och analysera nuläge och förutsättningar för samverkan utifrån fullmäktiges övergripande vision och värdegrund, inriktningar, mål och uppdrag. Uppdraget innebär även att arbeta fram en plan som säkerställer kommunövergripande strategier, samt säkerställa att planen genomförs. Styrmodellen sker utifrån processen som specificeras nedan.



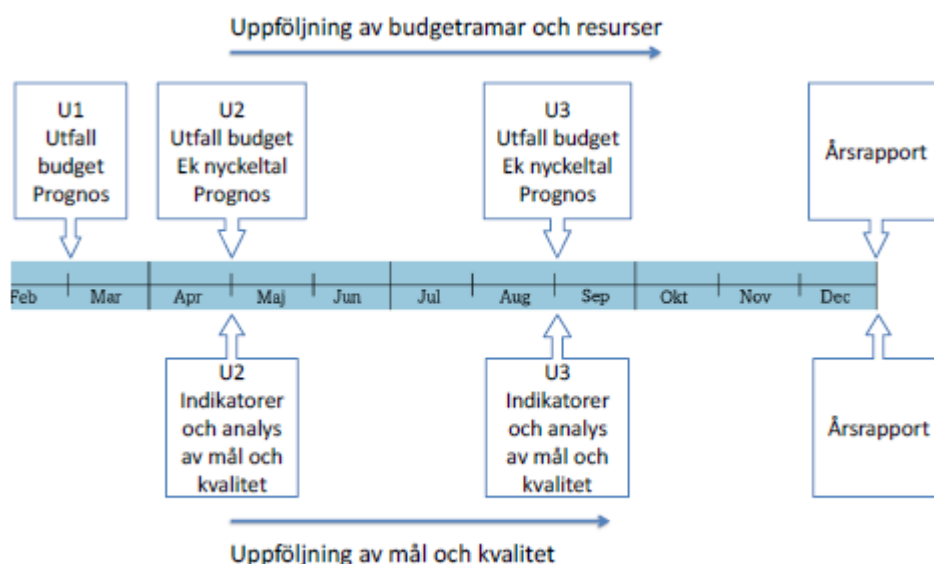
Figur 1. Styrmodell för Lysekils kommun. Bild från Styrmodell för Lysekils kommun, s. 5

Uppföljning sker utifrån upprättad tidplan för planering och uppföljning. Nedan återfinns en förklaring över styrkedjan som kopplar samman planering (beslut om nuläges- och omvärldsanalys, ramar, mål, uppdrag, indikatorer) med uppföljning från verksamhet till chef, förvaltningschef, nämnd, kommunstyrelsen och slutligen till kommunfullmäktige. Uppföljningen ska ske genom fyra rapporter per år, där den sista rapporten också är nämndens årsredovisning. I uppföljningsrapport 1 2019 fastslås att det även ska ske en femte uppföljningsrapport, uppföljningsrapport 4 per oktober. Varje nämnd ska även göra resultatuppföljning varje månad exklusive januari och juli. Resultatuppföljningar som görs varje månad inom socialnämndens verksamheter rapporteras till socialnämnden.



Figur 2. Planeringsprocessen. Bild från Styrmodell Lysekils kommun, s. 12

Nedan figur är en förklaring över när uppföljningsrapporterna ska redovisas samt vad respektive rapport ska innehålla. Figuren är inte uppdaterad med den femte uppföljningsrapporten per oktober som omnämndes ovan.



Figur 3. Uppföljningsprocessen. Bild från Styrmodell Lysekils kommun, s. 12

Kommunstyrelsens roll framgår i ett särskilt avsnitt i dokumentet där styrmodellen beskrivs. Där fastställs att kommunstyrelsens uppsiktsplikt utförs inom ramen för styrmodellen, och att uppsiktsplikten utövas genom:

- analys av förutsättningar (och omvärld)
- uppföljning av vision, värdegrund och målen
- uppföljning av finansiella mål och budget
- uppföljning av kvalitetsfaktorer/indikatorer
- uppföljning av intern kontroll och riskanalyser

Kommunstyrelsens särskilda roll fastställs också i kommunstyrelsens reglemente. I kommunstyrelsens reglemente, antaget av kommunfullmäktige 2018-05-17 § 72, senast reviderat 2018-12-13 § 72, fastställs styr- och ledningsfunktionen för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska

"leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. (ledningsfunktion). Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund".¹

Kommunstyrelsen ska vidare leda kommunens verksamhet genom en samordnad styrning samt leda arbetet i att ta fram styrdokument för kommunen.

Rapportering av uppföljningsrapporter under 2019 kan ses i genomgång av kommunstyrelsens samt kommunfullmäktiges protokoll. Rapporterna innehåller de uppföljningar som specificeras i styrmodellen. Vidare visar protokollgenomgång att den interna kontrollen återrapporteras till kommunstyrelsen i enlighet med beslutade riktlinjer för internkontroll².

2.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att kommunstyrelsens uppsiktsplikt finns definierad i kommunens styrmodell samt i kommunstyrelsens reglemente. De aktiviteter som definieras inom ramen för uppsiktsplikten, såsom omvärldsanalys och uppföljning av mål och budget, kan spåras i kommunstyrelsens protokoll, främst genom de uppföljningsrapporter som presenteras för kommunstyrelsen. Resultatet av uppsiktens aktiviteter kan också skönjas.

Vi bedömer kontrollmålet som *uppfyllt*.

2.2. Former för uppsikten

Kontrollmål 2: Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande

2.2.1. Iakttagelser

Som nämndes ovan framgår det i kommunens styrmodell hur kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska utövas. Följande aktiviteter specificeras:

- Analys av förutsättningar (och omvärld)
- Uppföljning av vision, värdegrund och målen
- Uppföljning av finansiella mål och budget
- Uppföljning av kvalitetsfaktorer/indikatorer
- Uppföljning av intern kontroll och riskanalyser

Intervjuade uppger att uppföljningen främst sker genom kommunövergripande uppföljningsrapporter. I kommunens styrmodell samt i kommunens ekonomistyrningsprinciper fastställs att uppföljning

¹ Reglemente för kommunstyrelsen, reviderat av kommunfullmäktige 2018-12-13 § 33, s. 2

² Riktlinjer för intern kontroll, antaget av kommunfullmäktige 2017-10-19 § 128

ska sammanställas till kommunstyrelse och kommunfullmäktige fyra gånger årligen i uppföljningsrapporter (UR1-UR4). De fyra rapporterna sammanställs per sista februari, per sista april, per sista augusti, samt årsrapport per sista december. I uppföljningsrapport 1 2019 står att läsa att för år 2019 ska även en uppföljningsrapport per sista oktober (UR4) upprättas. Nämnderna upprättar egna uppföljningsrapporter som är mer omfattande än det som delges kommunstyrelsen i den kommunövergripande uppföljningsrapporten. De nämndspecifika uppföljningsrapporterna rapporteras inte till kommunstyrelsen i sin helhet. Rapportering av de kommunövergripande uppföljningsrapporterna kan spåras i kommunstyrelsens protokoll. Vid sakavstämning framkommer att rapporteringen av UR4 vid rapportering till kommunstyrelsen 2019-11-27 inte hunnit beslutas av respektive nämnd, och att det som presenteras för kommunstyrelsen således är förvaltningarnas underlag till rapporten. Enligt uppgift höll kommunstyrelsens presidium budgetdialoger med nämndernas presidier om utfallet i UR4 den 20 november. Vidare uppges att förvaltningschefer kommer att medverka på kommunfullmäktiges sammanträde i december och redovisa respektive nämnds rapport.

Intervjuade uppger att i samband med uppföljningsrapporterna hålls nämnddialoger där kommunstyrelsens presidium och respektive nämnds presidium medverkar. Det uppges vidare att kommunstyrelsens presidium har möjlighet att kalla till fler dialogmöten om uppföljningsrapporterna uppvisar stora avvikelser. Inga extra dialogmöten har hållits med socialnämndens presidium under 2019, trots att samtliga uppföljningsrapporter 2019 redovisar prognostiserat underskott.

Inför budget 2019 tilldelades socialnämnden uppdrag att minska sina kostnader till nivån för snittet för andra jämförbara kommuner: Under perioden budgetår 2019 och plan för 2020-2021 ska socialnämnden fortsätta arbeta för en kostnadsnivå i verksamheterna i enlighet med jämförelsen "kostnad per brukare". Utöver detta ska samtliga nämnder under 2019 avsätta erforderliga resurser för att kunna erbjuda heltidstjänster till de som omfattas av avtalet om den så kallade heltidsresan.

Enligt riktlinjer för intern kontroll³ ska nämnden utifrån en riskanalys besluta om vilka kontrollmoment som ska granskas, nämnden ska varje år godkänna en särskild plan för den interna kontrollen, resultatet av utförd granskning ska rapporteras till nämnd, och nämnden ska rapportera resultatet från uppföljning av den interna kontrollen till kommunstyrelsen. Internkontrollplan för socialnämnden beslutas i nämnden 2019-01-23 § 3, baserad på de kontrollområden som beslutades 2018-12-18. Planen protokollförs som anmäld till kommunstyrelsen 2019-02-27 § 29. Rapportering till socialnämnden av genomförda kontrollmoment sker vid sammanträden 2019-04-24 § 42 och 2019-10-01 § 93. I den kommunövergripande UR3 står att läsa att arbetet med den interna kontrollen pågår, och att redovisning och uppföljning sker i slutet av året. 2018 års internkontroll redovisades för kommunstyrelsen 2018-11-28 § 164 med sammanställning av nämndernas interna kontroll som bilaga.

Enligt kommunens ekonomistyrningsprinciper samt protokoll⁴ ska kommunstyrelsens presidium genomföra en bokslutsberedning efter årsbokslutet i syfte att säkerställa nämnd/styrelses ekonomiska resultat. Vidare står det att om kommunens resultat uppgår till minst två procent av kommunens totala budget kan överskjutande del av resultatet balanseras till nämnd/styrelse påföljande år. Undantag kan göras om avvikelsen beror på

- budgettekniskt fel eller extraordinär händelse som inte kunnat förutses
- budgeterad ordinarie verksamhet inom driftbudgeten som inte har verkställts eller som har verkställts senare än planerat
- budgeterad verksamhet inom driftbudgeten som är av engångskaraktär och som inte har verkställts under budgetåret och inte heller kommer att verkställas i samma syfte och form under följande budgetår

³ Riktlinjer för intern kontroll. Dokument antaget av kommunfullmäktige 2017-10-19 § 128.

⁴ Kommunstyrelsen 2019-03-27, Bokslutsberedning 2018, § 37

- budgeterat projekt inom investeringsbudgeten som inte har verkställts under budgetåret och inte heller kommer att verkställas i samma syfte och form under följande budgetår
- lagstiftning

Underskott ska enligt regelverket överföras med 100 procent som eget kapital, dock maximalt två procent av nämndens budget. Underskott ska täckas inom tre år. För 2018 var socialnämndens budgetram 371,4 mnkr och underskottet som redovisades var 15,2 mnkr. Underskott som ska överföras är maximalt 2 procent av nämndens budget, vilket ger ett belopp på 7,4 mnkr som ska överföras och återställas inom tre år för socialnämnden⁵. Det uppges att socialnämnden under 2018 har arbetat med anpassning till budgetram och kostnad per brukare i enlighet med budgetbeslut för 2019. Enligt protokoll från kommunfullmäktiges sammanträde 2019-04-17 § 28 (bokslutsberedning 2018) beslutar kommunfullmäktige att avskryva nämndernas underskott 2018, utan att tydliggöra vilket undantag i ekonomistyrningsprinciperna som åberopas⁶. I kommunstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse som fungerar som beslutsunderlag framkommer att kommunstyrelseförvaltningen anser att regelverket kring underskott bör följas. Vidare står i tjänsteskrivelsen att regelverket kring över- och underskott tillämpades första gången vid bokslut 2017 och att det då beslutades om ett avsteg från regelverket, i och med beslut om att socialnämnden inte behövde återställa underskottet. I intervjuer framkommer att det utökade ekonomiska utrymmet för socialnämnden som kommunfullmäktige beslutade om 2019-06-12 § 53 innebär att socialnämnden inte behöver återställa prognostiserat underskott motsvarande 12,6 mnkr år 2019. I intervjuer framförs delade meningar kring hanteringen av socialnämndens underskott.

Vidare framkommer skilda uppfattningar om metodiken för kommunens övergripande budgetberedning och dess eventuella inverkan på arbetet med en budget i balans. I socialnämndens protokoll kan ses att det i slutet av både 2018 och 2019 påtalats att nämndens tilldelade budget för nästkommande år inte kommer att kunna hållas. I samband med redovisning av ekonomiskt utfall per oktober 2018 till socialnämnden⁷ informerar förvaltningschefen om det ekonomiska läget inför 2019. Utifrån minskade statsbidrag för bemanning informerar förvaltningschefen om att budgeten inte kommer att gå ihop för 2019. Nämnden tar del av informationen. Även vid socialnämndens sammanträde i oktober 2019⁸ konstaterar nämnden att budgeten för nästkommande år, alltså 2020, inte kommer att hållas. Socialnämnden begär därför ett ramhöjande tillskott på 9,5 mnkr hos kommunfullmäktige för 2020. Kommunstyrelsen beslutar vid sammanträde 2019-11-27 § 197 att föreslå kommunfullmäktige en utökning av socialnämndens ram med 9,5 mnkr för 2020 och framöver avseende IFO-avdelningen. Det förtydligas att budget 2021 med plan 2022-2023 alltså ska ta sin utgångspunkt i budget 2020 som inkluderar ramhöjning med 9,5 mnkr. Samtidigt beslutar kommunstyrelsen att ge socialnämnden i uppdrag att i samband med uppföljningsrapport 1 2020 inkomma med redovisning av hur man arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag om att minska antalet placeringar av barn och unga.

I intervjuer framkommer att socialnämnden år 2020 kommer att förtydliga budgeten genom att skilja verksamheter med myndighetsutövning från nämndens andra verksamheter. Detta för att tydligare påvisa var de ekonomiska underskotten finns.

2.2.2. Bedömning

Vi konstaterar att formerna för uppsikten består i de fem uppföljningsrapporter (UR) som presenteras för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. I samband med uppföljningsrapporterna hålls även uppföljningsdialoger där kommunstyrelsens och socialnämndens presidier medverkar. Vi noterar att kommunens dokumenterade ekonomistyrningsprinciper, i vilka antalet uppföljningsrapporter som ska genomföras under ett år specificeras, inte uppdaterats från fyra till fem i enlighet

⁵ Tjänsteskrivelse kommunstyrelseförvaltningen 2019-03-20, i kallelse till kommunstyrelsens sammanträde 2019-03-27

⁶ Så är även fallet vid bokslutsberedning 2017, se protokoll från kommunfullmäktiges sammanträde 2018-05-17 § 67

⁷ Protokoll från socialnämndens sammanträde 2018-10-27 § 206

⁸ Protokoll från socialnämndens sammanträde 2019-10-30 § 145

med det som fastslås i uppföljningsrapport 1 2019. 27 november 2019 uppdrar kommunstyrelsen åt socialnämnden att i samband med uppföljningsrapport 1 2020 inkomma med redovisning av hur man arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag om att minska antalet placeringar av barn och unga.

Vi noterar vidare att kommunfullmäktige år 2017 och 2018 valt att göra avsteg från ekonomistyrningsprinciperna avseende hantering av socialnämndens underskott, utan att tydliggöra vilket undantag i ekonomistyrningsprinciperna som fungerar som grund för beslutet. Behovet av ett sådant tydliggörande fastslås inte i ekonomistyrningsprinciperna. Vi anser emellertid att återkommande beslut om avskrivning av underskott bör motiveras. Det utökade ekonomiska utrymmet för socialnämnden som kommunfullmäktige beslutade om 2019-06-12 § 53, uppges i intervjuer i praktiken innebära att socialnämnden inte behöver återställa underskottet motsvarande 12,6 mnr år 2019. Vi noterar även begränsningar avseende möjligheterna att agera på de prognoser som görs i UR4 per oktober 2019, då den presenteras för kommunstyrelsen först 27 november 2019. Vid rapportering till kommunstyrelsen har inte UR4 hunnit beslutas av respektive nämnd i linje med ordinarie ärendegång, vilket riskerar innebära att eventuella förändringar eller åtgärder inte har hunnit beslutas av ansvarig nämnd.

Uppföljning av nämndernas interna kontroll till kommunstyrelsen sker i enlighet med kommunens beslutade riktlinjer för intern kontroll.

Vi bedömer att formerna för uppsikten är ändamålsenliga och delvis fungerar tillfredsställande, och bedömer kontrollmålet som *delvis uppfyllt*.

2.3. Uppsiktens frekvens, omfattning och innehåll

Kontrollmål 3: Kommunstyrelsens uppsikt sker på ett tillräckligt sätt och med tillräcklig frekvens avseende omfattning och innehåll.

2.3.1. Iakttagelser

Som nämndes ovan uppgavs vid intervjuer att kommunstyrelsens presidium har möjlighet att kalla till fler dialogmöten om uppföljningsrapporterna uppvisar stora avvikelser. Inga extra dialogmöten har hållits med socialnämndens presidium under 2019, detta trots att uppföljningsrapport 1, 2 och 3 uppvisat prognostiserade underskott.

Vid rapportering till kommunstyrelsen av uppföljningsrapport 1 2019-03-27 § 53 presenterar socialnämnden ett prognostiserat underskott på 12,6 mnr. Nämnden har presenterat verksamheternas planerade åtgärder motsvarande 9,8 mnr i sin rapport och dessa är inarbetade i prognosen. Vid sammanträdet föreslår kommunstyrelsen kommunfullmäktige att uppmana socialnämnden att återkomma med ytterligare åtgärder för budgetbalans i enlighet med ekonomistyrningsprinciperna. Kommunfullmäktige beslutar i enlighet med kommunstyrelsens förslag vid sammanträde 2019-04-17 § 30. Datum för återrapportering av uppdraget specificeras inte. Vid sakavstämning av granskningsrapporten, framhålls att nämnden ansvarar för att hantera avvikelser och att de åtgärder som nämnden fattar beslut om ska följas upp och rapporteras i den löpande uppföljningen till kommunstyrelsen. Det framhålls även att detta således anses vara i linje med ekonomistyrningsprinciperna. Samtidigt visar granskningen att åtgärder inte beslutas av socialnämnden, utan att åtgärderna endast beslutas på förvaltningsnivå och därefter delges nämnden.

I socialnämndens protokoll 2019-04-24 § 45 presenterar förvaltningen förslag till åtgärdsplan för socialnämnden. Socialnämnden beslutar att inte gå vidare med åtgärdsplanen utifrån de konsekvenser som den innebär, och begär istället att kommunfullmäktige ökar socialnämndens ekonomiska utrymme för 2019 med 11,1 mnr. Beloppet uppges motsvara den ökning av placeringar inom enheten för barn och unga samt inom LSS som tillkommit efter det att socialnämndens budget fastställts. Uppdrag om att ta fram nya åtgärder beslutas inte.

Ärendet om ökat ekonomiskt utrymme behandlas vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-05-29 § 86 och vid kommunfullmäktiges sammanträde 2019-06-12 § 53. I kommunstyrelsens protokoll uppges att

”Socialnämndens beslut att inte gå vidare med den framlagda handlingsplanen utan att istället hos kommunfullmäktige begära en utökad ekonomisk ram för 2019 innebär ett avsteg från kommunens ekonomistyrningsprinciper. Om nämnden inte kan acceptera den handlingsplan för budget i balans som redovisats ska nämnden ge ett uppdrag till förvaltningschefen att ta fram alternativa åtgärder.”

Protokollgenomgång visar att socialnämnden inte har uppdragit förvaltningschefen att ta fram alternativa åtgärder.

Kommunfullmäktige beslutar att utöka det ekonomiska utrymme för socialnämnden vid sammanträde 2019-06-12 § 53 med 12,6 mnkr, vilket motsvarar nämndens prognostiserade underskott. I protokoll står vidare att läsa att kommunfullmäktige i och med beslutet förväntar sig att socialnämnden uppvisar ett mindre överskott räkenskapsåret 2019. Utgiften finansieras genom ianspråktagande av kommunens prognostiserade överskott för 2019. I underlag till kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige⁹ tydliggörs att det i 2019 års budget för Lysekils kommun inte finns medel avsatta som kommunfullmäktige kan anvisa för en utökad ram för socialnämnden, och att det utökade ekonomiska utrymmet därmed finansieras genom ianspråktagande av kommunens prognostiserade överskott för 2019. I intervjuer framkommer att det utökade ekonomiska utrymmet i praktiken innebär att kommunfullmäktige godkänner att nämnden presenterar ett underskott motsvarande beslutad utökning.

Utöver att kommunfullmäktige förväntar sig att socialnämnden uppvisar ett mindre överskott räkenskapsåret 2019, villkoras inte det utökade ekonomiska utrymmet. Någon ytterligare uppföljning eller återkoppling till följd av det utökade ekonomiska utrymmet beslutas inte.

Vid rapportering till kommunstyrelsen av både uppföljningsrapport 2, 2019-05-29 § 85, och uppföljningsrapport 3, 2019-10-09 § 153, framhålls att ”en viktig del i prognosen är att socialnämnden genomför åtgärder *i enlighet med beslutad handlingsplan* [egen kursivering] och att deras prognos på -12,6 mnkr är stabil.” Samtidigt kan i genomgång av socialnämndens protokoll 2018-11 – 2019-10 inte ses att någon handlingsplan eller åtgärdsplan beslutats av nämnd. I intervjuer framhålls att de åtgärder som löpande åsyftas i protokoll arbetades fram på socialchefens initiativ i slutet av 2018 tillsammans med respektive enhet, och att nämnden inte fattat beslut om åtgärdsplan.

I kommunens ekonomistyrningsprinciper står att läsa att:

”Innan nämnd/styrelse tar ställning till respektive uppföljningsrapport ska samtliga avvikelser, så väl positiva som negativa, i förhållande till budgetens ekonomiska mål analyseras och förklaras skriftligen av förvaltningschef. Kravet gäller på såväl drift- som investeringsverksamhet.

Nämnd/styrelse ansvarar för att hantera samtliga avvikelser avseende drift- och investeringsverksamhet på lämpligt sätt. Vid negativa avvikelser ska förvaltningschef lämna förslag på åtgärder för att nå ekonomisk balans. Förslag på åtgärder ska upprättas och delges nämnd/styrelse senast 30 dagar efter att avvikelsen blivit känd. Åtgärdsförslagen ska vara utformade så att nämnden senast till utgången av innevarande budgetår når överenskommelse med det ekonomiska målet.

De åtgärder som nämnden/styrelsen fattar beslut om ska följas upp och rapporteras i den löpande uppföljningen till kommunstyrelsen [Egen kursivering].”¹⁰

Då inga åtgärder beslutats av socialnämnden under perioden januari-oktober 2019, finns inga av nämnd beslutade åtgärder att följa upp i den löpande uppföljningen till kommunstyrelsen. I intervjuer framhålls samtidigt att de åtgärder som socialförvaltningen arbetat med sedan slutet 2018 delges kommunstyrelsen vid de dialogmöten som hålls mellan socialnämndens och kommunstyrelsens presidier. I uppföljningsrapport 2 och 3 som presenteras för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige vid sammanträde 2019-05-29 § 85 respektive 2019-10-09 § 153 framgår ett antal enhetsspecifika åtgärder som efter genomförande väntas få effekt på årets resultat. Vidare framgår av socialnämndens protokoll 2019-10-30 § 144 vid

⁹ Kallelse till kommunstyrelsens sammanträde 2019-05-29 § 86

¹⁰ Ekonomistyrningsprinciper Lysekils kommun, fastställd av Kommunfullmäktige 2016-12-15 § 198, s. 11

ekonomisk uppföljning per september att en ekonomisk åtgärdsplan kommer att upprättas till socialnämndens sammanträde i november. Enligt socialnämndens sammanträdesprotokoll 2019-11-27 § 159 godkänner socialnämnden framtagna åtgärdsplaner för 2019, vilket bland annat innebär köpstopp i hela förvaltningen. I underlag till beslutet framkommer att socialnämndens prognostiserade underskott per oktober 2019 är -15,3 mnkr. Vidare framkommer i underlaget att "årsprognosen är beräknad efter att verksamheterna lagt sina egna åtgärdsplaner (på enhetsnivå) motsvarande 9,8 mnkr".¹¹

Som nämndes i kontrollmålet ovan uppdrar kommunstyrelsen åt socialnämnden att i samband med uppföljningsrapport 1 2020 inkomma med en redovisning av hur man arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag om att minska antalet placeringar av barn och unga. Detta görs i samband med kommunstyrelsens beslut 2019-11-27 § 197 att föreslå kommunfullmäktige om en utökad budgetram för socialnämnden om 9,5 mnkr för 2020.

Vid kommunfullmäktiges prövning av ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2018 vid sammanträde 2019-05-15 § 43 beslutas att fullmäktiges presidium under 2019 ska ha minst ett dialogmöte med socialnämnden. Detta till följd av att kommunfullmäktige vid prövning av ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2018 riktar kritik mot kommunstyrelsen för att ha brustit i sin tillsyn av socialnämnden, samt riktar anmärkning mot socialnämnden för de stora budgetunderskotten samt bristande ekonomistyrning. Vid sakavstämning av revisionsrapporten framkommer att dialogmöte hållits mellan kommunfullmäktiges presidium och socialnämndens presidium 26 november 2019.

2.3.2. Bedömning

Vi konstaterar att de uppföljningsrapporter som enligt styrmodellen ska ske inom ramen för uppföljning, samt de tillhörande dialogmötena mellan kommunstyrelsens och socialnämndens presidier har genomförts. Ytterligare dialogmöten mellan kommunstyrelsens och socialnämndens presidier har inte ägt rum. De dialogmöten som enligt fullmäktigebeslut 2019-05-15 skulle genomföras med socialnämndens presidium under 2019 till följd av den anmärkning som fullmäktige riktat mot socialnämnden, har inte ägt rum vid tidpunkt för granskningen och är heller inte kända av socialnämnden. Vid sakavstämning framkommer att dialogmöte hållits mellan kommunfullmäktiges presidium och socialnämndens presidium 26 november 2019.

Med anledning av de underskott som socialnämnden presenterat under ett flertal år, anser vi att kommunstyrelsen bör begära en tätare ekonomisk uppföljning än de som i nuläget genomförs, för att på ett ändamålsenligt sätt utöva sin uppsiktsplikt. Vi anser vidare att en mer frekvent och ingående uppföljning av socialnämndens åtgärdsplaner bör genomföras då det i nuläget fastslås i kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll att det är viktigt att "socialnämnden genomför åtgärder i enlighet med beslutad handlingsplan", samtidigt som granskningen visar att socialnämnden inte beslutat om någon handlings- eller åtgärdsplan under perioden januari-oktober 2019 trots att uppföljningsrapport 1, 2 och 3 visar på prognostiserade underskott. Kommunstyrelsen konstaterar att socialnämnden gör avsteg från kommunens ekonomistyrningsprinciper i och med nämndens beslut att inte gå vidare med den handlingsplan som presenterades för socialnämnden i april 2019. Trots detta uppdrar inte kommunstyrelsen åt socialnämnden att säkerställa att ekonomistyrningsprinciperna följs, och det görs ingen uppföljning av huruvida socialnämnden vid senare tillfälle beslutar om ny handlingsplan. En åtgärdsplan beslutas vid socialnämndens sammanträde 27 november 2019.

I linje med kommunens ekonomistyrningsprinciper som fastslår att av nämnd beslutade åtgärder ska rapporteras till kommunstyrelsen, anser vi det vara av stor vikt att socialnämnden mer aktivt medverkar i arbete och beslut kring åtgärder för en budget i balans. Det arbete som görs löpande på verksamheterna ingår i nämndernas ordinarie uppdrag om att arbeta inom tilldelad ekonomisk ram, och det är därför av stor vikt att nämnden genom beslut tydliggör sitt ansvar för de åtgärder som krävs för att hantera den uppkomna situationen med fleråriga underskott. Med anledning av den rådande ekonomiska situationen anser vi det motiverat att kommunstyrelsen begär tydligare uppföljningar om huruvida handlings-/åtgärdsplaner beslutas av socialnämnden eller inte.

¹¹ Uppföljningsrapport 4 2019 Socialnämnd, socialnämndens sammanträde 2019-11-27 § 158

Utifrån rådande situation med fleråriga underskott och avsaknaden av beslutade åtgärdsplaner i socialnämnden under perioden november 2018-oktober 2019, anser vi att kommunstyrelsens uppsikt inte sker på ett tillräckligt sätt eller med tillräcklig frekvens avseende omfattning och innehåll.

Vi bedömer kontrollmålet som *ej uppfyllt*.

2.4. Upplysningar från socialnämnden

Kontrollmål 4: Kommunstyrelsen begär upplysningar från socialnämnden i tillräcklig utsträckning och detta fungerar tillfredsställande.

2.4.1. Iakttagelser

Av kommunstyrelsens protokoll under perioden januari 2019 till och med oktober 2019 kan inte utläsas att kommunstyrelsen begär särskilda upplysningar från socialnämnden till kommande styrelsesammanträden. I intervjuer framgår att det ytterst sällan kommer förfrågningar från kommunstyrelsen där de begär ytterligare upplysningar från socialnämnden. Det går inte heller att utläsa av protokollen när nämnden blir inbjudna för att redovisa eventuell information. Enligt protokoll framkommer inte heller att någon representant från socialförvaltningens ledning deltagit under sammanträden för kommunstyrelsen. Vid kommunstyrelsens sammanträde 2019-11-27 § 197 beslutar kommunstyrelsen att ge socialnämnden i uppdrag att i samband med uppföljningsrapport 1 2020 inkomma med en redovisning av hur man arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag om att minska antalet placeringar av barn och unga.

I protokoll från kommunstyrelsen går att utläsa att kommunstyrelsen får ta del av protokollsutdrag från socialnämndens sammanträden. Detta bekräftas i intervjuer.

Som nämndes ovan hålls det i samband med uppföljningsrapporterna nämnddialoger där kommunstyrelsens presidium och respektive nämnds presidium medverkar. Intervjuade uppger att nämnddialogerna i grunden fungerar bra men att det lätt blir ett stort fokus på ekonomi. Intervjuade uppger vidare att kommunstyrelsens presidium har möjlighet att kalla till fler dialogmöten om uppföljningsrapporterna uppvisar stora avvikelser. Inga extra dialogmöten har hållits med socialnämndens presidium under 2019.

2.4.2. Bedömning

Vi konstaterar att kommunstyrelsen får upplysningar från socialnämnden främst vid de uppföljningsrapporter samt tillhörande dialogmöten som genomförs i enlighet med kommunens styrmodell. Granskningen visar att kommunstyrelsen under perioden januari-oktober 2019 inte begär ytterligare upplysningar från socialnämnden eller kallar till extra dialogmöten med anledning av de prognostiserade underskotten. 27 november 2019 uppdrar kommunstyrelsen åt socialnämnden att i samband med uppföljningsrapport 1 2020 inkomma med redovisning av hur man arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag om att minska antalet placeringar av barn och unga.

Utifrån rådande situation med fleråriga underskott anser vi att kommunstyrelsen inte begär upplysningar från socialnämnden i tillräcklig utsträckning för att på ett ändamålsenligt sätt utöva sin uppsikt.

Fram till och med oktober 2019 är beslutsgången sådan att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att till exempel godkänna uppföljningsrapporterna, samt att föreslå kommunfullmäktige att uppdra åt socialnämnden att inkomma med ytterligare åtgärder för budgetbalans i enlighet med ekonomistyrningsprinciperna. Denna ärendegång riskerar försena arbetet med åtgärder och att nå en ekonomi i balans. 27 november 2019 uppdrar kommunstyrelsen åt socialnämnden att i samband med uppföljningsrapport 1 2020 inkomma med redovisning av hur man arbetar med kommunfullmäktiges uppdrag om att minska antalet placeringar av barn och unga.

Vi bedömer kontrollmålet som *ej uppfyllt*.

2.5. Rapportering till fullmäktige

Kontrollmål 5: Kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige sker i tillräcklig omfattning.

2.5.1. Iakttagelser

I kommunstyrelsens reglemente fastslås följande:

”Styrelsen ska 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.”¹²

Enligt de intervjuade är det tydligt i de fall ett ärende ska vidare i ärendebehandlingen från socialnämnden till kommunfullmäktige.

Utifrån protokoll framgår att kommunfullmäktige bland annat tagit beslut avseende budget med plan, finansiering, uppföljningsrapporter 2019 samt årsredovisning 2018 för Lysekils kommun. Följande är exempel på ärenden som har beslutats i fullmäktige under år 2019 med anledning av att det avser återrapportering om kommunkoncernens ekonomi, verksamhet eller annan information som berör verksamheten:

- Kommunrevisionens revisionsberättelse för 2018
- Uppföljningsrapport per februari, april, augusti samt oktober
- Bokslut och årsredovisning 2018
- Bokslutsberedning 2018
- Budget 2019 med plan 2020-2021
- Revidering av reglemente för socialnämnden
- Budget för kommunstyrelsen 2019
- Protokollsutdrag för socialnämnden - Ej verkställda beslut enligt SoL och LSS

Uppföljningsrapport intern kontroll 2018 redovisas inte till kommunfullmäktige. Detta i enlighet med kommunens riktlinjer för internkontroll.

Förutom ovanstående exempel handlar flera ärenden om avsägelse av uppdrag som ersättare inom nämnderna eller fyllnadsval av uppdrag som ledamot. Samtliga revisionsrapporter kommer upp som anmälningsärenden på kommunfullmäktige.

Socialchef deltar inte på några fullmäktigesammanträden för att återrapportera måluppfyllelse eller eventuella uppdrag. Som nämndes tidigare beslutades vid kommunfullmäktiges prövning av ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2018 vid sammanträde 2019-05-15 § 43 att fullmäktiges presidium under 2019 ska ha minst ett dialogmöte med socialnämnden. Intervjuade uppger att något sådant möte inte ägt rum till och med oktober 2019. Vid sakavstämning av revisionsrapporten framkommer att dialogmöte hållits mellan kommunfullmäktiges presidium och socialnämndens presidium 26 november 2019.

2.5.2. Bedömning

Vi konstaterar att kommunstyrelsen löpande återrapporterar till kommunfullmäktige gällande socialnämndens verksamhet. Under 2019 beslutar kommunfullmäktige regelbundet i olika frågor som rör socialnämnden.

Vi bedömer kontrollmålet som *uppfyllt*.

¹² Reglemente för kommunstyrelsen, reviderat av kommunfullmäktige 2018-12-13 § 33, s. 2

3. Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lysekils kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Är kommunstyrelsens uppsikt över socialnämndens verksamhets och ekonomistyrning ändamålsenlig och tillräcklig?* Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen och socialnämnden. I tid avser granskningen främst år 2019. Vissa moment i granskningen kan omfatta en längre tidsperiod.

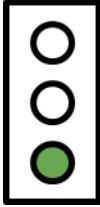
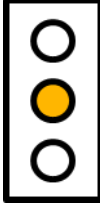
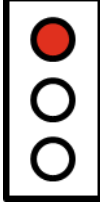
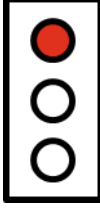
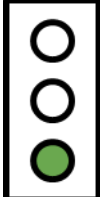
Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsens uppsikt över socialnämndens verksamhet och ekonomistyrning *inte är helt ändamålsenlig* och *inte helt tillräcklig*.

3.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Anpassa kommunstyrelsens uppsikt över socialnämnden efter rådande situation och genom det skapa förutsättningar för en tillräcklig uppsikt av socialnämndens verksamhet,
- Säkerställa att åtgärdsplaner upprättas vid prognostiserade underskott och beslutas av socialnämnden i enlighet med kommunens ekonomistyrningsprinciper,
- Uppdatera dokumenterade riktlinjer utifrån det förändrade antalet uppföljningsrapporter som från och med 2019 ska genomföras,
- Överväga att genomföra en genomlysning av kommunens budgetprocess för att undersöka dess eventuellt bidragande orsaker till den uppkomna situationen i socialnämnden.

4. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Kommunstyrelsen har definierat sin uppsiktsplikt, det vill säga hur de tänkt fullfölja sitt uppdrag enligt kommunallagen, aktiviteter kopplade till uppsikten är spårbara, samt resultat av uppsiktens aktiviteter kan skönjas.	Uppfyllt	
Formerna för uppsikten är ändamålsenliga och fungerar tillfredsställande.	Delvis uppfyllt	
Kommunstyrelsens uppsikt sker på ett tillräckligt sätt och med tillräcklig frekvens avseende omfattning och innehåll.	Ej uppfyllt	
Kommunstyrelsen begär upplysningar från socialnämnden i tillräcklig utsträckning och detta fungerar tillfredsställande.	Ej uppfyllt	
Kommunstyrelsens rapportering till kommunfullmäktige sker i tillräcklig omfattning.	Uppfyllt	

2019-12-03

Johan Osbeck

Uppdragsledare

Isabelle Panasco

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Lysekils kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-06-13. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.