

# Granskning av åtgärdsarbetet inom nämnden för individ- och familjeomsorg

Kungsbacka kommun

## Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>4</b>
2.1.	Bakgrund.....	4
2.2.	Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3.	Revisionskriterier .....	4
2.4.	Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2.5.	Metod .....	4
<b>3.</b>	<b>Organisation och nämndens beslut om åtgärder</b> .....	<b>5</b>
3.1.	Nämnden har minskat budgetunderskottet under 2020 och 2021 .....	6
<b>4.</b>	<b>Nämndens styrning av verksamheten</b> .....	<b>8</b>
4.1.	Vår bedömning .....	8
4.2.	Beslut om effektiviseringar har inte konkretiserats eller kopplats till kvalitet .....	8
4.3.	Riskanalys kopplade till besparingarna har genomförts utifrån medarbetares arbetsmiljö och för vissa individer .....	10
4.4.	Arbete för att minska och hantera risker har bedrivits utifrån ett arbetsmiljöperspektiv och hanterats inom respektive enhet .....	11
4.5.	Barnperspektivet har inte beaktats i besparingsarbetet.....	11
<b>5.</b>	<b>Nämndens uppföljning av verksamheten</b> .....	<b>12</b>
5.1.	Vår bedömning .....	12
5.2.	Nämnden har följt upp ekonomiska konsekvenser för verksamheten till följd av besparingsarbetet.....	12
5.3.	Förvaltningen följer ekonomin månadsvis på enhets-, verksamhets- och förvaltningsnivå.....	14
5.4.	Barnperspektivet har inte beaktats i uppföljningen.....	14
<b>6.</b>	<b>Samlad bedömning</b> .....	<b>15</b>
6.1.	Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	15
6.2.	Slutsatser.....	16
6.3.	Rekommendationer .....	16
	<b>Bilaga 1 – Beskrivning av revisionskriterier</b> .....	<b>17</b>
	<b>Bilaga 2 – Källförteckning</b> .....	<b>19</b>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun granskat nämnden för individ- och familjeomsorgs åtgärdsarbete. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndens styrning av verksamheten är ändamålsenlig samt om nämndens interna kontroll och uppföljning är tillräcklig.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är att:

- ▶ Nämnden beslutade i september 2021 att arbetet med åtgärder för budget i balans ansågs fullgjort. Av nämndens uppföljning från 2021 framgår att nämnden prognosticerar ett ekonomiskt överskott för helåret 2021.
- ▶ Nämnden har löpande följt upp ekonomiskt utfall samt pågående åtgärder i verksamheten. Det framgår inte tydligt i uppföljningen hur stor ekonomisk påverkan pandemin har haft på det ekonomiska utfallet, både vad avser uteblivna insatser samt statliga bidrag. Nämnden har inte på ett tydligt sätt följt upp om kvalitén i verksamheten har påverkats utifrån genomförda åtgärder.
- ▶ Nämnden har inte säkerställt att arbetet med risk- och konsekvensanalyser kopplat till åtgärderna följer nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- ▶ Barnperspektivet har inte beaktats på ett systematiskt sätt i arbetet med åtgärder och uppföljning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och grunderna för ansvarsprövning är att nämnden för individ- och familjeomsorg inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll inom ramen för det åtgärdsarbete som genomförs. Det saknas systematik i att genomföra och följa upp risk- och konsekvensanalyser utifrån ett brukarperspektiv. Vi bedömer att nämnden inte har tillsett att styrningen och uppföljningen omfattar barnperspektivet på ett systematiskt sätt.

Vi rekommenderar nämnden för individ och familjeomsorg att:

- ▶ Säkerställa att nämndens styrning och uppföljning omfattar barnperspektivet i enlighet med lag och föreskrifter
- ▶ Säkerställa att risk- och konsekvensanalyser genomförs och följs upp på ett systematiskt sätt i enlighet med nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Säkerställa att det synliggörs hur verksamhetens kvalitet har påverkats utifrån besparingsarbetet

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

I Kungsbacka kommun ansvarar nämnden för Individ & Familjeomsorg för att tillhandahålla insatser till individer och familjer i behov av stöd. Nämnden har också ett särskilt ansvar för att barn och ungdomar växer upp i gynnsamma förhållanden.

Under de senaste åren har nämnden för Individ & Familjeomsorg bedrivit ett stort besparingsarbete. Besparingsarbetet grundar sig i tidigare års budgetunderskott samt i den besparingsplan som antogs i februari 2020. Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att effektivisera verksamheten. Dessa förändringar i budgeten riskerar potentiellt att ha konsekvenser för verksamhetens kvalitet.

Revisorerna har utifrån ovan och mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att under 2021 göra en fördjupad granskning av individ- och familjeomsorgen.

I God revisionssed framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risk för brister i styrning och intern kontroll av verksamheten.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämndens styrning av verksamheten är ändamålsenlig samt om nämndens interna kontroll och uppföljning är tillräcklig.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av verksamheten?
  - Har beslut om effektiviseringar varit tydliga och förankrade i verksamheten?
  - Har riskanalyser kopplade till besparingarna genomförts?
  - Har arbete för att minska och hantera risker bedrivits?
  - Hur har barnperspektivet beaktats i besparingsarbetet?
- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?
  - Har nämnden följt upp konsekvenser för verksamheten till följd av besparingsarbetet?
  - Hur har barnperspektivet beaktats i uppföljningen?

### 2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

### 2.4. Avgränsningar och ansvarig nämnd

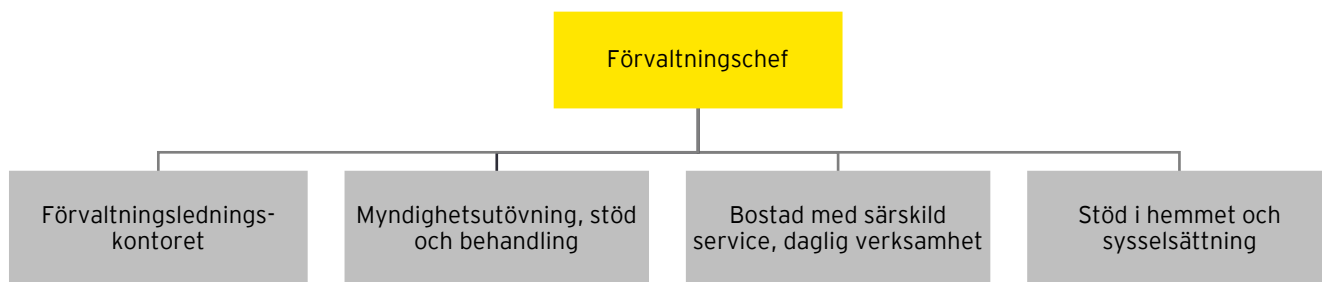
Granskningen avgränsas i enlighet med revisionsfrågorna. Granskningen avser nämnden för Individ & Familjeomsorg.

### 2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten. Källförteckning framgår av bilaga 2.

### 3. Organisation och nämndens beslut om åtgärder

Individ- och familjeomsorgsnämnden bildades år 2019 då nämnden för Individ & Familjeomsorg slogs samman med nämnden för Funktionsstöd. Nämndens förvaltning redovisas i nedanstående organisationskiss.



Figur 1: EY:s tolkning av förvaltningens organisation

Båda nämnderna redovisade ekonomiskt underskott inför sammanslagningen. Det sammanlagda underskottet var 53 miljoner kronor år 2018 och 34 miljoner kronor år 2019. I februari 2020 antog nämnden en åtgärdsplan för budget i balans. Åtgärdsplanen utgår från en genomlysning som genomförts av en extern konsult. Genomlysningen syftade till att utreda nettokostnadsavvikelsen inom individ och familjeomsorg och funktionsstöd samt ge förslag på fortsatt arbete med att minska nettokostnadsavvikelsen.

I nämndens åtgärdsplan från februari 2020 redovisas tio åtgärder som ska minska nämndens kostnader med ca 50 miljoner kronor. I planen redovisas även vilken effekt som förväntas uppnås per verksamhet vid respektive tillfälle. Åtgärder presenteras i figuren nedan.

Verksamhet	Åtgärd	Besparingseffekt
Bostad med särskild service	Anpassning av bemanning efter stödbehovsmätningen <sup>1</sup> som gjordes 2019	16 miljoner kronor. Slutfört med helårseffekt 2022.
Daglig verksamhet	Anpassning av bemanning efter stödbehovsmätningen som gjordes 2019	2 miljoner kronor. Slutfört med helårseffekt 2021.
Daglig verksamhet	Bemanningsenhet kommer att ses över och centraliseras vilket ska ge en mer effektiv hantering	5 miljoner kronor. Helårseffekt 2021.
Läger och korttidsvistelse	Verksamheten ska minska volym och servicegrad	5 miljoner kronor. Helårseffekt 2022.
Personlig assistans	Processerna för rekrytering och bemanning och produktionsplanering ska förbättras.	4 miljoner kronor. Helårseffekt 2022.

<sup>1</sup> Stödbehovsmätningar innebär en mätning av hur stort omvårdnads-/stödbehov en brukare har och ska ge en uppskattning av hur många medarbetare som behövs vid respektive enhet. Stödbehovsmätningar har även genomförts under 2020 och 2021 men inte för samtliga brukare vid varje tillfälle.

	Bemanningsenhet kommer att ses över och centraliseras vilket ger en mer effektiv hantering	
Barn och unga	Genomsnittskostnaden per dygn i HVB/SiS <sup>2</sup> samt konsulentstödda familjehem behöver minska. Öka beställarkompetensen samt se över befintliga avtal och behov av kompletterande avtal.	5,5 miljoner kronor. Helårseffekt 2021.
Barn och unga	Antalet dygn i konsulentstödda familjehem ska minska genom ökat fokus på nätverksarbete och fortsatt prioritering att placera akut i barnets nätverk.	0,5 miljoner kronor. Helårseffekt 2021.
Vuxen	Antalet dygn i externt boende ska minska	1 miljoner kronor. Helårseffekt 2021
Samtliga verksamheter	Minska antalet handläggare- och chefskonsulter	3 miljoner kronor. Helårseffekt 2021
Hela förvaltningen	Minska antalet stödfunktioner och administration. Förvaltningen har en pågående översyn av dessa resurser som kommer att leda till en minskning av antalet medarbetare.	9 miljoner kronor.
<b>Totalt</b>		<b>51 miljoner kronor</b>

Figur 2: Nämndens beslutade åtgärder för budget i balans. Källa: Åtgärdsplan 2020

Av förvaltningens tjänsteskrivelse tillhörande beslutet framkommer att flera åtgärder påbörjades under 2019. Daglig verksamhet och boende med särskild service genomförde anpassningar av bemanningen utifrån stödbehovsmätningar. För daglig verksamhet har även vikariepoolen avvecklats. Poolen omfattade 12 årsarbetare.

I maj 2020 uppdrog Kommunstyrelsen åt nämnden för Individ & Familjeomsorg att intensifiera sitt arbete så att det ekonomiska resultatet i handlingsplanen nämnden tagit beslut om uppnås. För att säkerställa att resultatet uppnås inom utsatt tid behövde även åtgärder vidtas som inte ligger inom åtgärdsplanen.

### 3.1. Nämnden har minskat budgetunderskottet under 2020 och 2021

Av protokollstudier framkommer att nämnden i september 2021 beslutade att uppdraget med åtgärdsplanen för budget i balans var fullgjort. Vid nämndens löpande uppföljning per september redovisar förvaltningen ett prognosticerat resultat 0,5 miljoner kronor.

Nämnden har i uppföljning under 2020 och 2021 följt den ekonomiska utvecklingen kopplat till åtgärdsarbetet. I nämndens årsredovisning 2020 framgår att underskottet för året var -6,7 miljoner kronor. Av årsredovisningen framgår att åtgärderna börjat ge effekt och att samtliga verksamheter har genomfört förändringar utifrån åtgärdsplanen. Utöver besparingarna utifrån åtgärderna fick nämnden även del av statligt stöd för att mildra de ekonomiska konsekvenserna av covid-19. Totalt fick nämnden 11,7 miljoner kronor i statlig bidrag 2020.

<sup>2</sup> Hem för behandling eller boende för barn & unga/Statens institutionsstyrelse särskilda ungdomshem

Av delårsrapport per augusti 2021 framgår att arbetet med åtgärdsplanen löper på enligt plan och gett tydliga resultat. Nämndens prognosticerade ett överskott per helår på 0,5 miljoner kronor. Samtliga verksamheter prognosticerar ett överskott förutom verksamhetsområdet Myndighet, stöd och behandling. Underskottet uppges bero på köpta platser och brist på bostäder med särskild service i egen regi.

Vid nämndens ekonomiska uppföljning per november 2021 prognosticeras ett överskott på 9,5 miljoner kronor. Förvaltningen har per november 2021 erhållit 3,7 mnkr i coronaersättning från staten för sjuklönekostnader samt 2,3 mnkr från Migrationsverket för extraordinära kostnader. Delar av överskottet beror på att individer har tackat nej till beviljade insatser. Det framgår inte hur stort del av överskottet som beror på uteblivna insatser.

Vid granskningens genomförande är nämndens årsrapport ej färdigställd.

## 4. Nämndens styrning av verksamheten

### 4.1. Vår bedömning

- ▶ Vi bedömer att nämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig styrning av verksamheten kopplat till besparingsarbetet

Nämnden har under 2020 fattat beslut om åtgärder för budget i balans i enlighet med vad som föreskrivs i kommunallagen och i Kungsbacka kommuns styrprinciper. Nämnden har successivt minskat sitt underskott sedan 2020. För 2021 prognosticerar nämnden ett ekonomiskt överskott.

Vi finner att åtgärderna generellt sett är av övergripande karaktär och inte har konkretiserats fullt ut. Det finns skilda uppfattningar om åtgärderna har varit tydliga, särskilt i verksamheter med hög chefsomsättning. I vissa verksamheter har åtgärdsarbetet varit kopplat till införandet av ett systematiskt arbetssätt, benämnt stödbehovsmätningar. Mätningarna har resulterat i att verksamheternas bemanning och arbetssätt har anpassats respektive utvecklats utifrån uppmätta behov. Mätningarna har även medfört en tydligare budgettilldelning.

Vi finner att nämnden i sin styrning av åtgärdsarbetet inte har säkerställt att arbetet med risk- och konsekvensanalyser utifrån beslutade åtgärder följer nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Nämnden har inte tydliggjort vilken kvalitet verksamheten ska upprätthålla i relation till besparingarna. Av granskningen framgår att barnperspektivet inte har beaktats på ett systematiskt sätt i åtgärdsarbetet.

### 4.2. Beslut om effektiviseringar har inte konkretiserats eller kopplats till kvalitet

Som tidigare nämnt beslutade nämnden för Individ & Familjeomsorg i februari 2020 att genomföra åtgärder för budget i balans. Samtliga verksamheter inom förvaltningen ska utifrån åtgärdsplanen genomföra nödvändiga förändringar. Åtgärderna som beskrivs i planen är av övergripande karaktär. Av intervju och dokumentstudier framgår att verksamheterna inte har konkretiserat ytterligare i dokumentation vad som ska göras på verksamhets- respektive enhetsnivå. Enheterna har arbetat med effektiviseringar genom bland annat anpassning av antal medarbetare. Det saknas en dokumenterad koppling till nämndens åtgärdsplan genom förväntad effekt per enhet och verksamhetsområde.

Nämnden har i budget 2021 beslutat om ett direktiv om att förvaltningen ska effektivisera verksamheten för att nå en budget i balans. Förvaltningen ska vidta åtgärder för budget i balans senast 2022 med *bibehållen god kvalitet*. Det framgår inte vad som avses med bibehållen god kvalitet eller hur nämnden avser följa upp att kvaliteten är bibehållen. Av intervjuer framgår att det inte är tydligt vad som avses med begreppet bibehållen god kvalitet men att det kan avse utfall av brukarundersökningar, öppna jämförelser, kostnadsavvikelser samt att lagen följs. Det saknas dokumentation av vad begreppet innebär eller hur det ska följas upp.



Av intervjuer framkommer olika uppgifter om huruvida genomförandet av åtgärderna har varit tydligt. Nämndens presidium, förvaltningschef samt verksamhets- och enhetschefer upplever genomförandet av åtgärderna som tydligt medan medarbetare och fackliga representanter är av en annan uppfattning. Av intervjuer framgår att det har varit upp till verksamhetschefer och enhetschefer att informera sina medarbetare om åtgärder och eventuella omorganisationer. Det har inte funnits en gemensam information till samtliga som påverkats av åtgärdsarbetet. Anställda som upplever att arbetet med åtgärderna har varit otydligt har företrädesvis arbetat i verksamheter med hög chefomsättning.

#### *Personalresurser anpassas efter genomförda stödbehovsmätningar*

Vid verksamheterna boende med särskild service samt daglig verksamhet har antalet medarbetare anpassats efter genomförda stödbehovsmätningar. Respektive brukares behov genererar en viss tid som kopplas till bemanning. Tiden ligger till grund för hur många årsarbetare som varje enhet får tilldelat som budget. Stödbehovsmätningarna genomfördes i samband med genomlysningen av förvaltningen 2019. Utifrån stödbehovsmätningar har resurser fördelats om och nya arbetssätt tagits fram på enheterna. Vissa enheter har fått utökade resurser och andra mindre.

Vid intervjuer framkommer att medarbetare och enhetschefer har olika upplevelser av hur resursanpassningen har påverkat verksamhetens kvalitet och medarbetarnas arbetsmiljö. Av intervjuer framkommer dels att vissa enheters arbetssätt numera är mer effektiva, dels att andra enheter upplever hög arbetsbelastning samt att brukare inte får sina behov fullt ut tillgodosedda. I uppgifter från enhetschefer och verksamhetschefer inom boende med särskild service och daglig verksamhet framkommer att stödbehovsmätningarna har bidragit till en tydligare tilldelning av budget.

Det finns en framtagen rutin för hanteringen av stödbehovsmätningarna. Av rutinen framgår vem som ansvarar för att genomföra mätningarna, vad som gäller vid en brukares inflyttning och byte av boende, dödsfall samt förändrade behov. Beslut om eventuell ny stödbehovsmätning fattas av verksamhetschef. Uppföljning av stödbehovsmätningarna ska göras vartannat år och sker på respektive enhet. Av rutinen framgår att förvaltningen föreslår att hälften av enheterna följs upp under 2022 och andra halvan under 2023. Därefter ska nya stödbehovsmätningar göras på de individer där enheter har identifierat ett förändrat behov.

#### *Det saknas tydlig styrning avseende ambitionsnivå inom verksamhetsområdet Myndighetsutövning, stöd och behandling*

Förvaltningen har genomfört en genomlysning av myndighet, stöd och behandling i syfte att kartlägga lednings- och administrativt stöd i myndighetsutövningen samt handläggarnas ärendemängd. Av genomlysningen framkommer att det saknas riktlinjer som tydliggör styrningen avseende myndighetsutövningen. Av intervjuer framkommer att verksamhetsområdet arbetar med att ta fram riktlinjer för myndighetsutövningen som ska beslutas av nämnden. Ett utkast av riktlinje för funktionsstödsenheten presenterades på nämndens sammanträde i december 2021 och beslut ska fattas av nämnden i mars 2022. Arbetet med att ta fram riktlinjer för myndighetsutövningen för samtliga enheter pågår.

Förvaltningen har en upprättad tidsplan för respektive riktlinje. Nämnden planerar att besluta om samtliga riktlinjer under 2022.

#### *Samverkan med fackliga representanter kring åtgärdsplanen har skett*

Samverkan kring åtgärdsplanen har genomförts mellan förvaltningen och fackliga representanter på förvaltnings- och enhetsnivå. Vid samverkan har fackliga representanter lyft risker med de åtgärder som nämnden beslutat. Riskerna handlar framförallt om ökad arbetsbelastning och stress för personal, hög personalomsättning utifrån att erfarna medarbetare slutar samt försämrade livsvillkor för brukarna.

#### **4.3. Riskanalyser kopplade till besparingarna har genomförts utifrån medarbetares arbetsmiljö och för vissa individer – men inte samlat**

I sambandet med att åtgärdsplanen antogs beslutade nämnden även att arbetet skulle åtföljas av en risk- och konsekvensanalys. Syftet var att belysa konsekvenser för:

- ▶ individer
- ▶ egen förvaltning med medarbetare
- ▶ eventuella överskjutningseffekter till andra förvaltningar.

EY har efterfrågat men inte tagit del av någon samlad eller övergripande risk- och konsekvensanalys. Av intervju framgår att respektive enhet har genomfört och dokumenterat risk- och konsekvensanalyser utifrån ett medarbetarperspektiv. Det framgår även att risk- och konsekvensanalyser har genomförts för individer/brukare inom enheterna där förändring skett. Dessa har dokumenterats i brukarens genomförandeplan eller i löpande dokumentation (exempelvis journal). För individer/brukare som inte anses påverkas har ingen risk- och konsekvensanalys genomförts. Det har inte genomförts en samlad risk- och konsekvensanalys av åtgärderna utifrån ett brukarperspektiv eller utifrån eventuella överskjutningseffekter till andra förvaltningar. Nämnden har inte heller tagit del av de riskanalyser som genomförts utifrån egen förvaltning med medarbetare.

Av nämndens riktlinje avseende ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framkommer att utöver de risker som framkommer vid den årliga riskinventeringen ska riskanalyser genomföras då:

- ▶ brister eller risk för brister i verksamhetens kvalitet uppmärksammas
- ▶ nya metoder och behandlingar införs
- ▶ förändringar av inriktning på verksamheten
- ▶ förändringar i personalbemanning
- ▶ andra förändringar som planeras som kan påverka kvalitén för brukaren

En sådan riskanalys ska enligt riktlinjen göras för att uppskatta sannolikheten för att den kan inträffa eller upprepas, bedöma allvarlighetsgraden, bedöma vilka konsekvenser som kan bli följden samt hantera och åtgärda identifierade risker. Riskanalysen ska göras på individ-, verksamhets- och strategisk nivå. Det är ansvarig chef som ansvarar för att initiera genomförandet av riskanalys samt att åtgärda identifierade risker.

Av kvalitetsberättelsen 2020 framgår att verksamheter under 2020 genomfört flera risk- och konsekvensanalyser inför verksamhetsförändringar, framförallt ut ett arbetsmiljöperspektiv. Det anges även att det finns enheter som inte har genomfört risk- och konsekvensanalyser. Socialt ansvarig samordnare rekommenderar att fler riskanalyser genomförs inför förändrade arbets sätt för att skapa förutsättningar för personalen att förstå syftet med förändringen. Vi har i granskningen inte tagit del av kvalitetsberättelsen för 2021. Den planeras att redovisas för nämnden i mars 2022.

#### **4.4. Arbete för att minska och hantera risker har bedrivits utifrån ett arbetsmiljöperspektiv och hanterats inom respektive enhet**

Som tidigare nämnt har riskanalyser genomförts inom respektive enhet utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Det har framkommit olika uppfattningar om hur väl dessa risker har hanterats. Enheterna har följt upp genomförda riskanalyser och nya riskanalyser görs vid eventuella ändringar. Tre Lex Sarah-utredningar som genomförts under 2021 har enligt uppgift resulterat att enhetschefer ökat personalen på de berörda enheterna.

#### **4.5. Barnperspektivet har inte beaktats i besparingsarbetet**

I åtgärdsplanen framgår att implementeringen av åtgärderna kan innebära att barn påverkas genom att viss verksamhet minskar. På lång sikt innebär implementeringen att nämnden, genom att ha en budget i balans, kan säkra att lagstadgad verksamhet för barn och unga genomförs.

Av intervjuer framkommer att barnperspektivet löpande funnits med i dialog kring åtgärdsarbetet. Av intervjuer framkommer även att barnperspektivet alltid beaktas inom myndighetsutövningen. Avseende utförandeverksamheter framkommer i intervjuer att barnperspektivet varit frånvarande i arbetet kopplat till besparingar.

Kungsbacka kommun har kommundemensamma beslutsunderlag och mallar för arbetet med barnets rättigheter. Förvaltningen har även en mall för att genomföra barnkonsekvensanalyser. Mallen ska ses som ett stöd i genomförandet av barnkonsekvensanalyser. Enligt intervjuer ska barnkonsekvensanalyser genomföras inför alla beslut som direkt eller indirekt har påverkan på barn. Av intervjuer framkommer att barnkonsekvensanalyser inte görs systematiskt och att detta är ett utvecklingsområde. Av dokumentstudier framkommer att det saknas dokumenterade barnkonsekvensanalyser i besparingsarbetet. Barnperspektivet har heller inte efterfrågats av nämnden eller förvaltningens ledningsgrupp. Vad granskningen erfar har ingen barnkonsekvensanalys genomförts utifrån åtgärdsarbetet.

## 5. Nämndens uppföljning av verksamheten

### 5.1. Vår bedömning

- ▶ **Vi bedömer att nämnden endast delvis säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av verksamheten.**

Vi grundar vår bedömning på att nämnden löpande har följt upp nämndens ekonomi samt pågående åtgärder i verksamheten i enlighet med kommunallagen. Det framgår inte tydligt i uppföljningen hur stor ekonomisk påverkan pandemin har haft på nämndens ekonomiska utfall, både vad avser ej utförda insatser samt statliga bidrag. Nämnden har i ordinarie uppföljning såsom kvalitetsberättelsen följt upp kvalitén i verksamheten. Dock framgår ingen tydlig uppföljning av hur kvalitén i verksamheten har påverkats utifrån besparingarna. Vi noterar att barnperspektivet varit frånvarande i nämndens uppföljningar.

### 5.2. Nämnden har följt upp ekonomiska konsekvenser för verksamheten till följd av besparingsarbetet

I nämndens åtgärdsplan framgår att nämnden kontinuerligt ska följa upp åtgärdsplanen. Det framgår inte vidare vad som ska följas upp. Nämnden har följt upp arbetet med åtgärderna vid varje nämndsammanträde sedan mars 2020. Uppföljningarna som gjorts under 2020 tar upp aktuella händelser och det arbete som har genomförts inom verksamheterna utifrån respektive åtgärd i åtgärdsplanen. Vidare framgår hur arbetet löper på i enlighet med åtgärdsplan samt vilken ekonomisk effekt det bedöms ge årligen.

I nämndens löpande uppföljningar av åtgärdsplanen under 2021 behandlas inte samtliga åtgärder såsom i uppföljningarna under 2020. Uppföljningen behandlar pågående och planerade åtgärder med en kortare beskrivning av vad som hänt eller ska göras inom området. Det framgår inte om åtgärderna avviker från åtgärdsplanen. Det framgår heller inte beräkning av ekonomisk effekt för respektive åtgärd. Istället görs en ekonomisk uppföljning per verksamhetsområde med månatlig prognos samt redovisning av eventuell avvikelse mot budget.

Av intervjuer och dokumentstudier framgår att överskott inom vissa verksamheter delvis beror på att individer har tackat nej till beviljade insatser, exempelvis inom daglig verksamhet. Det framgår inte tydligt i uppföljningen hur stor ekonomisk påverkan coronapandemin varit på det ekonomiska utfallet för nämnden har varit, både vad avser insatser som inte blivit utförda samt statliga bidrag.

I nämndens delårsrapport per augusti 2021 görs en uppföljning av nämndens direktiv avseende budget i balans 2022 med bibehållen kvalitet. Av uppföljningen framgår att prognosen för helåret är ett överskott. Det framgår även att det pågår ett arbete inom myndighet, stöd och behandling för att effektivisera verksamheten och tydliggöra styrningen av myndighetsutövningen. Det görs ingen uppföljning av kvaliteten. Det framgår dock att ett

ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete enligt Socialstyrelsens föreskrifter 2011:9 har utarbetats och nya arbetssätt har införts.

Vid nämndens löpande uppföljning per september redovisar förvaltningen ett prognosticerat resultat om 0,5 miljoner koronor. Nämnden beslutar att förklara uppdraget med åtgärdsplanen för budget i balans fullgjort. Vid nämndens ekonomiska uppföljning per november 2021 prognosticeras ett överskott på 9,5 miljoner kronor. Förvaltningen har per november 2021 erhållit 3,7 mnkr i coronaersättning från staten för sjuklönekostnader samt 2,3 mnkr från Migrationsverket för extraordinära kostnader. Delar av överskottet beror på att individer har tackat nej till beviljade insatser. Det framgår inte hur stort del av överskottet som beror på uteblivna insatser. Det positiva utfallet kan till viss del förklaras med statligt bidrag samt uteblivna insatser.

I nämndens löpande uppföljning av åtgärdsplan för budget i balans redovisas ingen uppföljning avseende kvalitet. Det redovisas inte heller hur individer/brukare eller verksamheterna har påverkats av de genomförda åtgärderna. I intervju uppger nämnden att arbetet med åtgärderna fortfarande är pågående och att en uppföljning av hur verksamheter och kvalitet har påverkats ska genomföras. Det finns inget beslut från nämnden om när en sådan uppföljning ska ske.

Av protokollstudier framgår att vid nämndens sammanträde i februari 2021 informerades nämnden om resultat i öppna jämförelser, kommunens kvalitet i korthet och brukarundersökningar för 2020. I presentationsmaterialet framgår att resultaten generellt har förbättrats i jämförelse med tidigare år och i förhållande till andra kommuner. I materialet återfinns ingen analys eller motsvarande kring hur besparingsarbetet har påverkat verksamheten.

I nämndens kvalitetsberättelse för 2020 framgår att verksamheterna arbetat med en mer effektiv bemannings- och resursplanering. Det framgår att arbetet med en effektivare planering ska ge brukare och deltagare stabilare och mer kontinuerliga kontakter med ordinarie personal. I rapporten anges även att förvaltningen har infört vad som benämns som ett helhetsperspektiv i arbetet med verksamheternas budget. I detta beaktas gemensamma faktorer för budget och resursplanering. Nämnden tog del av kvalitetsberättelsen i januari 2021.

I samtliga uppföljningsrapporter avseende åtgärdsplanen framgår att risk- och konsekvensanalyser kommer tas fram för de åtgärder som inte redan är pågående. Av protokollgranskning framkommer inte att risk- och konsekvensanalyser har genomförts. Det framgår inte heller av nämndens uppföljningsrapporter.

I intervju med brukarorganisationer framkommer att dessa upplever att kommuninvånarnas behov av stöd från brukarorganisationer har ökat till följd av nämndens åtgärdsarbete. Brukarorganisationer träffar förvaltningsledningen regelbundet.

### **5.3. Förvaltningen följer ekonomin månadsvis på enhets-, verksamhets- och förvaltningsnivå**

Förvaltningen har regelbundna ekonomiuppföljningar både på enhetsnivå och verksamhetsnivå. Av nämndens uppföljningsrapporter framgår även att extra stöd sätts in till enheter som överskrider sin budget. Enheter som överskrider sin budget har sedan hösten 2019 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för balans. Uppföljning av budget sker månadsvis. Enhetscheferna följer upp sin budget tillsammans med verksamhetschef och ekonom. Vid avvikelser gentemot budget har enhetschefen i uppdrag att upprätta en handlingsplan.

Av intervjuer framkommer att chefer upplever strukturen för den ekonomiska uppföljningen som tydligare. Det framkommer att uppföljningen har blivit mer systematisk och enhetlig för samtliga enheter. Omsättningen av ekonomer inom förvaltningen har delvis påverkat vilket stöd cheferna har fått. Trots detta uppges stödet fungera bra.

### **5.4. Barnperspektivet har inte beaktats i uppföljningen**

Av de uppföljningsrapporter nämnden tagit del av har barnperspektivet inte beaktats. Det framgår även av intervjuer att barnperspektivet inte varit närvarande i uppföljningsarbetet.

## 6. Samlad bedömning

I kapitlet framgår våra bedömningar utifrån revisionsfrågorna. Vidare redovisas våra slutsatser och rekommendationer.

### 6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av verksamheten?	<b>Nej, inte fullt ut.</b> Nämnden har beslutat om åtgärder för budget i balans och 2021 prognosticeras ett överskott i jämförelse med budget. Samtidigt framkommer olika uppfattningar om hur tydligt och förankrat åtgärdsarbetet varit. Nämnden har därtill inte säkerställt en tydlig styrning avseende kvalitén i verksamheten. Nämnden har inte säkerställt att arbetet med risk- och konsekvensanalyser utifrån beslutade åtgärder följer nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
Har beslut om effektiviseringar varit tydliga och förankrade i verksamheten?	<b>Delvis.</b> Enheterna har arbetat med effektiviseringar genom bland annat anpassning av antal medarbetare men det saknas en dokumenterad koppling till nämndens åtgärdsplan genom förväntad effekt per enhet och verksamhetsområde. Vi noterar att medarbetare i verksamheter med hög chefsomsättning upplever åtgärderna som mer otydliga och sämre förankrade.
Har riskanalyser kopplade till besparingarna genomförts?	<b>Delvis.</b> Riskanalyser har genomförts utifrån ett arbetsmiljöperspektiv. Det saknas dock en övergripande riskanalys avseende hur åtgärder påverkar individer/brukare samt om/hur andra förvaltningar påverkats. Riskanalyser har genomförts och dokumenterats i enskilda brukares genomförandeplaner eller i löpande dokumentation. Det har dock inte funnits ett gemensamt arbetssätt för systematiskt genomförande av riskanalyser. Nämnden har inte tagit del av någon sammanställning/uppföljning av genomförda riskanalyser.
Har arbete för att minska och hantera risker bedrivits?	<b>Ja, i huvudsak.</b> Arbetet har bedrivits inom respektive enhet. Arbetet har föregåtts av en riskanalys avseende arbetsmiljö. I enskilda ärenden har en riskanalys genomförts och dokumenterats i brukarens genomförandeplan/löpande dokumentation.
Hur har barnperspektivet beaktats i besparingsarbetet?	<b>Nej.</b> Barnperspektivet har inte beaktats eller dokumenterats på ett systematiskt sätt i arbetet med åtgärdsplanen.
Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?	<b>Endast delvis.</b> Nämnden har löpande följt upp nämndens ekonomi samt pågående åtgärder i verksamheten. Det framgår inte tydligt i uppföljningen hur stor ekonomisk påverkan coronapandemin har haft på det ekonomiska utfallet, både vad avser ej utförda insatser samt statliga bidrag. Nämnden har följt upp kvaliteten i ordinarie uppföljning. Det framgår inte tydligt om besparingsarbetet påverkat kvalitén i verksamheten.

Har nämnden följt upp konsekvenser för verksamheten till följd av besparingsarbetet?	<b>Nej.</b> Nämnden har inte följt upp konsekvenser för verksamheten till följd av besparingsarbetet. Enligt nämnden kommer en uppföljning att genomföras.
Hur har barnperspektivet beaktats i uppföljningen?	<b>Nej.</b> Barnperspektivet har inte beaktats i nämndens uppföljning av åtgärdsarbetet.

## 6.2. Slutsatser

Granskningen har syftat till att bedöma om nämndens styrning av verksamheten är ändamålsenlig samt om nämndens interna kontroll och uppföljning är tillräcklig. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att nämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig och tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll inom ramen för de åtgärdsarbete som genomförs. Utifrån flera år med ekonomiskt underskott är det ett viktigt steg att nämnden har beslutat om åtgärder för budget i balans samt löpande följt upp den ekonomiska utvecklingen. Av nämndens uppföljning från 2021 framgår att nämnden prognosticerar ett ekonomiskt överskott för helåret 2021. Det framgår dock inte tydligt av uppföljningen hur mycket av överskottet som beror på statliga bidrag och uteblivna insatser.

Det saknas systematik i att genomföra och följa upp risk- och konsekvensanalyser utifrån ett brukarperspektiv. Vi bedömer att nämnden inte har tillsett att styrningen och uppföljningen omfattar barnperspektivet på ett systematiskt sätt.


## 6.3. Rekommendationer

Rekommendationer lämnas mot bakgrund av de iakttagelser och bedömningar som framkommit genom granskningen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten. Vi rekommenderar nämnden för individ och familjeomsorg att:

- ▶ Säkerställa att nämndens styrning och uppföljning omfattar barnperspektivet i enlighet med lag och föreskrifter
- ▶ Säkerställa att risk- och konsekvensanalyser genomförs och följs upp på ett systematiskt sätt i enlighet med nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Säkerställa att det synliggörs hur verksamhetens kvalitet har påverkats utifrån besparingsarbetet

Göteborg den 21 februari 2022

  
Elin Forså  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB

  
Maria Carlsrud Felander  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst & Young AB

  
Mikaela Bengtsson  
Verksamhetsrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB



## **Bilaga 1 – Beskrivning av revisionskriterier**

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar.

### **Kommunallagen**

Av 6 kap 6 § kommunallag (2017:725) framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

### **Kungsbacka kommuns ekonomistyrprinciper**

Uppföljning och prognos lämnas till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige vid två tillfällen under året, per 30 april och 31 augusti. Rapporten per 31 augusti är att betrakta som kommunens delårsrapport och lämnas till fullmäktige medan rapporten i april endast lämnas till kommunstyrelsen.

Nämnderna ska själva upprätta rutiner för budgetuppföljning och intern kontroll. Vid befarat underskott ska förvaltningschefen utarbeta förslag till åtgärder som ska föreläggas nämnden. Nämnden är skyldig att fatta beslut om åtgärder så att ramen inte överskrids. Om nämnden trots detta inte anser sig klara sig inom tilldelad ram ska omedelbar rapportering ske till kommunstyrelsen. Nämnden är skyldig att göra uppföljning med så täta intervaller som krävs för att ha en god kontroll.

### **Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter**

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar som fastställer barnets rättigheter. Artiklarna ska utgöra en helhet. Barnkonventionen gäller alla barn, det vill säga individer under 18 år. I konventionen finns fyra grundläggande principer som ska vara vägledande i alla frågor som rör barn.

Artikel 2: alla barn har samma rättigheter och lika värde

Artikel 3: barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn

Artikel 6: alla barn har rätt till liv och utveckling

Artikel 12: alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad.

Barnkonventionens status som lagstiftning gör att det enskilda barnets rättssäkerhet stärks. Det möjliggör också att barnets bästa kommer i främsta rummet på ett tydligare sätt.

Av lagens förarbeten (prop. 2017/18:186) framgår att ett barnrättsbaserat synsätt utgör kärnan i barnkonventionen. Detta innebär att varje barn ska ses som bärare av rättigheter. Detta synsätt kräver att barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade måste tillgodoses systematiskt i alla processer.

Av lagens förarbeten framgår också anammandet av ett barnrättsperspektiv eller ett barnrättsbaserat synsätt främst om synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. För att uppnå en varaktig och genomgripande förändring krävs att en fråga eller ett synsätt rutinmässigt förs in i det dagliga arbetet. Tjänstemän och beslutsfattare som hanterar ärenden som rör barn styrs dock i sitt arbete av lagar, förordningar, föreskrifter, förarbeten och riktlinjer. En inkorporering innebär att barnets roll som rättssubjekt med egna specifika rättigheter tydliggörs och kan därmed förväntas medverka till att barnet i högre grad hamnar i fokus i de situationer som gäller barnet

### **Socialtjänstlagen (2001:453)**

Socialtjänstlagen reglerar socialtjänstens arbete med att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet.

Enligt 1 kap. 2 § ska barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn. Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

## Bilaga 2 – Källförteckning

### Intervjuer

- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Gruppintervju med Verksamhetschefer
- ▶ Nämndens presidium
- ▶ Intervju med socialt ansvarig samordnare
- ▶ Intervju med utvecklingsledare
- ▶ Gruppintervju med enhetschefer
- ▶ Gruppintervju med medarbetare
- ▶ Gruppintervju med fackliga representanter
- ▶ Gruppintervju med brukarorganisationer

### Dokumentation

- ▶ Förvaltningens genomförandeplan 2021
- ▶ Kvalitetsberättelse 2020
- ▶ Nämndbudget 2021 och plan 2022-2023
- ▶ Nämndens delårsrapport per april 2021
- ▶ Nämndens delårsrapport per augusti 2021
- ▶ Nämndens internkontrollplan 2021
- ▶ Nämndens protokoll 2021
- ▶ Nämndens årsredovisning 2020
- ▶ Protokoll från samverkansmöten 2020
- ▶ Rapport av genomlysning myndighet stöd och behandling
- ▶ Riktlinje Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Rutin för stödbehovsmätningar
- ▶ Tjänsteskrivelse avseende hållbar socialtjänst, 211014
- ▶ Turin för samverkan stödbehovsmätningar
- ▶ Åtgärder för budget och balans 20201-210916, beslut och uppföljning