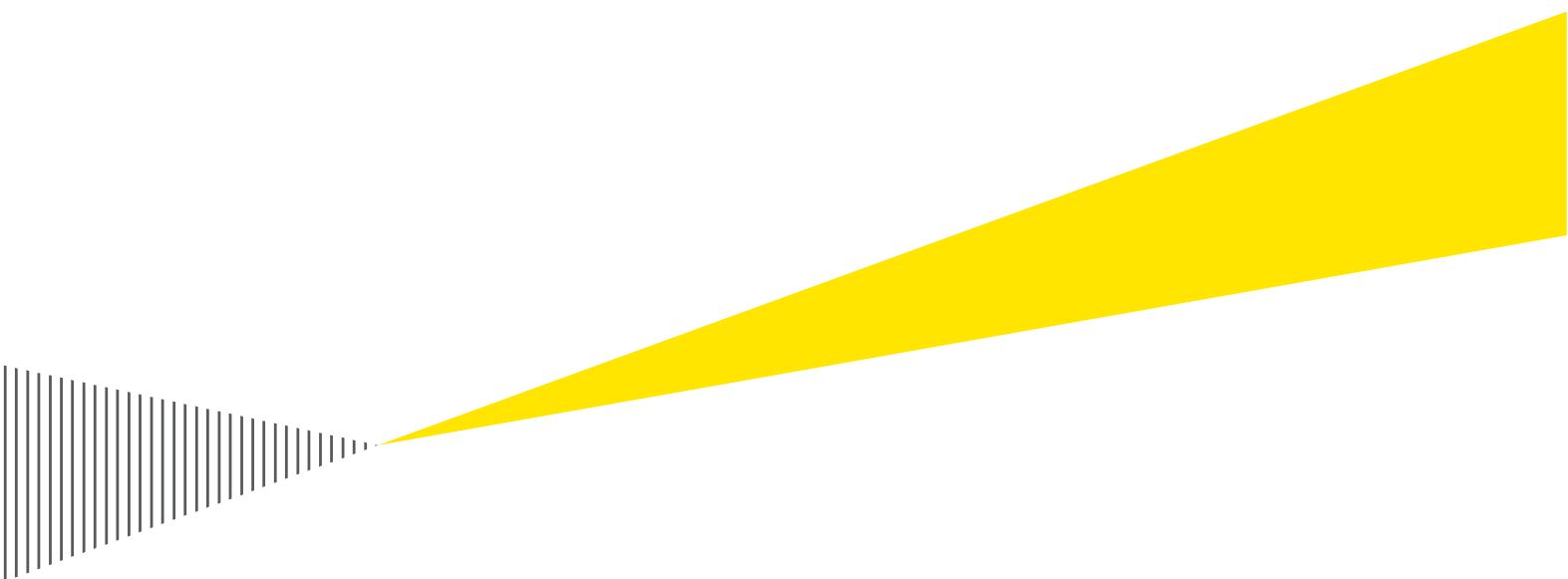


# Karlshamns kommun

## Granskning av underskottet inom nämnden för arbete och välfärd



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
2.3. Ansvariga nämnder .....	5
2.4. Genomförande .....	5
2.5. Revisionskriterier.....	5
<b>3. Iakttagelser .....</b>	<b>6</b>
3.1. Redovisning av underskottet .....	6
3.2. LSS .....	12
3.3. Arbetsmarknadsåtgärder och återsökning av statliga medel för nyanlända .....	15
3.4. Uppföljning inom arbetsmarknadsområdet .....	15
<b>4. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>18</b>
Bilaga 1: Källförteckning .....	20

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun granskat nämnden för arbete och välfärd i syfte att utreda orsakerna till nämndens underskott under 2018.

Vår sammanfattande bedömning är att underskottet inom nämnden för arbete och välfärd i huvudsak kan hänföras till underskotten inom verksamhetsområdet för LSS och Barn och familj. Inom Barn och familj, där det största underskottet återfinns, tydliggör vår genomgång att kostnaderna i synnerhet kan hänföras till en volymökning av institutionsplaceringar, till ökade lönekostnader för verksamheten och till höga kostnader för inhyrd personal i form av konsulter. Detta överensstämmer i stort med förvaltningens egen redogörelse. Särskilt kan betonas de ökade kostnaderna för inköp av verksamhet, där kostnaderna per institutionsplacering också ökat under 2018.

Vi har noterat att det inom förvaltningen pågår ett stort förändringsarbete vilket i flera delar sätter fokus på de problem och brister som kunnat konstateras. Samtidigt vill vi lyfta fram att det är av yttersta vikt att uppföljning av detta arbete sker löpande och med systematik, kopplat till för ändamålet framarbetade ekonomiska och kvalitativa nyckeltal. Framtagen åtgärdsplan med beräknade besparingseffekter på lång sikt utgör en grund mot vilken uppföljning kan göras, men planen bör konkretiseras genom en årlig handlingsplan med tidsatta aktiviteter som löpande kan följas.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Nämndens underskott kan huvudsakligen hänföras till verksamhetsområdet för barn- och familj samt LSS
- ▶ Underskottet inom individ och familjeomsorg kan bland annat härledas till en volymökning av institutionsplaceringar, till ökade lönekostnader för verksamheten och till temporärt höga kostnader för inhyrd personal i form av konsulter
- ▶ Nettokostnaden för LSS-verksamheten är för 2018 relativt stabil, dvs. ingen större kostnadsökning
- ▶ Nämnden har framarbetat en åtgärdsplan för att på sikt komma tillrätta med underskotten, vilket inkluderar tydliggjord sparplan. Åtgärderna sätter i stort fokus på de områden vi sett som kostnadsdrivande
- ▶ Organisationsförändringar genomförs för att skapa en effektivare organisation med tydliga kärnprocesser, inkluderat ökat arbetsmarknadsfokus och förbättrad samverkan mellan Öppen vux och VUX (myndighet)

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi nämnden för arbete och välfärd att:

- ▶ Tydliggöra en årlig handlingsplan kopplat till framtagna långsiktiga strategier där centrala effektiviseringsåtgärder för året åskådliggörs och tidsätts
- ▶ Löpande och systematiskt under året följa upp de åtgärder som genomförs och sätta dessa i relation till planerade kostnadsbesparingar
- ▶ Löpande och systematiskt följa verksamhetens utveckling utifrån ett antal kvalitativa och ekonomiska nyckeltal, kopplat till besparings- och effektiviseringsåtgärderna

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att löpande och samlad uppföljning görs av nämnden för arbete och välfärds effektiviseringar och besparingsåtgärder

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

AV-nämnden (arbete- och välfärdsnämnden) ansvarar för kommunens skyldigheter i fråga om individ- och familjeomsorg, socialpsykiatri, arbetsmarknad och sysselsättning, insatser under LSS-lagstiftningen samt integrationsarbetet.

NAV lämnade i delårsrapport 2018 en prognos om en negativ avvikelse på 45 mnkr. Dock ska 9,5 mnkr överföras från omsorgsnämnden till NAV. Det rörde sig trots detta om en större avvikelse och det fanns osäkerhet i prognosen då underskottet befarades bli större.

Mot bakgrund av detta vill revisorerna ta reda på orsakerna till den stora avvikelsen samt vilka åtgärder som nämnden ämnar vidta för att komma till rätta med underskottet. Av vår granskning av delårsrapporten framkommer att nämnden fattade beslut i september om åtgärder: se över interna processer, öka andelen vård på hemmaplan och därmed minska kostnader för externa placeringar. I samband med redovisningen av delårsbokslutet framhölls att NAV gjort riktade insatser mot drogmissbruk i socialgrupper som normalt inte kommer ifråga för insatser från socialtjänsten.

I tidigare granskning har revisionen kunnat konstatera att det finns brister i återsökningsprocessen avseende statliga bidrag för nyanlända, parallellt med indikationer från andra nämnder om svagheter i den ekonomiska uppföljningen. I sammanhanget påpekade också revisorerna brister i framförhållningen avseende personer som lämnar etableringsfasen och övergår till det kommunala ansvaret, vilket kan resa frågetecken kring effektivitet i integrationsarbetet.

På nationell nivå har det förts en diskussion om skärpningar i Försäkringskassans regelverk avseende den statliga finansieringen av personlig assistans, vilket ofta leder till ett ökat kommunalt ansvar.

Revisorerna vill mot bakgrund av detta genomlysna NAV:s ekonomi och åtgärder för en ekonomi i balans.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att följa upp orsakerna till underskottet inom NAV och vilka åtgärder som nämnden tänker vidta.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka är orsakerna till underskott inom NAV:s olika verksamheter?
- ▶ Vilka är orsakerna till underskottet inom individ- och familjeomsorgen avseende externa placeringar? Vilka åtgärder vidtas?
- ▶ Finns det riktlinjer för LSS-verksamheten?
- ▶ Hur ser kostnadsutvecklingen inom LSS-verksamheten?
- ▶ Sker systematisk uppföljning av återsökning av statliga medel för nyanlända och sätts det i relation till de kostnader som verksamheten har?

- ▶ Sker samlad uppföljning av ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat inom områdena arbetsmarknad och sysselsättningsåtgärder samt integration?

### **2.3. Ansvariga nämnder**

Granskningen avser nämnden för arbete och välfärd (NAV).

### **2.4. Genomförande**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med nyckelfunktioner inom förvaltningen (se bilaga 1).

### **2.5. Revisionskriterier**

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Socialtjänsten
- ▶ Budget för 2018 med flerårsplan
- ▶ Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande mfl.
- ▶ Skollagen, gymnasieförordningen och förordning om vuxenutbildning
- ▶ Kommunala mål och riktlinjer

### 3. Iakttagelser

#### 3.1. Redovisning av underskottet

Vid EY:s genomgång av nämnden för arbete och välfärds resultatunderlag under vecka 9, tydliggörs för 2018 en negativ budgetavvikelse om ca 40 mnkr. Nettokostnaden fördelat per verksamhetsområde ser ut enligt nedan:

**Tabell 1. Nettokostnad**

Verksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat	Budget	Prognos helårs-avvikelse
LSS 780		-7 509	-7 509	-5 176	-2 333
LSS 740	28 990	-244 590	-215 600	-210 715	-4 885
Ledning och gemensamt	3 398	-21 162	-17 764	-20 224	2 460
Socialpsykiatri	1 156	-20 558	-19 402	-16 665	-2 737
Insatser för vuxna	5 770	-23 561	-17 791	-14 022	-3 769
Barn och familj	4 432	-76 742	-72 310	-31 120	-41 190
Försörjningsstöd	2 798	-27 184	-24 386	-27 848	3 462
Arbetsmarknad	42 759	-53 066	-10 307	-14 911	4 604
Introduktion	36 245	-26 123	10 122	6 502	3 620
Ensamk. flyktingungdom	27 845	-29 619	-1 774	-2 670	896
<b>Summa</b>	<b>153 393</b>	<b>-530 114</b>	<b>-376 721</b>	<b>-336 849</b>	<b>-39 872</b>

I samband med sakgranskning av rapporten inkom korrigeringsavseende nettokostnaderna för *insatser för vuxna*. Dessa redovisades då till följande:

Verksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat	Budget	Prognos helårs-avvikelse
Insatser för vuxna	5770	-26 748	-20 708	-14 022	-6 686

Korrigeringen medför en större budgetavvikelse inom *insatser för vuxna* än vad vi i vår resultattabell med erhållna siffror per vecka 9, redogör för. Löpande kommer dock resultatet vi erhöll per vecka 9 att redovisas vidare nedan, även om denna korrigeringsmedför ett något större underskott totalt (ca 3 mnkr).

Nämnden hade för året nettokostnader om ca 377 mnkr, vilket kan ställas mot budgeten på 337 mnkr. Den negativa avvikelsen uppgår därmed till ca 40 mnkr (exklusive korrigerings). Avvikelsen härrör huvudsakligen från verksamhetsområdet *barn och familj* (-41 190 tkr) samt *LSS-verksamheten* (-7 218 tkr).

Vi kan konstatera att kostnaden för köp av huvudverksamhet<sup>1</sup> har en aggregerad kumulativ tillväxt (CAGR) på 2% per månad under 2018; personalkostnaderna har vuxit med 0,4%, och

<sup>1</sup> Dvs. avser sådan verksamhet som nämnden ej bedriver i egen regi utan köper, kopplat till nämndens uppdragsområde. Avser här huvudsakligen kostnader för institutionsplaceringar

främmande kostnader med 15 %. Kostnaderna ökar än mer inom framförallt barn och vuxenverksamheten och utgör därför grunden för redovisad budgetdifferens.

I resultatrapporten per augusti 2018 prognosticerades ett underskott om totalt ca 45 mnkr. De huvudsakliga förklaringarna angavs vara höga institutionskostnader, externa konsulenter, ökade kostnader för familjehem och konsulentstödda familjehem, inom barn- och familj. Avseende insatser för vuxna angavs underskotten bero på insatser för personer som utsatts för våld i nära relationer och öppenvården för vuxna. Inom LSS förklarades underskottet till stor del bero på icke-budgeterad verksamhet (ett LSS-boende).

Vidare angavs att det stora underskottet inom barn- och familj härrörde ur att antalet placeringar ökade dramatiskt under slutet av 2017, placeringar som bedömdes helt nödvändiga. Slutsatsen drogs att akuta placeringar till viss del kan undvikas, generellt över tid, med hjälp av tidigare insatser och utformade alternativ till placeringar. Detta har nu börjat framarbetas, där bland annat en familjebehandlare anställts och ett samlat barn- och ungdomsteam börjat arbeta aktivt i ett tidigare skede (öppenvården för barn och ungdomar → barn och familjeenheten).

Med anledning av ovanstående underskott beslutades om en åtgärdsplan (kortsiktig) med "akuta" åtgärder, samt en mer långsiktig plan för hur nämnden framöver ska komma tillrätta med de ökade kostnaderna. Redan i delårsrapporten betonades dock att de mer akuta åtgärderna inte beräknades hinna få någon större effekt förrän i början av 2019.

Av åtgärdsplan för att höja kvalitet och minska kostnader under 2018-2021, anges ett flertal åtgärder kopplat till nämndens olika verksamhetsområden. Nedan listas några exempel på de åtgärder som presenteras:

#### **Vuxenenhet**

- Skapa ett stödboende för missbrukare (Mariagården)
- 12-stepsprogram för missbrukare
- PRIO-samordnare och anhörigstöd

#### **Utredningsgrupp barn och familj**

- Överföra öppenvårdsgruppen för barn och familj, samt fältsekreterare till utredningsgruppen
- Ständigt överväga om insatser kan ge spå hemmaplan
- Det ska alltid finnas en plan för hemgång från familjehem/institution. Ny tjänst som riktar sig mot hvb-uppföljning och arbetar med uppföljning av hvb-placeringar, studiebesök, förhandling av priser, planering av insatser på hemmaplan osv.
- Anställning av en ytterligare familjehemssekreterare för rekrytering och stöd till interna familjehem, i syfte att minska konsulentstödda familjehem
- Succesiv avveckling av externa konsulter samt externa öppenvårdsinsatser

#### **Socialpsykiatri**

- Sammanslagning av verksamheterna Skeppet och Storgatan

#### **Stöd och service till personer med funktionsvariationer Gruppboendeverksamheter**

- Nybyggnation av flertal boende (-2021)
- Ombyggnation av flertal boende (-2021)



- Avveckling av ca 31 lägenheter/boendeplatser (inkl. externa placeringar) i samband med att om- och nybyggnation står klart (-2021)

#### Övrigt som avser alla verksamheter

- Alltid utreda alternativa insatser
- Granskning av hur resurserna används, inköp, bemanning etc.
- Större fokus på ekonomi, bland annat genom ständig punkt på agendan FLG och VLG

Avslutningsvis anges i åtgärdsplanen för 2018-2021 en besparingsmålsättning, utifrån den planering som framlagts och hur verksamheten bedrivs idag (inkluderar ombyggnationer och nybyggnationer):

**Tabell 2. Planerad besparing över åren (mnkr)**

År	2018	2019	2020	2021
Försörjningsstöd	0,5	2	3	4
Vuxenheten	0,5	2	3	4
Barn –och familj	0	2	3	4
Socialpsykiatri	0	0,5	0,5	0,5
LSS	0,7	3,2	8,5	3,7
<b>Summa</b>	<b>1,7</b>	<b>9,7</b>	<b>18</b>	<b>16,2</b>
<b>Ackumulerat</b>	<b>1,7</b>	<b>11,4</b>	<b>29,4</b>	<b>45,6</b>

Vidare summeras i mål och budget för 2019 med plan 2020-2021 vad som behöver prioriteras för att framåt komma tillrätta med underskotten. Här lyfts bland annat att det inom LSS är centralt med en omstrukturering av gruppboenden, vilket inkluderar skapande av boenden i egen regi dit dyra kostnadsdrivande externa placeringar istället kan hanteras. Inom verksamheten för utredning och beslut betonas vikten av att få ned kostnaderna för institutionsplaceringar avseende barn och unga, bland annat genom satsningar på förebyggande åtgärder (t.ex. anställande av familjehandlare). Avseende insatser för vuxna med missbruksproblem betonas att samverka mellan utredningsgruppen och öppenvårdgruppen behöver förbättras radikalt. Vidare planeras för stödboende för att kunna erbjuda stöd och omsorg för grupper på hemmaplan och därmed minska kostsamma institutionsplaceringar.

Vid samtal med det centrala ekonomikontoret avseende vilket stöd nämnden får har framkommit att ambitionen är att stödja nämnderna på ett proaktivt sätt. Det pågår en diskussion mellan ekonomichef och förvaltningschef inom AV-förvaltningen avseende hur det ekonomiska stödet ska utvecklas med tanke på nämndens rådande ekonomiska situation.

#### 3.1.1. Individ- och familjeomsorg

Vid vår genomgång av kostnadsstrukturen inom barn och familjeverksamheten tydliggörs att det främst är tre delområden som drivit kostnaderna uppåt: barn- och ungdomsvård, familjehemsvård samt institutionsplaceringar. Nettokostnaderna för dessa verksamhetsområden var ca -20 mnkr per verksamhet och förklarar större delen av barn och familjeverksamhetens totala nettokostnader på 76 mnkr.

Diagram 1. Totala nettokostnader barn och familj, kr

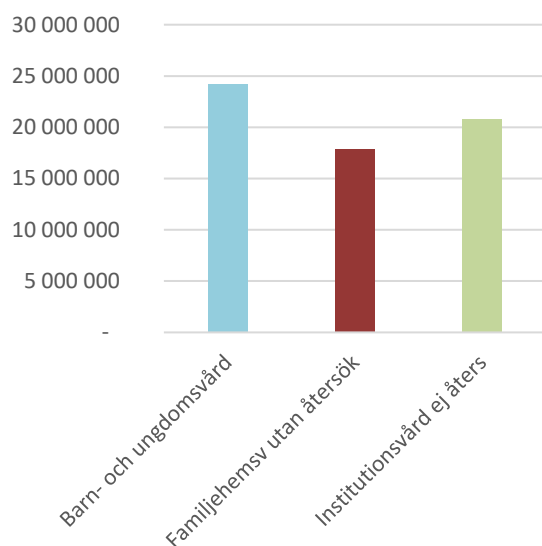
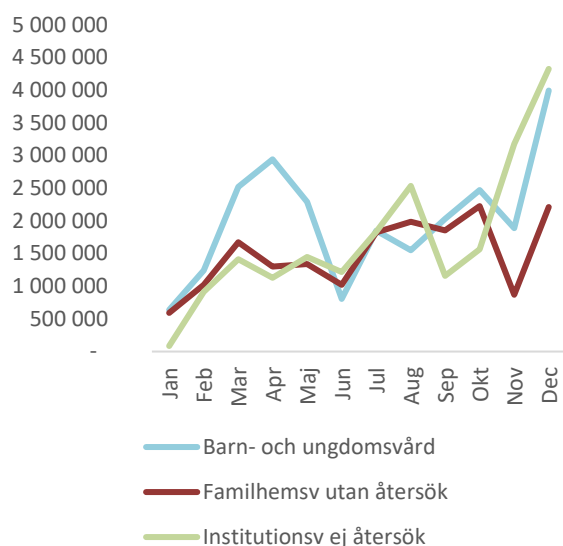


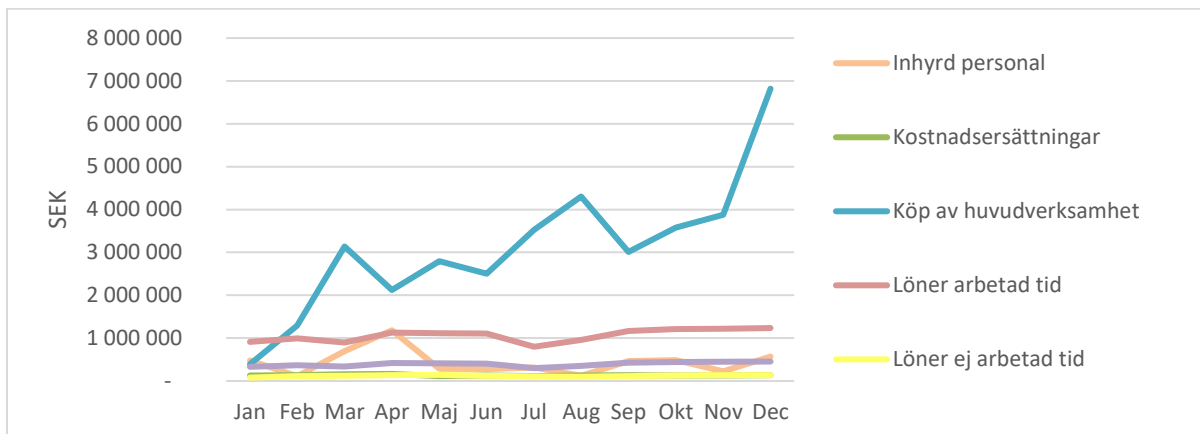
Diagram 2. Kostnadsutveckling barn och familj, kr



Kostnaderna har under 2018 ökat för samtliga verksamheter, dock med viss reservation för extremvärden i början och slutet av året. Vi kan därför anta att underskottet till stor del är hänförligt till dessa ökning.

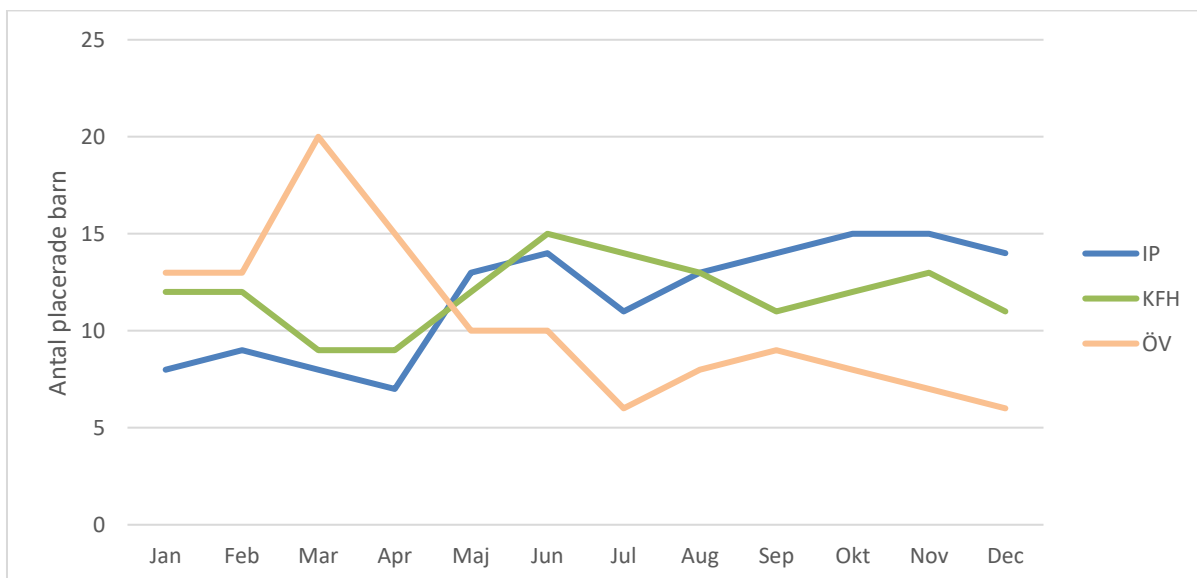
Vid en närmare granskning avseende vilka kostnadsposter det mer specifikt är som ökat inom verksamheterna så noterar vi ökande kostnader för *köpt verksamhet* samt *personalkostnader*. Gällande inköp av verksamhet så har denna kostnadspost ökat markant under året:

Diagram 3. Utveckling per kostnadsslag 2018, barn och familj



Den stora ökningen av *köp av huvudverksamhet* kan till viss del förklaras genom ökade institutionsplaceringar, vilka naturligt driver upp kostnaden för inköp av verksamhet (se nedan).

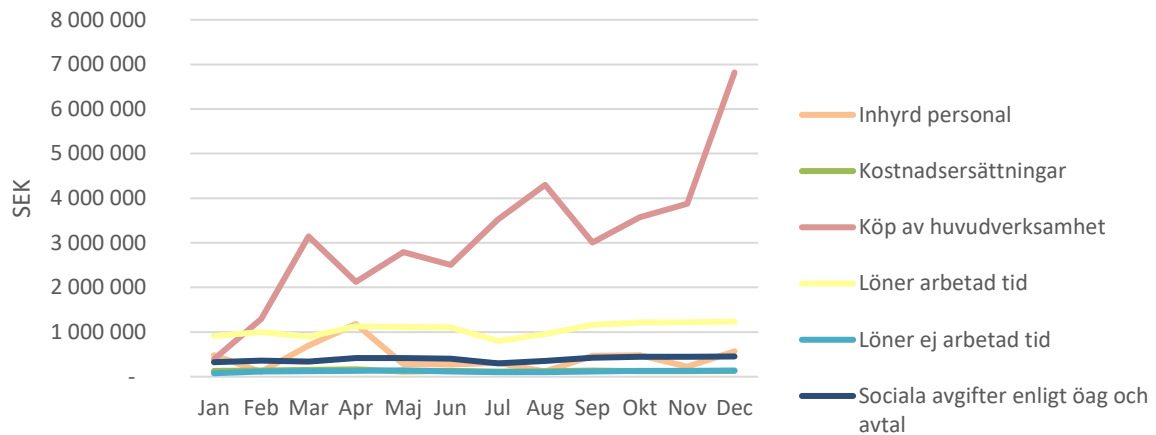
**Diagram 4. Antal placeringar under 2018**



IP= Institutionsplaceringar; KFH= Konsulentstödda familjehem; ÖV= Öppenvård

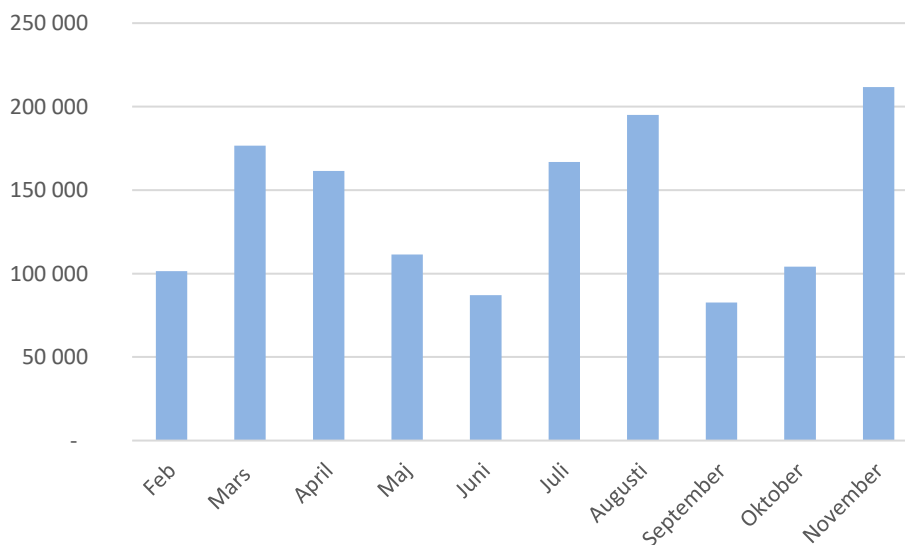
Vid en närmare genomgång av utvecklingen inom övriga kostnadsslag tydliggörs även att personalkostnaderna ökat under året, om än inte lika drastiskt som för inköp av verksamhet, samt att kostnaderna för inhyrd personal varit särskilt höga under mars-april (se diagram nedan). Denna högre kostnad härrör bland annat ur behovet av att nyttja konsulter för att tillfälligt täcka personalbehovet. De ökande personalkostnaderna kan antas vara kopplade till volymökningar i placeringar, samt en ökad förebyggande öppenvård.

**Diagram 5. Utveckling av olika kostnader inom barn och familj**



Det är svårt att avgöra huruvida kostnaden per brukare har stigit eller ej då hänsyn tas till volymökningar i framförallt institutionsplaceringar. Det är dock ej troligt att denna sjunkit. Vi kan konstatera att de långsiktiga åtgärder som tagits för att minska kostnaderna inom barn och familj ännu inte fått något synbart resultat per december 2018.

**Diagram 6. Kostnad per institutionsplacering (februari-november 2018)**



Sammanfattningsvis noterar vi att underskottet inom individ och familjeomsorg kan härledas till tre saker. För det första till en volymökning av institutionsplaceringar; för det andra till ökade lönekostnader för verksamheten och för det tredje till temporärt höga kostnader för inhyrd personal i form av konsulter. En stor del av dessa kostnadsökningar går att härleda till en volymökning av institutionsplaceringar och det går inte att fastställa att den faktiska kostnaden per brukare har ökat under året. Vi kan däremot konstatera att kostnaderna inte har minskat.

Vid genomförda intervjuer har ett antal områden lyfts fram som särskilt förklarar kostnaderna inom barn- och familjeomsorgen. Dessa överensstämmer i stort med den bild som ovan presenteras, där placeringar, familjehemsgrupper, konsulentstödda familjehem samt inhyrd personal särskilt lyfts fram. Att ta in konsulentstödd hjälp, vilket familjehemsgruppen behövt göra, uppges vara ungefär tre gånger så dyrt. Att minska inköpet av kompetens och personal lyfts som centralt för att kunna minska kostnaderna. Avseende placeringar förklaras dessa bland annat genom den ökade omfattningen av opioider (däribland oxycotin och fentanyl), vilket belastat verksamheten (ca 36 individer avseende fentanyl som exempel), men även individer med alkoholberoende uppges nu vara en större del av verksamhetens insatser.

Verksamheten är under utveckling och en omorganisation genomförs baserat på den genomlysning som gjorts. En del handlar om sammanslagning av arbetsmarknadsenheten, försörjningsstöd och integration, i syfte att få ett ökat arbetsmarknadsfokus samt att öka produktiviteten inom försörjningsstödsprocessen. Vidare ska Öppenvården vux och VUX (myndighet) få samma chef för att därigenom skapa en effektivare samverkan mellan de båda delarna, något som tidigare inte fungerat optimalt. Det har vid intervjuer (även i budget 2019) betonats att samverkan mellan utredningsgruppen och öppenvårdsgruppen behöver förbättras avseende insatser för vuxna. Vidare flyttar boendestödjare över från Öppenvården vux till VUX. Framöver handlar en stor del av utvecklingsarbetet om att arbeta fram nya kärnprocesser samt framtagande av nya riktlinjer för beslut. En del insatser beslutas på generell grund utan individuell prövning och kan därför som följd bli för omfattande.

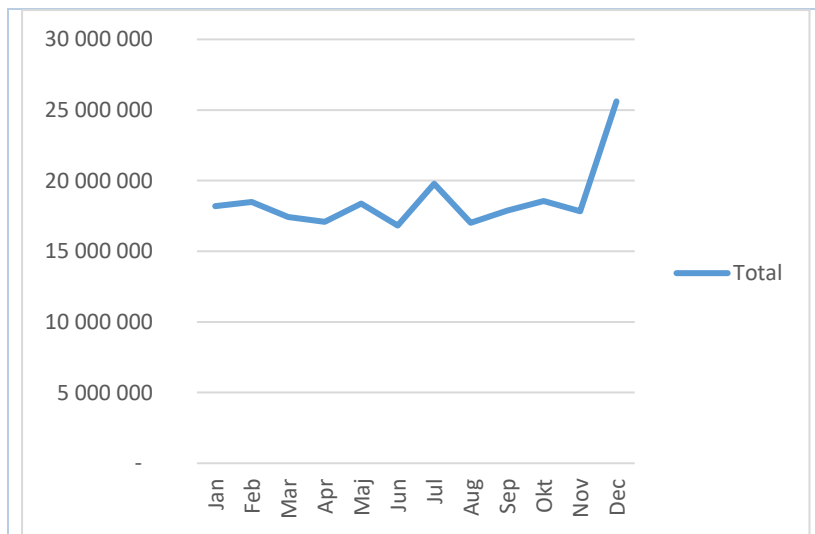
När stödboendet Mariagården öppnar ska ett av våningsplanen nyttjas för behandling av missbrukare som nyligen lämnat behandlingshem men är i behov av fortsatt stöd. Det innebär att det ska tas fram tydlig planering för individen med behovsstyrda insatser. Förvaltningen beräknar därmed att sänka kostnaden till följd av att en högre andel ej kräver fortsatta dyra institutionsplaceringar. Vidare uppges att samverkan med andra kommuner ska inledas avseende samarbete vid behov av placeringar.

## **3.2. LSS**

### **3.2.1. Kostnadsutveckling inom LSS**

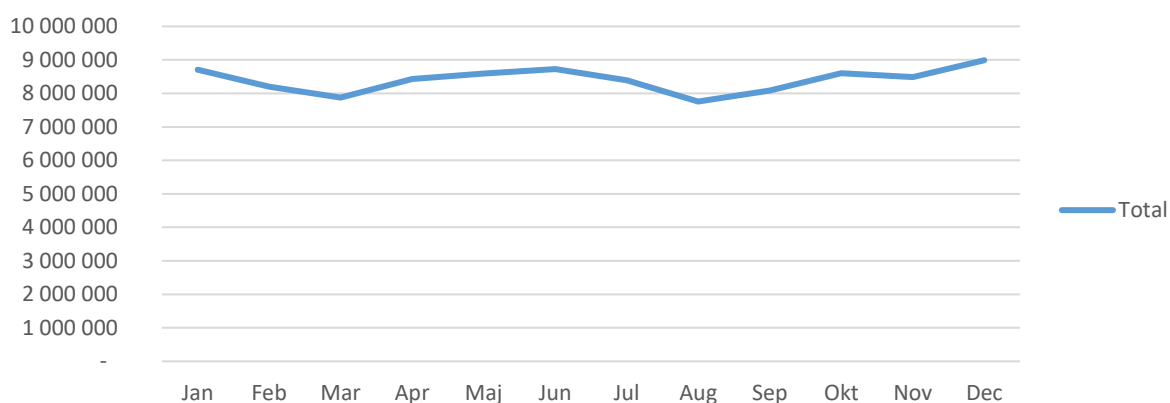
Kostnaden för LSS-verksamheten har under 2018 varit relativt stabil, med en standardavvikelse från medelvärdet på 13%. Detta inkluderar den kostnadstopp vi ser under december, vilken är vanligt förekommande inom flera kommunala verksamheter och kan härledas till sen fakturering av leverantörer. Den mindre kostnadsökning vi noterar under sommaren är hänförlig till en temporär ökning av kostnader för externa LSS-boenden.

**Diagram 7. Nettokostnader för LSS-verksamheten 2018, kr**



Då vi granskar de underliggande kostnadsgrupperna närmare ser vi att även dessa är relativt stabila över året, bortsett från december. Ett liknande mönster framträder då vi tittar på de olika verksamheterna inom LSS. Avseende exempelvis kostnaderna för LSS-boenden så noterar vi att kostnaderna även i dessa fall varit relativt stabila över året, där kostnaden ligger på ca 8 mnkr i månaden:

**Diagram 8. Nettokostnader för interna LSS-boenden, kr**



Kostnadsutvecklingen inom övriga LSS-verksamheter är även stabila. Vi kan dock ännu inte se den minskande trend som verksamheten behöver för att under 2019 uppnå en budget i balans.

Av intervjuer har framkommit att LSS-verksamheten under en längre tid haft relativt höga kostnader. Nuvarande verksamhetschef tillträdde positionen i mars 2017 och efter sommaren 2017 övergick verksamheten från omsorgsnämnden till nuvarande nämnd (med budgetmässig start 2018), något som också ytterligare synliggjort verksamhetens kostnader. Dessa täcktes till viss del tidigare av omsorgsnämndens överskottsdrivande verksamheter.

En central anledning som lyfts fram som förklaring till verksamhetens höga kostnader är den höga andel som bor i servicebostäder med få individer, istället för att fler exempelvis bor i lägenhet med stödinsatser i hemmet (i tillämpliga fall). Denna sistnämnda insats startades upp för drygt åtta år sedan. Likaså har betonats att mindre gruppboendestäder fungerar kostnadsdrivande och inte lämpar sig väl för en förändrad målgrupp, där individer återfinns med t.ex. aspergers, autism eller ett dubbel- och trippeldiagnoser. Riktat mot denna målgrupp startades Länsmansvägen upp med sju platser.

Fortsatt finns dock en del små gruppboendestäder, med fyra, tre och även en individ på något boende. Ett samlat arbete har påbörjats, där samhällsbyggnadsförvaltningen engageras, även om arbetet dragit ut på tiden, delvis till följd av ny nämnd där nya beslut måste fattas. Ett flertal boendebyggnationer har nu planerats, där den första delen i Boken ska vara klar i maj och Mariegården ska stå färdig till sommaren. Flera av de idag mer kostsamma boendena (Strömman 7 & 9, Paviljongen) ska nu inrymmas som del i de nya boendena, vilket beräknas kunna ge en relativt snabb kostnadseffekt, bland annat till följd av minskad personalkostnad. Som exempel på kostnadseffektivisering har nämnts att den individ som idag bor själv kostar ca 12 000 kr/dygnet, men kommer att flytta till Boken. En central målsättning i arbetet är med andra ord att de små enheterna ska bli färre och större enheter.

Avseende den dagliga verksamheten är det i vissa delar en likartad struktur, där det funnits många små enheter som nu slåss samman till större.

### **3.2.2. Riktlinjer**

Vid förfrågan rörande specifikt framtagna riktlinjer, rutiner och/eller styrdokument för stöd vid beslut om LSS-insatser har vi fått del av ett rutindokument från mars 2017 och ett dokument avseende handläggning och dokumentation från samma tid. Förstnämnda dokument är relativt heltäckande och klargör övergripande lagstiftning, insatser, ansökningsförfarandet, checklista vid verkställighet och liknande. Det andra styrdokumentet tydliggör de olika stegen i handläggnings- och uppföljningsprocessen. Dokumenten reglerar inte närmare hur avvägning internt ska göras avseende beslut, exempelvis avseende ledsagningsinsatser, kontaktpersoner och liknande.

Vid intervjuer har framkommit att ett arbete pågår där struktur för vad som är att förstå som "good enough" framarbetas och där uppföljning av insatser genomförs fullt ut. Det uppges inte alltid ha genomförts en ordentlig uppföljning av äldre beslut avseende exempelvis ledsagning och avlösning. Detta innebär att man inte alltid säkerställt att exempelvis ledsagaren verkligen följer med brukaren osv. Policys har framarbetats för ledsagning och avlösning och kostnaderna för ledsagning uppges för 2018 ha minskat med ca 50 %. Nästa del uppges vara att fokusera på kontaktpersoner.

Ett centralt utvecklingsområde som lyfts fram är att frambeta tydliga riktlinjer för beslut där det är *behoven* som styr. Många brukare uppges idag ha ett bestämt antal timmar i månaden med stöd, vilket istället skulle kunna förändras (i tillämpliga fall) genom att stöd fås vid de tillfällen det särskilt behövs, exempelvis då en viss aktivitet ska utföras.

Vi noterar att utvecklingen för att arbeta fram specifika riktlinjer tillsammans med handläggarna inom LSS-verksamheten är under utveckling och att det finns ett flertal utvecklingsområden som planeras.

### **3.2.3. Bedömning**

Vi bedömer att det finns basala riktlinjer för LSS-verksamheten, men att riktlinjer och rutiner i delar kan tydliggöras och skärpas. Det har framkommit att ett arbete initierats för att utveckla policys för att skapa tydligare och mer behovsstyrda beslut om insatser. Vi ser det som positivt att ett arbete påbörjats där behoven ska styra i ökad omfattning, något som kan påverka exempelvis beslut om omfattning av avlösning och ledsagning för brukare.

### **3.3. Arbetsmarknadsåtgärder och återsökning av statliga medel för nyanlända**

Karlshamns kommun följer i dagsläget de belopp som är möjliga att återsökta på individnivå. Vi har fått del av en systematisk uppföljning som upprättas i ett anonymiserat exceldokument vari varje nyanländs schabloniserade återsökningsbara värde matchas med de kostnader kommunen har för individen. Det totala schabloniserade beloppet som kommunen sedan ska få in går att följa upp mot det belopp som faktiskt betalats ut och registreras i ekonomisystemen. Detta medför att nämnden har relativt god överblick över hur stora delar av de förväntade beloppen som sedan tillfaller nämnden och kan följa upp detta.

Vidare finns ett antal individer som inte har ett schabloniserat återsökbart belopp och då faktiska utgifter måste redovisas. Antalet individer detta gäller är dock relativt lågt (mindre än tio), och dessa följs upp separat av ekonomikontoret. Även i dessa fall följs beloppen på individnivå och en uppföljning av utbetalda medel går därför relativt enkelt att göra.

De problem som nämnden idag upplever med återsökningsbara medel rör individer som plötsligt flyttar ifrån kommunen, vilket försvårar återsökningsprocessen. Nämnden är medveten om problemen och uppges arbeta för att skapa en struktur för att få in dessa medel på ett enklare sätt.

#### **3.3.1. Bedömning**

Det är vår bild att den uppföljning som görs i huvudsak är tillräcklig och systematisk. Den dokumentation som erhållits tydliggör att respektive individ kan följas, vilket möjliggör för en god överblick över schablonersättningar och kostnader. Vidare kan det totala schabloniserade beloppet som kommunen ska erhålla ställas mot det belopp som faktiskt betalats ut och registrerats i ekonomisystemet.

### **3.4. Uppföljning inom arbetsmarknadsområdet**

I nämnden för arbete och välfärds strategiska plan för åren 2019-2022 anges som nulägesanalys att målen i verksamheten är otydliga. Kopplat till arbetsmarknads- och försörjningsstödsområdet anges vidare att få försörjningsstödsomtagare kommer i egen försörjning. Utbetalt försörjningsstöd följs upp löpande och systematiskt månadsvis. Samtidigt genomförs projekt mellan introduktionsenheten, försörjningsstödsenheten och arbetsmarknadsenheten i syfte att personer med försörjningsstöd snabbare ska komma in i arbetsmarknadsenhetens verksamhet för att på så vis kunna snabbare komma in i egenförsörjning med hjälp av lämpliga åtgärder.



I budgetdokument för 2019 anges vidare att det inom försörjningsstöd och arbetsmarknadsenhet pågår ett förbättringsarbete i syfte att öka graden av självförsörjning bland de personer som får försörjningsstöd. Detta uppges kräva att man arbetar på nya sätt inom båda grupper, vilket bedöms kunna förbättra kvalitet och ge lägre kostnader.

Av genomförd bokslutsuppföljning avseende 2017 kan inte utläsas någon samlad uppföljning av arbetsmarknadsområdets verksamhetsmässiga resultat totalt sett (uppnådda mål; kvalitativa resultat). I korthet anges att, kopplat till det övergripande målet om att *Karlshamn ger utrymme för tillväxt och entreprenörskap*, att det inom arbetsmarknadsenheten pågår fortlöpande arbete för att finna arbeten för människor som står långt utanför arbetsmarknaden och nyanlända. Vidare anges att samarbetet mellan försörjningsstöd och arbetsmarknadsenheten måste bli ännu bättre. Avseende framtidsbedömning anges att arbetsmarknadsenheten behöver tillföras resurser för att underlätta möjligheter att ge personer med försörjningsstöd arbetsträning och praktik.

Av bokslutsuppföljningen 2017 framgår delvis en samlad uppföljning av arbetsmarknadsområdets verksamhetsmässiga resultat. De nämndsmål som framarbetats 2017 kopplat till kommunfullmäktiges inriktningsmål, fångar några av arbetsmarknadsområdets aspekter:

**Nämndmål: Kommuninvånarna har egenförsörjning**

Indikator kopplat till arbetsmarknadsområdet som följs upp:

- Andel personer i befolkningen som har försörjningsstöd ska minska
- Antal hushåll och hushåll med barn som uppbär försörjningsstöd under år 2017 i jämförelse med 2016
- Arbetslösheten hos ungdomar skall minska

**Nämndmål: Kommuninvånarna har en god hälsa på lika villkor**

Indikator kopplat till arbetsmarknadsområdet som följs upp:

- Andelen barn som finns i familjer med ekonomiskt bistånd

**Nämndmål: Karlshamn ger utrymme för tillväxt och entreprenörskap**

Indikator kopplat till arbetsmarknadsområdet som följs upp:

- Antal brukare som inte längre är beroende av försörjningsstöd utan har egen försörjning

**Nämndmål: Uppmuntra nyanlända till företagsamhet och entreprenörskap**

Indikator kopplat till arbetsmarknadsområdet som följs upp:

- Ge nyanlända information om möjligheter att starta eget

Genom bokslutsuppföljningen 2017 ges en övergripande uppföljning, om än inte en samlad för arbetsmarknadsområdet, inkluderat sysselsättningsinsatser och integrationsarbete. Inga närmare beskrivningar av genomförda insatser relation till redovisat resultatet tydliggörs. Den uppföljning och redovisning som återfinns i resultatrapport per augusti 2018 är likartad.

### **3.4.1. Bedömning**

Vi bedömer att det inte förekommer en *samlad* uppföljning avseende uppnådda ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat inom arbetsmarknadsområdet, inkluderat sysselsättningsåtgärder och integration. Det betyder dock inte att uppföljning inte genomförs. Vi ser det exempelvis som positivt att området för försörjningsstöd följs upp systematiskt och löpande, vilket kan förstås som en ytterst central del av området. Likaså ser vi det som bra att tydliga målsättningar kopplat till bland annat försörjningsstöd åskådliggörs genom beslutad målstruktur.

Vi saknar dock en närmare samlad uppföljning, där de större genomförda sysselsättnings- och integrationsåtgärdernas tydliggörs och relateras till uppnådda resultat, såväl verksamhetsmässigt som ekonomiskt. Vi vill tydliggöra att sådan uppföljning kan göras på ett flertal sätt, där ett möjligt sätt är genom framtagande av tydliga mål för dessa verksamheter som, då de följs upp, inkluderar en övergripande redogörelse av insatser som relateras till uppnått verksamhetsmässigt och ekonomiskt resultat.

## 4. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att underskottet inom nämnden för arbete och välfärd i huvudsak kan hänföras till underskotten inom verksamhetsområdet för LSS och Barn och familj. Inom Barn och familj, där det största underskottet återfinns, tydliggör vår genomgång att kostnaderna i synnerhet kan hänföras till en volymökning av institutionsplaceringar, till ökade lönekostnader för verksamheten och till höga kostnader för inhyrd personal i form av konsulter. Detta överensstämmer i stort med förvaltningens egen redogörelse. Särskilt kan betonas de ökade kostnaderna för inköp av verksamhet, där kostnaderna per institutionsplacering också ökat under 2018.

Vi har noterat att det inom förvaltningen pågår ett stort förändringsarbete vilket i flera delar sätter fokus på de problem och brister som kunnat konstateras. Samtidigt vill vi här lyfta fram att det är av yttersta vikt att uppföljning av detta arbete sker löpande och med systematik. Framtagen åtgärdsplan med beräknade besparingseffekter, vilken visserligen kan förändras till följd av förseningar av byggnation och liknande, utgör en grund mot vilken uppföljning kan göras. Men vi bedömer att denna plan bör tydliggöras och utgöra en mer *konkret plan* mot vilken uppföljning löpande kan göras. Här bör exempelvis tydligt framgå när under året vissa styrdokument eller riktlinjer ska vara framtagna och när dessa ska vara implementerade. Vi bedömer det av särskild vikt att förvaltningens arbete och de utvecklingsfrågor de själva äger och arbetar direkt med, utöver konkreta avvecklings- och/eller byggnationsprojekt, följer en tydliggjord plan vilken som kan ställas mot uppnådda resultat. Vi bedömer det även i sammanhanget vara centralt att framarbete ekonomiska nyckeltal som löpande följs upp, exempelvis kostnad per brukare (nyckeltal med fokus på verksamhetens kostnad och kostnadseffektivitet).

Ekonomikontoret har ambitionen att stödja nämnderna på ett proaktivt sätt och det pågår en diskussion mellan t ex ekonomichef och förvaltningschef inom AV-förvaltningen hur det ekonomiska stödet ska utvecklas. I ett större perspektiv bedömer vi att ekonomikontoret bör föra denna diskussion med förvaltningscheferna i syfte att tydliggöra vilka särskilda behov som föreligger, utöver ett så kallat "baspaket" av standardiserad ekonomisk rapportering. Från ekonomikontoret framförs att alltför detaljerad uppföljning kan leda till fel fokus då detaljuppföljning riskerar att skymma det styrande perspektivet. Samtidigt bedömer vi att nuvarande stöd kan leda till allt för reaktiva analyser istället för proaktiva. Nämnden måste ha möjlighet att kontinuerligt följa effekten av de besparingar som görs, även vid exempelvis volymförändringar, för att kunna säkerställa kostnadseffektiva insatser.

Som följd av att verksamheten är komplex bedömer vi det även av vikt att kvalitativa nyckeltal följs upp på ett systematiskt och löpande sätt för att därigenom kunna följa den kvalitativa utvecklingen inom nämndens olika verksamhetsområden. Det finns alltid en risk att stora förändringar och besparingsåtgärder påverkar det kvalitativa resultatet negativt.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi nämnden för arbete och välfärd att:

- ▶ Tydliggöra en årlig handlingsplan kopplat till framtagna långsiktig strategi där centrala effektiviseringsåtgärder för året åskådliggörs och tidsätts
- ▶ Löpande och systematiskt under året följa upp de åtgärder som genomförs och sätta dessa i relation till planerade kostnadsbesparingar
- ▶ Löpande och systematiskt följa verksamhetens utveckling utifrån ett antal kvalitativa och ekonomiska nyckeltal, kopplat till besparings- och effektiviseringsåtgärderna

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Tillse att löpande och samlad uppföljning görs av nämnden för arbete och välfärds effektiviseringar och besparingsåtgärder

Karlshamn den 5 mars 2019

Lars Eriksson  
*EY*

Linus Andersson  
*EY*

Christoffer Clarin  
*EY*

## **Bilaga 1: Källförteckning**

### **Intervjuade funktioner:**

- ▶ Ordförande, nämnden för arbete och välfärd, 2018
- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Verksamhetschef LSS
- ▶ Verksamhetschef IFO
- ▶ Ekonom

### **Dokument:**

- ▶ Åtgärdsplan
- ▶ Handlingsplan, ledningsgrupp 19 september
- ▶ Åtgärder ekonomi augusti 2018
- ▶ Begäran om tilläggsanslag 2017
- ▶ Övergripande mål och budget 2018 och 2019
- ▶ Bokslut 2016 och 2017
- ▶ Budget 2019
- ▶ Delårsrapport 2017 och 2018
- ▶ Verksamhetsplan 2018
- ▶ Tjänsteskrivelse delårsrapport
- ▶ Resultatrapport per augusti 2018
- ▶ Kostnad per brukare, sammanställning
- ▶ Presentation budgetdag 180503
- ▶ Arbetsmaterial Tillväxtkonsult (PP)
- ▶ Rutiner gällande verkställighet av beslut enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade LSS
- ▶ Transaktionsöversikter (ekonomisystem)
- ▶ Återsökningar (sammanställning excel)
- ▶ Ensamkommande barn (sammanställning excel)
- ▶ Verksamhetsbeskrivningar (stöd och service 2017; utredning och beslut 2019)