

Nytt LSS-boende 9:8

Vilhelmina kommun

Mars 2021

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor



Revisionsrapport

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1 Beslutsunderlag för 9:8-boende	5
2.2 Styrning, kontroll och utvärdering av politiska organ	7
2.3 Måluppfyllelse för 9:8-boende	9
3. Avslutning	11
3.1 Sammanfattande revisionell bedömning	11
3.2 Rekommendationer	11

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av tillskapandet av nytt LSS-boende 9:8 i Vilhelmina kommun. Revisionsobjekt i granskningen är socialnämnden respektive kommunstyrelsen. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Fokus har inriktats mot följande områden:

- Beslutsunderlag för tillskapande av nytt 9:8-boende
- Styrning, kontroll och utvärdering av socialnämnden respektive kommunstyrelsen
- Måluppfyllelse för 9:8-boendet: verksamhet och ekonomi

Utifrån genomförd granskning görs bedömningen att tillskapande av nytt LSS-boende 9:8 har inte hanterats på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden har endast delvis varit tillräcklig. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma om verksamheten har skötts på ett ändamålsenligt sätt under år 2020.

Underlag för den revisionella bedömningen redovisas längre fram i rapporten.

För framtiden bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att socialnämnden utvärderar processen om inrättande av denna verksamhet i egen regi. Syftet med utvärderingen är att dra lärdomar för framtiden.
- Att socialnämnden fastställer mätbara mål för 9:8-boendet. Målen ska omfatta verksamhet och ekonomi.
- Att socialnämnden vidtar konkreta åtgärder för att 9:8-boendet ska nå ekonomiska mål för 2021.
- Att kommunstyrelsen utformar riktlinjer i syfte att åstadkomma mer enhetliga beslutsunderlag till politiska organ. Exempelvis bör prövas om ärenden ska innehålla en tjänsteskrivelse som upprättas/undertecknas av ansvarig handläggare.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av inrättande av nytt LSS-boende.

Kommunen har åren 2019-2020 genomfört en större investering i syfte att tillskapa ett nytt LSS-boende för barn och ungdomar (9:8-boende). Tidigare har denna verksamhet bedrivits i extern regi. Vid investeringar och vid inrättande av en ny verksamhet ska följande faser hanteras: planeringsfas, genomförandefas, uppföljnings-/utvärderingsfas. En bristande styrning och kontroll inom respektive del kan riskera att verksamheten inte bedrivs på avsett sätt och att uppsatta mål inte nås.

Revisionsobjekten i granskningen är socialnämnden och kommunstyrelsen. I nämndens uppdrag ingår att fullgöra kommunens uppgifter inom lagen om stöd och service till funktionshindrade (LSS). I styrelsens uppdrag ingår ansvara för kommunens tekniska verksamhet samt att bereda de ärenden som ska handläggas av kommunfullmäktige samt verkställa fullmäktiges beslut.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att granska och pröva om tillskapande av nytt LSS-boende 9:8 har hanterats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras i granskningen:

1. Har fullmäktige fått ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag inför beslut om nytt LSS-boende 9:8? Fokus på mätbara resultat och effekter.
2. Har kommunstyrelse och socialnämnd i rimlig grad utövat styrning, kontroll och utvärdering av det nya boendet?
3. Redovisar LSS-boende 9:8 måluppfyllelse för
 - a) verksamhet?
 - b) ekonomi?

Fråga 1-2 utgör underlag för att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig. Fråga 3 bildar underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett ändamålsenligt (a) och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt (b).

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:13
- Kommuninterna styrdokument inom granskningsområdet, främst budget och reglemente för kommunstyrelse och socialnämnden.

1.4 Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2020, men även andra år kan omfattas av granskningen. I övrigt se syfte och revisionsfrågor.

1.5 Metod

Analys för granskningen relevant dokumentation samt intervjuer med företrädare för kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, socialnämnden, ekonomiavdelningen samt verksamhetschef LSS.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Beslutsunderlag för 9:8-boende

Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att beslut i viktiga ärenden ska fattas av kommunfullmäktige. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att bereda de ärenden som ska handläggas av fullmäktige. I förarbeten till kommunallagen uttrycks att det beredande organet ska säkerställa att fullmäktige tillhandahålls ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för beslutsfattande.

Kommunfullmäktige har i separata beslutsärenden behandlat inrättande av ett nytt LSS-boende. Beslut har fattats vid följande tillfällen:

- 26 februari 2018 § 21
- 25 februari 2019 § 8-9

I bakgrundsbeskrivning framkommer att beredning av dessa ärenden utförts av verksamheter inom socialnämndens och kommunstyrelsens ansvarsområden.

Beslutsärende §21/18

Beslutsunderlag utförs av följande underlag:

Typ av beslutsunderlag		Notering
1	Kommunstyrelsens förslag till beslut	Kommunstyrelsen föreslår KF att godkänna upprättad processplan samt uppförande av byggnad för LSS-boende sker genom upplåning (12 000 tkr).
2	Tjänsteskrivelse 2017-11-24	Tjänsteskrivelsen på 4 sidor är upprättad och undertecknad av förvaltningschef för socialförvaltningen samt områdeschef LSS/processledare.
3	Utredning av barn- och ungdomsboende LSS 9:8	Utredningen är på 12 sidor. Innehåller byggritningar, kravspecifikation på byggnad, verksamhetsbeskrivning, ekonomiska kalkyler för investering, drift och intäkter.
4	Processplan	Tidsplan för beslut, nybyggnation och inflyttning.

Vid granskning av dokumentationen noteras följande:

- Beslutsunderlaget saknar dels ett uttalat syfte dels tydliga/mätbara mål vad det nya LSS-boendet ska uppnå utifrån ett verksamhetsmässigt och ekonomiskt perspektiv. Antalet boendeplatser kommer uppgå till 5 st.
- Av tjänsteskrivelsen framgår att projektet är ett högriskprojekt eftersom målgruppen är avgränsad till ett fåtal individer. Utredningen saknar en heltäckande risk- och sårbarhetsanalys.
- Underlagen saknar en konsekvensanalys där nuvarande kostnad för LSS-stöd till aktuell målgrupp ställs i relation till kalkylerad framtida kostnad (alternativkostnad).

Av tjänsteskrivelse framgår att kommunen under föregående år köpt en boendeplats i annan kommun till en årlig kostnad av 3 900 tkr.

- Intäktskalkylen ger sken av att genom försäljning av två platser (helår) till andra kommuner skulle möjliggöra full kostnadstäckning för verksamheten. Denna intäktskalkyl är inte förenlig med kommunallagens självkostnadsprincip, det vill säga att avgift för en kommunal tjänst inte får överstiga produktionskostnaden. Beslutsunderlaget saknar även en analys av befintlig efterfrågan (marknadsanalys).

Beslutsärende §8-9/19

Beslutsunderlag utförs av följande underlag:

Typ av beslutsunderlag		Notering
1	Kommunstyrelsens förslag till beslut	Kommunstyrelsen föreslår KF att notera redovisningen samt att upplåning utökas till 17 000 tkr. Av bakgrundsbeskrivningen framgår att kalkyl för nybyggnation fördyrats med motsvarande 5 000 tkr.
2	Socialnämndens yttrande	Underlagen innehåller kalkyl för investering och vilken konsekvens ökad investeringsutgift får på framtida driftkostnad (ca +400 tkr/år). Av nämndens yttrande framgår att ökad driftkostnad för 2019 ryms inom anslagen budget för 9:8-boende, medan ökad driftkostnad för åren 2020-2022 ska inarbetas i nämndens driftbudget.

Vid granskning av dokumentationen till ärende § 8-9 noteras följande:

- Beslutsunderlagen fokuserar i första hand på vilka ekonomiska konsekvenser som uppstår till följd av att investeringsprojektet fördyrats och hur socialnämnden skapat en beredskap för att hantera denna merkostnad.
- Initialt var planen att ärendena skulle ha behandlats av fullmäktige i december 2018. Fullmäktige valde vid detta tillfälle att återremittera frågan till kommunstyrelsen på grund av att beslutsunderlag uppfattades som ofullständigt.

Granskningen kan inte belägga att kommunstyrelsen, som beredande organ, närmare reglerat hur beslutsunderlag till fullmäktige ska vara utformade.

Vid intervjuer framkommer följande:

- Företrädare för kommunfullmäktige har inga direkta synpunkter på beslutsunderlag till 9:8-boende. Den bild som ges är att det främst var ekonomiska skäl som låg bakom beslut om inrättande av 9:8-boende.
- Företrädare för fullmäktige, kommunstyrelse och kommunledning upplever att fullmäktiges beslutsunderlag generellt kan utvecklas, samt att beslutsunderlag från nämnder/verksamheten för närvarande i alltför hög grad saknar enhetlig utformning.

Bedömning

Vår bedömning är att fullmäktige - inför beslut om 9:8-boende - inte i alla avseenden haft ett tillförlitligt och allsidigt underlag för beslutsfattande. Bedömningen baseras på följande:

- Beslutsunderlagen är i flera avseenden bristfälliga. Det saknas en heltäckande analys av konsekvenser/risker med att starta upp ny verksamhet i egen regi.
- Den intäktskalkyl för boendet som utgör beslutsunderlag är inte förenlig med kommunallagens självkostnadsprincip. En kommun kan inte ta ut en högre avgift för en boendeplats än redovisad styckkostnad.
- Beslutsunderlagen saknar tydligt syfte och tydliga effektmål för att inrätta ett 9:8 boende. Avsaknad försvårar möjlighet att följa upp och utvärdera verksamheten.
- En brist är att kommunstyrelsen, som beredande organ till fullmäktige, inte reglerat hur beslutsunderlag till fullmäktige ska vara utformade.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen utformar riktlinjer i syfte att åstadkomma mer enhetliga beslutsunderlag till politiska organ. Exempelvis bör prövas om ärenden ska innehålla en tjänsteskrivelse som upprättas/undertecknas av ansvarig handläggare.

2.2 Styrning, kontroll och utvärdering av politiska organ

laktagelser

I socialnämndens och kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva styrning och kontroll över ansvarsområden som de tilldelats att sköta. I kommunstyrelsens uppdrag ingår även att leda, samordna och utöva uppsikt över kommunens samlade verksamhet samt ha hand om kommunens ekonomiska förvaltning.

Tillskapande av ett 9:8-boende har initialt bedrivits som ett investeringsprojekt som kommunstyrelsen ansvarat för. När investeringen färdigställts har ansvaret för att driva boendet övergått till socialnämnden.

Nedan redovisas hur kommunstyrelsen och socialnämnden utövat styrning, kontroll och utvärdering av LSS-boendet.

Kommunstyrelsen

Granskningen visar att kommunstyrelsen och dess arbetsutskott varit delaktiga i planeringsfas inför tillskapande av nytt boende. Bland annat har det under 2017 ställts krav på framtagande av kompletterande beslutsunderlag. Styrelsen har även lämnat förslag till beslut i de ärenden som behandlats av fullmäktige som redovisas i avsnitt 2.1.

Det kan inte beläggas att styrelsen iklätt sig en roll att leda och samordna arbetet med tillskapande av nytt LSS 9:8-boende.

Kommunstyrelsen har inkluderat investeringsprojekt LSS-boende i förslag till investeringsbudget för åren 2019-2020. I dessa budgetar tilldelas resurser till kommunens investeringsprojekt. Av dokumentationen framgår att KS:s tekniska verksamhet ansvarar för projektet. Finansiering har skett genom extern upplåning.

Kommunstyrelsens kontroll över pågående investering har i första hand utövats i samband med behandling av delårsrapport och årsbokslut/verksamhetsberättelse. Fokus har riktats mot den ekonomiska rapporteringen: utfall mot ekonomisk budget. Rapporteringen har inte föranlett styrelsen att fatta särskilt beslut i ärendet.

Granskningen kan inte belägga att kommunstyrelsen under granskningsperioden genomfört en utvärdering av tillskapande av nytt LSS-boende. Det kan inte heller beläggas att styrelsen begärt eller fått slutredovisning av investeringsprojektet.

I intervju framkommer att företrädare för kommunstyrelsen har en medvetenhet om att inrätta denna typ av LSS-boende är ett riskprojekt utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

Socialnämnden

Socialnämnden har initierat ärendet att tillskapa ett nytt LSS-boende i Vilhelmina kommun. I juni 2017 har nämnden lämnat förslag till fullmäktige att inrätta en ny verksamhet inom socialförvaltningen: ett LSS 9:8-boende. Som underlag för nämndens beslut finns utredning upprättad av socialförvaltningen. Samma utredning har även använts som beslutsunderlag till kommunfullmäktige i februari 2018.

Nämnden och dess arbetsutskott har varit delaktig i framtagande av beslutsunderlag till fullmäktiges beslut. Bland annat att arbetsutskottet i januari 2019 beslutat att ökad kapitaltjänstkostnad, på grund av fördyring av byggprojektet LSS 9:8, ska inarbetas i nämndens budgetunderlag för perioden 2020-2022.

I september 2019 har nämnden godkänt verksamhetsbeskrivning. I beskrivningen återfinns syfte och övergripande mål för den nya boendeverksamheten. Vid samma möte har nämnden även lämnat uppdrag till verksamheten att öka marknadsföring mot externa aktörer. I december 2019 har nämnden antagit förslag till avtalsmall för köp av plats på LSS 9:8-boende. I maj 2020 har arbetsutskottet beslutat att sökmotoroptimera marknadsföringen av 9:8-boendet.

Socialnämnden har i detaljbudget 2020 tilldelat verksamheten LSS-omsorg en driftbudgetram. LSS-omsorg utgörs bland annat av 9:8-boende.

Granskningen visar att nämnden och dess arbetsutskott fått återkommande rapportering om hur tillskapande av nytt boende fortskrider, framför allt från ett verksamhetsperspektiv. Nämnden har bland annat informerats att pågående personalrekrytering samt att inflyttning i det nya boendet har försenats. Återrapporteringen har utförts av ansvarig chef för boendet alternativt förvaltningschef.

Under 2020 har nämnden under punkten "aktuell information om socialnämndens verksamheter" fått återkommande lägesrapporter beträffande 9:8-boendet. Nämnden har vid samtliga tillfällen valt att notera informationen.

Det kan inte beläggas att socialnämnden begärt eller fått någon utvärdering av det nya LSS-boendet.

Företrädare för socialnämnden upplever att den i rimlig grad utövat styrning och kontroll i aktuellt ärende. En lärdom för framtiden är att marknadsföring av 9:8-boendet skulle ha påbörjats tidigare än vad som blev fallet. En annan lärdom som framhålls är att fler intressenter skulle ha involverats i projektet, exempelvis kommunens

utbildningsverksamhet. Utbildningsnämndens beslut att lägga ner gymnasiesärskolan har försvårat möjligheten för socialnämnden att öka beläggningen på boendet.

Bedömning

Vi gör bedömningen att kommunstyrelse respektive socialnämnd delvis kan verifiera att de utövat rimlig styrning, kontroll och utvärdering av det nya boendet. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Kommunstyrelse och socialnämnden kan i mötesprotokoll visa att de på olika sätt utövat styrning och kontroll över tillskapande av nytt LSS-boende. KS styrning och kontroll avgränsas främst till investeringsprojektets ekonomi. Nämndens styrning och kontroll har mer fokuserat på verksamheten och dess utveckling.
- Varken kommunstyrelsen eller socialnämnden har begärt eller fått utvärdering av 9:8-boendet från ett ekonomiskt och verksamhetsmässigt perspektiv.

För framtiden föreslås att socialnämnden dels fastställer mätbara mål för verksamhet och ekonomi, dels utvärderar processen om inrättande av denna verksamhet i egen regi. Syftet med utvärderingen är att dra lärdomar för framtiden.

2.3 Måluppfyllelse för 9:8-boende

lakttagelser

Ekonomi

Av föregående avsnitt framgår att, utöver budget, inte formulerats ekonomiska mål hänförliga till det nya boendet.

När det gäller budget och budgetavvikelse för "investeringsprojekt 2528 LSS 9:8 Volgsjöstrand" noteras följande:

Budget, tkr			Utfall, tkr	Avvikelse, tkr
Ursprunglig	Tillägg	Total		
12 000	5 000	17 000	16 968	32

Av sammanställningen framgår att investeringen genomförts inom den budgetram som tilldelats av kommunfullmäktige. Investeringsutgiften överstiger ursprunglig budget med 4 968 tkr. Investeringsutgifterna är framför allt hänförliga till verksamhetsår 2019.

Socialnämnden har genom detaljbudget 2020 fördelat budgetramar till dess verksamhetsområden, däribland LSS-omsorg. Utifrån denna budgetram har resurser tilldelats olika verksamheter, bland annat det nya 9:8-boendet.

Nedan redovisas driftbudget och budgetavvikelse för LSS 9:8-boende år 2020:

Slag	Budget, tkr	Utfall, tkr	Avvikelse, tkr
Intäkter	-3 075	-98	-2 977
Kostnader	5 382	3 175	2 207

Nettokostnad	2 307	3 077	-770
--------------	-------	-------	------

Sammanställningen visar att boendet redovisar en negativ budgetavvikelse på 770 tkr för det gångna året. Avvikelsen är framför allt hänförligt till att verksamheten i princip saknat intäkter under det gångna året. Enligt budget skulle boendet generera intäkter på drygt 3 miljoner kronor (2 platser á 4 tkr/dygn).

Vidare framgår att verksamhetens kostnader för arbetskraft respektive lokaler varit lägre än budgeterat. Detta förklaras av att boendets personal varit utlånad till annan omsorgsverksamhet samt att verksamheten endast finansierat en mindre del av faktisk hyreskostnad. Hyresrabatten har uppgått till 631 tkr, där rabatten belastat kommunstyrelsens räkenskaper.

För 2021 budgeterar 9:8 boendet en nettokostnad på 3 959 tkr. Verksamheten upplever att det finns goda chanser att verksamheten kommer bedrivas inom tilldelad årsbudget.

Verksamhet

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål. I den verksamhetsbeskrivning som nämnden antagit återfinns ett övergripande mål för boendet. Övergripande målsättning har inte konkretiserats i mätbara effektmål.

Boendet har varit igång sedan årsskiftet 2019/2020. Inom verksamheten görs löpande uppföljning av verksamheten i samband med arbetsplatsträffar. Enligt uppgift tar uppföljningen utgångspunkt från antagen verksamhetsbeskrivning (behandlad av nämnden 2019-09-18).

Socialnämnden har inte följt upp i vilken grad boendet uppnått verksamhetsmål 2020. Under det gångna året har beläggningsgraden uppgått till 20 procent (1 av 5 platser). I så motto har verksamheten inte uppnått måluppfyllelse.

Bedömning

Vi gör bedömningen att LSS-boendet inte redovisar måluppfyllelse utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Bedömningen baseras på följande:

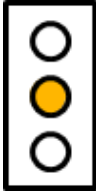
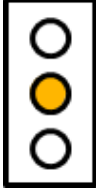
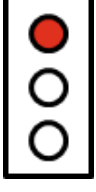
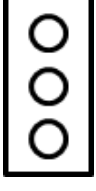
- Boendet redovisas ett underskott mot budget på 770 tkr för 2020. Hade boendet även fullt ut finansierat sin hyreskostnad skulle avvikelsen uppgått till 1 400 tkr, vilket motsvarar en negativ budgetavvikelse på 61 %.
- Kommunstyrelsen har tvingats äska tilläggsbudget på 5 000 tkr för att investeringen ska bedrivas inom tilldelad budget.

När det gäller LSS-boendets måluppfyllelse utifrån ett verksamhetsperspektiv saknas tillräckliga underlag för att göra revisionell bedömning. Nämnden har varken formulerat mätbara effektmål eller följt upp övergripande målsättning i boendets verksamhetsbeskrivning.

För framtiden rekommenderas socialnämnden vidta konkreta åtgärder för att verksamheten ska nå ekonomiska mål för 2021.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Granskningsområde	Bedömning	
1. Beslutsunderlag för nytt 9:8-boende (underlag för att bedöma intern kontroll)	<i>Delvis uppfyllt</i>	
2. Styrning, kontroll och utvärdering av socialnämnden och kommunstyrelsen (underlag för att bedöma intern kontroll)	<i>Delvis uppfyllt</i>	
3 a) Måluppfyllelse för 9:8-boende 2020: ekonomi (underlag för att bedöma ekonomiskt tillfredsställande)	<i>Ej uppfyllt</i>	
3 b) Måluppfyllelse för 9:8-boende 2020: verksamhet (underlag för att bedöma ändamålsenlighet)	<i>Går ej bedöma</i>	

Utifrån genomförd granskning görs bedömningen att tillskapande av nytt LSS-boende 9:8 har inte hanterats på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen inom granskade områden har endast delvis varit tillräcklig. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma om verksamheten har skötts på ett ändamålsenligt sätt under år 2020.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att socialnämnden utvärderar processen om inrättande av denna verksamhet i egen regi. Syftet med utvärderingen är att dra lärdomar för framtiden.
- Att socialnämnden fastställer mätbara mål för 9:8-boendet. Målen ska omfatta verksamhet och ekonomi.

- Att socialnämnden vidtar konkreta åtgärder för att 9:8-boendet ska nå ekonomiska mål för 2021.
- Att kommunstyrelsen utformar riktlinjer i syfte att åstadkomma mer enhetliga beslutsunderlag till politiska organ. Exempelvis bör prövas om ärenden ska innehålla en tjänsteskrivelse som upprättas/undertecknas av ansvarig handläggare.

2021-03-26

Bo Rehnberg

*Projekt- och
uppdragsledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Vilhelmina kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 28 augusti 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.