

Socialförvaltningen
Tjänsteskrivelse till socialnämnden

Datum:
2023-04-28

Diarienummer:
SCN-2023-00214

Handläggare:
Ola Jeremiasen, Katja Friberg, Ann-Christine Dahlén

Yttrande gällande kommunrevisionens granskning av effektivitet inom individ- och familjeomsorg

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar

1. **att** översända förslag på yttrande till kommunrevisionen avseende genomförd granskning av effektivitet inom individ- och familjeomsorg.

Ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av ekonomistyrningen inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Fokus för granskningen har legat på ekonomistyrning inom barn- och ungdomsvården, missbruksvården och ekonomiskt bistånd. Revisionen begär yttrande från socialnämnden senast 30 juni 2023. Ärendet avser socialnämndens yttrande till kommunrevisionen.

Beredning

Ärendet har beretts av socialförvaltningen i samverkan med ekonomistaben vid kommunledningskontoret.

Föredragning

Bakgrund

Under 2022 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en nulägesanalys av nettokostnaderna i Uppsala kommuns kärnverksamheter. I analysen gjordes en jämförelse av nettokostnaden för Uppsala kommuns kärnverksamheter med kommunens referenskostnad, vilket motsvarar kommunens förväntade kostnad utifrån kommunens befolkningsstruktur och genomsnittlig ambition samt effektivitet. Den resulterande nettokostnadsavvikelsen jämfördes med motsvarande avvikelse för kommuner med likartad struktur, Uppsala läns kommuner, kommungruppen och riksgenomsnittet. En verksamhet bedömdes i analysen bedrivs effektivt om nettokostnadsavvikelsen var nära noll.

Nulägesanalysen visade bland annat att Uppsala kommun år 2020 bedrev individ- och familjeomsorgen till en nettokostnad som var 14,0 procent högre än vad som förväntades, en ökning med 22,8 procentenheter sedan 2018. Avvikelsen var högre i Uppsala än i samtliga jämförelsegrupper. Sammantaget uppgick avvikelsen till 157,1 miljoner kronor.

Mot denna bakgrund bedömdes det intressant att analysera vilka bakomliggande orsaker som ligger till grund för avvikelserna samt hur socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden arbetar med att effektivisera verksamheten.

Granskningens genomförande och resultat

Granskningens inriktning har varit ekonomistyrning, men även kopplingen till kvalitativa faktorer har beaktats. Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta nyckeltal och verksamhetsdata inom valda verksamheter.

I granskningen ställdes fem revisionsfrågor för bedömning:

1. Genomför socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?
2. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande barn- och ungdomsvården?
3. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande missbruksvården?
4. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande ekonomiskt bistånd?
5. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i ifo-verksamheten?

Svaret på samtliga frågor är från kommunrevisionens sida besvarade med ”Ja” och bedömda som gröna på en grön, gul och röd skala. Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att socialnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg.

Utifrån de iakttagelser och bedömningar som är gjorda i granskningen lämnar kommunrevisionen rekommendationer till socialnämnden att säkerställa medvetenhet kring kostnadskonsekvenser av politiska satsningar som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden. Här nämns till exempel de politiska trygghetsatsningar som varit framgångsrika och som följt lett till en stor tillströmning av ärenden och insatser. Kommunrevisionen noterar även att Uppsala kommun rankas lågt i effektivitetsmätningar enligt Rådet för kommunala analyser (RKA).

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen ser positivt på kommunrevisionens granskning. Socialnämnden och förvaltningen har de senaste åren arbetat aktivt med att utveckla ekonomistyrningen och effektiviteten inom nämndens olika ansvarsområde. Tack vare det har en negativ kostnadsutveckling brutits och en högre grad av kostnadskontroll införts utan att kvalitén har försämrats för brukarna.

Förvaltningen instämmer i att det är viktigt att säkerställa medvetenhet kring kostnadskonsekvenser av politiska satsningar som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden. Samtidigt har t.ex. de politiska trygghets-satsningarna de senaste åren varit nödvändiga för kommunen som helhet. Satsningarna har medfört positiva effekter för brukare inom socialförvaltningen, medborgare och samverkansparter som t.ex. skola, fritid och polismyndigheten samt andra aktörer som tillsammans bidrar till att skapa ett Uppsala som är tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i.

Barnkonsekvensanalys

Beslutet påverkar inte barn men en effektiv individ- och familjeomsorg är nödvändig för att barn, ungdom och vuxna ska få sina behov tillgodosedda.

Ekonomiska konsekvenser

Ej aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 28 april 2023.
- Bilaga 1, förslag till yttrande daterad 10 maj 2023.
- Bilaga 2, Revisionsrapport, "Granskning av effektivitet inom individ- och familjeomsorg".

Socialförvaltningen

Tomas Odin
Förvaltningsdirektör

Socialnämnden
YttrandeKommunrevisionen
Uppsala kommunHandläggare:
Ola Jeremiasen, Katja Friberg och Ann-Christine Dahlén**Förslag**

Yttrande - Granskning av effektivitet inom individ- och familjeomsorg

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Fokus för granskningen har legat på ekonomistyrning inom barn- och ungdomsvården, missbruksvården och ekonomiskt bistånd. Svaret på samtliga frågor är från kommunrevisionens sida besvarade med ”Ja” och bedömda som gröna på en grön, gul och röd skala. Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att socialnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Socialnämnden har mottagit begäran om yttrande och nämndens synpunkter presenteras nedan.

Socialnämnden ser positivt på kommunrevisionens granskning. Socialnämnden har de senaste åren arbetat aktivt med att utveckla ekonomistyrningen och effektiviteten inom nämndens olika ansvarsområden. Tack vare det har en negativ kostnadsutveckling brutits och en högre grad av kostnadskontroll införts utan att kvalitén har försämrats för brukarna.

Nämnden instämmer i att det är viktigt att säkerställa medvetenhet kring kostnadskonsekvenser av politiska satsningar som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden. Samtidigt har t.ex. trygghetsatsningarna de senaste åren varit nödvändiga för kommunen som helhet. Satsningarna har medfört positiva effekter för brukare inom socialförvaltningen, medborgare och samverkansparter som t.ex. skola, fritid och polismyndigheten samt andra aktörer som tillsammans bidrar till att skapa ett Uppsala som är tryggt och attraktivt att leva, verka och vistas i.

Socialnämnden

Hanna Victoria Mörk
OrdförandeLotta von Wowern
Nämndsekreterare

Granskning av effektivitet inom individ- och familjeomsorg

Uppsala kommun

Mars 2023

Per Larson

Josefine Ekmehag

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Fokus för granskningen har legat på ekonomistyrning inom barn- och ungdomsvården, missbruksvården och ekonomiskt bistånd.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Samtliga revisionsfrågor bedöms vara uppfyllda. Vi noterar dock att Uppsala kommun redovisar rankas lågt i effektivitetsmätningar enligt RKA.

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor. Bedömning för respektive revisionsfråga redovisas löpande i rapporten under respektive avsnitt.

Nedan redovisas bedömningen av respektive revisionsfråga översiktligt.

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Genomför socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?	Ja	
2. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande barn- och ungdomsvården?	Ja	
3. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande missbruksvården?	Ja	
4. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande ekonomiskt bistånd?	Ja	
5. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i ifo-verksamheten?	Ja	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till socialnämnden:

- Säkerställ medvetenhet kring kostnadskonsekvenser av politiska satsningar som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Avgränsning och metod	3
1.4 Nettokostnadsavvikelse	4
2. Granskningsresultat	5
2.1 Central ekonomistyrning	5
2.2 Analys av kostnadsutveckling	5
2.3 Barn- och ungdomsvården	9
2.4 Missbruksvården	10
2.5 Ekonomiskt bistånd	12
2.6 Nyckeltal/mätetal	13
3. Revisionell bedömning och rekommendationer	15
3.1 Revisionell bedömning	15
3.2 Rekommendationer	16
Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation	18

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2022 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en nulägesanalys av nettokostnaderna i Uppsala kommuns kärnverksamheter. I analysen gjordes en jämförelse av nettokostnaden för Uppsala kommuns kärnverksamheter med kommunens referenskostnad, vilket motsvarar kommunens förväntade kostnad utifrån kommunens befolkningsstruktur och genomsnittlig ambition samt effektivitet. Den resulterande nettokostnadsavvikelsen jämfördes med motsvarande avvikelse för kommuner med likartad struktur, Uppsala läns kommuner, kommungruppen och riksgenomsnittet. En verksamhet bedömdes i analysen bedrivs effektivt om nettokostnadsavvikelsen var nära noll.

Nulägesanalysen visade bland annat att Uppsala kommun år 2020 bedrev individ- och familjeomsorgen till en nettokostnad som var 14,0 procent högre än vad som förväntades, en ökning med 22,8 procentenheter sedan 2018. Avvikelsen var högre i Uppsala än i samtliga jämförelsegrupper. Sammantaget uppgick avvikelsen till 157,1 miljoner kronor.

I analysen framgick att de senaste årens nettokostnadsökning till stor del kunde förklaras av kostnadsökningar inom barn- och ungdomsvården. Det var framför allt kostnaderna för familjehemsvård samt HVB-hem som hade ökat kraftigt. Jämfört med liknande kommuner redovisade Uppsala en högre kostnad för både HVB-hem och familjehemsvård.

Uppsala kommun redovisade en lägre kostnad för missbruksvård för vuxna än jämförelsegrupperna. Analysen kunde dock urskönja en ökad kostnad under mätperioden.

Därutöver noterades att utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll hade ökat de sedan 2017 och att Uppsala kommun betalar mer i ekonomiskt bistånd per hushåll än jämförelsegrupperna. Andelen som uppburit långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd var även förhållandevis hög i relation till jämförelsegrupperna.

Mot denna bakgrund bedömdes det intressant att analysera vilka bakomliggande orsaker som ligger till grund för avvikelserna samt hur socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden arbetar med att effektivisera verksamheten.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg.

För att besvara syftet med granskningen har följande revisionsfrågor formulerats:

1. Genomför socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?
2. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande barn- och ungdomsvården?
3. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande missbruksvården?
4. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande ekonomiskt bistånd?
5. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i ifo-verksamheten?
 - 5.1. Hur har de valts ut och hur följs de upp?
 - 5.2. Vad visar befintliga kvalitets- och effektivitetsjämförelser för Uppsala kommun?

1.3 Avgränsning och metod

Granskningen har avgränsats till att omfatta barn- och ungdomsvården, missbruksvården och ekonomiskt bistånd. Granskningens inriktning har varit ekonomistyrning, men även kopplingen till

kvalitativa faktorer har beaktats. Granskningen har skett genom analys av för granskningen relevanta nyckeltal och verksamhetsdata inom valda verksamheter.

Inom ramen för granskningen har följande funktioner intervjuats:

- Ekonomidirektör/biträdande stadsdirektör
- Ekonomichef social-/arbetsmarknads och överförmyndarförvaltningen
- Förvaltningsdirektör Socialförvaltningen
- Avdelningschef avdelning barn och ungdom myndighet
- Avdelningschef avdelning vuxen
- Förvaltningsdirektör Arbetsmarknadsförvaltningen
- Stabschef Arbetsmarknadsförvaltningen

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

1.4 Nettokostnadsavvikelse

Sedan 1997 jämförs kommunernas faktiska kostnader för kärnverksamheterna med motsvarande standardkostnad. Beräkningen görs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och publiceras på www.kolada.se. Att rakt av jämföra en kommuns kostnader med en annans utan att ta hänsyn till varje kommuns strukturella förutsättningar ger en begränsad indikation på om en kommun är "dyr" eller inte. Ett bättre mått är att jämföra kommunens faktiska nettokostnader i olika verksamheter med den kostnaden som kommunen förväntas ha om hänsyn tas till strukturella faktorer som kommunen inte kan påverka. Denna kostnad benämns som referenskostnad och bygger på kostnadsutjämnningen. Referenskostnaden indikerar vad respektive verksamhet borde ha för nettokostnad, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Skillnaden mellan kommunens nettokostnad och referenskostnad benämns som kommunens nettokostnadsavvikelse. Eventuella skillnader mellan nettokostnaden och referenskostnaden kan förklaras av den relativa ambitions- och/eller effektivitetsnivån i verksamheten. Bedriver kommunen verksamheten mer (mindre) kostnadseffektivt än genomsnittet (men till samma standard) visar det sig i en nettokostnad som är lägre (högre) än referenskostnaden. Kommunen kan vidare göra en annan prioritering i budgettilldelningen än genomsnittet. Det kan handla om att medvetet hålla en högre ambitionsnivå i alla verksamheter (och finansiera detta med högre skatt än genomsnittet) eller att medvetet tilldela en viss verksamhet mer resurser på bekostnad av andra verksamheter. Denna prioritering kommer att visa sig som en positiv nettokostnadsavvikelse för den prioriterade verksamheten. Skillnad i tilldelning av resurser kan också spegla en intern resursfördelningsmodell med svaga kopplingar till den demografiska situationen och de strukturella behoven. Kostnadsutjämnningssystemet (och referenskostnaden) anpassar sig tämligen direkt till hur situationen ser ut i kommunen. Om resursfördelningen inte följer den demografiska utvecklingen kan det resultera i en nettokostnadsavvikelse (uppåt eller nedåt). Slutligen kan kommunens kostnad påverkas av strukturella förutsättningar som inte systemet fångar.

Referenskostnaden bygger från och med 2019 på nettokostnaden för individ- och familjeomsorg i riket, andel lågutbildade 20-40-åringar födda i Sverige, tätortsbefolkningen, andel boende i flerfamiljshus byggda 1965-75, andel barn och unga 0-19 år i hushåll med låg inkomststandard då ekonomiskt bistånd exkluderas, ohälsotal, korrigerad för gränspendling till Danmark och Norge samt löner för kommunalt anställda. Uppgifter för låg inkomststandard bygger på föregående års utfall. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat. Till och med 2018 beräknades

nettokostnadsavvikelse enligt den tidigare standardkostnadsmodellen för IFO. Detta påverkar jämförbarheten med tidigare år från 2019.¹

2. Granskningsresultat

I följande avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som vi har gjort kopplat till respektive revisionsfråga. Granskningens syfte har varit att bedöma effektiviteten inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden med särskilt fokus på ekonomistyrningen. Nämndernas ekonomiska förutsättningar påverkas av den centrala ekonomistyrningen. Avsnittet inleds därför med en beskrivning av Kommunfullmäktiges ekonomistyrning av nämnderna.

2.1 Central ekonomistyrning

Nämndernas ekonomiska ramar fastställs varje år i kommunens *Mål och Budget*. Utgångspunkten för resurstilldelningen är nämndens "basbudget" från föregående budgetår. Eventuella tidsbegränsade satsningarna som avsåg föregående år räknats bort. Samtliga nämnder får en enhetlig prisuppräknings enligt SKR:s i augusti prognostiserade prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Prisuppräkningsen uppgår till 5,8 procent för 2023.

Basbudgeten för nämnder med pedagogisk verksamhet och äldreomsorg räknas upp med enligt senaste befolkningsprognosen. Övriga verksamheter får ingen volymkompensation per automatik men har möjlighet att under budgetprocessen inkomma med äskanden angående ytterligare resurstilldelning.

Ytterligare medel tilldelas baserat på nämndernas behovsanalys som belyser eventuella volymförändringar, lagkrav och regeländringar med ekonomiska konsekvenser, kvalitets-/ambitionsökningar och övriga politiska satsningar. Vilka nämnder som tilldelas medel avgörs via politiska prioriteringar. De politiska satsningarna som utgör kvalitets- eller ambitionsökningar kan vara av permanent eller tidsbegränsad karaktär.

Vid ianspråktagande av nya lokaler/anläggningar kompenseras verksamheterna för drifts- och kapitaltjänstkostnader. Detta tillämpas dock inte inom pedagogisk verksamhet och äldreomsorgen eftersom dessa verksamheter får volymkompensation där lokalkostnaden ingår. Vid nybyggnation får ansvarig nämnd kompensation motsvarande den faktiska kostnaden för lokalen.

Eftersom nämndernas kommunbidrag baseras på nämndernas basbudget finns viss kontinuitet i de ekonomiska förutsättningarna.

2.2 Analys av kostnadsutveckling

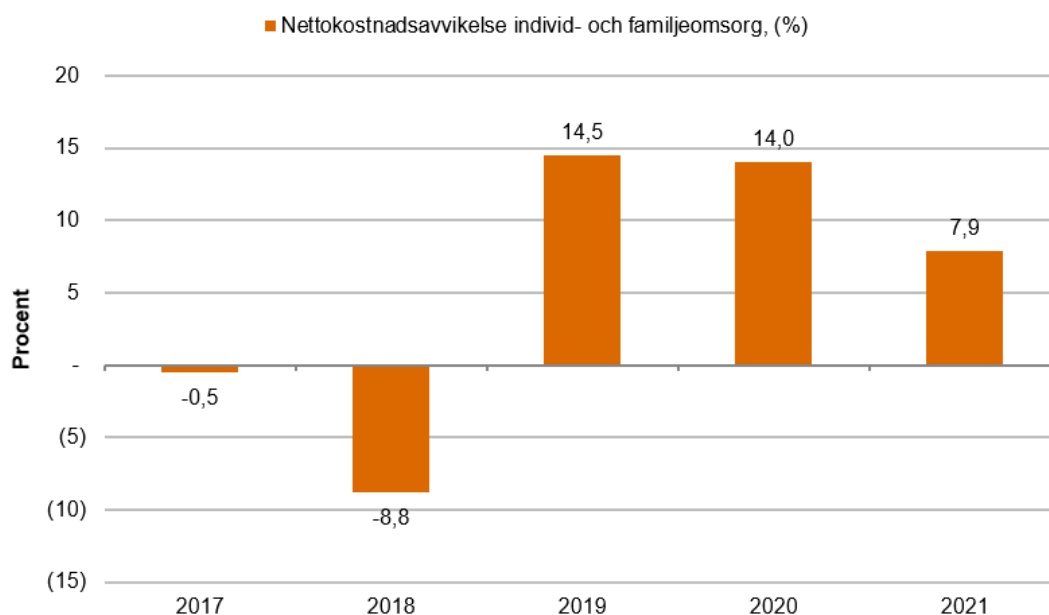
Revisionsfråga 1: Genomför socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?

2.2.1 Iakttagelser

I analysen av kommunens nettokostnadsavvikelse under 2020 noterades att Uppsala kommun bedrev individ- och familjeomsorgen till en kostnad som översteg förväntad nivå med 14,0 procent. Nettokostnadsavvikelsen har minskat under 2021 till 7,9 procent över förväntad kostnad. Detta motsvarar 93 miljoner kronor.

¹ SKR

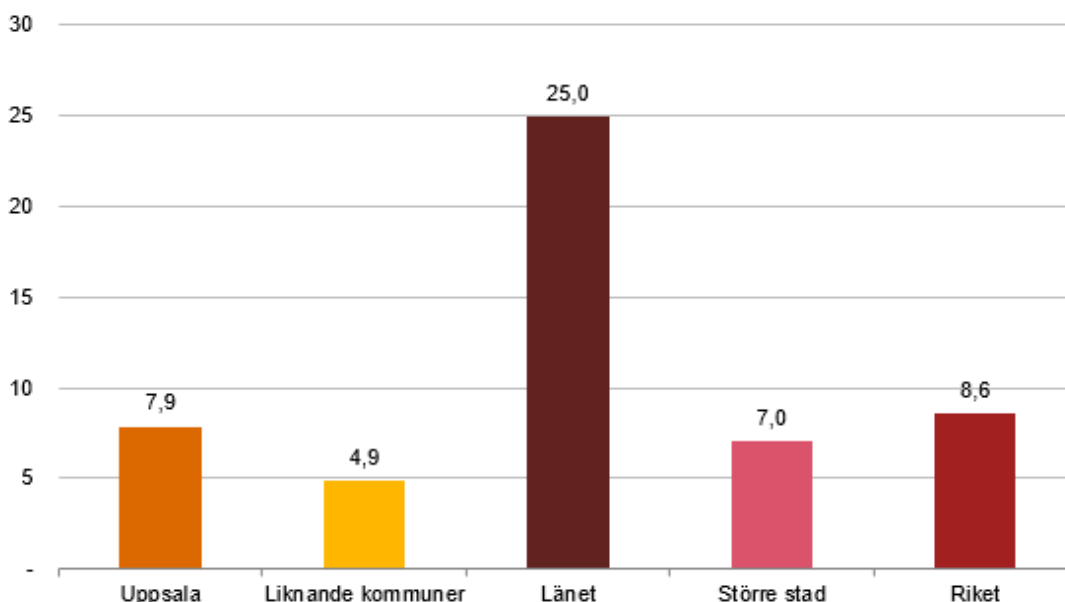
Tabell: 1



Källa: www.kolada.se

I jämförelse med relevanta jämförelsegrupper redovisar Uppsala kommun en nettokostnadsavvikelse, som i likhet med 2020, överstiger nettokostnadsavvikelsen i liknande kommuner och kommungruppen. Länet redovisar en högre avvikelse, vilket till stor del förklaras av Heby och Tierp som redovisar avvikelser över 50 procent. Differensen till jämförelsegrupperna har minskat under 2021.

Tabell: 2

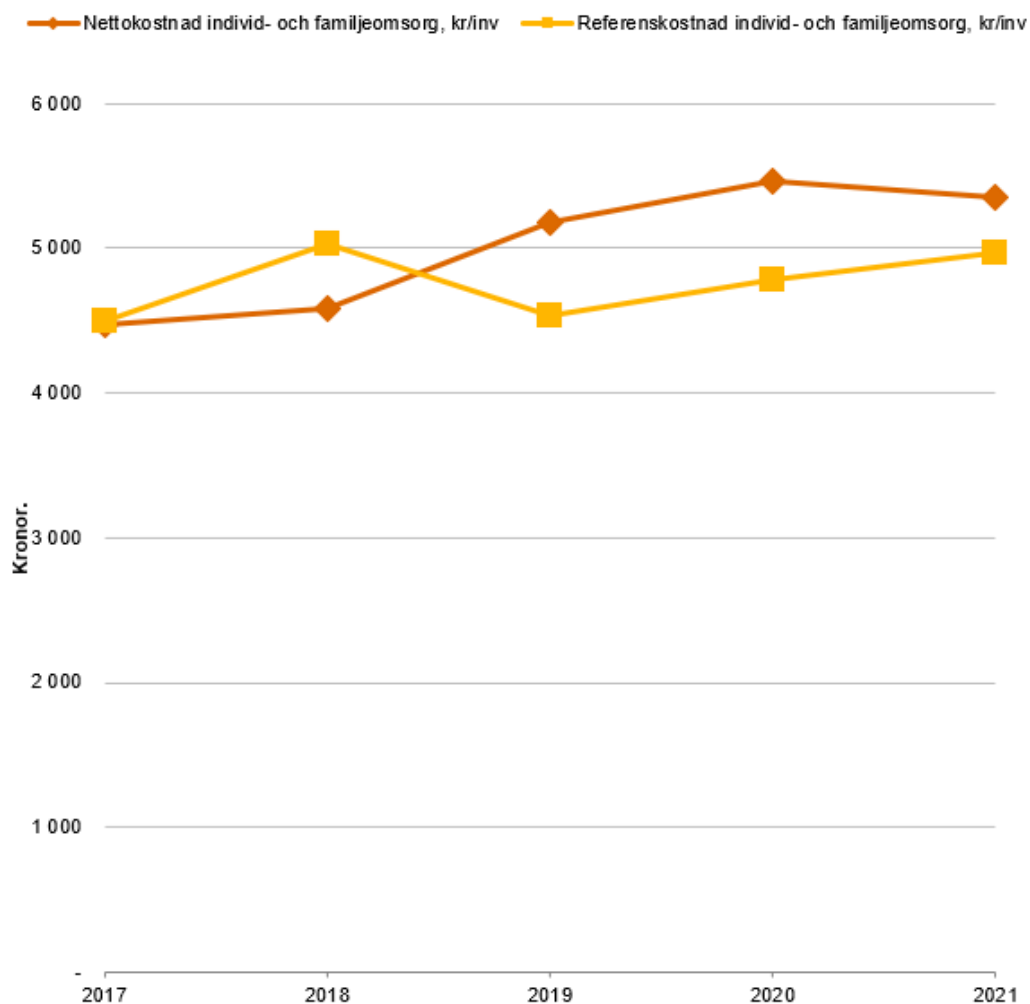


Källa: www.kolada.se

Nettokostnadsavvikelsen representerar skillnaden mellan nettokostnaden och referenskostnaden. En förändrad nettokostnadsavvikelse kan därför förklaras av en förändrad nettokostnad, en förändrad referenskostnad eller en kombination av båda. Utifrån grafen nedan

kan det utläsas att den minskade nettokostnadsavvikelsen sedan 2019 förklaras av att referenskostnaden ökat i högre utsträckning än nettokostnaden. Nettokostnaden minskande även under 2021. Modellen för referenskostnaden gjordes om år 2019, vilket ledde till en väsentligt lägre referenskostnad i Uppsala än tidigare.

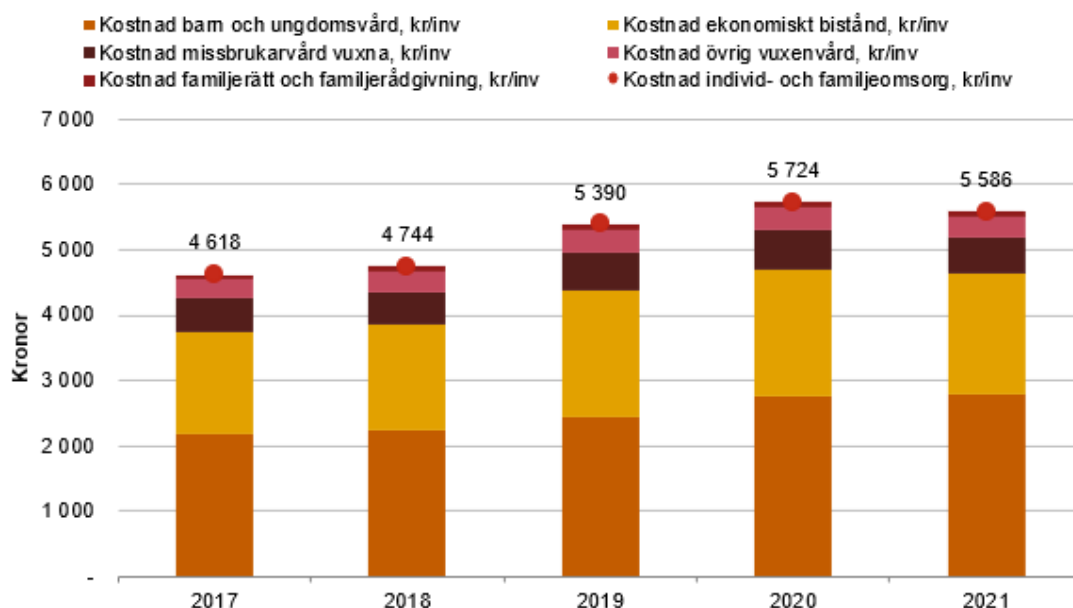
Tabell: 3



Källa: www.kolada.se

Vid analys av kostnadsutvecklingen inom individ- och familjeomsorgen noteras att den ökade kostnadsutvecklingen har brutits under 2021. Detta är primärt hänförligt till en kostnadsminskning inom missbruksvården och ekonomiskt bistånd medan kostnaden för barn- och ungdomsvården fortsatt öka.

Tabell: 4



Källa: www.kolada.se

Kommunbidraget till socialnämnden riktat till barn- och ungdomsvården och missbruksvården har ökat sedan 2017, vilket har möjliggjort en ökad kostnadsutveckling. Det ökade kommunbidraget kan hänföras till politiska satsningar, prisuppräknningar, lag- och regeländringar samt volymtillskott. Trots det ökade kommunbidraget har socialnämnden gått med underskott sedan 2017.

Vid intervju framkommer att verksamheterna följer utvecklingen av nettokostnadsavvikelsen. Det påpekas dock att nettokostnadsavvikelsen styrs av förändringar i referenskostnaden, och eventuella revideringar av denna. Detta är särskilt relevant med hänsyn till nettokostnadsavvikelsen inom individ- och familjeomsorgen där beräkningen av referenskostnaden gjordes om 2019 och kan vara en förklarande anledning till övergången från en negativ nettokostnadsavvikelse 2018 till en negativ avvikelse 2019.

Från årsredovisningarna för 2017-2020 kan utläsas att anledningen till att barn- och ungdomsvården samt missbruksvården gått med underskott är en hög kostnadsutveckling, hänförlig till ett högre inflöde och dyrare insatskostnader. Denna bild bekräftas även vid intervjuer med verksamhetsansvariga inom socialnämnden. Analysen av kostnadsutvecklingen har även lett till framtagandet av en ekonomisk handlingsplan, utvecklad av avdelningscheferna för verksamheterna med underskott, för komma till bukt med kostnadsdrivande faktorer inom nämnden.

Även kommunbidraget till arbetsmarknadsnämnden riktat till ekonomiskt bistånd har ökat sedan 2017, förutom 2021 då kommunbidraget minskade. Under 2017-2019 gick ekonomiskt bistånd med underskott vilket, enligt årsredovisningen förklarades av volymökningar och högre kostnader per hushåll. Volymökningen förklaras bland annat vara hänförlig till det ökade antalet nyanlända. År 2019 beskrivs volymen som stabiliserad och det negativa resultatet förklaras vara hänförligt till

en ökande andel större hushåll som leder till högre utbetalningar. Under 2020 beskrivs att antalet hushåll som uppstår ekonomiskt bistånd samt utbetalningarna per hushåll har minskat. Kostnaden för ekonomiskt bistånd minskade även under 2021. Kostnadsminskningen 2020-2021 uppges bero på både interna och externa faktorer. Internt har den ökade satsningen på arbetsmarknadsåtgärder har minskat kostnaderna. Åren 2016 till 2018 upplevde Uppsala en ökning, både i andel biståndsmottagare av befolkningen samt i kostnader för utbetalt ekonomiskt bistånd. Utvecklingen föranledde nämnden att ge förvaltningen uppdraget att återkomma med en plan för att bryta utvecklingen. Arbetsmarknadsnämnden beslutade 2019 om en 26-punktsplan för mandatperioden där det framgår att andelen av Uppsalas invånare som har ekonomiskt bistånd ska minska till max 4,0 procent. I uppföljningen av 26-punktsplanen år 2021 framgår att andelen med ekonomiskt bistånd uppgår till 4,3 procent.

2.2.2 Bedömning

Genomför socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att det görs erforderliga analyser av de bakomliggande orsakerna till nettokostnadsavvikelsen inom individ- och familjeomsorgen och vilka mekanismer som driver kostnadsutvecklingen. Vi noterar att både socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden har bedrivit sina verksamheter med underskott de senaste åren, men att det har upprättats konkreta handlingsplaner - exempelvis 26-punktsplanen i arbetsmarknadsnämnden och ekonomisk handlingsplan i socialnämnden.

2.3 Barn- och ungdomsvården

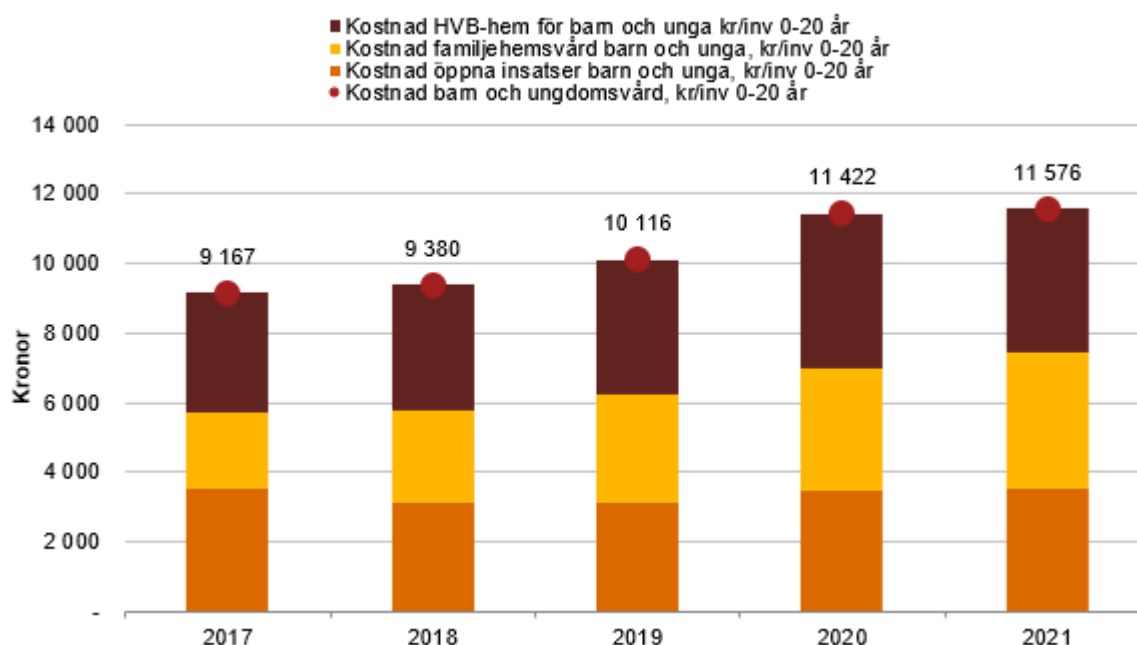
Revisionsfråga 2: Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande barn- och ungdomsvården?

2.3.1 Iakttagelser

De ekonomiska ramarna för barn- och ungdomsvården utgörs av kommunbidraget, som bestäms i *Mål och Budget*, samt av externa intäkter. Budgeten för verksamheterna tas fram genom ett "nerifrån och upp"-förfarande där enhetschefer tillsammans med ekonomer föreslår en fördelning för respektive verksamhet baserat på verksamhetsnära information såsom förväntade volymer och kostnad per insats. Verksamheternas budget beslutas formellt av nämnden.

Utifrån verksamheternas budget och de mål som satts i den ekonomiska handlingsplanen görs månatligen utvärderingar kring hur kostnadsutvecklingen förhåller sig till budget och kostnadsutvecklingen tidigare år. Exempelvis följs utvecklingen av antal dygn i extern HVB (exkl. SiS) som enligt budget ska understiga 1 500 dygn per månad 2022. Analysen redovisas för förvaltningschefen för Socialförvaltningen och ett urval av nyckeltal redovisas för nämnden.

Tabell: 5



Källa: www.kolada.se

De senaste årens kostnadsökningar inom barn- och ungdomsvården beskrivs vara hänförlig till en markant ökning av orosanmälningar. Verksamheterna förklarar sambandet mellan de olika delposterna inom barn- och ungdomsvården som en vårdkedja, där en ökning av HVB-placeringar efterföljande år kommer leda till ett större behov av familjehemsvård och därefter öppna insatser. Detta synsätt beaktas i budgetarbetet och kan utläsas i kostnadsfördelningen mellan de olika delposterna. Kostnadsökningen beskrivs även vara hänförlig till politiska trygghetsåtgärder som varit framgångsrika och som följt lett till en stor tillströmning av ärenden och insatser. Volymökningen har lett till en bemanningsproblematik och åtföljande dyra kostnader för inhyrd personal. I de månatliga uppföljningarna av verksamhetsstatistiken redovisas denna utveckling och om nödvändigt sker omfördelning mellan de olika delposterna.

2.3.2 Bedömning

Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande barn- och ungdomsvården?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att ekonomistyrningen inom barn- och ungdomsvården är tillräckligt fungerande. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar att kostnadsutvecklingen inom barn- och ungdomsvården är beroende av antalet insatser och kostnaden per insats. Vi anser att det bör finnas en medvetenhet kring effekten av politiska åtgärder som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden.

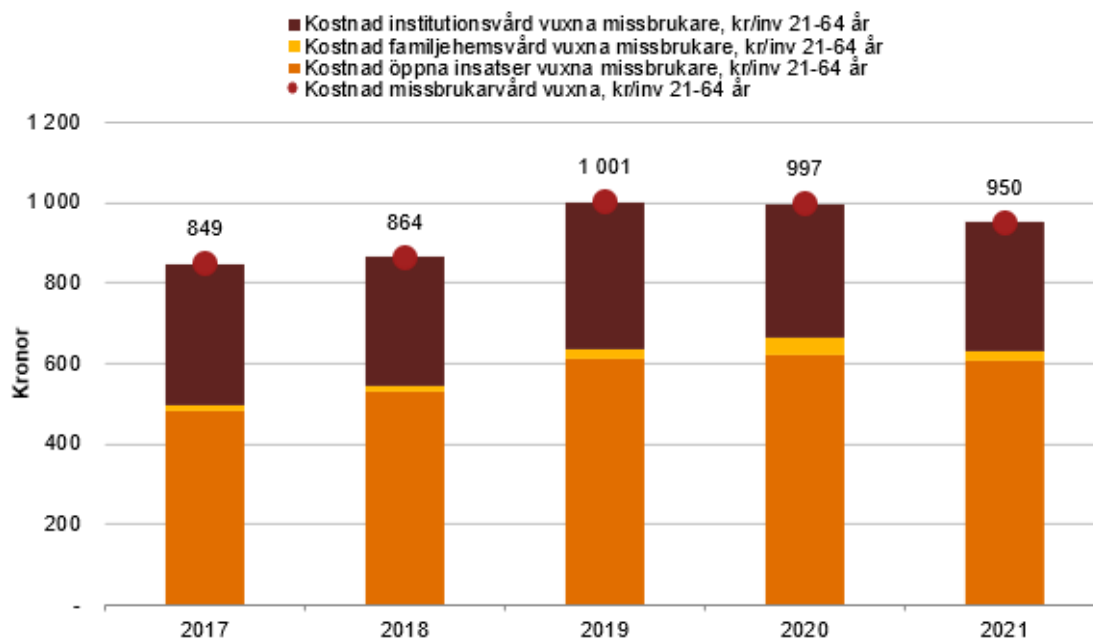
2.4 Missbruksvården

Revisionsfråga 3: Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande missbruksvården?

2.4.1 Iakttagelser

De ekonomiska ramarna för missbruksvården utgörs, likhet med barn- och ungdomsvården, av kommunbidraget samt av externa intäkter. Även inom missbruksvården utformas budgeten för verksamheterna baserat på ett "nerifrån och upp"-förfarande. Utifrån verksamheternas budget och de mål som satts den ekonomiska handlingsplanen redovisas kostnadsutvecklingen månatligen för förvaltningschefen för Socialförvaltningen och även för nämnden i valda delar.

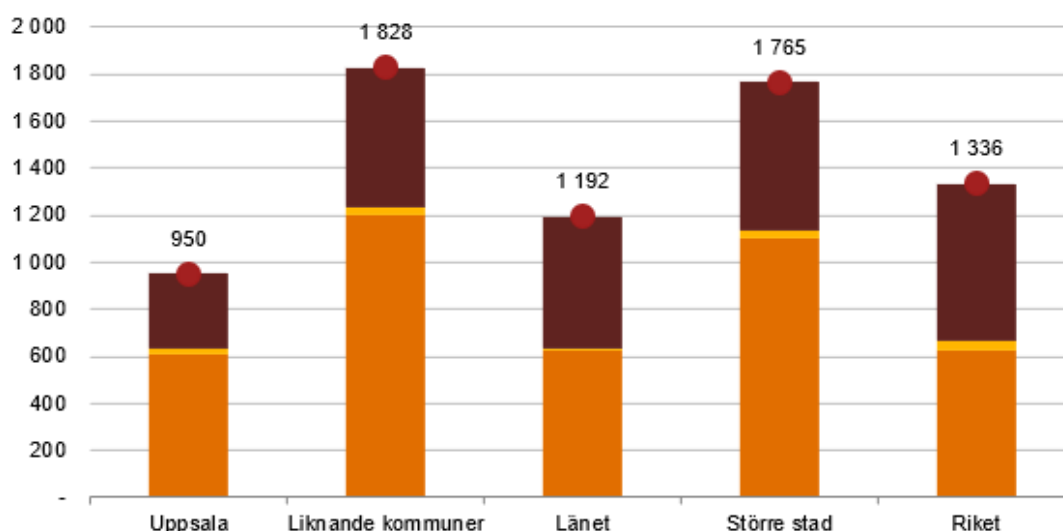
Tabell: 6



Källa: www.kolada.se

Inom missbruksvården är kostnaden jämförelsevis låg i Uppsala kommun.

Tabell: 7



Källa: www.kolada.se

Kostnadsökningen över perioden beskrivs vara hänförlig till volymökningar inom missbrukarvården. Utöver handlingsplanen för att stävja de kostnadsdrivande faktorerna beskrivs att det införts en rutin där förlängningsärenden i beroendeenheter måste stämmas av med

avdelningschef om beslutet överstiger tre månader. En annan kostnadsdrivande faktor är politiska satsningar. I Mål och Budget 2022 presenteras en satsning benämnd som "bostad först". För finansiering av genomförandet av uppdrag kopplade till "bostad först" tillförs socialnämnden 2,5 miljoner kronor 2023-2024. Enligt intervjuuppgifter innebär detta en delfinansiering av uppdraget.

2.4.2 Bedömning

Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande missbruksvården?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att ekonomistyrningen inom missbruksvården är tillräckligt fungerande. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar att kostnaden har minskat de senaste åren genom bland annat nämndens handlingsplan samt en ny rutin för förlängningsärenden vid beroendeenheter. Vi noterar att uppdraget "bostad först" delvis finansieras av tilldelade medel 2023-2024. Resterande medel för finansiering av insatser får prioriteras utifrån tillgängliga medel. Vi anser att det även inom missbruksvården bör finnas en medvetenhet kring effekten av politiska satsningar som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden.

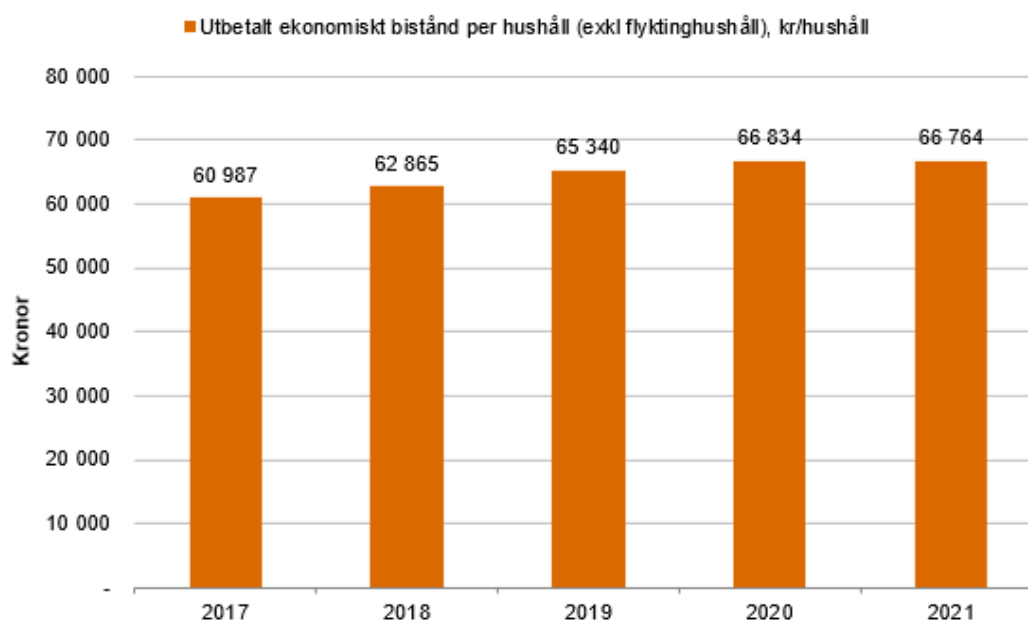
2.5 Ekonomiskt bistånd

Revisionsfråga 4: Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande ekonomiskt bistånd?

2.5.1 Iakttagelser

De ekonomiska ramarna för ekonomiskt bistånd utgörs av kommunbidraget, som bestäms i *Mål och Budget*, samt av externa intäkter. De budgeterade medel avsatta för ekonomiskt bistånd periodiseras och redovisas månatligen för nämnden tillsammans med arbetsmarknadsredovisning. Nämnden får även en rapportering av 26-punktsplanen vid delårs- och årsbokslutet.

Tabell: 8



Källa: www.kolada.se

För att minska kostnaden för ekonomiskt bistånd har man infört ett helhetstänk kring arbetet, där varje person som har ekonomiskt bistånd och är arbetslös ska vara knuten till en handlingsplan som innefattar arbetsmarknadsåtgärder och vuxenutbildning. För att ta höjd för eventuella fördyringar av ekonomiskt bistånd under året har en buffert av arbetsmarknadspengar avsatts. Om ekonomiskt bistånd följer budget kan dessa medel omprioriteras under året.

2.5.2 Bedömning

Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande ekonomiskt bistånd?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att ekonomistyrningen gällande ekonomiskt bistånd som tillräckligt fungerande. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar att kostnaden per hushåll har minskat mellan 2020 och 2021. Kostnaden för ekonomiskt bistånd är beroende av flertalet faktorer, och nämnden får regelbundet information om relevanta faktorer som påverkar kostnaden för ekonomisk bistånd.

2.6 Nyckeltal/mätetal

Revisionsfråga 5: Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i ifo-verksamheten?

5.1. Hur har de valts ut och hur följs de upp?

5.2. Vad visar befintliga kvalitets- och effektivitetsjämförelser för Uppsala kommun?

2.6.1 Iakttagelser

Inom ekonomiskt bistånd följs nyckeltal som bedöms relevanta för att nå målet för verksamheten, d.v.s. att andelen av Uppsalas invånare som mottagit ekonomiskt bistånd ska minska till max 4 procent. I detta arbete följs antal större barnfamiljer med ekonomiskt bistånd samt utbetalt bistånd.

Rådet för främjande av kommunala (RKA) analyser tar varje år fram ett effektivitetsindex för Sveriges kommuner. Effektivitetsindex visar en kommuns relativa effektivitet med hänsyn tagen till kommunens strukturella förutsättningar. Indexet är en sammanvägning av kvalitetsindex, som baseras på andel ej återaktualiserade ett år efter avslutat försörjningsstöd och andel med långvarigt ekonomiskt bistånd, och resursindex, som baseras på strukturjusterad kostnad för ekonomiskt bistånd. Kvalitetsindex och resursindex är normaliserade så att alla kommunernas värden placeras på en skala från 0 till 100 där 0 är lägst och 100 är högst. För att inte extremvärden ska få för stort genomslag sätts värdet till 0 för kommuner med värden under percentil 2,5, och 100 för kommuner med värden över percentil 97,5. De kommuner vars index är bland till 25 procent högsta redovisas som gröna. Om kommunens värde är bland de lägsta 25 procent redovisas talen som röda och de index som är bland de 50 procent i mitten redovisas som gula.

Effektivitetsindex för ekonomiskt bistånd visar att verksamheten bedrivs relativt ineffektivt. Uppsala kommun har rankats bland 25 procent lägsta kommunerna sedan 2017.

Tabell: 9

	2017	2018	2019	2020	2021
Effektivitetsindex ekonomiskt bistånd	0	0	0	0	8
Kvalitetsindex	0	0	0	10	13
Resursindex	28	34	22	23	35

Källa: www.kolada.se

Inom ramen för barn- och ungdomsvården framgår att nyckeltal valts utifrån vad som är relevant ur ett verksamhetsperspektiv. I de månatliga uppföljningarna visas nyckeltal relevanta för den ekonomiska handlingsplanen, bl.a. antal HVB-dygn. Särskilt fokus läggs i uppföljningen på återkommande ärenden.

Inom missbruksvården redovisas nyckeltal relevanta för den ekonomiska handlingsplanen månatligen. De nyckeltal som följs är bl.a. antal vårddygn och insatskostnader.

Inom socialnämnden följs utvecklingen av nettokostnaden inom individ- och familjeomsorgen jämfört med riket och kommuner inom resultatnätverket R9 (Gävle, Södertälje, Norrköping, Örebro, Linköping, Västerås, Jönköping och Eskilstuna).

Motsvarande effektivitetsindex som inom ekonomiskt bistånd finns inte inom barn- och ungdomsvården eller missbruksvården. Nyckeltalen utredningstid samt brukarbedömning inom barn- och ungdomsvården visar att Uppsala rankas bland de 25 procent av kommuner med längst utredningstid samt runt medianen gällande i brukarbedömningen.

Tabell: 10

	2018	2019	2020	2021
Utredningstid i antal dagar från påbörjad utredning till avslutad utredning inom barn och ungdom 0-20 år, medelvärde	104	110	113	131
Brukarbedömning barn- och ungdomsvård IFO - helhetssyn, andel (%)	59	83	89	76

Källa: www.kolada.se

Värdet för brukarbedömning är framtaget genom att antal personer 13 år eller äldre med kontakt med sociala barn- och ungdomsvården som har svarat Mycket nöjd eller Ganska nöjd på frågan "Hur nöjd eller missnöjd är du sammantaget med det stöd du får från socialtjänsten i kommunen?" divideras med samtliga personer 13 år eller äldre med kontakt med sociala barn- och ungdomsvården som har besvarat frågan.

Inom missbruksvården rankas Uppsala bland de 25 procent kommuner med längst utredningstid samt bland de 25 procent lägsta i brukarbedömningen.

Tabell: 11

	2018	2019	2020	2021
Utredningstid i antal dagar från påbörjad utredning till avslutad utredning för vuxna med missbruksproblem 21+, medelvärde	99	83	99	95
Brukarbedömning missbruksvård IFO - helhetssyn, andel (%)	96	82	74	75

Källa: www.kolada.se

2.6.2 Bedömning

Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i ifo-verksamheten?

Bedömning: Ja. Vi bedömer att det finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i IFO-verksamheten. Vi bedömer därför frågan som uppfylld. Vi noterar att Uppsala kommun rankas lågt i RKA:s effektivitetsmätningar. Som vi tidigare konstaterat har kostnaden minskat inom samtliga verksamhetsområden och nämnderna har vidtagit åtgärdsplaner för att följa kostnadsutvecklingen. Vi anser dock att det är viktigt att kostnadsminskning inte sker på bekostnad av kvaliteten inom verksamheterna.






3. Revisionell bedömning och rekommendationer

3.1 Revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun har PwC genomfört en granskning av ekonomistyrning inom socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Fokus för granskningen har legat på ekonomistyrning inom barn- och ungdomsvården, missbruksvården och ekonomiskt bistånd.

Den sammanfattande bedömningen, efter genomförd granskning, är att socialnämnden och Arbetsmarknadsnämnden bedriver en effektiv individ- och familjeomsorg. Fem av fem revisionsfrågor bedöms vara uppfyllda. Vi noterar dock att Uppsala kommun redovisar rankas lågt i effektivitetsmätningar enligt RKA.

Nedan är en sammanställning av revisionsfrågorna samt varje frågas översiktliga bedömning.

Revisionsfråga	Bedömning	
<i>1. Genomför socialnämnden samt arbetsmarknadsnämnden erforderliga analyser av nettokostnadsavvikelsen och bakomliggande orsaker som driver kostnadsutvecklingen?</i>	Ja	
<i>2. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande barn- och ungdomsvården?</i>	Ja	
<i>3. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande missbruksvården?</i>	Ja	
<i>4. Är ekonomistyrningen tillräckligt väl fungerande gällande ekonomiskt bistånd?</i>	Ja	
<i>5. Finns relevanta nyckeltal/mätetal för att styra och följa upp effektiviteten i ifo-verksamheten?</i>	Ja	

3.2 Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till socialnämnden:

- Säkerställ medvetenhet kring kostnadskonsekvenser av politiska satsningar som påverkar volymutvecklingen, insatskostnaden, personalkostnaden och handläggningstiden.

2023-02-24

Lena Salomon
Uppdragsledare

Per Larson
Projektledare

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

Bilaga 1 - Förteckning över granskad dokumentation

i. Styrande dokument, rutiner och riktlinjer

1. Mål och Budget 2023 med plan för 2024-2025
2. Mål och Budget 2021 med plan för 2022-2023
3. Mål och Budget 2020 med plan för 2021-2022
4. Mål och Budget 2019 med plan för 2020-2021
5. Mål och Budget 2018 med plan för 2019-2020
6. Mål och Budget 2017 med plan för 2018-2019

ii. Övrig dokumentation

1. Årsredovisning 2021
2. Årsredovisning 2020
3. Årsredovisning 2019
4. Årsredovisning 2018
5. Årsredovisning 2017
6. Delårsbokslut per augusti Arbetsmarknadsnämnden
7. Uppföljning av 26-punktsplan per augusti 2022 Arbetsmarknadsnämnden
8. Bokslut oktober 2022 Socialnämnden
9. Månadsuppföljning oktober 2022 Barn och ungdom Insats
10. Månadsuppföljning oktober 2022 Barn och ungdom Myndighet
11. Månadsuppföljning oktober 2022 Vuxen