



Tjänsteskrivelse

2024-08-28

Diarienummer: 24AFN142

Handläggare:

Magnus Höijer
026-17 80 00
magnus.hojjer@gavle.se

Nämnd:

Arbetsmarknads- och
funktionsrättsnämnden

Yttrande på remiss – Preliminära ramar, kommunövergripande mål och målnedbrytningar

Bakgrund

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har ålagts yttra sig i rubricerat ärende, som är en remiss gällande ” Preliminära ramar, kommunövergripande mål och målnedbrytningar”.

Beslut om Kommunplan med årsbudget 2025 och plan 2026–2028 fattas i år av Kommunfullmäktige i november månad. För fortsatt arbete med politiska prioriteringar, slutliga ramar, ägardirektiv och mål skall nämnder och bolag lämna remissvar.

Yttrandet ska vara Kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 30 september 2024.

Sammanfattning av ärendet

Det finns en bred palett av perspektiv att väga in för att kunna ta ställning till frågorna som ställs i anvisningarna. Nämndens utmaningar kan dock sägas vara betydande men till delar hanterbara vid en 1%-ig besparing. De områden där kostnaderna behöver minska är identifierade och åtgärder finns och är igång. Nämnden har ett dilemma då man bär kostnaderna för hela den kommunala förvaltningens trygghetsanställda.

Ur anvisningar

Nämnderna skall kommentera:

- hur ramarna påverkar nämndernas verksamhet utifrån gällande verksamhet samt ansvar enligt lag och reglemente.
- vilka eventuella verksamhetsförändringar som krävs utifrån ramarna samt också beskriva om det uppkommit nya förutsättningar som inte redovisats tidigare.
- möjligheten att arbeta mot och nå de kommunövergripande målen och aktiviteter i de strategiska programmen.
- Om förändringar krävs som påverkar kunder och brukare, ska detta beskrivas.
- Även om och hur medarbetare påverkas ska beskrivas
- Nämnden skall samverka med andra nämnder om det finns gemensamma beroenden, och därmed ge varandra förutsättningar för sina ansvar.

Inledning

Följande underlag ska läsas som ett svar på frågor i anvisningarna. För att skapa ökad förståelse rekommenderas även nämndens delårsrapport 1 och 2 2024, samt underlag för besparingsbeslut i februari.

Välfärdsnämnderna fattade huvudsakliga besparingsbeslut i februari, i syfte att klara de ekonomiska ramarna för delar av 2024 och 2025. Av underlaget till nämnderna inför besluten framgick att bedömningen var att det inte var rimligt att förvänta sig att alla besparingar kunde hämtas hem 2024.

Ingången var ett totalt besparingskrav på 180 mnkr för välfärdsnämnderna tillsammans.

För närvarande visar välfärdsnämnderna gemensamt på ett prognostiserat underskott på -146,6 mnkr.

Övertaligheter utifrån besparingsbeslut är nu hanterade, dvs en process som tagit sju månader, inräknat en sommar med semestrar. Kostnader kan dock kvarstå för vissa övertaligheter.

Detta medför att påbörjade förändringsarbeten utifrån det ekonomiska läget (alltså utifrån beslut i nämnd och det sektorn även på egen hand hanterat) behöver in i 2025 för att då kunna få fortsatt ekonomisk effekt.

Vissa utmaningar att hantera för kommunerna har förstärkts: det handlar bl a om att kommunerna tillsammans med andra myndigheter förväntas sätta ett särskilt fokus på arbetet med att motverka att barn och ungdomar dras in i kriminalitet (sk "Bob" – Barn och unga i Organiserad Brottslighet).

Det pågående nationella reformarbetet bedöms fortsätta i högt tempo de kommande åren – bredden är omfattande i pågående utredningar och utpekade riktningar. Exempelvis egenförsörjningsfrågor (med högre krav på bidragstagare), införande av ungdomsfängelser, översyn av SIS-verksamheter samt förändring i den ekonomiska styrningen av statsbidragen till Nära Vård-arbetet.

Omvärldsläget har också medfört ett starkare fokus på kommunsektorns förmåga att hantera krissituationer, och välfärdsnämnderna har sedan flera år pekat på att detta arbete kommer kräva resurser. Lagstiftningen är också tydlig inom detta område. För närvarande arbetar nämnden (genom sektorn) med att stärka sektorns beredskap kraftigt både genom att nyttja statsbidrag ämnade för detta, men också genom att tillföra interna resurser (omfördelning). Detta arbete kommer behöva fortsätta.

Det finns alltså osäkerhetsfaktorer. Förändringar som utreds, eller som pekas ut, är inte alltid finansierade (och det kan vara svårt att bedöma eventuell effekt på resursbehov).

En huvudförändring är ny Socialtjänstlag (SoL) som ska vara på plats 1 juli 2025.

Sektorns analysarbete pågår, och förändringar kommer göras av sektorn om det är områden som sektorn äger själv, alternativt adresseras för beslut i politiska forum om så krävs.

Ledning av förändringsarbete

I allt pågående och framtida förändringsarbete är chefer på alla nivåer avgörande för att lyckas uppnå önskad förändring - oavsett om förändringen handlar om förbättringar eller försämringar (t ex kraftiga besparingar).

Oavsett chefsnivå ligger det en konstant komplexitet i chefsuppdraget. Det påverkas av både yttre faktorer (såsom t ex typ av verksamhet, kontaktytor med omgivande samhälle, tillgång till kompetens vid rekryteringar, förändringstryck och lagkrav) samt inre (chefers utbildning, erfarenhet, tillgång till stödfunktioner).

I alla beslut om förändringar måste följande frågor kunna besvaras: hur ska förändringen kunna genomföras, och vilket stöd (både från den politiska nivån samt från tjänstemannaorganisationen) behöver cheferna i förändringen?

Inom välfärdsnämndernas verksamheter bedrivs arbetet i stor utsträckning med medarbetare som arbetar för målgrupper som kan vara sårbara, utsatta och i behov av

stöd. Detta måste respekteras och medvetandegöras i förväntade effekter på förändringsarbete.

Välfärdsbrottslighet

Brottsförebyggande rådet, Brå, presenterar i en rapport 2022 bedömningar och förslag för att förbättra arbetet mot välfärdsbrott begångna av företag och föreningar.

En central åtgärd är att förhindra oseriösa aktörer från att komma in på marknaden, vilket kan uppnås genom att utveckla tillståndsprocessen och öka transparensen kring företags tillstånd. Brå föreslår att fler områden, som hälso- och sjukvård, omfattas av tillståndsplikt och att uteslutningsgrunderna vid upphandlingar skärps. Man säger också att kommuner och regioner behöver öka sina resurser för att följa upp privata utförare och arbeta mer systematiskt med uppföljning. Det är viktigt att säkerställa tillgång till relevant information och att stärka kompetensen hos handläggare.

Brå betonar också behovet av att utveckla sanktioner och åtgärder mot felaktigheter.

Regeringen har i januari 2024 beslutat att ge Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppdrag att under perioden 2024–2026 stärka arbetet mot välfärdsbrottslighet och oseriösa aktörer inom omsorgen. IVO ska utveckla metoder för att identifiera och agera mot sådana aktörer, samt samarbeta med andra myndigheter som Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Uppdraget inkluderar att inhämta synpunkter från Upphandlingsmyndigheten och att föra dialog med kommuner för att stödja deras arbete mot välfärdsbrottslighet. IVO ska rapportera om framstegen och lämna delredovisningar senast den 31 januari 2025 och 2026, samt en slutredovisning den 31 januari 2027.

För att genomföra uppdraget får IVO använda 7 miljoner kronor under 2024, med möjlighet till ytterligare medel för 2025 och 2026, förutsatt att riksdagen beviljar detta. Regeringen betonar vikten av samverkan mellan olika aktörer för att effektivt motverka brottslighet inom välfärden.

Kommunen, inkluderat Välfärdsnämnderna, behöver höja nivån rörande välfärdsbrottslighet. Det handlar både om förmåga att utföra kontroll, men också se över vilka system, strukturer och driftsformer kommunen har.

I alla lägen där kommunen betalar ut pengar i någon form finns risk för välfärdsbrott. Det går därmed inte att friskriva vissa verksamhetsområden eller beslutprocesser från

att de inte kan beröras eller vara en del av våra strukturer och system för att motverka denna typ av brottslighet.

Samverkan

Behovet av samverkan inom och utanför sektorer, förvaltningen och kommunen bedöms öka. Inom alla välfärdsnämnder finns idag starka beroenden av hur andra offentliga aktörer arbetar och fokuserar, beroenden som gör att nämndernas verksamheter påverkas direkt och indirekt.

Ibland handlar det om rena nationella riktningar och uppdrag, t ex Nära Vård, eller dimensioneringsuppdrag för vuxenutbildningen. Ibland handlar det om hur andra organisationer anpassar sig och sina verksamheter utifrån faktiska resurser, och därmed kan belastningen öka på kommunala verksamheter, t ex om den regionala hälso- och sjukvården minskar sjukhusplatser eller om Arbetsförmedlingens uppdrag blir snävare.

Att stärka organisationers förmåga till samverkan är inte enkelt. Det berör kulturer, processer, uppdragssyn, regler och reglementen och lagstiftning. Dessutom kan det vara svårt att leda i samverkan – vem bär det yttersta ansvaret?

Detta perspektiv behöver finnas med i arbetet framåt, och i dialoger om resurssättning. Det finns för välfärdsnämnderna ibland en okänd kostnad där andra aktörers arbete, organisering och förändring kommer belasta välfärdsnämnderna.

Pågående arbete

Alla chefer i sektorn och i förvaltningen har ett ständigt krav på sig att säkerställa att verksamheten – utifrån krav mm – bedrivs så effektivt som möjligt.

När det gäller att hantera anställningar så råder sedan lång tillbaka en princip att alla rekryteringar över sex månader ska stämmas av med närmast högre chef. Det kan handla både om tillfälliga projektanställningar, nyrekryteringar och ersättningsrekryteringar.

Någonstans i budgetprocessen behöver det göras en strategisk dialog kring hantering av statsbidrag. Det finns emellanåt utmaningar:

- Ansökningar, uppföljning och rapportering – sektorn har nu en fungerande struktur för det arbetet, men det är såklart resurskrävande (dvs det kräver sk "administrativa resurser").

- Man behöver också fundera över om statsbidrag används till att finansiera befintligt eller nytt arbete, och hur medvetenheten är om att det finns osäkerheter i att bygga upp en organisation (dvs anställa medarbetare) eftersom det sedan ska hanteras med kommunbidrag då statsbidragen upphör.
- Styrning: många riktade statsbidrag förväntas ge en ökad förmåga i någon form, och det innebär att kommuner förväntas söka och nyttja bidragen till det som uttrycks nationellt. Hur ska t ex en nämnd se på det i relation till nämndens egen bedömning?
- Kan verksamheter helt fredas från besparingar genom att de är finansierade helt eller delvis med statsbidrag, samtidigt som andra verksamheter behöver spara?

Organisering

Sektorchef och sektor äger frågan om inre organisering. Sedan januari 2019 har sektorn en organisation som inte speglar de politiska nämnderna, utifrån direktiv från kommundirektör. Organisationen skulle kunna arbeta mot en föränderlig politisk nivå.

Det innebär t ex att nämnderna inte har en egen högsta chef att arbeta mot, eller en egen särskild ekonomichef. Flera av de övergripande rollerna svarar mot tre nämnder, medan man tidigare hade totalt fler roller.

Vidare har sektorn fyra chefsnivåer (lika som Utbildning Gävle).

Den inre organiseringen har under de dryga fem åren förändrats en del utifrån analyser, t ex har en särskild enhet kring Våld i nära relationer tillskapats, samt ett särskilt kontor för legitimerad personal, Hälso- och sjukvårdskontoret.

Framtidens inre organisering är inte given. Flera faktorer kan spela in: förändrad lagstiftning, översyn av processer där den organisatoriska strukturen påverkar effektivitet, antal medarbetare mm. Och vad organisationen förväntas "leverera" i form av underlag, rapportering, analyser, stöd och samverkan.

Vad gäller den politiska organisationen så påverkar den hur sektorn behöver organisera sig internt. Tre nämnder innebär t ex tre nämndsprocesser med alla tillhörande delar. Sektorn kommer fortsätta organisera sig på ett sätt där sektorn klarar att arbeta mot flera nämnder, men där sektorn inte kontinuerligt behöver organisera om sig om ansvar flyttas mellan Valfärdsnämnderna. Relationen mellan nämnd och sektor kan behöva utforskas, och även om den politiska organiseringen ska hanteras i en

särskild process (POG – Politisk Organisation Gävle), så bör ändå vissa medskick göras. Antal nämnder, nämndernas ansvarsområden och arbetsformer har en viss påverkan på sektorns förmåga till effektivitet.

Beslutsprocess

Detta underlag kan betraktas som en inledning av det konkreta budgetarbetet för nämnden för 2025. Kommande nämnder fram till årsskiftet kommer innehålla beslut som kopplas till budgetarbetet.

	KF	KS	AFN	ON	SN
Delår 2 och synpunkter på ramar			25 sep	26 sep	24 sep
Kommunplan presenteras		21 okt			
Kommande beslut om handlingsplan el besparingar			25 okt	24 okt	22 okt
Beslut kommunplan	25 nov				
Beslut om handlingsplan ekonomi el besparingar			27 nov	28 nov	26 nov
Beslut VP			11 dec	12 dec	10 dec
Beslut internbudget			11 dec	12 dec	10 dec

Nuvarande läge

Nuvarande prognos, helår (inkl osäkerheter): - 50,9 mnkr

Bedömning 2025 av glapp mellan tilldelade ramar (inkl 1 % effektivisering), kostnader och nuvarande prognos är: - 43,7 mnkr (3,6 % av kommunbidrag).

Bedömning inför 2025

- *Nämndens utmaningar med krav på 1 % effektivisering får sägas vara betydande, utifrån nuvarande uppdrag och utvecklingen framåt. De är dock till stora delar hanterbara, men det finns dilemman. De områden där kostnaderna behöver minska är identifierade och åtgärder finns och är igång.*

Skulle givna förutsättningar (preliminära ramar med 1 % effektivisering) gälla, skulle nämnden 2025 behöva spara kostnader motsvarande ca 80 - 90 årsarbetare.

Skulle nämnden behöva hantera en besparing på 3 % skulle det i sig motsvara ytterligare 25 mnkr, vilket motsvarar ca 45 medarbetare.

Nämnden kan komma att behöva fatta beslut syftande till besparingar. Det kan både handla om rena besparingar för att klara de ekonomiska ramarna, och om beslut där utgångspunkten är att genomföra förändringar i strukturer eller system. Oavsett typ av beslut behöver strävan vara att fatta dessa beslut så snart det är möjligt för att nå så stor ekonomisk effekt som det bara går under 2025.

Från förvaltningens övergripande analys

En övergripande analys av LSS-området har gjorts utifrån kostnadsjämförelser och kostnadsutveckling. Det finns inget som pekar på att LSS inom Gävle kommun har en kraftigt ökande kostnadsutveckling. Däremot har sektorn sedan tidigare ett arbete pågående om mer effektiv bemanning och personalplanering utifrån att det finns potential i att minska vikarieberoendet, dessutom har de förändrade kraven kring dygnsvila medfört att personalplaneringen har behövt ses över. Gävle kommun har historiskt sett haft en volym på både antal beslut och kostnader som motsvarar ett rikssnitt. Detta gäller fram till utjämningsberäkningen sommaren 2023, dvs på kostnader tom 2022.

Invånare med stöd enligt LSS tenderar att ha alltmer komplexa behovsbilder som ställer allt högre krav på anpassningar av befintliga och kommande boenden för

målgruppen. En ökande utmaning är tillgången till boenden för målgruppen. Klarar inte kommunen att möta upp lagkraven kommer sannolikt antalet viten att öka, och där finns under 2024 en trend som pekar på just det. Här behöver processerna inom koncernen förbättras. En del i det arbetet är att öka förståelsen och medvetenheten hos alla berörda kring vad som styr behoven (både lagstiftning och vad som karakteriserar målgruppen), samt också processerna kring fastigheter och boenden. Vidare finns utvecklingsbehov gällande processerna att följa upp kunders behov och ge möjlighet till så kallad autonom karriär genom stegförflyttning. Det innebär att man genom hjälp och stöd över tid minskar en kunds behov av insatser och ökar dess förmåga och självständighet. Detta kan i praktiken innebära att en kund går från att bo i en särskild boendeform exempelvis servicebostad, som har tillgång till personal dygnet runt, till att klara av att bo i en egen bostad med stöd från exempelvis boendestödjare några gånger per dygn.

Redan pågående åtgärder

Sedan nämndens besparingsbeslut i februari 2024 har flera verksamheter minskat sin personalstyrka, vilket påverkar verksamhetens förmåga.

Arbetet med bemanning och personalplanering fortsätter. Detta arbete behöver fortsatt följas av nämnden, men är sektorns ansvar, genom linjechefer och i förekommande fall med stöd av HR-avdelningens bemanningsenhet.

En utmaning är fortfarande att skapa scheman inom budgetram som uppfyller såväl bemanningshandboken som reglerna om vecko- och dygnsvila. Enhetschefer och medarbetare upplever att arbetet med schema och planering blivit mindre flexibelt – och därmed mer kostsamt - än tidigare. Detta förhållande försvårar minskningen av timtid och timanställda. Fortfarande råder svårigheter kring arbetet med resurstider i annan verksamhet, varför arbetet med att få ut hela resursturer behöver intensifieras. Flera enheter har behov av högre bemanning än vad som ryms i personalbudget utifrån arbetsmiljöperspektiv och kunders ökade behov. Detta innebär en målkonflikt och medför undantag från det pågående arbetet med bemanningshandboken.

I oktober 2023 infördes nya arbetstidsregler om dygns- och veckovila, där Gävle kommun tills nu har tillämpat 47 h sammanhängande veckovila. Den centrala partsgemensamma tolkningen möjliggör att ha minst 36 h veckovila - något som Gävle kommun nu kommer att tillämpa, vilket kommer att öka möjligheten till en något mer

flexibel planering och mer robusta scheman. Det förväntas också minska behovet av såväl timanställda som resursturer.

Helgtjänster för Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens samt Omvårdnadsnämndens verksamheter startar som pilot med fem enheter (totalt) i september och pågår 12 månader framåt. Under perioden kan löpande start av fler verksamheter påbörjas. Detta ska medföra ett minskat vikariebehov under helger.

Ett utredningsuppdrag rörande samverkan mellan vuxenutbildningen och gymnasieskolan kring lokaler och utrustning för yrkesutbildningar kommer starta under hösten 2024.

Sannolika behov av beslut och åtgärder

- **Gruppbostad** - Fler och fler individer, både unga och vuxna, har svårt med den sociala interaktion som krävs när man bor i en gruppbostad. Befintliga och nybyggda gruppbostadens beskaffenhet kan leda till utåtagerande beteende som skapar otrygghet för andra kunder och arbetsmiljöproblem för medarbetare. Det kan i sin tur medföra krav från tillsynsmyndigheter om högre bemanning och/eller andra säkerhetsåtgärder. Sektorn kommer behöva genomföra en utredning kring bedömning av framtida behov och sannolikt också justering av lokalfunktionsprogram för att optimera kommande lokaler.
- **Arbetstidsavtal** – medarbetare inom nämndens ansvarsområde har en arbetstidsförkortning sedan 1992, som genererar merkostnader motsvarande ca 32 mnkr per år. En förändring av detta kan initieras redan under hösten 2024.
- **Trygghetsanställda** - Nämnden bär fortfarande alla kostnader för hela förvaltningens sk trygghetsanställda. Detta motsvarar en kostnad på ca 20 mnkr årligen inkluderat kostnader för de medarbetare och chef som administrerar och fullgör det formella ansvaret för dessa anställda. Det behöver klargöras om detta fortsättningsvis ska ligga helt hos nämnden, och därmed vara en fråga nämnden äger själv att hantera. Flera av de trygghetsanställda finns inom andra sektorer och arbetar mot andra nämnder, och gör arbete som betyder något för flera verksamheter. Om nämnden ska fortsätta ta hela ansvaret, och trygghetsanställningarna fredas, kommer nämnden att behöva identifiera besparingar inom andra verksamheter nämnden ansvarar för. 20 mnkr motsvarar ca 40-50 årsarbetare.

- **Utveckling av budgetering** - Det finns ingen relation mellan antalet sökande till vuxenutbildningen och budget för nämnden. En utredning eller motsvarande skulle behöva göras för att se om och i så fall hur budgeten skulle kunna ha inslag av volymkompensation och hur verksamheten utvecklas/förändras under året.

Osäkerhetsfaktorer

Nationellt beslut kan komma rörande "Aktivitetskrav för försörjningsstödstagare". Det skulle innebära att kommunerna ges i uppdrag att ge aktiviteter för samtliga försörjningsstödstagare på heltid. Aktiviteten planeras vara "kompetenshöjande och stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning". Det skulle medföra att verksamheten skulle behöva skalas upp betydligt och därmed skulle resurser antingen behöva tillföras eller omfördelas.

Under sommaren kom regeringsbeslut om att Ukrainaflyktingar som bott i Sverige i två år kan ansöka om bosättning i Sverige, vilket ger dem rätt till ekonomiskt bistånd. Det kan medföra fler kunder att arbeta med.

Mål och styrning

Behov av tydliga anvisningar i god tid

- Anvisningar för verksamhetsplanering skickades ut fredagen 12 januari, dvs cirka 1,5 månader efter kommunplan beslutats och cirka två-tre veckor innan verksamhetsplanen för respektive nämnd i praktiken måste vara klar.
- Detta *samtidigt* som det pågick ett arbete (med full kraft) med årsredovisning, internkontrollrapporter samt arbete med förslag till besparingar utifrån budgetbeslut.
- I praktiken behövde sedan varje ordförande involveras för att kunna leda arbetet. Mycket svårt med så kort framförhållning (bara att hitta tid för möten med tre presidier med kort varsel var mycket begränsat). Dvs vi gjorde vad vi kunde med kort varsel.
- Till detta kommer att anvisningarna för verksamhetsplanering i sig lämnade tolkningsutrymme ("alla" har ju som sagt tolkat olika).
- Lärdomen från 2024-års process är alltså något förenklat: *behov av tydlighet* (tydliga genomarbetade anvisningar), och *tid* för nämnder och förvaltningar att arbeta - dessa anvisningar måste finnas i GOD TID innan nämnder ska fatta beslut

Följande bör beaktas:

- Den målstruktur som KF beslutat om för 2024 innebär "utmaningar" ur ett styrningsperspektiv.
- All styrning (planering och uppföljning) utgår från av KF beslutade målnedbrytningar.
- Delar av välfärdsnämndernas verksamheter saknar relevanta mål att koppla på sina handlingsplaner på, vilket innebär att dessa inte följs upp (styrts) i någon ordnad form. Gäller t ex området kommunal primärvård, som får betraktas som ett kärnuppdrag för kommunen.

Ur anvisningar från Styrning och stöd, januari 2024:

- I kommunplan är det beskrivet vilka av de 21 målnedbrytningar som respektive nämnd ska anta.
- KFs målnedbrytningar ska brytas ner till nämnden/bolagets egna, målnedbrytningarna får alltså inte kopieras rakt av utan ska formuleras på ett sådant sätt att de blir nämndens/bolagets egna.

Vilka målnedbrytningar kan det handla om?

- Exempel Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden: *Samhällsplaneringen bidrar till ökad trygghet och minskad segregation i kommunens alla stadsdelar och orter.*
- Inför 2025: hur (och var) ska de delar av nämndernas verksamheter som inte omfattas av målnedbrytningar verksamhetsplanera och hur följs detta upp?
- FÖRSLAG: Nämnder får skapa och formulera egna mål under de kommunövergripande målen som kompletterar nuvarande målnedbrytningar.

Magnus Höijer

Sektorchef

Sektor Välfärd

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har ålagts yttra sig över remiss gällande "Preliminära ramar, kommunövergripande mål och målnedbrytningar".

Ärendet hanteras av Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden vid sammanträdet den 25 september 2024. Sektorchef Magnus Höijer har varit ansvarig handläggare i ärendet. I den slutliga handläggningen har även Välfärds sektorledningsgrupp deltagit.