



Tjänsteskrivelse

2024-09-17

Diarienummer: 24SON111

Handläggare:

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

Nämnd:

Socialnämnd

Remissyttrande – Preliminära ramar, kommunövergripande mål och nedbrytningar

Bakgrund

Socialnämnden 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.

Yttrande från Socialnämnden

Tjänsteskrivelse

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 Socialnämndens delårsrapport 1 och 2 2024, samt underlag för besparingsbeslut i februari.

Välståndsnämnderna fattade sina 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 ("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 att 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 sin 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			23 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): - 64,8 mnkr

Bedömning 2025 av glapp mellan tilldelade ramar (inkl 1 % effektivisering), kostnader och nuvarande prognos är: - 54,6 mnkr (8,0 % av kommunbidrag).

Bedömning inför 2025

- *Nämndens utmaningar även med krav på 1 % effektivisering får sägas vara mycket stora, utifrån nuvarande uppdrag och utvecklingen framåt, där kombinationen ekonomiska förutsättningar och den samhällsutveckling som ska mötas är svårhanterlig.*

Skulle givna förutsättningar (preliminära ramar med 1 % effektivisering) gälla, skulle nämnden 2025 behöva spara kostnader motsvarande ca 70 - 80 årsarbetare.

Skulle nämnden behöva hantera en besparing på 3 % skulle det i sig motsvara ytterligare 13 mnkr, vilket motsvarar 20 medarbetare.

Nämnden kan komma att behöva fatta omfattande besparingsbeslut redan innan årsskiftet, och med stor sannolikhet kommer de delar av sektorn som inte arbetar mot Socialnämnden att behöva genomföra besparingar för att klara Socialnämndens besparingar (dvs indirekt tillföra resurser till Socialnämnden). Detta kan då påverka andra nämnders förutsättningar och förmåga.

Nämnden behöver prioritera att fortsätta på den inslagna vägen (se längre fram), eftersom det är rätt riktning.

Det arbetet skulle kunna stärkas av att det tillförs mer resurser till öppenvården (kommunbidrag el del av förstärkningar i statsbidrag).

Från förvaltningens övergripande analys

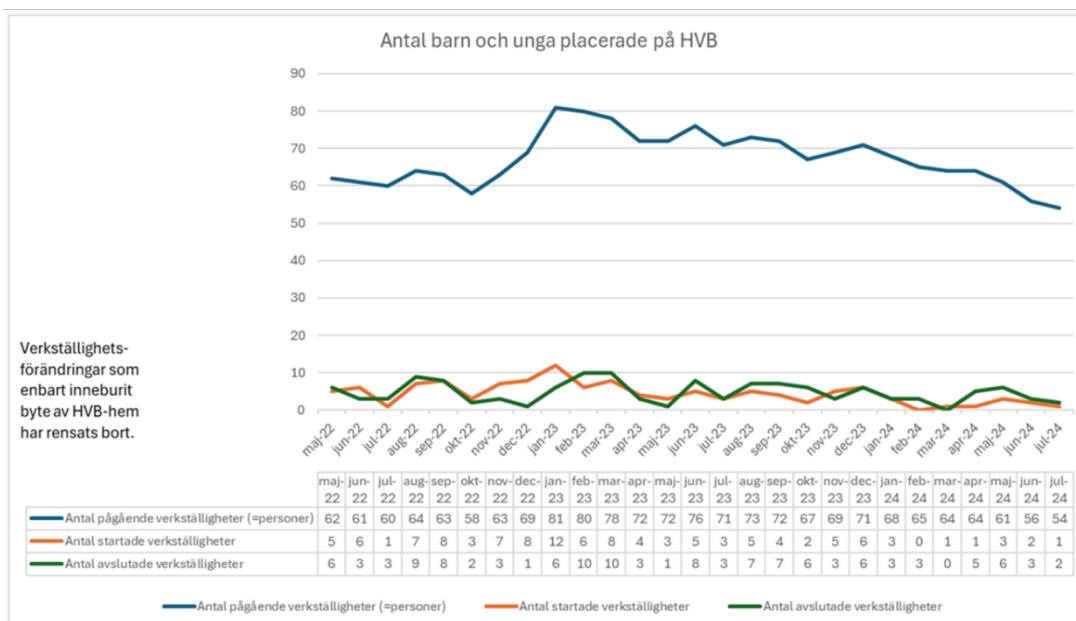
Förändringsarbetet med att utveckla den egna öppenvården för att kunna minska externa placeringar som pågår bedöms som viktigt och relevant. Kommuner som lyckas bättre än Gävle i jämförelse (dvs som har en lägre andel externa placeringar) tenderar att ha en mer utvecklad egen öppenvård och även i vissa fall egna boenden, som medför att det finns en annan typ av rådhets över de insatser som erbjuds.

Det innebär också att dessa kommuner eventuellt kan ha bättre förutsättningar för att möta kraven på en kommande ny socialtjänstlag. Riktningen framåt bör vara att dels orka hålla i arbetet då omställning alltid tar tid, samt att så långt det är möjligt rikta resurser till att utveckla den egna öppenvården, och slutligen stödja omställningsarbete för att klara en ny socialtjänstlag. Det kan dock påverkas av ärendeingången, dvs skulle en fortsatt ökande ärendeingång gälla kommer det likväl att behöva resursförstärkas inom andra delar av organisationen.

Redan pågående åtgärder (beslutade av nämnd, informerade löpande)

Sedan beslutet i februari 2024:

- Färre antal placeringar BoU samt skyddsplaceringar (se tabell nedan för trender till mitten av 2024).
- Organisationen har utökat med 1,5 tjänst HVB-samordnare i syfte att ha mer genomtänkta placeringar och färre antal omplaceringar
- Öppenvård (ÖV) - utveckling och omställning av arbetssätt
- Utvecklat samarbete mellan enheter över verksamhets- och kontorsgränser
- Fyra vägledare anställda inom Öppenvårdsenhet Vuxna (unga vuxna, kriminella)
- SIG-teamet: fyra samordnare anställda, ev anställa en ytterligare om särskilda resurser finns (SIG – Sociala InsatsGrupper)
- Avslutat alla socionomkonsulter (sista slutar i september)
- Genomslag av minskningar slår igenom i höst



Ytterligare behov av beslut och åtgärder

- Minskat antal placeringar generellt, dvs fokus behöver breddas, samt behöver fortsätta ligga i den riktning som beslutet i februari innebar.
- Mer insatser i Öppenvård (Barn & Unga och Socialpsykiatri/Boendestöd) i egen regi - omställning i arbetssätt och arbetstider
- Bostad först, vilket kan ge lägre kostnader för köpt vård
- Ökat stöd till familjerna i samband med LVU, men även inför hemgång och övergång till vuxenhet
- Ändrat arbetssätt: påbörja insatser redan från mottagningsenhet, direkt till tex familjestöd
- Eventuell förstärkning runt SIG-teamet om resurser kan tillföras (här har kommunen i september fått besked om att statsbidrag motsvarande 3.5 mnkr för 2024 godkänts).

Osäkerhetsfaktorer

Hantering av utökade nationella uppdrag kan påverka nämndens uppdrag och fokus. Kommunens brottsförebyggande arbete (där nämnden är i högsta grad viktig för att klara arbetet), arbetet kring barn och unga i organiserad brottslighet mm. Regeringen avser skicka statsbidrag, men fördelningen är inte klar, och statsbidragen medför såklart att det bedrivs mer arbete både internt och i samverkan.

Implementering av ny SoL – ett omställningsarbete där det förebyggande arbetet står i fokus. Ska nämnden samtidigt genomföra kraftiga besparingar blir det mycket utmanande. Nationella omställningsmedel ska ska komma, men erfarenheterna från 2024 ger viss grund för oro – alla kommuner fick 651 tkr, oavsett kommunstorlek.

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 presidium 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 (stys) 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 Socialnämnden: Luftkvaliteten ska förbättras och klimatutsläppen minska i takt med Gävle kommuns ansvar enligt Parisavtalet.
- 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 Vårld

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

Ärendet hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 24 september 2024. Sektorchef Magnus Höijer har varit ansvarig handläggare i ärendet. I den slutliga handläggningen har även Vårlds sektorledningsgrupp deltagit.