



Revisionsrapport

Basgranskning Socialnämnden

Habo kommun

Inger Kullberg
Certifierad kommunal revisor

Bakgrund och revisionsfrågor

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Habo kommun har PwC genomfört en ”basgranskning” av socialnämnden.

Kommunens revisorer har till uppdrag att varje år uttala sig i frågan om ansvarsfrihet för nämnder och styrelser samt enskilda ledamöter i dessa. För att möjliggöra bedömningar och skapa en tydlig grund för dessa anger kommunallagen att all verksamhet ska granskas årligen.

Kommunallagen och andra förordningar reglerar fullmäktige, styrelser och nämnders uppdrag. I kommunallagens kap 3§9 anges att kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet och att dess uppgifter är att besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Dit räknas bl a att fastställa mål för den kommunala verksamheten.

I kommunallagens kap 6§7 anges att nämnderna inom respektive område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Sammanfattning och bedömning

Granskningen visade att styrning och uppföljning av det ekonomiska utfallet sker på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen visar att målstyrningsprocessen inte har prioriterats utan behandlas med slentrian. Den röda tråden mellan kommunfullmäktiges mål och socialnämndens mål saknas. De mål som nämnden fastställt är sedan ett par år till största delen uppfyllda och har därmed ingen styreffekt.

Det som styr verksamheten är i huvudsak det ekonomiska utrymmet och lagstiftning.

Kommunikationen mellan nämnd och förvaltning bedömer vi som bristfällig, den är inte ändamålsenlig.

De uppföljningar och beslutsunderlag som förvaltningen presenterar för nämnden bedömer vi som alltför detaljerade och därmed otillgängliga för en fritidspolitiker. Uppföljningarna saknar ofta analys och konsekvensbeskrivningar.

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att den ekonomiska styrningen och uppföljningen är tillfredsställande. Verksamhetsstyrningen har stora brister.

Vi rekommenderar att socialnämnden inför den nya mandatperioden prioriterar utformandet av styrprocessen. Politikerrollen respektive tjänstemannarollen behöver tydliggöras. En förutsättning för att samspelet mellan nämnd och förvaltning ska vara framgångsrikt är att det finns ömsesidig respekt och förståelse för såväl det egna uppdraget som för den andra partens.

Vi rekommenderar att den ”nya” socialnämnden påbörjar en process med utformande av mål som utgår från kommunfullmäktiges mål. Vi rekommenderar vidare att detta sker i dialog med förvaltningen.

Syfte, metod och revisionsfrågor

Denna granskning är en del av den årliga granskningen en fördjupning i hur socialnämnden styr sin verksamhet. Med utgångspunkt från kommunfullmäktiges mål har socialnämndens mål granskats.

Nämndens konkretisering av mål, åtaganden och strategier för att nå målen, samt nämndens styrning, uppföljning och aktiva åtgärder för att nå målen har granskats, samt hur detta resultat rapporteras till fullmäktige.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med socialnämndens ordförande, förvaltningschef och förvaltningsekonom. Därutöver har för uppdraget relevant dokumentation granskats och analyserats.

Revisionsfrågan som granskningen syftar till att bidra till att besvara är: *Är socialnämndens ansvarsutövande för år 2010 ändamålsenligt?*

Granskningsresultat

Den styrmodell som används i Habo kommun är traditionell och består av att kommunfullmäktige fastställer en politisk vision och med den som utgångspunkt fastställs mål. Vår utgångspunkt är att fullmäktiges mål ska genomsyra verksamheten och att nämnderna därefter ska konkretisera målen inom respektive ansvarsområden. Vi utgår också från att fullmäktige ska få återrapportering av hur målen uppnås.

Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige antog år 2007 att visionen under mandattiden skulle vara att Habo kommun skulle öka sin befolkning med 300 personer och att det bl a skulle ske genom en god social trygghet.

Då kommunfullmäktige antog budgeten för 2010 antogs samma mål som gällde 2009. Målen följer helt den visionen som antogs 2007 och hade samma områden:

- ✓ God social trygghet
- ✓ Attraktivt boende
- ✓ Levande och expansivt näringsliv
- ✓ Ren och säker miljö
- ✓ God kommunal arbetsmiljö
- ✓ God ekonomisk hushållning

Under varje rubrik finns målen nedbrutna och specificerade. De mål som avser socialnämndens verksamhet uppfattar vi som följande:

- Kommunen ska erbjuda attraktiva särskilda boenden med hög vårdkvalitet. I en brukarundersökning avseende boendemiljö respektive hjälp/omvårdnad ska 90% av vårdtagarna och anhöriga ange 8-10 på en tiogradig skala
- I Habo kommun ska alla människor ha en trygg och säker miljö och speciellt risken för fallolyckor ska fortlöpande minskas. Antalet fall inom kommunens äldreomsorg ska följas upp.

Socialnämndens mål

Socialnämnden har antagit mål för 2008-2010, dessa antogs 2008-04-02. Dessa mål uppges i handlingarna grunda sig på Habo kommuns övergripandemål 2007-2010 samt gällande sociallagstiftning. Det finns inriktningsmål som gäller samtliga verksamhetsområden inom fyra olika områden, det finns 16 olika inriktningsmål.

Individ- och familjeomsorgen har därutöver 19 inriktningsmål, äldreomsorgen har ytterligare fem inriktningsmål och LSS och LASS har fyra egna inriktningsmål och slutligen verksamheten för psykiskt funktionshindrade har också 9 egna inriktningsmål.

Socialnämndens mål är både konkreta, allmängiltiga och övergripande, flera mål finns ordagrant i gällande lagstiftning.

När och i vilket sammanhang som socialnämndens mål har utarbetats har inte intervjuerna kunnat ge svar på, mer än att ”de har hängt med länge”. I verksamhetsberättelsen återfinns även vissa andra mål.

Synpunkter och kommentarer

Kommunfullmäktige har sin fulla rätt att fastställa de mål som de finner mest angelägna och strategiska för kommunen. Målen har såvitt vi kunnat utröna inte reviderats de senaste åren. Målen som rör socialnämnden, som även på detaljnivå reglerar dess uppföljning, är enligt vår bedömning sådant som till stora delar bör falla inom socialnämndens ansvarsområde.

Kopplingen mellan fullmäktiges och socialnämndens mål är otydlig. Vissa av socialnämndens allmängiltiga mål, kring t ex gott bemötande och att individen ska sättas i fokus, kan ha viss bäring till fullmäktiges mål kring hög vårdkvalitet i särskilda boenden.

Att aktivt styra med mål är ett sätt att genomdriva en politisk viljeyttring och ett sätt att tydliggöra rollerna mellan nämnd och förvaltning. Genom att avstå från att aktivt arbeta med mål, blir styrningen otydlig vilket gör det svårt att utkräva ansvar.

Socialnämndens styrning, uppföljning och aktiva åtgärder för att nå målen

Socialnämnden följer upp det ekonomiska utfallet varje månad, antingen skriftligt eller med en muntlig föredragning av förvaltningschefen.

Till den centrala ekonomifunktionen rapporteras vid eventuella avvikelser och i samband med tertialrapportering, delårsbokslut och bokslut. Ekonomiska utfallet rapporteras i en mall som är enhetlig för hela kommunen.

Budgetprocessen har en planering som följs. Under våren påbörjar förvaltningen att analysera trender och tendenser, samt ekonomiskt utfall och konsekvenser. Dessa diskussioner förs på enheterna tillsammans med förvaltningschef och förvaltningsekonom. I maj månad presenterar förvaltningen detta för nämnden som då har möjlighet att bearbeta förvaltningens förslag, därefter följer en dialog med kommunstyrelsens budgetberedning. Under sommaren får så nämnderna sin preliminära ram för nästkommande år. Därefter sker ytterligare en dialog med budgetberedningen och i september får nämnderna sin detaljbudget och i november fastställer kommunfullmäktige nästkommande års budget.

Socialnämndens mål följs upp i samband med bokslut. År 2009 gjordes en uppföljning av målen. Det var 48 mål som följdes upp, några som följdes upp överensstämde inte med de antagna målen och sex av de antagna målen omnämndes inte i uppföljningen.

Flera av målen kan endast följas upp genom verksamhetens egna bedömningar. 35 mål var helt uppfyllda, 5 mål bedömdes både som helt och delvis uppfyllda, 6 mål var delvis uppfyllda, ett mål var

både helt och inte uppfyllt, ett mål utvärderades inte då ansvaret uppgavs ligga hos en annan nämnd. Resultatet för 2008 var i princip detsamma, så när som för 7 mål, en del var bättre andra sämre.

I samband med tertialuppföljning och bokslut får socialnämnden i uppdrag av kommunstyrelsen att redovisa måluppfyllelsen avseende vissa av kommunfullmäktiges mål. Enkätundersökningarna genomförs årligen och kan därför redovisas endast vid bokslutet, men de övriga målen redovisas detaljerat.

I bilaga till tertialuppföljningen och bokslutet redovisas också statistik för 69 områden, dessa kommenteras eller analyseras inte.

Socialnämnden styr också via riktlinjer som antas och revideras regelbundet. De innehåller handläggningsrutiner, ansvarsfördelning, vissa kvalitetsnivåer, lagtext etc.

Det genomförs också brukarenkäter och andra undersökningar, hur resultaten av dessa används i styrningen är inte spårbart.

Det finns en förteckning över aktuella uppdrag som förvaltningen har, det kan röra sig om implementering av ny lagstiftning, olika handlingsplaner och analyser. I listan anges vem som givit uppdraget, det är oftast uppdrag från förvaltningschef, ledningsgrupp.

Synpunkter och kommentarer

Det ekonomiska utfallet följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Budgetarbetet är traditionellt med dialoger mellan olika instanser. Vår uppfattning är dock att nämnden bör delta i processen i ett tidigare skede.

Styrning och uppföljning av verksamheten som faller inom socialnämndens ansvarsområde sker i tre parallella processer.

Kommunfullmäktiges mål följs upp varje tertial och i samband med bokslutet. Den del av målen som är av övergripande karaktär följs inte upp, den del som enligt vår bedömning rör verksamheten och arbetsmetoder följs upp mycket detaljerat, både med statistik och kommentarer. Exempelvis målet om att alla människor ska ha en trygg och säker miljö och speciellt risken för fallolyckor ska fortlöpande minska, följs upp endast avseende fallolyckor.

Socialnämndens egna mål följs upp i samband med boksluten. De 48 mål som nämnden upprättat för flera år sedan bedömdes som till största delen uppfyllda i bokslut för år 2008 och år 2009

Vår uppfattning är att målen är för många och på en alltför detaljerad nivå. Det går att upprätta mätbara mål även på en mer övergripande nivå. Att behålla ett mål som är uppnått styr inte verksamheten. I vissa styrsystem omvandlas uppnådda mål till åtaganden/utfästelser/tjänstegarantier.

I denna granskning har vi inte kunnat spåra att målen eller utvärderingen av målen påverkar nämndens styrning.

Att ta fram statistik, som görs i samband med tertialuppföljningen och i bokslut är ett sätt att följa verksamheten, men att bara redovisa dem i tabeller utan analys ger inte nämnden något adekvat beslutsunderlag för styrning.

Förvaltningen anpassar verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna samt förändringar i lagstiftning. Förvaltningen har också en rutin för att ha kontroll över och följa upp olika uppdrag. Det är ett effektivt sätt att styra en verksamhet, men vår uppfattning är att detta bör kommuniceras med nämnden och att de uppdrag som nämnden ger förvaltningen tydliggörs i detta sammanhang.