



# ***Socialnämndens ansvarsutövande***

## ***Söderhamns kommun***

---

### **Revisionsrapport**

**December 2010**

Hans Åkerman  
Ove Axelsson



## Innehållsförteckning

1. Uppdrag, revisionsfråga och metod	3
1.1 Uppdrag och revisionsfråga	3
1.2 Metod	3
2. Nämndens uppgifter	3
2.1 Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen	3
2.2 Reglemente	4
2.3 Övriga styrdokument	4
3. Styrning och uppföljning	4
3.1 Har nämnden kontroll över verksamheten	4
3.1.2 Styrning, mål och uppföljning	4
3.1.3 Ekonomi	5
3.1.4 Intern kontroll	6
3.2 Organisation	6
3.3 Beredningsrutiner	6
4. Redovisning av enkätsvar	7
4.1 Enkäten	7
4.1.2 Enkätsvar "Mål och riktlinjer"	7
4.1.3 Enkätsvar "Uppföljning och rapportering"	8
4.1.4 Enkätsvar "Arbetsätt och arbetsformer"	8
5. Sammanfattning och revisionell bedömning	10



## **1 Uppdrag, revisionsfråga och metod**

### **1.1 Uppdrag och revisionsfråga**

Revisorerna i Söderhamns kommun har uppdragit till Komrev inom PwC att granska hur socialnämnden utövar sitt ansvarstagande för verksamheten.

Kommunens revisorer ska enligt kommunallagen 9 kap 9 § årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas område. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som bedrivs inom nämnderna är tillräcklig.

Som en del i revisorernas grund för uttalande om ansvarsfrihet granskas nämndernas ansvarsutövande. Föreliggande granskning är inriktad på nämndens förmåga att styra, följa upp och kontrollera verksamheten. För att styra krävs tydliga mål som ska uttrycka det resultat som nämnden vill uppnå med sin verksamhet. Nämnden måste därför ha tydliga rutiner för uppföljning och rapportering av ekonomi och verksamhet. För att detta ska fungera är det viktigt att arbetsätt och arbetsformer är effektiva och att dessa stödjer nämnden i dess arbete.

### **1.2 Metod**

Granskningen har genomförts dels i form av en enkät till samtliga nämndens ledamöter och ersättare samt intervjuer med ordföranden, en nämndsledamot, socialchefen och tre verksamhetschefer. Vidare har för nämnden centrala dokument såsom reglemente, verksamhetsplan och måldokument analyserats.

## **2 Nämndens uppgifter**

### **2.1 Ansvar och uppgifter enligt kommunallagen**

Nämndernas uppgifter anges generellt i kommunallagen enligt följande:

KL kap 3

§ 13 "Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem."

§ 14 "Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs."

§ 15 "Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och § 12. Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den."

KL kap 6

§ 7 "Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap 16 § har lämnats över till någon annan."

## **2.2 Reglemente**

Fullmäktige ger genom reglementet nämnden de uppdrag som nämnden har att utföra. Detta är fullmäktiges sätt att delegera beslutanderätten till nämnden. Enligt reglementet ansvarar nämnden för kommunens uppgifter inom socialtjänsten (utom omsorgen om äldre människor och människor med funktionshinder), lagen om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, föräldrabalken samt alkohollagen<sup>1</sup>. Socialnämnden ansvarar dessutom för att genomföra familjerådgivning och hushållsekonomisk rådgivning samt kommunala insatser i samband med skuldsaneringslagen.

## **2.3 Övriga styrdokument**

Utöver reglementet åligger det nämnden att följa fullmäktiges direktiv och anvisningar. Dessa framgår i regel i olika former av styrdokument och policys, generellt är exempel på sådana dokument jämställdhetspolicy, miljöpolicy, reglemente för intern kontroll med flera. Ett annat viktigt styrdokument är naturligtvis den av fullmäktige antagna "Budget 2008-2011 samt plan 2012". I budgetdokumentet anges ett antal inriktningsmål till vilka handlingsprogram har knutits. Nämnden ska inarbeta de aktiviteter som nämnden är ansvarig för i sin verksamhetsplan.

# **3 Styrning och uppföljning**

## **3.1 Har nämnden kontroll över verksamheten**

Det är nämnden som är ansvarig för den verksamhet som bedrivs. Nämnden ansvarar för att fullmäktiges övergripande mål uppfylls och att fullmäktige får rapporter om måluppfyllelse och tillståndet i nämnd och förvaltning. För att nämnden ska klara sitt åtagande krävs att den tar sitt ansvar och styr verksamheten genom tydliga beslut och målformuleringar. Mål utan uppföljningar är dock meningslösa varför det är lika viktigt att det finns rutiner för uppföljning och återrapportering av måluppfyllelsen.

---

<sup>1</sup> Handläggning av ärenden enligt alkohollagen övergår från och med verksamhetsåret 2011 till kommunalförbundet södra Hälsingland

### **3.1.2 Styrning, mål och uppföljning**

I granskningsarbetet har framkommit att kommunens målmodell med vision och inriktningsmål är väl förankrad i verksamheten. Nämndens mål är anknyter till fullmäktiges uttalade övergripande mål och är styrande inom nämndens verksamheter. Av verksamhetsplan 2010 framgår att nämnden utifrån inriktningsmålen antagit nio egna mål med tillhörande aktiviteter för att nå dessa. Avstämning av verksamhetsmålen sker främst i samband med delårsrapport och årsredovisning. Vi noterar med tillfredsställelse att nämndens egna mål är mät- och uppföljningsbara.

Ett annat styrande dokument är nämndens kvalitetsledningssystem. Ett sådant system är i grunden till för att tillförsäkra att nämndens insatser är ändamålsenliga och upprätthåller en god kvalitet. Utifrån vad som framkommit i granskningsarbetet drar vi slutsatsen att detta dokument inte är tillräckligt förankrat i förvaltningens arbete. Exempelvis framgår av kvalitetsledningssystemet att verksamheterna ska genomföra kundnöjdhetsundersökningar (vilket även är ett av de mål som nämnden antagit för verksamhetsåret 2010). Vi kan konstatera att några brukarundersökningar under år 2010 inte genomförts systematiskt.

Nämnden anses, såväl bland intervjuade förtroendevalda som intervjuade tjänstemän, vara engagerad och aktiv och utövar sin styrande roll av verksamheten, något som också verifieras av de enkätsvar som ledamöterna lämnat.

I granskningsarbetet har framkommit att det förekommit vissa rollkonflikter mellan tjänstemannaorganisationen och enskilda nämndsledamöter. Dessa rollkonflikter har beskrivits som att enskilda ledamöter, i vissa personärenden, agerat på ett sätt som riskerat påverka förvaltningens handläggning. För att undvika sådana situationer bör politikens respektive förvaltningens roller och ansvar tydliggöras.

Nämnden får rapport om den ekonomiska ställningen vid varje sammanträde. I samband med denna rapportering redovisas också antalet placeringsdygn och utbetalt försörjningsstöd.

Sammantaget bedömer vi att nämnden genom sina mål och uppföljningar styr verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

### **3.1.3 Ekonomi**

Nämnden har för år 2010 en budget på 71,3 Mkr. I delårsrapporten prognostiserades ett underskott i förhållande till budget med 6,0 Mkr. Nämnden anger att den rådande lågkonjunkturen är den enskilt största anledningen till den negativa avvikelsen, detta då fler kommuninvånare är i behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. För att motverka eller begränsa de ökade kostnaderna för ekonomiskt bistånd har socialnämnden intensifierat arbetet med att skapa möjlighet till egen försörjning. Detta arbete sker i samarbete med nämnden för lärande och arbete samt Arbetsförmedlingen – ett samarbete som synes ha varit framgångsrikt.

Vad avser insatser för barn och ungdomar prognostiseras ett underskott på 1,9 Mkr. Förklaringen till denna ökning av kostnaderna är ett ökat antal placeringar inom familjehem och HVB. Nämnden konstaterar att en av orsakerna till att behovet av externa placeringar ökat är att nämndens hemma-

planslösningar i vissa fall inte kan erbjuda tillräckligt stöd för att placeringar ska kunna undvikas. Nämnden har inte redogjort för någon strategi i syfte att minska dessa kostnader.

Nämnden konstaterade redan under våren 2010 att erhållna medel inte skulle räcka för nämndens verksamhet. Nämnden anhöll då om ett tilläggsanslag, en anhållan som avslogs.

Nämnden har löpande rapporterat sin ekonomiska ställning till kommunstyrelsen. Nämnden upplever sig inte ha fått någon reaktion på dessa rapporter.

### **3.1.4 Intern kontroll**

Nämndens internkontrollplan ingår i verksamhetsplanen. Det är viktigt att internkontrollplanen tas fram ur ett så kallat risk- och väsentlighetsperspektiv. Vi noterar att nämndens plan antagits efter det att verksamheten analyserats och en bedömning gjorts av vilka verksamheter som det är särskilt viktigt att kontrollera.

Vi bedömer dock att interkontrollarbetet skulle kunna utvecklas i syfte att, i ökad utsträckning, användas som ett instrument för att effektivisera och utveckla verksamheterna.

## **3.2 Organisation**

Nämndens förvaltningsorganisation leds av socialchefen och består av fyra enheter; försörjningsenheten, verksamhetsstöd, vuxenenheten samt familjeenheten. Inom förvaltningen finns en ledningsgrupp bestående av socialchefen och tre verksamhetschefer. Även nämndens ekonom deltar regelbundet vid gruppens möten. Ledningsgruppen har ambitionen att arbeta med strategiska utvecklingsfrågor men det har i granskningsarbetet uttryckts att en alltför stor del av gruppens tid går åt till att hantera operativa verksamhetsfrågor.

Några av verksamhetscheferna uttrycker uppfattningen att verksamheten är sårbar då personalstyrkan är relativt slimmad. Detta innebär att verksamheten, vid sjukdom eller annan frånvaro, har svårt att klara av sin uppgift på ett tillfredsställande sätt.

Socialförvaltningen har haft svårt att rekrytera kvalificerad personal till olika befattningar. Förvaltningsledningen behöver utforma en tydlig och konkret strategi för hur den framtida kompetensförsörjningen ska säkerställas.

## **3.3 Beredningsrutiner**

Det finns en rutin för beredning av ärenden som ska behandlas av nämnden. Innan den formaliserade beredningen tar vid har ärendena diskuterats i förvaltningens ledningsgrupp. Ärendena bereds sedan dels politiskt, dels vid en ordförandeberedning där ordföranden, socialchef och nämndsekreterare deltar. Vid ordförandeberedningen sätts den dagordning som kallelsen kommer att innehålla.

De brister i beslutsunderlag som påtalats i granskningsarbetet rör främst individärenden där det ibland förekommit felaktigheter av formaliakarakter i hanteringen.



I stort uttrycker ledamöterna tillfredsställelse över beslutsunderlagens kvalitet (i vart fall vad avser ekonomi- och verksamhetsärenden). Vi noterar dock att det finns enstaka ledamöter som är mindre nöjda med presenterade beslutsunderlag.

Extra ärenden, det vill säga ärenden som inte förannonserats på föredragningslistan, förekommer ibland och då företrädesvis avseende individärenden, vilket huvudsakligen beror på att det finns lagstadgade tidsgränser för beslut i dessa ärenden.

## 4 Redovisning av enkätsvar

### 4.1 Enkäten

I syfte att få nämndens syn på dess förmåga att styra verksamheten inom socialförvaltningen, tillställes nämndens ledamöter och ersättare en enkät med påståenden rörande mål och riktlinjer, uppföljning och rapportering samt nämndens arbetssätt och arbetsformer. Svaren är graderade från 1-5 där fem är det mest positiva värdet och 1 är det lägsta. Vi är medvetna om att enkäten inte är någon exakt metod för att undersöka uppfattningar och tendenser då det statistiska underlaget är för lågt för att kunna anses tillförlitligt men resultatet ger ändå en bild av hur nämndens ledamöter uppfattar att arbetet bedrivs i ett antal frågor.

Av 22 utsända enkäter har 13 svar erhållits (9 ledamöter och 4 ersättare) vilket ger en svarsfrekvens på 59 %, en svarsfrekvens som får anses vara dålig med tanke på att nämnder och enskilda ledamöter enligt kommunallagen 9:12 är skyldiga att lämna revisorerna de uppgifter som behövs för revisionsarbetet. En sammanställning av enkätsvaren finns som bilaga till rapporten.

#### 4.1.2 Enkätsvar "Mål och riktlinjer"

Det finns en samstämmig uppfattning hos ledamöterna om att det i mål- och plandokument finns tydligt beskrivna mål vad avser såväl själva verksamheten som ekonomin. I något lägre grad (snitt 3,8) anses det att ekonomi och mål harmonierar. Nämnden anser sig i relativt hög grad styra verksamhet.

Nedan anges hur många ledamöter som angivit respektive svarsvärde för varje fråga/påstående på en femgradig skala där svarsvärde 1 innebär "instämmer inte alls" och svarsvärde 5 innebär "instämmer helt":

Påstående	Instämmer				
	inte alls				helt
	1	2	3	4	5
Nämndens mål är tydligt beskrivna i mål- och plandokument	-	-	-	4	9
Nämndens mål och ekonomi harmonierar	-	1	2	8	2



Målen styr verksamheten i praktiken	-	-	2	6	4
Det finns politiskt fastställda verksamhetsmässiga mål för nämnden	-	-	1	5	6
Det finns politiskt fastställda finansiella mål för nämnden	-	-	2	5	5
De verksamhetsmässiga och finansiella målen är kända i organisationen	-	-	2	7	4
Mål- och budgetprocesserna fungerar bra	-	1	2	7	3

### 4.1.3 Enkät svar ”Uppföljning och rapportering”

Ledamöterna uttrycker tillfredsställelse över den regelbundenhet med vilken nämnden får rapporter över uppföljningar rörande såväl verksamhetsmål som de ekonomiska målen. Ledamöterna instämmer i lägre grad i påståendet om att nämnden får information om brukarnas uppfattning om verksamheten (3,5). På det stora hela anser nämnden att nivån på uppföljning och rapportering är bra. Innebörden av intern kontroll är känd och det anses att nämnden bedriver ett aktivt interkontrollarbete.

Ledamöternas svarsfördelar sig enligt nedan:

<b>Påstående</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Nämnden informeras regelbundet om uppföljningar av verksamhetsmålen	-	-	2	3	7
Nämnden analyserar resultatet av uppföljning av verksamhetsmålen	-	-	2	6	4
Analyserna används som underlag för det fortsatta arbetet med t ex målformuleringar, resurstilldelning, utarbetande av direktiv/riktlinjer	-	1	3	6	3
Resultatet av analyserna återrapporteras till verksamheten	-	2	1	5	3
Du som nämndsledamot får information om brukarnas uppfattning om verksamheten	-	2	1	6	2
Nämnden informeras regelbundet om uppföljning av nämndens ekonomiska ställning	-	-	1	4	8
Nämnden analyserar den ekonomiska ställningen	-	-	1	5	7
Analyserna används som underlag för det fortsatta arbetet med t ex målformuleringar, resurstilldelning, utarbetande av direktiv/riktlinjer	-	-	1	6	5





Resultatet av analyserna återrapporteras till verksamheten	-	1	1	3	4
Innebörden av intern kontroll är välkänd för mig	-	1	2	2	8
Nämnden bedriver ett aktivt internkontrollarbete	-	1	3	2	6

#### 4.1.4 Enkät svar ”Arbetsätt och arbetsformer”

Det är viktigt att de förtroendevalda får beslutsunderlag som är av god kvalitet. Ledamöterna uttrycker störst tillfredsställelse över beslutsunderlagen rörande ekonomi (4,3) medan ärenden kring personalfrågor och verksamhetsfrågor får lägre värden (3,3 resp 4,0). Det framskymtar att ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnden inte är helt tydlig och heller inte fungerar smärtfritt.

Befintliga styr- och uppföljningssystem avseende ekonomi och verksamhetsfrågor bedöms vara ändamålsenliga medan systemen för personalfrågor får lägst värde (3,8). Nämnden är nöjd med de uppföljningar som erhålls främst rörande ekonomi(4,5) och verksamhetsfrågor (4,0). Även här skiljer sig personalfrågor från mängden genom sitt lägre värde (3,3).

Enkät svaren indikerar att ledamöterna känner till och är medvetna om vilka ärenden som delegerats samt vem som har ansvaret för beslut som delegerats. Ledamöterna är medvetna om vilket ansvar de har och de anser sig också vara väl informerade om vilka övergripande planer, riktlinjer och policys som är styrande för verksamheten.

På frågan om nämnden sammantaget har bra kontroll över verksamheten ges snittvärdet 4,0. Noterbart är att övervägande andelen ledamöter angivit värdena 4 och 5, men det finns även ledamöter som angivit alternativen 1 och 3.

Ledamöternas svar enligt följande:

<b>Påstående</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Det finns ändamålsenliga styr- och uppföljningssystem för					
* ekonomi	-	-	1	2	9
* verksamhet	-	2	-	3	6
* personal	1	-	4	1	5
Fördelningen av ansvar mellan KS och nämnden är tydlig	1	1	2	3	6
Fördelningen av ansvar mellan KS och nämnden fungerar bra	1	-	2	6	4
Du som nämndsledamot har goda möjligheter att delta i ledningen av nämndens angelägenheter	-	1	3	3	5
De beslutsunderlag som erhålls är tillräckliga för att fatta beslut om					
* ekonomiska frågor	-	-	2	4	6



* personalfrågor	1	2	3	1	3
* verksamhetsfrågor	1	-	2	4	5
De uppföljningar som erhålls är tillräckliga för att nämnden ska ha god kontroll avseende					
* ekonomiska frågor	-	-	2	2	8
* personalfrågor	2	1	2	2	3
* verksamhetsfrågor	1	-	2	4	5
Samarbetet mellan nämnden och tjänstemännen fungerar bra	-	2	1	5	4
Jag är medveten om vem som ansvarar för delegationsbeslut	-	-	1	4	8
Jag vet vilka ärenden nämnden har delegerat	-	1	1	3	8
Jag känner till de övergripande policys, riktlinjer, planer etc som är styrande för mitt uppdrag i nämnden	-	-	2	4	7
Jag känner till vilket ansvar jag har i egenskap av nämndsledamot	-	-	-	2	11
Jag känner till vilka krav jag kan ställa på förvaltningen	-	1	2	3	7
Jag känner sammantaget att nämnden har bra kontroll över verksamheten	1	-	2	4	5

## 5 Sammanfattning och revisionell bedömning

Granskningen syftar till att bedöma hur socialnämnden utövar sitt ansvarstagande för verksamheten på socialförvaltningen.

Nämnden arbetar med mål och uppföljningar enligt den modell som gäller för Söderhamns kommun. I syfte att uppfylla inriktningsmålen har nämnden tagit fram nio egna mål. Nämndens mål är utformade på ett sätt som gör uppfyllelsen av dem möjliga att följa upp. Vi saknar åtgärder från nämnden i de fall målen inte uppnås, exempelvis har inte brukarundersökningar genomförts vilket, så vitt kan bedömas, inte lett till några särskilda beslut i nämnden.

Nämnden har vidtagit åtgärder för att minska budgetöverskridandet, trots dessa åtgärder prognostiseras ett underskott för helåret. Nämnden har på ett förtjänstfullt sätt regelbundet hållit kommunstyrelsen informerad om den ekonomiska utvecklingen och även tidigt under verksamhetsåret hemställt om tilläggsanslag.



Nämndens arbete med kvalitetsledningssystem kan utvecklas. Vi uppfattar att kvalitetsfrågorna inte, i tillräcklig omfattning, prioriterats i förvaltningens arbete.

Nämnden har en internkontrollplan som följs upp årligen. Nämndsledamöterna är införstådda med vikten av ett internkontrollarbete och anser att nämnden bedriver ett aktivt sådant arbete.

Nämnden har en ändamålsenlig organisation. Förvaltningen har svårt att rekrytera personal till vissa befattningar vilket upplevs som ett problem. Nämnden behöver därför utarbeta en strategi för hur verksamhetens framtida kompetensförsörjning ska säkerställas.

Av enkätsvaren framgår att samarbetet mellan nämnd och tjänstemännen fungerar tillfredsställande. Dock har det i granskningsarbetet framkommit att det förekommit vissa rollkonflikter mellan förvaltning och enskilda nämndsledamöter. För att undvika sådana situationer bör politikens respektive förvaltningens roller och ansvar tydliggöras.

Under tiden för denna gransknings genomförande har det inom delar av personalen riktats kritik mot förvaltningsledningen. Denna granskning berör inte de frågeställningar som lyfts i kritiken, dock noterar vi att nämndsledamöterna i enkätsvaren angett relativt låga svarsvärden rörande såväl beslutsunderlag som uppföljningar vad avser personalfrågor. Vi vill framhålla vikten av att nämnden håller sig informerad om personalfrågornas hantering. Dock är det viktigt med en tydlig rollfördelning kring vad som är nämndens ansvar och vad som ska hanteras av förvaltningsledningen.

Sammantaget gör vi bedömningen att nämnden har ändamålsenliga rutiner för ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.



2011-02-03

---

*Hans Åkerman*

*Ove Axelsson*