



Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden

Revisionsrapport 2017:10

Huddinge kommun

KPMG AB

2018-01-01

Antal sidor 16



Huddinge kommun
Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	2
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	3
3	Resultat av granskningen	3
3.1	Organisation och ansvar	3
3.2	Målstyrning	4
3.3	Ekonomistyrning	6
3.3.1	Budgetprocessen	6
3.3.2	Ekonomi verksamhetsåret 2017	7
3.3.3	Åtgärder för att nå en ekonomi i balans	8
3.3.4	Uppföljning av ekonomi	10
3.4	Kvalitetsstrategi	10
3.4.1	Uppföljning av verksamhet	11
3.4.1.1	Utvecklingsåtaganden	11
3.4.1.2	Egenkontroll	12
4	Attraktiv arbetsgivare	12
5	Slutsatser	14
5.1	Svar på revisionsfrågorna	14
5.2	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Socialnämndens arbete med målstyrning och förbättringsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Syftet med granskningen har varit att bedöma socialnämndens målstyrning och särskilt följa upp effekterna av nämndens utvecklingsåtaganden och planerade åtgärder för att sänka kostnader och hålla fastställd budget.

Socialnämnden redovisar i den senaste prognosen efter oktober månads utgång en negativ avvikelse på ca -47 mkr. Nämnden har identifierat de områden där avvikelserna finns och analyser görs regelbundet av orsaker inom respektive verksamhet.

Det ansträngda ekonomiska läget innebär att åtgärder måste vidtas för att nå en budget i balans. Nämnden har i ett åtgärdsprogram för 2017 tagit fram förslag på åtgärder i syfte att nå en ekonomi i balans. Vid den senaste utvärderingen vid delår 2 görs bedömningen att vissa åtgärder är genomförda, några åtgärder går enligt plan och några åtgärder avviker från plan. Några åtgärder har dragits tillbaka.

Vår bedömning är att det varit en alltför optimistisk bedömning av tidsaspekterna för genomförandet av åtgärderna. Full helårseffekt kommer sannolikt inte att uppnås förrän år 2018 för de flesta åtgärderna.

Vidare gör vi den bedömningen att det inte är klarlagt ur stor del av den negativa avvikelsen som beror på ej realiserade effekter av åtgärdsplanen och hur stor del som beror på annat.

Vi bedömer att nämnden har en ändamålsenlig styrning av budgetprocessen och en god uppföljning av ekonomin och verksamhet. Problemen nämnden har är att hitta vägar för att uppnå en verksamhet i nivå med budget.

I vår granskning har vi svarat på ett antal revisionsfrågor och vi hänvisar till avsnitt 5.1 där frågorna besvaras.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa den samlade ekonomiska uppföljningen av sitt eget åtgärdsprogram. Dagens uppföljning är otillräcklig för att avgöra hur långt nämnden kommit i syfte att skapa balans i sin ekonomi genom programmet. Detta medför oklarheter för nästa år beträffande behov av ytterligare åtgärder och hur stora dessa behöver vara.
- Se över budgeten som styrinstrument och säkerställa såväl realismen i gällande budget som förankringen av budgeten i hela organisationen.
- Förbättra prognoserna för olika punkter i budgeten och/eller budgetera med en buffert för att hantera svårförutsedda kostnader.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Socialnämndens målstyrning och förbättringsarbete. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017.

En avgörande förutsättning för att kunna fullgöra Socialnämndens uppgifter är att man har tillräckligt med engagerade och professionella medarbetare. Under de senaste åren har nämnden haft problem med att rekrytera socialsekreterare. Sjukfrånvaron och omsättningen av personal har ökat. Socialnämnden har också under de senaste två åren inte kunnat hålla sin budget. För 2017 beräknas ett underskott på 29 mnkr. Nämnden har upprättat en plan med olika åtgärder för att sänka kostnaderna. Dessutom har man anlitat extern rådgivare i syfte att analysera verksamheten. I analysen jämförs Huddinges kostnader med standardkostnader och avvikelser förklaras.

Revisorerna i Huddinge kommun bedömer i sin risk och väsentlighetsanalys att en fördjupad granskning bör göras.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma socialnämndens målstyrning och särskilt följa upp effekterna av nämndens utvecklingsåtaganden och planerade åtgärder för att sänka kostnader och hålla fastställd budget.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Är Socialnämndens målstyrningsprocess ändamålsenlig?
- Har nämnden säkerställt effekter av sina utvecklingsåtaganden?
- Har nämnden säkerställt effekter av planerade åtgärder för kostnadssänkning?
- Är dessa effekter tillräckliga för att skapa balans i nämndens budget?

2.2 Avgränsning

Granskningen har primärt omfattat målprocess, arbetet med utvecklingsåtaganden samt övriga åtgärder för kostnadssänkning. Mer översiktligt har belysts nämndens arbete med kompetensförsörjning av socialsekreterare.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om nämndens målstyrning, arbetet med utvecklingsåtaganden och kostnadssänkningarna följer:

- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut
- KPMGs erfarenheter avseende en effektiv styrning
- Mål och budget, avsnittet om ekonomistyrningsprinciper

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett socialnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor under ledning av Andreas Endredi, uppdagsansvarig. I granskningen har Sofie Wiessner, praktikant på KPMG, deltagit.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker.

Intervjuer har skett med:

- Ordförande i socialnämnd
- T f förvaltningsdirektör
- Verksamhetschef Funktionshinderområdet
- Verksamhetschef Biståndskansliet
- Verksamhetschef Individ- och familjeomsorg
- Verksamhetschef Arbete och försörjning
- Utvecklingsledare Individ- och familjeomsorg
- Utvecklingsledare funktionshinderområdet
- Utvecklingsledare Kvalitetsenheten
- Ekonomichef
- Controller
- T f personalchef
- Enhetschef boendeenheter och boendestöd, Individ- och familjeomsorg
- Enhetschef boendeenheter Funktionshinderområdet

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisation och ansvar

Socialnämndens ansvarsområde är individ- och familjeomsorg, stöd och service till personer med funktionsnedsättning, socialpsykiatri, ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsåtgärder. Socialnämnden ansvarar också för mottagande av nyanlända samt ensamkommande barn. Utöver detta ansvarar socialnämnden för tillstånds- och tillsynsuppgifter enligt alkohollagen, tillsyn över folköls- och tobaksförsäljning, kontroll av försäljning av receptfria läkemedel utanför apotek, bostadsförturer, bidrag till verksamhetsanknutna frivilligorganisationer samt vissa uppdrag enligt begravningslagen.

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

Socialnämnden och Äldreomsorgsnämnden stöds av social- och äldreomsorgsförvaltningen.

Förvaltningen leds av social och äldreomsorgsdirektör som under sig har fyra verksamheter samt olika stabsfunktioner. I denna granskning berörs verksamhet Arbete och försörjning, verksamhet Individ- och familjeomsorg, verksamhet Funktionshinderområdet, verksamhet biståndskontoret samt stabsfunktioner.

3.2 Målstyrning

Socialnämnden styrs främst av lagar inom det sociala området: SoL¹, LSS², LVU³, LVM⁴ samt HSL⁵.

Kommunfullmäktige anger vision och mål i Mål och budget som beslutas och antas varje år. Mål och budget tas för en planeringsperiod som omfattar tre år. Kommunstyrelsens förvaltning tar fram planeringsförutsättningarna. Planeringsförutsättningarna för 2018-2020, som vi tagit del av i denna granskning, innehåller bl.a. en beskrivning av de viktigaste utmaningarna som kommunen står inför samt preliminära budgetramar för tre år.

Huddinge kommuns övergripande vision är: *Huddinge kommun – en av de tre populäraste kommunerna i Stockholms län.*

Huddinge kommun har fem övergripande mål:

- *Bra att leva och bo*
- *Utbildning med hög kvalitet*
- *Fler i jobb*
- *God omsorg för individen*
- *Ekosystem i balans*

Till dessa fem övergripande mål tillkommer tre strategiska mål: *systematisk kvalitetsutveckling, attraktiv arbetsgivare och sund ekonomi.*

Huddinge kommun har ett antal kärnvärden som är den värdegrund som Huddinge vilar på. Dessa kärnvärden ska fungera som ledstjärnor för alla verksamheter och individer som verkar inom kommunen. Huddinge ska stå för *mod, omtänksamhet, driv och mångfald.*

De aspekter som kommunfullmäktige valt att beskriva under respektive mål och delmål ska vara vägledande när nämnden beskriver sina mål och åtaganden. För vart och ett av de övergripande och strategiska målen har kommunfullmäktige tydliggjort vad som särskilt ska prioriteras. Fokus ska ligga på att säkerställa resurser till kärnverksamheten och utvecklingsåtaganden som frigör resurser till denna ska prioriteras.

Huddinges styrmodell är att med systematik föra dialog på alla nivåer i organisationen, med politiker och kommuninvånare för att åstadkomma ständiga förbättringar.

¹ Socialtjänstlagen

² Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

³ Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

⁴ Lagen om vård av missbrukare i vissa fall

⁵ Hälso- och sjukvårdslagen

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

Kommunen följer en arbetsprocess som innebär att systematiskt arbeta i fyra steg: planera, utföra, följa upp och förbättra.

Socialnämndens mål utgår ifrån gällande lagstiftning samt kommunfullmäktiges vision, övergripande och strategiska mål, samt budget. En verksamhetsplan tas fram på nämnds nivå och utgår ifrån de övergripande och strategiska målen. Utifrån verksamhetsplanen skapas en kvalitetsplan på verksamhetsnivå och sedan görs arbetsplaner på respektive enhet.

Socialnämndens verksamhetsplan bygger på gällande lagstiftning samt mål, delmål och budgetram beslutad av kommunfullmäktige. Nämnden beaktar de särskilda prioriteringar som fullmäktige gör. För målen inom nämndens ansvarsområde utarbetas mått, etappmål och utvecklingsåtaganden. Utvecklingsåtaganden innebär att aktivt arbeta för att nämndens kärnverksamheter ska kunna bedrivas och att säkerställa resurser till detta.

Kvalitetsplanerna som utarbetas redovisar bl.a. ansvarsfördelningen av verksamhetens utvecklingsåtaganden och risker.

På enhetsnivå ska arbetsplaner utarbetas där enhetens planering och arbetssätt ska framgå.

Utvecklingsledare från kvalitetsenheten håller tillsammans med ledningsgruppen i förvaltningens målarbete när det kommunövergripande mål- och budgetarbetet är klart.

Delaktigheten i processen anses som stor. Alla enheter arbetar med att bryta ner verksamhetsplanen till arbetsplaner tillsammans med alla medarbetare. En viktig del i detta arbete är att synka verksamhetsplan/arbetsplan med faktisk budget. Uppfattningen hos de vi intervjuat är att arbetsplanen är ett mycket bra styrinstrument på enhetsnivå, den är lätt att skapa en delaktighet kring.

Vid intervjuer framkommer att verksamheterna har blivit bättre på att "tratta ner" de övergripande målen till verksamhetsplan, kvalitetsplan och arbetsplan. Man anser att man i dessa kan lyfta de "små frågorna" som inte får plats i den stora Mål och budgeten.

Vid intervjuer framkommer vidare en åsikt om att Huddinge kommun har många styrdokument och att man som chef "lägger ner extremt mycket tid på styrdokumentet". Vidare framkommer uppfattningen att målen är många och att de tillsammans med visionen kan var för många.

Våra kommentarer:

Vi har i detta uppdrag följt målstyrningsarbetet från kommunfullmäktige ner till enhetsnivå och kan se den röda tråden ända från planer till uppföljning inom socialnämndens verksamheter. Vi bedömer att det finns en ändamålsenlighet och systematik i detta arbetssätt.

Vi har i vår granskning tagit del av verksamhetsplan för 2017 och utkast till verksamhetsplan 2018 samt tagit del av arbetsplaner. Vi kan vid denna genomgång se och följa strukturen med nedbrytbara mål. Vi gör också bedömningen att det finns en delaktighet och en medvetenhet förhållandevis långt ut i organisationen om bl.a. mål och ekonomi.

Vi kan konstatera att det finns många mål övergripande i Huddinge kommun.

3.3 Ekonomistyrning

Huddinge kommun har antagit ekonomistyrningsprinciper i samband med Mål och budget. I dessa fastslås regler som syftar till att skapa effektivitet i ekonomisk planering och uppföljning. Nämnderna ansvarar för att följa dessa principer och att beslutade mål och åtaganden uppnås inom beslutad budgetram.

I de planeringsförutsättningar som tagits fram i mål och budget för 2018-2020 beräknas kommunens ekonomi bli fortsatt ansträngd. För 2018 är prognosen mest ansträngd varför budgetramarna inte är uppräknade med beräknade löne- och prisökningar. Nämnderna får utifrån detta underlag inom respektive ansvarsområde lämna egna underlag enligt de förutsättningar som råder som t.ex. befolkningsutveckling eller nya lagar som påverkar verksamheten. Nämnderna ska vidare ange vilka åtgärder man tänker vidta för att nå en ekonomi i balans.

3.3.1 Budgetprocessen

Socialnämnden erhåller budgetram från kommunfullmäktige under våren och fördelar budget till respektive verksamhetschef senast 1 okt. I detta arbete deltar förvaltningsdirektör, ekonomidirektör samt verksamhetschefer. Under oktober månad arbetar verksamhetschefer och sektionschefer med fördelning av budget till respektive enhet. Under november arbetar enhetscheferna i sina respektive verksamheter med att upprätta sin budget. Enhetscheferna lägger förslag på budget och personal är delaktiga i processen. De enhetschefer vi intervjuat anser att de har en stor delaktighet i hela processen.

Under december görs en avstämning av ekonomiavdelningen och i januari kan den nya budgeten läsas in i systemen.

Arbetet med budget 2018 pågår vid tidpunkten för denna granskning. Ingen pris- och lönekompensation har erhållits inför 2018. Detta innebär ca 19,6 mkr som måste omprioriteras eller effektiviseras ur befintlig verksamhet och innebär i realiteten en minskning med 2,5 % i budget.

I budgetprocessen arbetas nu inför 2018 mer än tidigare med volymerna. D.v.s. bedömning av tänkbara och realistiska volymer diskuteras och säkras i budgetprocessen upp till 99 %.

Tilläggas kan att de olika nämnderna i Huddinge kommun arbetar på olika sätt i budgetprocessen.

Nämnden och förvaltningen arbetar aktivt med ett synsätt som bygger på att alla ska se helheten i verksamheten. Om man "går plus kan man bidra till någon verksamhet som går minus". Enligt de vi intervjuat är detta ett nytt sätt att tänka. Dock anser flera av de vi intervjuat att det fortfarande finns ett stuprörstänkande inom förvaltningen, men att det blivit bättre.

Våra kommentarer:

Vi bedömer budgetprocessen som ändamålsenlig. En tydlighet finns i processen och vi bedömer delaktigheten som god.

3.3.2 Ekonomi verksamhetsåret 2017

Socialnämndens verksamhet redovisar för de senaste åren större underskott. För 2016 redovisades ett negativt resultat med 19,1 mkr. Underskotten har flera orsaker, bl.a. höga personalkostnader främst inom funktionshinderområdet. Även svårigheter att rekrytera personal inom främst biståndskansliet har påverkat resultatet negativt.

Kostnader för placeringar, både institution och öppenvård, inom vård och behandling har ökat. Kostnaden för flyktingmottagande har påverkat nämndens resultat i mindre utsträckning då kompensation i form av statsbidrag erhållits.

För 2017 redovisas i Delårsrapport 1 per den 31 mars en prognos mot helår på -29,2 mkr och i Delårsrapport 2 per den 31 augusti en prognos på - 48,8 mkr. Av prognosen avser 29,9 mkr extraordinära kostnader för flyktingmottagandet. Orsaken till de negativa prognosavvikelserna är förutom flyktingmottagandet även funktionshinderområdet samt inom vård och behandling. Förklaringen till de stora skillnaderna i prognos är enligt de vi intervjuat oförutsebara händelser såsom ökat antal placeringar för barn och ungdomar, våld i nära relationer samt ökade kostnader för mottagande av nyanlända inklusive ensamkommande barn och ungdomar.

En uppföljning/rapport som gjorts i september 2017 redovisar och förtydligar prognosen enligt Delår 2 och framhåller även tre områden med positiva avvikelser såsom ekonomiskt bistånd med 23,5 mkr, arbetsmarknadsåtgärder med 0,5 mkr samt nämnd och ledning med 1,1 mkr.

I rapport från ekonomienheten 2017-11-09 redovisas "Uppföljning Socialnämnden januari-oktober 2017". Detta är den mest aktuella uppföljningen relevant för denna granskning. I denna prognos beräknas en negativ avvikelse på årsbasis om - 47,7 mkr d.v.s. i nivå med delår 2. Om kostnaderna för flyktingmottagandet räknas bort ur resultatet har nämnden en negativ avvikelse på 19,8 mkr. Det är som nämnts tidigare främst tre områden med betydande negativa avvikelser. Det är funktionshinderområdet med -22,2, vård och behandling – 24,8 mkr och flyktingmottagande med en negativ budgetavvikelse på -27,8 mkr.

Individ- och familjeomsorgen prognostiserar en avvikelse på totalt - 31 mkr inkl. ensamkommande barn och ungdomar. Avvikelserna finns inom placeringar för barn- och ungdom, HVB⁶, familjehem och jourhem, där man just nu har 14 fler placeringar jämfört med budget samt öppenvårdsinsatser och våld i nära relationer som har ökat kraftigt. Inom Individ- och familjeomsorgen upplever man ett mycket stort inflöde av nya ärenden. En kommentar som framkommer vid intervjuer är att man "inte kan kontrollera inflödet, men heller inte utflödet".

Generellt framkommer vid granskningen att bristen på bostäder och lokaler är ett stort problem för nämndens fortsatta arbete med effektiviseringar. Som exempel nämns

⁶ Hem för vård eller boende

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

funktionshinderområdet där det finns många mindre boenden (ibland tre personer) som är förhållandevis ”dyra” att driva. Ett arbete pågår med en omstrukturering till större boenden men bristen på lokaler är ett problem.

Socialnämnden har av Kommunstyrelsen blivit beviljade 21,9 mkr i samband med Delårsrapport 2⁷. Kommunen får också ett tillfälligt kommunbidrag om ca 3 mkr, riktat för att täcka kostnader för ensamkommande unga när de fyllt 18 år.

Intern kontroll är en process som används för att säkerställa att verksamheten fungerar och målen uppnås. Syftet är att minska risken för oönskade händelser genom ett strukturerat arbete med riskhantering. Kommunen har ett reglemente för intern kontroll och social- och äldreomsorgsförvaltningen arbetar utifrån detta reglemente genom att årligen genomföra en analys av risker. Nämnden ska senast i samband med framtagandet av verksamhetsplan planera nästa års arbete med intern kontroll och vilka åtgärder som ska vidtas under perioden. Uppföljningen sker i samband med den egenkontroll som görs inom förvaltningen, se vidare avsnitt 3.4.1.1.

Våra kommentarer:

Socialnämnden bedriver en verksamhet som är svår att prognostisera då behov kan skifta över tid och lagstiftningen är stark. Nämnden prognostiserar en större negativ budgetavvikelse för 2017, trots ett intensivt arbete med att finna åtgärder (se nedan avsnitt 3.3.3) för en budget i balans. Nämnden har kontroll över var kostnadsavvikelsena finns och har en god kontroll över ekonomin avseende vart avvikelsena finns och vilka kostnader dessa avvikelser genererar. Däremot har inte nämnden lyckats med sina åtaganden att verkställa de åtgärder som beslutats i syfte att få en ekonomi i balans. Anledningen till detta torde med största sannolikhet vara en alltför optimistisk syn på tidsaspekten för åtgärdernas fulla effekt. Vår bedömning är att nämnden har möjlighet att få en ekonomi i balans men att det kommer att ta längre tid än planerat.

Vi noterar också en stor skillnad i de prognoser som gjorts i delår 1 och delår 2. Förklaringar finns enligt nämnden och förvaltningen men skillnaden bedömer vi som anmärkningsvärd stor.

En stor del av avvikelsen för 2017 beror på mottagandet av nyanlända och kostnader som ej täcks av statsbidrag. Vår uppfattning är att detta är en kostnad som berör hela kommunen och ej enbart socialnämnden.

Noterbart är att nämnden prognostiserar en större positiv avvikelse gällande försörjningsstöd som täcker upp en stor del av faktiskt underskott.

3.3.3 Åtgärder för att nå en ekonomi i balans

Socialnämnden har tagit fram ett antal åtgärder för att uppnå en budget i balans. Inför år 2017 antog socialnämnden⁸ ett program med ett antal åtgärder som ska genomföras för att nämnden ska klara att bedriva verksamheten inom given ram. Totalt har 39

⁷ Dnr KS-2017/1888.181

⁸ Tjänsteutlåtande 2016-11-09 Dnr SN-2016/3169.182

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

punkter tagits fram och av dessa har socialnämnden godkänt alla förutom fem punkter som ska utredas vidare. Planerad årseffekt är total 51,2 mkr.

I en uppföljning av förslag på åtgärder för en budget i balans daterad 2017-04-24⁹ redovisas hur arbetet fortlöper med beslutade åtgärder. Av uppföljningen framgår att 22 åtgärder fortlöper enligt plan, 11 åtgärder är genomförda, 6 åtgärder avviker från plan och 2 åtgärder dras tillbaka. Socialnämnden har tagit del av uppföljningen och beslutat att två åtgärder ska dras tillbaka. Förvaltningen gör i detta läge bedömningen att åtgärdsplanerna fungerar och att verksamheterna jobbar återkommande med att följa upp och eventuellt korrigera åtgärderna om förutsättningarna ändras.

I bilaga till Delår 2 görs en uppföljning av åtgärder för en ekonomi i balans 2017.¹⁰ Respektive åtgärd redovisas och 17 åtgärder är nu genomförda, 16 åtgärder går enligt plan och 5 åtgärder avviker från plan.

Det har inte gjorts någon totalavstämning mot alla delar när det gäller utfall mot planerade årseffekter. De uppföljningar som gjorts har varit om åtgärden har gått enligt plan, är genomförd eller avviker från plan.

Jobbet med åtgärdsplanerna fortsätter, men trots de åtgärder som genomförts kommer nämnden inte att klara en budget i balans för 2017. Inför 2018 har verksamheterna fortsatt sitt arbete och lagt till nya och förbättrade åtgärder för att förbättra möjligheterna kommande år. Dessa kommer månadsvis att följas upp av social- och äldreomsorgsdirektör för att kunna se att effekterna uppnås.

Budgeten för år 2018 är enligt ordförande i socialnämnd i balans och det finns stora möjligheter att klara den. Vid intervjuer med enhetschefer uttrycks en oro att de ramar man erhåller inte räcker. Man tror de är för optimistiska.

I arbetet med att nå en budget i balans eftersträvas bred delaktighet. Varje enhet har sin egen åtgärdsplan utarbetad från den övergripande åtgärdsplanen. Enhetens åtgärdsplan följs upp tillsammans med sektionschef en gång per månad.

Vid intervjuer framkommer även åsikten att förvaltningen skulle kunna analysera effekter och resultat mera. Förvaltningen har "inte riktigt vanan inne om hur ett resultat ska analyseras".

Våra kommentarer:

Ett stort arbete pågår i syfte att finna åtgärder för att nå en budget i balans. I detta arbete är verksamheterna involverade i som vi bedömer hög grad. Vi kan dock konstatera att socialnämnden inte kommer att uppnå den planerade årseffekten man planerat. Vissa åtgärder tar längre tid än planerat och vissa åtgärder kan "ägas" av annan förvaltning, som t.ex. lokalfrågan.

Det finns ingen totalt sammanställd bild av hur mycket man lyckats effektuera av planerade åtgärder för en ekonomi i balans. Vår bedömning är att det vore betydligt enklare att följa åtgärderna om detta gjordes och rekommenderar förvaltningen att ta fram dessa siffror.

⁹ Tjänsteutlåtande 2017-04-24 Dnr SN-2017/1180.182

¹⁰ Tjänsteutlåtande 2017-09-18 Dnr SN-2017/1180.182

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

Åtgärderna kommer med största sannolikhet inte att få helårseffekt förrän år 2018.

Nämnden, förvaltningsdirektör och verksamhetschefer, men inte några av de enhetschefer vi intervjuat, gör bedömningen att man inför 2018 kommer att ha en ekonomi i balans, undantaget mottagandet av nyanlända som är svårt att förutse. Ovanstående uttalanden ser vi som anmärkningsvärda, nämnden och förvaltningsledning utgår ifrån en ekonomi i balans men inte några av enhetscheferna. Om detta är en allmän uppfattning är det allvarligt, då är inte budgeten det styrinstrument den är avsedd att vara.

3.3.4 Uppföljning av ekonomi

Under senare år har en större förändring gällande metoder för uppföljning av ekonomi skett i verksamheten. Processen har kartlagts och metoder har utvecklats. Verksamhetsgemensamma mallar används och styrperspektivet uppifrån och ner är tydligt. Enligt de vi intervjuat är förändringen märkbar och mycket positiv.

Ekonomi följs upp varje månad men i Delår 1 och Delår 2 görs en fördjupad uppföljning med prognos på årsutfall. Uppföljning görs på enhetschefsnivå och samlas ihop på sektionsnivå. Enhetscheferna tar regelbundet upp det ekonomiska utfallet på sina arbetsplatsträffar som hålls regelbundet.

I syfte att få en tydligare uppföljning så särredovisas nu flyktingmottagandet då detta område är speciellt utifrån särskilda statsbidrag som tidsmässigt kan släpa och innebär en budgetuppföljning som kan bli missvisande.

Ekonom/controller deltar aktivt i uppföljningen varje månad med varje enhetschef och sektionschef.

Viktiga delar i att förbättra effektiviteten inom samtliga verksamheter är att noga följa volym- och resultatutvecklingen över tid, och vidta åtgärder i ett tidigt skede. Inom verksamheterna pågår därför ett arbete med att förbättra metoder för månadsuppföljning och prognostisering, för att få en bättre träffsäkerhet i beslutsunderlagen och en bättre förståelse för vad som påverkar nämndens kostnader.

Våra kommentarer:

Det framkommer med stor tydlighet, vid intervjuer på alla nivåer, att uppföljningen av budget har utvecklats till det bättre. Vår bedömning efter att ha tagit del av den är att det är en ändamålsenlig uppföljning som fortsätter att utvecklas.

3.4 Kvalitetsstrategi

Huddinge arbetar från centralt håll med kvalitetsarbete som ständigt ska driva på förbättringar inom kommunens samtliga områden. Detta framgår i en kvalitetsstrategi där styrmodellen redovisas i form av ett kvalitetshjul.

Målsättningen är att integrera kvalitetsarbetet i den löpande planerings- och uppföljningsprocessen och arbeta långsiktigt och systematiskt enligt kvalitetshjulets princip: planera, utföra, följa upp och förbättra.

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

Styrsignalerna i form av mål, prioriteringar och ekonomiska ramar ska vara tydliga och kopplade till lagkrav och annan styrning. Målen och åtagandena måste vara tydligt kopplade till budget i nämndens verksamhetsplan och arbetsplaner. Detta ska systematiskt följas upp och analyseras i delårsbokslut, verksamhetsberättelser samt årsredovisning.

Socialnämnden har ett ledningssystem för kvalitetsarbete vilket syftar till att skapa god kvalitet och hög säkerhet i verksamheten för medborgarna. Med stöd av ledningssystemet ska verksamheterna planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. Ledningssystemet ska skapa ordning och reda. I ledningssystemet identifieras risker och hur avvikelser ska hanteras samt hur synpunkter och klagomål ska hanteras.

Varje år redovisas en kvalitetsberättelse. Vi har i denna granskning tittat närmare på Kvalitetsberättelse 2016.¹¹

Inom varje verksamhets ledning finns en utvecklingsledare vars roll är att ha kontroll över processerna för ledning, styrning och uppföljning.

3.4.1 Uppföljning av verksamhet

I verksamhetsberättelsen följer nämnden upp sin verksamhet utifrån beslutad verksamhetsplan, bedömer måluppfyllelsen för året och föreslår vilka förbättringsområden som behöver prioriteras för en ökad måluppfyllelse. Bedömningen av måluppfyllelsen sker utifrån kommungemensamt framtagna kriterier och görs tre gånger per år.

Vid intervjuer framkommer att verksamheterna och enheterna är delaktiga i uppföljningen. Verksamhetscheferna träffar alla enhetschefer för uppföljning och enhetscheferna diskuterar uppföljningen i samband med arbetsplatsträffar på enheterna.

I syfte att mäta nöjdhet mm av insatser utför nämnden regelbundet kund/brukarundersökningar.

En del i nämndens uppföljning av verksamhet är stickprovskontroller. Dessa ingår som en del i den interna kontrollen. Dessa systematiska kontroller kan handla om att utvärdera ett område eller att utvärdera en process. Det kan också handla om att förutsättningslöst granska ett verksamhetsområde.

3.4.1.1 Utvecklingsåtaganden

Uppföljning av nämndens utvecklingsåtaganden görs i enlighet med den kommungemensamma modellen, tre gånger per år.

För 2016 fanns 43 utvecklingsåtaganden och för 2017 har de minskats till 29. Utvecklingsåtaganden kan beskrivas som ett sätt att utveckla arbetet i syfte att nå de

¹¹ Dnr: SN-2017/774.118

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

mål som är satta och kunna upprätthålla kärnverksamheten. Åtagandena är ej mätbara i meningen fasta tal etc. utan är mer en uppföljning av ett utvecklande arbetssätt.

Vi har tagit del av uppföljning av utvecklingsåtagande i verksamhetsberättelsen för 2016 samt i delårsrapporter för 2017. I uppföljningen beskrivs hur arbetet med åtagandet fortskridit. Vi kan konstatera att samtliga åtaganden har följts upp och följs upp i delårsrapporter.

3.4.1.2 Egenkontroll

Alla enheter ansvarar för att utföra egenkontroll av den egna verksamheten. Egenkontrollen kan beskrivas som en intern granskning av att den egna verksamheten uppnår ställda krav och mål. Varje enhet gör en riskanalys för att identifiera händelser som skulle kunna inträffa och bidra till att enheten ej kan uppnå uppställda mål och lagkrav. Enheterna dokumentera sin egenkontroll i en s.k. bruttolista över identifierade risker.

Enheternas egenkontroll ligger till grund för respektive verksamhets egenkontroll som sammanställs. Verksamhetschef är ansvarig för enheternas åtgärder.

Mallar finns framtagna för egenkontrollen. I dessa redovisas åtagande, arbetssätt och aktivitet, ansvarig, resultat, status, sannolikhet, konsekvens, risknivå och åtgärder.

Vi har närmare studerat funktionshinderområdets arbete med egenkontroll och följt en enhets arbetssätt. Denna egenkontroll redovisar ett antal åtaganden med arbetssätt eller aktiviteter som respektive enhet ansvarar för att genomföra. Status rapporteras regelbundet och vilka åtgärder som återstår i syfte att uppfylla åtagandet. Respektive enhets egenkontroll sammanställs på verksamhetsnivå.

Verksamheternas egenkontroll och prioriterade risker hanteras av förvaltningens ledningsgrupp. Varje enhet identifierar sina risker och ledningsgruppen sammanställer de viktigaste som lyfts till socialnämndens arbetsutskott för beslut om vad som ska ingå i internkontrollplanen som är en del i verksamhetsplanen. Detta ska sen utmynna i kvalitetsplan på förvaltningsnivå och arbetsplan på enhetsnivå. Uppföljningen av detta sker sen i egenkontrollen.

Våra kommentarer:

Nämnden har ett ändamålsenligt uppföljningsarbete. Vi vill särskilt lyfta delaktigheten i verksamheterna som vi bedömer som hög. Vi vill också lyfta egenkontrollen som görs på enhetsnivå och sammanställs uppåt i organisationen. Vår bedömning är att metoderna är ändamålsenliga.

4 Attraktiv arbetsgivare

I bakgrunden till denna granskning anges problemen med att rekrytera bl.a. socialsekreterare samt problemen med höga sjukskrivningar. Vi har i intervjuer fått en bild av hur förvaltningen arbetar med dessa frågor samt studerat verksamhetsplanen.

Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden
Revisionsrapport
2018-01-01

Socialnämnden har ett strategiskt mål om att vara en attraktiv arbetsgivare. Kommunen måste stärka attraktiviteten främst för bristyrkeskategorierna som är bl.a. socionomer inom nämndens ansvarsområde och detta vill man göra genom att stärka arbetsgivarvarumärket i syfte att underlätta framtida kompetensförsörjning.

Förvaltningens ledningsgrupp har beslutat om strategier för att behålla personal inom bristyrkesgrupper. Åtgärderna handlar mycket om att förbättra arbetssituationen för att öka viljan att stanna kvar på sin tjänst.

Vidare pratas om vikten av ett aktivt medarbetarskap för att uppnå en god verksamhet. Medarbetarskap handlar om att tillsammans med andra arbeta för att uppnå de gemensamma målen. Medarbetarskapet ska kännetecknas av engagemang, ansvarstagande för sitt eget arbete och helheten samt en vilja att utvecklas och bidra till verksamhetens utveckling.

En personalpolicy finns antagen. I denna förtydligas bl.a. vad som ingår i medarbetarskapet och ledarskapet kopplat till kärnvärden i kommunen och värdegrund.

Ett prioriterat mål inför 2017 är att sänka sjukfrånvaron som totalt för förvaltningen är fortsatt hög men på nedåtgående. Det kommunövergripande målet är att sänka sjukfrånvaron till 7 %. Socialnämndens sjukfrånvaro är högre, genomsnitt 9,4 %, men senaste året har den sänkts med 0,5 procentenheter. Det är idag ett fokus på att sänka långtidsfrånvaron.

I syfte att sänka sjukfrånvaron har arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder satts in. Alla med en sjukfrånvaro överstigande 180 dagar ska ha en särskild handlingsplan. Ett fortsatt införande och efterlevnad av ett nytt systematiskt arbetsmiljöarbete betonas för att skapa goda arbetsplatser och därmed minska sjukfrånvaron.

Personalenheten arbetar nära verksamheten och personalkonsulenter finns som stöd till enhetschefer i det direkta arbetet. Personalchef ingår i förvaltningens ledningsgrupp.

Då det saknas socionomer finns många konsulter, till höga kostnader, inhyrda i verksamheten. En utmaning är att rekrytera socionomer och det gör man på olika sätt genom annonser, filmer mm på sociala medier. Ett budskap man vill sprida är att "det är bra att jobba i Huddinge". Ett annat angreppssätt är att man har inrättat en "Specialistpool" inom Individ- och familjeomsorgen i syfte att minska på antalet konsulter och höja attraktiviteten i arbetet.

En kompetensförsörjningsplan kommer att vara färdig för beslut i december 2017.

Våra kommentarer:

Vår bedömning är att förvaltningen har identifierat vilka problem som finns angående både personalförsörjning och sjukfrånvaro. Vi bedömer vidare att det pågår åtgärder för att dels rekrytera socionomer och dels påverka sjukfrånvaron. Ett arbete som måste fortsätta kontinuerligt.

5 Slutsatser

Efter genomförd granskning konstaterar vi inledningsvis att det händer mycket inom nämndens område. Socialnämnden redovisar i den senaste prognosen efter oktober månads utgång en negativ avvikelse på ca -47 mkr. Det är ett avsevärt större underskott jämfört med prognos i delår 1. Nämnden har identifierat de områden där avvikelserna finns och analyser görs regelbundet av orsaker inom respektive verksamhet. Vi noterar att det finns stora positiva avvikelser bl.a. gällande försörjningsstöd och detta hjälper upp resultatet som annars skulle vara ett större underskott.

Det ansträngda ekonomiska läget innebär att åtgärder måste vidtas för att nå en budget i balans. Nämnden har i ett åtgärdsprogram för 2017 tagit fram förslag ett på från början 39 åtgärder till en beräknad årseffekt på ca 51,2 mkr. Vid den senaste utvärderingen vid delår 2 görs bedömningen att 17 åtgärder är genomförda, 16 åtgärder går enligt plan och 5 åtgärder avviker från plan. Några åtgärder har dragits tillbaks. Ingen ekonomisk beräkning på effekterna har hittills gjorts utan ett fokus är i detta läge att följa de ekonomiska effekterna för respektive åtgärd.

Vår bedömning är att det varit en alltför optimistisk bedömning av tidsaspekterna för genomförandet av åtgärderna. Full helårseffekt kommer inte att uppnås förrän år 2018 för de flesta åtgärderna. Socialnämndens budget för 2018 innebär en budget i balans. Bedömningen som görs är att detta är realistiskt. Verksamhetsföreträdare som vi intervjuat tror inte på budgeten och tror inte att den kommer att hålla. Detta innebär att synen på budgeten är olika och budgeten blir inte det styrinstrument den är avsedd att vara.

Vi bedömer att nämnden har en ändamålsenlig styrning av budgetprocessen och en god uppföljning av ekonomin och verksamhet. I granskningen ingår att se om systemen finns och göra en bedömning på om de efterlevs. Vi kan se en teoretisk omfattande modell som hänger ihop och som vi bedömer som väl förankrad i organisationen. Vi har också i granskningen intervjuat och djupare studerat delar av organisationen i syfte att granska efterlevnad. Vi kan här konstatera en efterlevnad.

Problemen nämnden har är att hitta vägar för att uppnå en verksamhet i nivå med budget och här krävs svåra beslut av socialnämnden.

5.1 Svar på revisionsfrågorna

Medan redovisas svar på revisionsfrågorna:

Är Socialnämndens målstyrningsprocess ändamålsenlig?

Vår bedömning är att nämndens målstyrningsprocess är ändamålsenlig. Detta grundar vi på att socialnämnden följer den kommunövergripande modellen i budgetprocessen.

Vår bedömning är att processen är väl utarbetad och att processerna för planering och uppföljning "hakar i varann" så att det blir en helhet.

Vi kan också se att processen bygger på delaktighet i alla led och vi kan se att alla enheter är delaktiga i processen.

Har nämnden säkerställt effekter av sina utvecklingsåtaganden?

Nämndens målstyrningsprocess bedömer vi som nämnts ovan som ändamålsenlig. Nämnden styrs av lagstiftning som reglerar nämndens ansvar gentemot kommunmedborgarna. Vad avser utvecklingsåtagandena är vår bedömning att nämnden i och med de processer och metoder man använder säkerställer effekter av sina åtaganden. Detta följs också upp i delårsrapporter och i verksamhetsberättelsen för året. Vi bedömer att den uppföljningen är ändamålsenlig.

Har nämnden säkerställt effekter av planerade åtgärder för kostnadssänkning?

Nej, nämnden har ej säkerställt effekter av planerade åtgärder för kostnadssänkning. Nämnden följer ekonomiska och verksamhetsmässiga effekter för respektive åtgärd som tagits fram i syfte kostnadssänkning. Man följer varje åtgärd som vi bedömer på ett tillfredställande sätt.

Dock finns ingen samlad bild på den årseffekt åtgärderna genererar varför det är svårt att bedöma de ekonomiska effekterna totalt.

Nämnden kommer enligt prognosen ej att klara en budget i balans 2017:

- Den samlade uppföljningen av åtgärdsplanen är inte tillräcklig för att ge en tydlig bild av realiserade effekter 2017.
- Uppföljningen är inte heller tillräcklig för att ge en tydlig bild av vilka effekter som totalt kan väntas av den samlade åtgärdsplanen.
- Följden av detta är att det är svårt att veta hur mycket av nämndens underskott som beror på ej realiserade effekter av åtgärdsplanen och vad beror på annat.

Är dessa effekter tillräckliga för att skapa balans i nämndens budget?

Nej, dessa effekter är ej tillräckliga för att skapa balans i nämndens budget. Inte år 2017 som snart är tillända och vår bedömning är att det är osäkert även inför 2018. Målsättningen är en budget i balans 2018 och nämnden har uppfattningen att det ska vara möjligt med den budget som nu läggs och med de åtgärder som fortsätter effektueras och som bedöms ge effekter 2018. Dock finns andra uppfattningar inom förvaltningen som inte tror på en budget i balans. Detta blir ett allvarligt läge när budgeten riskerar att inte bli ett styrinstrument. Vår bedömning är att nämnden kommer att bli tvungna att ta flera svåra beslut i syfte att komma i balans.

5.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Säkerställa den samlade ekonomiska uppföljningen av sitt eget åtgärdsprogram. Dagens uppföljning är otillräcklig för att avgöra hur långt nämnden kommit i syfte att skapa balans i sin ekonomi genom programmet. Detta medför oklarheter för nästa år beträffande behov av ytterligare åtgärder och hur stora dessa behöver vara.
- Se över budgeten som styrinstrument och säkerställa såväl realismen i gällande budget som förankringen av budgeten i hela organisationen.



Huddinge kommun

Målstyrning och förbättringsarbete, Socialnämnden

Revisionsrapport

2018-01-01

- Förbättra prognoserna för olika punkter i budgeten och/eller budgetera med en buffert för att hantera svårförutsedda kostnader.

KPMG, dag som ovan

Lena Forssell

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Andreas Endredi

Kundansvarig