

Revisionsrapport

Granskning av verkställighet
- uppföljning av en tidigare granskning

Vadstena kommun

2007-11-06

Ref R Wallin

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Sammanfattning	3
2. Inledning	3
3. Bakgrund	3
3.1 Avgränsning	4
3.2 Revisionsfråga	4
3.3 Metod	4
4. Resultat av granskningen.....	4
4.1 Barn- och utbildningsnämnden.....	4
4.2 Socialnämnden.....	8
5. Analys.....	12
5.1 Förslag till förbättring	12

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Vadstena har uppdragit åt Ernst & Young att närmare granska verkställighet av fattade beslut, detta med anledning av en tidigare genomförd granskning.

I den förra granskningen påtalade revisorerna att nämnderna borde förbättra sin redovisning av fattade beslut i form av återrapportering till nämnd och effekt av vidtagna åtgärder.

I den här granskningen har två nämnder valts ut: barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden, eftersom de är i särklass störst i kommunen. Nämndernas protokoll under åren 2005, 2006 och 2007 har granskats. I granskningen framkommer att det alltså är förenat med betydande svårigheter att verifiera tydliga återrapporteringar till nämnden av fattade beslut. Samma gäller återrapporterade effekter av vidtagna åtgärder.

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Fungerar styrningen ändamålsenligt vid beslut och återrapportering av vidtagna åtgärder?

Mot bakgrund av de resultat som framkommer i granskningen kan detta inte verifieras i granskningen.

Revisionen vill mot den bakgrunden föreslå nämnderna att förbättra sina rutiner så att det klart framgår vad som beslutats, att det verkställts och att en återrapportering sker på ett systematiskt sätt i de övergripande och principiellt viktiga frågorna som mål, program, budget, organisationsförändringar etc.

2. Inledning

De förtroendevalda revisorerna i Vadstena kommun har uppdragit åt Ernst & Young att genomföra en uppföljning av en tidigare gjord granskning kring beslut, verkställighet och återrapportering. Syftet med granskningen är att se om föreslagna förbättringar vidtagits. Den tidigare granskningen genomfördes våren 2004.

3. Bakgrund

I den tidigare genomförda granskningen föreslogs en del förbättringar. Dessa var:

- Att det vid beslut i nämnden borde framgå en beslutsmening som anger att någon form av återrapportering skall ske till nämnden och när detta skall göras.

- Att nämnden fokuserar på resultatet av de beslut som verkställs. Tjänstemännen behöver redovisa effekter av olika beslut som nämnden tar.

3.1 Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden och omfattar åren 2005, 2006 och 2007.

3.2 Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Fungerar styrningen ändamålsenligt vid beslut och återrapportering av vidtagna åtgärder?

Fokus i granskningen är beslut som nämnden tar av ekonomisk art, mål, policys, program och händelser av engångskaraktär men av principiell art, t ex organisationsförändring. Granskningen tar fasta på om det går att spåra ärenden utifrån beslut - verkställighet – återrapportering. Resultatet av granskningen skall ge svar på om nämnderna har system och rutiner som säkerställer en ändamålsenlig styrning av verksamheten.

3.3 Metod

Granskningen genomförs i form av genomgång av protokoll i socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden under de aktuella åren 2005, 2006 och 2007. Som ett komplement genomförs även intervjuer med cheftjänstemän i de båda nämnderna för avstämning av hur beslut verkställts och effekter återrapporterats.

4. Resultat av granskningen

Enligt kommunallagen femte kapitlet §57 är det ordförande som bär ansvar för att protokoll förs vid sammanträden. Kommunallagen ger inte några begränsningar för protokollens innehåll utom vad gäller rekvisit som rör procedurer vid omröstning, närvaro etc. protokollen innehåller de beslut nämnden tar och för att styrningen skall fungera effektivt är det viktigt att besluten verkställs och resultaten återrapporteras till nämnden.

4.1 Barn- och utbildningsnämnden

Under de tre åren är det sammanlagt 40 ärenden som är av mer principiell art i nämnden, i genomsnitt ca 15 per år (för år 2007 återstår ett par sammanträden i nämnden). Flertalet av dessa ärenden rör den ekonomiska ställningen, nämnden har vid varje sammanträde en stående punkt där den ekonomiska situationen beskrivs och kansliet lämnar en prognos för hela kalenderåret.

Ärende	Konsekvens	Beslutad	Verkställd	Återrapporterad
Budget 2005	Personalneddragning	•		I september konstateras ett befarat underskott. Beslut att hitta form för att skapa förutsättningar för ett 0-resultat Ny prognos i oktober visar ett underskott på drygt 2 milj kr. Beslut om analys
Framtida fritidsorganisation	Ny organisation	•		Ej redovisat
Överflyttning av investeringsmedel	Flytta 81 0000 från 2004 till 2005	•		Kf avslagit detta
Lägesrapport –varsel	Med anledning av budget 2005			Redovisas mars 2005. Inget genomfört Kom inte längre i sakfrågan.
IT-stöd för praktikplatsanskaffning	Ett It-verktyg för att ta fram praktikplatser plus samverkan med Ötsam	•		Ej redovisat
Övertalighet	Föreligger övertalighet motsvarande ca nio tjänster, totalt. Konsekvens av budget 2005	•		
Budget 2006 med verksamhetsplan		•		
Försöksverksamhet med säkrare bussresor		•		Redovisas under annan rubrik.
Medverka i projektet Leva Livet	Kostnad 1,8 milj kr	•		Ej redovisat
Investeringsbudget motsvarande 300 000		•		Ej redovisat
Ansöka om statsbidrag för alkoholförebyggande insatser	Lämna in en ansökan	•		Ärendet fört till Ks. Redovisas under slutet av 2007
Ansökan om riksintag till två gymnasieinlinjer		•		Endast till ärendeberedningen
Ordning och reda i skolan	Beslut om att sprida skolans värdegrund	•		Ej redovisat
2006	Konsekvens	Beslutad	Verkställd	Återrapporterad
Budget 2006, plus verksamhetsplan	Minskade anslag Ser inte vilka konsekvenser detta får.	•		
Verksamhetsberättelse 2005	Framgår inte vilka personalkonsekvenserna blivit av neddragningarna.	•		Utifrån 2005 års beslut om budget. Redovisat
Ekonomisk uppföljning, första kvartalet	Underskott med ca 3 milj kr. Besluta utreda orsakerna	•		
Projekt drogfritt m m , projektet beviljat	Ks bidrar med 50%.			En form av återrapportering
Ekonomisk rapport	Underskott ca 3 milj. Uppdra genomföra vissa förändringar	•		
Förslag att införa		•		

öppna sammanträden				
Ekonomisk rapport	Underskott 2,7 milj. Begära komp av Ks för dyra löneavtal	•		
Verksamhetsplan 2007-2009	Neddragningar, se över organisation för vissa verksamheter, ta fram underlag till elevpeng	•		Underlag till elevpeng tas inte fram till 27/6. Inget om org förändring heller
Ekonomisk rapport	Underskott 3,7 milj. Restriktivitet i vikarieanskaffning	•		
Verksamhetsplan 2007-2009	Beslut om plan och budget med kommentar att reducera kostnader på 4 milj kr	•		
Ekonomisk rapport	Underskott 3,4 milj, prognos säger 3 på helår. Beslut: övertaliga som finns i kommunens utbildningssatsning skall gå före nyrekrytering	•		
Ny ansökan om projektmedel för drogförebyggande arbete	Ingen redovisning av arbetet hittills i form av resultat	•		
Delårsrapport	Underskott på ca 3,2 till sista september. Prognos på minus 3 till årsskiftet.	Inget beslut		
Behov av platser i förskolan	Behovet kräver mer resurser. Åskar mer pengar från Ks, ca 3,3 milj totalt	•		
Ekonomisk rapport	Underskott på ca 2,6 milj. Prognos helår ca 2,5 milj kr	Inget beslut		
Ekonomisk rapport	Underskott nu 3,5 milj.			
Kommunalt uppföljningsansvar för unga under 20 år.	Grupp tillsatt	Inget beslut		
År 2007	Konsekvens	Beslutad	Verkställd	Åtterrapporerad
Ekonomisk uppföljning	Underskott 2,6 milj	Inget beslut		
Nya förutsättningar för nämndens budget.	Utökad ram på drygt 5 milj från kf. Kvarstår behov motsvarande ca 5 milj för utbyggd förskola.			Detta behöver tydliggöras. Påverkar nämndens ekonomi är. Är också en följd av svar på de ständiga underskotten tidigare. Får ses som en avstämning.
Ekonomisk rapport 2006. Underskott 3,1 milj	Framgår att man inte genomfört en besparing på 2,5 milj (!)			
Verksamhetsberättelse för 2006				
Verksamhetsplan 2007-2009	Framgår att det finns ca 20 tjänster som inte ryms inom ramen. Oklart om nämnd eller ks skall bära en del av dessa kostnader.			
Medverka i de nationella				

jämförelseprojektet				
Verksamhetsberättelse för år 2006				
Verksamhetsplan 2007	20 tj ryms inte meddelas ks etc	•	Vad innebär detta?	
Ks beslutat att nämnden inte får anställa personal	Är ett informationsärende som redovisas	•		
Vuxnas lärande i Vadstena	Nedläggning av Komvux, integrering med gymnasieutbildningen m m	•		
Ekonomisk rapport	Prognos helår minus 1,8 milj kr	Till handli ngarna		
Skolplan 2007-2010		•		
Verksamhetsplan med årsbudget 2008	Informera Ks om ökade hyreskostnader och portionspriser	•		
Ekonomisk rapport	Underskott ca 2,7 milj kr. Ks beslut att uppdra till kc och ec att långsiktigt åtgärda för en budget i balans. Detta föranleder att nämnden beslutar vidta en del åtgärder i syfte att minska kostnaderna och bl a se över verksamhetsplan och budget för 2008	•		

Generella iakttagelser

- Nämndens protokoll är genomgående fylliga, tydliga och informativa.
- Det finns en återkommande punkt på alla sammanträden som gäller ekonomi
- Det finns en slentrian i hanteringen av alla redovisningar som indikerar underskott, under år 2005 togs beslut om att minska kostnaderna men effekterna av detta framgår inte på ett tydligt sätt. Nämnden tycks kunna föra över sina underskott till Ks vilket medför att nämnden inte aktivt arbetar med frågan hur budgeten skall anpassas till uppdragen.
- Det är få ärenden som redovisar innehåll i mål och redovisning av resultat i förhållande till uppställda mål vilket försvårar en bedömning av effekten av vidtagna åtgärder (Kan bero på att bilagor ibland inte redovisas)
- Generellt finns en svag koppling mellan beslut och återrapporterad effekt. Det går inte att se någon förändring under de tre undersökta åren.

Granskningen ger vid handen att nämnden inte vidtagit någon påtaglig förändring utifrån den revision som gjordes år 2004. Det är anmärkningsvärt. Nämndens eget arbete med styrning och uppföljning av verkställda beslut skulle väsentligt underlättas om det i samband med beslut klart fastställdes när och hur resultaten av vidtagna åtgärder skall återrapporteras till nämnden. Likaså saknas redovisning av effekter av vidtagna åtgärder. Av de granskade protokollen är det svårt att utläsa detta för närvarande. Det är en brist.

4.2 Socialnämnden

Fråga	Konsekvens	Beslutad	Verkställd	Återrapporterad
2005				
Ekonomiskt utfall 2004	Underskott ca 6 milj	Ingen åtgärd		
Budgetplanering 2006	Kartläggning av behov inom äldreomsorg och omsorg om psyk funktionshindrade	Ha en diskussion om mål eller strategier	•	Inte nödvändigt. Återkommer i andra frågor
Förslag ändrad ledningsorganisation	Ny org m h t nya förutsättningar	Beslut fattas av utskottet		Vet ej, m h t att ledningen är ny
Ekonomisk rapport	Underskott för året bedöms till 2,5 milj	Läggs till handlingarna		
Ansökan om Miltonpengar		•		Ej rapporterad till nämnden
Ekonomisk uppföljning	Befarat underskott på ca 3,5 milj på helår.	Nämnden beslutar äska mer pengar i september	Gäller år 2005	Anm: Det var en kaotisk tid, mkt var svajigt i nämnden d: enl uppgift
Budget och verksamhetsplan för år 2006	Framgår inte vad det innebär	•	Frågan är av processkaraktär.	Inte på något samlat och tydligt sätt, ann: än verksamhetsberättelse
Info från Kf om att den tagit beslut om största möjliga återhållsamhet med ekonomin och att man skall hålla sig inom de ramar som finns	Blev inköpsstopp och anställningsstopp	Föranleder ingen åtgärd Se beslutet ovan om att äska mer pengar!!	Detta blev kf:s svar på nämndens framställan om mer resurser.	
Budget 2006	Det var kc som i praktiken var socialchef som tog fram detta.	Nämnden beslutar uppdra till soc-chef att göra en rambudget till nästa smtr	•	
Ks har beslutat att den skall medverka till att göra en budget och verksamhetsplan med socnämnden. Beslutet fattat hösten 2005		Nämnden tar beslut om detta		
Beslut om budget 2006	Framgår inte innehåll		Internbudget	Nämndes underskott togs över av ks, var ca 5 milj
2006	Konsekvens	Beslutad	Verkställd	Återrapporterad
Ekonomisk uppföljning	Det går inte att utläsa vad denna inneburit under stora delar av 2005. I början av 2006 görs detta av kc. Kommunalrådet var dessutom involverad i den direkta styrningen av verksamheten			

Tillsynsbesök Vätterngården. Länsstyrelsen	Allvarlig kritik	Godkänna redovisningen. Ingen åtgärd??		Vet ej. Den nya ledningen tror dock inte att någon rapportering skett. Kanske informellt i dialog mellan ordf och fövaltnings- ledning.
Ekonomisk uppföljning	Framgår inte hur det ser ut	Lägga till handlingarna		
Genomgång av mål för nämnden	Görs av kc	Utan åtgärd	Vet inte status i frågan	Tolkas i verksamheten att målen gäller. Ingen formell återrapportering.
Ekonomisk uppföljning	Vet inte resultatet	Utan åtgärd		
Verksamhetsplan, strategi och målbeskrivning	Stram budget, säger inget om vad målen innebär.	Föranleder inget beslut		
Ekonomisk uppföljning	Årsresultat bedöms bli minus 2,5 milj kr. Kc redovisar. Ks underrättas	Läggs till handlingarna		
Verksamhetsplan med budget för 2007	Efter omröstning i nämnden	•		
Lsty tillsyn	Vissa brister	Nämnden får vidare rapporter om vilka åtgärder som vidtas	•	I förvaltningen gjordes handlings- planer, arbetsgrupper bildades för att arbeta med frågan. Har återrapporterats i omgångar, kanske på ett informellt sätt.
Ekonomisk rapport	Visar på underskott, men säger inget om storleken	Läggs till handlingarna		
Ekonomisk rapport	Minus 3 milj kr på årsbasis	Inget beslut		
Gynnande beslut som inte verkställts	Ett fall finns, väntat 153 dagar	Inget beslut		Hanteras som informationsärende. Resultatet inte i något beslut som skall följas upp.
Ekonomisk uppföljning	Minus mer än 3 milj kr	Inget beslut		
Lsty beviljar bidrag till anhöriga som hjälper till	Vadstena får 350 000 år 2006 och 350 000 år 2007	Föranleder inget beslut		Rapportering har skett.
Revisionsrapport rollfördelning Ks nämnder	Soc berörs, bla den ekonomiska uppfölj- ningen och redovisningen.	Föranleder inget beslut		Vet ej.
Ekonomisk uppföljning	Nu blir underskottet 4 milj kr	Läggs till handlingarna		
2007				
Rapport – ej verkställda gynnande beslut enl lag	Personen fått vänta 245 dagar	Föranleder inget beslut		Inget beslutsärende. Ingen

				återrapportering.
Rutin för hantering av klagomål,	Efter kritik från lsty	Godkänns, rapport var sjätte månad i nämnden		Ärenden skall rapporteras senare.
Ekonomisk uppföljning	Underskott prognos: 4 milj kr	Till handlingarna		
Budget 2008 och verksamhetsplan	Nytt förslag, framgår inte vad som avses, samt att utreda alternativa driftsformer för sjuksköterskegruppen	Godkänns		Skall redovisas i december 2007
Balanslista	Redovisades, men inte innehåll eller omfattning, eller status	Föranleder inget beslut		Listan minskar i omfattning
Ekonomisk uppföljning	Den första för året, nollresultat	Inget beslut		
Riktlinjer för biståndsbedömning för äldre	Nya och reviderade	Godkänns, framgår inte vad de innebär	•	Ledningen anser inte att ärendet behöver återrapporteras.
Handlingsprogram för hot och våld inom IFO	Framgår inte innehåll	Godkänns		Är inte rapporterat. Uppfattas gälla i verksamheten.
Övergripande mål för nämnden	Framgår inte vad det är	Att ta fram		
Kvartalsrapport avvikelser enl lex Sarah	Innehåll framgår inte	Föranleder inget beslut		Ej återrapporterat
Nationell IT-strategi i vården	Ny strategi för vård och omsorg	•		Är ännu så Inge ett inriktningsbeslut. Återstår att se vad som kommer ut av detta nationellt inna kommunen kan vidta åtgärder.
Ekonomisk uppföljning, nr 2	Underskottet en milj	Uppdra att anpassa LSS- till budget och bli föremål för ärendenberedningen		
Tillsynsrapport från lsty	Kritik	Åtgärda enligt brister	•	Inte gjort ännu.
Budget och verksamhetsplan för 2008	Utökning av ram och godkänna upprättad plan med budget	Lämnas till KS		
Ny ledningsorganisation	Får två verksamhetschefer	•	•	
Ny sjuksköterskeorganisation	Framgår inte vad den innebär	Beslutas i enlighet med förslaget		Ärendet pågår
Rapport ej verkställda beslut enl LSS	Framgår inte status i frågan	Föranleder inget beslut		
Ekonomisk rapport	Minus 1,5 milj kr	Godkänns		
Redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av lsty:s tidigare påtalade brister	Vidtagna åtgärder presenteras. Framgår inte om det avser alla, eller vad	Föranleder inget beslut	•	
Sjuksköterskeorganisation	Redovisar rapport om ny organisation för	Föranleder inget beslut		Utredning pågår. Beslut tas i decembe

	sjuksköterskor			200
Ekonomisk rapport	Nu är underskottet 2,4 milj kr	Godkänner rapport och uppdrar att verksamheten skall klara av ett balanserat bokslut		

Generella iakttagelser

- Protokollen är ofullständiga. Det är svårt att utläsa frågans status.
- Det är en nämnd som brottats med stora styrningsproblem
- Många beslut är svåra att tyda. Vad avses med ”begreppet föranleder inget åtgärd”. Tar man beslut utan att vidta åtgärder eller lämnar man rapporter utan avseende?
- Få ärenden som är av den art som avses i granskningen. Är situationen sådan, eller döljs dessa ärenden i andra paragrafer? (Dessa är så vida att det inte går att utläsa vad som avses.)
- Det finns en återkommande punkt på alla sammanträden som gäller ekonomi
- Det finns en slentrian i hanteringen av alla redovisningar som indikerar underskott, under år 2005 togs beslut om att minska kostnaderna men effekterna av detta framgår inte på ett tydligt sätt. Nämnden tycks kunna föra över sina underskott till Ks vilket medför att nämnden inte aktivt arbetar med frågan hur budgeten skall anpassas till uppdragen.
- Det är få ärenden som redovisar innehåll i mål och redovisning av resultat i förhållande till uppställda mål vilket försvårar en bedömning av effekten av vidtagna åtgärder (Kan bero på att bilagor ibland inte redovisas)
- Generellt finns en svag koppling mellan beslut och återrapporterad effekt. Det går inte att se någon förändring under de tre undersökta åren.

Socialnämnden har under de tre år som granskningen omfattar varit föremål för en del omständigheter som försvårat styrning och kontinuiteten i ledningen av förvaltningen. Det påverkar resultaten i granskningen. Av protokollen kan utläsas att det gradvis skett en förbättring, men från ett mycket svagt utgångsläge, trots allt. Nämnden har under 2007 fått en stabilitet som tidigare saknats, samtidigt har en ny tjänstemannaledning tillträtt vilket borde skapa förutsättningar för kontinuiteten.

Genomgående är de nuvarande protokollen ofullständiga. Formuleringarna är vaga och ger utrymme för tolkningar, vilket inte är bra. Så t ex. kan nämnden formulera ett beslut som ”föranleder ingen åtgärd”. Vad innebär det? Betyder det att man beslutar utan att vidta åtgärder eller lämnar man en rapport utan avseende?

Granskningen ger vid handen att nämnden inte vidtagit någon förändring utifrån den revision som gjordes år 2004. Det är anmärkningsvärt. Nämndens eget arbete med styrning och uppföljning av verkställda beslut skulle väsentligt underlättas om det i samband med beslut klart fastställdes när och hur resultaten av vidtagna åtgärder skall återrapporteras till nämnden. Av de granskade protokollen är det svårt att utläsa detta för närvarande. Det är en klar brist.

5. Analys

Genomgången av protokoll från de båda nämnderna ger vid handen att det finns skillnader i sätten för hur nämnderna hanterar sina protokoll. Barn- och utbildningsnämnden har genomgående mer genomarbetade och tydliga protokoll än socialnämnden. Barn- och utbildningsnämndens protokoll kan mot den bakgrunden tjäna som gott exempel på hur protokollen kan hanteras.

Samtidigt kan konstateras att det finns en allmän otydlighet i båda nämnderna kring vad som händer med de beslut som nämnden tar. Sannolikt sker en informell återkoppling löpande, åtminstone mellan nämndens presidium och förvaltningsledning om var i en verkställighetsprocess en viss fråga befinner sig, men för utomstående är detta svårt att fånga upp. Genomgående saknas en tydlig form för återrapportering av ärenden i de båda nämnderna. Det är en klar brist.

Kommunens ansvarsfördelning kring ekonomin skapar också en del otydligheter. Nämnden har ansvar för budget och uppdrag medan kommunstyrelsen har det samlade personalansvaret. Denna ordning får till följd att ett underkott i nämndens ekonomiska uppföljning borde resultera i en konsekvensbeskrivning för kommunstyrelsen. Men i och med att detta inte görs automatiskt får obalans mellan ekonomi och uppdrag en onödigt långsam hantering vilket påverkar nämndens förmåga att styra sin verksamhet.

Med hänsyn till att revisionen i sin rapport från år 2004 föreslagit att nämnderna skall förbättra sin redovisning i denna del kan konstateras att detta inte skett på ett tillfredställande sätt i denna granskning.

Den övergripande revisionsfrågan är:

- Fungerar styrningen ändamålsenligt vid beslut och återrapportering av vidtagna åtgärder?

Mot bakgrund av de resultat som framkommer i granskningen kan detta inte konstateras.

5.1 Förslag till förbättring

Revisionen vill mot den bakgrunden föreslå nämnderna att förbättra sina rutiner så att det klart framgår vad som beslutats, hur och att det verkställts och att en återrapportering sker på ett systematiskt sätt i de övergripande och principiellt viktiga frågorna som mål, program, budget, organisationsförändringar etc.