

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Verksamhetsstyrning och arbetssätt inom individ- och familjeomsorgen

Sandvikens kommun

2009-09-30

Karin Magnusson

Hans Åkerman

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte.....	3
1.3 Revisionsfråga och avgränsning.....	3
1.4 Metod.....	4
2 Granskningsresultat.....	5
2.1 Ändamålsenliga mål för verksamheten	5
2.2 Tydligt uppdrag	7
2.3 Ansvar och befogenheter	8
2.4 Dokumenterade styrdokument för verksamheten.....	9
2.5 En gemensam värdegrund	11
2.6 System för ledning och styrning.....	12
2.7 Ändamålsenlig uppföljning	13
2.8 Övergripande rutiner och IT-stöd.....	14
2.9 Rutiner för samverkan med andra enheter och aktörer	15

Sammanfattning

Socialtjänstens individ- och familjeomsorg står inför stora utmaningar med förväntad ökad ärendebelastning och stigande kostnader. Att möta de ökade behoven ställer stora krav på en effektiv, väl fungerande verksamhetsstyrning och ett fungerande arbetssätt. Med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys har Sandvikens kommuns revisorer uppdragit till Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers att granska ändamålsenligheten i individ- och familjeomsorgens verksamhetsstyrning och arbetssätt.

Det som framkommit vid genomförd granskning kan sammanfattas enligt följande:

Mål och implementering av målstyrning

- Individ- och familjeomsorgsnämndens fleråriga arbete med målstyrning har gjort metoden väl känd i verksamheterna och nämndens arbetsmetodik med nära kommunikation med verksamheterna har haft god effekt.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver utveckla målen så att det finns en tydlig koppling mellan långsiktiga och kortsiktiga mål.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden bör utveckla målen på ett sätt så att dessa blir mätbara samt att kvalitativa vinster framgår och mäts i de fall där det förväntas finnas sådana. Exempelvis bör nämnden systematiskt följa upp ett ökat användande av öppenvården med såväl ekonomiska, produktions- och kvalitetsmått.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden bör ställa krav på att verksamheternas aktiviteter utvecklas så att det tydliggörs hur dessa ska bidra till att nämndens mål uppnås.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver fortsatt arbeta för att säkerställa att styrmodellen samt målen är kända för samtliga enheter.

Tydlighet i uppdrag

- Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver tydliggöra befintliga uppdrag för att säkerställa att verksamheterna prioriterar resurserna på avsett sätt.
- För att säkerställa att verksamheterna levererar den vård, omsorg och service som nämnden avser behöver nämnden systematiskt kräva verksamheterna på resultat med avseende på detta.

Ansvar och befogenheter

- Individ och familjeomsorgsnämnden bör överväga huruvida ökad delegation av mandat och ansvar på lämplig tjänsteman, som också får ett tydligt uppdrag och avgränsande riktlinjer för uppgiften, kan förbättra verksamheternas effektivitet och resultat.

Styrdokument

- Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver anta riktlinjer för samtliga verksamheter samt säkerställa att dessa implementeras i verksamheterna.

Gemensam värdegrund

- Det är viktigt att nämnden håller värdegrundsfrågorna levande genom att fortlöpande aktualisera värdegrundsfrågor samt regelbundet utvärdera hur väl verksamheten uppnår uppsatta mål för kundfokus och bemötande.

Systematisk ledning och styrning

- Individ- och familjeomsorgsnämnden har en relativt utförligt formulerad strategi för att möta de ökade behov som väntas. Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver säkerställa att strategin når ut i verksamheterna exempelvis genom att formulera uppdrag till förvaltningarna med mätbara mål för vad som ska uppnås avseende ökad samverkan, ökad användning av öppenvården etcetera.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden bör säkerställa att planeringsprocessen blir väl känd för samtliga i verksamheten.

Ändamålsenlig uppföljning

- Det är viktigt att individ- och familjeomsorgsnämnden utvecklar en övergripande och systematisk uppföljning av samtliga delar av verksamheten för att stärka sina möjligheter att leda och styra verksamheterna.
- Vid genomförd granskning har det framkommit att ett kvalitetsledningssystem inom individ- och familjeomsorgen ska införas. Individ- och familjeomsorgsnämnden bör säkerställa att ett sådant system utformas och används för att förenkla styrning och uppföljning av verksamheten.

Övergripande rutiner och IT-stöd

- Individ- och familjeomsorgsnämnden behöver se över befintligt IT-stöd så att det på bästa sätt stödjer verksamheten i att utföra sitt uppdrag effektivt.
- Individ- och familjeomsorgsnämnden måste försäkra sig om att hela verksamheten följer gällande riktlinjer för inköp av datorer.

Samverkan

- Individ- och familjeomsorgsnämnden måste tydliggöra syftet med samverkan och ställa krav på att samverkan utvärderas i förhållande till uppsatta mål.
- Individ och familjeomsorgsnämnden måste kontinuerligt verka för att verksamheten utvecklar samverkan i linje med de politiska samverkansdokument som finns framtagna (ex. Gemensamma utgångspunkter). Nämnden kan med fördel tydliggöra strategier för samverkan genom att arbeta fram fler styrande dokument tillsammans med andra huvudmän.

1 Inledning

Socialtjänstens individ- och familjeomsorg står inför stora utmaningar med förväntad ökad ärendebelastning och stigande kostnader. Att möta de ökade behoven ställer stora krav på en effektiv, väl fungerande verksamhetsstyrning och ett fungerande arbetssätt. Med utgångspunkt i genomförd risk- och väsentlighetsanalys har Sandvikens kommuns revisorer uppdragit till Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers att granska ändamålsenligheten i individ- och familjeomsorgen verksamhetsstyrning och arbetssätt.

1.1 Bakgrund

Socialtjänstlagen slår fast att socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet, att personal med lämplig utbildning och erfarenhet ska utföra de uppgifter som vilar på nämnden samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras¹.

Individ- och familjeomsorgsnämndens uppgift är att formulera tydliga mål och uppdrag vilka uttrycker det resultat som nämnden vill uppnå med sin verksamhet. För att säkerställa att verksamheten uppnår uppsatta mål behöver nämnden tillämpa tydliga rutiner för uppföljning och rapportering.

1.2 Syfte

Syftet med rapporten är att granska hur individ- familjeomsorgsnämnden säkerställt att individ- och familjeomsorgen har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning och ett fungerande arbetssätt.

1.3 Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Finns en ändamålsenlig verksamhetsstyrning och ett väl fungerande arbetssätt med;

- klargjorda mål,
- tydliga uppdrag,
- tydligt formulerade ansvarsområden och befogenheter,
- dokumenterade styrdokument,
- gemensam värdegrund,

¹ 3 kap § 3 Socialtjänstlagen (2009:596)

- system för ledning och styrning,
- uppföljning av verksamheten,
- övergripande rutiner och IT-stöd samt
- rutiner för samverkan med andra enheter och aktörer.

Granskningen avgränsas till att gälla individ- och familjeomsorgen.

1.4 Metod

Granskningen har genomförts genom

- genomgång av relevanta dokument avseende verksamhetsledning och arbetsätt bland annat uppdragsbeskrivningar, delegationsordning, styrdokument och rutiner
- individuella intervjuer med nämndens ordförande, personal i ledande positioner inom individ- och familjeomsorgen utifrån ett strukturerat frågeformulär
- gruppintervjuer med handläggande personal samt personal inom individ- och familjeomsorgsförvaltningens öppenvårdsverksamheter

2 Granskningsresultat

Granskningsresultatet redovisas enligt respektive frågeområde i frågeformuläret. Dessa områden följer uppställningen i revisionsfrågan. För varje område redogörs för våra iakttagelser och bedömningar.

2.1 Ändamålsenliga mål för verksamheten

För att bedöma om mål för verksamheten är ändamålsenliga har de intervjuade besvarat frågor rörande:

- kännedom om nämndens mål
- om målen upplevs relevanta för verksamheten
- hur målen har gjorts kända i arbetsgruppen
- vilket inflytande socialnämndens verksamhetsmål har i det dagliga arbetet samt
- om målen är möjliga att följa upp

Iakttagelser

Sandvikens kommun jobbar med en Målstyrningsmodell vilket innebär att nämnden sätter generella mål för förvaltningen som helhet. På enhetsnivå ska dessa mål brytas ned för att anpassas till gällande verksamhet. Samtliga mål ska bidra till att nämndens övergripande mål uppnås.

I individ- och familjeomsorgsnämndens plan för 2009 har nämnden redogjort för tre långsiktiga och tre kortsiktiga mål. De långsiktiga målen rör ökad samverkan med andra aktörer, att vuxnas roll ska stärkas i det drogförebyggande arbetet samt att öppenvårdsformer ska prioriteras. De kortsiktiga målen fokuserar på att barnets nätverk ska involveras i det arbete som rör dem, att det ska vara ett respektfullt bemötande och att de som får försörjningsstöd ska ges insatser som stärker möjligheterna till ett självständigt liv och självförsörjning.

Bortsett från enheten för boende för ensamkommande flyktingbarn, Pangea, så uttrycker samtliga intervjuade vid enheterna att de känner till nämndens mål. Samtliga enheter har arbetat fram lokalt anpassade mål för verksamheten.

Personalen vid Pangea uttrycker att de för drygt ett år sedan skapade mål för verksamheten, men att detta inte gjorts utifrån nämndens mål. Gruppen uttrycker att nämndens mål inte varit kända hos dem och att det finns behov av att revidera de mål som formulerats för verksamheten.

Nämndens mål uppfattas i varierande grad vara relevanta för verksamheterna. Samtliga verksamheter (bortsett från Pangea) hänvisar till nämndens mål avseende gott bemötande

och anser att det berör deras verksamhet. Vid genomförda intervjuer framkommer dock att utredarna vid familjerätten i övrigt har svårt att översätta nämndens mål till verksamheten, men jobbar för att ändå göra detta.

Samliga intervjuade grupper uttrycker att nämndens mål är starkt inriktade på en ekonomi i balans.

Nämndens mål görs kända i verksamheterna genom enhetscheferna. Intervjuade utredare/behandlare uttrycker att målarbetet och målstyrningen har pågått i flera år och blir lite bättre för varje år som går. Ett par intervjuade grupper uttrycker också att representanter från nämnden har besökt verksamheten för att redogöra för sina mål. Den aktiviteten uppskattas av verksamheten och anses öka förutsättningarna för att målen blir styrande i verksamheten.

Enligt de intervjuade så är det planering och mål på individnivå (i klientärendena) som styr arbetet och nämndens mål finns med även om de inte alltid gör sig påmind. Vid större förändringar inom verksamheten och vid verksamhetsplanering utgör dock nämndens mål en större påverkan.

Enligt genomförd dokumentationsstudie har individ- och familjeomsorgsnämnden, utöver de ekonomiska målen, inte formulerat mätbara mål för verksamhetens kvalitet och effektivitet. Utöver brukarundersökningarna efterfrågar nämnden kvantitativa uppgifter för att följa upp verksamheten (exempelvis antalet vård dygn, och antalet ansökningar etcetera). Samtliga enheter upplever att nämndsplanen inte fastställer tillräckligt tydliga prioriteringar och avgränsning av verksamheternas ambitionsnivå.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att nämndens fleråriga arbete med målstyrning har gjort metoden väl känd i verksamheterna. Individ och familjeomsorgsnämnden har en tydlig formulerad målsättning vilka i de allra flesta verksamheterna omsatts till lokalt anpassade mål för verksamheterna. Vår bedömning är att enheternas mål är väl i linje med nämndens mål. Nämnden behöver dock säkerställa att styrmodellen samt målen även är kända för Pangea.

Vidare är vår bedömning att nämnden behöver utveckla sina mål så att de kortsiktiga målen utgör ett delmål för de långsiktiga målen.

Vår bedömning är att nämndens mål behöver utvecklas och formuleras så att dessa blir mätbara samt att kvalitativa vinster framgår och mäts i de fall där det förväntas finnas sådana. Exempelvis bör ett ökat användande av öppenvården mätas i såväl ekonomiska mått som produktions- och kvalitetsmått. Det är viktigt att nämnden utformar målen så att dessa styr verksamheten till att leverera vad nämnden avser.

Nämnden bör även se över målen så att dessa verkligen uttrycker en målsättning med något och inte är ett medel med att nå en viss framgång. Exempelvis har nämnden som mål att verksamheten ska fortsätta utveckla samarbetet. Det bör övervägas huruvida utvecklad samverkan verkligen är att se som ett mål och inte ett medel att nå ett annat mål. Det viktiga är att nämnden tydliggör vad de önskar få ut av samverkan.

De mål som formulerats vid enheterna är till stor del allmänt formulerade och har ingen tydlig beskrivning utifrån vilka kriterier dessa ska följas upp. Målsättningarna är ofta formulerade på sådant sätt som inte gör det möjligt att utvärdera om enheten uppnår målet. Vår bedömning är att aktiviteterna bör utvecklas så att det tydliggörs hur dessa ska bidra till att målen uppnås.

2.2 Tydligt uppdrag

För att besvara frågan om individ- och familjeomsorgsnämnden utformat ett tydligt uppdrag för verksamheten har samtliga intervjuade besvarat följande två frågor:

- Finns ett tydligt och skriftligt uppdrag för verksamheten?
- Beskriver uppdraget den vård, omsorg och service som verksamheten ska ge?

Iakttagelser

I nämndens verksamhetsplan för 2009 har nämnden redogjort för ”Målgrupp och verksamhetsuppdrag” samt ”Verksamhetsbeskrivning”.

På frågan om vad som styr verksamheten och dess innehåll hänvisar de flesta intervjuade utredare/utförare till lagstiftning, nationella riktlinjer, samt föreskrifter från Socialstyrelsen. Nästan alla verksamheter är även noga med att framhålla nämnden som den faktiska uppdragsgivaren. Uppdraget förmedlas från nämnden genom nämndsplanen som enheten omsätter till lokalt anpassade planer för verksamheten (se kap 2.1). Dessutom uttrycker flertalet av de intervjuade att det finns en kommunikation med nämnden där verksamheterna får redogjort nämndens viljeriktning och därmed vad som förväntas av verksamheterna.

Vid Pangea uttrycker de intervjuade att de saknar tydlig information om vad som är deras uppdrag. De hänvisar till avtalet med Migrationsverket, men känner inte till att det skulle finnas något uppdrag ifrån kommunen genom individ- och familjeomsorgsnämnden. Behandlingsassistenterna uttrycker att de aldrig har haft någon kontakt med representanter ur nämnden.

Samtliga intervjuade uttrycker att nämndens uppdrag med fördel kan tydliggöras för att nå en högre grad av styrning och ställa tydligare krav på verksamheterna. Nämndens mål och uppdrag är tydligast applicerbara för handläggarna inom myndighetsutövning, vilka relativt lätt anser sig få vägledning i vilka prioriteringar som behöver göras för att uppnå nämndens målsättning. Öppenvården upplever att nämndens uppdrag inte räcker för att användas som vägledning då prioriteringar eller avgränsningar av verksamhetens inriktning behöver göras. Uppdraget för utförare/öppenvård uppfattas överlag få en vid innebörd där inriktningen på verksamheten inte tydligt låter sig klargöras. Individ- och familjeomsorgsnämndens målformuleringar i nämndsplanen ger en begränsad vägledning beträffande prioriteringar och avgränsningar inom öppenvårdsverksamheten, vilket, till stor del, lämnar till berörda tjänstemän att själva utforma uppdragets avgränsningar.

Mer strikt lagreglerad verksamhet, som familjerätten, uppfattar att individ- och familjeomsorgsnämnden överlåter på handläggarna att utforma verksamhetens uppdrag (med lagstiftningen och Socialstyrelsens handböcker som utgångspunkt) så att mål och verksamhet stämmer överens med lagstiftarens intentioner.

Kommentarer och revisionell bedömning

Individ- och familjeomsorgsnämnden har i nämndsplanen i vid mening redogjort för uppdrag. Vår bedömning är att uppdragen är otydliga avseende prioritering och avgränsning. För att öka effektiviteten i verksamheterna och för att säkerställa att verksamheterna prioriterar resurserna på avsett sätt bör nämnden tydliggöra befintliga uppdrag till verksamheterna. Nämnden bör också genom uppföljning säkerställa att verksamheterna levererar den vård, omsorg och service som nämnden avser.

2.3 Ansvar och befogenheter

För att avgöra om en ändamålsenlig och tydlig beskrivning av ansvar och befogenheter finns har de intervjuade svarat på följande frågeställningar:

- finns en dokumenterad och känd organisationsplan
- finns en väl fungerande delegationsförteckning samt
- är ansvarfördelningen tydlig och känd i verksamheten

Iakttagelser

Personalen känner till individ- och familjeomsorgens organisation och beslutsordning. Delegationen till tjänsteman upplevs generellt ändamålsenlig och rimlig. Kostsamma beslut, såsom placeringar i HVB är inte delegerade till tjänsteman. De intervjuade uppfattar generellt att delegationsförteckningen är tydlig och att det framgår vilka beslutsnivåer som har befogenhet att fatta de av Individ- och familjeomsorgsnämnden delegerade besluten.

Gruppledarens roll upplevs i någon av grupperna som otydlig, då denna funktion har en operativ roll vilken inte innefattar utökad delegation, personal- och verksamhetsansvar.

Av intervjuaren framgår att handläggarna upplever att delegationen av beslut till tjänstemän är väl avvägd och bidrar till en smidig handläggning av ärenden.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att nämnden vid revidering av delegationsordningen bör ta i beaktande att individ- och familjeomsorgsnämnden till stor del är beroende av underlag och beslutsförslag från handläggaren vilket medför en risk att nämnden kan bli ”gisslan” då ärenden föreläggs nämnden för beslut. Utskottsledamöterna besitter oftast inte tillräcklig kunskap för att kritiskt bedöma handläggarens förslag, medan handläggaren genom delegationen formellt ”avlastas” sitt ansvar för beslutet. Då den som är berörd av beslutet har möjlighet att begära företräde inför beslutsfattaren (nämnden) finns också en risk för inkonsekvens i fattade beslut. Exempelvis genom att sökanden vilka begär företräde inför nämnden får betydligt större möjlighet att påverka beslutet än de som nöjer sig med att lägga fram sin sak för nämndens handläggare. Det kan därigenom finnas en risk att den snävare delegationen blir kostnadsdrivande. Ett alternativ för nämnden är att delegera mandat och ansvar på lämplig tjänsteman som också får ett tydligt uppdrag och avgränsade riktlinjer för uppgiften.

2.4 Dokumenterade styrdokument för verksamheten

Med styrdokument avses av individ- och familjeomsorgsnämnden beslutade målsättningar, prioriteringar och verksamhetsinriktning vilka anger riktning, innehåll och mål för verksamheten, men även policys och riktlinjer vilka gäller för specifika områden.

För att besvara om verksamheten har ändamålsenliga styrdokument har berörd personal besvarat frågor som berör deras kännedom om styrdokument samt hur väl dessa är implementerade och används för att styra verksamheten.

Iakttagelser

Utöver nämndsplanen med målformuleringar, vilka enligt de intervjuade styr verksamheten, så uttrycker de intervjuade i varierande grad att det finns riktlinjer för verksamheterna. För försörjningsstödet finns det riktlinjer antagna av fullmäktige och handläggarna i ekonomigruppen är väl förtrogna med dessa. Enligt enhetschefen har ett handläggargröstöd utvecklats vilket består av rutiner för hur olika typer av ärenden ska handläggas.

Utredarna vid vuxengruppen uttrycker att det finns riktlinjer för handläggning, men att dessa inte används i det vardagliga arbetet. Vid delar av öppenvården (boenden) har det i verksamheten utformats ”regler” för vad som ska gälla för deltagarna och dessa fungerar

som riktlinjer avseende utskrivning av klienter och är en gemensam utgångspunkt när utredare och utförare i öppenvården diskuterar klienters fortsatta insatser från socialtjänsten. Enhetschefen uttrycker att ett handläggarsstöd har utvecklats även för vuxengruppen.

Vid ungdomsenheten uttrycker utredarna att de inte använder sig av några riktlinjer vid handläggning av ärenden. Ärendena diskuteras i gruppen och genom gruppens erfarenheter och resonemang tillförsäkras en god handläggning och väl grundande bedömningar. För delar av öppenvården, Ungdomsboendet, har nämnden tydliggjort kriterier om mål med boendet vilket styr rekrytering och tydliggör förväntningar. Såväl utredare som behandlingsassistenter uttrycker att tydligheten ökar kvalitén och förutsättningarna för goda resultat. Uppfattningen är dock att de antagna riktlinjerna begränsar förvaltningen möjligheter att erbjuda sökande utanför fastställd målgrupp denna stödform. Övrig öppenvård uttrycker att de saknar tydliga riktlinjer vilket innebär svårigheter att göra avgränsningar och prioriteringar.

Vad det gäller handläggarsstöd ska barn, familj och ungdomsgruppen senast till årsskiftet ha presenterat ett liknande handläggarsstöd som ekonomienheten och vuxenenheten. Förvaltningen planerar att presentera ”riktlinjerna” för individ- och familjeomsorgsnämnden under sista kvartalet 2009. Handläggarsstödet ska enligt förvaltningens planer även utgöra grunden för individ- och familjeomsorgens kvalitetsledningssystem.

Familjerätten beskriver sin verksamhet som väl reglerad av lagstiftning och mindre nödvändig för nämnden att reglera genom egna riktlinjer. Gruppen uppfattar att deras uppdrag är att utforma verksamheten i enlighet med de riktlinjer och handböcker Socialstyrelsen meddelat och dessa dokument är också i huvudsak vägledande för verksamheten. Nämndens övergripande mål avseende respektfullt bemötande och tillgänglighet är vägledande för verksamheten inom familjerätten.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att individ- och familjeomsorgsnämndens riktlinjer inte är tillräckligt implementerade i vissa delar av verksamheten. Avsaknaden av fungerande riktlinjer och styrdokument är tydligast inom nämndens öppenvårdsverksamheter. Undantag finns dock, för individ- och familjeomsorgsnämndens ungdomsboende har nämnden formulerat tydliga kriterier och målsättning för verksamheten. Vår bedömning är att nämnden måste anta riktlinjer för samtliga verksamheter och följa upp dessa för att säkerställa att verksamheternas utveckling är i linje med nämndens mål och prioriteringar.

Vår bedömning är att individ och familjeomsorgsnämnden utan styrdokument och riktlinjer, vilka anger målsättning för de egna stödinsatsernas effektivitet och kvalitet, riskerar att utveckla en ”ekonomiskt” styrd verksamhet, där öppenvården tilldelas ett alltför obegränsat uppdrag. Därigenom finns en uppenbar risk att öppenvården blir mindre effektiv och tappar förmåga att bidra till konstruktiva lösningar för behövande kommuninnevånare.

2.5 En gemensam värdegrund

Med gemensam värdegrund avses i denna granskning varje enskild handläggares/utförares kännedom om de värderingar och förhållningssätt som ska känneteckna verksamhetens bemötande av kunden/klienten, samverkanspartners och kommunens invånare. En gemensam värdegrund bör kunna beskrivas med tydliga kännetecken (för bemötande och förhållningssätt) vilka är kända och implementerade i verksamheten. Nämnden bör dessutom, genom exempelvis brukarenkäter, följa upp att målsättningen med den gemensamma värdegrunden uppnås.

Iakttagelser

Nämndens värdegrund tillgänglighet, delaktighet och respektfullt bemötande är känt av alla enheter.

De flesta enheter har värdegrundsfrågor på agendan vid planeringsdagar eller vid andra möten av planeringskaraktär. Vid de enheter där värdegrundsarbetet är aktuellt finns det planer på att påbörja ett sådant arbete.

Arbetet med värdegrundsfrågor ser olika ut i de olika enheterna och frågorna tar olika mycket plats inom olika enheter. Skillnader i förhållningssätt beträffande värdegrundsfrågor finns mellan individ- och familjeomsorgens enheter. Generellt framhålls att införandet av gemensamma metoder som *Motiverande intervjuer* och *lösningfokuserat arbetssätt* bidrar till att bygga en gemensam värdegrund. Många framhåller också att fokuseringen i individ- och familjeomsorgsnämndens verksamhetsplan på respektfullt bemötande, delaktighet och tillgänglighet bidrar till en gemensam plattform för värdegrundsdiskussioner.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att värdegrundsfrågorna är levande hos individ- och familjeomsorgens personal. Det finns dock skillnader i förhållningssätt och värdegrund mellan förvaltningens olika enheter. Orsakerna till detta är säkerligen flera och innefattar ledning, ärendebelastning och kultur. De faktorer som enskilt bidragit till att verksamheten bygger ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam värdegrund är individ- och familjeomsorgsnämndens tydliga formulering i verksamhetsplanen samt det metodutvecklingsarbete som fortgår inom förvaltningen. För att hålla dessa frågor levande är det viktigt för nämnden att fortlöpande aktualisera värdegrundsfrågor samt regelbundet utvärdera hur väl verksamheten uppnår uppsatta mål för kundfokus och bemötande.

2.6 System för ledning och styrning

I genomförd granskning har de intervjuade fått svara på frågor avseende:

- förekomsten av tidsplan för årligt planerings- och uppföljningsarbete
- personalens delaktighet i verksamhetsplaneringen
- förekomst av strategiskt arbete

Iakttagelser

All personal känner till, och är i olika grad delaktiga, i verksamhetsplaneringen inom sin enhet även om personalen inom Pangea saknade kännedom om att verksamhetsplaneringen var kopplad till någon nämndsplan. Vid den enheten har verksamhetsplanering endast skett vid ett tillfälle vilket var för något mer än ett år sedan medan för övriga enheter följer planeringsprocessen ett av verksamheten relativt känt tidschema.

Enhetschefen ansvarar för kommunikationen mellan verksamheten och nämnd respektive förvaltningsledning. Främst har enhetschefen uppgiften att förmedla nämndens mål och förväntningar samt informera nämnden om verksamhetens förutsättningar att lösa sin uppgift. De intervjuade ger i varierande grad uttryck för att det finns en struktur för planeringsprocessen. De flesta uttrycker att tidsplanen för planerings och uppföljningsarbetet med fördel skulle kunna tydliggöras och på så sätt vinna i förmåga att styra verksamheten.

Vad det gäller Individ- och familjeomsorgens strategiska arbete inklusive omvärldsbevakning så har det inom ramen för granskningen varit möjligt att finna flera rapporter vilka rör kostnadsutvecklingen inom försörjningsstöd samt också en jämförande studie av aktualiseringarna i länet². I verksamhetsrapport 2009:1 rörande utvecklingen av försörjningsstödet förordas att nämnden bör prioritera vissa utsatta grupper samt förbättra samarbetet med interna och externa aktörer för att uppnå bättre effekter. Slutsatserna i studien har genomslag i individ- och familjeomsorgsnämndens plan för 2009.

Handläggarna uppfattar att, i den mån strategiska diskussioner förekommer, förs dessa inte på handläggarnivå. Intervjuad personal beskriver verksamheten som i huvudsak reaktiv. Insatserna sker oftare då akuta behov uppstått snarare än som ett långsiktigt planerat arbete för att förhindra att akuta behov uppstår. Enhetscheferna upplever att strategiska diskussioner förs i verksamheten men att dessa ibland ”dränks” av vardagens slit.

² Vi har granskat Aktualiseringar till socialtjänsten första halvåret 2008 Kvalitetsrapport 2009:01, Brukarenkät IFO Kvalitetsrapport 2009:02, Analys av försörjningsstödet 2005-2008 Verksamhetsrapport 2009:01, Analys av försörjningsstödet utveckling jmf okt 2007-okt 2008 Verksamhetsrapport 2009:02, Analys av försörjningsstödet utveckling jmf helår 2007-2008 Verksamhetsrapport 2009:03 samt utvärdering av insatser ungdomsboende Lodin 2009-04-27

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att individ- och familjeomsorgsnämnden bör ha en tydlig struktur och tidsplan för planerings- och uppföljningsarbetet och se till att den är känd i verksamheten.

Vår bedömning är vidare att individ- och familjeomsorgsnämnden har en relativt utförligt formulerad strategi för att möta de ökade behov som väntas. Nämnden har dock endast delvis förmått föra ut sin strategi i verksamheten, vilket i praktiken innebär att verksamhetens personal tenderar att behålla ”gamla” förhållningssätt i arbetet. Individ- och familjeomsorgsnämnden bör tydliggöra strategin genom att formulera uppdrag till förvaltningen med mätbara mål för vad som ska uppnås avseende ökad samverkan, ökad användning av öppenvård etcetera.

2.7 Ändamålsenlig uppföljning

De intervjuade har svarat på om det finns en systematisk uppföljning av ekonomi och verksamhetens mål och resultat. De intervjuade har också beskrivit hur resultat från gjorda uppföljningar har använts i prognosarbetet och hur resultatet återkopplats i verksamheten samt använts för verksamhetsutveckling.

Iakttagelser

Intervjuad personal uppfattar att individ och familjeomsorgsnämnden kontinuerligt följer upp ekonomi, men saknar systematisk uppföljning av produktion och kvalitet i verksamheterna. .

Vid granskning av verksamhetsplaner framgår att det inom utredargrupperna genomförs en viss uppföljning av verksamheten. Ekonomigruppen har en utvecklad uppföljning av kostnadsutveckling och aktuella brukargrupper. Barn och ungdomsutredarna har en kvantitativ uppföljning av kostnader och vårdtyg, dock ingen uppföljning av resultatet av de vidtagna insatserna (eller exempelvis avvikelshantering då insatserna inte leder till förväntat resultat).

Familjecenter följer upp insatserna genom strukturerade intervjuer med sina brukare medan familjerätten hittills inte prioriterat uppföljning av verksamheten på grund av tidsbrist.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att nämndens uppföljning av verksamheten är bristfällig, möjligen undantagen familjecenter och försörjningsstödet. Det är viktigt att individ- och familjeomsorgsnämnden utvecklar en övergripande och systematisk uppföljning av öppenvård samt barn och ungdomshandläggningen för att därigenom stärka sina möjligheter att leda och styra verksamheterna. En systematisk uppföljning ska också ge (*se verksamhetsrapporter-*

na försörjningsstöd) information om nödvändiga prioriteringar och behov av insatser för utsatta grupper.

Rätt använt kommer ett införande av ett kvalitetsledningssystem inom individ- och familjeomsorgen att ge nämnden ett bra verktyg för att följa upp och styra verksamheten.

2.8 Övergripande rutiner och IT-stöd

För att beskriva förekomsten av ändamålsenliga övergripande rutiner och IT-stöd har de intervjuade svarat på frågor avseende förekomsten av fungerande (*snabba, smidiga och säkra*) processer och rutiner inom verksamheten. De har också beskrivit det IT-system som finns inom verksamheten samt hur detta stödjer arbetet. Frågor har även ställts om den intervjuade anser att IT-stödet utnyttjas i den utsträckning som är möjligt.

Iakttagelser

En stor del av intervjuad personal inom barn och ungdomsenheten upplever att stödsystemen i allmänhet och IT-stödet i synnerhet ger otillräckligt stöd i arbetet. Under intervjuerna har barn och ungdomshandläggarna beskrivit flera exempel på svårigheter att anpassa IT-systemet till verksamheten. Alltifrån allmänt krångel till att inköpta moduler inte fungerar som utlovat (*exempelvis kan gruppen inte använda levererade BBIC-mallar fullt ut*). Ekonomigruppen är relativt nöjd med systemet även om de påtalar att systemet tillåter att handläggare tar ”genvägar” i systemet.

Familjecenter och Pangea saknar dokumentationsprogram. Vid familjecenter uttrycker personal och chef att de har svårt att få tillgång till teknisk utrustning, som högtalartelefoner, vilka skulle underlätta arbetet med vissa brukargrupper. Avvikelsehantering (*kartläggning av felkällor i stödsystemen för verksamheten*) saknas. I bästa fall samlas ”gnället” hos chefen.

Individ- och familjeomsorgen kommer under hösten att påbörja en upphandling av IT-system för verksamheten. Den förestående upphandlingen har riktat ett ökat fokus på frågor om IT-stöd.

Vid Pangea uttrycks svårigheter i att få teknisk support då flera av deras datorer inte köpts in via kommunens inköpsavdelning utan köp har gjorts direkt i butik.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vi bedömer att det IT-stöd som individ- och familjeomsorgen använder i flera avseenden har brister vilket begränsar verksamhetens förutsättningar att utföra sitt uppdrag effektivt.

Individ- och familjeomsorgsnämnden bör tillse att gällande rutinerna för inköp av datorer tillämpas av Pangea.

2.9 Rutiner för samverkan med andra enheter och aktörer

En fungerande samverkan med andra aktörer är av stor vikt för verksamhetens kvalitet, måluppfyllelse och effektivitet. Samverkan är också, vilket flera exempel visar, en avgörande framgångsfaktor för socialtjänstens förmåga att effektivisera sin verksamhet och därigenom arbeta mer kostnadseffektivt. Socialtjänstlagen lägger ansvaret på socialtjänsten att samverka med andra myndigheter och aktörer³.

I Socialstyrelsens författning *God kvalitet i Socialtjänsten – om ledningssystem för kvalitetsarbete enligt SoL, LVU, LVM och LSS*⁴, framgår bland annat nämndens ansvar för att utveckla rutiner för samverkan.

Iakttagelse

Individ- och familjeomsorgsnämnden beslutade särskilt, i sin nämndsplan för 2009 att samverkan externt och internt i kommunen är prioriterade uppgifter.

Individ- och familjeomsorgsnämnden och förvaltningen saknar en tydlig strategi för hur en samverkan med interna och externa partners ska utvecklas.

Av intervjuerna framgår att verksamheterna har svårigheter att finna goda samverkansformer med flera aktörer, externt och internt. Bland annat redogjordes för följande områden där samverka inte fungerar friktionsfritt:

- samverkan med psykiatrin beträffande personer med oklar diagnos och (ibland) missbruk
- Samverkan med försäkringskassan och arbetsförmedlingen där deras bristande förmåga att fatta beslut orsakade nämnden kostnader
- Samverkan med arbetsförmedlingen rörande unga vuxna under 25 år i Vågbrytaren
- handikappomsorg och skola hade orealistiska förväntningar på individ- och familjeomsorgens verksamhet vilket skapade spänningar i deras samarbete

Intervjuad handläggande personal upplever att samarbete brister gentemot flera samverkanspartners och löser sina uppgifter med att utveckla samarbete på handläggarnivå.

³ 3 kap §1 Socialtjänstlagen (2001:453)

⁴ SOSFS 2006:11

Intervjuad personal bedömde att frågeställningarna behöver lösas på en övergripande nivå (enhetschef eller högre). Personalen försöker i det vardagliga arbetet lösa samverkan på enskild handläggarnivå men är osäkra på vilka initiativ som tas på övergripande nivå. Enhetscheferna beskriver att ett flertal grupper skapats för att utveckla samarbetet inom den kommunala verksamheten och externt. Flera av dessa samverkansgrupper är tämligen nyskapade och har ännu inte gett några tydliga effekter i samarbetet.

Kommentarer och revisionell bedömning

Vår bedömning är att individ- och familjeomsorgsnämnden behöver utveckla en övergripande strategi för att öppna upp de murar som ibland finns mellan olika verksamheter. Internt i kommunen finns anledning att lyfta samverkansfrågor till en mer övergripande nivå (politisk och förvaltning) där en samsyn rörande de grupper där en samverkan är önskvärd eftersträvas av inblandade förvaltningar

Det är viktigt att individ- och familjeomsorgsnämnden tydliggör målsättning och syfte med samverkan och ställer krav på att samverkan utvärderas i förhållande till uppsatta mål. Nämnden kan med fördel skapa gemensamma styrdokument tillsammans med andra huvudmän för att tydliggöra de gemensamma viljeriktningarna avseende specifika målgrupper. Det är viktigt att nämnden ställer krav på att samverkan kontinuerligt utvecklas i linje med de samverkans dokument som redan finns framarbetade.