

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Söderköping kommun

Granskning av socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten

Januari 2009

Håkan Lindahl

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	3
2	Bakgrund.....	4
3	Uppläggning av granskningen.....	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Övergripande styrning och kontroll	5
4.2	Ekonomi och den ekonomiska utvecklingen	6
4.3	Kvalitet och kvalitetsutveckling.....	8
4.4	Organisering av arbetet	8
4.5	Omvärldsbevakning och anpassningsförmåga.....	9
4.6	Personal och arbetsmiljö	10

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

De två huvudfrågor som granskningen ska belysa och besvara är följande:

Har Socialnämnden fungerande metoder för att styra verksamhetens inriktning och fungerar styrningen i praktiken?

Nämnd och förvaltningsledning måste ägna tid åt att skapa en målstruktur som svarar mot de krav och önskemål man har, bl.a. bör antalet övergripande mål diskuteras.

Internkontrollarbetet måste förankras tydligare i nämnden både vad gäller planen för kommande år och utfallet av genomförda kontroller.

Inom ekonomiområdet visar granskningen att nämnden i allt väsentligt har väl fungerande rutiner.

Inom kvalitetsområdet lever nämnden inte upp till kraven på kvalitetssystem som finns angivna i socialstyrelsens allmänna råd för verksamheten. Nämnd och förvaltningsledning måste därför under 2009 lägga fast rutiner och system för hur kvalitetsfrågorna ska hanteras.

Nämndens arbetsformer och framför allt ärendehantering bör ses över bl.a. vad gäller ärendemängden till nämndsammanträdena.

Bevakningen av viktiga omvärldsfrågor skulle kunna förbättras genom att nämnden en gång per år avsätta särskild tid för att enbart diskutera omvärlds- och framtidsfrågor.

Har Socialnämnden ändamålsenliga metoder för att följa upp och kontrollera verksamheten och fungerar uppföljningen och kontrollen i praktiken?

Nämnden bör ingående diskutera metoder och resurser för att kunna följa upp de övergripande målen på ett sätt som gör att man kan uttala sig om graden av måluppfyllelse.

När det gäller uppföljning av ekonomin finns väl fungerande rutiner, men arbetet med nyckeltal och verksamhetsmåttn bör dock utvecklas ytterligare bl.a. genom mer genomarbetade jämförelser med andra kommuner.

Nämnden bör pröva att avsätta särskild tid någon gång årligen för att få tid och möjlighet att diskutera omvärlds- och framtidsfrågor som rör verksamheten.

Nämnden bör även överväga värdet med att efter årets slut utvärdera hur nämndarbetet fungerat för att på så sätt skapa en grund för kontinuerlig utveckling.

I kapitel 4 redovisas resultatet från granskningen mer i detalj, liksom förslag till förbättringar.

2 Bakgrund

I kommunallagen betonas tydligt nämndernas ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt. I kommunallagen 6 kap 7§ sägs:

Nämnderna ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I lagens förarbeten sägs vidare "...de krav som lagen har i fråga om uppföljning och kontroll förutsätter aktivitet och intresse hos nämndspolitikerna. De måste våga ställa krav på förvaltningarna."

Ytterst är det således den politiska ledningen som har ansvar för de olika kommunala delverksamheternas inriktning, omfattning och kvalitet. Vid granskning av verksamheten i olika nämnder är det därför viktigt att söka belysa hur respektive nämnd arbetar med sin styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

De förtroendevalda revisorerna i Söderköping kommun har därför beslutat att granska hur Socialnämnden arbetar med styrning, uppföljning och kontroll av sin verksamhet, en s.k. BAS-granskning. Ansvarig för granskningen är Håkan Lindahl från Komrev inom ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers.

3 Uppläggning av granskningen

Granskningen utgår från en metod och modell som utarbetats av Komrev. Modellen är uppbyggd på sex områden som alla på olika sätt, vart och ett för sig och sammantaget, är avgörande ur ett styr- och ledningsperspektiv:

- Övergripande styrning och kontroll av verksamheten
- Ekonomin och den ekonomiska utvecklingen
- Kvalitet och kvalitetsutveckling
- Organisering av arbetet
- Omvärldsbevakning och anpassningsförmåga
- Personal och arbetsmiljö

Ledamöterna i Socialnämnden samt förvaltningens chefstjänstemän har fått besvara ett antal frågor kring vart och ett av ovanstående kriterier. Vidare har det till varje område funnits utrymme för kommentarer.

Utöver egna bedömningar och som verifiering till dessa har tjänstemännen, i en särskild pärm, sammanställt aktuella dokument för mål, planer, andra fattade beslut, rutiner etc. som finns till respektive område/kriterium.

Efter sammanställning av ledamöternas och tjänstemännens svar samt materialet i pärmen, har en första analys av materialet gjorts. Ur denna analys har ett antal frågeställningar lyfts fram för en diskussion med nämnden och chefstjänstemän på förvaltningen. I diskussionerna med nämnden och tjänstemännen har två förtroendevalda revisorer deltagit.

De viktigaste delarna av det som framkommit under den beskrivna processen har därefter sammanfattats i denna rapport.

4 Resultat av granskningen

För att sammanställa resultatet av granskningen har jag valt att använda mig av den struktur som det använda frågebatteriet har. Varje område redovisas utifrån en sammanvägning av de skriftliga svar som lämnats av politiker och tjänstemän, en analys av de olika styrdokument som tjänstemän sammanställt i en pärm och den diskussion som förts vid en träff under c:a 1½ timma med socialnämnden och dess chefstjänstemän

4.1 Övergripande styrning och kontroll

Granskningen visar att nämnden utvecklat sitt målarbete ytterligare till budget och verksamhetsplan 2009. Nu har nämnden fastställt ett antal förvaltningsgemensamma mål där man även anger hur målen ska uppnås och hur de ska följas upp. Samtidigt anger fler, både politiker och tjänstemän, att man upplever att det finns för många mål även om det blivit bättre jämfört med tidigare år.

I diskussionerna påpekar flera politiker att det är svårt att arbeta med för många mål. Man upplever en risk att styrningen inte blir tillräckligt tydlig med många mål. Flera politiker betonar att man inte är intresserade av en mängd mål för det interna arbetet utan man vill ha ett tydligt brukarperspektiv i de mål som nämnden ska fastställa. Övriga interna mål är något som förvaltningen ska hantera.

Politikerna upplever dessutom att man ännu inte har bra och utvecklade metoder att följa upp målen på ett bra sätt. Här uppger man att ett arbete påbörjats, men att man bl.a. behöver utveckla viss statistik samt ägna mer tid i samband med delårsrapport och årsredovisning för att beskriva måluppfyllelsen. Några av de förtroendevalda påpekar att de dialogmöten man har två gånger varje år kan vara ett bra forum för diskussioner om mål och uppföljning av målen.

Från tjänstemannasidan upplever man än tydlig förbättring under det senaste året då målen på ett mycket bättre sätt än tidigare diskuterats ute bland personalen. Man uppger att detta skapar engagemang och därmed bättre förutsättningar än tidigare för att arbeta mot målen på ett strukturerat sätt. Respektive sektor arbetar nu med att bryta ner de övergripande målen ytterligare och också redovisa vilka åtgärder man ska vidta för att uppnå målen.

Då det gäller internkontrollarbetet inom nämnden har detta utvecklats de senaste åren. Förvaltningen tar fram en internkontrollplan som fastställs av nämnden. Årligen sker även en redovisning till nämnden av genomförda kontroller. I de skriftliga svaren från politikerna finns dock stora tveksamheter till vilken information som ges från förvaltningen.

Kommentarer

Nämndens målarbete har utvecklats. Det finns en medvetenhet hos politikerna i nämnden om behovet av att utforma en styrmodell med relativt få mål som också kan följas upp och som dessutom har ett tydligt brukarperspektiv. De mål som finns i budget och verksamhetsplan 2009 lever inte fullt ut upp till politikernas önskemål.

Nämnden måste därför under 2009 ägna tid och energi åt att utforma mål som svarar mot de krav/önskemål man har. Man måste samtidigt ingående diskutera hur målen ska kunna följas upp, dvs. om man har metoder och resurser att följa upp målen på ett sätt som gör att man faktiskt kan uttala sig om graden av måluppfyllelse. I dagsläget är detta mycket tveksamt.

När det gäller nämndens arbete med internkontroll måste förvaltningen tydligare informera nämnden om såväl planen för kommande år som utfallet av genomförda kontroller. Redovisningen av genomförda kontroller bör dessutom inte enbart vid årets slut utan även ytterligare en gång t.ex. före sommaruppehållet då de kontroller som genomförts under våren kan redovisas på ett enkelt sätt.

4.2 Ekonomi och den ekonomiska utvecklingen

Nämnden har under de senaste åren haft påtagliga svårigheter att hålla tilldelad budget. Även i den prognos för 2008 som redovisas i nämndens delårsrapport beräknar man ett underskott.

Granskningen visar att nämnd och förvaltning arbetat intensivt för att förbättra förutsättningarna att kunna hålla tilldelad budgetram.

Såväl politiker som tjänstemän anger i sina svar man de att senaste åren i alltför hög utsträckning enbart diskuterat ekonomi utan att samtidigt diskutera kvalitetsfrågor. Man har också upplevt en brist på resurser för att kunna klara de åtaganden man har enligt gällande lagstiftning. Detta har upplevts som mycket frustrerande för personal ute i verksamheten.

Både politiker och tjänstemän upplever att det finns en för svag koppling mellan nämndens mål och ekonomin. Samtidigt påpekar flera politiker att man inte avsä- ter pengar för att nå ett visst mål utan att detta är en uppgift för förvaltningen att lösa på bästa sätt inom de ramar man totalt förfogar över.

Granskningen visar att nämnden har en väl fungerande ekonomisk uppföljning. Politikerna anser också att man får en god bild av ekonomin och att informationen som ges varje månad upplevs som lättillgänglig och lagom detaljerad.

När det gäller användandet av nyckeltal och verksamhetsmått visar granskningen att det finns kritik mot att förvaltningen bytt jämförelsekommuner över åren vilket gjort det svårt för politikerna att kunna följa utvecklingen. Orsaken till detta sägs vara att Söderköping placerats i olika kommungrupper av SCB. Däremot är politi- kerna mycket nöjda med den verksamhetsstatistik som ekonomen redovisar för nämnden varje månad.

Kommentarer

Nämndens ekonomiska styrning har utvecklats de senaste åren, men det är nöd- vändigt att fortsätta detta arbete så att man i framtiden klarar att hålla tilldelad budget.

Den ekonomiska uppföljningen bedöms i allt väsentligt vara av god kvalitet och uppskattas av de förtroendevalda.

Användandet av nyckeltal och verksamhetsmått bör utvecklas och nyttjas som ett naturligt hjälpmedel i styrning och uppföljning av verksamheten. Man bör också utveckla arbetet med jämförelser med andra kommuner och jämförelser över tiden inom den egna verksamheten som ett medel för att kunna effektivisera verksam- heten.

4.3 Kvalitet och kvalitetsutveckling

Granskningen visar att detta område är det som av både politiker och tjänstemän ges "lägst betyg". Vid granskningstillfället saknas ett sammanhängande kvalitetsystem eller tydliga mål för kvaliteten inom olika områden.

Nämnden har, efter påpekanden från bl.a. Länsstyrelsen, beslutat att införa ett ledningssystem för kvalitet inom socialtjänsten. Mot den bakgrunden har kvalitetsfrågor diskuterats mycket inom samtliga sektorer under 2008 och det finns en ambition att under 2009 införa ett kvalitetsledningssystem.

Samtidigt visar granskningen att kommunens MAS mäter hälso- och sjukvårdsparemetrar två gånger per år genom en enkät till sjuksköterskorna inom de särskilda boendena. Man har även system för att fånga upp och dokumentera brister och incidenter bl.a. via rutiner för hantering enligt Lex Mari och Lex Sarah. Man har även fastställda rutiner för klagomåls- och synpunktshantering.

Inom samtliga sektorer planerar man att genomföra olika former av brukarundersökningar under 2009 som ett viktigt led i kvalitetsarbetet.

Kommentarer

Nämnden lever inte upp till kraven angående kvalitetssystem som finns angivna i socialstyrelsens allmänna råd för verksamheten enligt SoL, LVU, LVM, LSS eller för hälso- och sjukvården. Nämnd och förvaltningsledning måste därför satsa tid och engagemang så att man under året kan lägga fast hur kvalitetsfrågorna ska hanteras.

Det viktiga är inte att redan från början ta fram ett heltäckande system eller rutiner för alla delar utan att i stället fokusera på att skapa en enkel och tydlig struktur för kvalitetsarbetet och sedan gradvis, vid behov, utveckla ledningssystemet.

4.4 Organisering av arbetet

Granskningen visar att både politiker och tjänstemän anser att den nya organisation som infördes under 2007 fungerar betydligt bättre än den tidigare organisationen gjorde. Ansvar och befogenheter upplevs vara fördelade på ett i huvudsak bra sätt i den nya organisationen. Samtidigt betonar flera av tjänstemännen att det alltid tar viss tid för en ny organisation att utveckla sina arbetsformer.

När det gäller nämndens egna arbetsformer är flera av politikerna mycket kritiska mot mängden av ärenden som ska hanteras på en halv dag. Man anser att det är alldeles för många, ibland mellan 25 och 30, för att man ska hinna sätta sig in i och diskutera dessa på ett bra sätt.

Flera av politikerna anser också att blandningen av både stora och små ärenden inte är bra och att ordföranden och förvaltningschefen måste prioritera betydligt mer och endast ta med ärenden som är politiskt intressanta och viktiga.

Kommentarer

Nämndens arbetsformer och framför allt ärendehanteringens måste ses över. Ordföranden och förvaltningschefen bör därför gemensamt diskutera hur man ska kunna minska ärendemängden utan att det negativt påverkar möjligheterna till insyn och påverkan från nämnden i principiellt viktiga frågor.

För att ytterligare förbättra nämndarbetet kan nämnden pröva att i slutet av verksamhetsåret utvärdera/diskutera hur det gångna årets arbete fungerat. För att få olika perspektiv och idéer till förbättringar kan diskussionerna föras av politiker och tjänstemän tillsammans.

4.5 Omvärldsbevakning och anpassningsförmåga

Granskningen visar att det finns en viss frustration bland många politiker när det gäller tillgången på omvärldsinformation i olika frågor. Flera menar att tjänstemännen ibland inte hinner med att ge tillräcklig bakgrundsinformation eftersom man har för många ärenden på varje sammanträde.

Samtidigt påpekar flera politiker att det också är ett individuellt ansvar som politiker att söka hålla sig informerad i olika frågor. Man anger också att man hämtar mycket information från socialstyrelsen, SCB, SKL m.fl. på internet.

Några tjänstemän påpekar att man har tillgång till mycket information men att man har alltför lite tid att hinna med att sortera och analysera informationen för att sedan kunna redovisa den för nämnden. I samband med att man redovisar konkreta ärenden försöker man att lämna viktig bakgrunds- eller omvärldsinformation i ärendena.

Några av tjänstemännen upplever också att många små frågor tar för mycket tid på sammanträdena och att detta minskar möjligheterna att lämna bakgrundsinformation av olika slag till politikerna.

Kommentarer

För att förbättra informationen om och diskussionerna kring viktiga omvärldsfrågor skulle nämnden kunna pröva att en gång per år avsätta särskild tid då man enbart diskuterar omvärlds- och framtidsfrågor som är av vikt för verksamheten och dess utveckling. Man skulle då även kunna bjuda in utomstående för att ta del av intressant information av olika slag.

4.6 Personal och arbetsmiljö

När det gäller personal- och arbetsmiljöfrågor visar granskningen att politiker och tjänstemän har en ganska likartad bild av hur detta fungerar. Mycket av arbetsmiljöarbetet styrs av centralt fastlagda rutiner inom olika områden.

Kommunen och socialförvaltningen har under flera år arbetat aktivt med s.k. FMS-personalprofiler som ett viktigt led i friskvårdsarbetet.

Förvaltningen har också under 2008 tagit fram en krisplan för akuta händelser där utvecklade rutiner finns för ett flertal olika tänkbara kriser som brand, hot och våld, pandemi mm.

Ett område som både politiker och tjänstemän ger låga värden i sina skriftliga svar gäller om man har en tydlig bild av behovet av rekrytering de närmaste åren. Här anger flera politiker att man endast har en mer allmän bild men att man saknar detaljkunskap. Flera av tjänstemännen påpekar att man har en hygglig bild men att man har dålig kunskap om möjligheterna att kunna rekrytera personal inom olika områden. Någon menar att man måste höja statusen på vårddyrken generellt för att överhuvudtaget kunna rekrytera personal i framtiden.

Kommentarer

Granskningen visar att förvaltningens arbete med personal- och arbetsmiljöfrågor i allt väsentligt fungerar väl och att både politiker och tjänstemän i stort sett har en samstämmig bild av detta.

Det finns dock ett behov av att mer ingående diskutera hur förvaltning och nämnd ska hantera de strategiska personalrekryteringsfrågorna i framtiden.