

BOXHOLMS KOMMUN KOMMUNSTYRELSEKONTORET	
2009 -04- 1 4	
Diarienum 2009. 097	Diarietplanbeteckn. 007
Handläggare G. Lundström	


Socialnämnden
För kännedom till
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

Granskning av Socialnämndens organisation, styrning, uppföljning och kontroll

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer granskat Socialnämndens organisation, styrning, uppföljning och kontroll. Granskningen har utförts under november och december 2008. Resultatet av granskningen har sammanfattats i bifogad rapport som härmed överlämnas för nämndens yttrande och beaktande i det fortsatta arbetet.

Vi önskar socialnämndens svar på rapporten senast den 25 maj 2009.

För Boxholms kommunrevisor


Lena Lundman
ordförande



Boxholms kommun

Granskning av Socialnämndens
styrning, uppföljning och kontroll

Granskningsrapport

KPMG AB
Antal sidor 11
2009-01-07

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och förbättringsförslag	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	3
2.3	Avgränsning	3
2.4	Metod	3
2.5	Projektorganisation	3
3.	Resultat	4
3.1	Organisation, struktur och ansvar	4
3.2	Samverkan mellan strategisk och operativ nivå	6
3.3	Styrning	7
3.4	Uppföljning, kontroll och kvalitetssäkring	8
3.5	Personal, vikariehantering och arbetsbelastning	10

1. Sammanfattande bedömning och förbättringsförslag

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Boxholms kommun granskat socialnämnden med avseende på organisation, styrning, uppföljning och kontroll av verksamhet och ekonomi.

Nedan sammanfattas våra väsentligaste noteringar från granskningen, i övrigt hänvisar vi till respektive avsnitt med kommentarer i rapporten.

Organisationen

Organisationen saknar en sammanhållande förvaltningschef och en förvaltningsekonom. Individ- och familjeomsorgen respektive äldre- och handikappomsorgen leds av var sin verksamhetschef som inte tycks ha goda förutsättningar att utöva ett fullgott ledarskap.

Roller och ansvar mellan politiker- och tjänstemannarollen måste tydliggöras i organisationen och tilliten öka till och från de olika funktionerna. Det är viktigt ur såväl demokrati- som trovärdighetssynpunkt att alla aktörer vet vika förväntningar som finns på olika funktioner och roller i organisationen.

Samverkan mellan strategisk och operativ nivå

Det finns olika forum för dialog och informationsspridning. Något uttalat forum för kvalitets- och verksamhetsutveckling kan vi dock inte se att det finns. Ej heller har personal inom äldre- och handikappomsorgens verksamhet för särskilda boenden några schemalagda möten för kommunikation och dialog med arbetsledningen. Vår granskning och av vad som framkommer av Länsstyrelsens tillsyn visar på behovet av ett forum för verksamhets- och kvalitetsutveckling inom äldre – och handikappomsorgen.

Samverkan mellan socialnämnden och ledningen inom äldre- och handikappomsorgen måste förbättras.

Styrning

Det politiska ansvaret att företräda invånarna i Boxholm och dess behov måste bli tydligare. Socialnämnden måste fatta beslut om prioriteringar och utvecklingsinsatser för att skapa hållbara lösningar i verksamheterna. Vi kan konstatera att socialnämndens styrning idag är svag och att det finns ett behov av att inleda ett arbete med att öka förståelsen för styrprinciper.

Socialnämndens verksamhetskort och kvalitetsplaner måste bli tydligare och kommuniceras inom all verksamhet så att alla känner delaktighet och för att alla enheter skall kunna arbeta på ett optimalt sätt. Det är väsentligt att både politiker och tjänstemän använder styrdokument och inte negligerar dess betydelse som instrument för styrning av verksamhet och ekonomi.

Vår granskning har visat att socialnämnden arbetar mer med detaljfrågor och ”här- och nu-lösningar” än med långsiktig strategi och styrning av ekonomi och verksamhet. Detta riskerar att snarare öka än minska den förtroendeklyfta som finns idag.

Uppföljning, kontroll och kvalitetssäkring

Budgetuppföljning sker varje månad, dock inte på ett systematiskt sätt. Inom äldre- och handikappomsorgen har verksamhets- och enhetschefer inte tillgång till ekonomisystemet för uttag av ekonomirapporter över verksamheternas utfall och prognos mot budget. Detta finner vi anmärkningsvärt med tanke på att cheferna bland annat har budgetansvar.

Inom individ- och familjeomsorgen följs inte ekonomin upp varje månad. Det menar vi är viktigt för att nämnden snabbt skall kunna fånga upp avvikelser mot budget.

Uppföljning av prestationer och kvalitet i verksamheten förekommer inte med någon systematik. Det förutsätter att relevanta och mätbara mål finns fastställda samt att det finns en rutin för hur dessa skall mätas, presenteras och bedömas. Det saknas idag.

I uppföljningsarbetet är det viktigt med starkt fokus på resultatet för de enskilda kommuninvånarna. Ett kvalitetsarbete bör startas upp och ha sin utgångspunkt i för-vem-perspektivet. Resultatet av uppföljningen skall kommuniceras till såväl berörd personal för delaktighet och lärande i organisationen som till politikerna för kännedom och värdering.

Myndighetsutövningen, och därmed rättssäkerheten för enskilda kommuninvånare, har inte säkrats med något system för kvalitetsuppföljning inom socialnämndens ansvarsområden.

Att såväl politiker som tjänstemän uttrycker osäkerhet över om enskilda faktiskt får den hjälp som beslutats/har rätt till, visar på vikten av att system för uppföljning och säkerställande att insatser utförs, upprättas i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, (SOF 1996:24 och 1998:8). Syftet med kvalitetssystemet är att säkra att den enskildes behov av omsorg, vård och service tillgodoses.

2. Inledning

KPMG har på uppdrag av Kommunrevisionen i Boxholm övergripande granskat Socialnämndens styrning, ledning, uppföljning och kontroll av ekonomi och verksamhet.

2.1 Bakgrund

Socialnämnden ansvarar för kommunens uppgifter enligt Socialtjänstlagen, Sol, och vad som sägs i lag om socialnämnden samt psykiatri- och omsorgsverksamhet. Nämnden ansvarar vidare för de uppgifter som kommunen har enligt lag om vård av unga, lag om vård av missbrukare i vissa fall samt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade. Vidare finns ansvar för budgetrådgivning och skuldsanering, familjerådgivning, flyktingverksamhet, tillståndsgivning och tillsyn enligt alkohollagen och tobakslagen samt tillsyn och uppföljning enligt lagen om automatspel hos nämnden.

Socialnämnden har senaste året överskridit sin budget samtidigt som nämnden har, och har haft, krav på sig att hålla budgetramar och göra verksamhetsanpassningar. För år 2008 prognostiserar nämnden per 31 augusti en negativ avvikelse mot budget med 2,6 Mkr.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsbedömning beslutat att en granskning av organisation, styrning, ledning, uppföljning och kontroll inom Socialnämndens ansvarsområde skall göras.

2.2 Syfte

Det övergripande syftet för granskningen är att skapa underlag för en nulägesbeskrivning, att översiktligt och konkret beskriva verksamhetens situation inom ett antal relevanta områden. Målet för granskningen är att belysa i huvudsak följande områden:

- Organisation, struktur samt hur samverkan sker mellan strategisk och operativ nivå
- Uppföljnings- och utvärderingssystem inkl. kvalitetssäkring av verksamheten
- Personaltäthet och vikariehantering
- Planering av insatser

2.3 Avgränsning

Socialnämndens ansvar för myndighetsutövning har inte omfattats av denna granskning. Eftersom en stor del av myndighetsutövningen är delegerad till anställda inom socialnämnden har ändå instrumenten för styrning, genomförande, uppföljning och utvärdering berörts med utgångspunkt för rättssäkerheten för individen.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom

- Studier och analys av styrande dokument och beslutade arbetsformer,
- Intervjuer/samtal med företrädare för socialnämnden, omsorgschef, individ- och familjomsorgschef, biståndshandläggare, fackliga företrädare samt nämndssekreterare för äldreomsorg,
- Sammanställning och återkoppling av granskningsresultat samt avrapportering till kommunens revisorer.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Kerstin Ingvarsson, KPMG.

3. Resultat

3.1 Organisation, struktur och ansvar

Någon sammanhållande förvaltningschef för socialnämndens ansvarsområde finns inte. Ej heller finns någon förvaltningsgemensam stab/administration som stöd till de två verksamhetsområdena under nämnden; omsorgsverksamhet och individ- och familjomsorgsverksamhet. För respektive område ansvarar en verksamhetschef. Dessa är enligt våra intervjuer direkt underställda kommunstyrelsen med kommunchefen som närmaste chef. De två verksamheterna har var sin nämndssekreterare.

Inom omsorgsverksamheten finns en enhetschef för verkställighet av hemtjänst, en enhetschef för särskilt boende, en enhetschef för handikappomsorg, tillika biståndshandläggare, en biståndshandläggare mot äldreomsorg direkt under omsorgschefen samt en köksenhet som ansvarar för kost, städ samt inköp.

Direkt under nämnden ansvarar medicinskt ansvarig sjuksköterska, MAS, för hälso- och sjukvårdsverksamheten. MAS delas med Ödeshögs och Vadstena kommuner. MAS är enligt omsorgschefen sjukskriven på heltid sedan lång tid tillbaka och funktionen upprätthålls av en nattsjuksköterska.

Respektive enhetschef har budget-, personal- och verksamhetsansvar över sitt ansvarsområde. Enhetschef hemtjänst har 40 underställda medarbetare och enhetschef särskilda boenden har 70 medarbetare. Enhetschefen för hemtjänst är sjukskriven på halvtid och funktionen upprätthålls av omsorgschefen.

Vid semestrar och annan frånvaro går biståndshandläggare och enhetschef hemtjänst in för varandra.

Under enhetschef för särskilt boende finns en personalpool som hanterar behovet av vikarier i verksamheten, sex personer för äldreomsorg och två personer mot handikappomsorgen.

Inom individ- och familjeomsorgen finns, förutom socialkontoret, flyktingmottagning och Solbackens öppna verksamhet.

Verksamhetschefen har budget-, personal- och verksamhetsansvar samt funktionen som alkoholhandläggare. Verksamhetschefen är också handläggare av individärenden, vilket medför att övergripande verksamhetsfrågor, uppföljning och utvärdering av insatser inte hinns med.

Under verksamhetschefen finns idag tre socialsekreterare som handlägger alla typer av ärenden, dvs man har ingen funktionsindelning mellan barnavård, vuxenvård och försörjningsstöd. Därutöver finns en flyktingsekreterare, 0,8 familjepedagog och 0,5 assistent.

Inom Solbackens verksamhet som vänder sig till f d missbrukare och funktionshindrade finns 0,5 föreståndare och 2,0 behandlingsassistenter.

Av våra intervjuer framkommer delade uppfattningar om organiseringen av arbetet. Från politikerhåll framförs att det är en splittrad organisation som funnits i 15 år och som inte upplevs vara helt ändamålsenlig. Diskussioner om en sammanhållande förvaltningschef har förts i nämnden men har ännu inte mynnat ut i något beslut.

Från tjänstemannahåll beskrivs organisationen vara för snävt utformad; att ledarskapet inte har något stöd i arbetet med uppföljning av ekonomi och verksamhet och att det inte finns utrymme för övergripande och långsiktiga strategiska verksamhetsfrågor. Inom äldre- och handikappomsorgen upplevs att enhetschefer har för många underställda medarbetare och att det saknas struktur i verksamheten. Chef för individ- och familjeomsorg är också handläggare av individärenden vilket medför att arbete med övergripande verksamhetsfrågor inte ges tillräckligt med utrymme.

En samstämmig synpunkt som framförts vid våra intervjuer är att politikernas respektive tjänstemännens olika roller och ansvar inte är tydliggjord. Flertalet av de intervjuade anser att politikerna i socialnämnden arbetar mer med detaljfrågor i stället för övergripande och långsiktig planering, styrning och uppföljning av verksamheterna. Förtroendet mellan politiker och tjänstemän uppges vara svagt.

Kommentar

Av vad som framkommit av vår granskning bedömer vi att organisationen och strukturen för arbetet inte svarar mot de krav och behov som ställs på verksamheterna. Verksamhets- och enhetschefer synes inte ha tillräckligt goda förutsättningar för att utöva ett tydligt ledarskap där ansvaret för budget, personal och verksamhet ingår. Många underställda medarbetare och/eller handläggning av individärenden gör att verksamhetsövergripande frågor inte får någon framträdande roll i chefernas funktion. För en mer sammanhållande förvaltning kan vi se fördelar med en samordnande länk på tjänstemannasidan, en förvaltningschef, för att skapa likformighet i viktiga policyfrågor.

Vikten av att tydliggöra funktioner och ansvar i organisationen kan inte nog betonas. Att som chef också vara handläggare av individärenden innebär ett otydligt ledarskap och små förutsättningar till arbete med kvalitet och effektivitet i verksamheten.

Socialnämndens ansvar och roll bör uppmärksammas. Det har i många av våra frågeställningar lyfts fram att nämnden allt för mycket är inne i detaljfrågor i stället för övergripande och långsiktiga strategiska frågor. Det har också framförts i våra intervjuer att nämnden har en mer förvaltande roll än en tydligt styrande funktion.

3.2 Samverkan mellan strategisk och operativ nivå

Inom äldre- och handikappomsorgen träffar verksamhetschefen enhetschefer, biståndsbedömare och MAS en gång per månad i den s.k. stora ledningsgruppen. I den lilla ledningsgruppen träffar verksamhetschefen enhetscheferna en gång per månad. Enligt våra intervjuer prioriterar enhetscheferna ofta bort dessa möten.

Enligt företrädare för socialnämnden finns p.g.a. bristande förtroende mellan nämnden och omsorgschef en "tillitsgrupp" bestående av nämndens presidium och omsorgschef som träffas vid behov.

Enhetschefen för hemtjänstverksamheten träffar all personal var 6:e vecka och sjuksköterskor träffar sin enhetschef en gång per månad för information om budget, avvikelserapporter mm.

Inom verksamhet särskilt boende finns inga fastlagda arbetsplatsmöten. Enligt intervjuad personal finns det inte tid och möjlighet för all personal att samlas till möten.

Chefen för individ- och familjeomsorgen träffar sina medarbetare kontinuerligt samt har, enligt intervjuerna, ett bra samarbete med socialnämndens ordförande. För frågor av verksamhetsövergripande karaktär finns det litet utrymme såväl på tjänstemannanivå som i nämnden.

Kommentar

Flera av de forum som finns för möten mellan chefer och personal synes som främsta syfte vara till för informationsspridning. Något uttalat forum för kvalitets- och verksamhetsutveckling har vi inte funnit.

Inom äldre- och handikappomsorgens verksamhet för särskilt boende med ett 70-tal medarbetare saknas schemalagda möten för kommunikation och dialog. Det ser vi som en brist som behöver åtgärdas.

Vi rekommenderar att enhetschefen avsätter tid för träffar med mindre personalgrupper för såväl information som frågor av verksamhetsutvecklande karaktär och gemensamt arbets- och förhållningssätt. Detsamma gäller för hemtjänstverksamheten där ett 40-tal personal samlas för gemensamt möte vilket enligt vår mening inte ger utrymme till annat än information.

Enligt företrädare för socialnämnden har länsstyrelsen efter en tillsyn av äldreomsorgen år 2007 lämnat kritik för arbetskulturen i verksamheten, brist på gemensamt förhållnings- och arbetssätt. Det visar på behov av forum för kommunikation och dialog i verksamheterna.

Det finns en uttalad förtroendeklyfta mellan nämnden och omsorgschefen och skall den kunna överbryggas måste "tillitsgruppen" diskutera och komma till rätta med otydligheten i roll- och ansvarsfrågan.

3.3 Styrning

Övergripande för socialnämndens verksamheter finns en kvalitetsplan för individ- och familjeomsorg fastställd 2003-09-24 och en kvalitetsplan för äldre- och handikappomsorg fastställd 2003-05-15. För år 2008 finns även verksamhetskort/styrkort med tillhörande handlingsplan samt mål för individ- och familjeomsorg respektive äldre- och handikappomsorg.

Enligt intervjuade politiker och tjänstemän är dessa styrdokument inte levande, inte förankrade i verksamheterna och någon uppföljning och utvärdering av dem görs heller inte.

Övervägande delen av de vi intervjuat känner till kvalitetsplanen och verksamhetskortet men de menar att den inte används praktiskt i den dagliga verksamheten. Tiden medger inte att arbeta med målfrågor, andra prioriteringar görs i stället.

Det är en allmän uppfattning att socialnämnden har mer en förvaltande roll än styrande roll. Ekonomin är överordnad och det finns lite utrymme för visions- och måldiskussioner. Vidare upplevs att nämnden ägnar sig mer åt detaljfrågor än verksamhetsövergripande frågor.

För biståndshandläggning och färdtjänst inom äldre- och handikappomsorg finns upprättade riktlinjer. Därutöver uppges vid intervjuerna att man inte har så mycket mer stöd att hämta i styrningen från nämnden.

Inom individ- och familjeomsorgen finns riktlinjer och anvisningar för försörjningsstöd och enligt verksamhetschefen är dessa från början av 2000-talet. För vård- och behandlingsärenden finns inga riktlinjer eller rutiner dokumenterade.

För handläggning och dokumentation finns datastöd med mallar för utredningar och beslut inom både individ- och familjeomsorg och äldre- och handikappomsorg.

Inom verksamheten rörande hälso- och sjukvård finns enligt våra intervjuer och dokumentstudier en styrning och ledning i tydliga anvisningar, riktlinjer, rutinbeskrivningar etc.

Kommentar

Socialnämndens verksamhetskort, mål och kvalitetsplaner behöver kommuniceras inom all verksamhet så att alla känner delaktighet i detta och för att alla enheter ska kunna arbeta på ett optimalt sätt. Det är i detta sammanhang viktigt med en konstruktiv dialog mellan politiker och tjänstemän, så att alla berörda uppfattar mål och styrdokument på samma sätt.

Det är väsentligt att både politiker och tjänstemän använder styrdokument och inte negligerar dess betydelse som instrument för styrning av verksamhet och ekonomi. Vi menar att ett arbete måste inledas inriktat på att öka förståelsen för styrprinciper.

Det är socialnämnden som skall omprioritera, korrigera målen eller begära förändrad ram av kommunfullmäktige. Vi har inte funnit att socialnämnden beslutat om tillräckligt kraftfulla åtgärder i syfte att på ett tydligt sätt få till en långsiktig styrning av verksamheten. Från våra studier av nämndsprotokoll kan vi konstatera att de är omfattande med otydliga beslut samt att nämnden ofta skjuter fram beslut till ett senare tillfälle. Från socialnämnden har det framförts att

det lämnas in ärenden till nämnden som inte har beretts i arbetsutskottet varför nämnden ber om kompletteringar och skjuter på beslut.

Politikernas styrning, visioner och mål, behöver bli mer tydliga och kända hos ansvariga för verksamheterna. I det sammanhanget är det väsentligt att målen är tydliga och mätbara. Vår bedömning är att de flesta mål som finns angivna i kvalitetsplaner och verksamhetskort är mer en beskrivning av hur man skall arbeta än ett önskat tillstånd som man vill uppnå. För år 2008 finns dock tre mätbara mål.

Det är viktigt att alla aktörer vet vilka förväntningar som finns på olika funktioner och roller i organisationen. Vi menar att en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan tjänstemanna- och politikerrollen säkerställer kontinuitet i arbetet.

Vår sammanfattande bedömning av socialnämndens styrning är att den mer präglas av "här- och - nu beslut/lösningar" än av långsiktig strategisk styrning och planering av ekonomi och verksamhet. Detta riskerar såväl högre kostnader som negativ påverkan på kvaliteten i verksamheterna. Även i detta sammanhang, styrning av verksamheten, kan vi se ett behov av en sammanhållande förvaltningschef.

3.4 Uppföljning, kontroll och kvalitetssäkring

Inom äldre- och handikappomsorgen följs ekonomin upp varje månad med rapporter till socialnämnden. Av våra intervjuer framkommer att det är vanligt förekommande att socialnämnden får handlingarna rörande ekonomin först vid sammanträdet och därigenom inte får tid till att läsa in sig och analysera rapporterna. Det framförs även att man inte anser att underlagen för den ekonomiska uppföljningen är tillräckligt informativa/analyserande.

Från våra intervjuer framkommer att verksamhetschef och enhetschefer inte har tillgång till ekonomisystemet och därmed inte kan ta ut ekonomiska rapporter över den verksamhet de har budgetansvar över. Någon egen förvaltningsekonom finns inte varför nämnd och ledning är beroende av när ekonomen inom kommunkansliet, som bland annat skall arbeta med socialnämndens budget, har tid för detta.

Omsorgschefen får ekonomirapporter från kommunkansliet med internpost. Därefter får enhetscheferna informationen som i sin tur lämnar muntlig redogörelse till omsorgschefen över bakgrund till den ekonomiska informationen. Tiden medger inte en utförligare analys till nämnden inför sammanträden.

Inom individ- och familjeomsorgen följs ekonomin upp varannan månad med prognos över utfall på helår samt orsaker till ev. avvikelser mot budget. Budgetuppföljningen sker enligt verksamhetschefen som information som läggs till handlingarna av nämnden. Socialnämnden har inte kunnat besluta om några åtgärder trots prognoser om negativ budgetavvikelse från årets början. Det finns inget att omfördela i budget enligt verksamhetschefen.

Verksamhetsuppföljning sker enligt våra intervjuade personer i mycket liten utsträckning och det uppges att det är sällan som det sker någon uppföljning och utvärdering utifrån politiska beslut. Kvalitetsplaner och verksamhetskort upplevs inte vara tillräckligt levande för arbete med

verksamhetsuppföljning och utvärdering. Någon koppling mellan ekonomi, prestationer och kvalitet görs inte.

För hantering av avvikelser, ekonomiska och verksamhetsrelaterade, lämnar de intervjuade olika uppgifter. Det råder viss oklarhet över vilken hantering som gäller. Däremot uppfattas avvikelserapporteringen för hälso- och sjukvård tydlig och väl fungerande, liksom rutinen för klagomålshantering.

Inom biståndsbedömningen, såväl inom äldre- och handikappomsorg som inom individ och familjeomsorg sker enligt våra intervjuer ingen uppföljning och kontroll. Det finns inget system som säkrar dels att myndighetsutövningen är rättssäker dels att enskilda faktiskt får det som beslutats/har behov av.

Enligt våra intervjuer brister det i uppföljning av biståndsbeslut inom äldreomsorgens hemtjänstverksamhet och man menar att det finns en risk att personal i verkställigheten gör sina egna bedömningar av insatsbehovet. En återrapporteringsblankett skall användas av hemtjänstpersonal vid förändring av insatsbehov. Det är dock osäkert om denna används som det är tänkt.

Med anledning av att biståndsbesluten inte följs upp på initiativ av biståndsbedömaren menar denne att det är sannolikt att äldre beslut inte stämmer överens med vad som faktiskt utförs idag.

Vi har i våra intervjuer tagit upp frågan om nämndens ansvar för den interna kontrollen och då framkom att inte alla i organisationen känner till om det utövas någon kontroll från nämndens sida. Vi har dock av dokumentstudier funnit att det för år 2008 finns en intern kontrollplan för såväl individ- och familjeomsorgen som för äldre- och handikappomsorgen. Planerna för intern kontroll tar upp vissa moment som vanligen skall kontrolleras en gång per år.

Kommentar

Budgetuppföljning sker kontinuerligt om än inte på ett systematiskt sätt. Vi finner det märkligt att man som budgetansvarig inom äldre- och handikappomsorgen inte har tillgång till ekonomisystemet för uttag av rapporter över utfall och prognos mot budget. Ansvar och befogenheter går här inte hand i hand. Det ger heller inte möjlighet för budgetansvariga att snabbt få en överblick av den ekonomiska situationen och analysera avvikelser. Därmed ges inte nämnden tillräckligt med underlag för att besluta om åtgärder som syftar till en ekonomi i balans.

Budgetuppföljning inom individ- och familjeomsorgen borde, liksom inom äldre- och handikappomsorgen, kunna ske månadsvis för att snabbare fånga upp avvikelser mot budget.

Uppföljning av prestationer och kvalitet i verksamheten förekommer inte med någon systematik. Det förutsätter att relevanta och mätbara mål finns fastställda samt att det finns en rutin för hur dessa skall mätas, presenteras och bedömas. Det saknas idag.

Det faktum att det idag saknas en tydlig styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet är anledning för socialnämnden att på ett tydligt sätt starta ett arbete med mål och handlingsplaner. Idag har inte ansatser till målbeskrivningar och hur de skall uppnås förankrats i verksamheterna.

Både ekonomi- och verksamhetsstyrning är beroende av detta och bör kopplas samman med ett kvalitetsarbete. Det är viktigt att förvaltningen kontinuerligt följer upp prestationer mot budget och ställer frågan om rätt saker görs till rätt kostnad.

I uppföljningsarbetet är det viktigt med starkt fokus på resultatet för den enskilde. Ett kvalitetsarbete bör starta och ha sin utgångspunkt i för-vem-perspektivet. Resultatet av uppföljningsarbetet skall komma såväl till berörd personal för delaktighet och lärande i organisationen som till politikerna för kännedom och värdering.

Vår granskning har inte visat att socialnämnden beslutar om prioriteringar utifrån rapporter om ekonomi och verksamhet. Snarare synes det som om rapporter till nämnden mer utgör information än underlag för mer långsiktiga beslut om inriktning och arbetsformer i verksamheterna.

Politikernas uppgift och ansvar underlättas om den interna kontrollen fungerar på ett bra sätt. Det är framförallt en uppföljning med mätbara verksamhetsmål och ekonomiska mål som är väsentlig för att säkerställa att resurserna utnyttjas på ett optimalt sätt. I detta arbete är rätt nyckeltal värdefulla, men också en kontinuerlig uppföljning av prestationer och budget. Ett syfte med intern kontroll är att säkra en effektiv förvaltning och att undgå allvarliga fel.

Rättssäkerheten för enskilda och nämndens insyn och kontroll av verksamheten är inte säkrad. Socialnämnden bör se till att rutiner upprättas för att kvalitetsuppföljning av myndighetsutövning sker regelbundet.

Att såväl politiker som tjänstemän uttrycker osäkerhet över om enskilda faktiskt får den hjälp de har rätt till visar på vikten av att system för uppföljning och säkerställande av att insatser utförs tas fram och förankras i hela organisationen.

3.5 Personal, vikariehantering och arbetsbelastning

Inom äldre- och handikappomsorgens särskilda boenden är det idag en grundbemanning på 0,65 inom demensboende och 0,56 inom vårdboende. Personaltätheten är i jämförelse med liknande kommuner något lägre samtidigt som arbetsledningen har fler underställda medarbetare. Länsstyrelsen har också i sina tillsynsrapporter påpekat att arbetsbelastningen för såväl enhetschefer som operativ personal är hög.

Vikariehanteringen skall skötas av den personalpool som finns under enhetschef för särskilda boenden. Det har dock framkommit att det vid behov tas in vikarier direkt från verksamheten samt att sjuksköterskeorganisationen själva beslutar om vikarieintag.

Av våra intervjuer framkommer vidare att det inte görs någon uppföljning av antal ärenden vare sig inom äldre- och handikappomsorg eller inom individ- och familjeomsorgen.

Av protokollstudier framkommer att socialnämnden dels har uppdragit åt omsorgschefen att dels utreda ev. effekter av att personalpoolen placeras ut på avdelningarna inom särskilt boende dels att tydliggöra kostnader för vikarier som tas in utanför personalpoolen.

Kommentar

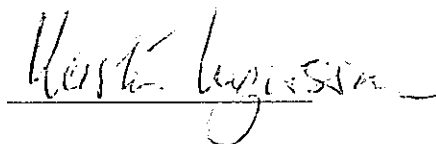
Inom såväl äldre- och handikappomsorgen som inom individ- och familjeomsorgen förmedlas en upplevelse av mycket hög arbetsbelastning. Någon dokumenterad uppföljning av antal ärenden finns dock inte. Det är självfallet så att antalet ärenden inte kan beskriva tyngden i arbetet men en kontinuerlig uppföljning av ärenden är enligt vår mening ett stöd för nämnden att följa utvecklingen i respektive verksamhet. Nämnden får därmed ett bredare underlag för beslut om anpassningar i verksamheten.

Upplevelsen av hög arbetsbelastning hänger samman med graden av en tydlig och tillgänglig arbetsledning, tydlig struktur och styrning, fastlagda rutiner, gemensamt arbets- och förhållningssätt i verksamheten. Vår granskning har inte visat på att dessa faktorer idag finns inom socialnämndens verksamheter, främst inom äldre- och handikappomsorgen. Härmed är det svårt att uttala sig om personalresursen är anpassad mot de behov som finns inom verksamheterna och för att svara mot lagstiftningens krav, fullmäktiges och socialnämndens mål och riktlinjer.

KPMG AB



Elisabeth Carelind
Auktoriserad revisor



Kerstin Ingvarsson
Konsult