

TYRESÖ KOMMUN
Revisorerna

2009-11-04

Socialnämnden

Granskning av socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit Komrev inom PricewaterhouseCoopers i uppdrag att genomföra en granskning av socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll av sin verksamhet. Resultatet framgår av bifogad rapport.

Vår sammanfattande bedömning, utifrån granskningen, är att socialnämnden i allt väsentligt har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning och en acceptabel intern kontroll i huvuddelen av de granskade verksamheterna, men att nämnden bör se över såväl styrning som intern kontroll för att säkra en ändamålsenlig myndighetsutövning inom äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt socialnämndens synpunkter på de brister som påtalas i rapporten samt vilka åtgärder som avses vidtagas. Svaret behöver vara revisorerna tillhanda senast den 2010-01-29.

För Tyresö kommuns revisorer

Palle Karlsson

Ordförande

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Granskning av socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll

Tyresö kommun

Oktober 2009

Oskar Lannerhjelm

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	4
2.	Uppdraget, bakgrund och revisionsfrågor	6
2.1	Sakgranskning	7
3.	Avgränsning och metod	7
4.	Resultat – iakttagelser, bedömningar och rekommendationer	7
4.1	Hur säkrar socialnämnden att nämnden har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning?	7
4.1.1	Socialnämndens styrning enligt planeringsmodellen	9
4.1.2	Bedömningar och rekommendationer	11
4.2	Är socialnämndens interna kontroll av dess verksamhet tillräcklig?	12
4.2.1	Bedömning och rekommendationer	14
4.3	Bedriver socialnämnden ovanstående verksamheter på ett ekonomiskt tillfredställande sätt?	15
4.3.1	Bedömning och rekommendation	16

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll av dess verksamheten. Syftet med granskningen är att bedöma om verksamheten uppfyller de mål- och kvalitetsdirektiv som gäller utifrån lagar, förordningar och kommunala måldokument samt säkra att en effektiv och ändamålsenlig verksamhet erhålls. Till grund för bedömningen ligger följande revisionsfrågor:

- *Hur säkrar socialnämnden att nämnden har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning?*
- *Är socialnämndens interna kontroll av dess verksamheter tillräcklig?*
- *Bedriver socialnämnden ovanstående verksamheter på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?*

Vår bedömning är att socialnämnden i all väsentligt har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning i huvuddelen av de granskade verksamheterna. Vissa frågetecken kring styrningen av den myndighetsutövande delen av organisationen har dock uppmärksammats.

I granskningen framkommer att all verksamhet i Tyresö kommun arbetar enligt en gemensam planeringsmodell för verksamhetsutveckling. Kommunstyrelsen har bestämt att modellen skall ligga till grund för kommunens samtliga styrdokument. Modellen har en tredelad ledningsstruktur baserad på strategisk ledning (Kommunfullmäktige, kommunstyrelse och ledningsgrupp), taktisk ledning (nämnder och styrelser), och operativ ledning (enheter). Modellen innehåller en vision och fyra grundläggande förhållningssätt all verksamhet i kommunen skall omfattas av. Därpå följer tre kommungemensamma strategiska utvecklingsområden. Nämnderna skall i sin verksamhets- och budgetplanering ta hänsyn till ovanstående och lägga till egna verksamhetsspecifika mål samt vilka åtaganden som gjorts för att uppfylla målen. Modellen beskriver slutligen hur återrapportering av verksamheten kvalitativa och ekonomiska resultat skall ske. Socialnämnden i Tyresö kommun har för 2009 en Verksamhets- och budgetplan enligt kommunens modell. Socialnämnden har organiserat sin verksamhet i förvaltning bestående av fyra separata avdelningar samt en gemensam stab. Två av avdelningarna avser kommunens egenproducerade äldreomsorg respektive verksamhet för personer med funktionshinder, och består av nio respektive tolv separata enheter. En tredje avdelning omfattar myndighetsutövningen för dessa verksamheter. Den sista avdelningen innefattar all individ- och familjeomsorgsverksamhet och består av sju enheter. Samtliga enheter har upprättat enhetsplaner i enlighet med planeringsmodellen 2009. Respektive verksamhetsområde bildar ett s.k. programområde. Den organisatoriska lösningen inom nämndens område medför att biståndsavdelningen saknar en egen enhetsplan. Avdelningens plan ingår som del i programområdet äldreomsorg. Lösningen bedöms

medföra att nämndens möjligheter att säkerställa en korrekt myndighetsutövning i enlighet med nämndens mål och direktiv försvåras.

Granskningen syftar även till att undersöka om socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll av sin verksamhet. Socialnämnden har en internkontrollplan för 2009. I denna kan utläsas att områden som avtalstrohet, nyckelhantering, användandet av bilar inom hemtjänsten, rutiner kring handkassar samt förebyggande av olyckor är områden för översyn innevarande år. Nämnden får utöver ovanstående, resultat från verksamheten i enlighet med uppföljningsplanen i kommunens planeringsmodell. Där framgår det att verksamheten månatligen rapporterar ekonomiska resultat till nämnden, samt att uppfyllandet av mål, kvalitetsgarantier och åtagande redovisas för nämnden i samband med bokslut och verksamhetsberättelse. Utöver det som där nämns görs brukarundersökningar, kvalitetsuppföljningar m.m. återkommande. Kommunen ingår även i det s.k. Södertörnsnätverket. Nätverket består av nio kommuner som jämför sina respektive verksamheter inom äldreomsorgen med hjälp av kvalitativa och ekonomiska nyckeltal. Genom samarbetet kan respektive kommun få signaler på hur olika delverksamheter "ligger till" jämfört övriga, såväl kvalitativt som ekonomiskt.

Det framkommer inte i undersökningen hur nämndens interna kontroll "häktar i" myndighetsutövningen. Vid granskningen av personakter framkommer att vissa brister finns i handläggningen. Vår bedömning är att socialnämndens interna kontroll av dess verksamheter är acceptabel. Vi rekommenderar dock att socialnämnden i sitt arbete med att stärka den interna kontrollen fokuserar på myndighetsutövningen i verksamheten.

Den sista revisionsfrågan gäller om socialnämnden bedriver sin verksamhet på ett ekonomiskt effektivt sätt. Socialnämnden lämnar vid delårsbokslutet ett negativt prognostiserat resultat för 2009 motsvarande ca 13 400 tkr. Underskottet bedöms huvudsakligen bero på ökade kostnader för försörjningsstöd och barn- och ungdomsvård inom individ- och familjeomsorgen. Kostnaderna för försörjningsstöd ökar generellt i riket beroende på förändringar i sjukförsäkrings- och arbetslöshetsersättningssystem, tillsammans med försämrad konjunktur. De ökade kostnaderna för barn- och ungdomsvård bedöms vara av mer lokal karaktär. Vid en jämförelse med andra kommuner framgår att såväl inom äldreomsorgen som individ- och familjeomsorgen har Tyresö kommun tämligen genomsnittliga kostnader per invånare. Kommunen sticker inte ut, varken genom exceptionellt höga eller låga kostnader, i någon av de granskade verksamheterna.

Med anledning av ovanstående görs bedömningen att socialnämnden bedriver verksamheten på ett rimligt effektivt sätt.

2. Uppdraget, bakgrund och revisionsfrågor

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll av dess verksamhet.

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

Enligt 2 kap §1 i socialtjänstlagen (2001:4539) skall varje kommun svara för socialtjänsten inom sitt område. Socialtjänsten i en kommun är till för att invånarna i kommunen skall få den vård och den omsorg de behöver. Verksamheten skall enl. 3 kap §3 samma lag vara av god kvalitet, och dessutom systematiskt utvecklas och kvalitetssäkras. Enligt Tyresö kommuns strategi- och budgetplan för år 2009, skall verksamheten därutöver vara effektiv, ändamålsenlig och samordnad med största möjliga nytta för målgruppen.

Syftet med granskningen är att bedöma ändamålsenligheten i socialnämndens styrning, uppföljning och kontroll av dess verksamhet. Inom ramen för att uppnå det grundläggande syftet har följande revisionsfrågor legat till grund för granskningen.

- *Hur säkrar socialnämnden att nämnden har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning?*
- *Är socialnämndens interna kontroll av dess verksamheter tillräcklig?*
- *Bedriver socialnämnden ovanstående verksamheter på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt?*

I syfte att besvara revisionsfrågorna beaktas följande kontrollmål.

- Finns en strategi för övergripande styrning, kontroll och uppföljning av nämndens verksamhet och tillämpas denna i praktiken?
- Vilken återrapportering av dessa verksamheter får nämnden?
- Vilka system och rutiner för intern kontroll av verksamheten har socialnämnden beslutat om? Tillämpas dessa i praktiken?
- I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av ekonomiska och kvalitetsmässiga resultat från verksamheten?

2.1 Sakgranskning

Utkast till rapport har tillställts förvaltningschef och intervjuade chefer för sakgranskning.

3. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till vissa av socialnämndens verksamhetsområden; äldreomsorg och individ- och familjeomsorg. Granskningen genomförs i form av inläsning och bedömning av relevanta styrdokument och planeringsunderlag såsom kommunala riktlinjer, verksamhetsplaner och anvisningar för myndighetsutövning. Vidare har ett antal intervjuer genomförts med nyckelpersoner inom socialförvaltningens ledning och centrala administration samt med chefer och handläggare inom äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgsverksamheten. Därutöver har granskning gjorts av kommunens Lex Sara- och Mariahantering, kommunens rutiner kring klagomålshantering. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av åtta personakter.

4. Resultat – iakttagelser, bedömningar och rekommendationer

4.1 Hur säkrar socialnämnden att nämnden har en ändamålsenlig verksamhetsstyrning?

Kommunstyrelsen i Tyresö kommun beslutade 2005-04-26 om en planeringsmodell för verksamhetsutveckling. Modellen skall ligga till grund för samtliga styrdokument i kommunen och användas i all verksamhet. Planeringsmodellen innehåller de kommungemensamma förutsättningar som den politiska ledningen och ledningsgruppen arbetat fram, samt beskriver vilka uppgifter och ansvar varje nämnd, styrelse och enhet har.

Kommunfullmäktige har beslutat om en gemensam grund enligt följande;

1. Vision – en vision skall ligga till grund för kommunens gemensamma arbete, idag och framöver. Visionen skall fungera som en inspirationskälla och ledstjärna för all verksamhet och beskriva ett önskvärt framtida tillstånd. En vision behöver inte vara möjlig att konkret följa upp och är inte tidsatt för att mätas vid en framtida tidpunkt. Kommunen har valt följande vision; Trygga trivsamma Tyresö- allas vårt ansvar!
2. Gemensamt förhållningssätt – Tyresö kommunfullmäktige har beslutat att allt arbete inom alla verksamhetsområden i kommunen skall präglas av nedanstående förhållningssätt

- Tolerans och respekt för den enskilda individen och människors lika värde.
 - Försöka skapa ett samhälle där beslut så långt som möjligt fattas av eller nära människorna själva.
 - Erbjuda olika alternativ för att ge medborgare ökad valfrihet.
 - Att ha ett uttalat medborgarperspektiv med stor servicekänsla och lyhörddhet gentemot enskilda invånare, både som myndighet och serviceorganisation.
3. Strategiska utvecklingsområden – I planeringsmodellen slår kommunstyrelsen fast att följande strategiska utvecklingsområden skall präglade alla verksamheter. Det skall göras genom åtagande inom respektive verksamhetsområde.
- God boendemiljö och livskvalitet.
 - Kvalitet och service
 - God ekonomisk hushållning

I modellen framgår att Tyresö kommun arbetar efter en tredelad ledningsstruktur. Kommunen delar upp ledningen utifrån nedanstående nivåer. Styrmodellen innehåller en specifik mall för respektive nivå:

Strategiska frågor: Kommunfullmäktige/kommunstyrelse samt ledningsgrupp är ansvariga. Arbetet skall resultera i *Strategi- och budgetplan för kommunen*.

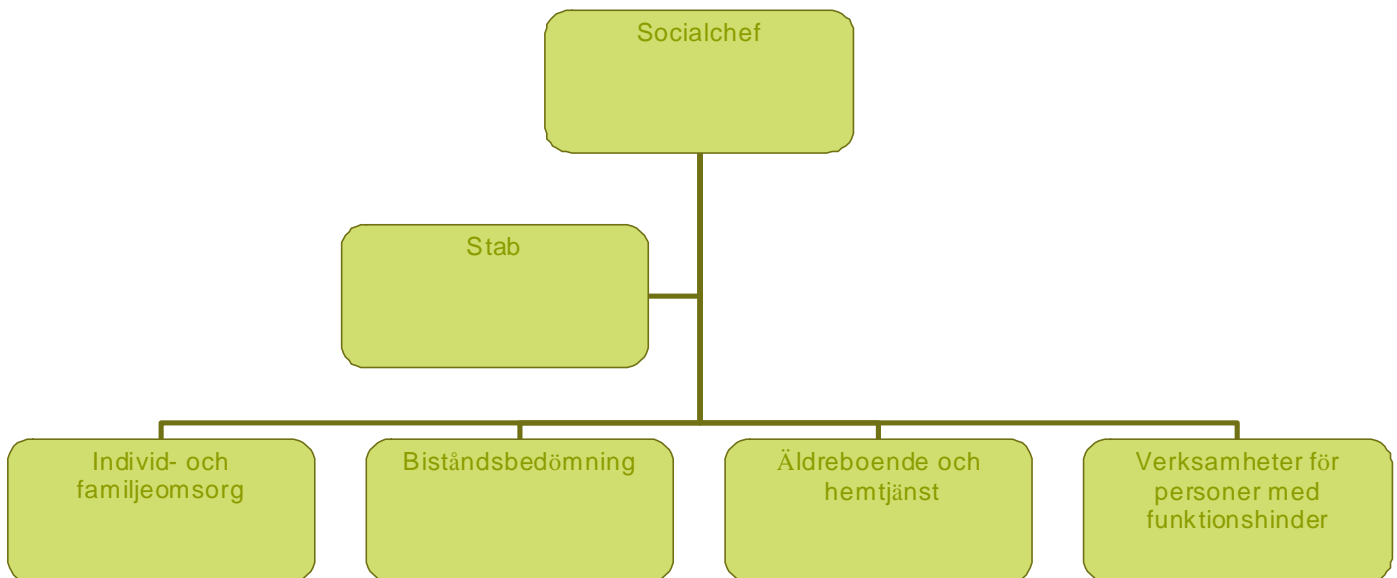
Taktiska frågor: Nämnder och styrelser är ansvariga för denna nivå. Arbetet skall resultera i *Verksamhets- och budgetplan*.

Operativa frågor: De operativa enheterna är ansvarig ledning på denna nivå. Arbetet skall resultera i *Enhetsplan*.

Dokumentet ger därefter en beskrivning av hur nämnderna skall arbeta enligt modellen samt en modellbeskrivning där de gemensamma begreppen definieras och förklaras. För innevarande år finns en strategi och budgetplan för kommunen som helhet (KF 2008-11-13). Socialnämnden har därefter i enlighet med modellen upprättat en verksamhets- och budgetplan 2009 – 2011, i vilken nämnden beskriver såväl hur nämnden omhändertar de kungemensamma målen för perioden som vilka nämndsspecifika mål som satts samt vilka åtagande som gör för att dessa skall uppfyllas.

4.1.1 Socialnämndens styrning enligt planeringsmodellen

Socialnämndens verksamhet är organiserad enligt nedan.



Avdelningen individ och familjeomsorg utgör ett eget programområde och består av följande sju enheter; försörjningsstödsenhet, ungdomsenhet, boendeenhet (vuxna), familjevårdsenhet, familjeenhet, resursenhet samt en missbruksenhet. Varje enhet leds av en enhetschef. Avdelningen leds av avdelningschefen.

Biståndsbedömningen inom äldre- och handikappomsorgen är samorganiserad i en särskild myndighetsavdelning. Avdelningen leds av en gemensam chef och består av sex biståndsbedömare enligt SoL (socialtjänstlagen), fem LSS-handläggare, en avgiftshandläggare samt en administratör. Avdelningen ingår i två olika programområden, Äldreomsorg samt omsorg om funktionshindrade.

Avdelningen Äldreomsorg innehåller Tyresö kommuns egenproducerade äldreomsorgsverksamhet och utgör tillsammans med enheten biståndsbedömning programområdet Äldreomsorg. Avdelningen består av nio enheter, fyra särskilt boendeenheter, tre hemtjänstenheter samt en korttidsvård-rehab/träningseenhet och en restaurang.

Verksamhet för personer med funktionshinder organiseras i Tyresö kommun i avdelningen med samma namn. Avdelningen består av 12 enheter och bedriver verksamhet enligt LSS och SoL. Boende, daglig verksamhet, personlig assistans samt övriga stödinsatser erbjuds brukarna genom avdelningen. Programområdet Verksamhet för personer med funktionshinder består av denna avdelning samt fem handläggare inom biståndsavdelningen.

Nämndens Verksamhets- och budgetplan består av att respektive programområde upprättar en plan i enlighet med kommunens planeringsmodell. Dessa sammanfogas därefter till en nämndsövergripande verksamhets- och budgetplan. I planen kan mål, åtagande och budget för respektive programområde utläsas. Respektive enhet upprättar därefter en enhetsplan som svar på nämndens verksamhets- och budgetplan. I enhetsplanen skall den operativa styrningen beskrivas och anpassas till lokala förhållanden.

Samtliga nio enheter inom avdelningen äldreomsorg har en aktuell enhetsplan i enlighet med kommunens styrmodell innevarande år. I granskningen har särskild fördjupning gjorts i enheten Kastanjen, ett boende för personer i livets slutskede. Enheten har en aktuell enhetsplan och i intervju med enhetschefen beskriver denne att verksamheten styrs operativt i enlighet med planen.

Avdelningen för biståndsbedömning ansvarar för myndighetsutövningen inom äldre och handikappomsorgen. Avdelningen skriver årligen en enhetsplan i enlighet med kommunens planeringsmodell, vilken sedan infogas i programplanen för äldreomsorg. Systemet medför att avdelningen inte har egen operativ plan för styrning enligt kommunens modell på samma sätt som enheterna inom den egna produktionen.

Programområdet Individ- och familjeomsorg består av sju enheter. Programområdet upprättar en plan som ingår som del i socialnämndens verksamhets- och budgetplan. Respektive enhet upprättar sin enhetsplan för den operativa styrningen. Modellen används inom individ- och familjeomsorgen i enlighet med kommunstyrelsens direktiv.

I planeringsmodellen framgår på vilket sätt uppföljning skall ske. Enligt den av kommunfullmäktige beslutade strategi- och budgetplanen för 2009 skall socialnämnden redovisa uppfyllandet av mål, kvalitetsgarantier och åtagande i samband med bokslutet. I delårsrapporten skall socialnämnden kommentera åtagandena. Ekonomin skall följas genom nyckeltal, månadsrapporter, delårsrapport och bokslut.

Socialnämnden har under 2009 återrapporterat till kommunstyrelsen i enlighet med modellen. De olika programområdena sammanställer ekonomiska månadsrapporter till socialnämnden. I samband med delårsbokslutet kommenterade samtliga programområden respektive åtagande.

I övrigt återrapporterar verksamheten följande till socialnämnden:

- Inkomna synpunkter enligt klagomålshanteringen, en redovisning av inkomna synpunkter sker i samband med bokslutet.
- Inom hälso- och sjukvårdens område lämnas redovisning av inkomna anmälningar enligt Lex Maria samt ärenden som behandlats i patientnämnden. Avvikelsesrapporteringen beträffande fall och läkemedel redovisas i nämnd i samband med bokslutet.

- Anmälningar om misstanke om allvarliga missförhållanden i vården av äldre och yngre funktionshindrade (Lex Sarah) enligt SoL och LSS rapporteras till socialnämnden och sammanställs årligen till länsstyrelsen.
- Icke verkställda beslut, både enligt SoL och LSS
- Brukarundersökningar, kvalitetsgranskningar. Varje avdelnings- och enhetschef är ansvarig att följa upp verksamheten inom sitt område. Större brukarundersökningar och utvärderingar ansvarar staben för.
- En kvalitetsinspektör har anställts med en fristående roll i staben för att säkra och utveckla kvalitén, samordna klagomålshantering etc.

4.1.2 Bedömningar och rekommendationer

Tyresö kommun bedöms ha en tydlig övergripande modell för budget och verksamhetsstyrning av samtliga verksamheter. Socialnämndens styrning av sin verksamhet bedöms ske i enlighet med modellen. Samtliga granskade verksamheter har en planering i enlighet med styrmodellen. Återrapporteringen till nämnden synes också ske i rimlig utsträckning enligt modellens direktiv. Modellen uppfattas som tillfredsställande vad avser styrningen av produktionsverksamheter, hemtjänst, särskilt boende m.m. Socialnämndens organisation av dessa verksamheter bedöms även fungera stödjande ur detta perspektiv. Vad gäller den myndighetsutövande delen av verksamheten uppfattar vi modellen ha en lägre styrande effekt. Äldreomsorgsverksamheten i Tyresö kommun är organiserad i en utförande del och en separat del för myndighetsutövning, biståndsbedömning. Den senare delen har ingen egen verksamhetsplan/enhetsplan. I stället ingår deras plan som en del i hela programområdet äldreomsorgs plan. Av den anledningen får socialnämnden en strategiskt viktig del av organisationen som inte till fullo omfattas av kommunens planeringsmodell, vilket kan medföra svårigheter vad gäller målstyrning, åtagande och uppföljning. Biståndsbedömningen är en komplex, lagreglerad och ibland svårstyrd verksamhet. Vi vill peka på att det är av vikt att socialnämnden kan säkra att lagstiftning, mål och direktiv följs i den organisation som har ansvaret för myndighetsutövningen. Vi bedömer att planeringsmodellen är kommunens sätt att säkra att respektive verksamhetsdel styrs i enlighet med politiska intentioner. Att organisatoriskt utelämnas biståndsbedömningen från planeringsmodellen, dvs att avdelningen Biståndsbedömning saknar en egen verksamhets/enhetsplan i enlighet med kommunens övergripande modell, kan försvåra nämndens möjligheter till styrning.

Inom individ- och familjeomsorgen återfinns enhetsplaner mer konsekvent. Samtliga sju enheter inom programområdet har upprättat separata enhetsplaner. Genom dessa säkras därmed att nämnden erhåller åtagande från varje verksamhet samt att återrapportering av verksamheterna ske i enlighet med modellen.

Vi rekommenderar socialnämnden att förtydliga styrningen och uppföljningen av biståndsavdelningen för att därigenom säkra att såväl nämndens egna som kommunfullmäktiges mål ger avtryck i myndighetsutövningen.

4.2 Är socialnämndens interna kontroll av dess verksamhet tillräcklig?

I kap 6 § 7 Kommunallagen (1991:900) fastslås ”Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Socialnämnden har beslutat om en internkontrollplan för 2009. I denna framgår att under året skall den interna kontrollen följas upp kring:

- kontantkassor, att rutiner finns och efterlevs samt kontroll, avstämning och inventering
- bilar, kontroll av rutiner kring användandet av bilar inom hemtjänsten
- förebyggandet av olyckor, handlingsplan skall upprättas
- inköp, ramavtal, kontroll av att kommunens avtal följs vid upphandling
- nycklar, kontroll av rutinerna kring nyckelhantering

Nämnden får utöver ovanstående resultat från verksamheten i enlighet med den uppföljningsplan kommunens planeringsmodell stipulerar. I den framgår att verksamheten månatligen rapporterar ekonomiska resultat till nämnden, samt att uppfyllandet av mål, kvalitetsgarantier och åtagande redovisas för nämnden i samband med bokslut och verksamhetsberättelse. I avsnitt 4.1.1 återfinns vad som rapporteras enligt modellen. En kvalitetsinspektör med en fristående roll har anställts i staben för att säkra och utveckla kvalitén, samordna klagomålshantering etc. Kvalitetsinspektören har en plan för tillsyn och granskning av både enskilda och kommunala verksamheter samt HVB – institutioner som ligger inom kommunens geografiska område. Planen antogs av socialnämnden i februari 2009. De granskningar/tillsyner som kvalitetsinspektören gjort finns som bilagor till protokollen från socialnämnden.

Socialnämndens delegationsordning är senast reviderad 2009-02-17. I den framgår i vilka ärenden nämnden delegerat sin beslutanderätt åt utskott eller tjänsteman. Delegationsbeslut återrapporteras genom datalistor från verksamhetssystemen. Detta skall göras månatligen, vilket också sker i Tyresö kommun. Vidare har nämnden i november 2005 beslutat om riktlinjer för bistånd inom äldreomsorgen.

Inom individ- och familjeomsorgen har det framkommit att området försörjningsstöd har uppdaterade riktlinjer för handläggning, medan representanter för andra enheter (missbruk och ungdomsenhet) ej känner till att motsvarande finns. I den dokumentation som

granskats har riktlinjer för dessa verksamheter inte återfunnits. Vid intervjuerna med såväl handläggare inom äldreomsorgen som individ- och familjeomsorgen framkommer att det inte finns s.k. tillämpningsanvisningar i kommunen. Tillämpningsanvisningar är en mer detaljerad beskrivning för hur ärenden rent faktiskt skall hanteras för att lagstiftning och politiskt beslutade riktlinjer skall uppnås. Dessa fungerar ofta också som instruktion för nyanställd personal och vikarier så att de snarast möjligt kan fungera rättssäkert.

I undersökningen har åtta st personakter granskats. Fyra akter har rört brukare inom äldreomsorgen och fyra akter har berört individ- och familjeomsorgen. I de granskade personakterna inom äldreomsorgen återfinns i stort sett inga skriftliga ansökningshandlingar¹. Skriftlig ansökan finns enbart i ett fall, och avser då ett specificerat särskilt boende. Dokumentation finns i samtliga ärenden. I ett ärende upphör dock journalföringen hos handläggaren i samband med att sökande beviljas plats i särskilt boende. Det framgår inte i ärendet att det skulle vara avslutat, men de senaste journalanteckningarna gjordes i mars 2004. Genomgående konstateras att utredningarna inom äldreomsorgen följer befintlig utredningsmall samt att handläggare vid underlag till nytt beslut ofta hänvisar till tidigare gjord utredning.

De akter som granskats inom individ- och familjeomsorgen innehåller samtliga korrekt formalia kring aktualisering och öppnande av utredning. Genomgående återfinns mer fyllig dokumentation jämfört med äldreomsorgens akter. Även inom individ- och familjeomsorgen följer utredningarna en given struktur/mall. I ett fall kan granskningen dock konstatera att en specificerad insats beviljats utan att det i dokumentationen framgår att sådan framställan gjorts. Den beviljade insatsen avsåg ansökan om familjehem, vilket är en frivillig insats.

Genom verksamheternas IT –stöd kan nämnden erhålla information kring verksamheten. Systemen är utformade för att möta de lagstadgade krav som finns i verksamheten och rätt använda säkrar de en korrekt handläggning samt ger beslutsunderlag till ledning och nämnd i form av verksamhetsstatistik. Tyresö kommun använder såväl inom äldreomsorgen som inom individ- och familjeomsorgen system som är vanligt förekommande i Sverige. Genom dem finns förutsättning för socialnämnden att ha en god intern kontroll av verksamheten.

¹ I socialstyrelsens allmänna råd SOFS 2006:5 framgår att en ansökan kan vara muntlig. Det är nämnden själv som i varje fall får ta ställning till om en handling som inte är undertecknad av den enskilde kan godkännas.

4.2.1 Bedömning och rekommendationer

I socialnämndens internkontrollplan för innevarande år återfinns enligt oss ingen del av nämndens sk kärnverksamhet. Planen syftar till att säkra ändamålsenligt agerande inom områden som användandet av bilar inom hemtjänsten, nyckelhantering, avtalstrohet och hanteringen av handkassor. Vi bedömer att det vore önskvärt om socialnämnden i sin interna kontroll fokuserade ytterligare på hur nämnden säkrar att den verksamhet socialnämnden har ett ansvar för bedrivs ändamålsenligt. Intern kontroll är ett vitt begrepp och begränsas inte av vad som återges i en internkontrollplan. Nämnden har ett lika stort ansvar för att verksamheter som inte omfattas av internkontrollplanen åtnjuter en god intern kontroll. Med detta sagt vill vi dock peka på att socialnämnden i Tyresö kommun har vidtagit en mängd mått och steg för att försäkra sig om att kvalitet och resultat i verksamheten är tillfredsställande och i enlighet med nämndens mål. I avsnitt 4.1.1 återges på vilka sätt nämnden följer upp sin verksamhet. Utöver det som där nämns görs brukarundersökningar, kvalitetsuppföljningar m.m återkommande. Kommunen ingår även i det sk Södertörnsnätverket. Genom såväl kvalitativa som ekonomiska nyckeltal inom äldreomsorgens verksamhetsområde, jämför nio kommuner på Södertörn sin verksamhet med varandra. På detta sätt kan respektive kommun få signaler på hur olika delverksamheter "ligger till" jämfört övriga, såväl kvalitativt som ekonomiskt. Respektive kommun erhåller årligen en rapport avseende årets resultat.

Det framkommer inte i undersökningen hur nämndens interna kontroll "häktar i" myndighetsutövningen. Vid granskningen av personakter framkommer att vissa brister finns handläggningen. I ett ärende inom äldreomsorgen saknas journalanteckningar sedan 2004. Genomgående saknas skriftliga dokument kring vad ansökan om bistånd avser. En ansökan om bistånd enligt SoL kan vara muntlig, men för att säkra spårbarhet och säkerställa rättssäker handläggning förordas att muntliga ansökningar dokumenteras och arkiveras. Utredningarna som föregår besluten inom äldreomsorgen bedöms överlag vara relativt kortfattade. Vid vissa beslut om bistånd kan svårighet finnas att spåra vilka behov som bedömts ha motiverat beviljad insats. Inom individ- och familjeomsorgen är dokumentationen genomgående mer fyllig. Utredningar som föregår beslut om bistånd är mer heltäckande och beslut om insats motiveras oftast av utredningens resultat. I ett fall återfinns dock ett beslut där utredningen visar att insatsen ej efterfrågats. Beslutet avser inte någon form av tvångsinsats.

Varken inom äldreomsorgen eller individ- och familjeomsorgen kunde de intervjuade tjänstemännen återge på vilket sätt socialnämnden tillförsäkrar sig om att handläggningen sker på ett korrekt och rättssäkert sätt. De dokument som granskats visar att socialnämnden fattat beslut kring delegationsordning, riktlinjer för bistånd inom äldreomsorgen samt för delar av individ- och familjeomsorgen. Den intervjuade personalen pekar på delegationsordningen som nämndens dokument för att säkra en ändamålsenlig handläggning. Vi bedömer att en delegationsordning utgör en del av den kedja socialnämnden bör säkra för att kunna sägas ha en god intern kontroll av myndighetsutövningen i kommunen. Enbart delegationsordning medför enligt vår bedömning inte att en nämnd kan sägas ha en god intern kontroll av myndighetsutövningen.

Nedan följer vad vi anser vara de viktigaste verktygen för att säkra en korrekt myndighetsutövning inom socialtjänsten:

1. Politiskt beslutade riktlinjer för handläggning – riktlinjer som visar politiska prioriteringar, önskemål, övervägningar m.m. Dessa ska fungera som hjälpmedel för att säkra att lagstiftningen uppfylls såväl som att lokalt beslutad målsättning slår igenom i handläggningen.
2. Handläggningsanvisning på tjänstemannanivå – en mer detaljerad beskrivning för hur ärenden rent faktiskt skall hanteras för att lagstiftning och politiskt beslutade riktlinjer skall uppnås. Dessa fungerar ofta också som instruktion för nyanställd personal och vikarier så att de snarast möjligt kan fungera rättssäkert.
3. Verksamhetssystem anpassat för aktuell verksamhet – systemen är utformade för att möta de lagstadgade krav som finns i verksamheten och rätt använda säkrar de en korrekt handläggning samt ger beslutsunderlag till ledning och nämnd i form av verksamhetsstatistik.
4. Organisation och kompetens – en ändamålsenlig organisation bemannad med rätt kompetens bidrar till att säkra intern kontroll.

Vi rekommenderar socialnämnden i Tyresö kommun att se över på vilket sätt, och med vilka verktyg nämnden säkrar att en god internkontroll erhålls inom den myndighetsutövande delen av verksamheten.

4.3 Bedriver socialnämnden ovanstående verksamheter på ett ekonomiskt tillfredställande sätt?

I kommunallagen kap 9 § 9 framgår att revisorerna skall pröva om verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt. I Tyresö kommuns ”strategi- och budgetplan 2009” är ett av de kommunövergripande strategiska utvecklingsområdena god ekonomisk hushållning, målsättningen innevarande år är ”Tyresö kommun skall ha en ekonomi i balans”.

I samband med delårsrapporten per 31 augusti uppvisar socialnämnden ett negativt resultat för perioden på ca 12 500 tkr. Nämnden lämnar vid samma tillfälle en negativ prognos gällande resultatet vid årets slut på 13 400 tkr. Underskottet avser huvudsakligen kostnader för försörjningsstöd, barn och ungdomsvård samt hemtjänst. Kostnaderna för försörjningsstöd ökar i flera kommuner i riket pga av ökande arbetslöshet till följd av försämrad konjunktur, samt förändringar i sjukförsäkrings- och arbetslöshetsersättningar. I

delårsrapporten pekar socialnämnden på denna utveckling som skäl till det förväntade underskottet. De ökade kostnaderna för barn- och ungdomsvård är mer beroende av lokala förhållanden.

Inom ramen för det s.k. Södertörnsnätverket jämförs kostnaderna för verksamheter inom äldreomsorg med hjälp av gemensamma nyckeltal. I rapporten för innevarande år framkommer att jämfört med övrig "Södertörnskommuner"² har Tyresö kommun relativt låga kostnader per brukar i såväl särskilt boende som hemtjänst. Ett av nyckeltalen avser "Kostnad per kvalitetspoäng" inom hemtjänsten. Måttet avser att visa hur effektiv verksamheten är i förhållande till den uppmätta kvaliteten enligt en given modell. Tyresö kommuns kostnad är enligt detta nyckeltal lägre än fem av de övriga kommunernas, men högre än tre. Motsvarande nyckeltal för särskilt boende visar det omvända förhållandet, fem kommuner har lägre kostnader per kvalitetspoäng, medan tre har högre.

Inom individ- och familjeomsorgen framkommer att Tyresö kommuns kostnader för verksamheten huvudsakligen överensstämmer med genomsnittskostnaden i länet (3097 kr/invånare jmf 3003 kr/invånare).³ Kostnaderna för barn och ungdomsvården är något högre i kommunen än läns-genomsnittet (1753 kr/invånare jmf 1453 kr/invånare), medan kostnaderna för ekonomiskt bistånd är något lägre (616 kr/invånare jmf 818 kr/invånare).

Som tidigare nämnts följer socialnämnden den ekonomiska utvecklingen i verksamheten månatligen. I resultatrapport per mars och augusti upprättas även en prognos av resultatet vid årets slut.

4.3.1 Bedömning och rekommendation

Det negativa resultatet socialnämnden prognostiserar vid årets slut härrör sig till stora delar till utvecklingen inom försörjningsstödet p.g.a. försämrad konjunktur. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) pekar i två rapporter, i april och oktober 2008, på effekterna av förändringarna i Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens välfärdssystem. De menar att förändringarna medför konsekvenser för kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd, och vid en ökad arbetslöshet förutses en betydande kostnadsökning. I vårpropositionen gör regeringen bedömningen att kostnaderna för ekonomiskt bistånd kommer öka med över 50 procent mellan 2008 och 2012.

De ökade kostnaderna för ekonomiskt bistånd i Tyresö kommun bedöm i allt väsentligt vara en effekt av förändrade omvärldsfaktorer. Socialnämnden har i ett tidigt skede pekat på förhållandet och lämnar månadsrapporter till Kommunstyrelsen. Av det prognostiserade underskottet avser ca 7000 tkr kostnader för ekonomiskt bistånd. Övrig del av underskottet härrör sig till barn- och ungdomsvården. Som tidigare nämnts är denna

² Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nacka, Nykvarn, Nynäshamn, Salem och Södertälje

³ Ur SCBs statistik "Vad kostar verksamheten i din kommun 2008"

kostnadsökning av mer lokal karaktär och rimligheten i denna är inte möjlig att utvärdera inom ramen för granskningen. Då de jämförelsetal som granskats visar att såväl äldreomsorgen som individ- och familjeomsorgen har en kostnad i nivå med länsgenomsnitt görs bedömning att det inte framkommit något i undersökningen som pekar på att nämnden inte bedriver verksamheten på ett rimligt effektivt sätt.

Vi rekommenderar socialnämnden att fortsätta arbetet med att analysera kostnadsutvecklingen inom barn- och ungdomsvården i kommunen. För att socialnämnden skall kunna bedöma om nuvarande kostnadsnivå är rimlig i relation till nämndens styrning och kvalitetsambitioner inom barn- och ungdomsvården, bör djupare analys göras.