



Revisionsrapport

Granskning av IFO:s verksamhet

Övertorneå kommun

December 2010

**Fredrik Markstedt**, Revisionskonsult



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning .....	1
2	Inledning .....	4
2.1	Bakgrund .....	4
2.2	Revisionsfråga.....	5
2.3	Metod och avgränsning .....	5
3	Granskningsresultat .....	6
3.1	Mål för IFO .....	6
3.2	Stöd för verksamheten via riktlinjer, rutiner och system .....	7
3.3	Information och tillgänglighet till rutiner och system inom IFO.....	8
3.4	Uppföljning och utvärdering .....	8
3.4.1	Måluppfyllelse .....	9
3.4.2	Verksamhetens ekonomi.....	9
3.4.3	Verksamhetens kvalité .....	10

## 1 Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av revisorerna i Övertorneå kommun har Komrev inom PwC granskat om socialnämndens individ- och familjeomsorg (IFO) bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samt om nämndens styrning och interna kontroll av IFO är tillräcklig. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Vår sammanfattande bedömning är att IFO till viss del bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, och att nämndens styrning och interna kontroll av IFO delvis är tillräcklig.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande granskningsiakttagelser och bedömningar:

### ▪ **Fungerar målstyrningen inom IFO?**

Vår bedömning är att nuvarande målstyrning av IFO:s verksamhet till viss del är tillfredsställande. Nuvarande målstyrningsstruktur ger goda förutsättningar för att synliggöra och säkerställa att målen på de olika nivåerna harmoniserar med varandra. Samtidigt visar granskningen att kopplingen mellan nämnd och IFO kan utvecklas avseende vad som ska prioriteras, mål och direktiv från nämnden, och hur det sedan i verksamheten ska omsättas i praktiken.

Ett exempel är kommunens öppenvårdsinsatser där det för närvarande inte finns några aktuella mål och prioriteringar utöver tilldelad budget och mål om att enheterna ska ha en budget i balans att förhålla sig till för den verksamhet som bedrivs.

Från revisionens sida vill vi i det sammanhanget exempelvis se att ett ökat användande av öppenvården mäts 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. Om inte det sker riskerar nämnden att utveckla en ”ekonomiskt” styrd verksamhet, där exempelvis öppenvården tilldelas ett alltför otydligt uppdrag.

### ▪ **Ger rutiner och system ett tillräckligt stöd för verksamheten?**

Vår bedömning är att IFO i allt väsentligt har riktlinjer och rutiner för utredning och uppföljning. Vissa dokument är emellertid inte reviderade under de senaste åren vilket enligt vår bedömning indikerar att dessa dokument inte hålls ”levande” i verksamheten.

Granskningen visar även att det finns utvecklingspotential i själva utformningen av utrednings- och dokumentationsprogrammet ProCapita men även att det finns fortbildningsbehov i tillämpningen av programmet. Inte minst då det varit stor omsättning på socialsekreterare inom IFO de senaste åren.

- **Är informationen om och tillgängligheten till riktlinjerna för verksamheten inom IFO tillräcklig?**

Vår bedömning är att informationen om och tillgängligheten till riktlinjer och rutiner till viss del är kända i verksamheten. Framförallt kan samordningen av och tillgängligheten till dessa riktlinjer och rutinbeskrivningar utvecklas ytterligare.

Tillfredsställande är att revidering av befintliga och nya riktlinjer och rutiner pågår och att detta sker i direkt samråd med de personer som berörs av direktiven via avdelningsträffar och handläggartäffar.

- **Är uppföljning och utvärdering tillräcklig?**

Vår bedömning är att nämndens uppföljning och utvärdering av verksamheten till viss del är tillräcklig. Det finns en struktur och systematik kring hur och i vilken omfattning återrapportering ska ske till socialnämnden. Att nämnden inför 2011 kommer att ha en egen fastlagd internkontrollplan kommer även det enligt vår bedömning att bidra till att uppföljningen systematiseras och samordnas ytterligare.

Även om olika typer av nyckeltal för att följa IFO:s verksamhet är förhållandevis trubbiga mått kan de rätt använda utgöra en viktig del i det underlag nämnden har till sitt förfogande för uppföljning och styrning av IFO.

För att ytterligare utveckla styrningen och arbetet med den interna kontrollen **lämnas följande rekommendationer;**

- Att socialnämnden säkerställer att målen inom IFO formuleras så att dessa blir mätbara samt att kvalitativa vinster framgår och mäts där det förväntas finnas sådana
- Se till att mål och prioriteringar inom IFO fastställs och då särskilt för öppenvårdsinsatserna
- Att nämnden säkerställer att kopplingen tydliggörs mellan hur prioriterade aktiviteter inom verksamheterna bidrar till och harmoniserar med framtagna mål
- Att IFO i sitt fortsatta utvecklingsarbete systematiserar och förbättrar tillgängligheten till riktlinjer och rutinbeskrivningar



- Att socialnämnden säkerställer tillförlitligheten till uppgifterna i datasystemet ProCapita. Inte minst för att nämnden ska kunna ta fram och följa relevanta nyckeltal inom IFO
- Att kompetens- och personalförsörjningsarbetet inom IFO konkretiseras ytterligare via mål och tillhörande handlingsplan

## **2 Inledning**

### **2.1 Bakgrund**

Enligt socialtjänstlagen ska kommunens socialtjänst svara för omsorg och service, upplysningar, råd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det och där inte annan har ansvar för detta stöd.

Stora delar av individ- och familjeomsorgens verksamhet är lagbunden. De lagrum som är aktuella i sammanhanget är delar av socialtjänstlagen (SoL), lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lag om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Verksamheten styrs också, som all annan kommunal verksamhet, av övrig lagstiftning, till exempel kommunallagen.

Enligt Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2006:11) ställs vidare krav på ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet. Detta innebär ett system för att fastställa principerna för ledning av verksamheten, att sätta upp mål och att följa upp och utvärdera dessa mål.

Med andra ord innebär detta att det ska finnas en organisatorisk struktur, ett uttalat och tydligt ansvar, dokumenterade rutiner, identifierade processer samt rutiner för uppföljning inom IFO. Syftet är att få en systematik i arbetet med att säkra och utveckla kvaliteten i verksamheten.

Om ansvarsfördelningen är otydlig och rutiner och riktlinjer för verksamhet och uppföljning är bristfälliga kan det medföra att verksamheten inte lever upp till de lagkrav som finns inom området. Ytterst kan det medföra att insatserna till personer i behov av stöd och vård inte är tillräckliga eller helt enkelt uteblir.

God ekonomisk hushållning ska givetvis även tillämpas inom individ- och familjeomsorgen. Via uppgifterna i statistikdatabasen WebOr framgår att Övertorneå för år 2008 har en högre kostnad för individ- och familjeomsorgen än vad strukturen motiverar. Standardkostnaden<sup>1</sup> har även blivit väsentligt högre jämfört med föregående år.

---

<sup>1</sup> Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten på en genomsnittlig avgifts-, ambitions- och effektivitetsnivå med hänsyn tagen till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen.

Risk finns för att ovan nämnda kostnadsutveckling inom IFO påverkas i negativ riktning om brister förekommer i den interna kontrollen över såväl verksamhet som ekonomi.

## **2.2 Revisionsfråga**

Granskningens revisionsfrågor är om socialnämndens individ- och familjeomsorg (IFO) bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt samt om nämndens styrning och interna kontroll av IFO är tillräcklig.

För att besvara granskningens övergripande revisionsfrågor har följande kontrollmål varit styrande för granskningen:

- Förekomsten av mål och riktlinjer för verksamheterna inom IFO som säkerställer en tillfredsställande styrning
- Förekommande rutiner/systemen ger ett tillräckligt stöd för verksamheten
- Informationen om och tillgängligheten till förekommande riktlinjer och rutiner inom IFO
- Nämnden säkerställer av att förekommande uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse, verksamhetens resultat, ekonomi och kvalitet är tillräcklig

## **2.3 Metod och avgränsning**

Granskningen har avgränsats till att avse socialnämndens individ- och familjeomsorg. För att besvara granskningens revisionsfrågor och underordnade kontrollmål har intervjuer genomförts med:

- Socialnämndens ordförande och socialchef.
- Verksamhetsutvecklare tillika nämndssekreterare
- Teamledare för IFO
- Två socialsekreterare

Totalt har sex personer intervjuats i granskningen. Granskningsgenomgång har skett av relevanta dokument avseende verksamhetsledning och arbetssätt inom IFO.

## **3 Granskningsresultat**

### **3.1 Mål för IFO**

Via Socialnämndens övergripande mål och prioriteringar går det inte att utläsa någon inriktning som direkt är kopplad till IFO:s verksamhet. Av de intervjuade framgår att nämnden under de senaste åren i huvudsak kommit att fokusera på äldreomsorgen, vilket fått till följd att särskilda direktiv och inriktningsmål för IFO:s verksamhet i flera avseenden saknas på nämndsnivå. Framförallt efterfrågas vägledning kring hur IFO ska formera kommunens öppenvårdsinsatser.

Socialförvaltningen i Övertorneå saknar idag enligt de intervjuade till viss del resurser för att arbeta med missbruksvården på hemmaplan. För att fullt ut kunna genomföra behandling på hemmaplan behöver förvaltningen mer resurser för att arbeta med olika öppenvårdslösningar.

Via verksamhetsberättelse för Socialnämnden/IFO 2009 framgår att IFO haft tre huvudsakliga mål för verksamheten som berör samverkan, beaktandet av barnperspektivet samt att verka för att personer som uppbär försörjningsstöd ska komma ur bidragsberoendet. I 2010 års verksamhetsplan har ovan nämnda mål kompletterats med att öppenvårdsinsatser med inriktning mot förebyggande arbete ska utgå från klientens behov samt att IFO ska svara för det uppsökande och förebyggande arbetet.

Då kommunens socialpsykiatriska verksamhet numer organisatoriskt ligger under IFO planeras vissa förändringar av arbetssätt- och metoder. I stort innebär förändringen enligt de intervjuade att personalen inom socialpsykiatri kommer att arbeta mer aktivt med stödjande och rehabiliterande insatser mot varje enskild individ utifrån dennes genomförandeplan med mål och delmål för ökad självständighet utifrån biståndsbedömning. Personalen inom socialpsykiatri ska verkställa insatser både i boende och i öppenvård.

Under stora delar av 2000-talet har personalomsättningen på framförallt socialsekreterare varit hög. Personalomsättningen har minskat inom IFO och de intervjuade bedömer att nuvarande bemanning är tillfredsställande. Detta beror framförallt på den extra resurs som för närvarande finns inom IFO. Samtidigt ser ledningen ett behov av att arbeta mer strukturerat och systematiskt för att säkerställa kompetensnivån inom IFO.



### **3.2 Stöd för verksamheten via riktlinjer, rutiner och system**

På frågan om vad som styr verksamheten och dess innehåll hänvisar de flesta intervjuade till lagstiftning, nationella riktlinjer, samt föreskrifter från Socialstyrelsen. IFO 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.

Samtidigt framförs via de intervjuade att oavsett riktlinjer, rutiner och system ska varje individ bedömas individuellt. Det i sig medför att riktlinjerna inte får vara för styrande utan ska ses som ett stöd för den individuella bedömningen.

Dokumentationen inom IFO sker i socialförvaltningens utrednings- och dokumentationsprogram ProCapita. Via de intervjuade framgår att det föreligger utvecklingspotential i själva utformningen av programmet men att det även finns en del fortbildningsbehov i hanteringen av systemet. Inte minst då det varit stor omsättning på socialsekreterare inom IFO de senaste åren.

Inom IFO arbetar personalen i sitt utredningsarbete i enlighet med BBIC<sup>2</sup>, vilket är en evidensbaserad modell som används av allt fler kommuner i landet. Kommunen har haft en prövolicens under 2008-2009 och kommunen har beslutat om att verksamheten även framgent ska arbeta i systemet (Sn § 14 2010-03-03).

Modellen kräver enligt de intervjuade mer tid p.g.a. att det är en heltäckande utredning med fler dokument och därmed många fler frågor att utreda. Den stora fördelen med modellen är att det är en kvalitetssäkring och framförallt att barnperspektivet är tydligt med i hela utrednings- och uppföljningsarbetet.

Inom IFO finns specifika riktlinjer vid handläggning av försörjningsstöd och för handläggning av barn och familjeärenden.

---

<sup>2</sup> BBIC – Barns behov i centrum som är ett enhetligt system för dokumentation av utredningar och uppföljningar.

### **3.3 Information och tillgänglighet till rutiner och system inom IFO**

Även om specifika handlägningsrutiner finns framtagna och är tillgängliga via rutinpärmar är inte dessa i alla avseenden, enligt de intervjuade, samordnade och strukturerade på ett sådant sätt att de på ett enkelt sätt kan användas i det operativa arbetet.

De intervjuade framhåller istället avdelningsträffarna och handläggartreffarna som forum där aktuella ärenden diskuteras i gruppen och genom gruppens erfarenheter och resonemang tillförsäkras därmed en god handläggning och väl grundade bedömningar. En genomgång av befintliga riktlinjer och rutiner har även påbörjats, vilket huvudsakligen behandlas vid dessa möten.

### **3.4 Uppföljning och utvärdering**

I samband med delårs- och årsbokslut får nämnden information rörande både ekonomi och verksamhet. Varje månad följs den ekonomiska utvecklingen upp. Vid eventuella avvikelser återrapporterar enhetschefen via socialchefen tillbaka till nämnden. De intervjuade upplever överlag att uppföljningen och återrapporteringen till socialnämnden är tillfredsställande utifrån de direktiv som är uppsatta.

De intervjuade konstaterar att det är flera faktorer som påverkar budgeten, både kortsiktiga och långsiktiga. Det är allt ifrån det egna och myndigheters förebyggande arbete, olika riksdagsbeslut med nya åtaganden, arbetsmarknaden i kommunen och även den egna organisationen som t.ex. omsättningen av socialsekreterare.

Kommunstyrelsen har gett i uppdrag till samtliga nämnder att upprätta internkontrollplaner. Socialnämnden har som ambition att anta en internkontrollplan för år 2011. I nuvarande förslag till internkontroll framgår bland annat följande processer som specifikt väsentliga att följa inom IFO:s verksamhet:

- Uppföljning av försörjningsstöd/ ekonomiskt bistånd
- Biståndsbeslut SoL, LSS, LVM och LVU
- Handläggningstider utredning av barn

### 3.4.1 Måluppfyllelse

I tabell 1 nedan framgår mål samt bedömd måluppfyllelse för IFO:s verksamhet.

**Tabell 1** Mål och måluppfyllelse för IFO:s verksamhet 2009.

Mål	Måluppfyllelse
Samverkan mellan socialförvaltningen, skola och polis	Uppnått
Barnperspektivet ska beaktas	Delvis uppnått
Personer som uppbär försörjningsstöd ska uppmuntras och stödjas att undgå ett bidragsberoende och bli självförsörjande	Är inte uppnått

Via tillämpningen av BBIC bedömer verksamheten att beaktandet av barnperspektivet kommer att säkerställas. Vidare bedöms införandet av nya rutiner vid varje ny ansökan om försörjningsstöd medföra att IFO i allt väsentligt även kommer att nå verksamhetens tredje målsättning.

### 3.4.2 Verksamhetens ekonomi

Nämnden gör månadsvis uppföljning inom sitt ansvarsområde i enlighet med uppsatta direktiv. Via kommunens personal och ekonomisystem hämtas ekonomiska uppgifter som ligger till grund för månadsrapportering samt till underlag för delårs- och årsredovisning.

I återrapporteringen framgår uppgifter om:

- jämförelse mellan budgeterade kostnader/intäkter och helårsprognos
- viktigare händelser som påverkar ekonomin
- verbala kommentarer till avvikelser och vilka åtgärder verksamheten vidtagit/avser att vidta för att rätta till dem

För år 2009 redovisade IFO ett negativt resultat på totalt 1,6 mnkr. Enligt budgetuppföljning per augusti 2010 prognostiseras i det närmaste en budget i balans för IFO (-31 tkr). Den snabba förbättringen jämfört med tidigare prognoser förklaras huvudsakligen med ett minskat behov av försörjningsstöd (+ 800 tkr jmf med budget), minskade placeringskostnader (+ 395 tkr) samt minskade institutionsvårdskostnader för missbruksvården.

I tabell 2 nedan framgår årsbudget, redovisad kostnad och avvikelse mot budget för försörjningsstöd för åren 2007-2010. Att prognosen för 2010 nu visar på ett minskat behov av försörjningsstöd sett i förhållande till tilldelad budget kan ställas i relation till underskottet för 2009 på cirka 900 tkr. Samtidigt har budgeten för försörjningsstöd korrigerats upp mellan 2009 och 2010 med 900 tkr.

**Tabell 2** Kostnad för försörjningsstöd för åren 2007-2010 (tkr).

År	Årsbudget	Redovisad kostnad	Avvikelse mot budget
2007	1 174	1 569,6	- 395,6
2008	1 600	1 485,3	114,7
2009	1 500	2 381,5	- 881,5
2010*	2 400	1 033,5	1 366,5

\* Redovisad kostnad jan-aug. 2010.

### 3.4.3 Verksamhetens kvalitet

Inom IFO följs en rad nyckeltal som sammantaget ger en indikation huruvida verksamheten lever upp till befintlig lagstiftning, antagna mål samt om verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och med tillräcklig kvalitet.

Via intervjuerna framgår att verksamheten i varierande utsträckning använder sig av olika nyckeltal för att följa exempelvis utredningstid per ärende, antal utredningar och omsättning av brukare per år.

Verksamhetstal som följs inom IFO:

- Familjerådgivning – Antal nyanmälda ärenden
- Försörjningsstöd – utbetalt försörjningsstöd (netto), antal bidragshushåll
- Barn och familj – antal barn och ungdomar på HVB-hem, antal vård dygn, total kostnad
- Antalet barnskyddsutredningar – anmälan och ansökan
- Familjehem – antal placerade barn och ungdomar
- Kontaktfamilj/kontaktperson barn – antal barn och ungdomar som omfattas av insatsen
- SoL-placeringar, vuxna – Antal personer som varit SoL-placerade, antal vård dygn och total kostnad.

Avseende uppföljning av försörjningsstöd förs diskussioner om att mer strukturerat och samordnat följa exempelvis hur länge personer i kommunen



har försörjningsstöd och vilken effekt olika typer av insatser faktiskt har för att påskynda processen att komma ur bidragsberoendet.

2010-12-02

---

*Fredrik Markstedt, Projektledare*

---

*Hans Forsström, Uppdragsledare*

Granskning av IFO:s verksamhet 2010 Övertorneå kommun  
2010-12-02