



Ledning och styrning inom individ- och familjeomsorgen

Hudiksvalls kommun

Revisionsrapport

Februari 2011

Torsten Sjöström
Karin Magnusson



Innehållsförteckning

1.	Bakgrund, revisionsfråga och metod	5
2.	Översiktlig beskrivning av starten (2007) för den samlade IFO-verksamheten.....	6
3.	Uppföljning av mål, verksamhet och resultat	7
4.	Kvalitetssäkring av IFO´s verksamhet	9
5.	Ledarskap och dialog inom IFO	11
6.	Slutsatser utifrån Länsstyrelsens tillsyn och Previas rapport	12
7.	Förslag till fortsatt utveckling	14

Sammanfattning

Revisorerna i Hudiksvalls kommun har uppdragit till Komrev inom PwC att genomföra en granskning av ledning och styrning inom kommunens IFO-verksamhet.

Individ- och familjeomsorgsverksamheten (IFO) är en viktig och av omvärldsfaktorer utsatt verksamhet. Under senare år har verksamheten utsatts för ett ökat tryck på sina verksamheter. Detta visas genom att behovet av försörjningsstöd ökat och att antalet LVM och LVU-ärenden ökat.

Länsstyrelsen har i en tillsyn av verksamheten 2008/09 granskat verksamheten.

Ledarskap och en fungerande dialog mellan ledning och verksamhet är centralt för att en verksamhet skall fungera väl så att medborgarna får den service och det stöd som olika lagar förutsätter.

Den **övergripande revisionsfrågan** är: Hur fungerar ledning och styrning inom individ- och familjeomsorgen?

Granskningens sammanvägda bedömning är att verksamheten har en till övervägande del fungerande styrning och ledning. Det finns dock ett antal mycket viktiga förbättringsområden som ytterligare kan förbättra verksamheten och säkerställa att medborgarna ytterst skall få det stöd och den service som de har rätt till och förväntar sig. Detta arbete måste prioriteras om ledning och styrning ska fungera på ett helt ändamålsenligt sätt.

- ***Planeringsprocessen – kvalitetsarbetet är den del av verksamhetens planeringsprocess***

Ett viktigt utvecklingsområde för IFO-verksamheten är att utveckla dialogen kring hur arbetet med verksamhetens åtagande ("mål") formuleras och läggs fast. Det är viktigt med den "dubbelriktade" dialogen för att både fånga idéer och förbättringsförslag men även för att förankra verksamhetens mål ("riktningen för organisationen").

- ***Tydliggöra LGR roll och arbetsformer***

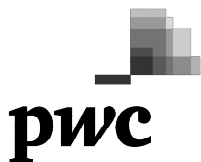
Roller och ansvar behöver tydliggöras. Ledningsgruppen har en nyckelroll för att uthålligt driva den dialog "uppifrån och ner – nerifrån och upp" som är viktig för att utveckla den samlade IFO-verksamheten.

- ***Arbeta konsekvent med uppföljning***

Ett tydligt utvecklingsområde för IFO-verksamheten är att målmedvetet och långsiktigt förstärka och fördjupa arbetet med uppföljning och utvärdering. Detta gäller den löpande verksamheten och dess resultat, men även de exempel vi beskrivit kring verksamhetens kvalitetsarbete.

- ***Intern samverkan – gemensam genomförandeplan***

Granskningen har beskrivit att IFO-verksamheten, sedan man skapade en sammanhållen organisation, på olika sätt arbetat med att utveckla den interna samverkan. En för verksamheten gemensam genomförandeplan med medborgaren i centrum är ett uttryck för denna strävan. Som vi be-



skrivit tidigare har denna gemensamma genomförandeplan inte implementerats. Vi bedömer att denna gemensamma genomförandeplan är ett viktigt instrument för att säkerställa att kommuninvånarna i Hudiksvall får rätt stöd och service från IFO-verksamheten, men att denna gemensamma genomförandeplan på ett aktivt sätt även bidrar till verksamhetens utveckling.

- ***Dialog och samverkanstruktur***

Ett led i att förstärka den interna dialogen är att även skapa en tydligare enhetlig struktur för denna dialog samt att man använder metoder som utvecklar dialogen.

- ***Värdegrundsarbetet***

Vår uppfattning är att det påbörjade värdegrundsarbetet är en positiv process som har bidragit till ökad förståelse och samverkan mellan IFO's olika verksamheter. Det är viktigt att detta arbete kontinuerligt följs upp. Det kan även finnas ett värde i att vidga diskussionerna till att även omfatta nämnden.

1. Bakgrund, revisionsfråga och metod

Individ- och familjeomsorgsverksamheten (IFO) är en viktig och av omvärldsfaktorer utsatt verksamhet. Under senare år har verksamheten utsatts för ett ökat tryck på sina verksamheter. Detta visas genom att behovet av försörjningsstöd ökat och att antalet LVM och LVU-ärenden ökat.

Länsstyrelsen har i en tillsyn av verksamheten 2008/09 granskat verksamheten ur ett tillsynsperspektiv.

Företagshälsovården (FHV) genom Previa har under 2008/09 genomfört en undersökning av hur arbetsmiljö och ledarskap upplevs och fungerar.

Ledarskap och en fungerande dialog mellan ledning och verksamhet är centralt för att en verksamhet skall fungera väl och att medborgarna får den service och det stöd som olika lagar förutsätter.

Den **övergripande revisionsfrågan** är: Hur fungerar ledning och styrning inom individ- och familjeomsorgen?

Kontrollmål är:

- Hur fungerar ledarskap och dialog inom individ- och familjeomsorgen?
- Vilka slutsatser och vilka aktiviteter har Länsstyrelsens och FHV´s rapporter resulterat i?
- Hur arbetar IFO med att kvalitetssäkra sin verksamhet?
- Hur följs mål, verksamhet och resultat upp?

Det finns en stor öppenhet för att under granskningen tillföra ytterligare frågeställningar.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med förvaltningsledning och ansvariga chefer. Vidare har ett antal gruppintervjuer/fokusgrupper genomförts med representanter för verksamheterna. Erfarenheter och resultat från tidigare granskningar och andra rapporter har tagits tillvara. Länsstyrelse och FHV har intervjuats. Även ett betydande referensmaterial från förvaltningen har används som underlag.

Innan den slutliga rapporten avlämnades genomfördes en ”work – shop” med IFO-avdelningen där nulägesbilden och den första preliminära analysen presenterades. Vid detta tillfälle hade personalen och ledningen vid IFO möjlighet att värdera och bekräfta granskningens nuläge och analys. Vidare kompletterades och fördjupades dessa.

För granskningen har det även funnits två kontaktpersoner utsedda bland de förtroendevalda revisorerna. De har aktivt och nära följt granskningen.

2. Översiktlig beskrivning av starten (2007) för den samlade IFO-verksamheten

Den första januari 2007 lämnade Hudiksvalls kommun de tidigare kommundelarna för att bedriva verksamheten med sju nämnder och därtill hörande förvaltningar. Det var en omfattande organisatorisk förändring som innebar att olika kulturer och arbetssätt skulle smältas samman till något gemensamt. Syftet var att nå högre grad av specialistkompetens inom de olika arbetsområdena samt att skapa en större enhetlighet i de bedömningar och beslut som rörde specifika målgrupper.

Hur väl implementeringen av den nya organisationen lyckats påverkar på flera sätt den situation som Hudiksvalls kommuns IFO befinner sig i idag. Exempelvis har framgången med att sammansmälta olika kulturer till något gemensamt betydelse för samspel och trygghet i arbetsgrupperna. En öppen dialog och en gemensam bild av var man nu befinner sig och var man är på väg är också en framgångsfaktor för den fortsatta utvecklingen.

För att lyckas med sammanslagningen och för att nå syftet med omorganisationen har det ställts stora krav på verksamhetens ledning och styrning. Bland annat är det viktigt med en mycket kommunikativ och lyhörd ledning för att fånga de signaler om hot och hinder som uppstått för verksamheten i och med den nya formen av organisation. Det är också viktigt att ledningen lyckas finna strategier och vidtar åtgärder för att överbrygga eventuella problem som kommer med den nya organisationen.

Vid genomförd granskning har vi främst använt oss av den information som inkommit vid genomförda intervjuer/gruppintervjuer för att skaffa oss en bild av hur organisationsförändringen hanterats ur ett lednings- och styrningsperspektiv. Vi har fokuserat på den stora organisationsförändring som skedde 2006/2007, men även sammanslagningen av ungdomsgruppen och barn- och familjegruppen som skett inom verksamheten sedan dess.

Enligt de som intervjuats så saknades dialog och delaktighet i de processer som föregick organisationsförändringarna. Genom dialog med cheferna och med varandra över kommunalgränserna/arbetsgruppsgränserna hade det enligt de intervjuade givits bättre förutsättningar för att överbrygga en del av den rädsla och oro som organisationsförändringen medförde.

Efter organisationsförändringen uppfattar flera av de intervjuade arbetsgrupperna att det har varit bra diskussioner inom den "lilla" arbetsgruppen. Däremot anser de att det hade varit bra med fler tillfällen att i större forum eller i andra konstellationer diskutera vad omorganisationen inneburit.

Enligt uppgifter från förvaltningschef har ambitionen varit att ha en dialog med medarbetarna inför organisationsförändringen. Två storgruppsmöten anordnades där möjlighet gavs till diskussioner i mindre grupper. Skriftlig information har också löpande lämnats till medarbetarna.

Uppfattningen hos de intervjuade är att de uppdelade lokalerna bidragit till att verksamheten arbetar i flera interna stuprör med oförmåga att skapa en god helhetsbild. Problematiken har diskuterats vid gemensamma möten och beslut har tagits om arbetssätt för att förbättra samverkan mellan arbetsgrupperna. Dessa diskussioner och beslut har inte inneburit förändring av det faktiska arbetet.

Uppfattningen är ändå att det under de tre och ett halvt år som gått sedan kommundelarna slogs samman blivit en starkare "vi-känsla" inom de nu befintliga arbetsgrupperna. Förmågan att inom grupperna nyttja varandras kompetenser har blivit bättre och de intervjuade ger uttryck för en bättre

gruppinternsamverkan. Fler känner sig också sedda av arbetsledningen och får positiv feedback på vikten av deras roll i arbetsgruppen.

Enligt de intervjuade saknar arbetet till vissa delar en enhetlig struktur och prioritetsordning. Det medför också en osäkerhet hos enskilda handläggare och/eller i arbetsgruppen när det blir riktigt tufft i ärendena. De intervjuade i arbetsgrupperna ger samtliga uttryck för trygghet i hur den närmaste chefen kommer att agera och att det finns ett stöd att hämta där när det behövs. Däremot så finns en större otrygghet i hur stödet ser ut på högre chefnivåer och på den politiska nivån. De intervjuade ger dock uttryck för att samspelet mellan samtliga aktörer inom förvaltningen har blivit bättre under den senaste tiden.

Reflektioner och revisionell bedömning

Bristande delaktighet inför och vid genomförandet av gjorda organisationsförändringar har inneburit att personalen haft olika utgångspunkter och förhållningsätt till de förändringsprocesser som varit. Efter genomförd organisationsförändring har dock dialogen med närmaste chef samt diskussionerna inom den närmaste arbetsgruppen på flera håll kommit igång bra.

Förslag till förbättringsområden

- Nya former för dialog med medarbetarna bör diskuteras för att säkerställa att medarbetarna uppfattar sig som delaktiga i de processer som berör dem. Ett omtag behöver tas för att genom dialog med medarbetarna klargöra nuläge, prioriteringsbehov och framtid.
- Bristerna med splittrade lokaler behöver överbryggas genom systematisk utveckling av metoder och arbetsätt. Det ställer krav på tydlig ledning och styrning särskilt i uppföljningsarbetet för att säkerställa att fattade beslut om arbetsätt faktiskt får genomslag i verksamheten.

3. Uppföljning av mål, verksamhet och resultat

Hudiksvall har en styrmodell där man arbetar med åtagande i flera olika steg. Åtagande mellan kommunfullmäktige och nämnd, mellan nämnd och förvaltningschef etc.

Denna styrmodell kompletterad med verksamhetsplan och arbetsplan finns och fungerar även inom IFO-verksamheten. Vi har tagit del av en mycket omfattande dokumentation i samband med denna granskning. Grovt ser strukturen ut på följande sätt:

- Åtagande mellan ordförande i kommunfullmäktige och ordförande i social- och fritidsnämnden
- Åtagande mellan ordförande i social- och fritidsnämnden och social- och fritidschef
- Åtagande mellan social- och fritidschef och enhetschefer
- Nämndsplan
- Verksamhetsplan
- Arbetsplan

Vidare har vi tagit del av delårsrapporter/årsbokslut, samt andra riktlinjer, planer och uppföljningar.

Nämnden och förvaltningen har visat att man har en väl genomarbetad och fungerande struktur för att arbeta fram de förskrivna åtagandena, planerna och uppföljningarna.

Våra egna iakttagelser vid fokusgrupperna är att personalen ger uttryck för ett stort engagemang och stor ambition för det sociala uppdraget i Hudiskvalls kommun. En spontan kommentar vid en intervju är **”Magkänslan säger att vi gör ett bra socialt arbete”**. Vår bedömning är att det finns god grund för denna ”ovetenskapliga magkänsla”.

Dock ger fokusgrupper och även senare den genomförda ”work-shopen” den tydliga bilden att dessa åtaganden och planer (nämndsplan, verksamhetsplan och arbetsplan) inte är kända eller har någon tydlig styreffekt eller påverkan på verksamheten. Den nödvändiga dialogen kring dessa styrdokument som behövs för att jag som anställd skall kunna ta till mig våra gemensamma mål och vårt ”åtagande” är svagt utvecklad. Vidare är även dialogen svag i det avseendet att jag som anställd även måste kunna lämna min tolkning av mål och åtagande till ledningen så att mål och åtagande kan utvecklas och anpassas till förändringarna i omvärlden. Dialogen ”uppifrån och ner” och ”nerifrån och upp” kring mål och planer behöver utvecklas.

På motsvarande sätt kan vi även beskriva hur verksamheten följs upp. Det finns en fungerande struktur för ekonomisk uppföljning, antal beslut, handläggningstider m.m. Men dialogen och den samlande bilden av hur planer hänger ihop och hur ett sammanvägt resultat av våra ansträngningar ser ut saknas. Även här behöver den ”dubbelriktade” dialogen förstärkas.

Från våra fokusgrupper har vi saxat följande citat:

”IFO´s åtagande är inte tydligt. Att arbeta med åtagande hör till den politiska sfären”

”Verksamhetsplanarbetet inte förankrat i någon större grad (låg grad av delaktighet) Det är chefernas process”

”Arbetsplan för IFO finns – men det är inget vi jobbar efter”

”Vi följer upp statistik (antal beslut, antal hushåll, kronor, handläggningstider, budget/månad m.m) på enhetsnivå”.

Det är slående att verksamheten har arbetat fram många planer – alla de planer som ingår i Hudiskvalls styrmodell. Alla vi intervjuat är överens om att mycket mer tid och arbete behöver läggas ner på att följa upp planer och beslut. Uppföljningen i dagsläget beskrivs som mycket fokuserad på den egna enheten. En tydlig förväntan finns på ledningen och förvaltningschefen om att förmedla mer av uppföljning av hur verksamheten gemensamt (hela IFO) når sina mål och hur det gemensamma resultatet utvecklats.

Att uppföljningen i huvudsak är inriktad på den egna enheten beskrivs vid intervjuerna som att detta förstärker det icke önskade interna ”vi – dom” beteendet.

Ett ökat fokus på hur arbetet med dokumentation fungerar beskrivs av flera. Här har även Länsstyrelsens tillsyn varit betydelsefull.

Reflektioner och revisionell bedömning

Vår bedömning är att IFO´s medarbetare gör ett engagerat och medvetet socialt arbete i Hudiksvalls kommun. Dialogen kring åtagande och mål, samt hur de följs upp behöver förstärkas. Detta är viktigt så att rätt slutsatser kan dras och därigenom ytterligare utveckla verksamheten.

Förslag till förbättringsområden

- Målstyrningen bör genomsyra verksamheten och vara utgångspunkten i medarbetar- och lönesamtal.
- Samtlig personal behöver involveras i både planering och systematisk uppföljning av verksamheten.
- Verksamhetens åtaganden bör tydliggöras i den omfattning som krävs för att utgöra en god grund för gemensamma prioriteringar.
- Ledningen måste ansvara för att beslutade åtgärder för förbättring vidtas samt efterlevs för att nya rutiner och arbetssätt ska ha möjlighet att få fäste i det vardagliga arbetet.

4. Kvalitetssäkring av IFO´s verksamhet

Av socialtjänstlagen framgår att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Det finns också av Socialstyrelsen framarbetade föreskrifter och allmänna råd om *Ledningssystem för kvalitet i verksamhet enligt SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2006:11)*.

Föreskrifterna ställer krav på att det ska finnas ett ledningssystem för arbetet inom socialtjänsten som säkerställer att kvaliteten i verksamheten systematiskt följs upp. Bland annat uttrycker 6 § (SOSFS 2006:11) att *Ledningssystemet skall säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet omfattar metoder för uppföljning och utvärdering av verksamhetens planering, genomförande, resultat och utveckling*.

Hur uppföljning och utvärdering genomförs är upp till kommunen att bestämma, men Socialstyrelsen uttrycker genom sina allmänna råd att uppföljningen och utvärderingen bl.a. bör göras utifrån

- hur väl verksamheten uppfyller lagstiftningens krav och de kommunala målen,
- hur väl verksamheten tillgodoser enskilda och grupperns behov, samt
- hur den enskilde och andra intressenter uppfattar verksamhetens kvalitet.

Individ- och familjeomsorgens verksamhet i Hudiksvall skapade 2008 en kvalitetsplan som gäller verksamheten och som fastställts av nämnden. I förvaltningens verksamhetsplan för 2010 hänvisas det till kvalitetsplanen och delar av den har lyfts in i och tydliggjorts i verksamhetsplanen. I verksamhetsplanen finns det även redogjort för vilka åtaganden som förvaltningen åtagit sig för 2010. Åtagandena bygger på social- och fritidsförvaltningens kvalitetsmål.

De intervjuade personalgrupperna uttrycker att de vid olika tillfällen diskuterar frågor som rör verksamhetens kvalitet och hur arbetet kan utvecklas. Personalen ger exempel på hur diskussioner förs avseende lagstiftning, tillgänglighet, klagomålshantering, dokumentation, skyndsamt arbete m.m.

Uppfattningen är att diskussionerna bidrar till en ökad kompetens samt idéer om förbättrade arbetsätt.

Vid intervjuerna framkommer det också att verksamheten i allt större omfattning arbetar med metoder och arbetsätt som är beprövade som exempelvis BBIC för utredningar av barn- och ungdomsären den samt ASI för bedömning, utredning och uppföljning vid missbruksärenden.

Däremot upplever inte de intervjuade att verksamhetens kvalitetsplan och åtaganden vad gäller kvalitet är väl förankrat. De uttrycker även en avsaknad av systematisk uppföljning av definierade kvalitetsmått. Exempelvis säger de intervjuade att det på ett tydligare sätt skulle vara möjligt att följa upp hur utbildningar och användandet av specifika metoder faktiskt ger genomslag i arbetet. Uppfattningen är att aktiviteter som innebär en större kostnad ändå följs upp på ett tydligare sätt.

De intervjuade uttrycker också en svårighet i att få in åsikter ifrån brukarna. Trots att det finns möjlighet att lämna sina åsikter både inom ramen för verksamhetens klagomålshantering samt vid uppföljningar av exempelvis hur brukarna upplever bemötandet så är det få åsikter som inkommer.

Enligt information från förvaltningschef och vid genomförd dokumentgranskning framkommer att det finns en rutin för att systematiskt samla in samtliga brister som uppdagas av klient, närstående, annan besökare eller socialsekreteraren. Varje månad sammanställs rapporterna och redovisas för nämnden. Syftet med rapporteringen är att utveckla verksamheten.

En del som ses som ett positivt inslag i kvalitetsarbetet är arbetet för en gemensam värdegrund. Det finns en förhoppning om att värdegrunden ska tydliggöra vad verksamheten ska stå för och det därmed också ska gå att följa upp verksamheten utifrån detta.

Reflektion och revisionell bedömning

Individ- och familjeomsorgen i Hudiksvall har en god struktur för kvalitetsarbetet och en god ambition att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

Förslag till förbättringsområden

- Alla medarbetare bör involveras i kvalitetsarbetet.
- Verksamheten måste kunna följas upp systematiskt utifrån satta kvalitetsmått.
- Gjorda uppföljningar behöver analyseras för att kunna identifiera förbättringsaktiviteter.
- Alla aktiviteter som beslutas måste följas upp för att säkerställa efterlevnad av fattade beslut samt för att kunna utveckla verksamheten.
- Det bör säkerställas att upprättade rutiner implementeras. Detta för att systematiskt dokumentera avvikelser i verksamheten och för att intresset för att finna ”brister” i syfte att klargöra förbättringsmöjligheter ökar.

5. Ledarskap och dialog inom IFO

Skapandet av den nya organisationen från 2007 har varit en stor förändringsprocess. Hudiksvall gick från en organisation med fyra/fem kommundelar till en funktionsinriktad organisation. Olika sätt att arbeta, olika rutiner och olika kulturer skulle smältas samman till ett nytt gemensamt sätt. Detta gäller fullt ut även för IFO-verksamheten. Vi har översiktligt beskrivit detta i avsnitt 2.

Organisationen förändrades under 2009 där bla. barn- och ungdomsenheten slogs samman med en gemensam enhetschef. Inom barn- och ungdomsenheten finns en Teamledare som har funktionen som metodstöd/metodhandledare för socialsekreterarna.

Granskningen ger en tydlig bild av att det nära ledarskapet utvecklats och fungerar väl. Samtliga enheter beskriver en väl fungerande dialog med sin enhetschef. Enheterna har utvecklats till enheter med gemensamma arbetssätt, där man även kan beskriva hur man konkret arbetar med verksamhetens utveckling. Enheterna har regelbundna arbetsplatsträffar (APT) där en i huvudsak samstämmig bild är att de mest har karaktären av informationsmöten och att dialogen kan förstärkas. Även andra typer av informationsmöten existerar ("Möten för Guldsmeden, förvaltningsmöten mm) men dessa är mer oregelbundna.

Ledningsgruppen beskriver att man under senare tid i sitt arbete har ett öppet och konstruktivt klimat där man gemensamt löser problem. Arbetet har dock i stor utsträckning präglats av "brandkårsutryckningar" och att "springa på sista bollen". I detta finns en insikt att arbetet behöver bli mer strategiskt. Den årscykel för ledningsgruppen som arbetats fram har bidragit till detta. Det finns som tidigare nämnts en förväntan på mer av dialog från förvaltningsledningen kring åtagande och planer. Mer av "feed – back" kring gemensam uppföljning av hur hela IFO´s resultat utvecklas och att bryta igenom arbetet i egna "stuprör" till att arbetet binds samman av gemensamma sammanhållna processer.

Vid några tillfällen vid intervjuerna har relationen mellan enskild handläggare och nämnd/AU/ordförande dykt upp. Personer har beskrivit att de upplevt att rollerna tjänsteman – politiker i praktiken inte varit tydliga.

Fokusgrupperna beskriver det samlade förvaltningsledarskapet som mer inriktat på att "parera" konkreta frågor än att leda strategiskt i förändringstider.

De intervjuade medarbetarna uppfattar inte att ledningsgruppens arbete i någon större grad är känt eller kommunicerat. Detta skapar hos en del personal en "blind fläck" som ger upphov till spekulationer.

Enligt förvaltningschefen har information givits till samtliga arbetsgrupper om ledningsgruppens arbete och hur ledningsgruppen arbetar utifrån en upprättad årscykel. Även på arbetsplatsträffarna finns en punkt på dagordningen där information från ledningsgruppen ges.

Det under 2010 påbörjade gemensamma arbetet kring "Värdegrund" beskrivs som viktigt och positivt. Det har varit ett arbete som fört IFO-verksamhetens olika delar närmare varandra.

En annan fråga som framkommit under intervjuerna är de problem som existerar kring införandet av det nya IT-stödet TRESERVA. Problemen har funnits under en längre tid. Störningarna i TRESERVA har skapat frustration och en hel del merarbete.

Reflektioner och revisionell bedömning

Förslag till förbättringsområden

- Arbetet i ledningsgruppen behöver tydliggöras.
- Förvaltningsledningen behöver vara tydligt involverad i förvaltningens stora förändringsarbeten såsom införande av nya utredningssystem samt implementering av nytt IT-system.
- Dialogen vid APT och mellan medarbetare inom olika enheter bör stärkas.
- Värdegrundsarbetet bör användas på ett sätt som ökar tillit och förtroende mellan politiker och tjänstemän.
- Den goda relationen med närmaste chef bör fortsatt värnas.
- Nämnd och förvaltning behöver arbeta med förtydligas vissa roller. Det gäller Teamledarrollen samt tjänstemanna- kontra politikerrollen.

6. Slutsatser utifrån Länsstyrelsens tillsyn och Previas rapport

Tillsyn av Länsstyrelsen/Socialstyrelsen

Under de senaste åren har en rad tillsyner gjorts av Länsstyrelsen och sedermera Socialstyrelsen då de övertagit tillsynsansvaret. En av tillsynerna (2007) visade bland annat på brister i handläggning av barn- och ungdomsärenden vad det gäller att det dröjt alltför länge innan beslut tagits om att inleda utredning samt att det dröjt alltför länge innan den första kontakten tagits. För att komma tillrätta med detta har förvaltningen arbetat fram riktlinjer för handläggningsarbetet, personalen har utbildats inom BBIC¹ och ett nytt IT-system (Treserva) har implementerats.

En annan tillsyn avsåg familjehemhandläggningen och där riktade Länsstyrelsen kritik mot nämnden för hur handläggningen hade skötts avseende en flicka som successivt kommit att bo i ett annat enskilt hem samt brister i samrådsförfarandet vid familjehemsplaceringar i en annan kommun. Åtgärder vidtogs av nämnden vad det gäller utredningar och beslut av familjehemsplaceringar samt tillvägagångssättet för samråd med andra kommuner.

Vid uppföljning av ovanstående tillsyn två år senare kvarstod vissa brister, men nämnden hade åtgärdat en stor del av de tidigare bristerna. Uppföljningen medförde inte någon kritik från Länsstyrelsen.

En annan tillsyn avser missbruks- och beroendevården i Hudiksvall. Tillsynen visar bland annat på brister vad det gäller riktlinjer för missbruks- och beroendevården samt handläggning av anmälningar. Det påtalas även brister i dokumentation av enskildes samtycke till externa kontakter, dokumentation av barnperspektivet och uppmärksamheten på närstående vid förhandsbedömningar. Länsstyrelsen kommenterar även nämndens brister i att följa upp verksamheten för att skapa underlag för beslut om val av effektiva insatser. För att komma tillrätta med problematiken har nämnden tagit fram ett for-

¹ BBIC – Utrednings- och dokumentationsmetod ”Barns behov i centrum”

mulär med utgångspunkt från BBIC och ASI² som används vid mottagande av anmälningar. Utredningar genomförs med ASI som bas och följs upp med stöd av ASI. Genomförda utredningar går också igenom av arbetsledaren för att säkra kvaliteten i de utredningar som görs och det har tagits fram en blankett för skriftligt samtycke.

Enligt gjorda intervjuer har Länsstyrelsens/Socialstyrelsens rapporter i vissa arbetsgrupper medfört bra diskussioner om hur exempelvis dokumentationen kan bli bättre. Hur man tydliggör det arbete som faktiskt görs och hur barnets perspektiv blir tydliggjort exempelvis vid dokumentation om försörjningsstöd. Dokumentationen följs också systematiskt upp för att säkerställa att den håller god kvalitet. De intervjuade framhäver vikten av att det på ett konstruktivt sätt ges återkoppling på de kontroller som görs av dokumentationen så att det inte blir en kontroll utan ett arbetssätt för att systematiskt förbättra arbetet.

Kartläggning av arbetsklimatet, Previa

Under november-december genomförde Previa en kartläggning av arbetsklimatet inom IFO i Hudiksvall. Orsaken var återkommande kritik om att arbetsklimatet inte var bra och i uppdraget låg att ta fram åtgärdsförslag på grupp- och övergripande nivå.

Vid kartläggningen framkom bland annat att de flesta hade en positiv uppfattning om sitt arbete, sina kollegor och chefer. Men kartläggningen indikerade också på ett system, en organisation i obalans där det fanns otidligheter inom en rad områden såsom vision, värdegrund, uppdrag, kommunikation m.m.

Vid genomförda intervjuer har det framkommit att ett flertal i personalgrupper inte känner igen sig i det som framkommer i Previas rapporter. Anledningen till detta uppges vara att den problematik som redovisas endast berört en del av individ- och familjeomsorgens verksamhet samt att rapporten återger en bild av hur det har varit, men inte hur det faktiskt är. Uppfattningen är också att bilden av den problematik som redogörs i Previas rapport bygger på ord ifrån personer som faktiskt inte är en del av den situation som är.

De intervjuade känner inte heller igen sig i den bild av situationen inom IFO som framställts i media. Trots detta har den sammanfattande bilden av situationen medfört att åtgärder har vidtagits som arbetsgrupperna uppfattar som positivt. Bland annat har arbetet med värdegrund satts igång och en arbetsgrupp arbetar med frågor om hur man är mot varandra. Det har dock framkommit åsikter om att effekten hade blivit än större om åtgärder och aktiviteter inte enbart hade varit en fråga för personalen i arbetsgrupperna utan samtliga inom organisationen, såväl politiker, chefer som medarbetare. Det hade givit en bättre känsla av att problemet är gemensamt och att samtliga bidrar till förbättring samt att effekterna av åtgärderna troligtvis hade blivit större.

Vid genomförda gruppintervjuer och har det också framkommit en oro om att det arbete som satts igång utifrån Previas rapport inte kommer att leda till faktiska förändringar och att det inte kommer att följas upp. En fråga som ställs är "Vad blir det av det här då?".

² ASI (Addiction severity index) - Intervjumetod utvecklad av Tom McLellan vid Universitet i Philadelphia som bedömnings- och uppföljningsinstrument inom missbruks- och beroendevård.

Reflektion och revisionell bedömning

Individ- och familjeomsorgen i Hudiksvall arbetar aktivt med de brister som påtalats i Länsstyrelsen/Socialstyrelsens tillsyner samt resultatet i den rapport som Previa arbetat fram med anledning av de brister som varit i arbetsklimatet.

Förslag till förbättringsområden

- Verksamhetens strategier för vidtagna åtgärder (exempelvis värdegrundsarbetet) behöver tydliggöras.
- Om vidtagna aktiviteter ska fortleva och kunna bidra till en fortsatt utveckling bör dessa följas upp noggrant.
- Arbetsgrupperna behöver få kontinuerlig feedback på hur åtgärder givit effekt exempelvis hur dokumentationen utvecklats.

7. Förslag till fortsatt utveckling

Denna granskning har haft som uppdrag att besvara frågan om ledningen och styrningen för IFO-verksamheten är ändamålsenlig. En sammanvägd bedömning är att verksamheten har en till övervägande delen fungerande styrning och ledning. Det finns dock ett antal mycket viktiga förbättringsområden som ytterligare kan förbättra verksamheten och säkerställa att medborgarna ytterst skall få det stöd och den service som de har rätt till och förväntar sig. Detta arbete måste prioriteras om ledning och styrning ska fungera på ett helt ändamålsenligt sätt.

- ***Planeringsprocessen – kvalitetsarbetet är den del av verksamhetens planeringsprocess***

Ett viktigt utvecklingsområde för IFO-verksamheten är att utveckla dialogen kring hur arbetet med verksamhetens åtagande ("mål") formuleras och läggs fast. Det är viktigt med den "dubbelriktade" dialogen för att både fånga idéer och förbättringsförslag men även för att förankra verksamhetens mål ("riktningen för organisationen").

- ***Tydliggöra LGR roll och arbetsformer***

Roller och ansvar behöver tydliggöras. Ledningsgruppen har en nyckelroll för att uthålligt driva den dialog "uppifrån och ner – nerifrån och upp" som är viktig för att utveckla den samlade IFO-verksamheten.

- ***Arbeta konsekvent med uppföljning***

Ett tydligt utvecklingsområde för IFO-verksamheten är att målmedvetet och långsiktigt förstärka och fördjupa arbetet med uppföljning och utvärdering. Detta gäller den löpande verksamheten och dess resultat, men även de exempel vi beskrivit kring verksamhetens kvalitetsarbete.

- ***Intern samverkan – gemensam genomförandeplan***

Granskningen har beskrivit att IFO-verksamheten sedan man skapade en sammanhållen organisation på olika sätt arbetat med att utveckla den interna samverkan. En för verksamheten gemensam genomförandeplan med medborgaren i centrum är ett uttryck för denna strävan. Som vi beskrivit tidigare har denna gemensamma genomförandeplan inte implementerats. Vi bedömer att denna gemensamma genomförandeplan är ett viktigt instrument för att säkerställa att kommuninvånarna i Hudiksvall får rätt stöd och service från IFO-verksamheten, men att denna gemensamma genomförandeplan även på ett aktivt sätt bidrar till verksamhetens utveckling.

- ***Dialog och samverkansstruktur***

Ett led i att förstärka den interna dialogen är att även tydligare skapa en enhetlig struktur för denna dialog samt att man använder metoder som utvecklar dialogen.

- ***Värdegrundsarbetet***

Vår uppfattning är att det påbörjade värdegrundsarbetet är en positiv process som bidragit till ökad förståelse och samverkan mellan IFO's olika verksamheter. Det är viktigt att detta arbete kontinuerligt följs upp. Det kan även finnas ett värde i att vidga diskussionerna till att även omfatta nämnden.

2011-02-25

Namnförtydligande

Namnförtydligande