

Revisionsrapport

Första linjens chefer inom socialtjänsten: uppföljande granskning

Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor
november 2014

Skellefteå kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.3.	Revisionskriterier	2
2.4.	Avgränsning och metod.....	2
3.	COSO.....	3
4.	Granskningsresultat	4
4.1.	Kontrollmiljön inom socialtjänsten	4
4.1.1.	Mål och resurser	4
4.1.2.	Förändringsklimat och feedback.....	5
4.1.3.	Befogenheter och ansvar.....	6
4.1.4.	Omvärldskunskap	6
4.1.5.	Budgetprocessen	7
4.1.6.	Utbildning ekonomi	9
4.2.	Revisionell bedömning	9

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en uppföljande granskning av första linjens chefers förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. Årets granskning fokuserar på de områden som redovisade lägst resultat år 2009.

Respektive granskning har tagit utgångspunkt från COSO – en modell för intern kontroll. Enligt COSO är en förutsättning för att skapa en god intern kontroll i organisationen en fungerande kontrollmiljö.

Utifrån granskningsresultatet görs följande revisionella bedömningar om kontrollmiljön inom socialnämndens verksamheter:

- Kontrollmiljön tenderar ha försämrats jämfört med tidigare granskning. Inom samtliga granskade områden redovisas ett lägre resultat år 2014 i förhållande till år 2009. Störst missnöje upplever första linjens chefer i fråga om budgetarbete, förändringsklimat och feedback.
- För närvarande är förutsättningarna inte i alla avseenden tillräckliga för att skapa en god intern kontroll inom socialkontoret. Granskningen påvisar brister finns inom flera olika COSO-perspektiv:
 - o politiska perspektivet: otydligt ledarskap, hur ledning och högre chefer agerar
 - o sociala perspektivet: kultur och attityder inom organisationen
 - o administrativa perspektivet: ansvar och befogenheter

För att skapa förbättrade förutsättningar för god intern kontroll lämnas följande rekommendationer:

- Socialnämnd och förvaltningsledning analyserar granskningsresultatet och utifrån detta vidtar rimliga åtgärder för att förbättra kontrollmiljön. Fokus bör sannolikt riktas mot områdena ledarskap, kultur i organisationen samt budgetarbete
- Socialnämnden tidsätter och genomför uppföljning/utvärdering av upprättad åtgärdsplan

2. Inledning

2.1. Bakgrund

År 2009 genomfördes en granskning av första linjens chefer inom socialtjänsten. Granskningen inriktades mot att pröva chefernas förutsättningar och kontrollmiljö för att kunna fullgöra sitt uppdrag. En svag kontrollmiljö omöjliggör i praktiken skapandet av en god intern kontroll.

I 2009 års granskning framkom att kontrollmiljön inom socialtjänsten i vissa avseenden var bristfällig. Sedan dess har det vidtagits ett antal aktiviteter – t ex förändrad budgetprocess – som bland annat syftar till att förbättra chefernas förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en uppföljande granskning inom området.

Revisionsobjektet i granskningen är socialnämnden. I nämndens uppdrag ingår bland annat att se till att den interna kontrollen är tillräcklig.

2.2. Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att pröva följande:

- Om kontrollmiljön har utvecklats positivt sedan föregående granskning
- Om förutsättningar att skapa en väl fungerande intern kontroll inom socialkontoret är tillräckliga

2.3. Revisionskriterier

Följande dokumentation utgör revisionskriterier i granskningen:

- Revisionsrapport: Första linjens chefer inom socialtjänsten (PwC, 2009)
- 10 kontrollmål (se påståenden i web-enkät)

2.4. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till de 10 områden/kontrollmål som redovisade sämst resultat år 2009. I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2014. Övrigt se bakgrund, revisionsfråga och revisionskriterier.

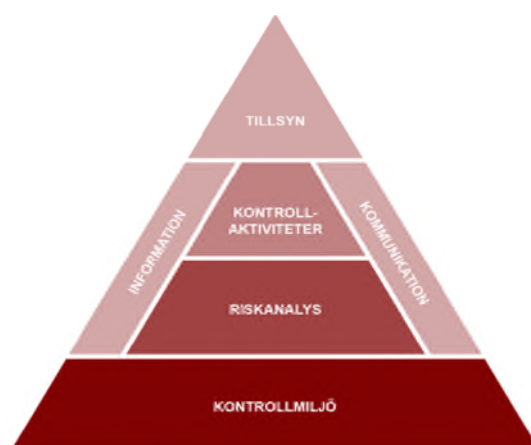
Granskningen har skett genom en web-enkät till samtliga första linjens chefer samt kompletterande intervjuer med tre chefer.

3. COSO

En kommitté i USA vid namn The Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission har tagit fram en modell för intern kontroll. Modellen, som fått sitt namn efter kommittén, identifierar fem – ömsesidigt beroende – komponenter som tillsammans omfattar intern kontroll.

Modellen lämpar sig bra för såväl privat som offentlig verksamhet, vilket också är en av anledningarna till att den fått stor genomslagskraft. Enligt COSO-modellens synsätt är huvudsyftet att den interna kontrollen ska ge tillräcklig säkerhet så att målen som satts i verksamheten uppnås.

COSO-modellens kontrollkomponenter redovisas i nedanstående figur.



Kontrollmiljön utgör grunden för de övriga komponenterna i COSO. En svag kontrollmiljö omöjliggör i praktiken skapandet av en god intern kontroll.

Enligt COSO påverkas kontrollmiljön i en organisation av fyra olika perspektiv, nämligen det sociala, administrativa, politiska och det tekniska systemet. I det sociala systemet ingår personalen och innefattar faktorer såsom erfarenhet, kompetens, attityd och värderingar. Regler, riktlinjer och ansvars-/befogenhetsfördelning ingår i det organisatoriska och administrativa systemet medan det politiska systemet avser hur ledning och chefer agerar. Kontrollmiljön påverkas även av det tekniska systemet, vilket utgörs av de system och program som används i verksamheten.

Övriga kontrollkomponenter i COSO-modellen är *riskanalys*, *kontrollaktiviteter*, *information & kommunikation* samt *tillsyn*.

I denna granskning fokuserar vi på komponenten kontrollmiljö.

4. Granskningsresultat

4.1. Kontrollmiljön inom socialtjänsten

År 2009 fick första linjens chefer möjlighet att besvara en web-enkät om hur de upplever förutsättningarna att fungera som chef. Enkäten innefattade totalt 27 påståenden som rörde kontrollmiljön.

I denna uppföljande granskning har första linjens chefer fått ta ställning till de 10 påståenden som redovisade lägst resultat år 2009. Påståendena kan även ses som kontrollmål för att bedöma kontrollmiljön. Till varje påstående finns följande svarsalternativ;

1. "Instämmer helt"
2. "Instämmer till stor del"
3. "Instämmer till viss del"
4. "Instämmer inte"
5. "Vet ej/Ingen uppfattning"

Enkätundersökning 2009 respektive 2014 har genomförts vid samma tidpunkt på kalenderåret: september.

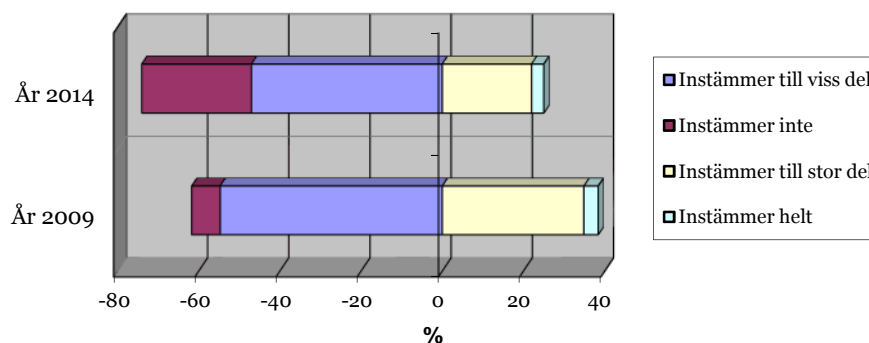
Resultaten redovisas i stapeldiagram där svaren procentuellt fördelas per svarsalternativ. I de fall stapeldiagrammet inte uppgår till 100 % har vissa av de svarande angett svarsalternativet "vet ej/ingen uppfattning".

Den uppföljande enkäten har skickats ut till 148 chefer varav 118 besvarat enkäten. Svarsfrekvensen uppgår till 80 %, vilket är högre än utfallet år 2009 (73 %).

Nedan redovisas resultatet från enkätundersökning år 2009 respektive år 2014:

4.1.1. Mål och resurser

1. De fastställda verksamhetsmål som finns för min verksamhet är möjliga att uppnå med de resurser som jag disponerar



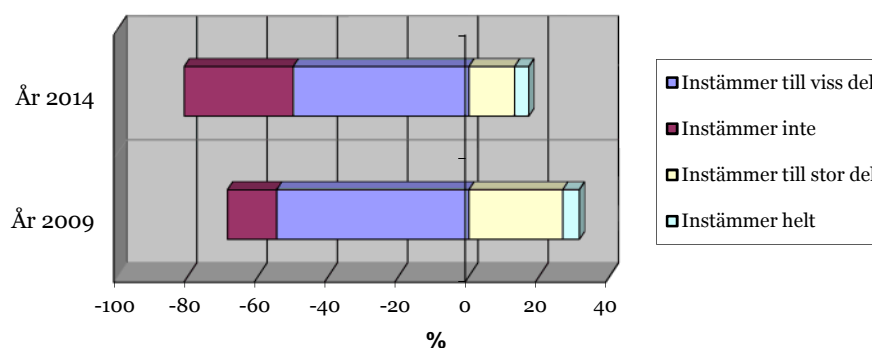
Av årets undersökning framgår att endast var fjärde chef väljer att i hög grad instämma i påståendet. År 2009 valde 4 av 10 chefer motsvarande alternativ. Andelen chefer som svarat "instämmer inte" har ökat från 7 till 27 %.

En orsak som framkommer i enkät/intervjuer är att vissa av cheferna upplever att antalet verksamhetsmål (styrkort, värdighetsgarantier, kvalitetskriterier) har ökat i omfattning och att målen många gånger uppfattas som både "spretiga" och "luddiga". Flera efterlyser en ökad tydlighet i styrning/målstyrning. Vissa framhåller även att de upplever att resurserna är otillräckliga i förhållande till uppsatta mål.

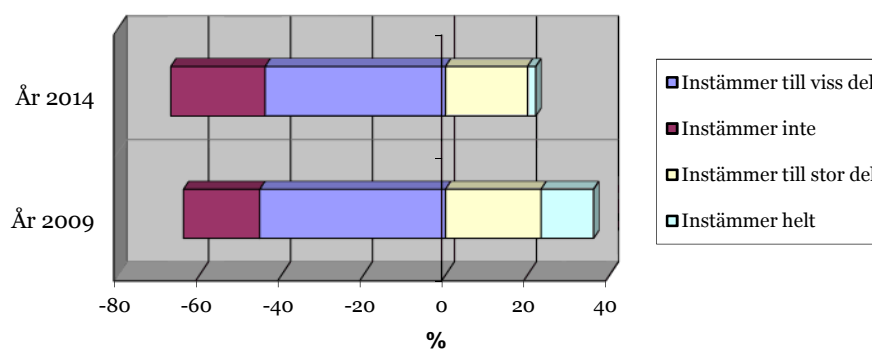
Granskningen indikerar att resultatutfallet även påverkas av i vilken verksamhetsgren den svarande tillhör (äldreomsorg, stöd & service, individ- och familjeomsorg).

4.1.2. Förändringsklimat och feedback

2. Vår organisation kännetecknas av ett positivt förändringsklimat där goda idéer (t ex förslag till effektivisering av verksamheten) snabbt leder till åtgärder



3. När jag rapporterar avvikelser får jag relevant återkoppling (t ex beröm, kritik, krav på åtgärder)



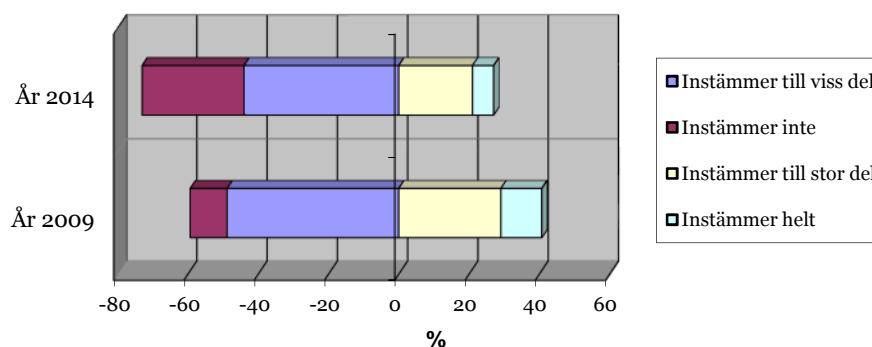
Av diagrammen framgår att utfallet har försämrats i fråga om förändringsklimat och feedback. År 2009 valde mer än var åttonde chef (13 %) alternativet "instämmer helt", i fråga om relevant feedback/återkoppling från ledningen. År 2014 var motsvarande utfall 2 %.

Exempel på synpunkter som framkommer i intervjuer/enkät är följande: "upplevs långt till högre chef", "ingen uppmuntrande kultur att rapportera avvikelser/missförhållande", "varken ris eller ros från ledningen", "svag strategisk styrning". Någon upplever att graden av feedback i hög grad är personrelaterat – till

exempel feedback från controller (ekonomi) alternativt högre chef (verksamhet). En annan anger att det finns ett positivt förändringsklimat till små förändringar, men inte till större åtgärder.

4.1.3. Befogenheter och ansvar

4. Jag har befogenhet att i rimlig omfattning påverka mina kostnader och intäkter

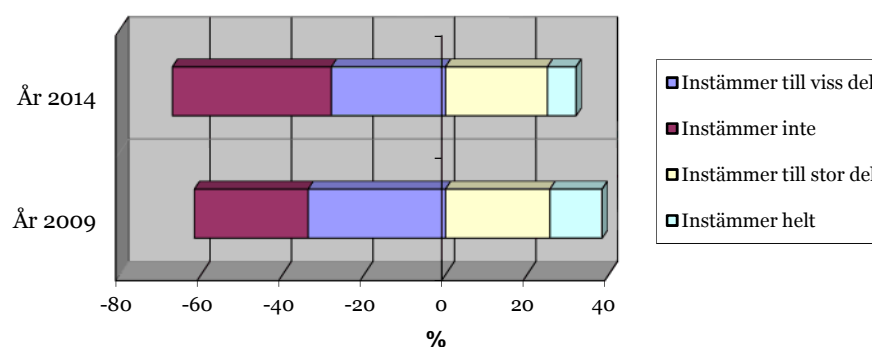


Enkätutfallet visar att andelen chefer som upplever att de har befogenheter att i rimlig påverka sina kostnader/intäkter har minskat från 40 till 25 % år 2014. Andelen svarande som valt alternativet ”instämmer inte” uppgår år 2014 till 29 %.

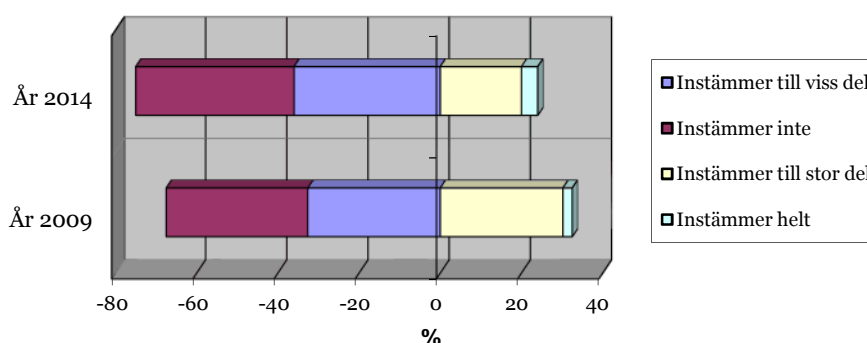
En mycket stor del av verksamhetens kostnader utgörs av personal. Någon framhåller att kommunens övergripande personalpolitik ”rätt till heltid mm” kan försvåra möjligheten att hitta flexibla lösningar inom den egna enheten. Vidare upplevs att befogenheter/möjligheter tidigare var större när verksamheten många gånger var i en tillväxtfas.

4.1.4. Omvärldskunskap

5. Jag har god kunskap om hur vi ligger till avseende ekonomi i förhållande till motsvarande verksamheter i andra kommuner



6. Jag har god kunskap om hur vi ligger till avseende verksamhetsresultat (produktion, kvalitet, effekter) i förhållande till motsvarande verksamheter i andra kommuner

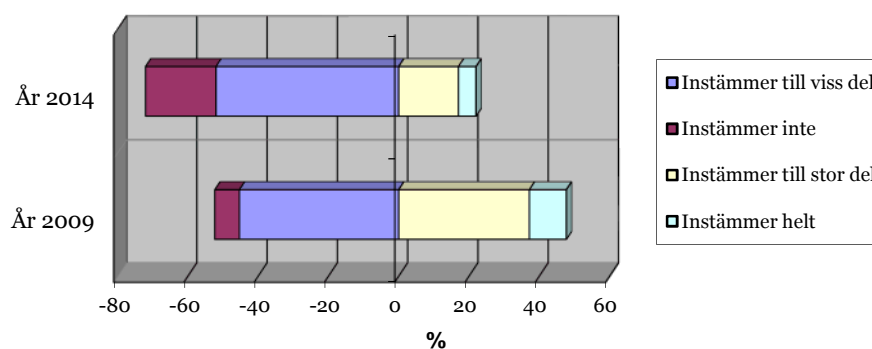


Av diagrammen framgår att cheferna i viss grad upplever att de fått försämrade kunskaper om hur den egna verksamheten (ekonomi, kvalitet) förhåller sig till andra kommuner.

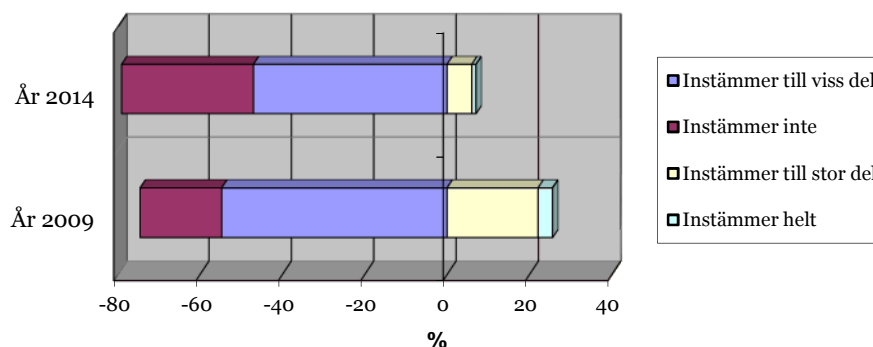
I enkät/intervjuer framkommer att vissa chefer upplever att numera görs mer jämförelser med andra kommuner, till exempel i fråga om ekonomiska måttal. Däremot görs inte i tillräcklig grad en analys av materialet som förklarar skillnaden mellan kommunerna. Detta krävs för att utveckla den egna verksamheten. Någon efterlyser att cheferna ges möjlighet i ökad utsträckning att genomföra studiebesök hos andra kommuner.

4.1.5. Budgetprocessen

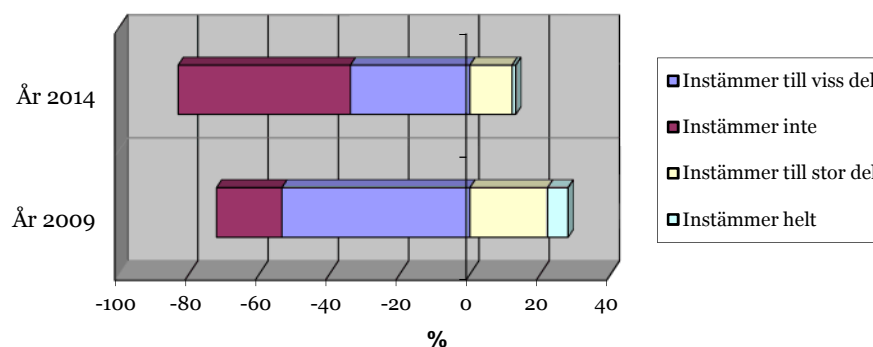
7. Jag upplever att socialkontorets rutiner och anvisningar avseende budget är bra



8. Tidplanen för budgetarbetet är väl avvägd så att budgetprocessen blir effektiv och medger tid för analys och förankring



9. Jag är delaktig i budgetprocessen och kan påverka min budget i rimlig omfattning så att budgeten blir genomarbetad och verklighetsförankrad

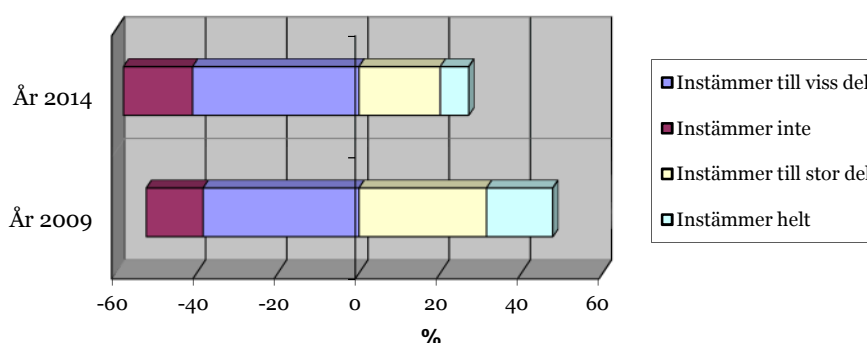


Sammanställningen visar att andelen chefer som är missnöjda med hur budgetarbetet bedrivs har ökat påtagligt sedan år 2009. År 2014 har mindre än 15 % av cheferna valt påståendena "instämmer till stor del" eller "instämmer helt". Störst missnöje redovisas i fråga om upplevd delaktighet.

I enkät/intervjuer framkommer att vissa upplever att det inte bedrivs någon egentlig budgetprocess i och med att resurserna i praktiken fördelas genom en vårdbehovsmodell. Vidare framkommer att det finns stora skillnader inom organisationen hur samspelet mellan chef och ekonom/controller fungerar. Någon uppger att budgetprocessen bedrivs mycket bättre idag än för några år sedan tack vare ny ekonom. En annan anger att den har så många anställda, att det därför är svårt att prioritera budget och ekonomifrågor.

4.1.6. Utbildning ekonomi

10. Om jag ser ett behov av utbildning för att höja min kompetens rörande ekonomi upplever jag att det är enkelt för mig att få det tillgodosett



Av diagrammet framgår att andelen svarande år 2014 som valt alternativen "instämmer helt" eller "instämmer till stor del" har minskat från 48 till 27 %.

Enkät svar och intervjuer visar att råder stora skillnader inom socialkontoret hur arbetsfördelning mellan chef och ekonom/controller respektive stöd från ekonom/controller är utformad. Vissa chefer efterlyser både mer utbildning i IT-stödet Skelis samt mer stöd/coaching/analys inom ekonomiområdet. Andra efterlyser ekonomiutbildningar som såväl ifrågasätter som stimulerar till nya arbetssätt. Någon ger exempel på utbildningar som gjort skillnad, t ex inom området bemaningsekonomi.

4.2. Revisionell bedömning

Utifrån ställda revisionsfrågor görs följande revisionella bedömningar:

Har kontrollmiljön inom socialkontoret utvecklats positivt sedan föregående granskning år 2009?

Nej. Årets enkätresultat och intervjuer indikerar att kontrollmiljön i vissa avseenden har försämrats jämfört med situationen år 2009. Störst missnöje redovisas framför allt i fråga om budgetarbete, förändringsklimat och feedback. Inom dessa områden uttrycker det stora flertalet chefer ett mycket stort missnöje.

Finns tillräckliga förutsättningar att skapa en väl fungerande intern kontroll inom socialkontoret?

Nej. Årets enkätresultat och intervjuer indikerar att det inom vissa av granskade område för närvarande inte finns tillräckliga förutsättningar för att skapa en god intern kontroll. Granskningen påvisar brister inom flera olika COSO-perspektiv:

- politiska perspektivet: otydligt ledarskap, hur ledning och högre chefer agerar
- sociala perspektivet: kultur och attityder inom organisationen
- administrativa perspektivet: ansvar och befogenheter

För att skapa förbättrade förutsättningar för god intern kontroll lämnas följande rekommendationer:

- Socialnämnd och förvaltningsledning analyserar granskningsresultatet och utifrån detta vidtar rimliga åtgärder för att förbättra kontrollmiljön. Fokus bör sannolikt riktas mot områdena ledarskap, kultur i organisationen samt budgetarbete
- Socialnämnden tidsätter och genomför uppföljning/utvärdering av upprättad åtgärdsplan