
Konsultrapport

Genomlysning Individ- och familjeomsorgen

Tyresö kommun

*Roine Gillingsjö
Torsten Sjöström
Johan Skeri*

April 2013

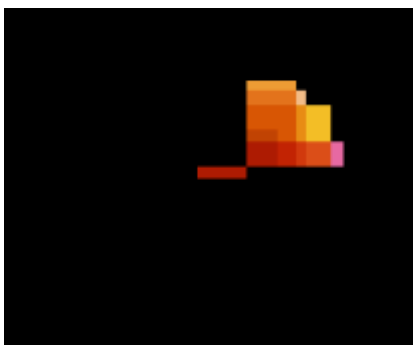


Table of Contents

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund och uppdrag.....	3
3.	Benchmarking – utgångsläge för Tyresö	4
4.	Iakttagelser	5
4.1.	Starka sidor för verksamheten	5
4.2.	Några frågeställningar för fortsatt utvecklingsarbete	7
5.	Utvecklingsbehov – ”Hur går vi vidare”	10

1. Sammanfattning

PwC har av socialchef Ingrid Boheman - Risto fått uppdraget att genomföra en genomlysning av Individ- och familjeomsorgen (IFO) i Tyresö.

IFO-verksamheten i Tyresö har många starka sidor. En verksamhet med bra nyckeltal (standardkostnader) i jämförelse med kommuner som har liknande förutsättningar som Tyresö. En ledning med handlingskraft och en utvecklad dialog med verksamheterna. Ett starkt utvecklingsarbete. Det finns kompetens och engagemang för att utveckla verksamheten vidare.

Det finns dock ett antal utvecklingsområden som ytterligare skulle förbättra verksamheten ur ett brukarperspektiv och som också skapar förutsättningar för att förbättra kostnadseffektiviteten.

Här följer en sammanställning av de utvecklingsbehov vi vill lyfta fram för IFO:

❖ Behov att tydliggöra uppdrag och roller inom HELA Socialtjänsten

Det finns ett behov av att tydliggöra uppdragen för alla enheter inom Socialtjänsten och för varje enhets del av helheten. Det blir ingen välfungerande verksamhet enligt Socialtjänstlagen, LSS – lagstiftningen etcetera om inte de olika delarna av organisationen (med respektive uppdrag) stödjer och kompletterar varandra. "Kedjan blir inte starkare än dess svagaste länk".

Vi är medvetna om att socialchefen har initierat ett arbete om hur uppdrag och organisation skall utformas för att på bästa sätt möta framtida behov.

❖ Slå vakt om er fungerande ledning inom IFO

IFO har en fungerande ledning. Socialtjänsten är inne i en process att se över organisationen utifrån behovet att skapa tydlighet i övergripande styrprocesser.

I detta arbete är det viktigt att säkerställa att IFO får en fungerande ledning oavsett hur organisationen utformas.

❖ Bevara och utveckla ert framgångsrika strategiska arbete

IFO har under flera år drivit ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Det är viktigt att detta framgångsrika arbete har förutsättningar att kunna fortsätta.

Hela Socialtjänsten och IFO har ett behov att kontinuerligt genom ett verksamhetsbaserat utvecklingsarbete steg för steg anpassa verksamheterna till nya förutsättningar och nya behov.

❖ Utvärdera era verksamheter TOTALT och utmönstra och skapa nytt genom utvecklingsarbete

Genomlysningen visar att det finns ett behov för IFO Tyresö att kontinuerligt utvärdera sina verksamheter. Man har en stor bredd på verksamheterna och de drivs huvudsakligen i egen regi. Vidare har man över åren visat att man drivit flera utvecklingsprojekt.

Detta fokuserar behovet att kontinuerligt utvärdera och ompröva sina verksamheter. Regeln bör vara att när en ny verksamhet startas bör en ”gammal” utmönstras och avslutas. Detta skall inte tolkas bokstavligen utan mer som en styrprincip för verksamheten.

❖ Mer av strukturer för samverkan och relationer internt och externt

Hela Socialtjänsten behöver utveckla det interna samarbetet. Hur förvaltningen löser det gemensamma uppdraget bör formas utifrån en gemensam grundsyn. Brukaren och hur brukaren får sina behov tillgodosedda är utgångspunkten för intern samverkan. Socialtjänsten får inte ”bolla” brukare och kostnader mellan olika delar av Socialtjänsten. Alla har ett ansvar för att ingen brukare upplever sig hanteras som ”Svarte Petter”.

IFO behöver även fortsätta att utveckla sina relationer och samverkan externt. Det är inte så att IFO har svaga relationer eller bristande samverkan externt. Dock finns det ett behov att fortsätta att jobba med denna fråga. Här kan skolan och psykiatrin vara två självklara intressenter att fokusera på.

2. Bakgrund och uppdrag

PwC har av socialchef Ingrid Boheman - Risto fått uppdraget att genomföra en genomlysning av Individ- och familjeomsorgen i Tyresö kommun.

Genomlysningen har uppdrag att belysa:

- Övergripande styrkor och svagheter med Tyresös IFO - verksamhet?
- Hur ändamålsenligt verksamheten fungerar med avseende på totalekonomi för kommunen – jämförelse med några andra kommuner?
- Organisering, ledning av verksamheten och verksamhetsutveckling
- Ekonomi – resursanvändning
- Kompetensbehov, kompetensutveckling
- Omvärldsbevakning

Genomlysningen påbörjades i december 2012 och slutredovisades i mars 2013. Vi har tagit del av relevant dokumentation, genomfört fokusgrupper med representanter för de olika enheterna, intervjuat enhetschefer som ansvarar för utredning och/eller verkställigheten av besluten. Genomlysningen har även tagit fram en benchmarking ("nyckeltalsjämförelse") för Socialtjänsten i Tyresö utifrån offentlig statistik.

PwC har även bland annat haft ett uppdrag att genomföra en genomlysning av biståndsenheten LSS. Vissa frågor och exempel från den genomlysningen har haft intresse och påverkan på denna genomlysning.

3. *Benchmarking – utgångsläge för Tyresö*

PwC har genomfört av benchmarking för Socialtjänsten i Tyresö utifrån offentlig statistik. Vi har använt SKL:s databas (Kolada), statistik från SCB, SoS och kompletterat den med material från Tyresö kommun. I materialet görs jämförelser mot jämförbara kommuner, länet, riket och kommungruppen.

Jämförelserna har gjorts med de sju mest lika kommunerna ur ett strukturellt perspektiv. Kvarvarande kostnadsskillnader bör rimligen förklaras av påverkbara faktorer av Tyresö kommun och utgörs ej av strukturella skillnader. Olika kommuner har använts för olika områden det vill säga att vi har valt de kommuner för olika områden som ur strukturell synvinkel mest liknar Tyresö. Jämförelsen bygger således på standardkostnader och folkmängd.

De kommuner som vi inom olika områden jämfört Tyresös Individ- och familjeomsorg är:

Trelleborg, Motala, Uddevalla, Falun, Eslöv, Hässleholm och Nyköping.

Här följer en kort sammanfattning av vår benchmarkingrapport. Hela rapporten redovisas som bilaga. (Bilaga 1)

Sammanfattningsvis kan noteras att:

- Tyresö är en relativt ung kommun
- Äldreomsorgen bedrivs till en förväntad nettokostnad år 2011
- Jämfört med likartade kommuner har Tyresö låga nettokostnader för äldreomsorgsverksamhet
- Tyresö har en högre nettokostnad mot den förväntade (standardkostnaden) för LSS - verksamhet, även i jämförelse med andra kommungrupper
- Kostnaden för LSS-verksamheten har ökat de senaste åren, samtidigt har kostnaden för SOL/HSL inriktat mot funktionshindrade minskat
- Avvikelsen mot standardkostnaden för IFO – verksamheten har varit skiftande de senaste 3 åren, från och med 2011 har Tyresö lägre kostnader än den beräknade. Sänkningen av standardkostnaderna mellan 2009 – 2011 är anmärkningsvärd.
- I jämförelse har Tyresö färre dygn inom HVB och fler inom familjehem.
- Tyresö har höga dygnskostnader för sin missbrukarvård, samtidigt har kommunen få dygn per brukare.
- Tyresö har låga kostnader för det ekonomiska biståndet i jämförelse med andra kommuner. Detta framträder skarpast mot de mest jämförbara kommunerna.
- I jämförelse har Tyresö lägre andel hushåll som uppbär ekonomiskt bistånd.
- Trenden i kommunen är att varje hushåll erhåller bistånd en längre tid.
- En annan utveckling är att varje bidragshushåll erhåller högre och högre biståndssumma per år (en ökning med 27 % sedan 2006).

4. Iakttagelser

4.1. *Starka sidor för verksamheten*

☐ Väl utbyggda verksamheter

IFO i Tyresö har över tiden byggt upp en bred och diversifierad verksamhet. Man driver flertalet av verksamheterna i egen regi såsom:

- Utredning kring barn och ungdom
- Ungdomsmottagning
- Stöd för unga våldsutsatta
- Ensamkommande unga
- Öppen förskola
- Vårdnad och umgänge
- Adoption och faderskap
- Mobila teamet
- Familjeteamet
- Olika gruppverksamheter
- Stöd för missbrukare
- Drogförebyggande arbete
- Ekonomiskt bistånd

☐ Personalen (kompetenta, engagerade, kostnadsmedvetna)

Personalen som vi intervjuat beskriver att IFO Tyresö i huvudsak är en bra arbetsplats där man trivs. Personalomsättningen är förhållandevis låg. Man beskriver enkla och korta informations och beslutsvägar. Det finns en horisontell och vertikal tillit i organisationen. Det finns kompetens och engagemang i organisationen. Handläggare har ett förhållningssätt som syftar till att på rätt sätt fånga brukarnas behov.

Det finns en fungerande ledning som har legitimitet inom IFO. Arbetsmetoder och processer är förankrade och leder till ett kostnadseffektivt resultat.

☐ Tydligt systematiskt nätverksarbete

Både intervjuerna och genomlysningen i övrigt visar tydligt att IFO i Tyresö arbetar systematiskt med nätverksarbete. Att arbeta i nätverk är inte enkelt. Det kräver uthållighet och fungerande långsiktiga strategier. IFO Tyresö har utifrån vår bedömning kommit relativt långt i detta.

Trots detta finns det givetvis saker som kan fortsätta utvecklas även för IFO Tyresös nätverksarbete.

☐ Fungerande ledningsgrupp och fungerande ledning ("helheten är större än delarna")

IFO Tyresö har en fungerande ledning. Ledningsgruppen har ett effektivt och prestigelös arbetssätt. Gruppen fungerar som en "mogen" grupp med bra relationer. Det är "högt i tak" och frågor blir belysta ur många aspekter. Ledningsgruppen förmår fatta både strategiska och operativa beslut som sedan genomförs. Det finns en fungerande information och dialog in till och ut från ledningsgruppen.

IFO har i handling visat att enheten utifrån ledningsgruppens arbete visat att "helheten är större än delarna".

☐ Framgångsrikt utvecklingsarbete

Utan att göra anspråk på att ge en fullständig beskrivning finns det flera exempel på intressanta och framgångsrika utvecklingsarbeten såsom:

- Ensamkommande unga
- Mottagningsenhet
- Stöd för våldsutsatta unga
- Förebyggande insatser för barn och unga

Det finns både en stor bredd på verksamheterna och en "spets" med ett aktivt utvecklingsarbete.

☐ Förmåga att hantera svårigheter

Både de "hårda" siffrorna som visar IFO Tyresös utveckling av sina standardkostnader och våra intervjuer visar att enheten har en förmåga att hantera svårigheter och att man kan ställa om.

Detta går även igen i ledningens sätt att fungera och hur beslut förankras och genomförs i den egna organisationen.

☐ Förändring genom utveckling och INTE omorganisationer

Även om IFO Tyresö förändrat sin organisation över tiden bedömer vi att det mer skett genom att anpassa organisationen genom smärre korrigeringar, snarare än att genomföra stora omorganisationer. Utvecklingsarbete har drivits utifrån tydliga brukarbehov. "Organisationen har anpassats" succesivt eller efter en viss tid.

Förändringarna har varit kommunicerade och förankrade i organisationen. Detta har varit en framgångsrik strategi.

4.2. Några frågeställningar för fortsatt utvecklingsarbete

❑ Hamnat i ”sparandet”

Många medarbetare vittnar om att de ”hamnat i sparandet”. Målet att kortsiktigt klara en budget i balans har prioriterats och man får inte tid till mer långsiktigt tänkande. Det finns risk för suboptimeringar och att man inte orkar ta tag i mer långsiktigt strategiskt arbete. Det är därför angeläget att också fokusera mer på Socialtjänstens värdegrundsarbete och verksamhetens fortsatta inriktning.

❑ Behov att ompröva verksamheter

Vi har pekat på att IFO Tyresö har en stor bredd på sina verksamheter. Man har även drivit ett aktivt utvecklingsarbete. Dock bedömer vi att IFO mer behöver tänka igenom vilka verksamheter som idag faktiskt svarar mot dagens behov hos brukarna. Det är inte en fungerande strategi att enbart ”lägga till” verksamheter. För att helheten skall fungera väl behöver verksamheter hela tiden ifrågasättas. För varje ny verksamhet som startas bör en gammal verksamhet avslutas.

Till denna fråga kan vi även hänföra behovet att fortsätta utvecklingsarbetet inom försörjningsstöd. Vid sidan av denna genomlysning har även en utredning genomförts kring enheten för försörjningsstöd. Den utredningen pekar på behovet av att diskutera och förankra kommunens riktlinjer för försörjningsstöd och säkra tillämpningen av dessa.¹

❑ Behov av utvecklat samarbete externt

Även om det finns samverkansformer med externa myndigheter/organisationer är detta ett område som intervjuerna belyser som behöver utvecklas ytterligare. Ett område som lyfts speciellt är samverkan med skolan. Här ges beskrivningar att det i för stor utsträckning är personberoende hur detta samarbete fungerar.

❑ Styrkorna är personberoende

Denna genomlysning av IFO Tyresö har visat på flera straka sidor för verksamheten och hur verksamheten fungerar. Detta sagt så pekar genomlysningen även på ett antal områden som behöver utvecklas.

Den reflektion vi gör är att påtagligt många av de starka sidorna för IFO är personberoende. Att så är fallet är inte konstigt. Bra ledarskap är personberoende. Dock finns det en risk i detta som behöver följas.

¹ Rapport från konsultrapport vid Socialförvaltningen i Tyresö (2013-02-12 – Anne – Maj Tilling)

❑ Samverkan inom HELA Socialförvaltningen ("isolerade")

Vi har beskrivit IFO Tyresö som en i sina huvuddrag välfungerande enhet. Det finns saker att utveckla – men grundstrukturen är fungerande. En engagerad personal strävar att möta brukarnas behov. Ledningen leder och styr verksamheten mot uppsatta mål. Förmåga att genomföra de förändringar som beslutas är hög.

Trots detta visar genomlysningen sammantaget med den genomlysning PwC genomfört kring biståndsbedömning LSS² att det finns ett avstånd mellan olika enheter inom Socialtjänsten i Tyresö. Det saknas en samsyn på hur Socialtjänsten gemensamt skall möta vissa brukargrupperns behov. Dessa frågor har ibland resulterat i konflikter inom Socialtjänsten, att brukare riskera "falla mellan stolarna" eller att kompensatoriska verksamheter byggts upp inom "fel" enhet. Historiskt har man löst frågorna "genom diskussion utanför protokollet". Ur detta perspektiv är IFO isolerat från övriga delar av Socialtjänsten.

Detta har även medfört att några svagheter för hela Socialtjänsten även påverkat IFO Tyresö. Vi beskriver tre svagheter som är gemensamma för hela Socialtjänsten men som även påverkar IFO.

❑ Hantera brukarna med de mest komplexa behoven

Vi har även haft uppdraget att genomföra en genomlysning av Biståndsbedömning LSS. Dessa båda genomlysningar har på ett tydligt sätt visat att gränssnittet mellan biståndsenheten och IFO – avdelningen behöver utvecklas.

I våra intervjuer har olika konkreta exempel beskrivits där det är uppenbart att brukare riskerar att "falla mellan stolarna". Det finns flera exempel på personer med komplexa behov som inte på ett ändamålsenligt sätt fått sina behov tillgodosedda av den samlade Socialtjänsten. Kompensatoriska lösningar har tillskapats inom en del av Socialtjänsten för att lösa vissa brukares behov.

Vår erfarenhet är att om verksamheten gemensamt arbetar effektivt med de mest komplexa ärendena så fungerar verksamheten även väl för brukare med mindre komplexa behov. Det behövs en värdegemenskap/samsyn i hur brukarnas behov skall bedömas och tillgodoses.

Vi kan konstatera att efter våra samlade genomlysningar har nu Socialtjänsten börjat arbeta på ett nytt sätt där förvaltningen gemensamt analyserar brukarens behov och hur de på bästa och mest kostnadseffektiva sätt kan tillgodoses dessa.

❑ Socialpsykiatrins organisation

Verksamheten med brukare som har socialpsykiatriska behov är splittrad. Allt från hur dessa behov skall bedömas till hur de skall verkställas. En utredning genomfördes under 2012 för att klarlägga detta som dock ännu inte har resulterat i någon förändring. Brukare som har dessa behov behöver inte sällan insatser från mer än en myndighet. Detta ökar kravet på en tydlig och ändamålsenlig organisation.

² "Genomlysning LSS – Tyresö kommun (2013 mars)

❑ Strategisk planering

Vår bedömning att Socialtjänsten i Tyresö behöver förstärka sin strategiska planering. Vi gör bedömningen att det finns ett värde för Tyresö att gå igenom och analysera den struktur kommunen har när det gäller särskilda boendeplatser (gruppboende, serviceboende med mera.). En fungerande kort- och långsiktig boendeplanering är ett redskap för att skapa en kostnadseffektiv verksamhet som svarar mot brukarnas behov nu och i framtiden.

Boendefrågor för brukare som behöver Socialtjänstens stöd är komplexa och kräver långsiktighet. Bristen av detta har påverkat IFO Tyresö i stor utsträckning.

5. *Utvecklingsbehov – ”Hur går vi vidare”*

IFO-verksamheten i Tyresö har många starka sidor. En verksamhet med bra nyckeltal (standardkostnader) i jämförelse med i kommuner som har liknande förutsättningar som Tyresö. En ledning med handlingskraft och en utvecklad dialog med verksamheterna. Ett starkt utvecklingsarbete. Det finns kompetens och engagemang för att utveckla verksamheten vidare.

Det finns dock ett antal utvecklingsområden som ytterligare skulle förbättra verksamheten ur ett brukarperspektiv och som också skapar förutsättningar för att förbättra kostnadseffektiviteten.

Här följer en sammanställning av de utvecklingsbehov vi vill lyfta för IFO:

❖ Vart är Tyresö på väg? En Socialnämnd med ambitioner *(konkurrensutsättning, kundval och mångfald, arbetslinjen, med mera)*

Socialtjänsten behöver arbeta mer med sin strategiska planering och utveckling. Det finns flera skäl till detta. Tyresö kommun är som förortskommun till Stockholm i en expansiv fas. Nybyggnation och förändringar i befolkningsstrukturen innebär att Socialtjänsten påverkas. Vidare innebär konkurrensutsättning och förändringar i kommunens organisation att Socialtjänsten behöver utveckla nya arbetsformer med mera.

❖ Behov att tydliggöra uppdrag och roller inom HELA Socialtjänsten

Det finns ett behov av att tydliggöra uppdragen för alla enheter inom Socialtjänsten och för varje enhets del av helheten. Det blir ingen välfungerande verksamhet enligt Socialtjänstlagen, LSS – lagstiftningen etcetera om inte de olika delarna av organisationen (med respektive uppdrag) stödjer och kompletterar varandra. ”Kedjan blir inte starkare än dess svagaste länk”.

När en brukare behöver stöd av mer än en enhet inom Socialtjänsten (eller fler än en myndighet) får gränssnittet inte bli en ”gråzon” som innebär att brukare faller ”mellan stolarna” utan detta gränssnitt skall fungera som en ”grönzon” där olika delar av Socialförvaltningen (eller två myndigheter) gemensamt på ett respektfullt och kostnadseffektivt sätt kan möta brukarens behov.

Vi är medvetna om att socialchefen har initierat ett arbete om hur uppdrag och organisation skall utformas för att på bästa sätt möta framtida behov.

❖ Slå vakt om er fungerande ledning inom IFO

IFO har en fungerande ledning. Socialtjänsten är inne i en process att se över organisationen utifrån behovet att skapa tydlighet i övergripande styrprocesser.

I detta arbete är det viktigt att säkerställa IFO:s fungerande ledning. Oavsett hur organisationen utformas bör de verksamheter som IFO representerar säkerställas en motsvarande välfungerande ledning.

❖ Bevara och utveckla ert framgångsrika strategiska arbete

IFO har under flera år drivit ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Det är viktigt att detta framgångsrika arbete har förutsättningar att fortsätta.

Hela Socialtjänsten och IFO har ett behov att kontinuerligt genom ett verksamhetsbaserat utvecklingsarbete steg för steg anpassa verksamheterna till nya förutsättningar och nya behov.

❖ Utvärdera era verksamheter TOTALT och utmönstra och skapa nytt genom utvecklingsarbete

Utvärderingen har konstaterat att det finns ett behov för IFO Tyresö att kontinuerligt utvärdera sina verksamheter. Man har en stor bredd på verksamheterna och de drivs huvudsakligen i egen regi. Vidare har man över åren visat att man drivit flera utvecklingsprojekt.

Detta fokuserar behovet att kontinuerligt utvärdera och ompröva sina verksamheter. Regeln bör vara att när en ny verksamhet startas bör en ”gammal” utmönstras och avslutas. Detta skall inte tolkas bokstavligen utan mer som en styrprincip för verksamheten.

❖ Mer av strukturer för samverkan och relationer internt och externt

Hela Socialtjänsten behöver utveckla det interna samarbetet. Hur förvaltningen löser det gemensamma uppdraget bör formas utifrån en gemensam grundsyn. Brukaren och hur brukaren får sina behov tillgodosedda är utgångspunkten för intern samverkan. Socialtjänsten får inte ”bolla” brukare och kostnader mellan olika delar av Socialtjänsten. Alla har ett ansvar för att ingen brukare upplever sig hanteras som ”Svarte Petter”.

IFO behöver även fortsätta att utveckla sina relationer och sin samverkan externt. Det är inte så att IFO har svaga relationer eller bristande samverkan externt. Dock finns det ett behov att fortsätta att jobba med denna fråga. Här kan skolan och psykiatrin vara två självklara intressenter att fokusera på.

❖ Administrativt stöd (staber, ekonomi, HR mm)

Tyresö har centralt i kommunen samlat administrativa stödfunktioner (staber, ekonomi, HR med mera). Flera verksamhetskunniga ekonomer har under senaste året också lämnat kommunen. Sammantaget innebär detta att Socialtjänsten har en ansträngd planerings- och

uppföljningssituation. Det finns goda skäl till att tillfälligt förstärka det administrativa stödet inom Socialtjänsten.