



Kansliavdelningen

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN

Handläggare: Karin Wallander
Tfn: 508 25 023

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2004-02-05

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN

2003-02-17
DNR 2003/0602

Till
Socialtjänstnämnden

Stadens Politiska Organisation (SPO) – Demokrati och ledarskap
Yttrande över slutrapport

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Dag Helin

Eddie Friberg

Bakgrund

Stadsledningskontoret har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat utredningen Stadens politiska organisation (SPO) – Demokrati och ledarskap. Remisstiden går ut den 15 mars 2004. Ärendet har även remitterats till samtliga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolag, fackförbund, KS-valda, revisorskollegiet, KF/KS kansli och stadsledningskontoret.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samverkan med förvaltningsledningsgruppen.

De fackliga organisationerna har informerats inom ramen för facklig samverkan den 16 januari samt den 6 februari 2004.

Utredningens uppdrag

Kommunfullmäktige har i budget för 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning om stadens politiska organisation. Av direktiven framgår att utredningen i huvudsak ska behandla demokrati- och inflytande frågor, stadens styrning och uppföljning av olika verksamheter, ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämnderna, kommunstyrelsen och facknämnder samt utformningen av den centrala politiska organisationen. Ett stort antal förtroendevalda, förvaltningschefer, mellanchefer och nyckelpersoner har intervjuats enskilt och i grupp. Utredningen har vidare granskat ett stort antal dokument, tagit del av tidigare utvärderingar samt genomfört studiebesök.

Utredningen har arbetat med följande huvudinriktning:

- Det stads- och sektorsövergripande perspektivet i stadens organisation ska stärkas.
- Ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen, stadsdels- och facknämnder ska renodlas.
- Stadsdelsnämndernas ansvar för lokala driftfrågor ska stärkas.
- Balansen mellan stadsdelsnämndsperspektiv, facknämndsperspektiv och bolagsperspektiv i stadens centrala politiska och administrativa organisation ska förbättras.
- Den stadsövergripande styrningen ska förstärkas och stadsledningskontorets roll stärkas.

Målet är decentralisering av verksamhetsansvar och en centralisering av styrning och stadsövergripande analyser.

Utredningens förslag i korthet

Utredningen föreslår att kommunstyrelsen ges ansvar för all kommunövergripande styrning och uppföljning. Staden behåller och vidareutvecklar det integ-

rerade lednings- och styrsystemet som verktyg för styrningen. Budgetens ställning som stadens huvudsakliga styrdokument förtydligas och antalet program, policys, planer och riktlinjer utanför budget föreslås begränsas. Stadens olika verktyg för uppföljning och utvärdering samordnas och vidareutvecklas för att ge bättre helhetsanalyser av olika nämnder och verksamhetsområden. Utvecklingsmedel för olika verksamhetsområden fördelas direkt till berörda nämnder i budget eller genom kommunstyrelsen. Inga utvecklingsmedel för flera nämnder kanaliseras genom facknämnderna.

Fler stora och principiellt eller ekonomiskt viktiga ärenden ska avgöras i kommunfullmäktige, samtidigt som mindre ärenden avförs från fullmäktige. Kommunstyrelsen ges en starkare ställning som stadens samordnande ledningsorgan. Borgarråden föreslås få en mer kommunövergripande funktion och ett större ansvar för helheten i stadens politik, samt ett större ansvar att företräda staden utåt. Borgarrådsberedningen föreslås avskaffas. Kommunstyrelsens permanenta beredningar föreslås avskaffas till förmån för en starkare ställning för kommunstyrelsen. Tillfälliga beredningar i avgränsade eller särskilt prioriterade frågor kan däremot förekomma. Jämställdhetsrådet föreslås avskaffas och ett jämställdhets- och mångfaldsutskott föreslås inrättas, liksom ett internationellt utskott.

Den stadsövergripande styrnings- och ledningsfunktionen på stadsledningskontoret föreslås skiljas från kontorets administrativa servicefunktion i en omorganisation av stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret föreslås få en stärkt roll när det gäller samordning, analys, mål och verksamhetsuppföljning.

Facknämndernas roll renodlas till att driva verksamheter som kräver en helhetssyn över staden, eller som är för små eller för specialiserade för att drivas av stadsdelsnämnderna. Facknämnderna ska inte ha utvecklings- eller uppföljningsansvar som omfattar andra nämnder. Stadsdelsnämnderna ska endast vara underställda kommunfullmäktige. Stadsdelsnämnderna ges ett förtydligat demokratiansvar gentemot sin befolkning. Frågor av lokal driftkaraktär som idag sköts av facknämnder föreslås överföras till stadsdelsnämnderna. Ett utökat samråd mellan stadsdelsnämnder och facknämnder förordas.

FÖRVALTNINGENS SYNPUNKTER

I det följande lämnar förvaltningen dels allmänna synpunkter på utredningen, dels synpunkter på förslagen i dess olika delar och följer då utredningens disposition. Förvaltningen kommenterar inte de delar av utredningen som rör de förtroendevaldas roll eller andra politiska frågor. När det gäller utredningens förslag som rör facknämnderna kommenterar förvaltningen i huvudsak de frågor som rör socialtjänstnämnden.

Allmänna synpunkter

Förvaltningen kan inledningsvis konstatera att målet och huvudinriktningen för utredningen – decentralisering av verksamhetsansvar och en centralisering av styrning och stadsövergripande analyser – är klart och tydligt formulerat. Med detta som utgångspunkt föreslås att ett antal uppgifter förs till ett förstärkt stadsledningskontor (dvs kommunstyrelsen) alternativt till stadsdelsnämnderna.

Utredningen behandlar frågor om den politiska styrningen av stadens verksamheter från en relativt snäv organisationsteoretisk utgångspunkt. Förvaltningen menar att frågan framöver även bör belysas ur ett medborgar- och nyttoperspektiv. Utredningens förslag baseras i flera avseenden på oprecisa och allmänt hållna ställningstaganden. Det saknas analyser bakom och adekvata argument för de framlagda förslagen. Utredningen skulle tjänat på om den redovisat alternativa förslag, ställt dessa mot varandra och därefter förordat en lösning. Vidare borde utredningen tagit sats i en allsidig nulägesbeskrivning av stadens verksamheter och dess styrning. Med den metodik som utredningen använt är det svårt att bedöma effekten av de framlagda förslagen för stadens verksamheter, dess styrning och servicen till medborgarna.

Vidare bygger utredningen sina förslag på utsagor från referenter som ”menar, anser och upplever” olika omständigheter. Det är dock okänt vilka dessa referenter är och hur många. För att seriöst kunna besvara remissen har förvaltningen valt att i ärendet lämna en omfattande sakredovisning.

I utredningen anges att en viktig utgångspunkt för arbetet har varit att ta tillvara kunskaper och synpunkter från nyckelpersoner inom de områden utredningen har att se över. Bland annat har ett stort antal förvaltningschefer, mellanchefer, nyckel- och expertfunktioner tillsammans med utredningen diskuterat problem, nuvarande styrning, ansvarsfördelning och förslag till lösningar. För förvaltningens del kan konstateras att endast ett fåtal personer har intervjuats av SPOkansliet och att förvaltningens ledning inte har givits möjlighet att samlat ge någon återkoppling på utredningens förslag till lösningar.

Flera av de förslag som utredningen lägger fram om styrning och uppföljning av stadens verksamheter är i stort identiska med de förslag som en utredning om central ledningsorganisation inför stadsdelsnämndsreformen presenterade 1995/96. Det gäller inte minst budgetens roll, resonemangen om målstyrning och synen på riktlinjer. Förslagen i organisatorisk mening om socialtjänst-

nämnden har diskuterats och prövats tidigare. Det är också förvaltningens uppfattning att utredningen på vissa ställen brister när det gäller de faktiska sakförhållandena och att den saknar en beskrivning av historien.

SDN-reformen

I utredningen konstateras att den utvärdering av stadsdelsnämndsreformen som genomfördes av Institutet för kommunal ekonomi (IKE) 2001 visar att målet med reformen när det gäller att stärka den lokala demokratin och delaktigheten inte har uppnåtts. Däremot konstateras att en ny politikerroll har vuxit fram som en följd av stadsdelsnämndsreformen. Utredningen konstaterar vidare att utvärderingen visar att reformen medfört att stadsdelsnämndernas lednings-, administrations- och lokalkostnader är lägre än tidigare till följd av besparingar och att kostnaden per prestation i flertalet av de verksamheter som stadsdelsnämnderna ansvarar för tenderat att sjunka över tiden. Detta, enligt utvärderingen, på bekostnad av servicens kvalitet inom flera verksamhetsområden.

Förvaltningen vill i detta sammanhang peka på att samtliga nämnder i staden under den senaste 10-årsperioden har haft höga krav på rationalisering och effektivisering i syfte att minska kostnaderna. Att kostnaderna under denna period har minskat är således inte unikt för stadsdelsnämnderna utan gäller generellt för alla nämnder i staden.

Bristande insyn

Utredningen menar att stadsledningskontoret inte har något bra system för att bedöma effektivitet och måluppfyllelse inom fackförvaltningarna generellt sett. När det gäller de stora fackförvaltningarna tillkommer en bristande insyn i förvaltningarnas interna ekonomi och verksamhet, menar utredningen. Förvaltningen avvisar detta påstående. Stadsledningskontoret har lika stor insyn i socialtjänstnämndens ekonomi och verksamhet som i stadsdelsnämndernas genom den kontinuerliga rapportering som sker via tertialrapporter, verksamhetsberättelser, bokslut och verksamhetsplan. Förvaltningens ekonomiavdelning har också en nära och tät kontakt med stadsledningskontorets ekonomiavdelning. Alla ekonomiska frågor av principiell art eller på annat sätt betydande stäms alltid av med stadsledningskontorets controllers, redovisningsstaben eller budgetstaben. Dessutom granskas nämndens verksamheter kontinuerligt av revisionskontoret.

Borgarråden

I utredningen anges vidare att det råder ett ojämbördigt maktförhållande mellan stadsdelsnämnder och facknämnder genom att de facknämnder som har borgarråd som ordförande har större möjligheter att få fram medel för nya åtaganden. Här vill förvaltningen framhålla att de medel som tillförts SotN, utöver de som angivits i budget, varit direkt avsedda för verksamhet vid stadsdelsnämnderna dels i form av medel för utvecklingsarbete exempelvis inom ramen för Precens och inom ramen för SotN:s uppdrag att medverka till att halvera socialbidragskostnaderna, dels i form av medel för att subventionera vissa prioriterade vård- och behandlingsverksamheter såsom det yttersta skyddet för utsatta barn, kvin-

nor och hemlösa. På så vis har stadsdelsnämndernas kostnader för placeringar kunnat nedbringas.

Olika borgarråd använder "sina" facknämnder för att skicka olika styrsignaler om vad som ska prioriteras trots att facknämnderna formellt inte är överordnade, menar utredningen. Detta görs bland annat genom riktlinjer, principer och program samt utvecklingsarbete, uppföljning, utvärdering och samordning. Förvaltningen kan här i likhet med utredningen konstatera att SotN inte är överordnad stadsdelsnämnderna och att beslut om riktlinjer, policier mm inte heller fattas av SotN utan av kommunstyrelsen. Förvaltningen och nämnden har i detta sammanhang enbart en beredande roll i enlighet med reglementet och det uppdrag som angivits för nämnden. I formell och saklig mening finns således inget ojämbördigt maktförhållande mellan socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna. För förvaltningen är det en mycket viktig princip att konsekvent hantera uppdrag i enlighet med nämndens reglemente och därmed tydligt markera den s.k. tvåbeslutsnivån.

Stadens tillgänglighetsarbete

Ur utredningen kan utläsas ett förslag om att stadens ombudsman för funktionshinderfrågor (FO) ska erhålla annan titel och/eller andra arbetsuppgifter.

Socialtjänstnämnden har sedan 1999 kommunfullmäktiges uppdrag att följa upp stadens 54 nämnders och styrelsernas arbete med handikappplaner och årligen rapportera till kommunstyrelsen. Socialtjänstförvaltningen kan därför konstatera att arbetet med handikappplaner tagit ett stort steg framåt mycket tack vare FO:s insatser. Framförallt har de "hårda" nämnderna och bolagen fått en större förståelse för frågorna. Samarbetet mellan staden, handikapporganisationer och andra myndigheter har också förbättrats. FO:s funktion har avgörande betydelse för stadens möjligheter att göra Stockholm till "En stad för alla". FO:s uppdrag är väsensskilt från en inspektörs. Inspektörer inom området insatser för funktionshindrade välkomnas av socialtjänstförvaltningen men ska inte blandas ihop med FO.

Vidare görs i utredningen bedömningen att stadsdelsnämnderna skulle hantera handikappanpassningen av trafikmiljön bättre än gatu- och fastighetsnämnden.

Gatu- och fastighetsnämnden har uppdrag att samordna arbetet med den fysiska tillgängligheten och disponerar särskilda medel för detta. Arbetet sker i nära samarbete med stadsdelsnämnderna. Det är socialtjänstförvaltningens bedömning att tillgänglighetsarbetet inte kan bli effektivt om det inte samordnas och om resurserna inte öronmärks för ändamålet. Arbetet med att förbättra den fysiska tillgängligheten kräver också en sådan specialkompetens som varje stadsdelsnämnd inte kan ha.

Sedan den 1 december 2003 har kommunen skyldighet enligt lag att åtgärda "enkla hinder" senast 2010. Staden har också antagit utmaningen att bli "Världens mest tillgängliga huvudstad" till 2010. Framgång i detta kan endast nås om tillgänglighetsarbetet drivs med tydliga mål och ansvarsförhållanden.

Förvaltningen välkomnar utredningens förslag om en utredning av inspektörsfunktionen även inom individ- och familjeomsorgen och omsorgen om funktionshindrade.

Styrning och uppföljning

Principer för styrning

I utredningen anges att budgeten ska vara det huvudsakliga styrdokumentet för staden och styrningen ska i största möjliga utsträckning ske via budget. Budgeten ska innehålla tydlig information om vilka kommunövergripande styrdokument som gäller utöver budget. Viktiga program bör ingå i budgeten.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om att budgetens ställning bör förstärkas. Budgeten är politikernas styrmedel där alla planer, riktlinjer mm bör samordnas. Detta kräver dock enligt förvaltningens bedömning en stor skärpa i planeringen och styrningen av stadens arbete. Denna modell för styrning medför också att politiska initiativ under löpande verksamhetsår inte kan få det snabba genomslag som många gånger eftersträvas.

Riktlinjer och policys

I utredningen anges ett antal principer som ska gälla för styrningen av staden, bland annat att kommunfullmäktiges styrning utövas genom målstyrning, fastställande av policys, planer och riktlinjer. En annan princip är att antalet program, policys, riktlinjer och planer ska begränsas. Staden ska normalt inte utforma egna riktlinjer etc utöver gällande lagar och allmänna råd från statliga verk.

Socialtjänstens verksamheter är mycket omfattande och vilar på en ramlag som i många delar förutsätter preciseringar och tolkningar på den kommunala nivån. De flesta kommuner utvecklar egna riktlinjer i en eller annan form. Utredningen hänvisar till att riktlinjer kan ersättas med allmänna råd från socialstyrelsen. Förvaltningen vill här peka på att det inom socialtjänstområdet idag finns mycket få allmänna råd och att de som utfärdas inte täcker de behov som finns. Dessutom har stadens riktlinjer anpassats till stockholmsförhållanden vilket fyller en viktig funktion och är nödvändigt för handläggarna vid stadsdelsnämnderna. Stockholm har med sina speciella storstadsvillkor alltid haft behov av att inom lagstiftningens ramar forma sin egen socialpolitik. Denna har ofta uttryckts genom just riktlinjer.

Riktlinjerna utgör ett mycket viktigt instrument i styrningen av den lokala verksamheten och är av central betydelse för att staden ska kunna leva upp till kommunallagens krav på likställigheten. Dessutom är riktlinjerna av största vikt för rätts säkerheten. De är utformade för att ge handläggare aktivt stöd vid

utredningar och behovsbedömningar och är också mycket efterfrågade av verksamhetsansvariga och handläggare. De är även ett bra verktyg vid introduktion av ny personal. Om riktlinjerna på detta område tas bort riskerar man att det lämnas öppet för lokal praxis inom områden där det är självklart att servicen och villkoren för bistånd till stadens invånare ska vara desamma oavsett var man bor.

Utredningen menar, utan närmare argumentering, att riktlinjerna är kostnadsdrivande. Förvaltningen delar inte denna uppfattning utan menar att erfarenheten visar att avsaknad av riktlinjer och gemensamma anvisningar för biståndsbedömning och handläggning dels gör handläggaren mer osäker och därmed oftare generös än återhållsam, dels gör att handläggaren får ägna betydligt mer tid åt att lösa frågorna.

Budgetens utformning

Utredningen anser att budgetens utformning bör ses över. Förvaltningen delar denna uppfattning och menar att det är angeläget att budgetens tillgänglighet ökas. De frågor som utredningen har väckt i detta sammanhang bör utredas i samarbete med fackförvaltningarna.

I utredningen anges att nämnder med intäkter ibland kan lösa effektiviseringskrav genom att höja taxor och avgifter. På detta sätt får allmänheten istället för organisationen bära effektiviseringskraven menar utredningen. Utredningen borde ha utvecklat sitt resonemang i detta avseende och angivit konkreta exempel. Detta påstående saknar relevans för SotN:s verksamhet. Förvaltningens erfarenhet är att höjda taxor och avgifter ofta medför en lägre efterfrågan och sämre beläggning vilket i sin tur leder till minskade intäkter, rationaliseringskrav och besparingar i verksamheten. När staden däremot beslutat att via SotN:s budget genom subventioner sänka vissa avgifter har detta ofta lett till en ökad efterfrågan från stadsdelsnämnderna.

I de fall prishöjningar genomförts för socialtjänstnämndens tjänster har dessa haft en direkt koppling till avtal som upprättats mellan stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden i samband med upphandling i konkurrens. Sådana prisjusteringar har dock alltid föregåtts av omprövningar och rationaliseringar i förvaltningens verksamheter.

Arbetsmarknadsfrågor

Utredningen konstaterar att SotN idag samordnar vissa arbetsmarknadsfrågor med koppling till EU:s arbete med sysselsättningsstrategier och föreslår att detta ansvar bör läggas under kommunstyrelsen som en del av övrigt ansvar för kommunövergripande arbetsmarknadsfrågor. Förvaltningen delar denna uppfattning och menar att förslaget är logiskt utifrån utredningens övriga förslag.

SotN ansvarar idag för samordning, ledning och deltagande i kommunövergripande projekt inom ramen för EU:s strategi för ökad sysselsättning och Europeiska socialfonden. Förvaltningen har därutöver nämndens uppdrag att, med

utgångspunkt från EU:s strategi och den svenska nationella handlingsplanen, redovisa förslag till en lokal handlingsplan mot fattigdom och social utestängning. Detta arbete förutsätter ett nära samarbete med stadsdelsförvaltningarna.

Utredningen föreslår vidare att den internationella beredning som idag finns knuten till kommunstyrelsen görs om till ett utskott för att beslut ska kunna fattas i ärenden av operativ karaktär utan att gå vidare till kommunstyrelsen. Förvaltningen vill här peka på kommunfullmäktiges beslut om att inrätta Europaforum Stockholm och de uppdrag som enskilda nämnder då fick där SotN:s uppdrag rör sysselsättnings- och socialpolitiska frågor. Erfarenheterna visar att Europaforum Stockholm är en bra modell för samverkan inom staden och för möjligheterna för de av nämnderna utsedda ämnesansvariga att agera samordnat i det internationella arbetet. Det är därför förvaltningens uppfattning att modellen med ämnesansvariga bör bibehållas.

Utöver det ansvar för vissa arbetsmarknadsfrågor som angivits ovan har SotN också kommunfullmäktiges uppdrag att medverka till att halvera socialbidragskostnaderna i staden. Mot bakgrund av utredningens inriktning ter det sig enligt förvaltningens bedömning logiskt att även ansvaret för dessa frågor bör överföras till kommunstyrelsen.

Uppföljning och utvärdering

Utredningen menar att uppföljning i form av helhetsbedömningar av en stadsdels- eller facknämnds ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat görs allt för sällan. Förvaltningen delar inte denna uppfattning utan menar att mycket arbete läggs ner på att följa upp verksamheterna såväl kvalitativt som ekonomiskt i bl a tertialrapporter och verksamhetsberättelser. Detta har också varit en del i utvecklingsarbetet med stadens kvalitetssystem. Uppföljningsmetoderna kan givetvis utvecklas vidare. Detta styrs dock i stor utsträckning via budget och verksamhetsplan. Tydliga mål och nyckeltal i budgeten medför bättre och tydligare uppföljningar.

Jämförelser med andra kommuner

Utredningen menar att facknämnders verksamheter alltför sällan jämförs med motsvarigheten i andra kommuner. Förvaltningen har många kontakter med andra kommuner och även internationellt. Dessa kontakter sker såväl på ledningsnivå som på enhetsnivå i syfte att inhämta erfarenheter från andra liknande verksamheter för att utveckla och effektivisera den egna förvaltningen. De områden inom förvaltningen där dessa kontakter sker kontinuerlig är exempelvis när det gäller hemlöshetsfrågor, drog- och brottsförebyggande arbete, tillståndsgivning till restauranger och arbetet mot prostitution. Förvaltningen anser därför att utredningen saknar grund för sitt påstående. Emellertid kan det inom vissa områden finnas svårigheter att hitta motsvarigheter till stadens facknämnder i andra städer som skulle fungera i en jämförande studie.

Forskning

I utredningen anges också att staden generellt är dålig på att ta initiativ till forskning och att utnyttja resultaten i utveckling av verksamheten. Förvaltningen delar inte denna uppfattning utan menar att det i staden finns ett stort intresse för ny kunskap och för att utveckla och pröva nya former och metoder. Inom stadens förvaltningar tas också åtskilliga initiativ till forskning som genomförs av förvaltningens FoU-enheten och/eller inom universitet och högskolor. Även om de flesta forskningsprojekt är externt finansierade är de allra flesta initierade av eller i samråd med olika enheter i stadens förvaltningar. Förvaltningens inriktning vad gäller forskningen är också att fokusera på de områden som är politiskt prioriterade.

Förvaltningen kan i detta sammanhang konstatera att utredningen inte berört FoU-enhetens arbete och följaktligen inte heller dess framtida placering. Utredningens huvudinriktning är att kommunstyrelsen ges ansvar för all kommunövergripande styrning och uppföljning. FoU-enheten bedriver forskning inom stadsdelsnämndernas verksamhetsområde i syfte att bidra till långsiktig kunskapsutveckling inom stadsdelarna och staden som helhet. Mot denna bakgrund ter det sig, enligt förvaltningens bedömning, rimligt att FoU-enheten får en tydlig koppling till kommunstyrelsen. Frågan om FoU-enhetens framtida uppdrag och placering bör klargöras i det fortsatta arbetet med stadens centrala organisation.

Utveckling

Utredningen menar att det inom staden finns en övertro på centrala experters förmåga att utveckla lokala operativa verksamheter. Här vill förvaltningen understryka att det utvecklingsarbete som bedrivs av förvaltningen, exempelvis genom Precens, definitivt inte bygger på att centrala experter dikterar villkor för det lokala arbetet. Tvärtom handlar det om att i nära och konstruktiv samverkan mellan stadsdelsnämnder och socialtjänstnämnden förverkliga de politiska målen som ställts upp inom olika utvecklingsområden.

Utredningens allmänna skrivning om att utvecklingsarbete i stor utsträckning skulle kunna genomföras i nätverk mellan stadsdelsnämnderna bör enligt förvaltningens uppfattning utvecklas. I detta sammanhang vill förvaltningen understryka vikten av att utvecklingsarbete bedrivs inom tydligt definierade projekt. Ett projekt måste för att nå framgång ha tydliga mål, ekonomiska resurser och en kompetent ledning som svarar för genomförande, administration och avrapportering.

Central administrativ organisation

Enligt utredningens förslag får kommunstyrelsen ett påtagligt utvidgat ansvarsområde och ska ansvara för styrning, planering, uppföljning, samordning, utveckling, utvärdering och andra strategiska frågor. Detta medför självfallet att kommunstyrelsen till sitt förfogande behöver en omfattande central lednings-

organisation. Förvaltningens uppfattning är att utredningens förslag snarare leder till en omfattande maktkoncentration centralt än till decentralisering av ansvar och befogenheter.

Utredningen föreslår en omorganisation av stadsledningskontoret som innebär en uppdelning på en administrativ serviceförvaltning med en opolitisk förvaltningschef och ett stadsledningskontor med en politiskt tillsatt stadsdirektör som chef. Detta bl a för att skapa en fastare grundorganisation som håller över val och för att renodla vissa administrativa uppgifter som inte nödvändigtvis behöver samordnas med fullmäktiges styrning av staden. Förvaltningen instämmer i att det kan finnas fördelar med att stadsledningskontoret organiseras på detta sätt och att detta skulle kunna bidra till en kontinuitet för nämnder och förvaltningar.

Utredningen menar vidare att stadsledningskontoret inte bör ansvara för några operativa uppgifter. Det är särskilt viktigt att vara vaksam på att olika operativa projekt inte placeras på stadsledningskontoret. Sammanblandade roller bör särskiljas. Förvaltningen delar helt denna uppfattning och menar att det är viktigt att stadsledningskontoret fokuserar på stadsövergripande styrning, uppföljning och utveckling. Förvaltningen vill dock i detta sammanhang peka på att det ibland kan vara svårt att skilja det övergripande utvecklingsarbetet från det rent operativa arbetet. Av det stadsövergripande arbete som idag bedrivs inom exempelvis staben och Precens följer ett antal rent operativa uppgifter såsom information, utbildning och verksamhetsstöd. Det är därför viktigt i det fortsatta arbetet att klargöra var gränsen går.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets kompetens måste stärkas och arbetsmetoderna måste utvecklas, menar utredningen, om kontoret ska kunna fullfölja de uppgifter som anges. Organisationen får dock ej växa sig för stor. Förvaltningen delar uppfattningen att ett kraftigt utökat antal uppgifter för stadsledningskontoret självklart medför behov av förstärkning såväl kompetensmässigt som personellt. Dessutom anges i utredningen en betydande kvalitetshöjning av arbetet inom den nya centrala administrationen. Sammantaget är det förvaltningens bedömning att man i princip återupprättar ett stadsledningskontor av den omfattning som fanns före organisationsförändringen 1999, dock kraftigt utbyggt.

Utredningen menar att det inom stadsledningskontoret i första hand behövs generalister med hög kompetens och att personalen inte i första hand ska ha spetskompetens inom ett specifikt område. Förvaltningens bestämda uppfattning är att den kommande centrala ledningsorganisationen måste bemannas med både generalister och specialister på olika verksamhetsområden. Det måste beaktas att de stadsövergripande uppgifter som idag utförs inom förvaltningens stab med utredningar och projekt, får avgörande betydelse för inriktning, omfattning och villkor för den service och omsorg som staden tillhandahåller. För dessa uppgifter bör även den centrala organisationen ha tillgång till personal med mycket goda kunskaper i verksamhetsfrågor.

Lokaler och fastigheter

Utredningen understryker vikten av att samordna LoBen och utbildningsförvaltningens fastighetsavdelning. Förvaltningen kan här konstatera att arbetet med denna fråga har påbörjats i samverkan med utbildningsförvaltningen. Ett förslag kommer att föreläggas SotN och UtbN i mars 2004 med sikte på att ärendet avgörs i KF/KS före sommaren.

Socialtjänstnämnden

Enligt utredningen ska facknämnderna ansvara för verksamheter som kräver hänsyn till helheten för staden. Facknämnder ska även ansvara för kommunövergripande verksamheter (KÖV) inom områden som normalt ligger inom stadsdelsnämndernas ansvar men som är för små eller specialiserade för att drivas av stadsdelsnämnder.

Det är förvaltningens bedömning att socialtjänstnämndens åtagande ligger väl i linje med detta. Ett av målen vid beslutet om genomförande av stadsdelsnämndsreformen var att stadens nämnder skulle inrättas på lägsta effektiva nivå. Detta innebar att ansvaret för lokala frågor och verksamheter ålades stadsdelsnämnderna medan verksamheter som var gemensamma för hela staden ålades facknämnder. I samband med detta inrättades 1997 resursnämnden för skola och socialtjänst och arbetsmarknads- och utbildningsnämnden, dit stadsövergripande verksamheter fördes som av kompetensmässiga och ekonomiska skäl inte ansågs lämpliga att föras till stadsdelsnämnderna. De verksamheter som fördes till resursnämnden var tidigare organiserade dels direkt under socialnämnden, dels under vissa sociala distriktsnämnder. Distriktsnämndernas ansvar var av administrativ art medan frågor som gällde mål, inriktning och finansiering för de kommunövergripande verksamheterna låg på socialnämnden.

I samband med att staden fick en ny politisk majoritet efter 1998 års val beslutades om ändringar i stadens nämndorganisation som bl a innebar att resursnämnden för skola och socialtjänst lades ner och socialtjänstverksamheterna överfördes till socialtjänstnämnden. Enligt av kommunfullmäktige fastställt reglemente gavs SotN vidare ansvar för socialtjänstfrågor utom äldreomsorgen med ansvar för beredning av policyfrågor och riktlinjer rörande handikappomsorg, missbruk, socialbidrag, hemlöshet, barn- och ungdom.

Stadens organisation vilar på principen om två beslutsnivåer – kommunstyrelsen/kommunfullmäktige och stadsdelsnämnder/facknämnder. Detta innebär att SotN är sidoordnad stadsdelsnämnderna och att direktiv gentemot nämnder enbart kan utfärdas av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige. Beslut i stadsövergripande socialtjänstfrågor (riktlinjer mm) fattas av KS efter beredning i SotN.

Under senare år har SotN också tagit över ansvaret för några verksamheter som startats på stadsdelsnämnder men som de inte haft tillräckligt underlag för med åtföljande ekonomiska problem. Som exempel kan nämnas korttidshemmen

Drömmen och Navet, Bromma arbets- och studicenter, Drevvikshemmet samt akut- och korttidsboendet för hemlösa, Triaden,. Vidare har nämnden tilldelats ansvar för samordning av utbyggnad av gruppboenden för funktionshindrade och ämnesansvar för sysselsättning och socialpolitik inom Europaforum Stockholm.

Med utgångspunkt från reglementet kan SotN:s uppdrag och ansvarsområden indelas enligt följande:

- Ansvar att bereda ärenden om riktlinjer, principer och uppföljning inom socialtjänstens område till kommunstyrelsen i syfte att säkerställa den kommunala likställigheten
- Ansvar att på beställning från stadsdelsnämnderna och mot ersättning tillhandahålla vissa tjänster som kompletterar stadsdelarnas verksamheter och där de inte har egna resurser, exempelvis institutionsvård för vuxna, barn och ungdomar, familjehem, LSS-kollo
- Ansvar för stadsövergripande socialtjänst när staden i övrigt har stängt, exempelvis socialjour, kriscentrum för kvinnor, uppsökande verksamhet
- Ansvar för specialistfunktioner som inte bedömts vara lämpliga att fördela på stadsdelsnämnderna, exempelvis familjerådgivning, tillståndsgivning och tillsyn vid utskänkning av alkohol, alkohol- och narkotikarådgivning
- Ansvar för samverkan med och bidragsgivning till utomstående organisationer

Budget

Nämndens omslutning uppgår 2004 till drygt 1,2 miljarder kronor. Verksamheten finansieras genom

- intäkter av försäljning av tjänster till i första hand stadsdelsförvaltningarna – nära 500 mkr
- anslag från kommunfullmäktige för drift av jourverksamheter, insatser för hemlösa, kvinnofrid, stöd till utomstående organisationer mm - nära 740 mkr

Vid årets början har således förvaltningen täckning för drygt hälften av sina kostnader. Resterande ska täckas genom försäljning av tjänster i konkurrens med andra vårdgivare.

Personal

Förvaltningen har nära 1 100 månadsanställda och därutöver någon form av anställningsförhållande med ca 1 200 personer. De dominerande personalgrupperna är socialsekreterare och behandlingsassistenter. Uppemot 90 % av de anställda arbetar i direkt vård- och behandlingsarbete.

Utredningens förslag

Utredningen har i sina förslag berört några av de uppgifter och verksamheter som ligger inom SotN:s verksamhetsområde. Dessa är staben, Europaforum Stockholm, Precens, tillståndsenheten samt de individ- och kundorienterade verksamheterna. Verksamheterna kan i sin tur indelas i stadsövergripande frågor och driftsfrågor. Förvaltningen kommenterar nedan utredningens förslag i dessa delar.

Stadsövergripande frågor

Staben

Staben för utredning och projekt inom socialtjänstförvaltningen arbetar med riktlinjer och policies, metod- och verksamhetsutveckling och svarar för utbildningsinsatser. Utredningen föreslår att ansvaret för samordning och uppföljning av den samlade socialtjänsten i staden flyttas till kommunstyrelsen. Vidare att ansvaret för att bereda ärenden till kommunstyrelsen om riktlinjer, principer och uppföljning inom socialtjänsten flyttas till stadsledningskontoret.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning att dessa frågor bör föras till stadsledningskontoret. Beslut om riktlinjer, policies mm fattas redan idag av kommunstyrelsen som förvaltningen tidigare beskrivit i ärendet. Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att uppgifterna förs till den centrala organisationen.

Det är väl känt och dokumenterat att stora olikheter finns i staden vad gäller biståndsbedömningar, handläggningsrutiner och resurstillgång. Förutom bevakning av likställighetsprincipen i kommunallagen har staben som mål att åstadkomma bästa möjliga rättssäkerhet, likvärdiga villkor för medborgarna samt jämn och hög kompetens hos personalen.

De uppdrag som idag ligger hos staben kan huvudsakligen hänföras till styrning och uppföljning men har delvis även karaktär av verksamhetsstöd. Som exempel kan nämnas samordning av nätverk, information, utbildning mm. Som tidigare angivits är riktlinjerna mycket efterfrågade av verksamhetsansvariga och handläggare vid stadsdelsförvaltningarna. Detta gäller också de utbildningar som staben anordnar.

Under 2003 genomförde staben drygt 6 000 utbildningsdagar fördelat på hel- och halvdagar och totalt drygt 2 000 personer deltog. Utbildningarna ger inte enbart ny kunskap utan fungerar också som en viktig arena för erfarenhetsutbyte över stadsdelsnämnderna. Enligt förvaltningens bedömning finns ett stort behov och även förväntningar på fortsatta utbildningar från stadsdelsnämndernas sida. Samtliga utbildningstillfällen var fullbokade. Förvaltningen tar en blygsam kostnad per kursdeltagare och förvaltningens egen personal fungerar som lärare. Utbildningarna genomförs således i princip inom ramen för den egna budgeten och i förvaltningens lokaler.

Förvaltningen avser att återkomma med en detaljerad redovisning av stabens nuvarande uppgifter i det fortsatta arbetet.

Precens

Preventionscentrum Stockholm (Precens) har varit verksamt i ett antal år och arbetar med drog- och brottsförebyggande arbete i staden. Enheten har ett nära samarbete med stadsdelsnämnderna genom ett stort antal projekt, de lokala drogsamordnarna, informationskampanjer till föräldrar och ungdomar mm. Det arbete som Precens utför är också mycket uppskattat av stadsdelsnämnderna. Precens arbetar utifrån ett tydligt politiskt uppdrag och har knutit till sig kompetenta projektledare som stödjer det lokala utvecklingsarbetet. De medel som tillförts enheten omsätts i konkreta åtgärder på stadsdelsnämnds nivå. Det är dock förvaltningens uppfattning att en förutsättning för Precens lyckade utvecklingsarbete över staden är den direkta kopplingen mellan uppdrag och medel.

Utredningen föreslår att Precens ska ligga kvar inom socialtjänstnämnden som en kommunövergripande verksamhet. Mot bakgrund av det positiva arbete som genomförts inom SotN ter sig detta enligt förvaltningens bedömning rimligt. Dock anser förvaltningen att utredningens ställningstagande är något märkligt mot bakgrund av huvudinriktningen att kommunstyrelsen ges ansvar för all kommunövergripande styrning, uppföljning och utveckling. Med utgångspunkt i utredningens principer bör ställningstagandet vara att enhetens strategiska uppdrag förs till stadsledningskontoret. Förvaltningen vill dock poängtera att det inom Precens finns ett antal rent operativa verksamheter som mot denna bakgrund bör ligga kvar inom SotN.

Tillståndsenheten

SotN ansvarar för tillståndsgivning till och tillsyn över serveringstillstånd vid stadens restauranger. I dagsläget finns det ca 1 600 serveringstillstånd. Utredningen anser att verksamhetens art och karaktär, liksom den ojämna fördelningen av serveringstillstånd över staden, talar för en fortsatt central organisation för tillståndsgivningen. Utredningen har heller inte uppfattat att det finns några krav på en decentralisering av ansvaret.

Förvaltningen delar denna uppfattning och menar att det bland annat mot bakgrund av den ojämna fördelningen vore olyckligt att decentralisera ansvaret. Verksamheten ligger således kvar under SotN.

Nämndens driftsverksamheter

Driftsenheter

Förvaltningens driftsverksamheter är geografiskt spridda över staden och länet och finns på nära 80 adresser.

Enheterna är organiserade i två avdelningar benämnda kundorienterade (KoV) respektive individorienterade (IoV) verksamheter.

Inom KoV finns huvudsakligen de intäktsfinansierade enheterna. Uppdragen baseras på beställningar från stadsdelsnämnderna och i viss utsträckning andra kommuner och utföres mot ersättning.

För IoV gäller att enskilda individer tar direktkontakt med enheterna utan föregående beslut av stadsdelsnämnd. Flera av verksamheterna är av jourkaraktär, dvs är verksamma när staden i övrigt har stängt. Vidare finns här verksamheter som garanterar den enskilde anonymitet.

Utredningen föreslår att de individriktade verksamheterna särskilt granskas inom ramen för den fördjupade utredning om socialtjänstnämnden som ska genomföras under 2004. Ett alternativ som bör prövas är att ansvar och resurser för vissa verksamheter förs över till några stadsdelar som får ansvar för verksamheten inom ett utvidgat geografiskt område. Utredningen har i detta sammanhang särskilt nämnt familjerådgivningen.

Förvaltningen avser att återkomma i denna fråga i det fortsatta utredningsarbetet men vill redan nu peka på att lokalt förlagda kommunövergripande verksamheter (KöV:ar) redan prövats under åren 1986 – 1995 då några av de dåvarande sociala distriktsnämnderna hade ansvar för drift och administration av vissa kommunövergripande verksamheter medan socialnämnden ansvarade för mål, inriktning och finansiering.

Erfarenheterna av att samla kommunövergripande verksamheter under socialtjänstnämnden är genomgående positiva. Flera av enheterna har uppdrag av jour- och beredskapskaraktär. Tillhörigheten till samma nämnd ger goda möjligheter till resursoptimering och gemensam utveckling. Vidare har enheterna nära samarbete med andra myndigheter, exempelvis polisen, som arbetar under liknande villkor. Förvaltningen bedömer att dessa vinster skulle gå förlorade med det förslag som utredningen presenterat.

I utredningen föreslås att finansieringsformerna för de kundorienterade verksamheterna ses över i samband med den fördjupade utredningen om socialtjänstnämnden som ska genomföras under 2004. Detta för att skapa enhetliga principer som bygger på att medel förs till stadsdelarna som själva prioriterar inom sin totala resursram.

Förvaltningen avser även här att återkomma i det fortsatta utredningsarbetet men vill redan nu påpeka att de enheter som finns inom de kundorienterade verksamheterna redan idag är fullt ut intäktsfinansierade med något undantag. Det innebär att de under verksamhetsåret genom försäljning måste ta in pengar för att täcka sina kostnader. Det finns således inte några medel att fördela till stadsdelsnämnderna.

De verksamheter som utredningen åsyftar är vissa akut- och korttidsboenden för kvinnor, hemlösa och minderåriga barn. Anslaget i SotN:s budget för dessa verksamheter syftar till att subventionera kostnaderna för stadsdelsnämnderna för att säkra det yttersta skyddet för dessa prioriterade grupper. Nedan redovisas vilka verksamheter som avses samt deras anslag.

<i>Verksamhet</i>	<i>Anslag</i>
Duvnäs föräldrastöd Öppenvård för familjer med barn upp till 3 år	5,3 mkr
Kruton Skyddat boende för flickor upp till 20 år som riskerar att utsättas för våld från anhörig	5,8 mkr
Krukis/Örnsberg Akut- och behandlingshem för personer med dubbeldiagnos	12,6 mkr
Kriscentrum för kvinnor Skyddat boende för våldsutsatta kvinnor	5,1 mkr
Västan Stödboende för hemlösa kvinnor	2,9 mkr
Drevvikshemmet Dygnet-runt-boende för hemlösa	0,5 mkr
Gamlebo Äldreboende för hemlösa över 65 år	4,0 mkr
Planeringshemmet Nortull Korttidsboende för hemlösa män	5,6 mkr
Triaden Boende för hemlösa	3,4 mkr
Hvilan Akut- och korttidsboende för kvinnor	4,2 mkr
Akutplaceringar för barn	4,5 mkr
Totalt	53,9 mkr

Om utredningens förslag genomförs bedömer förvaltningen att verksamheterna riskerar att få ekonomiska problem och därmed tvingas avvecklas. En följd av

detta kan bli att staden inte kan garantera att dessa grupper får det yttersta skydd som deras förhållanden påkallar.

LSS-kollo

I utredningen nämns att LSS-kollo idag helt finansieras genom anslag medan biståndsbedömningen görs av stadsdelarna. Utredningens uppfattning är att biståndsbedömning och ekonomiskt ansvar alltid ska följas åt. Förvaltningen delar uppfattningen att dessa uppgifter bör följas åt. Detta innebär dock att LSS-kollo omvandlas till en ren utförarverksamhet.

START

Utredningen föreslår att eventuella kommunövergripande verksamheter inom sysselsättningsområdet i första hand placeras på någon stadsdelsnämnd, i andra hand på utbildningsnämnden.

Verksamheten START (Stockholms Arbetsmarknadstjänster) inom förvaltningen erbjuder stöd till personer med svåra socialmedicinska handikapp och är en rent operativ kommunövergripande verksamhet. Det är enligt förvaltningens uppfattning svårt att av utredningen utläsa den framtida placeringen av START. Även här avser förvaltningen att återkomma i det fortsatta utredningsarbetet men vill redan nu framhålla uppfattningen att denna verksamhet bör ligga kvar inom SotN.

Genomförande

Om utredningens förslag genomförs förutsätter förvaltningen

- att de personer som idag arbetar med de uppgifter som berörs erbjuds motsvarande anställning i den kommande organisationen
- att förvaltningen ges möjlighet till en aktiv medverkan i det fortsatta arbetet