

Mölnads stad

Granskning av styrmodellen



Building a better
working world



Building a better
working world

Innehåll

Innehåll	2
Sammanfattning	3
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund.....	5
1.2. Syfte och avgränsning.....	5
1.3. Revisionsfrågor	5
1.4. Revisionskriterier.....	6
1.5. Metod.....	6
2. Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämndens målstyrning	7
2.1. Mölndals stads övergripande styrdokument.....	7
2.2. Organisation.....	8
2.3. Utveckling av stadens styrmodell	8
2.4. Styrprocessen	9
2.5. Uppföljning	11
2.6. Samverkan och lärande.....	13
2.7. Bedömning	14
3. Dokumentgranskning	17
3.1. Kommunfullmäktiges prioriterade mål och indikatorer	17
3.2. Granskningsresultat	17
3.3. Bedömning	20
4. Svar på revisionsfrågorna	21
4.1. Svar på revisionsfrågorna.....	21
4.2. Sammanfattande bedömning.....	22

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat stadens styrmodell. Granskningen syftar till att granska hur stadens styrmodell fungerar i arbetet med att uppnå fullmäktiges prioriterade mål. Granskningen avser kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden.

Kommunstyrelsen

Det finns en tydligt definierad modell för stadens styrning. Enligt styrprinciperna antar kommunfullmäktige prioriterade mål för vissa verksamheter i budget och plan. I samband med detta antar de också indikatorer för kvalitet och kostnad enligt stadens mål- och uppföljningsmodell. Därutöver ska varje nämnd anta egna mål och upprätta verksamhetsplan. Enligt mål- och uppföljningsmodellen ska indikatorer vara fastställda till målen för att visa hur de mäts och för att påverka verksamhetens inriktning.

Åtgärder har vidtagits för att säkerställa en sammanhållen styrkedja. Stadsdirektörens ledningsgrupp har sett över en likvärdig begreppsanvändning för upprättande av styrdokument. Anvisningar om hur verksamhetsplanen ska tas fram har förmedlats till nämnderna. Vår granskning visar inget annat än att Kommunstyrelsen aktivt arbetar med att leda, initiera och samordna utformningen av övergripande mål.

Modellen för styrning är i uppbyggnadsfasen och vi har förstått att mycket arbete läggs på att skapa en struktur som ger förutsättningar för ändamålsenlig styrning. Vi bedömer att det är av vikt att också skapa en struktur för uppföljning, vilket bland annat innebär att det finns rutiner för hur avvikelser från uppsatta mål rapporteras, hanteras och vilka åtgärder det föranleder.

I enlighet med stadens styrprinciper har kommunstyrelsen förutom uppgiften att leda och samordna förvaltningen och stadens angelägenheter också en skyldighet att ha uppsikt över nämndernas verksamhet. I vår granskning kan vi konstatera att vård- och omsorgsnämnden under 2013 prognostiserar ett underskott redan i februari månad som inneburit risk för ett väsentligt underskott. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen behandlat nämndens underskott i maj. Av kommunstyrelsen beslut framgår att de förutsätter att vård- och omsorgsnämnden beslutar om tillräckliga åtgärder för att uppnå en budget i balans. I augusti månad behandlas återigen nämndens förslag för att uppnå en budget i balans. Kommunstyrelsens uppfattning är att vård- och omsorgsnämnden arbetar i enlighet med stadens styrprinciper. Vår bedömning är att kommunstyrelsen varit aktiv i att följa nämndens arbete med att vidta åtgärder med anledning av det prognostiserade underskottet.

Vård- och omsorgsnämnden

Det pågår ett arbete med att förbättra strukturen för nämndens verksamhetsplan. Vidare har en översyn gjorts för att säkerställa att valda indikatorer är relevanta för att bedöma måluppfyllelse, detta bedöms ge förutsättningar för en förbättrad styrning.

Det upprättas verksamhetsberättelser på områdesnivå, men inte verksamhetsplaner. Det bedöms inte ge förutsättningar för en sammanhållen styrkedja. Vi rekommenderar att verksamhetsplaner upprättas på områdesnivå innan de bryts ner på enhetsnivå.

Det saknas instruktioner för hur enheternas lokala verksamhetsplaner ska vara utformade vad gäller indikatorer och mätbarhet. För att styrkedjan ska omfatta hela verksamheten är det en viktig förutsättning att målen bryts ner på enhetsnivå och att indikatorer utformas som gör det möjligt att följa upp huruvida målen nås.

Vård- och omsorgsnämnden prognostiserade tidigt på året ett underskott, och har under året beslutat att förvaltningen ska inkomma med förslag på besparingar för att nå en ekonomi i balans. Nämnden har också i mars månad informerat kommunstyrelsen om det prognostiserade underskottet och dess orsak. I samband med detta uppmanade vård- och omsorgsnämnden budgetberedningen att öka budgetramen för att minska den bedömda avvikelsen. Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämnden arbetat i enlighet med stadens styrprinciper och vi kan också konstatera att kommunstyrelsens bedömning är att vård- och omsorgsnämnden följt stadens styrprinciper.

Vi kan däremot konstatera att de beslutade åtgärderna inte varit tillräckliga för att uppnå ekonomi i balans. Enligt uppgift kommer underskottet för 2013 att uppgå till cirka 27 mnkr. I styrprinciperna framgår att budgeten är den yttersta gränsen för resursförbrukning och är överordnat service och kvalitetsuffästelse. Det är otydligt huruvida beslutade åtgärder beaktats i prognoser eftersom det prognostiserade underskottet inte synes minskat med de föreslagna åtgärderna. Vår bedömning är att nämnden arbetat aktivt och vidtagit åtgärder för att minska den negativa budgetavvikelsen. Däremot har åtgärderna inte varit tillräckliga för att uppnå en ekonomi i balans för 2013. Enligt styrprinciperna ska nämnden fatta beslut för att uppnå balans inom pågående budgetår. Det är därför väsentligt att det i protokoll och annat underlag tydligt framgår när åtgärderna förväntas få effekt för att kunna bedöma om dessa är tillräckliga och trovärdiga.

Våra rekommendationer efter genomförd granskning är följande:

- ▶ Kommunstyrelsen bör skapa en struktur för återrapportering och uppföljning som bidrar till att resultaten utgör underlag för analys och verksamhetsutveckling
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa en sammanhållen styrkedja från nämndnivå till enhetsnivå
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa analys av måluppfyllelse som underlag för verksamhetsutveckling
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör utarbeta indikatorer för samtliga prioriterade mål.
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör tillse att kommunfullmäktiges och nämndens prioriterade mål bryts ner till enhetsnivå
- ▶ Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att vid eventuellt framtida underskott tydligare beskriva hur och när beslutade åtgärder förväntas få effekt. Beslutade åtgärder som förväntas få effekt under innevarande budgetår bör också beaktas i prognosen för att tydligare kunna utläsa och förstå vilket resultat nämnden förväntas redovisa

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunfullmäktige i Mölndals stad antog 2011¹ styrprinciper för den kommunala verksamheten. Av styrprinciperna framgår hur ansvaret fördelas mellan kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd, förvaltningschef och chefer under förvaltningschef. Utgångspunkten är en tydlig decentralisering av ansvar och befogenheter inom nämndernas verksamhet kopplat till en enhetlig styrning i gemensamma övergripande frågor.

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys identifierat en risk för att målstyrningen inom ramen för kommunens styrmodell inte är tillräckligt tydlig med avseende på bland annat styreffekter, mätbarhet och uppföljning. Därför önskar de förtroendevalda revisorerna genomföra en granskning av kommunens styrmodell.

1.2. Syfte och avgränsning

Syftet är att granska hur kommunens styrmodell fungerar i arbetet med att uppnå fullmäktiges prioriterade mål. Granskningen avser kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden. Inom vård- och omsorgsförvaltningen avgränsas granskningen till enheterna *Hemtjänst* och *Trygghetslarm* inom verksamhetsområdet *Hemvård* samt enheten *Daglig verksamhet och sysselsättning* vid verksamhetsområdet *Korttidsverksamhet, personligt stöd och dagligverksamhet*.

1.3. Revisionsfrågor

Inom ramen för granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur säkerställs en sammanhållen styrkedja i arbetet med målstyrning?
- ▶ På vilket sätt säkerställer kommunstyrelsen att verksamhetsplanen för nämnden upprättas utifrån kommunfullmäktiges prioriterade mål?
- ▶ På vilket sätt tar sig verksamhetsplanen uttryck i nämndens övergripande planering av verksamheten?
- ▶ Hur sker uppföljning och återrapportering av måluppfyllelse?
- ▶ Återrapporteras måluppfyllelsen till kommunfullmäktige på ett sådant sätt att det är möjligt att värdera nämndens resultat?
- ▶ Hur säkerställs lärande och utveckling baserat på uppföljning av resultat och mätetal?

¹ Reviderade i december 2013

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Granskningen utförs mot bakgrund av lagar och kommunens egna styrdokument.

Revisionskriterierna för denna granskning utgörs i huvudsak av Kommunallagens 6 kap. 7 § vilken reglerar styrelser och nämnders uppdrag.

Enligt kommunallagens 6 kap. 7 § är det nämnderna som ansvarar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska enligt kommunallagen också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. I sitt arbetssätt ska nämnderna följa de styrdokument och övriga direktiv som beslutats av fullmäktige eller kommunstyrelsen.

1.5. Metod

Granskningen baseras på intervjuer och dokumentstudier.

Dokumentstudien har avgränsats till stadens budget och plan 2013, vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan och halvårsuppföljning för verksamhetsåret 2013, samt nämndens verksamhetsplan och verksamhetsberättelse för verksamhetsåret 2012. För att följa hela styrkedjan har tre enheters lokala verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser granskats.

Intervjuer har genomförts med följande:

- ▶ Vård- och omsorgsnämndens ordförande samt en ledamot för vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Tillförordnad förvaltningschef för Vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Områdeschef för området Korttidsverksamhet, personligt stöd och daglig verksamhet vid vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Områdeschef för området Hemvård vid vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ En enhetschef inom området Korttidsverksamhet, personligt stöd och daglig verksamhet
- ▶ Två enhetschefer inom området Hemvård
- ▶ En medarbetare inom området Korttidsverksamhet, personlig stöd och daglig verksamhet
- ▶ Två medarbetare inom området Hemvård
- ▶ Ledningscontroller vid stadsledningsförvaltningen

2. Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämndens målstyrning

2.1. Mölndals stads övergripande styrdokument

2.1.1. Styrprinciper för Mölndals stad

Kommunfullmäktige i Mölndals stad antog 2011 styrprinciper för den kommunala verksamheten². Av principerna framgår att utgångspunkten är en tydlig decentralisering av ansvar och befogenheter inom nämndens verksamhet kopplat till en enhetlig styrning i gemensamma övergripande frågor.

I styrprinciperna beskrivs hur ansvar fördelas mellan fullmäktige, nämnd, förvaltningschef och chefer under förvaltningschef. Sammanfattningsvis framgår att kommunfullmäktige prövar frågor av principiell beskaffenhet eller stor ekonomisk vikt. Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Nämnderna ska bedriva sin verksamhet i enlighet med reglemente, gällande lagstiftning, de av fullmäktige uppsatta målen och inom tilldelad ekonomisk ram. Förvaltningschef ansvarar för nämnds löpande förvaltning sker enligt gällande lagstiftning samt de mål och styrdokument som staden antagit. Chefer under förvaltningschef ansvarar för att politiska beslut blir verkställda.

Av principerna framgår att fullmäktige antar prioriterade mål för vissa verksamheter i budget och plan. I samband med detta antar de också indikatorer för kvalitet och kostnad enligt stadens mål- och uppföljningsmodell. Därutöver ska varje nämnd anta egna mål och upprätta verksamhetsplan.

Förvaltningschefen ska löpande rapportera till nämnd hur prioriterade mål, indikatorer, budgeterade prestationsmått och servicenivåer bedöms uppfyllas. Nämnderna ska lämna motsvarande rapporter till kommunstyrelsen i samband med delårsrapporter. Kommunstyrelsen kan också begära in uppgifter om aktuell grad av måluppfyllelse i samband med löpande rapportering.

Vid prognostiserad budgetavvikelse ska förvaltningschef i samband med presentation av ekonomirapportering förklara prognostiserad budgetavvikelse för nämnden. Visar rapporten ett befarat och väsentligt underskott mot budget ska förvaltningschefen, senast inför nästkommande möte, lämna förslag på åtgärder så att balans uppnås senast inom pågående budgetår. Med väsentligt underskott menas en avvikelse som uppgår till minst 2 mnkr eller 0,5 % av nämndens kommunbidrag men minst 100 000 kronor. Nämnden har att besluta om dessa åtgärder. Beslutet ska leda till att nämndens verksamhet hålls inom budgeterat ekonomiskt utrymme. Förvaltningschefen är skyldig att i protokollet ge sin mening tillkänna i fråga om förslag som bedöms leda till underskott jämfört med budget. Protokollet ska anmälas till kommunstyrelsen.

Har ett resultatminus uppstått täcks underskottet från nämndens eget kapital. Saknas eget kapital uppstår en skuld som ska täckas under kommande år. Bokslutsberedningen föreslår

² Reviderade december 2013

efter prövning vilket resultat som ska föras över till kommande år. Kommunstyrelsen beslutar om resultatöverföringen och eventuella begränsningar för att använda eget kapital.

Av styrprinciperna framgår vidare att respektive nämnd har resultatansvar per kommunbidragsområde. Tilldelat kommunbidrag utgör den yttersta gränsen för resursförbrukningen. Begäran om tilläggsanslag för driftsändamål ska inte förekomma.

2.1.2. Mål- och uppföljningsmodellen

Mölnåls stads modell för mål och uppföljning tillämpas sedan 2011. Modellen syftar till att bidra till att kommuninvånarnas behov tillgodoses på bästa möjliga vis givet anslagna resurser. Av modellen framgår hur mål bör vara utformade för att uppnå en framgångsrik målstyrning. Målen bör vara uttryckta på ett sådant sätt att förbättringar kan påvisas. Det bör vara känt när och hur uppföljningen ska ske. I Mölnåls stad ska detta säkerställas genom att indikatorer ska vara fastställda till målen för att visa hur de mäts och för att påverka verksamhetens inriktning. Kvalitetsindikatorer ska kopplas till kostnadsindikatorer när det är möjligt. Indikatorer ska i möjligaste mån vara jämförbara över tid och med andra kommuner, utförare och branschindex.

2.2. Organisation

Kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens styrfunktion ingår att leda, initiera och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av den kommunala verksamheten. Styrelsen ska ha uppsikt över nämndernas verksamheter och övervaka att kommunfullmäktiges fastställda mål följs. Vidare ska styrelsen se till att uppföljning sker till kommunfullmäktige om hur nämndernas verksamhet och ekonomi utvecklas under budgetåret.

Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar för insatser inom äldreomsorgen och för personer med funktionshinder. Vård och omsorgsförvaltningen organiseras kring fem verksamhetsområden i form av *Korttidsverksamhet, personligt stöd och daglig verksamhet, Bostäder LSS och boendestöd, Hemvård, Hemsjukvård och rehabilitering* samt *Äldreboende*.

Verksamhetsområdet Korttidsverksamhet, personligt stöd och dagligverksamhet har nio enheter varav en enhet är *Daglig verksamhet och sysselsättning*. Verksamhetsområdet *Hemvård* är indelad i fem enheter som bland annat omfattar *Hemtjänst* och *Trygghetslarm*.

2.3. Utveckling av stadens styrmodell

Kommunstyrelsen

Stadsdirektörens ledningsgrupp har under 2013 arbetat med att utveckla stadens styrmodell som infördes 2011. Stadsdirektör, biträdande stadsdirektör och ledningscontroller har under hösten 2013 träffat förvaltningschefer och kvalitetsansvariga inom stadens förvaltningar med syfte att vidareutveckla samordning, tillämpning och utformning av verksamhetsplanerna. Ledningsgruppen ser för närvarande över anvisningarna för upprättande av verksamhetsplan för att öka förutsättningarna för en likvärdig användning av begrepp som handlingsplan,

indikator och mätbarhet. Detta mot bakgrund av att det finns ett stort tolkningsutrymme vid upprättande av verksamhetsplaner.

Staden kommer inom en snar framtid att påbörja implementeringen av ett systemstöd för verksamhetsstyrning, vilket inte funnits tidigare. Av intervju med controller vid stadsledningsförvaltningen framgår att systemet förväntas ge förutsättningar för en tydligare styrkedja från kommunfullmäktige till enhetsnivå. Fullmäktiges prioriterade mål och indikatorer kommer att finnas tillgängliga för respektive verksamhet i systemet. Likaså kommer de prioriterade målen och indikatorerna för respektive nämnd läggas in i systemet. Systemet förväntas ge förbättrade förutsättningar för en enhetlig struktur vad gäller upprättande av verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser. Ett arbete pågår i stadsledningsförvaltningen med att utarbeta tillämpningsanvisningar för systemets användning.

Vård- och omsorgsnämnden

Ledningsgruppen har tillsammans med nämnden arbetat med att utveckla verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2014. Under 2013 har arbetsutskottet träffats vid fyra tillfällen och nämnden vid två tillfällen för att diskutera hur verksamhetsplanen bör vara utformad och vilka indikatorer som är relevanta att mäta och följa upp.

Mål och indikatorer i verksamhetsplanen för 2013 utgår från de tio kvalitetsområdena i ledningssystemet för kvalitet. Av intervjuerna framgår att mål och indikatorer i verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2014 istället utgår från de fem verksamhetsområdena inom förvaltningen. Enligt den tillförordnande förvaltningschefen och de intervjuade områdescheferna är detta att föredra eftersom den tidigare utformningen gjorde att det blev otydligt vilka mål och indikatorer som berörde vilka verksamhetsområden. Vidare har verksamhetsplanen utvecklats med avseende på vilka indikatorer som används för att mäta måluppfyllelse. Av intervjun med representanter för nämnden och förvaltningschef framgår att de upplever att indikatorerna tidigare inte mätt saker som fångat kvalitet eller prestationer i tillräcklig utstäckning. Indikatorerna, som exempelvis antal genomförda läkemedelsgenomgångar eller antal brukare med trycksår, har därmed inte varit relevanta som underlag för att styra, leda och följa upp verksamheten.

Av intervju med den tillförordnade förvaltningschefen framgår att arbetet med att utveckla och upprätta verksamhetsplaner och att mäta och bedöma utfall påverkats negativt av att förvaltningen under det senaste året haft en omfattande personalomsättning inom ledningsgruppen. Bland annat är ekonomichef och kvalitet- och beställarchef nyligen rekryterade. Kvalitet- och beställarchefen har givits i uppdrag att göra en översyn av verksamhetens insamling och analys av statistik. Arbetet förväntas ligga helt i fas med budgetsberedningsprocessen under 2014/2015. Dialogen med den nytillträdde ledningsgruppen är god enligt ordförande för vård- och omsorgsnämnden.

2.4. Styrprocessen

Kommunstyrelsen

Stadens vision, som sammanfattas, "Mölnadal är den hållbara staden där alla får chansen. Med mod och kreativitet förstärker vi Västsverige", ska ligga till grund för den strategiska planeringen och utvecklingen. Visionen fastställdes i september 2013. Stadens mål ska

utformas så att de stödjer visionen. Visionen är nedbruten i tre fokusområden med tillhörande strategier. Kommunfullmäktige har tagit fram prioriterade mål till fokusområdena som på kortare sikt ska styra den kommunala organisationen. De prioriterade målen ska återges i nämndernas verksamhetsplaner.

Stadens budgetprocess fastställer hur nämndernas budgetarbete ska genomföras. Syftet är att skapa en helhetssyn om stadens förutsättningar och utmaningar och uppnå en koppling mellan resurstilldelning och eftersträlvade effekter. Kommunfullmäktiges budget och plan innehåller mål och indikatorer för prioriterade områden. De täcker in ett urval av nämndernas verksamhetsområden. För en mer heltäckande styrning krävs att målen bryts ner och kompletteras i nämndernas verksamhetsplaner. Under våren ska nämnderna ta fram förslag till prioriterade mål med kvalitets- och kostnadsindikationer. Förslaget behandlas av budgetberedningen och skickas därefter till kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutar om nämndernas mål och indikatorer i juni i samband med beslutet om utgiftstak. Nämnderna ska lämna underlag till kommunfullmäktiges budget och plan i september och har fram till slutet av året att fastställa verksamhetsplanen.

Vård- och omsorgsnämnden

Som nämns ovan har nämndens verksamhetsplan för verksamhetsåret 2014 utvecklats med avseende på struktur av innehåll och val av indikatorer. Vidare har de anvisningar som stadsledningsförvaltningen utarbetat beaktats vid upprättande av verksamhetsplanen. Av intervjuerna framgår att områdescheferna tidigare skickat underlag till förvaltningschefen som tillsammans med kvalitets- och beställarenheten utarbetat ett förslag till verksamhetsplan för nämnden. I år har förvaltningschefen istället avsatt två dagar med ledningsgruppen, i vilken områdescheferna ingår, för att arbeta med verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2014. I nämndens verksamhetsplan fastställs nämndens prioriterade mål, den omfattar också kommunfullmäktiges prioriterade mål.

Av intervju med områdeschefer framgår att det inte upprättas lokala verksamhetsplaner på områdesnivå. Verksamhetsområdet "Hemvård" utgör ett undantag, de upprättar en lokal verksamhetsplan eftersom områdeschefen bedömer att det finns ett behov av det. Tillförordnad förvaltningschef är av uppfattningen att det är positivt att verksamhetsplan upprättas på verksamhetsområdesnivå, men har inte ställt krav på det.

Lokala verksamhetsplaner upprättas på enhetsnivå. Arbetet med de lokala verksamhetsplanerna initieras på en planeringsdag med enhetschefer och områdeschefer. Enhetscheferna färdigställer sen verksamhetsplanerna på egen hand och skickar dem till områdeschef för godkännande. Det finns inga instruktioner för hur enheternas lokala verksamhetsplaner ska vara utformade, men det finns en mall att utgå från. Av intervjuerna framgår att det är kommunicerat att de ska omfatta nämndens och fullmäktiges prioriterade mål, i den utsträckning de är relevanta för den specifika enheten. I händelse av att ett mål inte är relevant för en specifik enhet behöver det inte omfattas av den aktuella verksamhetsplanen.

Av intervjuer med medarbetarna framgår att de känner till de lokala enhetsplanerna och att de finns utskrivna i pärmar att tillgå. Enhetscheferna kommunicerar de lokala verksamhetsplanerna vid APT möten. Medarbetarna upplever inte att det är målen i

verksamhetsplanerna som är styrande i det dagliga arbetet. Med undantag för "Trygghetslarm" menar medarbetarna att det snarare är brukarnas genomförandeplaner som styr arbetet. Vid diskussion kring om det är några kvantifierbara mål som upplevs styrande så upplever "Hemtjänst" att kravet på 72 % brukartid är styrande. Måluppfyllelsen vad gäller detta mål kommuniceras kontinuerligt. Vidare har "Trygghetslarm" att arbeta mot 30 minuters inställetid vid larm. Måluppfyllelsen vad gäller detta upplevs mycket styrande för enhetens arbete.

2.5. Uppföljning

Kommunstyrelse

Nämndernas resultat följs årligen upp i årsredovisning och verksamhetsberättelse. Därutöver följs resultaten upp månatligen avseende avvikelser mot budget och planerad verksamhet.

Tjänstemannaberedningen bestående av förvaltningschef, kvalitetsbeställarchef och controller granskar nämndernas årsredovisningar och verksamhetsberättelser under våren. Analys och dialog sker med förvaltningschef utifrån stadsledningsförvaltningens anvisningar som underlag. Under hösten 2013 har ytterligare en tjänstemannaberedning tillsatts bestående av bland andra stadsdirektören, förvaltningschef, kvalitets- och beställarchef. Beredningen har gått igenom nämndernas verksamhetsplaner och användningen av gemensamma begrepp i samband med att stadens vision fastställts. Anvisningen för upprättande av verksamhetsberättelsen har enligt controller vid stadsledningsförvaltningen inte varit tillräckligt tydlig.

Verksamhetsuppföljning - Vård- och omsorgsnämnden

Rapportering av måluppfyllelse sker i samband med årsredovisning, delårsrapporter och verksamhetsberättelse. Avvikelser från den gemensamma synpunkts- och klagomålshanteringen sammanställs och rapporteras löpande till nämnd under året.

Verksamhetsberättelser upprättas på verksamhetsområdesnivå samt på enhetsnivå. Enligt förvaltningschefen kan kopplingen mellan verksamhetsplan och verksamhetsberättelse bli tydligare, både vad gäller uppföljning av målen i nämndens verksamhetsplan samt de lokala verksamhetsplanerna på enhetsnivå. Vad gäller verksamhetsberättelse på områdesnivå saknas kopplingen eftersom det, med undantag för området "Hemvård", inte upprättas verksamhetsplaner på områdesnivå.

Strukturen för att hantera verksamhetsberättelserna på ett enhetligt sätt är fortfarande under utveckling enligt verksamhetschefen. Verksamhetsberättelserna förväntas svara bättre mot verksamhetsplanerna efter införande av det nya systemstödet för verksamhetsstyrning.

Information för att utvärdera verksamheten och för att inhämta utfall för kvalitetsindikatorer hämtas bland annat från brukarundersökningar som genomförs vartannat år. Vidare genomförs brukarrevision ett par gånger om året, genom att brukare intervjuar brukare. Resultatet från dessa presenteras för medarbetarna vid arbetsplatsträffarna. Ytterligare information om utfall för kvalitets- och kostnadsindikatorer erhålls från SKL:s Öppna Jämförelser, här erhålls också referensvärden. Inom staden finns en gemensam synpunkts- och klagomålshantering. Få synpunkter och klagomål inkommer genom denna kanal. De flesta lämnas via telefon, brev eller e-post. Vård- och omsorgsförvaltningens controllers

genomför löpande tillsyn av verksamheternas resultat enligt en treårsplan. Riktlinjer för avvikelshanteringens togs fram januari 2013 men har inte landat i verksamheten i tillräcklig utsträckning. Avvikelshanteringens brister utifrån att åtgärder för förbättringsarbetet inte återrapporteras fullt ut enligt förvaltningschefen. Medarbetarna informeras om utfall vid enheternas arbetsplatsträffar.

Budget- och resultatuppföljning – Vård och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden redovisade underskott om 1 mnkr år 2011 och underskott om 13,2 mnkr år 2012.

Vård- och omsorgsnämnden prognostiserade ett budgetunderskott om 14,4 mnkr i slutet av januari. Vård- och omsorgsdirektören gavs i uppdrag att till nästkommande sammanträde lämna förslag på åtgärder för att uppnå balans. Vid sammanträdet i februari presenterades ett förslag för kostnadsminskande åtgärder inom förvaltningens interna driftorganisation och förvaltningsadministration, förslaget innebar besparingar om 8,5 mnkr. Nämnden antog förslaget. Vidare gav nämnden förvaltningen i uppdrag att analysera bakgrunden till de volymökningar som föranlett budgetunderskottet. Nämnden gav också förvaltningen i uppdrag att tillskriva budgetberedningen och äska om ökad ram på grund av ökade volymökningar för att följa den lagstyrda verksamheten.

Av en tjänsteskrivelse daterad 2013-04-17 som den tillförordnade förvaltningschefen och ekonomichefen inom vård- och omsorgsförvaltningen undertecknat framgår att förvaltningen inte kan genomföra uppdraget att äska om utökad budgetram. Tjänsteskrivelsen hänvisar till styrmodellen och lydelsen att "begäran om tilläggsanslag för driftsändamål ska inte förekomma".

I mars uppgick vård- och omsorgsnämndens prognostiserade underskott till 22 mnkr. På nämndsmötet i mars beslutade vård- och omsorgsnämnden att göra en protokollsanteckning i sammanträdesprotokollet, vilket tillsändes kommunstyrelsen. Anteckningen är följande "med anledning av presenterad prognos som pekar mot stor ekonomisk avvikelse på grund av väsentligt ökade volymer inom hemtjänsten uppmanas budgetberedningen att öka budgetramen till nämnden under innevarande år och därmed minska bedömd avvikelse". På mötet gav också nämnden förvaltningen i uppdrag att till nästkommande nämnd redovisa åtgärder för att uppnå balans.

På vård- och omsorgsnämndens sammanträde i maj uppgick det prognostiserade underskottet fortsatt till 22 mnkr. Vård- och omsorgsnämnden beslutade att anta förvaltningens föreslagna åtgärder enligt tjänsteskrivelse, beloppet framgår inte. Vidare beslutade nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att genomföra en översyn inom ett antal områden. Uppdraget innebar bland annat att genomföra en översyn av om begreppet skälig levnadsnivå och utreda om Mölndals stad är mer generös i förhållande till andra kommuner, att genomföra en översyn av hur beslut och i vilken omfattning LSS-beslut fattas, göra en översyn av om insatsen boendestöd ska avgiftsbeläggas. Vidare beslutade nämnden om återhållsamhet vad gäller kompetensutveckling, planeringsdagar, nyanställningar och liknande.

Kommunstyrelsen behandlade vård- och omsorgsnämndens underskott på ett nämndsammanträde i maj. I samband med detta noterades de åtgärder som vård- och

omsorgsnämnden vidtagit. Av kommunstyrelsens beslut framgår att de förutsätter att vård- och omsorgsnämnden vidtar ytterligare åtgärder enligt stadens styrprinciper för att få budgeten i balans.

På vård- och omsorgsnämndens sammanträde i juni uppgick det prognostiserade underskottet till 22,5 mnkr. I juni beslutade vård- och omsorgsnämnden att genomföra ytterligare kostnadsminskade åtgärder inom förvaltningens interna driftsorganisation och förvaltningsadministration om motsvarande 8,6 mnkr. Av protokollet framgår att nämnden i februari beslutade om 8,6 mnkr och att det tidigare beslutats om åtgärder motsvarande 5,4 mnkr. Det framgår inte när beslutet om de 5,4 mnkr fattats men av samtal med kanslichef vid förvaltningen framgår att åtgärderna som beslutades om på maj sammanträdet bedöms motsvara 5,4 mnkr. I och med detta beslut uppgick de beslutade kostnadsminskade åtgärderna till 22,5 mnkr, vilket motsvarade det prognostiserade budgetunderskottet. Vidare beslutades om ett antal åtgärder. Åtgärderna omfattade bland annat en översyn av föreningsbidraget, de lokala utvecklings- och projektmedlen, taxor och avgifter samt de frivilliga uppdrag som förvaltningen åtagit sig.

I augusti behandlade kommunstyrelsen vård- och omsorgsnämndens förslag om att få budget i balans. Kommunstyrelsen noterade informationen och konstaterade att nämnden arbetar enligt stadens styrprinciper.

På vård- och omsorgsnämndens möte i oktober uppgick det prognostiserade underskott till 24,2 mnkr, vilket översteg tidigare beslutade åtgärder. Nämnden fattade beslut om att ge förvaltningen i uppdrag att varje månad redovisa statistik på individnivå gällande behovet av äldreboendeplatser i relation till föregående år.

Vård- och omsorgsnämndens bokslut för 2013 är inte klart i dagsläget, det prognostiserade underskottet uppgår till 27 mnkr enligt förvaltningschef. Vård- och omsorgsnämnden har inte eget kapital för att täcka underskottet. I enlighet med styrprinciperna har nu kommunstyrelsen att besluta om vilket resultat som ska överföras.

Av samtal med stadens ekonomichef framgår att vård- och omsorgsnämndens underskott följts upp månadsvis i samband med månatlig rapportering och analys av resultatutveckling. Vidare har ett antal möten initierats under 2013 med anledning av underskottet. Bland annat hade budgetberedningen ett möte med förvaltnings- och ekonomichef från vård- och omsorgsförvaltningen i maj. Vidare har kommunstyrelsens presidium och vård- och omsorgsnämndens presidium träffats för att diskutera åtgärder.

2.6. Samverkan och lärande

Kommunstyrelsen

Samverkan för att säkerställa en sammanhängande styrkedja har skett på olika nivåer inom staden. Styrningsfrågor diskuteras i stadsdirektörens ledningsgrupp och med förvaltningsledningarna vid stadens förvaltningar. Förvaltningscheferna är viktiga ombud för att utveckla arbetet med styrmodellen enligt ansvarig controller vid stadsledningsförvaltningen.

Implementeringen av styrmodellen har diskuterats i nätverket för stadens samtliga chefer. Nätverket består av tio grupper som leds av förvaltningscheferna. De flesta av grupperna har träffats vid fyra tillfällen för att se över visionsarbetet.

Nätverket för mål och kvalitet, i vilket kvalitetsansvariga eller motsvarande inom respektive förvaltning ingår, genomförde under 2012 en utvärdering av hur kommunfullmäktiges mål samt indikatorerna i budget och plan lever upp till stadens styrmodell. Nästa steg i arbetet är att se hur nämndsmålen är nedbrutna från kommunfullmäktiges mål och indikatorer med fokus på om det finns en styrriktning.

Staden medverkade i SKL:s jämförelseprojekt, mellan 2007 och 2010, för att ta fram användbara brukarindikatorer. Projektet omfattade totalt 190 kommuner och syftade till att utveckla kvalitetsmått för det lokala förbättringsarbetet.

Vård- och omsorgsnämnden

Det finns behov av att förbättra kommunikationen mellan enheterna enligt ordförande för vård- och omsorgsnämnden. Exempelvis nämner nämndens ordförande att det nyligen uppstått en kö till stadens äldreboenden. Kön skulle enligt dennes bedömning kunna ha undvikits om enheterna vid "Hemtjänsten" uppmärksammat enheten "Äldreboende" på att det var brukare som bodde hemma men som troligtvis var i behov av att flytta till ett äldreboende inom en snar framtid.

Enligt förvaltningschefen finns det behov av kunskap avseende utformningen av mål och indikatorer samt utrymme för att förbättra analys av inrapporterad statistik och grad av måluppfyllelse. Kommunikationen uppges vara en nyckelfråga. En nytillträdd kvalitet- och beställarchef har uppdraget att förmedla kunskapen till förvaltningen.

De intervjuade enhetscheferna uppger att de har tillräckligt stöd vid upprättande av verksamhetsplaner och verksamhetsberättelser. Varje månad hålls arbetsplatsträffar för att diskutera eventuella kritiska resultat i verksamheten. Den lokala verksamhetsplanen presenteras för medarbetarna vid arbetsplatsträffen. Verksamhetens resultat redovisas löpande på de månatliga arbetsplatsträffarna. Vid medarbetarsamtal sätts personliga mål som i viss mån kopplas till de verksamhetsövergripande målen.

2.7. Bedömning

Kommunstyrelsen

Vår bedömning är att det finns en tydligt definierad modell för stadens styrning. Kommunfullmäktige fastställer prioriterade mål och indikatorer och beslutar om utgiftstak för nämnderna i juni. Under hösten tar nämnderna fram ett förslag på budget och plan utifrån kommunfullmäktiges prioriterade mål och utgiftstaket. Förslaget ses över av budgetberedningen och fastställs av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen säkerställer därmed att fullmäktiges prioriterade mål beaktas.

Åtgärder har vidtagits för att säkerställa en sammanhållen styrkedja. Stadsdirektörens ledningsgrupp har sett över en likvärdig begreppsanvändning för upprättande av

styrdokument. Anvisningar om hur verksamhetsplanen ska tas fram har förmedlats till nämnderna. Vår granskning visar inget annat än att Kommunstyrelsen aktivt arbetar med att leda, initiera och samordna utformningen av övergripande mål.

Modellen för styrning är i uppbyggnadsfasen och vi har förstått att mycket arbete läggs på att skapa en struktur som ger förutsättningar för ändamålsenlig styrning. Vi bedömer att det är av vikt att också skapa en struktur för uppföljning, vilket bland annat innebär att det finns rutiner för hur avvikelser från uppsatta mål rapporteras, hanteras och vilka åtgärder det föranleder.

I enlighet med stadens styrprinciper har kommunstyrelsen förutom uppgiften att leda och samordna förvaltningen och stadens angelägenheter också en skyldighet att ha uppsikt över nämndernas verksamhet. I vår granskning kan vi konstatera att vård- och omsorgsnämnden under 2013 prognostiserar ett underskott redan i februari månad som inneburit risk för ett väsentligt underskott. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen behandlat nämndens underskott i maj. Av kommunstyrelsen beslut framgår att de förutsätter att vård- och omsorgsnämnden beslutar om tillräckliga åtgärder för att uppnå en budget i balans. I augusti månad behandlas återigen nämndens förslag för att uppnå en budget i balans. Kommunstyrelsens uppfattning är att vård- och omsorgsnämnden arbetar i enlighet med stadens styrprinciper. Vår bedömning är att kommunstyrelsen varit aktiv i att följa nämndens arbete med att vidta åtgärder med anledning av det prognostiserade underskottet.

Vård- och omsorgsnämnden

Det pågår ett arbete med att förbättra strukturen för nämndens verksamhetsplan. Vidare har en översyn gjorts för att säkerställa att valda indikatorer är relevanta för att bedöma måluppfyllelse, detta bedöms ge förutsättningar för en förbättrad styrning.

Det upprättas verksamhetsberättelser på områdesnivå, men inte verksamhetsplaner. Det bedöms inte ge förutsättningar för en sammanhållen styrkedja. Vi rekommenderar att verksamhetsplaner upprättas på områdesnivå innan de bryts ner på enhetsnivå.

Det saknas instruktioner för hur enheternas lokala verksamhetsplaner ska vara utformade vad gäller indikatorer och mätbarhet. För att styrkedjan ska omfatta hela verksamheten är det en viktig förutsättning att målen bryts ner på enhetsnivå och att indikatorer utformas som gör det möjligt att följa upp huruvida målen nås.

Vår bedömning är att det är av stor vikt att kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden säkerställer att analys och lärande håller god kvalitet vid planering och uppföljning av verksamheten. Det har framkommit i granskningen att analysen som underlag för verksamhetsutveckling är ett betydande utvecklingsområde.

Vård- och omsorgsnämnden prognostiserade tidigt på året ett underskott, och har under året beslutat att förvaltningen ska inkomma med förslag på besparingar för att nå en ekonomi i balans. Nämnden har också i mars månad informerat kommunstyrelsen om det prognostiserade underskottet och dess orsak. I samband med detta uppmanade vård- och



Building a better
working world

omsorgsnämnden budgetberedningen att öka budgetramen för att minska den bedömda avvikelser. Vår bedömning är att vård- och omsorgsnämnden arbetat i enlighet med stadens styrprinciper och vi kan också konstatera att kommunstyrelsens bedömning är att vård- och omsorgsnämnden följt stadens styrprinciper.

Vi kan däremot konstatera att de beslutade åtgärderna inte varit tillräckliga för att uppnå ekonomi i balans. Enligt uppgift kommer underskottet för 2013 att uppgå till cirka 27 mnkr. I styrprinciperna framgår att budgeten är den yttersta gränsen för resursförbrukning och är överordnat service och kvalitetsutfästelse. Det är otydligt huruvida beslutade åtgärder beaktats i prognoser eftersom det prognostiserade underskottet inte synes minskat med de föreslagna åtgärderna. Vår bedömning är att nämnden arbetat aktivt och vidtagit åtgärder för att minska den negativa budgetavvikelsen. Däremot har åtgärderna inte varit tillräckliga för att uppnå en ekonomi i balans för 2013. Enligt styrprinciperna ska nämnden fatta beslut för att uppnå balans inom pågående budgetår. Det är därför väsentligt att det i protokoll och annat underlag tydligt framgår när åtgärderna förväntas få effekt för att kunna bedöma om dessa är tillräckliga och trovärdiga.

Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att vid eventuellt framtida underskott tydligare beskriva hur och när beslutade åtgärder förväntas få effekt. Beslutade åtgärder som förväntas få effekt under innevarande budgetår bör också beaktas i prognosen för att tydligare kunna utläsa och förstå vilket resultat nämnden förväntas redovisa.

3. Dokumentgranskning

3.1. Kommunfullmäktiges prioriterade mål och indikatorer

Stadens vision som fastställdes september 2013 har ännu inte fått genomslag i stadens styrdokument 2012/2013. Visionen förväntas på ett mer enhetligt sätt återspeglas i styrkedjan under verksamhetsåren 2014/2015.

Kommunfullmäktiges prioriterade mål för vård- och omsorgsnämnden 2013 är följande:

- ▶ Funktionshinder: Staden ska tillgodose medborgarnas behov av tillgång till god vård och omsorg
- ▶ Äldreomsorg: Staden ska tillgodose medborgarnas behov av tillgång till god vård och omsorg

För målen har följande kvalitets- och kostnadsindikatorer upprättats:

Funktionshinder:

- ▶ Andel som anser att de är nöjda med verksamheten enligt brukarundersökning överstigande 90 %
- ▶ Andel brukare som är nöjda med personalens bemötande enligt brukarundersökning överstigande 90 %
- ▶ Kostnad per brukare för insats LSS- boende respektive daglig verksamhet understigande GR-genomsnittet

Äldreomsorg:

- ▶ Ranking avseende andel brukare nöjda med den sammantagna hjälpen/omsorgen enligt nationell brukarundersökning bättre än plats 72
- ▶ Ranking avseende andel brukare nöjda med personalens bemötande enligt nationell brukarundersökning bättre än plats 72
- ▶ Kostnad per brukare för hemtjänst respektive särskilt boende lägre än GR-genomsnittet

3.2. Granskningsresultat

Vård- och omsorgsnämnden - nämndnivå

Verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 2013 var inte färdigställd vid tidpunkt för vår granskning. Vi har därför översiktligt granskat verksamhetsplan och verksamhetsberättelse för verksamhetsåret 2012 för att få en uppfattning om i vilken utsträckning fullmäktiges och nämndens prioriterade mål följs upp, samt i vilken mån resultatet utgör underlag för analys och planering för verksamhetsutveckling. Vi har också granskat verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2013 samt halvårsuppföljningen av verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2013 för att bedöma om de omfattar fullmäktiges prioriterade mål, samt om målen är utformade i enlighet med mål- och uppföljningsmodellen och följs upp i halvårsuppföljningen.

I verksamhetsplanen för 2012 framgår fullmäktiges samt nämndens prioriterade mål. Indikatorerna för de politiskt prioriterade målen anges i en bilaga till verksamhetsplanen och det framgår vilket område i kvalitetledningssystemet de hör till. Utfall för 2010 framgår men inte utfallet för 2011. Det finns inte indikatorer för samtliga mål.

I verksamhetsberättelsen för 2012 redovisas utfall för de mål med indikatorer som bestämts i verksamhetsplanen. Utfallet för indikatorerna redovisas i den mån det funnits tillgängligt vid tidpunkt för upprättande av verksamhetsberättelsen. Det innebär bland annat att det saknas uppgifter om utfall vad gäller kostnadsindikatorer. Vidare redovisas inte det målvärde som bestämts för indikatorn i verksamhetsplanen. Det går därmed inte att avgöra om målen uppnåtts eller inte utan att ta del av verksamhetsplanen. För de mål som saknar indikatorer beskrivs hur arbetet har bedrivits för att uppnå målen. Det framgår inte tydlig om målen bedöms vara uppfyllda eller inte.

I verksamhetsplanen för 2013 redovisas samtliga av kommunfullmäktiges prioriterade mål och indikatorer. Önskat värde för indikatorerna för 2013 anges samt utfall för 2011. Utfallet för verksamhetsåret 2012 redovisas inte. Nämndens prioriterade mål och indikatorer för att utvärdera dessa anges inte som tidigare i bilaga, utan inom det kvalitetsområde inom de tio områdena i kvalitetledningssystemet de hör till. Det finns inte indikatorer för samtliga mål.

I halvårsuppföljningen för verksamhetsåret 2013 återfinns samtliga av fullmäktiges prioriterade mål i verksamhetsplanen. Nämndens prioriterade mål som det finns indikatorer för redovisas. För flera av indikatorerna saknas dock indikatorvärden, eftersom utfallet inte mäts halvårsvis. Vidare är flera av indikatorerna uttryckta i antal, utan en prognos om utfall för helåret är de därmed inte relevanta som underlag för att bedöma måluppfyllelse. För de mål som saknar indikatorer sker ingen återredovisning av måluppfyllelse.

I halvårsuppföljningen för 2013 redogörs för brukarnas nöjdhet vad gäller bemötande och vården i sin helhet för verksamhetsåret 2012. Det konstateras att målet om att placera sig bland de 25 % bästa kommunerna inte uppnåtts vad gäller bemötande inom hemtjänsten samt att bemötandet inom särskilt boende ligger under snittet för Sverige och länet. Vad gäller hemtjänsten i sin helhet och särskilt boende i sin helhet anges att målet om att vara bland de 25 % bästa kommunerna i Sverige inte uppnått.

I halvårsuppföljningen för verksamhetsåret 2013 redovisas också utfallet för kostnadsindikatorer vad gäller kostnad per brukare inom särskilt boende, hemtjänst, boende LSS samt daglig verksamhet för verksamhetsåret 2012. Det finns ingen analys vad gäller detta utfall och det framgår inte om målen är uppnådda eller inte.

Vård- och omsorgsnämnden - enhetsnivå

Vi har tagit del av verksamhetsplanerna för verksamhetsåret 2013 och verksamhetsberättelserna för 2012 för de tre enheterna "Stensjöns omvårdnadsteam", vilket ett av de nio teamen inom enheten "Hemtjänst", "Trygghetslarm" samt "Daglig verksamhet". De lokala verksamhetsplanerna på enhetsnivå är strukturerade så att det framgår vilket

kvalitetsområde målen relaterar till, vilka aktiviteter som planeras för att uppnå målen, när de ska genomföras, vem som ansvarar för genomförandet samt hur de ska mätas.

Stensjöns omvårdnadsteam

Verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 2012 för Stensjöns omvårdnadsteam är kortfattad. Det framgår att mål för att upprätta genomförandeplaner inte nåtts. Orsaken uppges vara att rutinen för arbetet inte följts. Analys om varför rutinen inte följts samt hur det ska hanteras saknas. Vidare framgår att medarbetarenkäten visat negativa resultat. Det saknas en analys om varför samt hur det ska åtgärdas. Vidare beskrivs att enhetschefen slutat sin tjänst och att ett flertal brister upptäckts i verksamheten.

I enhetens verksamhetsplan för verksamhetsåret 2013 finns fullmäktiges indikator om brukarnöjdhet vad gäller omsorgen samt bemötande med. Indikatorn vad gäller kostnad per brukare saknas. Samtliga av nämndens prioriterade mål är inte med verksamhetsplanen, bland annat saknas nämndens prioriterade mål avseende Insatser och vårdåtgärder och Tillgänglighet i enhetens verksamhetsplan. Indikatorvärden saknas för samtliga mål.

Trygghetslarm

I verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 2012 för Trygghetslarm beskrivs viktiga händelser under året, medarbetare och kommande organisatoriska förändringar. Vidare framgår att budget var i enlighet med prognos på grund av återhållsamhet. Vad gäller måluppfyllelse anges att brukarna är nöjda med bemötandet och att väntetiderna blivit kortare, tack vare utökad bemanning.

I enhetens verksamhetsplan för verksamhetsåret 2013 finns fullmäktiges indikator om brukarnöjdhet vad gäller omsorgen samt bemötande med. Indikatorn vad gäller kostnad per brukare saknas. Samtliga av nämndens prioriterade mål omfattas inte av verksamhetsplanen. Indikatorvärden saknas för samtliga mål.

Daglig verksamhet

Av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 2012 för Daglig verksamhet, hemsjukvård och rehabilitering framgår hur stor andel av brukarna inom daglig verksamhet som varit ute på ordinära arbetsplatser. Det anges inte om detta är mer eller mindre än önskade värdet. Vidare redogörs för att samtliga brukare har individuella vårdplaner och att väntetiden för att åtgärda ett larm hålls. Utöver detta beskrivs viktiga händelser under året, antal medarbetare och ekonomi.

Den lokala verksamhetsplanen för verksamhetsåret 2013 för enheten Daglig verksamhet omfattar fullmäktiges indikator om brukarnöjdhet och bemötande, indikatorvärden saknas emellertid. Fullmäktiges indikator vad gäller kostnad per brukare saknas. Samtliga av nämndens prioriterade mål omfattas inte av verksamhetsplanen. Inom kvalitetsområdet "Insatser och åtgärder" i nämndens verksamhetsplan för 2013 finns ett av nämnden prioriterat mål som avser andel arbetstagare med daglig verksamhet på ordinär arbetsplats, detta återfinns inte i den enhetens lokala verksamhetsplan. Vidare är inte nämndens

prioriterade mål om handläggningstider inom individärenden med i verksamhetsplanen. Indikatorvärden saknas för samtliga mål.

3.3. Bedömning

Vård- och omsorgsnämnden - nämndnivå

Vår bedömning är att fullmäktiges prioriterade mål och indikatorer finns i vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan. I nämndens verksamhetsplan framgår också nämndens prioriterade mål. Vi kan dock konstatera att det inte finns indikatorer för samtliga av nämndens prioriterade mål.

Vid uppföljning av de mål som det finns indikatorer för i verksamhetsberättelsen för 2012 anges inte det önskade indikatorvärdet, endast utfall, det går därmed inte att bedöma huruvida målet uppnåtts. Det bedöms inte utgöra en ändamålsenlig återredovisning av måluppfyllelse. I halvårsuppföljningen för 2013 framgår dock önskat utfall för 2013. Vad gäller de mål som det inte finns indikatorer för framgår inte om målen uppnåtts eller inte. Vår bedömning är att återredovisning av måluppfyllelse är ett utvecklingsområde. Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa att det tydligt framgår om målen uppnåtts eller inte. Rapporteringen av utfall för indikatorer bör kompletteras med analys om varför målen uppnåtts eller inte. Om målen inte uppnåtts bör det framgå vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå måluppfyllelse.

Uppföljning av indikatorer för uppställda mål omfattar innevarande år samt föregående år. För att kunna upptäcka trender krävs i regel att flera år beaktas. Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa att rapporteringen utformas på ett sätt som gör det möjligt att analysera trender.

Vård- och omsorgsnämnden - enhetsnivå

Vi bedömer att vård- och omsorgsnämnden saknar en sammanhållen styrkedja fullt ut från nämnd till enhetsnivå. Det förekommer att enheternas lokala verksamhetsplaner inte omfattar nämndens prioriterade mål. De omfattar inte heller fullmäktiges mål vad gäller kostnad per brukare. I regel upprättas inte verksamhetsplaner på verksamhetsområdesnivå. Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa styrkedjan från nämnd till enhet, exempelvis genom att nämndens mål först bryts ner på områdesnivå.

Av enheternas lokala verksamhetsberättelser framgår i begränsad utsträckning om mål uppnåtts eller vilka åtgärder som kommer vidtas för att uppnå måluppfyllelse. Vidare sätts inga indikatorvärden för målen i enheternas lokala enhetsplaner. Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa att enheternas verksamhetsberättelser följer upp de mål som finns i verksamhetsplanen på ett strukturerat sätt så att måluppfyllelse framgår liksom analys av måluppfyllelse samt planerade åtgärder.

4. Svar på revisionsfrågorna

4.1. Svar på revisionsfrågorna

Hur säkerställs en sammanhållen styrkedja i arbetet med målstyrning?

Staden har en tydligt definierad modell för styrning som kommunicerats till nämnder/förvaltningar. Åtgärder har vidtagits för implementeringen av en sammanhållen styrkedja i arbetet med målstyrning. Samverkan pågår inom stadsdirektörens ledningsgrupp där begrepp och definitioner ses över för ett enhetligt arbetssätt. Anvisningar finns för upprättande av mål och indikatorer för nämndernas verksamhetsplaner. En översyn av styrkedjan vid olika nivåer inom staden utgör nästa steg i utvecklingsarbetet. Implementeringen av ett systemstöd för verksamhetsutveckling förväntas ge bättre förutsättningar för enhetlig styrning.

På vilket sätt säkerställer kommunstyrelsen att verksamhetsplanen för nämnden upprättas utifrån kommunfullmäktiges prioriterade mål?

Stadens budgetprocess säkerställer att nämndernas verksamhetsplaner upprättas utifrån kommunfullmäktiges prioriterade mål och indikatorer. Kommunfullmäktige fastställer prioriterade mål och indikatorer och beslutar om utgiftstak för nämnderna i juni. Under hösten tar nämnderna fram ett förslag på budget och plan utifrån kommunfullmäktiges prioriterade mål och utgiftstaket. Förslaget ses över av budgetberedningen och fastställs av kommunfullmäktige. Nämnderna har sedan att upprätta verksamhetsplan, vilken skickas till kommunstyrelsen.

På vilket sätt tar sig verksamhetsplanen uttryck i nämndens övergripande planering av verksamheten?

Det finns en samstämmighet mellan kommunfullmäktiges prioriterade mål och indikatorer och de upprättade för vård- och omsorgsnämnden. Verksamhetsplanen är styrande för nämndens arbete och ska brytas ner till enhetsnivå.

Inom vård- och omsorgsförvaltningen saknas dock en sammanhållen styrkedja fullt ut till enhetsnivå. Det upprättas i regel ingen övergripande verksamhetsplan för respektive verksamhetsområde. De lokala verksamhetsplanerna och verksamhetsberättelser vid enhetsnivå kan också utvecklas på flera områden.

Hur sker uppföljning och återrapportering av måluppfyllelse?

Uppföljning och återrapportering av måluppfyllelse sker inom ramen för delårsrapporter, årsredovisningar samt verksamhetsberättelser. Därutöver följs resultaten upp månatligen avseende avvikelser mot budget och planerad verksamhet. Återrapportering av avvikelser, synpunkter och klagomål sker löpande till vård- och omsorgsnämnden.

Återrapporteras måluppfyllelsen till kommunfullmäktige på ett sådant sätt att det är möjligt att värdera nämndens resultat?

Vår granskning visar på att det finns förbättringsmöjligheter kring återrapportering av måluppfyllelse. Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa att det tydligt framgår om målen

uppnåtts eller inte. Vidare bör återredovisningen av indikatorer kompletteras med analys om varför målen uppnåtts eller inte. Indikatorer bör utarbetas för samtliga mål. Om målen inte uppnåtts bör det framgå vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå måluppfyllelse.

Hur säkerställs lärande och utveckling baserat på uppföljning av resultat och mätetal?

Samverkan för att säkerställa en enhetlig styrkedja samt kunskap och lärande sker vid olika nivåer inom staden. Inom vård- och omsorgsförvaltningen finns behov av kunskap avseende utformningen av mål och indikatorer samt att förbättra analysen vid upprättande av verksamhetsberättelser. En nyutträd kvalitets- och beställarchef har uppdraget att förmedla kunskap till förvaltningen.

4.2. Sammanfattande bedömning

Kommunstyrelsen

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen aktivt arbetar med att leda, initiera och samordna utformningen av övergripande mål. Det finns en tydligt definierad modell för stadens styrning som infördes 2011. Vår bedömning är också att kommunstyrelsen agerat i enlighet med styrmodellen vad gäller vård- och omsorgsnämndens prognostiserade underskott.

Vård- och omsorgsnämnden

Vår sammanfattande bedömning är att vård- och omsorgsnämnden är hörsam mot kommunfullmäktiges mål och riktlinjer avseende stadens styrmodell. Kommunfullmäktiges prioriterade mål och indikatorer finns i vård- och omsorgsnämndens verksamhetsplan och följs upp i verksamhetsberättelsen. Vi bedömer dock att det finns utvecklingsområden vad gäller nämndens återrapportering och analys av måluppfyllelse för fullmäktiges och vård- och omsorgsnämndens prioriterade mål samt att åtgärder bör vidtas för att säkerställa en sammanhängande styrkedja.

Vad gäller nämndens underskott för 2013 visar vår granskning att man följt stadens styrprinciper och vidtagit åtgärder. Däremot är vår bedömning att vidtagna åtgärder kunde varit tydligare vad gäller när de förväntats få effekt samt hur detta säkerställs. Vidare bör det för att kunna utläsa nämndens förväntade resultat framgå om de beslutade åtgärder är beaktade i de prognoser som lämnas under året.

Våra rekommendationer efter genomförd granskning är följande:

- ▶ Kommunstyrelsen bör skapa en struktur för återrapportering och uppföljning som bidrar till att resultaten utgör underlag för analys och verksamhetsutveckling
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa en sammanhållen styrkedja från nämndnivå till enhetsnivå
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör säkerställa analys av måluppfyllelse som underlag för verksamhetsutveckling
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör utarbeta indikatorer för samtliga prioriterade mål
- ▶ Vård- och omsorgsnämnden bör tillse att kommunfullmäktiges och nämndens prioriterade mål bryts ner till enhetsnivå



Building a better
working world

- ▶ Vi rekommenderar vård- och omsorgsnämnden att vid eventuellt framtida underskott tydligare beskriva hur och när beslutade åtgärder förväntas få effekt. Beslutade åtgärder som förväntas få effekt under innevarande budgetår bör också beaktas i prognosen för att tydligare kunna utläsa och förstå vilket resultat nämnden förväntas redovisa

Göteborg den 25 januari 2014

Sofia Jacobsson
Verksamhetsrevisor
EY

Liselott M Daun
Certifierad kommunal
yrkesrevisor EY

Hans Gavin
Auktoriserad revisor och
certifierad kommunal
yrkesrevisor EY



Building a better
working world

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Budget/plan 2013- 2015, Mölndals stad

Halvårsuppföljning 2013, Vård- och omsorgsnämnden

Mål och uppföljningsmodellen- en beskrivning, 2012-03-01, Mölndals stad

Lokala verksamhetsplan 2013, Daglig verksamhet, Vård och omsorgsnämnden

Lokala verksamhetsplan 2013, Hemvård, Vård och omsorgsnämnden

Lokala verksamhetsplan 2013, Trygghetslarm, Vård och omsorgsnämnden

Lokala verksamhetsplan 2013, Stensjöns Omvårdnadsteam, Vård och omsorgsnämnden

Reglemente kommunstyrelsen, 2013-02-20, Mölndals stad

Styrprinciper för Mölndals stad, 2011-11-16, Mölndals stad

Verksamhetsberättelse 2012, Vård och omsorgsnämnden

Verksamhetsberättelse 2012, Daglig verksamhet, Vård- och omsorgsnämnden

Verksamhetsberättelse 2012, Hemvård, Vård- och omsorgsnämnden

Verksamhetsberättelse 2012, Stensjöns Omvårdnadsteam, Vård- och omsorgsnämnden

Verksamhetsberättelse 2012, Trygghetslarm, Vård- och omsorgsnämnden

Verksamhetsplan 2013-2015, Vård- och omsorgsnämnden

Vision 2022, Mölndals stad