

Genomförd på uppdrag av revisorerna
Februari 2012

MÖLNDALS STAD
Revisorerna

2012 -03- 01

Datum: 25/11

Mölnads Stad



Granskning av Arbets- och familjestödsnämndens
verksamhet - Uppföljning av granskning 2009

Innehåll

1. Sammanfattning och rekommendationer	2
2. Inledning	4
2.1 Bakgrund.....	4
2.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3 Metod.....	4
3. Ekonomistyrning inom arbets- och familjestödsnämnden.....	6
3.1 Revisionskriterier	6
3.2 Rekommendationer i den tidigare revisionsrapporten	7
3.3 Vad har uppföljningen visat.....	8
3.4 Vår bedömning.....	10
4. Arbets- och familjestödsnämndens systematiska arbetsmiljöarbete.....	12
4.1 Revisionskriterier	12
4.2 Rekommendationer i tidigare revisionsrapport	14
4.3 Vad har uppföljningen visat.....	15
4.1 Vår bedömning.....	16
5. Vår sammanfattande bedömning	18
Bilaga 1: Dokumentförteckning	19

1. Sammanfattning och rekommendationer

Ernst & Young AB har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad genomfört en uppföljande granskning av arbets- och familjestödsnämndens verksamhet. Granskningens syfte var att klarlägga i vilken utsträckning nämnden har vidtagit åtgärder utifrån identifierade förbättringsområden och rekommendationer i tidigare granskning.

Granskningen visar att:

- Nämnd och förvaltning har utvecklat arbetet och nuvarande internkontrollplan är framarbetad utifrån stadens tillämpningsanvisningar och skapar goda förutsättningar för såväl ekonomiska- som verksamhetsmässiga kontroller. Vi noterar samtidigt att nämnd och förvaltning upplever att de haft liten hjälp av stadens anvisningar för arbetet med den interna kontrollen.
- När det gäller utvärderingen av den nya organisationen bedömer vi att det är svårt att få en objektiv bild av de effekter som uppnåtts, då utvärderingen genomförts internt av förvaltningschefen med visst stöd av avdelningscheferna. Med hänsyn till att enhetscheferna har en framträdande roll i den nya organisationen bedömer vi att det borde ha varit väsentligt att även involvera enhetscheferna i utvärderingen.
- Utifrån tjänsteskrivelsen som låg till grund för nämndens utvärdering av organisationsförändringen i juni 2010 anges att en gemensam svårighet som samtliga avdelningar upplever är att införandet av det nya IT-systemet Viva påverkar arbetet och att det behövs mer stöd till samtlig personal för att få det att fungera. Att det vid granskningens genomförande i början av 2012 fortfarande upplevs som att det finns stora problem med systemet är allvarligt och vi bedömer att det i hög utsträckning påverkar och försvårar såväl verksamhets- som ekonomistyrningen inom förvaltningen, liksom rättssäkerheten för brukarna.
- I föregående granskning rekommenderades nämnden att tillse att riktlinjer och rutiner avseende ekonomistyrningen dokumenterades samt att enhetscheferna involveras i dialogen kring budgeten. Vi bedömer att det kvarstår ett stort behov av skriftliga rutiner kring ekonomistyrningen som exempelvis stöd och instruktioner i budget- och prognosarbetet samt en tydlighet i vad man som chef förväntas kunna och ansvara för och vilket stöd som är möjligt att få från förvaltningens ekonomer.
- Vi bedömer det som anmärkningsvärt att enhetscheferna upplever att delaktigheten i budget- och ekonomistyrningen är på samma nivå som vid tidigare granskning, det vill säga i stort sett obefintlig. Det är på enhetsnivå som resurser förbrukas och där tidiga signaler på avvikelser skall identifieras så att åtgärder snabbt kan vidtas.
- Vi bedömer att nämnden avsevärt förbättrat medvetenheten kring och uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet sedan föregående granskning. Utifrån arbetsmiljölagens krav och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) noterar vi dock att det saknas skriftliga rutiner och konkreta mål för nämndens arbetsmiljöarbete.
- Granskningen visar att förvaltningen har upprättat uppgiftsfördelningar i det systematiska arbetsmiljöarbetet men att det saknas uppgiftsfördelning från nämnd till förvaltningschef, vilket gör att det inte framgår vilket ansvar som nämnden fördelat till förvaltningschefen. När vi granskar underskrivna uppgiftsfördelningar ser vi att förvaltningschefen fördelat ansvaret såväl till avdelnings- som till enhetschefer,

vilket då innebär att respektive chef oavsett nivå svarar direkt mot förvaltningschefen.

- Utifrån genomförda intervjuer och dokumentation bedömer vi att såväl strukturen för samverkan som öppenheten i de dialoger som genomförs har förbättrats sedan föregående granskning. För att få en fortsatt positiv effekt av bland annat den övergripande samverkansutbildning som genomförts bedömer vi det som väsentligt att nämnd och förvaltning fortsätter att arbeta aktivt med att genomföra och utveckla dialogen inom förvaltningen.

Rekommendationer:

- *Utifrån de synpunkter som framkommit i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tydliga riktlinjer och stöd kopplade till reglemente och anvisningar för den interna kontrollen, för att skapa gemensamma förutsättningar för stadens nämnder att arbeta med den interna kontrollen.*
- *Vi rekommenderar att arbets- och familjestödsnämnden säkerställer att identifierade brister i IT-systemet Viva snarast åtgärdas.*
- *Vi rekommenderar att arbets- och familjestödsnämnden tillser att skriftliga rutiner och riktlinjer kring ekonomistyrningen upprättas.*
- *Vi rekommenderar att nämnden ser till att såväl avdelnings- som enhetschefer är delaktiga i nämndens budget- och uppföljningsarbete.*
- *Vi rekommenderar att nämnden beslutar vilka uppgifter som skall fördelas till förvaltningschefen inom det systematiska arbetsmiljöarbetet samt tillser att fördelningen mellan förvaltningens chefsnivåer blir tydlig.*
- *Vi rekommenderar att nämnden upprättar skriftliga rutiner för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas samt upprättar konkreta arbetsmiljömål som följs upp årligen.*

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Ernst & Young genomförde hösten 2009 på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en granskning av arbets- och familjestödsnämndens verksamhet. Granskningens syfte var att belysa nämndens ekonomistyrning, rekrytering av familjehem samt arbetet med personalomsättning och arbetsmiljöfrågor. Granskningen lyfte fram ett antal förbättringsområden och rekommendationer till nämnden som denna granskning avser att följa upp.

2.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att klargöra i vilken utsträckning nämnden har vidtagit åtgärder utifrån identifierade förbättringsområden och rekommendationer i tidigare granskning. Granskningens tar sin utgångspunkt i tidigare rekommendationer och skall belysa följande revisionsfrågor:

1. Hur säkerställer nämnden att det finns en ändamålsenlig intern kontrollplan upprättad utifrån Mölndals stads tillämpningsanvisningar?
2. På vilket sätt har nämnd och förvaltning arbetat med att säkerställa rutiner och riktlinjer för en god ekonomistyrning?
3. Upplever enhetscheferna att de involveras i budgetarbetet och erhåller relevant information om sin budget för att kunna styra verksamheten?
4. Hur har nämnd och förvaltning arbetat med att koppla ihop verksamhetsmål och budget?
5. Upplever nämnden att de får en kontinuerlig rapportering från sociala utskottet avseende hur arbetet med att rekrytera familjehem fungerar?
6. Har nämnden upprättat tydliga uppgiftsfördelningar som beskriver vem som skall göra vad i det systematiska arbetsmiljöarbetet?
7. På vilket sätt säkerställer nämnden att verksamheten bedrivs i enlighet med såväl interna mål- och riktlinjer som externa föreskrifter för arbetsmiljön?
8. Hur har den nya organisationen och de förväntade effekterna av denna utvärderats?
9. Har det skapats en struktur för samverkan och dialog inom verksamhetens olika nivåer?

2.3 Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie under perioden december 2011 – februari 2012.

Aktiviteter

1. Fastställande av projektplan.
2. Granskningen introduceras för berörda genom att projektplanen delges dem.
3. Bokning av intervjuer samt rekvirering av dokument.
4. Dokumentstudier m.m. – Genomgång och analys av relevant dokumentation.
5. Upprättande av frågeguide. Frågorna har sin grund i revisionskriterierna och de revisionsfrågor som beskrivits ovan.
6. Intervjuer.

7. Analys och rapportskrivning.
8. Intern kvalitetssäkring av rapporten.
9. Utkastet skickas till berörda för faktagranskning.
10. Utformning av skriftlig slutrapport.
11. Avrapportering till de förtroendevalda revisorerna enligt förfrågningsunderlag.

Intervjuer

Enskilda intervjuer har genomförts med förvaltningschef (avslutade sin tjänst i december), förvaltningsekonom samt personalhandläggare. Fokusgrupper har genomförts med ett urval av avdelningschefer och enhetschefer. Nämndens presidium har också intervjuats. Sammanlagt har 14 personer intervjuats i granskningen.

Revisionsrapporten har sakfelsgranskats av tf. förvaltningschef och av denne utsedda personer.

3. Ekonomistyrning inom arbets- och familjestödsnämnden

Nedan beskriver vi revisionskriterierna avseende ekonomistyrning, rekommendationer utifrån tidigare revisionsrapport samt vad uppföljningen utifrån revisionsfrågorna har visat.

3.1 Revisionskriterier

Revisionskriterier avser de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

3.1.1 Kommunallagen

Enligt kommunlagens 6 Kap. 7 § skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.1.2 Intern kontroll

Kommunfullmäktige antog 2008-10-08, § 117, ett reglemente för intern kontroll. Enligt reglementet har nämnderna det yttersta ansvaret för arbetet med den interna kontrollen. Syftet med reglementet är att med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Enligt tillämpningsanvisningar till reglementet för intern kontroll framgår i 3 § att varje nämnd skall ha minst en fastställd rutin för:

- Hur planering och rapportering av internkontrollarbetet ska gå till
- Introduktion av nyanställda om vad intern kontroll innebär

Vidare framgår i 8 § att internkontrollplan för innevarande år ska antas av nämnden och minst innehålla:

- Vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp
- Omfattningen på uppföljningen
- Vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- Till vem uppföljningen ska rapporteras
- När rapportering ska ske
- Genomförd riskbedömning

3.1.3 Ekonomistyrning

Ekonomistyrning syftar främst till att skapa en god ekonomisk hushållning i verksamheterna genom effektivitet i resurstilldelning och resursutnyttjande. Enklare sagt handlar det om att fördela ändliga resurser till de verksamheter och aktiviteter som är nödvändiga för att uppnå de mål som fastställs i lag, verksamhetsplan och budget. Men även att se till att organisationen har metoder för att bruka resurserna på ett effektivt sätt inom ramen för sina respektive uppdrag.

För att de som utövar styrningen skall kunna fatta korrekta resursfördelningsbeslut och se till att de överenskomna ramarna hålls, krävs det effektiva instrument för planering, uppföljning och avvikelsehantering. En välfungerande ekonomistyrning ska förse beslutsfattarna med underlag, som gör att åtgärder snarast kan vidtas om det visar sig att planerna inte håller.

Vidare krävs att de olika planeringsdokumenten harmoniserar med varandra, vilket exempelvis innebär att målen i verksamhetsplan inte ställs för höga i relation till budget eller omvänt. Kopplingen mellan verksamhetsmål och budget behöver också vara tydlig, då det annars blir svårt för ekonomistyrningen att fungera som ett effektivt instrument vid verksamhetsförändringar.

3.2 Rekommendationer i den tidigare revisionsrapporten

I tidigare granskning av arbets- och familjestödsnämndens verksamhet under hösten 2009 gavs i revisionsrapporten ett antal rekommendationer till nämnden. Nedan beskrivs ett urval av de rekommendationer som lyftes fram och som har bäring på revisionsfrågorna i denna uppföljningsrapport.

- Vi rekommenderar att nämnden ser till att en plan för den interna kontrollen upprättas utifrån stadens tillämpningsanvisningar samt att riktlinjer och rutiner avseende processer som är väsentliga för ekonomistyrningen dokumenteras för att på så sätt säkra ekonomifunktionen över tid .
- Vi rekommenderar att samtliga enhetschefer snarast erhåller information om sin respektive budget under resterande del av 2009 samt snarast involveras i dialogen kring budgetramarna för 2010.
- Vi rekommenderar att arbetet med att sammanställa verksamhetens strategier och mål även kopplas samman med nämndens resurser.
- Vi rekommenderar nämnden att uppdra åt sociala utskottet att ha en tätare återrapportering av hur arbetet med att rekrytera familjehem fungerar.

3.3 Vad har uppföljningen visat

Nedan redogörs för vad uppföljningen har visat utifrån granskningens revisionsfrågor.

3.3.1 Hur säkerställer nämnden att det finns en ändamålsenlig intern kontrollplan upprättad utifrån Mölndals stads tillämpningsanvisningar?

Enligt förvaltningschefen har internkontrollplanen tidigare varit väldigt detaljerad och ekonomiskt fokuserad och till stor del saknat verksamhetsperspektivet. Inför 2012 har planen utvecklats till ett bredare perspektiv. Ledningsgruppen, bestående av förvaltningschef samt avdelningscheferna inom förvaltningen, fick under hösten i uppdrag att ta fram ett förslag till internkontrollplan. Avdelningscheferna uppger att de under ett ledningsgruppmöte arbetade fram internkontrollplanen, främst genom inspiration av hur andra kommuner arbetat, då det upplevdes som att kommunens anvisningar är alldeles för övergripande och inte gav något stöd i arbetet. Avdelningscheferna beskriver att riskbedömningen som ligger till grund för områdena i planen var tvungen att göras snabbt och att ambitionen inför kommande år är att skapa en större delaktighet på flera nivåer i förvaltningen när det gäller arbetet med internkontrollplanen.

Nämndens presidium uppger i intervju att förvaltningen tar fram ett förslag på internkontrollplan som sedan diskuteras i nämnden. Presidiet beskriver också att en del i nämndens internkontroll är verksamhetsbesök som genomförs årligen.

Vid genomläsning av nämndens interkontrollplan för 2012, daterad 2011-12-05, framgår att processer och områden som bland annat verksamhetssystemet Viva, ekonomisk rapportering, arbetsmiljö, kostnader för köpt boende samt dokumentation finns upptagna i planen. Till varje område finns en beskriven riskbedömning, strategi/åtgärd, uppföljning/kontrollmoment, frekvens/ansvar samt till vem uppföljningen skall rapporteras.

3.3.2 På vilket sätt har nämnd och förvaltning arbetat med att säkerställa rutiner och riktlinjer för en god ekonomistyrning?

I underlaget till organisationsförändringen 2009 beskrivs att enhetscheferna i den nya organisationen får ansvar för verksamhet, personal och budget. I den förteckning över ansvarskoder och verksamhetskoder som finns på förvaltningen synliggörs också enhetschefernas formella ekonomiska ansvar. Det har inte utvecklats några ytterligare rutiner eller riktlinjer kring ekonomistyrningen sedan föregående granskning. Såväl avdelnings- som enhetschefer uppger att de ser ett stort behov av skriftliga instruktioner, vilket upplevs som särskilt viktigt då nya chefer kontinuerligt anställs i verksamheten. Behov som framförs är stöd och instruktioner i budget- och prognosarbete samt en tydlighet i vad man som chef förväntas kunna och ansvara för och vilket stöd som är möjligt att få från förvaltningens ekonomer. Det framförs i intervjuer att kompetensen hos ansvarig förvaltningsekonom upplevs som god, men att arbetsbelastningen är hög på denna person som dessutom är avdelningschef, vilket gör att tillgängligheten inte är så stor som önskas.

3.3.3 Enhetschefernas involvering i ekonomistyrningen samt kopplingen mellan verksamhetsmål och budget

Enhetscheferna uppger att delaktigheten i budgetarbetet är på samma nivå som vid tidigare granskning, det vill säga i stort sett obefintlig. Enhetscheferna är inte delaktiga i budgetdiskussionerna utan det är främst avdelningscheferna som för dessa diskussioner. Enhetscheferna har vid granskningens genomförande fått information om sin rambudget för 2012. Avdelningscheferna uppger att inte heller de är särskilt delaktiga i budgetarbetet, utan att det främst har varit förvaltningschefen som tillsammans med förvaltningsekono-

men tar fram ett förslag och presenterar för ledningsgruppen. Avdelningscheferna har möjligheter att komma med synpunkter vid deras ledningsgruppsmöte och det uppges att det sedan inte brukar ske några större revideringar. Löpande under året finns det möjlighet för samtliga chefer att gå in i ett webbaserat system för att följa sin budget. Intervjuerna i granskningen visar att detta görs i varierande utsträckning. Flera chefer uppges att de inte litar på de siffror som finns i systemet och att detta hänger ihop med att verksamhetssystemet Viva inte fungerar som förväntat vilket gjort det omöjligt att få fram tillförlitliga siffror på vad verksamheten kostar. Detta har gjort att ansvariga chefer behöver sätta ihop egenkonstruerade excelblad för att få kontroll över vad verksamheten kostar och för att aktivt kunna arbeta med ekonomistyrning och uppföljning.

I verksamhetsplanen för arbets- familjestödsnämnden för 2012 framgår de verksamhetsmål som nämnden samt fullmäktige fastställt. I nuläget är det enligt såväl avdelnings- som enhetschefer mycket svårt att löpande kunna följa måluppfyllnaden, då verksamhetssystemet Viva inte har mallar inlagda för alla verksamheter och det i flera fall saknas såväl kunskap som support för att arbeta i systemet. Det uppges att problemen är uppmärksammade och har diskuterats under lång tid, men att utvecklingen av systemet går långsamt.

Inför 2012 uppges förvaltningsekonomen att det finns en ambition att arbeta fram en modell som definierar enhetschefernas ansvarsområde tydligare. Det finns också en vilja att implementera ett prognosverktyg i kombination med att enklare verksamhetsmål läggs in i ekonomisystemet, för att tydliggöra kopplingen mellan verksamhet och ekonomi på ett klarare sätt.

3.3.4 *Upplever nämnden att de får en kontinuerlig rapportering från sociala utskottet avseende hur arbetet med att rekrytera familjehem fungerar?*

Presidiet beskriver att frågan kring att rekrytera familjehem inte diskuteras med samma frekvens som tidigare vid nämndens sammanträden. Presidiet uppges att nämnden av förvaltningschefen idag får en redovisning av enskilda ärenden utifrån beslut som tagits av sociala utskottet, och att dialogen och kunskapen därmed har förbättrats hos nämndens ledamöter.

3.3.5 *Hur har den nya organisationen och de förväntade effekterna av denna utvärderats?*

Arbets- och familjestödsnämnden beslutade 2009-06-29 att godkänna föreslagna förändringar i ledarskapet inom organisationen med tillägget att det ska göras en utvärdering av omorganisationen med återkoppling till nämnden i februari 2010.

Målsättningen med förändringen beskrivs som att skapa bättre förutsättningar/arbetssituation att bedriva utvecklingsarbete för cheferna samt att utveckla helhetsperspektivet och en tydligare rollfördelning i det förvaltningsövergripande ledningsarbetet. I korthet innebar den förändrade organisationen av ledarskapet som genomfördes i september 2009 att ledningsstrukturen förändrades från tidigare sex sektionschefer, en administrativ chef, en utvecklingsledare, två föreståndare och fem samordnare, d.v.s. totalt 15 tjänster, till fem avdelningschefer (en ledarroll med fokus på utvecklingsarbete och helhetsperspektiv) och sju enhetschefer med ansvar för verksamhet, personal och budget. Enhetscheferna skulle därmed få en tydlig och nära ledarroll med fullt chefsmandat.

I tjänsteskrivelse 2010-02-03 beskrivs utvärderingen av ny ledningsstruktur och organisationsförändring. Frågeställningarna som skulle besvaras i utvärderingen var:

- Blev det en besparing?

- Påverkade det handläggningstiden?
- Påverkade det antal ärenden?
- Fick vi rätt kompetens i olika grupper?
- Ökade personalomsättningen?
- Hur har det upplevts av brukarna?
- Hur har det vidare utvecklingsarbetet hanterats?
- Väntetider till första besök?

Förvaltningschefen har skrivit ihop utvärderingen som resonerar kring frågeställningarna ovan och anger att underlaget till utvärderingen delvis har samlats in av avdelningscheferna. I tjänsteskrivelsen anges att flera frågeställningar är av sådant slag att de inte lätt kan besvaras med "före och efter" mätning, utan det krävs mer av resonemang och analys för att situationen ska kunna beskrivas så rättvist och så verklighetsnära som möjligt. Arbets- och familjestödsnämndens beslutade 2010-02-25 att godkänna hittillsvarande utvärdering samt att ge förvaltningen i uppdrag att vid junisammanträdet 2010 lämna en kompletterande utvärdering kring de punkter som ännu inte är klara och som ännu ej har kunnat mätas.

Vid nämndens sammanträde 2010-06-22 presenterades en utvärdering med tre frågeställningar som sammanställdes av förvaltningschefen:

- Blev det en besparing?
- Påverkade det handläggningstiden?
- Påverkade det antal ärenden?

Nämnden beslutade vid sammanträdet att bordlägga ärendet till nästa sammanträde i augusti. 2010-08-26 beslutar nämnden att godkänna utvärderingen med fortsatt uppföljning och rapportering.

Enhetscheferna uppger i intervju att de inte varit delaktiga i utvärderingen men att de sett vad som gjorts. Presidiet uppger att nämnden inte var helt enig vid återrapporteringen av organisationsförändringen men anger nu att det är viktigt att den nya organisationen behöver få tid att verka. Det beskrivs att det inte kommer att bli några större förändringar framöver utan endast eventuella korrigeringar i befintlig organisationsplan.

3.4 Vår bedömning

Vid föregående granskning saknades en upprättad internkontrollplan utifrån stadens anvisningar. Vi bedömer att förvaltningen utvecklat arbetet och att nuvarande internkontrollplan är framarbetad utifrån stadens tillämpningsanvisningar och skapar goda förutsättningar för såväl ekonomiska- som verksamhetsmässiga kontroller. Vi noterar samtidigt att nämnd och förvaltning upplever att de haft liten hjälp av stadens anvisningar för arbetet med den interna kontrollen.

När det gäller utvärderingen av den nya organisationen bedömer vi att det är svårt att få en objektiv bild av de effekter som uppnåtts, då utvärderingen genomförts internt av förvaltningschefen med visst stöd av avdelningscheferna. Med hänsyn till att enhetscheferna har en framträdande roll i den nya organisationen bedömer vi att det borde ha varit väsentligt att även involvera enhetscheferna i utvärderingen.

Utifrån tjänsteskrivelsen som låg till grund för nämndens utvärdering av organisationsförändringen i juni 2010 anges att en gemensam svårighet som samtliga avdelningar upplever är att införandet av det nya IT-systemet Viva påverkar arbetet och att det behövs mer stöd till samtlig personal för att få det att fungera. Att det vid granskningens genomförande i början av 2012 fortfarande upplevs som att det finns stora problem med systemet är all-

varligt och vi bedömer att det i hög utsträckning påverkar och försvårar såväl verksamhets- som ekonomistyrningen inom förvaltningen, liksom rättssäkerheten för brukarna.

I förgående granskning rekommenderades nämnden att tillse att riktlinjer och rutiner avseende ekonomistyrningen dokumenterades samt att enhetscheferna involveras i dialogen kring budgeten. Vi bedömer att det kvarstår ett stort behov av skriftliga rutiner kring ekonomistyrningen som exempelvis stöd och instruktioner i budget- och prognosarbetet samt en tydlighet i vad man som chef förväntas kunna och ansvara för och vilket stöd som är möjligt att få från förvaltningens ekonomer.

Vi bedömer det som anmärkningsvärt att enhetscheferna upplever att delaktigheten i budget- och ekonomistyrningen är på samma nivå som vid tidigare granskning, det vill säga i stort sett obefintlig. Det är på enhetsnivå som resurser förbrukas och där tidiga signaler på avvikelser skall identifieras så att åtgärder snabbt kan vidtas.

Utifrån de synpunkter som framkommit i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tydliga riktlinjer och stöd kopplade till reglemente och anvisningar för den interna kontrollen, för att skapa gemensamma förutsättningar för stadens nämnder att arbeta med den interna kontrollen.

Vi rekommenderar att arbets- och familjestödsnämnden säkerställer att identifierade brister i IT-systemet Viva snarast åtgärdas.

Vi rekommenderar att arbets- och familjestödsnämnden tillser att skriftliga rutiner och riktlinjer kring ekonomistyrningen upprättas.

Vi rekommenderar att nämnden ser till att såväl avdelnings- som enhetschefer är delaktiga i nämndens budget- och uppföljningsarbete.

4. Arbets- och familjestödsnämndens systematiska arbetsmiljöarbete

4.1 Revisionskriterier

4.1.1 Lagkrav

I 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) nämns att arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren skall systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. För att tillse att arbetsmiljölagen följs och precisera dessa krav har arbetsmiljöverket givit ut föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Systematiskt arbetsmiljöarbete definieras i föreskrifterna som: *"arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås"*.

I föreskrifterna nämns bland annat att det systematiska arbetsmiljöarbetet skall ingå som en naturlig del i den dagliga verksamheten och omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön. Arbetsgivaren skall ge arbetstägarna och skyddsombuden möjlighet att medverka i arbetsmiljöarbetet och det skall finnas rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska gå till. Bland dokumentationskraven skrivs att riskbedömning samt handlingsplaner alltid skall vara skriftliga. Är det minst tio arbetstägare i verksamheten krävs även skriftlig dokumentation av arbetsmiljöpolicy, rutiner, uppgiftsfördelning och uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Det systematiska arbetsmiljöarbetet skall följas upp årligen och om arbetet inte fungerat bra skall det förbättras.

Enligt kommunallagens 6 kap. 7 § skall nämnderna inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Utifrån arbetsmiljölagen och arbetsmiljöverkets riktlinjer innebär detta att nämnden har följande uppgifter gällande arbetsmiljön:

- Se till att verksamheten drivs i enlighet med arbetsmiljölagen och föreskrifterna för arbetsmiljön.
- Verkställa fullmäktiges beslut och bland annat se till att konkreta arbetsmiljömål tas fram.
- Se till att förvaltningschefen får uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Se till att förvaltningschefen har befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens för att kunna driva arbetsmiljöarbetet.
- Ge förvaltningschefen rätt att fördela uppgifter så långt ut i organisationen att det systematiska arbetsmiljöarbetet kan bedrivas ute på arbetsplatserna och att tillräckliga befogenheter, resurser, kunskaper och kompetens följer med.
- Se till att konsekvenserna för arbetsmiljön bedöms vid förändringar.
- Se till att förebyggande åtgärder i arbetsmiljön kan vidtas genom att ta upp arbetsmiljöinvesteringar i det årliga budgetförslaget.
- Se till att det systematiska arbetsmiljöarbetet följs upp och fungerar både på förvaltningsnivå och ute på arbetsplatserna.

I kommentarerna till AFS:2001:1 anges att arbetsgivaren hela tiden behöver ha klart för sig att uppgiftsfördelningen i det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar bra och göra änd-

ringar i fördelningen när det behövs. Om det finns oklarheter i uppgiftsfördelningen faller detta ytterst tillbaka på den högsta ledningen.

4.1.2 Interna riktlinjer och målsättningar

I arbetsmiljöpolicyn för Mölndals stad, fastställd av kommunstyrelsen 2003-08-13, beskrivs att arbetsmiljön i Mölndals stad skall motverka ohälsa samt vara säker, trivsamt och utvecklande. Vidare uttrycks att arbetsmiljön skall vara sådan att det är attraktivt att söka sig till och arbeta i staden. Som inriktningsmål i policyn beskrivs bland annat att arbetsförhållandena inom kommunen skall innebära att medarbetarna ges möjlighet att arbeta fram till pensionen på ett aktivt, delaktigt och positivt sätt. Det anges också att ett aktivt systematiskt arbetsmiljöarbete skall bedrivas i enlighet med lag, föreskrifter samt aktuell arbetsmiljöpolicy. I arbetsmiljöpolicyn finns ett antal strategier där några av dessa uttrycks enligt nedan:

- Arbetsmiljöfrågor behandlas inom den struktur som beskrivs i Samverkan Mölndal, det vill säga medarbetarsamtal, arbetsplatsträffar, samverkansgrupper och förvaltningsråd.
- Arbetsmiljöpolicyn beaktas i all verksamhetsplanering inom förvaltningarna, såväl i kort- som långsiktig planering samt i det dagliga arbetet.
- I all planering av åtgärder som påverkar arbetsmiljön, till exempel investeringar, ny- eller ombyggnationer, upphandling av entreprenader eller andra förändringar i verksamheten som påverkar arbetsmiljön, bedöms om förändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas.
- Signaler på arbetsrelaterade problem uppmärksammas och problemen åtgärdas.

I dokumentet *så tillämpar vi arbetsmiljöpolicyn för Mölndals stad* anges att det genom delegering tydligt identifieras vem som är ansvarig för en viss arbetsmiljöuppgift och att delegeringen skall vara entydig, vilket ska säkerställas genom att den görs skriftligt. Vidare beskrivs att förvaltningschefen ansvarar för att förverkliga policyn genom att bland annat:

- Bidra till ett bra klimat på arbetsplatsen.
- Inom förvaltningen tydliggöra de värderingar som arbetsmiljöpolicyn vilar på.
- Se till att beslutad arbetsmiljöpolicy och andra styrdokument inom arbetsmiljöområdet sprids till och är väl kända inom hela förvaltningen.
- Ge fortlöpande stöd till underställda chefer i fullgörandet av delegerade arbetsmiljöuppgifter med stadens policy som ledstjärna.
- Ge varje medarbetare kännedom om uppgiftsfördelningen i arbetsmiljöarbetet.
- Beakta arbetsmiljöaspekter vid all verksamhetsplanering och att risker noggrant undersöks och bedöms i samband med förändringar. Åtgärder skall vidtas så långt det är möjligt för att förebygga negativa effekter på arbetsmiljön.

Samverkansavtalet i Mölndals stad, förhandlat 2007-12-17, anger att en bra arbetsplats är grunden för samverkan. Parterna är enligt avtalet överens om att sträva efter goda arbetsplatser som bland annat kännetecknas av att:

- De anställda vet vilka krav som ställs på dem.
- Resultat följs upp och utvärderas.
- Det finns en väl fungerande arbetsorganisation som ger förutsättningar för delaktighet och inflytande.

- Samverkan sker inom och mellan arbetsenheter.

I samverkansavtalet anges strategiska överenskommelser och personalpolitiska riktlinjer där det under organisationsutveckling uttrycks att arbetsgivaren tidigt och fortlöpande skall samverka med de fackliga organisationerna om pågående utredningar och utvecklingsarbete inför planerade, större förändringar av organisationen, datorisering och införande av ny teknik. Vidare beskrivs att berörda fackliga organisationer har rätt att delta i utredningsarbetet. Samverkansavtalet anger också förslag på punkter som bör behandlas på arbetsplatsträffen samt lokal samverkansgrupp, förvaltningsråd och central samverkansgrupp. Punkter som nämns som viktiga att ta upp är bland annat:

- Frågor som rör förändringar och utveckling av verksamhet, ekonomi, organisation och personal.
- Arbetsmiljöfrågor, fysisk och psykosocial arbetsmiljö, arbetsklimat, samarbetsfrågor med mera.
- Arbetsorganisation inom gruppen/enheten.
- Utbildning i arbetsmiljöfrågor.
- Övergripande information från kommunledning/förvaltningsledning.
- Planering av ämnen som kan föranleda ohälsa eller olycksfall.

4.2 Rekommendationer i tidigare revisionsrapport

- Vi rekommenderar att arbets- och familjestödsnämnden upprättar en tydlig uppgiftsfördelning som beskriver vem som skall göra vad i det systematiska arbetsmiljöarbetet.
- Vidare rekommenderar vi att nämnden tar ett tydligare ansvar kring det systematiska arbetsmiljöarbetet och säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med såväl interna mål- och riktlinjer som externa föreskrifter som gäller för arbetsmiljön.
- Vi rekommenderar också att nämnden tillförsäkrar sig om att det inom verksamhetens olika nivåer skapas en struktur för samverkan och dialog där medarbetarnas synpunkter tas tillvara.

4.3 Vad har uppföljningen visat

Nedan redogörs för vad uppföljningen har visat utifrån granskningens revisionsfrågor.

4.3.1 **Har nämnden upprättat tydliga uppgiftsfördelningar som beskriver vem som skall göra vad i det systematiska arbetsmiljöarbetet?**

Arbets- och familjestödsnämnden beslutade 2010-05-27 att ställa sig bakom den i tjänsteskrivelsen beskrivna uppgiftsfördelningen. Tjänsteskrivelsen innehåller en beskrivning av ansvar i arbetsmiljöarbetet samt avdelningschefs och enhetschefs uppdrag i arbetsmiljöfrågor. Arbetstagarnas ansvar i arbetsmiljöarbetet klargörs också. Utöver uppdragen för chefer framgår i skrivelsen att den som har arbetsledande uppgifter inom förvaltningen ska:

- Hålla sig informerad, vidta åtgärder samt avbryta arbete om det innebär fara.
- Beakta arbetsmiljö och säkerhet vid förslag, yttrande och beslut.
- Klarlägga konsekvenserna vid nya uppgifter, arbetsmetoder och arbetsplatser.
- Samverka med berörda arbetstagarorganisationer, förvaltningar samt myndigheter.
- Organisera och dokumentera arbetet.
- Genomgå utbildning.
- Inhämta och bearbeta medarbetarnas synpunkter, idéer och förslag.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av dokumentet "*Delegering av uppgifter*" som undertecknats av förvaltningens chefer. Tjänsteskrivelsen och beslutet från nämnden innehåller ingen fördelning av arbetsmiljöuppgifter från nämnd till förvaltningschef.

4.3.2 **På vilket sätt säkerställer nämnden att verksamheten bedrivs i enlighet med såväl interna mål- och riktlinjer som externa föreskrifter för arbetsmiljön?**

I samband med beslutet om uppgiftsfördelning i arbetsmiljöarbetet i nämnden 2010-05-27 fick förvaltningen i uppdrag att utarbeta rutiner för återrapportering av viktigare händelser inom arbetsmiljöarbetet som en del av nämndens internkontroll. Arbetsmiljöarbetet rapporteras nu till nämnden två gånger per år. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av tre särskilda uppföljningar av arbetsmiljöarbetet, varav den senaste är beslutad av nämnden 2012-01-12 och avser 2011 års arbete. Sammanställningen görs av förvaltningschefen och uppgifterna är hämtade från arbetsplatsprotokoll, förvaltningsrådsprotokoll, chefernas beskrivning av arbetsmiljöarbetet, uppgifter från avslutningssamtal samt statistik gällande anmälningar av tillbud/arbetsskador och personalomsättning.

Granskningen visar att det inte finns några särskilda arbetsmiljömål inom förvaltningen eller övergripande rutiner som beskriver hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas årligen. Utifrån resultaten av den medarbetarenkät som genomfördes i Mölndals Stad 2010 har förvaltningen upprättat handlingsplaner inom respektive avdelning.

4.3.3 **Har det skapats en struktur för samverkan och dialog inom verksamhetens olika nivåer?**

Utifrån den handlingsplan som tagits fram efter medarbetarenkäten har en samverkansutbildning genomförts under hösten 2011. Alla medarbetare utbildades en halvdag och alla chefer och arbetsplatsombud en heldag. Syftet var bland annat att hantera samverkansavtalet på ett riktigt sätt och samtidigt ge en inblick i vilka verktyg som finns för att skapa en god dialog. Ett resultat av utbildningen beskrivs bland annat vara att arbetsplatsmöten vid enheterna utvecklats genom att införa en strukturdagordning, där samtliga medarbetare bidrar till att föra upp aktuella ämnen till dagordningen. Förutom att samverka utifrån avtalet behandlas i samband med arbetsplatsträffar finns ett förvaltningsövergripande råd

som sammanträder en gång i månaden vid förvaltningen. Förvaltningschefen uppger att det framförallt är lokalfrågor som varit återkommande frågor i det förvaltningsövergripande rådet.

Vid intervjuerna framkommer att såväl strukturen för samverkan som öppenheten i dialogen upplevs ha förbättrats sedan föregående granskning. Respektive avdelningschef har möten med sina enhetschefer en gång i veckan och alla chefer på förvaltningen samlas också för chefsmöte en gång i månaden. Vid intervjuerna beskrivs att framförallt chefsmötena kan utvecklas ytterligare med utökad dialog kring bland annat vilka uppgifter som hanteras på vilken nivå i förvaltningen. Ett exempel som enhetscheferna lyfter fram är ett exempel kring löneprocessen, där information framförallt framfördes till avdelningschefer, trots att enhetscheferna är lönesättande för medarbetarna.

I den uppföljning av arbetsmiljöarbetet som beslutades av nämnden 2012-01-12 beskrivs att samverkansutbildningen har givit goda signaler ute i verksamheten och att detta område är viktigt att följa upp och fortsätta arbeta med för att skapa en så god delaktighet som möjligt i förvaltningen. Ett annat utvecklingsarbete som beskrivs som viktigt att arbeta vidare med är det interna samarbetet mellan avdelningarna inom förvaltningen. Detta både med tanke på den målgrupp som förvaltningen arbetar med, men också utifrån ett medarbetarperspektiv så att medarbetare kan närma sig varandra i samarbete och grundsyn kring arbetet.

4.1 Vår bedömning

Granskningen visar att förvaltningen har upprättat uppgiftsfördelningar i det systematiska arbetsmiljöarbetet. I dokumentet som är underskrivet samt i tjänsteskrivelsen inför beslutet används begreppet delegering av uppgifter inom arbetsmiljöområdet. Liksom vi påpekade i tidigare granskning anges i kommentarerna till AFS:2001:1 att uppgiftsfördelningen inte betyder att delegera ansvar. Arbetsmiljöansvaret ligger i juridisk mening alltid kvar på arbetsgivaren, som skall tillse att det systematiska arbetsmiljöarbetet genomförs enligt lagar och föreskrifter. Arbetsgivaren, i detta fall arbets- och familjestödsnämnden, kan inte frigöra sig från sitt arbetsmiljöansvar genom att lägga ut uppgifter i arbetsmiljöarbetet. Däremot är det nödvändigt för arbetsgivaren att fördela uppgifter i arbetsmiljöarbetet på personer i verksamheten för att kunna uppfylla sitt ansvar. De personer som får uppgifter i arbetsmiljöarbetet får därmed en intern skyldighet gentemot arbetsgivaren att utföra uppgifterna på ett sådant sätt som det var tänkt.

Granskningen visar att det saknas uppgiftsfördelning från nämnd till förvaltningschef, vilket gör att det inte framgår vilket ansvar som nämnden fördelat till förvaltningschefen. När vi granskar underskrivna uppgiftsfördelningar ser vi att förvaltningschefen fördelat ansvaret såväl till avdelnings- som enhetschefer, vilket då innebär att respektive chef oavsett nivå svarar direkt mot förvaltningschefen.

Vi bedömer att nämnden avsevärt förbättrat medvetenheten kring och uppföljningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet sedan föregående granskning. Utifrån arbetsmiljölagens krav och föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) noterar vi dock att det saknas skriftliga rutiner och konkreta mål för nämndens arbetsmiljöarbete.

Utifrån genomförda intervjuer och dokumentation bedömer vi att såväl strukturen för samverkan som öppenheten i de dialoger som genomförs har förbättrats sedan föregående granskning. För att få en fortsatt positiv effekt av bland annat den övergripande samverkansutbildning som genomförts bedömer vi det som väsentligt att nämnd och förvaltning fortsätter att arbeta aktivt med att genomföra och utveckla dialogen inom förvaltningen.

Vi rekommenderar att nämnden beslutar vilka uppgifter som skall fördelas till förvaltningschefen inom det systematiska arbetsmiljöarbetet samt tillser att fördelningen mellan förvaltningens chefsnivåer blir tydlig.

Vi rekommenderar att nämnden upprättar skriftliga rutiner för hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas samt upprättar konkreta arbetsmiljömål som följs upp årligen.

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Vi har inom ramen för den uppföljande granskningen av arbets- och familjestödsnämndens verksamhet bland annat tagit del av följande dokument:


- Yttrande över revisionsrapport: Granskning av arbets- och familjestödsnämndens verksamhet, tjänsteskrivelse 2010-01-04.
- Styrprinciper för Mölndals Stad. KF 16 november 2011, § 131.
- Reglemente för intern kontroll, KF 2008-10-08, § 117.
- Tillämpningsanvisningar till reglemente för intern kontroll
- Verksamhetsplan 2011, arbets- och familjestödsnämnden 2011-01-27.
- Delårsbokslut 2011, AFN 2011-08-25.
- Budgetanpassningar 2011-2012, AFN 2011-09-29.
- Uppföljning av ekonomisk internkontroll 2010, AFN 2011-03-24.
- Mål- och kvalitetsuppföljning 2012, AFN 2011-04-28.
- Översyn organisering ledarskap, AFN 2009-06-29.
- Utvärdering av ny ledningsstruktur och organisationsförändring, AFN 2010-02-25.
- Bordlagt ärende från juni månad angående utvärdering av ledningsorganisationen, AFN 2010-08-26.
- Internkontrollplan 2012.
- Samverkansavtal Mölndals Stad.
- Ansvar i arbetsmiljöarbetet, AFN 2010-05-27.
- Sammanställning arbetsmiljö 2010, AFN 2010-01-27.
- Sammanställning arbetsmiljö 1:a halvåret 2011, AFN 2010-08-25.
- Sammanställning arbetsmiljö 2011, AFN 2012-01-12.
- Delegering av uppgifter inom arbetsmiljöområdet.
- Resultat av medarbetarenkät genomförd 2010
- Handlingsplaner utifrån genomförd medarbetarenkät.
- Verksamhetsberättelse 2011, arbetsmaterial.
- Verksamhetsplan 2012, AFN 2011-12-08.

5. Vår sammanfattande bedömning

Utifrån syftet med granskningen, som var att klarlägga i vilken utsträckning nämnden har vidtagit åtgärder utifrån identifierade förbättringsområden och rekommendationer i tidigare granskning hösten 2009, bedömer vi att arbetet med den interna kontrollen har utvecklats inom flera verksamhetsområden. Liksom i tidigare granskning bedömer vi att nämnden behöver utveckla skriftliga rutiner och riktlinjer kring ekonomistyrningen och utveckla arbetet med budget- och uppföljningsprocessen inom förvaltningen. Avslutningsvis bedömer vi att nämndens arbete med det systematiska arbetsmiljöarbetet har utvecklats med en tydligare uppföljning, dock kvarstår en del arbete med att utveckla en tydlig uppgiftsfördelning från nämnd till förvaltning, liksom att ta fram skriftliga rutiner och mål för hur arbetsmiljöarbetet ska bedrivas inom förvaltningen.

Göteborg 2012-02-20

ERNST & YOUNG AB


Erik Söderberg
Verksamhetsrevisor


Ann-Britt Johansson
Certifierad kommunal revisor