



Likvärdig tillgång till kommunens individ- och familjeomsorg

Kartläggning

Umeå kommun

KPMG AB

2019-02-26

Antal sidor 8



Umeå kommun

Likvärdig tillgång till kommunens individ- och familjeomsorg

2019-02-26

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Övergripande strategier	5
3.2	Nämndens säkerställande av likvärdig tillgång	6
3.3	Förändringar i verksamheter	7
4	Sammanfattande slutsats	8



Umeå kommun

Likvärdig tillgång till kommunens individ- och familjeomsorg

2019-02-26

1 Sammanfattning

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en kartläggning av hur individ- och familjenämnden säkerställer en likvärdig service i hela kommunen. Kartläggningen ingår i revisionsplanen för år 2018.

Syftet med kartläggningen är att beskriva hur individ- och familjenämnden säkerställer att alla kommuninvånare har likvärdig tillgång till de tjänster som nämndens verksamheter tillhandahåller.

Vår sammanfattande slutsats utifrån kartläggningens syfte är att nämnden i huvudsak bedriver ett systematiskt arbete för att säkerställa likvärdig tillgång till de tjänster som nämndens verksamheter tillhandahåller, framför allt gällande barn och unga.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en kartläggning av hur individ- och familjenämnden säkerställer en likvärdig service i hela kommunen. Granskningen ingår i revisionsplanen för år 2018.

I 2 kap. 3 § kommunallagen framgår att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. I SOU 2007:72 utvecklas likställighetsprincipen och här framgår att detta innebär att det inte utan lagstöd är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Detta gäller undantagslöst vid myndighetsutövning, medan en viss skillnad i servicenivå mellan olika kommundelar anses naturlig på andra områden.

I samband med att kommunalnämnderna avvecklades, fanns farhågor för att delar utanför centralorten Umeå skulle drabbas, då den lokala politiska förankringen inte fanns kvar på samma sätt. Nu har ett antal år gått sedan avskaffandet och därför vill revisorerna undersöka hur individ- och familjenämnden arbetar med service för de som är bosatta utanför centralorten. Även samordningen av kommunorganisationen är av betydelse då den medförde att resurser flyttades in till Umeå centralort.

Revisorerna beslutade därför att undersöka om det finns oskäliga skillnader i den kommunala servicen ur ett geografiskt perspektiv. Då det förutom den generella likställighetsprincipen som är svår att applicera i denna typ av frågor, inte är säkert att det finns andra revisionskriterier, valde revisionen att undersöka detta genom en kartläggning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med kartläggningen är att beskriva hur individ- och familjenämnden säkerställer att alla kommuninvånare har likvärdig tillgång till de tjänster som nämndens verksamheter tillhandahåller.

Kartläggningen ska besvara följande frågeställningar:

- Vilka mål, principer och strategier finns för likvärdiga villkor i hela kommunen?
- Hur säkerställer nämnden att tillgången till nämndens verksamheter är likvärdig i hela kommunen med avseende på närhet, tillgänglighet och utbud?
- På vilket sätt har tillgången till nämndens verksamheter förändrats i de tidigare kommundelarna i samband med/efter att kommunalnämnderna avskaffades?
- På vilket sätt har tillgången till nämndens verksamheter förändrats i de tidigare kommundelarna i samband med/efter samordningen av kommunorganisationen?

Kartläggningen avgränsas till att fokusera på närhet/tillgänglighet till handläggare/ socialsekreterare, behandlare, familjecentraler etc.

Kartläggningen avser individ- och familjenämnden.



Umeå kommun

Likvärdig tillgång till kommunens individ- och familjeomsorg

2019-02-26

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande lagar och rekommendationer avseende
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Kartläggningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrande dokument, rapporter/uppföljningar och protokoll.
- Intervjuer med utvecklingsstrateg, chef stöd och utveckling, biträdande verksamhetschef (tidigare även IFO-chef i kommundel), samordnare digitalisering, tidigare ordförande Holmsund-Obbola kommundelsnämnd och Sävar kommundelsnämnd.

Rapporten är faktakontrollerad av Anna Karlander, chef stöd och utveckling.

3 Resultat av granskningen

3.1 Övergripande strategier

I flera övergripande styrdokument framgår att Umeå kommun har som ett övergripande tema att utveckling och tillväxt ska ske med social, ekologisk, ekonomisk och kulturell hållbarhet. Detta finns uttryckt i t.ex. Strategisk plan 2016-2028, och i kommunens budget och kommunfullmäktigemål 2018-2021. Ett annat exempel är Umeå kommuns folkhälsoarbete, som sedan år 2014 utgår från nio mål. Två av dessa mål handlar om delaktighet och inflytande samt ekonomiskt och social trygghet, och handlar om alla ska ges samma rättigheter, skyldigheter och förutsättningar. I dessa övergripande styrdokument finns dock inga mer konkreta strategier för hur likvärdiga villkor ska uppnås eller hanteras inom olika delar av kommunens geografiska yta.

I Översiktsplan Umeå kommun – Tematiskt tillägg för landsbygden anges målsättningar för hållbar landsbygdsutveckling. Detta har varit utgångspunkten för *Program för hållbar landsbygdsutveckling i Umeå kommun* som antogs av kommunfullmäktige under år 2018.¹ I programmet visas hur målsättningarna för landsbygdsutveckling kan genomföras, och fokuserar på de åtgärder och insatser som kommunen har rådighet över eller där kommunen kan bidra stöttande. Programmet är indelat i olika teman, där ett tema benämns *Väl fungerande offentlig service*. Exempel på möjliga stöttande insatser och åtgärder inom temat anges under områdena Samordning och samverkan, Roller och funktioner samt IT-utveckling, upphandling, översiktsplanering. Konkreta exempel som kan vara möjliga att genomföra och berör Individ- och familjenämnden är kombinationstjänster, nyttjande av välfärdsteknik, och samordnad kommunal servicepunkt.

Programmet är nyligen antaget och en ambition är att programmet följs upp och uppdateras varje mandatperiod. Även om det skett ett omfattande och brett arbete med att ta fram programmet, är det enligt intervjuade rimligt att anta att det behövs en viss tid innan insatser och åtgärder konkretiseras och synbara effekter uppnås.

Vidare kan nämnas att ett av syftena med samordningen av kommunorganisationen var att säkerställa likvärdighet för olika målgrupper. Inom socialtjänstens område nämns behov av förbättrad likvärdighet inom områden som biståndsbedömning och tillgång till insatsresurser och specialistkompetens, och att det utgjort en av utgångspunkterna vid samordningen.

3.1.1 Slutsatser

Vi anser att det finns en tydligt uttryckt ambition om likvärdiga villkor för medborgare i de övergripande styrdokumenten, och att det också utgjort en väsentlig del i arbetet med samordning av kommunorganisationen. I och med att det också nyligen antagits ett program för hållbar landsbygdsutveckling har även det geografiska perspektivet lyfts fram på ett tydligare sätt än tidigare på övergripande nivå.

¹ KF § 206, 2018-08-27.

3.2 Nämndens säkerställande av likvärdig tillgång

I nämndens uppdragsplan och budget 2018 anges som övergripande mål att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv. Som riktlinjer för arbetet nämns bl.a. att förbättra samarbete mellan verksamheter, utveckla det geografiska områdesbaserade arbetet, tillgänglighet, rättssäker handläggning och systematisk uppföljning av biståndsbeslut.

Bl.a. nämns samarbetet mellan för- och grundskola, elevhälsa, individ- och familjeomsorg och landstingets hälsocentraler i form av HLT-möten (hälsa, lärande och trygghet). Enligt intervjuade har detta samarbete pågått de senaste åren, och är kopplat till de geografiska skolområdena. HLT-mötet är ett konkret arbetssätt för att samla olika professioner kring ett barn/familj för att utforma lämpligt stöd. Representanter för t.ex. för- och grundskola, elevhälsa, hälsocentral och socialtjänst deltar på sådana träffar.

Utifrån socialtjänstens perspektiv benämns detta även som "socialtjänstens första linje" och är inriktat på stöd till barn i åldrarna 0 – 16 år. Syftet är att arbeta med tidig upptäckt och insatser, ge stödjande samtal och service samt utifrån behov stötta eller gå vidare med ansökningar om bistånd. Arbetet utgår från familjecentralerna. I Umeå kommun finns sex familjecentraler, varav två är belägna i tidigare kommundelarna Holmsund och Hörnefors och övriga fyra i Umeå tätortsområde. Vid såväl Holmsund som Hörnefors familjecentraler finns fast placerad personal från socialtjänsten i form av två socionomer/socialsekreterare. Därutöver finns även öppen förskola samt mödra- och barnhälsovård.

För närvarande pågår ett omfattande arbete inom välfärdsteknik, som ses som ett väsentligt område för att öka och förenkla tillgänglighet och närhet. Inom det sociala området handlar det än så länge i huvudsak om förberedelser, och enligt intervjuade kommer under våren en övergripande plan kring digitalisering att färdigställas inom nämndens verksamhetsområde. Denna kommer att utgöra en grund för prioritering av fortsatt arbete. För närvarande pågår bl.a. en förstudie kring digitalisering av försörjningsstöd. Det pågår också ett arbete med att utveckla en chattbot för socialtjänsten, som kommer att lanseras senare under våren. Syftet är att medborgaren ska kunna ställa frågor och få svar direkt, och därigenom också sänka tröskeln för att ha kontakt med socialtjänsten men även avlasta personalen. Vidare kan nämnas att videokonferens används vid olika tillfällen, t.ex. kontakter med familjehem och HVB-hem.

Gällande rättssäkerhet och insatsresurser gör intervjuade bedömningen att det finns en god likvärdighet i bedömningar samt att möjligheten att få tillgång till insatser är likvärdig för alla utifrån den enskildes bedömda behov.

3.2.1 Slutsatser

Vi anser att nämnden har ett medvetet områdesbaserat arbete gällande barn och unga, genom arbetet med socialtjänstens första linje och familjecentraler. Gällande vuxna finns inte samma områdesbaserade arbete och tillgänglighet ur geografiskt perspektiv, som sker via centrala enheter. Utifrån att den enskildes behov utgör utgångspunkt för tillgång till insatsresurser anser vi att det utgör en väsentlig del av likvärdigheten.

Vidare bör arbetet med tillgängliggörande via digitala verktyg noteras, där en aspekt är att förenkla tillgängligheten.

3.3 Förändringar i verksamheter

Kommunfullmäktige beslutade under våren år 2014 att samtliga kommunalnämnder skulle upphöra 2014-11-30, och att deras ansvarsområden skulle överföras till facknämnder.

I de tidigare kommunalnämnderna fanns ett kommunalkontor, där bl.a. IFO-verksamhet bedrevs under ledning av en IFO-chef/förste socialsekreterare. Vidare fanns socialsekreterare och familjepedagog (totalt omfattande 2-3 tjänster per kommunalnämnd) samt boendestödsverksamhet. Övrig öppenvård och behandlingsverksamhet var centralt placerade under Umeå socialnämnd. Noteras kan att samma riktlinjer för myndighetsutövning användes enligt intervjuade inom alla kommunalar och centralt, liksom gemensamt IT-stöd.

Under år 2009 beslutades om att genomföra en samordnad kommunorganisation. Som en följd av detta slopades förvaltningsbegreppet helt inom Umeå kommun under år 2011, och kommunalförvaltningarna upphörde också som förvaltning.

Detta medförde att IFO-personal från och med år 2013 organisatoriskt överfördes till Umeå socialnämnd. Då kommunalnämnden fortfarande var formellt ansvarig för IFO-verksamheten, innebär det att ärenden handlades av handläggare vid socialnämnden varefter de lyftes till kommunalnämnden för beslut.

Fysisk flytt av personal från kommunalkontor till staden skedde enligt intervjuade allt eftersom, bl.a. utifrån personliga hänsynstaganden. Någon mer exakt redogörelse för detta har inte kunnat fås fram. Intervjuade upplevde att det var en orolig period och att det fanns en otydlighet i planering och tillvägagångssätt. Vidare anges att kommunalnämnderna inte upplevde att de var delaktiga i förändringsarbetet.

Sammantaget lyfter intervjuade fram fördelar med den småskalighet som fanns i kommunalerna, som bidrog till god lokal kännedom kring den sociala situationen, ett gott lokalt samarbete mellan olika verksamheter och att det också innebär effektiva lösningar för den enskilde. Samtidigt lyfts också problematik med likvärdighet, kvalitetssäkring samt tillgång till mer specialiserade insatser än vad som kunde erbjudas med lokala resurser.

3.3.1 Slutsatser

Vi uppfattar att de huvudsakliga förändringarna skedde före kommunalnämndernas avskaffande, men att förändringar även skedde i samband med detta.

Vi anser sammantaget att tillgången till nämndens verksamheter inte har förändrats avsevärt gällande barn och unga, då exempelvis familjecentraler finns kvar med fast placerad personal i två av kommunalerna samt det inarbetade samarbetet med skolområdena. Gällande vuxna har dock en förändring skett då hanteringen av ärenden numera sker via centralt belägna enheter.



Umeå kommun

Likvärdig tillgång till kommunens individ- och familjeomsorg

2019-02-26

4 Sammanfattande slutsats

Vår sammanfattande slutsats utifrån kartläggningens syfte är att nämnden i huvudsak bedriver ett systematiskt arbete för att säkerställa likvärdig tillgång till de tjänster som nämndens verksamheter tillhandahåller, framför allt gällande barn och unga.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.