



Basgranskning av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden 2016

2016-11-16

KR-2016/0010

Handläggare, titel, telefon

Anna Holmberg, revisor

011-15 17 98

Arbetsmarknads- och
vuxenutbildningsnämnden

Basgranskning 2016

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämndens verksamhet. Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning av verksamheten och ekonomi i huvudsak är tillfredställande och att den interna kontrollen är tillräcklig inom nämndens ansvarsområde. Revisionen är sammanställd i en revisionsrapport och bifogas denna revisionskrivelse.

KOMMUNREVISIONEN



Hildegard Jarskog
Förtroendevald revisor



Klas Corbelius
Förtroendevald revisor

Revisionsrapport av Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Väsentliga utgångspunkter	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer	5
5 Avslutande bedömning.....	9

Bilaga 1 Definitioner

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionssed i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på nämndens arbete med stöd- och bidragsprocessen samt säkerheten i myndighetsutövningsprocessen.

1.1. Revisionsfrågor

Denna basgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?
- Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?
- Har nämnden en god intern kontroll?

1.2. Metod och avgränsning

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden är granskad på ett övergripande sätt vilket innebär att vi utifrån ett särskilt program granskat vissa styrande processer för nämnden. Det innebär att vi i första hand har granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är granskning av styrande dokument, stickprov och intervjuer. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden bedömts som mindre riskfylld (gul) har vi intervjuat nämndens presidium, förvaltningschef, ekonomichef, två verksamhetschefer och nämndsekreterare.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är sakgranskad av förvaltningen, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad vid revisionskontoret.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, socialtjänstlag)
- Styrmodellen för Norrköpings kommun.
- Fullmäktiges mål (Budget 2016)
- Reglementen
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144

2. Nämndens ansvarsområde

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämndens ansvarsområden är:

- Kommunala arbetsmarknadsåtgärder.
Nämnden är kommunens arbetslöshetsnämnd
- Försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen samt dödsboanmälningar enligt ärvdabalken.
- Samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
- Kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

Nämndens förvaltning är organiserad i tre verksamhetsenheter arbetsmarknadsenheten, ekonomiskt bistånd och vuxenutbildningen. Dessa tre enheter ska gemensamt verka inom givna ekonomiska ramar för att minska och förebygga bidragsberoende och stärka individen så att vägen till arbete och egen försörjning blir kort.

3. Väsentliga utgångspunkter

Inför denna granskning är kommunrevisionen medvetna om att ett arbete pågår med att se över kommunens riktlinje för stöd och bidrag. Revisionen kommer därför enbart att fokusera på de delar som berör internkontroll.

För området myndighetsutövning har kommunrevisionen valt att fokusera på de formella avsnitten vad gäller dokumentation och beslutsskrivningar i anslutning till nämnd- och utskottssammanträde. Myndighetsutövning i ett vidare perspektiv omfattas således inte av denna granskning.

3.1 Myndighetsutövning

I kommunallagen regleras nämndernas uppgifter i 3 kap. §§13-14. Där står att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och som de enligt lag och annan författning ska ha. Beslut sker även i ärenden som fullmäktige delegerat. Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna har uppgiften att besluta i frågor som enligt speciallagstiftning ofta innefattar inslag av myndighetsutövning.

Myndighetsutövning är ett begrepp som saknar en definition och som därför ofta definieras i en formulering som används i den äldre förvaltningslagen. Begreppet myndighetsutövning rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till en enskild medborgare. Det gemensamma är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till myndigheten.

I kommunallagen 4 kap. 21§ regleras att en ledamot i nämnd inte får lägga ner sin röst om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. I kommunallagen 6 kap. 34§ regleras att nämndens beslutanderätt i vissa fall inte får delegeras, bl a om ärendet berör myndighetsutövning mot enskild. Det finns även särskilda regleringar i annan lagstiftning.

I regeringsformen 11 kap. 6§ regleras att om ärenden som innefattar myndighetsutövning kan nämnden endast lämna över handläggningen av ärenden till privaträttsligt subjekt om det finns stöd i lag för det. I exempelvis socialtjänstlagen saknas ett sådant stöd.

Fel eller försummelse vid myndighetsutövning kan resultera i skadeståndsanspråk på kommunen enligt 3 kapitlet 2 § skadeståndslagen. Vid ett fel vid myndighetsutövning kan även brottsbalken 20 kap. 1§ vara tillämplig där det står om tjänstefel vid myndighetsutövning.

Granskningen fokuserar på framförallt myndighetsutövning som berör personuppgiftslagen, utlämnande av handling, delgivning, överklaganden och att föra talan i allmän domstol. Avsikten är att utforska om dessa delar delegerats av nämnd och hur delegation av detta har skötts.

3.2 Stöd och bidrag

Utgångspunkten för granskningen är att fokusera på framförallt arrangemangs- och evenemangsbidrag samt bidrag till hallar, lokaler och anläggningar.

Vad gäller arrangemangs- och evenemangsbidrag fokuseras revisionen vid att ett kontrakt/avtal finns mellan arrangör och kommunen samt att redovisning sker efter avslutat arrangemang/evenemang. Denna form av bidrag är av engångskaraktär och kan sökas av förening, organisation eller grupp personer.

För bidrag till hallar, lokaler och anläggningar fokuseras revisionen vid att ett kontrakt/avtal upprättats mellan uthyrare och hyresgäst samt att redovisningen av intäkt respektive kostnad sker i kommunens bokföringssystem. Denna form av bidrag kan ges till förening som tillhandahåller lokal för kommunal verksamhet, men också omfatta en uthyrning av t ex matsal för en föreningsstämma.

4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

4.1. Styrning och ledning av verksamhet

Nämnden påbörjade arbetet med årets uppdragsplan under hösten 2015. En arbetsgrupp av ledamöter ur nämnden tillsattes att med stöd från förvaltningen ta fram förslag på uppdragsplan 2016. Nämnden fastställde och antog uppdragsplanen för 2016 vid nämndens sammanträde i december 2015.

I uppdragsplanen har nämnden satt upp fem mål och nio utvecklingsområden. Det finns en klar koppling till de av fullmäktige uppsatta målen och preciseringar. Nämnden har valt att arbeta med samma mål som uppdragsplanen för 2015 utifrån långsiktighetsperspektiv. Nämnden har förtydligat måluppfyllelsen i årets uppdragsplan jämfört med föregående år.

De ekonomiska förutsättningarna utifrån tilldelad budget finns omnämnd i uppdragsplanen fördelat på nämndens verksamhetsområden.

Förvaltningen har upprättat två verksamhetsplaner, Arbetsmarknadskontoret och Vuxenutbildningen, utifrån sin respektive tolkning av nämndens uppdragsplan. Verksamhetsplanerna är anmälda till nämnd. Inom arbetsmarknadskontoret har det införts en intern styrmodell som en del inom Norrköpings kommuns styrmodell, verksamhetens genomförande. I den interna modellen har en ny nivå av styrningsdokument införts under verksamhetsplan sk aktivitetsplaner som fungerar som en operativ planering på enhetsnivå.

2016-10-10

Uppföljning av nämndens uppdragsplan sker vid två tillfällen, halvårs- och helårsuppföljning. Måluppfyllelsen enligt nämndens första uppföljning av sin uppdragsplan visar att tre mål är på väg att uppfyllas, ett mål är delvis på väg att uppfyllas och ett mål är inte på väg att uppfyllas. Det är mål nummer två, minska andelen barn i ekonomiskt utsatta hushåll så ska andelen barnfamiljer i större utsträckning klara sin egen försörjning, som vid halvårsuppföljningen inte uppfylls.

Internkontrollplan med riskanalys är framarbetad och antagen i nämnden. I förvaltningen finns en grupp medarbetare som leder och arbetar löpande med både internkontroll och riskanalys tillsammans med de två internkontrollrepresentanterna utsedda ur nämndens ledamöter.

Som en del i det systematiska kvalitetsarbetet får nämnden kontinuerliga uppföljningar och rapporter.

Nämnden har fastställt en reviderad delegationsordning vid sammanträdet i april 2016. Delegationsordningen innehåller en inledning som redovisar gällande lagstiftning kommunallagen och socialtjänstlagen och allmänt vad som gäller kring delegation bland annat vad som ska redovisas till nämnd och vad som är verkställighet. Det finns i delegationsordningen delegation av inköp, delgivning, beslut om bistånd, återkrav, utlämnande av handling, beslut i ärenden om ekonomiskt bistånd, överklagan och övriga ärenden.

Från och med augusti är nämndens verksamheter samlade under ett förvaltningskontor då vuxenutbildningen efter beslut i fullmäktige och i samråd med de båda berörda förvaltningarna flyttats från utbildningskontoret till arbetsmarknadskontoret.

Nämndens har under året fått sitt reglemente reviderat efter beslut i fullmäktige. Nämnden har tilldelats kommunens ansvar för insatser inom flykting- och invandrarmrådet om inte annat anges i andra nämnders reglementen.

Revisionsbedömning

Nämnden följer kommunens styrmodell och nämnden bedöms ha en tydlig styrning av verksamheten utifrån den granskning som genomförts.

Ett systematiskt kvalitetsarbete finns implementerat i nämnden och fungerar väl.

Förvaltningen har under året infört ett nytt arbetssätt, en intern styrmodell där de bryter ner nämndens uppdragsplan och förvaltningens verksamhetsplan till aktivitetsplaner för enheterna. Resultatet och bedömning av denna interna styrmodell har inte kunnat göras vid denna granskning då modellen är ny och implementeras under detta år. Syftet är att förbättra styrningen av verksamheten och skapa en större delaktighet i organisationen.

Nämnden har varit aktiva i förändringen av kontorstillhörigheten av vuxenutbildningen.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning i huvudsak är ändamålsenlig och tillräcklig (grön).

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden redovisade i bokslutet 2015 ett överskott om 11 miljoner, året innan var överskottet 26 miljoner, jämfört med tilldelad budget för respektive år. Överskotten härrör främst ifrån nämndens verksamhet inom ekonomiskt bistånd. Denna del av verksamheten har bedömts vara svår att budgetera och prognostisera då flera omvärldsfaktorer påverkar.

Nämnden tilldelades en budget om 483 779 tkr för verksamhetsåret 2016, efter beslut om tilläggsbudget gällande löner för lärare och för insatser med anledning av flyktingsituationen är budgetramen 504 654 tkr.

Nämnden har upprättat en internbudget avseende driften uppdelad på nämndens verksamhetsområden. Dessa ekonomiska förutsättningar finns även angivna i uppdragsplanen.

Enligt redovisningen i delårsbokslut per 31 augusti 2016 är prognosen ett överskott om 15 miljoner kronor. Detta överskott härrör från den tilläggsbudget som nämnden erhöll i augusti. Den avser de delar av nämndens planerade aktiviteter som ännu inte genererat kostnader utan faller ut under 2017.

Nämnden får löpande ekonomiska rapporter från förvaltningen. Nämnden arbetar mycket med statistik i sin månatliga rapportering liksom med jämförelser mot tidigare år och andra kommuner.

Revisionsbedömning

Nämnden arbetar kontinuerligt med ekonomiska rapporter och uppföljningar. Utifrån gjord granskning kan ett aktivt arbete av nämnden utläsas avseende beslut kring ekonomin t.ex. vid förändring av nämndens reglemente och omfördelning i internbudget.

Den ekonomiska uppföljningen mot de uppsatta målen i uppdragsplanen är ett område som kan utvecklas ytterligare.

Verksamheten som bedrivs inom nämnden är starkt påverkad av vad som sker i vår omvärld vilket påverkar prognostiseringen av resultatutveckling och resursbehov. Arbetet med att utveckla och säkerställa prognoser har fortskridit under året och omvärldsfaktorer har en stor vikt vid prognosarbetet. Bedömningen är att prognosverktygen

har förbättrats under året och det finns en större säkerhet i lämnade prognoser.

Det prognostiserade överskottet som nämnden redovisar i delårsbokslutet om 15 miljoner, är enligt vår bedömning inte ett överskott för verksamhetsåret. Nämndens kostnader för verksamheten som de 15 miljonerna ska finansiera faller ut under 2017.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning, ledning, kontroll och uppföljning av ekonomi är godkänd (grön).

4.3. Granskning av myndighetsutövningsprocessen

Stora delar av nämndens uppdrag faller inom begreppet myndighetsutövning.

Nämnden har utsett ett utskott inom nämnden som behandlar främst individärenden inom ekonomiskt bistånd. I utskottet ingår fem ledamöter.

De ledamöter inom nämnden som sitter i biståndsutskottet har fått utbildning inom myndighetsutövning och förvaltningslagen.

Inom nämnden finns flera rutiner upprättade som berör processen kring myndighetsutövning t.ex. en rutin för ärenden till biståndsutskottet, rutin sekretessfrågor på arbetsmarknadskontoret och rutin för registrering av allmänna handlingar i Public360.

Inom förvaltningen arbetar man i verksamhetssystemet Viva både för myndighetsutövare och utförare. Systemet har en uppbyggnad med rubriker som underlättar för handläggare. Det sker en kontinuerlig granskning av ärenden inom förvaltningen för att säkerställa korrekt handläggning. De som arbetar med myndighetsutövning inom nämnden får fortlöpande utbildningar och information som berör dem.

Myndighetsutövning behandlas i nämndens delegationsordning under flera punkter.

Nämnden har inom sin förvaltning utsett ett PUL ombud.

Genomförd granskning av stickprov visar att nämnden följer gällande lagstiftning.

Revisionsbedömning

Bedömningen är att det finns en god kunskap inom nämnden och dess förvaltning i frågor som berör myndighetsutövning. Nämnden har rutiner och delegationsordningen behandlar ärenden som berör myndighetsutövning.

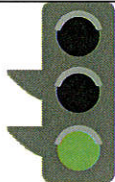
Det finns i förvaltningen inbyggda rutiner och kontroller för att handläggning av myndighetsbeslut ska ske på ett korrekt sätt.

Enheten verksamhetsstöd i nämndens förvaltning fungerar både som ett stöd för övriga enheter och som kontroll/tillsyns enhet.

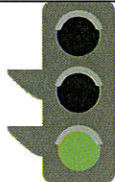
5 Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

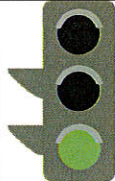
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten är ändamålsenlig och tillräcklig.
--	---

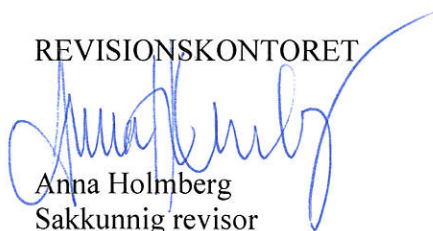
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

	Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin är tillräcklig.
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

	Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen är tillräcklig.
---	---

REVISIONSKONTORET



Anna Holmberg
Sakkunnig revisor

Bilaga 1 Definitioner

För att underlätta samtal och förståelse av vår bedömning graderas vår analys efter den betydelse vi tillmäter de brister vi funnit. Vi har valt att använda oss av trafikljusmodellen som även kommunen använder sig av för att bedöma måluppfyllelsen i verksamhetsberättelserna. Det är viktigt att poängtera att valet av färg endast innebär att vi önskar uppmärksamma nämnden på ett område och att det inte är att betrakta som en betygsättning. Avsikten är att underlätta nämndens eget förbättringsarbete och möjliggöra för nämnden att ta sitt revisionsansvar.

Rött ljus innebär i normalfallet att vi funnit brister som har en stor påverkan på nämndens förmåga att uppnå en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Det kan också innebära att nämnden inom ett specifikt område behöver åtgärda en brist som om den kvarstår får stora konsekvenser för nämndens arbete.

Gult ljus innebär att vi har identifierat brister som nämnden behöver åtgärda och hålla sin uppmärksamhet på. Bristen uppfyller inte kriterierna för rött ljus men påverkar negativt nämndens förmåga att ha en god styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Nämnden ska därför uppmärksamma och korrigera dessa brister så att de inte förvärras.

Grön ljus innebär att vi inte har några frågetecken eller att de brister vi ser är av marginell karaktär. De kommentarer vi ger är av sådan karaktär att de ska ses som stöd i nämndens ordinarie förbättringsarbete.