



# Basgranskning av vård- och omsorgsnämnden 2015

KOMMUNREVISIONEN

→ [www.norrkoping.se](http://www.norrkoping.se)

2015-12-15

KR-2015/0011

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, 1:e revisor

011-15 17 15

Vård- och omsorgsnämnden

## Basgranskning 2015

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av vård- och omsorgsnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande frågor till nämnden:

- Hur arbetar nämnden med långsiktig styrning av verksamhet och ekonomi?
- Hur följer nämnden upp verksamheten utifrån uppdragsplanens mål och ”God ekonomisk hushållning”, dvs. övergripande ekonomiska och verksamhetsmässiga mål?
- Hur avser nämnden arbeta med övergripande och långsiktiga risker?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast 15 mars 2016.

KOMMUNREVISIONEN



Peter Åbrodd  
förtroendevald revisor



Urban Pehrsson  
förtroendevald revisor



NORRKÖPING

Revisionskontoret

Handläggare, titel, telefon

Christer Lordh, revisor

011-15 17 15

Revisionsrapport

1(9)

2015-12-09

KR-2015/0011

Vård- och omsorgsnämnden

## Revisionsrapport av Vård- och omsorgsnämnden

### Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Ansvar och roller för avtalstecknande.....	3
4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer.....	4
5. Avslutande bedömning.....	9

Bilaga 1 Definitioner

---

**Postadress**

Norrköpings kommun  
Revisionskontoret  
601 81 Norrköping

**Besöksadress**

Dalsgatan 14

**Telefon**

011-15 00 00

**Telefax**

011-15 17 90

**E-post**

revisionskontoret@norrkoping.se

**Internet**

[www.norrkoping.se/organisation/revision.xml](http://www.norrkoping.se/organisation/revision.xml)

## 1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder, styrelser och utskott. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en översiktlig granskning av nämnden. Fokus i basgranskningen har varit på delegationsordningen samt avtalstecknande och efterlevande av avtal.

### 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

Vård- och omsorgsnämnden 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 förvaltningschef, ekonomistrateg, två verksamhetschefer samt en områdeschef.

### 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 av Caroline Nyman.

### 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 2015)
- Reglementen
- Riktlinje angående behörighet att besluta om att ingå avtal för kommunens räkning. (KS-2014.4765)
- Riktlinje för upphandling och inköp. (KS 2013/0644)

## 2. Nämndens ansvarsområde

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar för kommunens verksamheter för äldre personer och personer med olika funktionsnedsättningar.

Vård- och omsorgskontoret bistår vård- och omsorgsnämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten.

## 3. Ansvar och roller för avtalstecknande

Den viktigaste utgångspunkten för ansvar och roller vad gäller avtal återfinns i kommunallagen. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en skyldighet att utöva uppsikt över nämndernas verksamhet. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för att gemensamma riktlinjer och regler finns på plats.

Nämnderna är enligt kommunallagen formellt självständiga förvaltnings- och beslutsorgan. I kommunallagen kap 6 33-38§§ återfinns de kommunalrättsliga reglerna för delegation och verkställighet.

Gränsen mellan delegation och verkställighet har betydelse för om beslutet kan överklagas genom laglighetsprövning eller om beslutet måste anmälas. I förarbeten till lagen nämns exempel på verkställighet vara interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration. Frågorna har karaktären av att intresse att laglighetspröva normalt inte bedöms vara särskilt stort. Beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i lagens mening och kan därför grundas på instruktioner eller befattning.

Det finns ett förbud mot så kallad blandad delegering dvs. till anställd och förtroendevald i förening. Det går inte heller att delegera till nämndens presidium om inte presidiet är ett utskott. I kommunallagen kap 6, 34§ framgår inom vilka ärenden beslutanderätt inte kan delegeras.

Behörighet att teckna avtal kan därmed ske med stöd av delegation eller inom ramen för verkställighet. När det gäller beslut som kräver delegation

följer behörigheten av delegationsordningen eller i ett särskilt beslut av nämnden. Beslutanderätten inom ramen för verkställighet är inte lika tydlig, men följer i regel arbetsgivarens instruktion för arbetet, i likhet med budgetansvar och attestordning.

## **4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer**

### **4.1. Styrning och ledning av verksamhet**

Förslaget till 2015 års uppdragsplan arbetades fram av en arbetsgrupp ur förra mandatperiodens nämnd. Den nya nämnden beredde planen och beslutade sedan om uppdragsplan för 2015 vid sitt sammanträde 22 jan. I arbetet med planen bistod förvaltningen politikerna med underlag såsom övergripande mål, inriktningar, specificeringar, riskanalys samt uppföljningar och utvärderingar av 2014 års verksamhet. Med utgångspunkt i dessa förde sedan arbetsgruppen resonemang och enades sedan om en gemensam målbild. Arbetet med uppdragsplanen har inte varit sammankopplad med internbudgetarbetet.

Kommunens vision utgör basen i 2015 års uppdragsplan och konkretiseras med fem övergripande mål. De i sin tur utvecklas genom planens sex utvecklingsområden med tillhörande mål, totalt 13 mål. Målen varierar i konkretiseringsgrad, där några är av karaktären aktivitet.

Nämndens internbudget för 2015 beslutades vid sammanträdet 10 februari. I början av mars fastställde förvaltningschefen verksamhetsplanerna för de fem verksamhetsområdena. Dessa planer redovisades för nämnden vid sammanträdet 18 mars.

Av intervjuerna framgår att 2015 års uppdragsplan inte tydligt styr verksamheten i dess långsiktiga arbete och då främst utifrån att det upplevs svårt att koppla ekonomisk ambition till planens uppdrag. Det i sin tur har inneburit att uppdragsplanen inte tydligt väglett verksamheten i prioritering av insatser och aktiviteter. Avsikten är därför att i 2016 års uppdragsplan tydligare koppla uppdrag till en ekonomisk ram och vad uppdraget ska bidra till. Enligt de intervjuade skulle detta öka möjligheten att följa verksamheten med stöd av nyckeltal.

Förvaltningschefen kommer, som representant för verksamheten, att delta i arbetsgruppens möten gällande 2016 års uppdragsplan. Motsvarande skedde i arbetet med 2015 års uppdragsplan. Enligt de intervjuade möjliggör de gemensamma mötena en dialog kring politiska inriktningar i förhållande till rådande verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar. Avsikten med samverkan kring 2016 års uppdragsplan är att planen tydligt ska koppla till de ekonomiska förutsättningarna.

Den omorganisation som genomfördes 2014 innebar att sakområden samlades under en verksamhetschef. Detta har bidragit till att det idag är lättare att ta fram en mer sammanhållen och därmed tydligare statistik. I samband med nämndsammanträden avsätts tid för kvalitetsredovisningar, motsvaran-

Revisionskontoret

2015-12-09

de ungefär en halv dag per månad. Där återrapporteras resultat och kvalitet enligt den tidsplan som anges i uppdragsplanen. På nämndens sammanträden deltar förvaltningschef, chefen för beredning och planeringsenheten, ekonomistrateg samt verksamhetsansvarig för myndighetsutövningen. Verksamhetscheferna deltar vid specifika ärenden.

Interkontrollplanen för 2015 arbetades fram genom att det genomfördes en riskbedömning på områdeschefsnivå. Internkontrollrepresentanterna deltog i KUL-gruppens möte (en grupp med personal från verksamheten och med fokus kvalitet, utveckling, lärande) och är på så vis medvetna om verksamhetens risker. Vid sammanträde 22 januari 2015 fastställde nämnden plan för intern styrning och kontroll.

Arbetet med 2016 års interkontrollplan påbörjades i maj 2015. Tillsammans med den personal som arbetar i direkt kontakt med brukaren, konkretiserade respektive enhetschef tre ”riskområden”. Därefter bearbetade enhetscheferna som grupp detta och tillsammans med områdeschefen lyftes sedan områdets tre ”riskområden” fram. Tillsammans med verksamhetscheferna har sedan områdescheferna gjort samma sak. Verksamhetscheferna har i sin tur tillsammans med berednings- och planeringsenheten, socialt ansvariga samordnare, medicinskt ansvariga sjuksköterskor och medicinskt ansvarig för rehabilitering samt förvaltningsdirektör och nämndens internkontrollrepresentanter, sammanställt och värderat samtliga risker. Det totala materialet bearbetades sedan i KUL-gruppen. Vid nämndens sammanträde i oktober 2015 presenterades både det obearbetade totala materialet och de utvalda prioriterade områden som tagits fram som förslag till internkontrollområden.

### *Revisionsbedömning*

Nämndens arbete med styrning och ledning har sedan ett par år genomgått en strukturell förändring. Samtidigt med detta pågår ett arbete med att införa en ny organisation och med det en ny ledningsmodell. Sammantaget påverkar det uppföljningen av verksamhet och ekonomi. I en sådan övergångsfas är det viktigt att förutsättningar, planer och beslut är tydliga och i samklang.

I den uppdragsplan som nämnden antagit, anges måluppfyllelse på en i många fall hög detaljeringsnivå. Då uppdragsplanen inte arbetats fram tillsammans med internbudgeten blir den en beskrivning av vad verksamheten ska göra, istället för det styrmedel den är avsedd att vara. Enligt styrmodellen ska uppdragsplanen innehålla ambitionsnivå i form av uppföljningsbara mål utgående från de övergripande målen, ekonomiskt utrymme och kvalitetskriterier. Nämnden behöver därför koppla samman ambitionsnivån i målen med det ekonomiska utrymmet.

Nämndens arbete med internkontroll är systematiserad och utgår från den riskbedömning som förvaltningen genomfört och där även internkontrollrepresentanterna deltagit. Genom att låta nämnden som helhet delta i riskbedömningen kan nämndens arbete med uppdragsplan och ytterst styrningen underlättas.

Revisionskontoret

2015-12-09

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning och ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte fullt ut är tillräcklig, gul.

Nämnden rekommenderas att tydligare ange ambitionsnivån i uppdragsplanen genom att samordnat arbeta med ekonomiska förutsättningar och verksamhetsmässig styrning.

#### **4.2. Styrning och ledning av ekonomi**

Nämnden får månatliga ekonomiska uppföljningar presenterade vid nämndsammanträdena. Förvaltningens återkopplingar till nämnden har en tyngdpunkt på finansiell uppföljning framför uppföljning av verksamhetens uppdrag och resultat. Uppföljningarna har från och med nämndens sammanträde i oktober kompletterats med muntliga dragningar och powerpointpresentationer. I dessa har bl.a. personalkostnader och stora förändringar redovisats tillsammans med vilka åtgärder som verksamheten genomfört.

Av nämndens protokoll framgår verksamhetens prognostiserade resultat på årsbasis och månatliga förändring, men några nämndbeslut om åtgärder för att uppnå de finansiella målen framgår inte i protokollen under motsvarande paragraf. Däremot beslutade nämnden vid sammanträde i april om en tillfällig riktlinje och ändrad delegation för korttidsboende enligt SoL. Detta beslut följdes av ytterligare beslut vid majsammanträdet. Beslutens ekonomiska effekt på 2015 års resultat framgår inte av protokoll eller beslutsunderlag.

Vid delårsbokslutet redovisas ett underskott på cirka 35 miljoner, förutsatt att planerade åtgärder skulle ge avsedd effekt och att ett statligt stimulansmedel kunde användas. I annat fall befarades ett underskott på cirka 60 miljoner. Prognosen efter oktober visar på ett underskott på 29 miljoner, där bl.a. stimulansmedlen inräknats.

Arbetet med nämndens internbudget 2015 har skett parallellt med och utan direkt koppling till nämndens arbete med uppdragsplanen. Årets internbudget beslutades på nämnden efter att uppdragsplanen beslutats och en månad före det sammanträde då förvaltningens verksamhetsplaner redovisades.

När verksamheten följer planeringen, dvs. ett normalt år, är säkerheten i prognosarbetet hög. När det händer saker som går utanför fastställda planer, framgår i intervjuerna, att system och rutiner inte är kvalitetssäkrade, vilket påverkar den ekonomiska uppföljningen. Det i sin tur får effekter på prognosarbetet.

Nämnden avsätter cirka en halv dag per månad för uppföljningar. En stor del av uppföljningarna har fokus på innevarande års ekonomiska resultat. Intervjuerna visar att det över tid har skett en förskjutning mot att nämnden efterfrågar en koppling mellan resursfördelning och verksamhetens uppdrag. Det har i sin tur påverkat arbetet med 2016 års uppdragsplan och som en följd av detta även ett ökat behov av omvärldsbevakning.

Personalutskottet beslutade i juni 2014 att vård- och omsorgsförvaltningen skulle lämna arbetsmodellen med delade turer och fr.o.m. mars 2015 övergå till samlad arbetstid. Samtidigt skulle de anställda som önskade heltid erbjudas



das sådana tjänster. Kommunfullmäktiges budgetbeslut för 2015 innebar att det tillfördes en miljon kronor till vård- och omsorgsnämnden för arbetet med att införa samlad arbetstid. Däremot tillfördes nämnden inga medel för ökade personalkostnader.

Beslutet om samlad arbetstid har, enligt de intervjuade, påverkat planering, ledning och styrning av nämndens verksamheter. Effekterna av beslutet har under 2015 påverkat nämndens ekonomi negativt. Uppföljningen av effekterna har försvårats av att inte funnits några erfarenheter från andra likartade organisationer över vad en övergång till samlad arbetstid kan komma att kosta. Den egna organisationen har också haft svårt, att med säkerhet, skilja personalbehov utifrån ökat vårdbehov från behov utifrån övergången till samlad arbetstid. Detta är delvis en effekt av att det nya verksamhetssystemet och ekonomisystemet inte är fullt kompatibla med varandra. Det pågår ett arbete inom förvaltningen och tillsammans med IT-enheten för att överbrygga detta.

### *Revisionsbedömning*

Det är bra att verksamheten arbetar aktivt med riskbedömningar i hela organisationen. På så vis får nämnden ett underlag om verksamhetens behov och utmaningar. Samtidigt är det viktigt att nämnden själva riskbedömer verksamheten och uppdraget utifrån övergripande mål och riktlinjer.

Nämnden har fr.o.m. februari månads ekonomiska rapport prognostiserat ett underskott. De beslut som nämnden tagit för att rymma verksamheten inom tilldelad budget har inte varit tillräckliga. Det underlag som nämnden efterfrågat vid uppföljningarna har inte gett den helhetsbild som är nödvändig för att styra verksamhet och ekonomi. Till följd av detta finns det en risk att nämnden inte styr mot kommunens övergripande finansiella och verksamhetsmässiga mål. Nämnden har inte återrapporterat en obalans mellan uppdrag och ekonomiska ramar till kommunfullmäktige.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndens styrning, ledning och uppföljning av ekonomin inte är tillräcklig, röd.

Nämnden rekommenderas att följa den ekonomiska utveckling både på organisationsnivå som på kostnadsslag. Exempel på kostnadsslag kan vara personalkostnader, lokalkostnader, övriga externa kostnader och kostnader för investeringar.

### **4.3. Granskning av avtal**

Nämnden fastställde, efter en mindre justering av den delegationsordning som beslutades 2 januari 2015, en delegationsordning vid sammanträdet 22 januari. Den reglerar verkställighet med angivande belopp och att det gäller inom anslagen budget. Vidare anger ordningen den såväl nedre som högre beloppsgräns för delegationsbeslut. Vård- och omsorgsdirektören kan besluta om inköp av verksamhet och tjänster på belopp mellan 1 till 10 basbelopp och med en avtalstid upp till fem år.

Någon reglering över uppsägning av avtal finns inte.

Vid revisionen genomfördes stickprovsgranskning av avtal utifrån efterlevnad av delegationsordning och avtalstecknande. Totalt har nio avtal granskats, där ett av dessa avser försäljning av konsulttjänst. Av övriga åtta avtal rubriceras sju avtal och är tecknade enligt gällande delegationsordning. Vid granskningen noterades att ramavtal tecknade under 2015 har undertecknats av upphandlingschefen vid Kommunalförbundet Fjärde Storstadsregionen. Enligt delegationsordningen är det vård- och omsorgsdirektör som har rätt att teckna avtal.

### *Revisionsbedömning*

Rutinerna kring inköp, avtal och upphandlingar bedöms fungera inom nämndens verksamhetsansvar, med undantag av så kallade ramavtal.

Nämnden bör förtydliga delegationsordningen gällande avtalstecknande och avtalstider. Vidare bör en reglering av vem som kan häva ingångna avtal ske.

Nämnden bör också se över reglering för avtalstecknande vid uthyrning och försäljning av tjänster och konsultuppdrag.

#### **4.4. Verksamhetsspecifika processer**

Personalutskottets beslut om att införa samlade turer har inte föregåtts av resonemang med representanter för verksamhetens utförare. Vare sig beslutet eller underlaget inför beslutet innehöll inga några ekonomiska ramar. Av underlaget inför personalutskottets beslut i juli 2014, framgår att det inte går att bedöma om införande innebär en merkostnad eller hur stor en sådan i så fall blir.

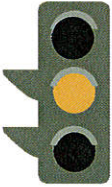
Kommunfullmäktige tillförde vård- och omsorgsnämnden 1 miljon kronor kopplat till införandet sammanhållen arbetstid, dvs. kostnaderna för projektorganisationen. Någon budget för ökade kostnader för ökad bemanning tillfördes inte, vilket i praktiken innebär att förändrade schemaläggning och organisation kring brukaren skulle finansiera införandet. Under hösten 2014 kom också besked om att alla tjänster skulle annonseras som 100 % -tjänster. Tidigare hade verksamheten haft sex månader på sig att anpassa tjänster och verksamhet till ändrad tjänstgöringsgrad.

I de månatliga ekonomiska rapporterna har det varit svårt att direkt särredovisa avvikelserna i förhållande till budget. Sammanställningarna över personalantal visar att antalet anställda varit högre än budgeterat vilket är en del i det prognostiserade underskottet.

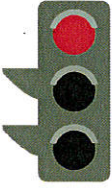
## 5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

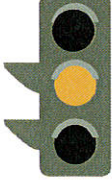
### Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

	<p>Den sammantagna bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenlig och tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att tydligare ange ambitionsnivån i uppdragsplanen genom att samordnat arbeta med ekonomiska förutsättningar och verksamhetsmässig styrning.</p>
---	--


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

	<p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin inte är tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att följa den ekonomiska utveckling både på organisationsnivå som på kostnadsslag. Exempel på kostnadsslag kan vara lönekostnader, konsultkostnader, lokalkostnader och avskrivningar.</p>
---	---

### Har nämnden en god intern kontroll?

	<p>Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig</p> <p>Nämnden rekommenderas att som helhet delta i riskbedömningen, för att på så vis underlätta arbete med uppdragsplan och styrningen av verksamhet.</p>
---	---

REVISIONSKONTORET



Christer Lordh  
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.