



Basgranskning av socialnämnden 2016

2016-12-14

KR-2016/0007

Socialnämnden

Revisionsrapport av Socialnämnden

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av Socialnämndens verksamhet. Rapporten lyfter en viktig aspekt i verksamheten. Uppdragsplanens intentioner uppfattas inte vara prioriterad och synliggjord. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

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

- Hur avser nämnden att utveckla arbetet med en sammanhållen styrning?
- Hur tänker nämnden förbättra och säkerställa sin ekonomistyrning?
- Hur avser nämnden säkerställa att nämndens intention, mål och prioriteringar synliggörs i verksamheten?

Kommunrevisionen vill ha nämndens skriftliga svar på frågor ovan senast den 10 mars 2017.

KOMMUNREVISIONEN



Göran Ekdahl
Förtroendevald revisor



Klas Corbelius
Förtroendevald revisor

Revisionsrapport av Socialnämnden

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| 1. Inledning..... | 2 |
| 2. Nämndens ansvarsområde..... | 3 |
| 3. Väsentliga utgångspunkter | 3 |
| 4. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer | 5 |
| 4 Avslutande bedömning..... | 10 |
| 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 revisionsred 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

Socialnämnden 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 riskfylld (röd) har vi intervjuat presidiet, socialdirektör, ekonom, tre verksamhetschefer och tre enhetschefer.

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 2016)
- Reglementen
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2015/0144
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2015/0144

2. Nämndens ansvarsområde

Socialnämnden svarar för individ- och familjeomsorg i kommunen. Det innebär att nämnden ansvarar för social barn- och ungdomsvård, vuxen vård och missbruksvård.

Socialkontoret bistår socialnämnden med förberedelser inför beslut, genomförande, uppföljningar och utvärderingar av verksamheten.

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 fastställde uppdragsplanen för 2016 vid sitt sammanträde i december 2015. En arbetsgrupp av nämndens ledamöter tog med stöd av förvaltningen fram ett förslag på uppdragsplan för 2016 som presenterades för nämnden.

Nämnden har i sin uppdragsplan en inledning där bl a Norrköpings vision ”det goda livet”, människors lika värde och FN:s barnkonvention lyft fram. Nämnden skriver att när resurserna inte räcker till ska insatser riktade till barn och ungdomar prioriteras. Därefter redovisas en del av nämndens ansvarsområden, planeringsförutsättningarna, nämndens årscykel och hur uppdragsplanen ska följas upp och utvärderas.

I uppdragsplanen finns tre mål, fem utvecklingsområden och fyra uppdrag angivna. Det finns en tydlig koppling till de av fullmäktige uppsatta målen och preciseringar.

De ekonomiska förutsättningarna utifrån total tilldelad budget finns omnämnd i uppdragsplanen. Nämnden skriver, ”Ambitionsnivån för nämndens verksamheter får inte vara högre än att det är rimligt att nå en budget i balans.”

Förvaltningen har tagit fram fyra verksamhetsplaner, Myndighetskontoret barn och ungdom, Utförarverksamheten barn och ungdom, Vuxenverksamheten och Verksamheten ensamkommande barn. De fyra verksamhetsplanerna har alla samma struktur och utgår från nämndens uppdragsplan där det redovisas aktiviteter utifrån uppdragsplanens mål, utvecklingsområden och uppdrag. Det finns även aktiviteter upptagna i verksamhetsplanerna utifrån arbetsgivaruppdraget. Verksamhetsplanerna är redovisade till nämnd.

De fyra verksamheterna har valt att på lite olika sätt förankra och arbeta med nämndens uppdragsplan och sin egen verksamhetsplan. Samtliga fyra verksamhetsplaner är levande dokument som förvaltningen arbetar utifrån i sitt dagliga arbete och de fungerar delvis som operativ planering. Löpande uppföljningar och utvärderingar sker.

En arbetsgrupp ur förvaltningen genomförde en väsentlighets- och riskanalys under hösten 2015. Utifrån den har socialkontorets ledningsgrupp värderat och identifierat risker som tagits upp i förslaget till nämndens internkontrollplan.

De fem risker som finns upptagna i internkontrollplanen är främst ekonomiska och administrativa rutiner.

Vid värderingen av risker har förvaltningen ansett att flertalet risker tas om hand i befintliga rutiner och system och därav inte ska ingå i internkontrollplanen. Risken att externa vårdgivare inte levererar tjänster av rätt kvalitet, särskilt när det gäller ensamkommande barn har den nyinrättade verksamheten ensamkommande barn hanterat.

Vid upphandling och inköp av externa vårdgivare har krav lyfts in på samma möjligheter till kontroll, kvalitetsrapportering och uppföljning som nämnden har på sin egen verksamhet. Nämnden har två utsedda internkontrollrepresentanter, deras delaktighet i arbetet med internkontrollplanen och underliggande risk- och väsentlighetsanalys framgår inte. Nämnden behandlade och tog beslut om internkontrollplan 2016 i december 2015.

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

Den under nämnden relativt nya ledningen i förvaltningen har under året fortsatt att organisera styrningen och ledningen inom förvaltningen.

Under hösten 2015 påbörjades ett arbete med att kartlägga socialkontorets processer. Arbetet resulterade i fyra processkartor, socialkontorets huvudprocess samt processerna utreda behov, val av insats och genomföra uppdrag. Syftet med kartläggningen var att tydliggöra hur socialkontorets verksamhet bedrivs och förtydliga styrningen och ledningen utifrån det ansvar nämnden har enligt gällande lagstiftning samt hur organisationen ska arbeta för att uppnå de mål och uppdrag nämnden gett dem.

Revisionsbedömning

Nämndens intention enligt uppdragsplanens inledning att barn och ungdomar ska prioriteras, vilket även är lagstadgat kan förtydligas ytterligare mot förvaltningen. Att detta är nämndens prioritering och avsikt uppfattas inte fullt ut i organisationen utifrån de mål, utvecklingsområden, uppdrag och aktiviteter som nämnden ger och utför.

Uppdragsplanens mål kan bättre kopplas till budget så att ambitionsnivån framgår tydligare. Att enbart ange att ambitionsnivån för nämndens verksamhet inte får vara högre än att det ryms inom budgetramen är inte ändamålsenligt och tillräckligt. Nämndens prioritering av verksamhet behöver synas i både uppdragsplan och budget.

Nämnden deltar inte aktivt i väsentlighets- och riskanalysarbetet, detta resulterar i att internkontrollen inte är en del av nämndens styrning.

Styrning, ledning och kontroll inom förvaltningen upplevs fungerar väl och den ”nya organisationen” börjar sätta sig. Det är av vikt att även nämnden involveras i arbetet.

Nämnden rekommenderas att tydligare ange ambitionsnivån och sina prioriteringar i uppdragsplanen såväl ekonomiska som verksamhetsmässiga. Vidare rekommenderas nämnden att vara delaktiga i väsentlighets- och riskanalysarbetet så att internkontroll blir en del av nämndens styrning och ledning av verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten inte är helt ändamålsenligt och tillräcklig (gul). Den interna kontrollen är heller inte helt tillräcklig (gul).

4.2. Styrning och ledning av ekonomi

Socialnämnden redovisade i bokslutet 2015 ett underskott om 17 046 tkr, året innan var underskottet 23 852 tkr, jämfört med tilldelad budget för respektive år. Nämnden har haft svårigheter att rymma sin verksamhet inom tilldelade budgetramar de senaste åren trots att nämnden erhållit utökad budget motsvarande underskottet året innan.

Nämnden tilldelades en budget om 484 597 tkr för verksamhetsåret 2016, efter beslut om tilläggsbudget och gällande löner och för insatser med anledning av flyktingsituationen är budgetramen 496 250 tkr.

Nämnden fastställde internbudget avseende driften uppdelat på verksamhetsområdena för 2016 i december 2015. Förvaltningens arbete med framtagande av internbudget har inte skett i samspel med uppdragsplanen och de ekonomiska förutsättningarna omnämns endast med totala budgetramen i uppdragsplanen.

Enligt redovisningen i november prognostiserar nämnden efter tio månaders verksamhet ingen budgetavvikelse för verksamhetsåret. Sedan maj månad har nämnden i sina ekonomiska prognoser redovisat underskott avseende vårdkostnader. Utfallet jämfört med budget beror på en ökad snittkostnad per vårddygn än vad man budgeterat och prognosen ligger nu på ett underskott om 17 miljoner. Detta underskott möts upp av överskott inom vuxenverksamheten på 3 miljoner, barn- och ungdomsverksamheten på 9 miljoner och centralt på 2 miljoner. Dessa överskott beror främst på att man inte kunnat rekrytera personal i den utsträckning man behöver. Resterande del av underskottet föreslås täckas av kvarvarande statsbidrag. Anledningen till att statsbidraget ska täcka underskottet är att verksamheten påverkats på flera punkter av den stora inströmningen av ensamkommande barn som skedde under hösten 2015 och som hanterats under 2016.

De stora flyktingströmmarna som ökade under 2015 påverkade nämndens arbete. Under våren 2016 startade den av nämnden

nyinrättade verksamhetsgrenen Ensamkommande barn. Övriga enheter hanterade detta arbete tidigare med sina befintliga resurser, vilket resulterade i ekonomiska konsekvenser. Inströmningen av ensamkommande barn har minskat under hösten jämfört med 2015 i och med de stängda gränserna. Nämnden står därför inför att avveckla och omorganisera den nyinrättade verksamhetsgrenen vilket kommer generera kostnader.

Nämnden får varje månad ekonomiska rapporter och uppföljningar. Nämnden arbetar mycket med statistik i sin månatliga rapportering liksom med jämförelse med tidigare år. Redovisningarna kompletteras med muntliga redogörelser och Powerpoint presentationer vid nämndsammanträdena.

Revisionsbedömning

Nämnden arbetar kontinuerligt med de ekonomiska rapporterna och uppföljningarna. Nämnden har ett aktivt arbete avseende de ekonomiska frågorna. Nämnden har under året gjort analyser med åtgärdsplan för att minska placeringskostnader av barn och unga. De har gett förvaltningen i uppdrag att se över möjligheterna att periodisera överskjutande del av erhållna statsbidrag för kommande kostnader som härrör till det erhållna statsbidragen.

Den stora inströmningen av ensamkommande barn har påverkar både nämndens verksamhet och ekonomi under året. Nämndens redovisning är inte uppbyggd på ett sådant sätt att respektive verksamhets faktiska kostnader återspeglas i den ekonomiska redovisningen. Det går därför inte att med säkerhet fastställa och utläsa hur stor den ekonomiska konsekvens är.

Eftersom uppdragsplan, internkontrollplan och internbudgeten inte samspelar med varandra är det svårt att utläsa nämndens ambitionsnivå och resultat. Nämnden behöver skapa en sammanhållen styrning av verksamheten.

Nämnden rekommenderas att säkerställa en tydlig redovisning där respektive verksamhet faktiska kostnader synliggörs vilket inkluderar fördelningsnycklar av nämndens fasta/overhead kostnader. Vidare rekommenderas nämnden att arbeta för en sammanhållen styrning.

Vår sammanfattande bedömning är att nämndens styrning och ledning, kontroll och uppföljning av ekonomi inte är helt tillräcklig (gul).

4.3. Granskning av stöd- och bidragsprocess

Nämnden har en riktlinje antagen 2012, SN 141/2012, Socialnämndens riktlinje för föreningsstöd. Nämnden behandlar ansökningar om föreningsstöd en gång per år och tar beslut om dessa i samband med att internbudgeten beslutas om för kommande år i december.

Stöd ges till föreningar som verkar i Norrköping och som kompletterar socialtjänstens område. Kriteriet är även att verksamheten som föreningen ansöker stöd för ska utgå från inriktningen i nämndens uppdragsplan.

Det är nämndens presidium som går igenom de ansökningar som inkommit och bereder ärendet för nämndens beslut. Inför 2016 inkom 28 ansökningar om totalt 3 866 tkr av detta beviljades 19 olika föreningar stöd om totalt 1 458 tkr. Det pågår en översyn av föreningsstödet i hela kommunen och det kommer ske förändringar från 2017 som påverkar nämndens stöd till föreningar. Nämnden har därför valt att inte bevilja stöd till föreningar som söker för första gången. Bristande återrapportering tidigare år liksom att verksamheten inte anses komplettera nämndens verksamhet har också motiverat avslag.

Revisionsbedömning

Nämnden har en riktlinje för föreningsstöd och det finns en framtagen ansökningsblankett för ändamålet.

Kriterierna för att få stöd framgår av riktlinjen, likaså syftet med föreningsstödet och vad som ska ingå i ansökan.

Enligt protokollsutdraget § 127 2015-12-09 där nämnden tagit beslut om 2016 års föreningsstöd saknas beslut om hur återrapportering ska ske vilket enligt riktlinjen ska bestämmas i samband med att nämnden tar beslut om stöd.

4.4. Granskning av myndighetsutövningsprocessen

Nämnden är en myndighetsnämnd och nämndens uppdrag faller inom begreppet myndighetsutövning.

Nämnden har utsett ett utskott, behandlingsutskottet, inom nämnden som behandlar främst individärenden inom socialtjänstlagens lagrum. I utskottet ingår tre ledamöter och lika många ersättare. Nämndens delegationsordning anger vilka ärenden som ska beslutas av utskottet.

Inom nämnden finns flera rutiner upprättade som berör processen kring myndighetsutövning t ex utlämnande av handling och rutin för skyddade ärenden utöver handböcker och mallar. Nämndens fyra processkartor och underliggande ärendeflödeskartor visar även de processen kring myndighetsutövning.

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

I den av nämnden fastställda delegationsordningen behandlas myndighetsutövning under flera punkter.

I revisionen har tio stickprov genomförts, samtliga rör beslut nekande av utlämning av handlingar. Samtliga stickprov är utan anmärkning.

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.


5. Avslutande bedömning

Den avslutande bedömningen av nämndens verksamhet presenteras utifrån revisionsfrågorna nedan.

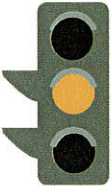
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ändamålsenlig och tillräcklig?

| | |
|---|---|
|  | <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 samordna sin styrning.</p> |
|---|---|

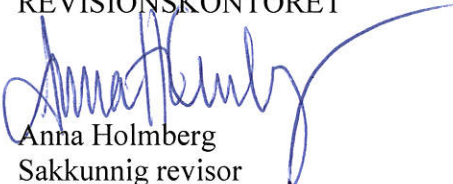
Är nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin tillräcklig?

| | |
|---|--|
|  | <p>Den sammantagna bedömningen är att nämndens ledning, styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin inte är tillräcklig.</p> <p>Nämnden rekommenderas att säkerställa att den ekonomiska redovisningen återspeglar respektive verksamhets faktiska kostnader.</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 vara mer delaktig i riskanalysen och att samordna arbetet med riskbedömning, uppdragsplan och internbudget.</p> |
|---|---|

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.