



Basgranskning av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden 2012

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2012-09-25

Dnr KR-23/2012 007

Handläggare, titel, telefon
Caroline Nyman, stadsrevisor
011-15 17 99

Arbetsmarknads- och
vuxenutbildningsnämnden

Basgranskning 2012

Kommunrevisionen har genomfört en basgranskning av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämndens verksamhet. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande:

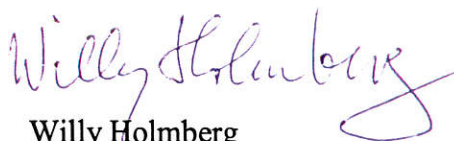
- Hur tänker nämnden arbeta med de finansiella målen i fortsättningen?
- Hur avser nämnden att arbeta för att nå balans i ekonomin med tanke på att en stor del av nämndens frivilliga verksamhet skurits ned och den obligatoriska verksamheten kvarstår?
- Hur avser nämnden att arbeta med den interna kontrollen i fortsättningen?

Vi vill ha nämndens skriftliga svar på revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer för förbättringar senast den 26 november 2012.

KOMMUNREVISIONEN
2012-09-25



Peter Åbrodd
Ordförande



Willy Holmberg
Vice ordförande

2012-09-25

Dnr KR-23/2012 007

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

011-15 17 99

Revisionsrapport av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden

Innehållsförteckning

1. Inledning2
2. Nämndens ansvarsområde3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer3
4. Avslutande bedömning7

Bilaga 1 Definitioner

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
Dalsgatan 14
602 32 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99

Telefax

011-15 70 90

E-post

revisionskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se/revision

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.

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 granskat om nämnden har system och rutiner för en fungerande styrning av verksamheten, tillämpningen har inte granskats. Den metod granskningen bygger på är dels granskning av styrande dokument och dels intervjuer. Samtliga tjänstemän intervjuas inte utan ett urval har gjorts för att verifiera vårt granskningsresultat. Eftersom nämnden bedömts som riskfylld har vi intervjuat förvaltningschef, förvaltningsekonom, samtliga verksamhetschefer och en enhetschef.

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 Bahjat Mourad.

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 2012-2014)
- Reglementen

2. Nämndens ansvarsområde

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden ansvarar för vuxenutbildningen. Nämnden är även arbetslöshetsnämnd och ansvarig för försörjningsstöd. Nämnden hämtar sitt tjänstemannastöd från två olika förvaltningskontor: arbetsmarknadskontoret och utbildningskontoret.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1. Styrning och ledning av verksamhet

Nämnden har upprättat en uppdragsplan som innehåller de delar som anges av reglementet till nämnden. Det går dock inte att hitta en dokumenterad bedömning av de avvägningar som uppdragsplanen grundar sig på. Nämnden har arbetat med att målen ska gå att mäta och att de ska vara rimliga. Enligt styrmodellen ska nämnden ha mål som är tidsatta och detta saknas i uppdragsplanen från nämnden till förvaltningen för 2012. De mål som fullmäktige gett till nämnden finns nedbrutna i uppdragsplanen. Det mål om tillgänglighet (Mål 23) som alla kommunens nämnder har gemensamt, är inte nedbrutet i nämndens uppdragsplan.

Förvaltningen har brutit ned uppdragsplanen till verksamhetsplaner för nämndens ansvarsområden. I styrmodellen anges tydligt att dessa planer ska innehålla konkretisering av målen samt att de ekonomiska förutsättningarna ska kopplas till planen. De ekonomiska förutsättningarna är inte kopplade i planerna så vitt vi kan bedöma. I en av verksamhetsplanerna saknas mål för arbetsgivareuppdraget. De mål som är formulerade i övriga verksamhetsplaner behöver bli mer specifika dvs. ord som ”öka”, ”minska” bör bytas ut mot något mer precist.

I halvårsuppföljningen av uppdragsplanen sker uppföljningen av verksamhetsplanerna. Förvaltningen gör själva regelbundna uppföljningar av verksamhetsplanerna enligt intervjuerna. Nämnden har ett dokumenterat kvalitetssäkringsarbete som regelbundet följs upp. Detta följs upp två gånger per år till nämnden och omfattar en utvärdering av måloppfyllelsen samt aktiviteter för att nå mål. Det finns även ett ändamålsenligt klagomålshanteringssystem. En uppföljning av det ingår i kvalitetsuppföljningen till nämnden. Servicedeklarationer finns och är åtkomliga på hemsidan.

Revisionsbedömning

Nämnden kan öka tydligheten genom att dokumentera den bedömning och de avvägningar på vilka uppdragsplanens mål grundar sig. Det är svårt följa att vad de olika målen (som inte är nedbrutna från fullmäktige) baseras på som återfinns i uppdragsplanen. Uppdragsplanens mål ska (enligt styrmodellen) vara tidsatta och i uppdragsplanen för 2012 saknas detta. Vissa av målen antas löpa över flera år och det bör framgå. Uppdragsplanen

saknar mål för tillgänglighet (Mål 23) vilket samtliga kommunens nämnder har som ansvar.

De mål som formuleras i verksamhetsplaner behöver vara mer konkreta än idag, det främjar både styrning och uppföljning. Förvaltningen behöver formulera verksamhetsplaner för hela sin verksamhet som innehåller mål och följer styrmodellen.

3.2. Styrning och ledning av ekonomi

Några finansiella mål utöver fullmäktiges mål finns inte. Fullmäktiges finansiella mål är inte lika kända i verksamheten som verksamhetsmålen från fullmäktige. Budgetprocessen följer kommunens process och i ledningsgruppen görs omvärldsbevakningar och prognoser som ligger till grund för budgetförslaget från nämnden. Budgeten följs upp en gång per månad utom sommarmånaden, då får ordföranden en uppföljning och tar vid behov kontakt med nämnd.

Från intervjuerna framgår det att förvaltningen genomgått en stor omställning under året till följd av att den politiska viljeinriktningen för verksamheten förändrats och dels till följd av att ansvaret för flyktingintroduktion övergick till staten. Under 2012 har ca 2/3 av arbetsmarknadsenhetens personal tagits bort och den verksamhet som har påverkats av det är den icke lagstadgade verksamheten. Denna omställning har påverkat förvaltningen i hög utsträckning. För 2012 räknar nämnden med en budget i balans.

Det finns en strukturerad modell för att ta fram budgeten och idag arbetar man i 2-årscykler. Vid intervjuerna framgår att längre cykler skulle kunna vara värdefullt, eftersom viss verksamhet har ännu längre planeringstid. Några egna riktlinjer för budgetprocessen är inte framtagna utan nämnden följer de centrala riktlinjerna. Vid intervjuerna framgår det att det ibland är en svårighet att nämnden servas av två förvaltningar. Samordning mellan förvaltningarna är därför mycket viktigt.

Förvaltningen har infört ett nytt verksamhetssystem där det kommer att bli lättare att ta fram nyckeltal. Träffsäkerheten i de ekonomiska prognoserna är beroende av nyckeltal. Försörjningsstödet är konjunkturberoende och svårt att prognostisera enligt de intervjuade. Nämnden jämför sig med andra kommuner, men i mindre utsträckning. Inom vuxenutbildningsområdet finns ett samarbete genom regionförbundet Östsam och kommunerna i regionförbundet jämför sig så att ett effektivt resursutnyttjande kan åstadkommas.

Revisionsbedömning

Det förhållande att nämnden har två förvaltningar som servar dem i verksamheten ställer krav på samverkan mellan förvaltningarna. Detta är viktigt att uppmärksamma så att inte ansvaret för vuxenutbildning påverkas negativt.

Det är väsentligt med prognosverktyg som är träffsäkra i ett budgetarbete och försörjningsstöd är svårt att prognostisera. Det är därför viktigt att nämnden fortsätter arbetet med att utveckla bra prognoser för framförallt försörjningsstöd och att jämföra sig med andra.

Fullmäktiges finansiella mål behöver bli mer närvarande i nämndens uppföljningar. Nämnden bör även formulera egna ekonomiska mål.

3.3. Intern kontroll

Nämnden har upprättat en internkontrollplan som uppfyller kraven enligt kommunens riktlinje. Planen har föregåtts av en risk- och väsentlighetsanalys och processerna i planen är värderade. De områden i planen som rör verksamhetsuppföljning är dock alltför omfattande.

Nämnden har även utsett två internkontroll representanter, deras arbete finns inte dokumenterat annat än som internkontrollplan. De uppföljningar som görs av internkontrollen genomförs och rapporteras av tjänstemän, enligt intervjuerna. Ur protokoll och underlag till rapporter syns uppföljningen som tjänsteskrivelser. En av de intervjuade uppger att internkontrollplanen tas upp för övrig personalen vid kvartalsträffarna.

Planen följs upp en gång i halvåret. I halvårsuppföljningen finns moment med som inte finns i internkontrollplanen. Detta gör att det är svårt att följa nämndens uppföljning av planen, vid en analys ser det ut som att uppföljningen är gjord utifrån en annan plan än nämndens internkontrollplan. Två av områdescheferna uppfattar inte att deras område har ett ansvar för någon av processerna i internkontrollplanen, trots att det finns med. Det kan möjligen bero på att områdeschefen inte är ansvarig för kontrollen enligt planen. Det är därför också oklart hur internkontrollplanen och resultatet används i styrningen. En av de intervjuade föreslog att internkontrollplanen kunde innehålla en process som rörde uppdraget, hur medarbetarna utför uppdraget eftersom det finns en kostnad (och risk) med att göra ”fel” saker.

Revisionsbedömning

Internkontrollplanens rutin för verksamhetsuppföljning innehåller i sig flera processer. För att internkontrollplanen ska vara meningsfull bör varje process som ska följas upp vara avgränsad på ett sådant sätt att uppföljning är möjlig. I detta fall innefattar rutiner ett för stort område (med flera processer) för att det ska vara möjligt. Den behöver brytas ned ytterligare för att uppföljningen och kontrollen ska vara meningsfull. Sannolikt är detta skälet till att uppföljningen till nämnd avviker något från planen. Om det är så att förvaltningen för att kunna följa upp nämnden internkontrollplan är i behov av att ytterligare bryta ner planen till en mer detaljerad plan är det en signal om att nämndens plan är på en för aggregerad nivå.

Internkontrollen kan användas i styrningen på ett mer tydligt sätt. I kvalitetsredovisningen och uppföljningen av uppdragsplanen finns spår av detta, men det kan bli mer tydligt än idag. Att områdescheferna inte uppfattar att deras områden berörs av internkontrollplanen behöver korrigeras, i synnerhet som uppföljningarna är en hjälp i styrningen.

3.4. Verksamhetsspecifika processer

Det finns en delegationsordning över vilka beslut som olika beslutsfattare kan ta och nya socialsekreterare går med en handledare i tre månader innan de får skriva under sina beslut. Det finns också en vägledning som kontinuerligt uppdateras och som bygger på lagstiftningen. Från

intervjuerna framgår att enheterna kontinuerligt arbetar med att följa omvärldsförändringar, bl a domar av betydelse för området.

De av nämnden fokuserade områdena, barnfamiljer och unga, är i fokus inom de olika områdena i verksamheten. Olika projekt t ex NUEVO (Norrköping, Uppsala, Eskilstuna, Västerås och Örebro) – som vänder sig till ungdomar med neuropsykiatrisk sjukdom och Jobbfokus – som vänder sig till arbetslösa ungdomar, är exempel på detta.

Vid intervjuerna framkom att de funktionshindrades möjligheter att nå egen försörjning ofta är låg och att det finns statsbidrag att få som riktar sig till arbetsmarknadsinsatser för funktionshindrade.


Revisionsbedömning

Nämnden har såvitt denna översiktliga granskning kan bedöma rutiner för att kunna följa den lagstiftning som finns på området.


4. 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 sammanlagda bedömningen av nämnden är att styrning, ledning, uppföljning och kontroll av verksamheten i stort är ändamålsenlig och tillräcklig. För att styrningen ska bli helt ändamålsenlig behöver nämnden formulera uppföljningsbara och tidsatta mål, detta finns inte idag.</p> <p>De ekonomiska förutsättningarna framgår inte från verksamhetsplanerna och behöver skrivas in. Mål 23 om tillgänglighet saknas i uppdragsplan och verksamhetsplaner och behöver därför formuleras.</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 helt tillräcklig. Några andra finansiella mål än fullmäktiges saknas för nämndens verksamhet och målen är inte levande i verksamheten. Nämnden bör formulera egna finansiella mål och genom att följa upp de finansiella målen ökar medvetenheten om dessa.</p> <p>Huvuddelen av den verksamheten som är kvar efter neddragningen är av tvingande karaktär och viktig att kunna uppskatta. Det är därför viktigt att nämnden fortsätter arbetet med att utveckla bra prognoser för framförallt försörjningsstöd och att jämföra sig med andra. Nämnden har behov av nyckeltal och att jämföra sig med andra.</p>
---	---

Har nämnden en god intern kontroll?

Den sammantagna bedömningen är att den interna kontrollen inte är tillräcklig. Den internkontrollplan som nämnden fastställer behöver avgränsas så att varje ingående process är uppföljningsbar. De processer som omfattar fler processer behöver brytas ned ytterligare för att göra uppföljningen meningsfull. Idag har förvaltningen en ytterligare internkontroll för att kunna genomföra uppföljningar, detta speglas i uppföljningen till nämnd.

Alla områdeschefer uppfattar inte att deras område finns med och därför används inte heller internkontrollen i styrningen. Detta behöver ses över.

Nämnden har såvitt denna översiktliga granskning kan bedöma rutiner för att kunna följa den speciallagstiftning som finns på området.

REVISIONSKONTORET

Caroline Nyman
Stadsrevisor

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.