

Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2015-09-21

Revisionsrapport ”Uppföljning av granskning av försörjningsstöd”

Revisionen har via KPMG genomfört en uppföljning avseende tidigare granskning av försörjningsstöd.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 21 december 2015.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström
Ordförande

Revisorerna i Nordanstigs kommun



Nordanstigs kommun

Uppföljning av granskning av
försörjningsstöd
Revisionsrapport

Advisory
KPMG AB
21 september 2015
Antal sidor: 10

Uppföljning försörjningsstöd.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd	2
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Tidigare granskning och svar	3
10.	Budget	4
11.	Statistik	4
12.	Verksamhetsstyrning	5
13.	Rutinbeskrivningar	6
14.	Genomförandeplan	8

1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp resultatet av den granskning som genomfördes under år 2013 avseende försörjningsstöd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Enligt god revisionsred i kommunal verksamhet¹ ska revisorerna regelbundet följa upp genomförda granskningsinsatser. Syftet är att ge svar på om åtgärder med anledning av revisorernas granskning har genomförts i enlighet med svar från granskade styrelser och nämnder samt bedöma om vidtagna åtgärder fått avsedd effekt.

Revisionen bedömer att det finns en *risk* att beslutade åtgärder till följd av granskning av försörjningsstöd inte genomförts fullt ut i enlighet med nämndens svar. Det finns också en risk för att vidtagna åtgärder inte fått avsedd effekt. Det är även *väsentligt* för att få en effektiv styrning att fattade beslut genomförs samt att det finns rutiner för att säkra att så sker.

Vår sammanfattande bedömning är att mycket få av kommunstyrelsens beslutade åtgärder har vidtagits. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen följer upp beslutade åtgärder för att säkerställa att de får avsedd effekt. Vi bedömer att bristerna vad gäller kvalitetssystem och genomförandeplaner är allvarliga.

Våra rekommendationer är:

- att åtgärder vidtas för att effektivt kunna använda systemet som införskaffats för att ta fram statistik, se avsnitt 11.
- med anledning av att vi anser att processen vad gäller målstyrning inte har förstärkts att kommunstyrelsens mål tydligare kopplas till kommunfullmäktiges målområden, och att målen bryts ner till verksamheterna, se avsnitt 12.
- att arbetet med att utarbeta och dokumentera rutiner måste prioriteras. Att kunna följa upp efterlevnaden måste också vara en prioriterad åtgärd, se avsnitt 13.
- att formen för genomförandeplanen ses över i syfte att överenskommelsen med biståndstagaren blir tydlig och kan följas upp, se avsnitt 14.

¹ Se God revisionsred i kommunal verksamhet utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting

2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp resultatet av den granskning som genomfördes under år 2013 avseende försörjningsstöd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Enligt god revisionsred i kommunal verksamhet ska revisorerna regelbundet följa upp genomförda granskningsinsatser. Syftet är att ge svar på om åtgärder med anledning av revisorernas granskning har genomförts i enlighet med svar från granskade styrelser och nämnder samt bedöma om vidtagna åtgärder fått avsedd effekt.

Revisionen bedömer att det finns en *risk* att beslutade åtgärder till följd av granskning av försörjningsstöd inte genomförts fullt ut i enlighet med nämndens svar. Det finns också en risk för att vidtagna åtgärder inte fått avsedd effekt. Det är även *väsentligt* för en effektiv styrning att det finns rutiner som säkerställer att fattade beslut genomförs.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och dåvarande omsorgs- och lärandenämnden har vidtagit beslutade åtgärder och om de har fått avsedd effekt.

4. Avgränsning

Granskningen är översiktlig. Verifiering av att beslutade åtgärder efterlevs kommer främst ske genom intervjuer.

5. Revisionskriterier

Vi har utgått från nämndens beslut om åtgärder.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett kommunstyrelsen som efter omorganisationen ansvarar för verksamheten.

Rapporten är saklighetsgranskad av David Lindqvist, socialchef, och Lena Carlsson, enhetschef IFO Vuxen och Försörjning, Torbjörn Brandt, projektledare/kvalitetssamordnare samt Monica Olsson, kommunstyrelsens ordförande.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

9. Tidigare granskning och svar

Revisorerna avlämnade i maj 2013 KPMGs rapport gällande försörjningsstöd med begäran om svar till omsorgs- och lärandenämnden.

Rapporten innehöll ett antal rekommendationer bl.a. gällande:

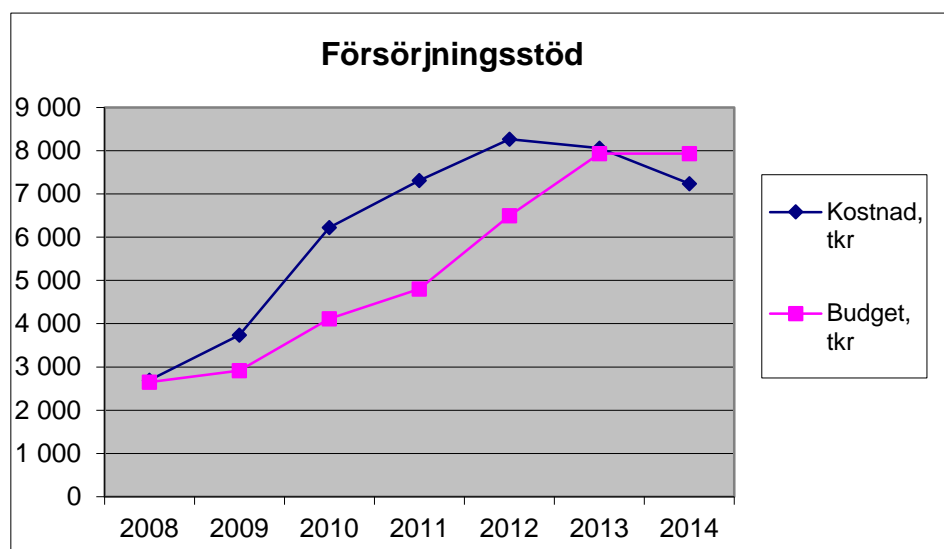
- Att budgeten inte fungerade som ett effektivt styrinstrument och att den överskridits under ett antal år.
- Att verksamheten bör ha tillgång till statistik för att möjliggöra effektiv styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten.
- Att verksamhetsstyrningen vidareutvecklas.
- Att en långtgående delegation med enmansärenden ställer stora krav på rutiner och att sådana rutiner utarbetas och dokumenteras. Vi såg bl.a. brister i utbetalningsrutinen.
- Att ändamålsenliga genomförandeplaner måste upprättas samt att i syfte att kunna följa upp och revidera genomförandeplanen att handläggaren regelbundet träffar den som erhåller bistånd.

Kommunstyrelsen, som efter omorganisationen övertagit ansvaret, lämnade i oktober 2013 ett svar på revisionsrapporten. Vi kommenterar svaret under respektive rubrik nedan.

10. Budget

Vi konstaterade vid vår tidigare granskning att kostnaderna för försörjningsstöd ökat kraftigt sedan år 2008 och att budgeten överskridits under flera år. En budgetförstärkning hade dock lämnats för år 2013.

Nedanstående graf visar utvecklingen från år 2008 till 2014.



Ansvariga anser numera att budgeten numera är realistisk, och att det därigenom finns förutsättningar att klara budgeten, vilket också ovanstående bild visar.

Noteras att kostnaderna för försörjningsstöd minskat under de senaste åren.

Kommentarer

Kommunstyrelsens svar innehåller inga åtgärder avseende våra iakttagelser vad gäller budget. Vi konstaterar dock att den under år 2013 beslutade förstärkningen av budgeten synes vara tillräcklig och att budgeten numera bedöms vara realistisk.

11. Statistik

Vi anser att det är viktigt att ledningen, både den politiska och förvaltningen, har tillgång till statistik för att få kunskap om hur biståndet fördelas och för att på så sätt möjliggöra effektiv styrning, utveckling och uppföljning av verksamheten. Vid tidpunkten för vår tidigare granskning saknade Nordanstigs kommun systemstöd för att ta ut annan statistik än den som socialstyrelsen efterfrågade.

Enligt svaret ska individ- och familjeomsorgen få tillgång till en statistikmodul för att kunna ta fram underlag från verksamhetssystemet Procapita. Av svaret framgår också att jämförelser med andra kommuner är något som bör utvecklas.

Enligt intervju med enhetschef har en modul, ”Analysen” i Procapita, införskaffats och viss utbildning erhållits i samband med att systemet installerades. Systemet har däremot inte använts eftersom det enligt uppgift inte funnits tid att komma igång. Enligt uppgift kommer det att göras fler utbildningsinsatser för att lättare kunna ta fram relevant statistik. Utvecklingsarbetet beräknas att ta ca ett år.

Kommentarer

Vi konstaterar att systemet för att ta fram statistik har införskaffats och att i varje fall viss utbildningsinsats har genomförts. Vad vi uppfattat så delar verksamheten vår syn att statistik kan vara ett bra verktyg för att styra verksamheten. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas för att effektivt kunna använda systemet, t.ex. för att kunna rikta insatser mot vissa grupper och därigenom effektivisera arbetet med att få personer ur ett bidragsberoende.

12. Verksamhetsstyrning

Vid tidpunkten för vår förra granskning pågick ett arbete med att vidareutveckla verksamhetsstyrningen. Det var också en av våra rekommendationer eftersom vi var tveksamma till om det på verksamhetsnivå fanns en process som styrde mot de mål som nämnden fastställt.

Kommunfullmäktige fastställer, förutom de finansiella målen, ett antal målområden som för år 2015 omfattar fem mål under rubrikerna barn- och unga, boendemiljö och kommunikation, miljö- och hälsa, trygg som medborgare samt näringsliv och arbetsmarknad. Vad gäller koppling till försörjningsstöd finns under rubriken näringsliv och arbetsmarknad finns följande text:

”Kommunens arbetsmarknadsstrategiska åtgärder ska syfta till att människor kan klara sin egen försörjning. Vi ska särskilt fokusera på att underlätta ingången i arbetslivet för ungdomar”

Målområdet för näringsliv och arbetsmarknad är formulerat såsom

”Under 2015 – 2018 ska förutsättningarna för näringslivet förbättras i kommunen.”

Kommunfullmäktiges målområden ska brytas ner i mål för kommunstyrelsen vilket inte skedde för år 2014. Däremot för år 2015 har kommunstyrelsen fastställt ett antal mål² men utan att göra någon koppling till kommunfullmäktiges målområden. Vi kan inte se att det finns några mål för kommunstyrelsen med koppling till att förutsättningarna för näringslivet ska förbättras.

² § 94, 2015-04-09

Av kommunstyrelsens mål är det närmast följande mål som har direkt koppling till försörjningsstöd:

- Säkerställa likställighetsprincipen vid bidragshantering
- Öka antalet kunder, inom vård och omsorgsverksamheter, som vet vart de vänder sig för att lämna eventuella synpunkter och klagomål
- Andel kunder med upprättad genomförandeplan skall vara minst 90 %
- Implementera kvalitetsledningssystem inom socialomsorgs verksamhetsområde.

Målen har inte brutits ned på verksamhetsnivå. Enligt socialchefen bedrivs arbetet bl.a. med stöd av arbetsmarknadsenheten. Någon statistik över resultatet har inte presenterats.

Kommentar

Vi konstaterar att kommunstyrelsens mål med koppling till vårt granskningsområde endast till viss del är mätbara och att t.ex. implementeringen av kvalitetsledningssystem har mer karaktären av aktivitet. Vi anser att målen bör vara mätbara för att kunna verifiera om de uppnås eller inte.

Vad gäller genomförandeplaner se avsnitt 14.

Vi anser inte att processen vad gäller målstyrning har förstärkts, i varje inte vad gäller detta verksamhetsområde. Vi rekommenderar att kommunstyrelsens mål tydligare kopplas till kommunfullmäktiges målområden, och att målen bryts ner till verksamheterna.

13. Rutinbeskrivningar

Beslut om försörjningsstöd är även fortsättningsvis i stor utsträckning ett enmansärende enligt kommunstyrelsens delegationsordning³. Det innebär att det i princip är en handläggare som handlägger ärendet utan kontroll av någon annan.

Med bakgrund av detta så rekommenderade vi, vid vår tidigare granskning, att rutinerna skulle ses över för att tydliggöra vilka kontroller som ska utföras och att dessa skulle dokumenteras för att möjliggöra uppföljning. Av svaret från kommunstyrelsen framgår att såväl utbetalningsrutiner som andra kontroller ska ses över och dokumenteras i riktlinjer under hösten 2014.

Ett utkast till utbetalningsrutiner som även innehåller hur verifikationer ska sparas, är den enda rutinbeskrivningen som vi tagit del av som uppges vara ny sedan vår tidigare granskning. Vad gäller de beskrivningar där vi föreslagit förändringar är det tveksamt om det har skett några.

³ § 316, 2014-12-11

Vad gäller utbetalningsrutinen ska enligt uppgift en handläggare inte längre kunna lägga upp en ny klient och därigenom inte kunna registrera ett ärende ensam genom hela kedjan. Vid varje utbetalningstillfälle ska *en utbetalning* kontrolleras för att säkerställa att kontonumret överensstämmer med det sökande uppgett.

En orsak till att rutinerna inte är klara uppges vara är att det ska ske inom ramen för projektet KUSO (KvalitetsUtveckling inom Social Omsorg). Projektet startades för att vara ett stöd i arbetet med att införa ett ledningssystem med bl.a. att skapa rutiner i verksamheten. Ett system för systematiskt kvalitetsarbete ska finnas enligt socialstyrelsens föreskrifter⁴ som gällt sedan år 2012.

Kvalitetsmanualen har enligt uppgift godkänts av kommunens ledningsgrupp och information har lämnats till kommunstyrelsen.

KUSO-projektet skulle ha avslutats i maj 2015, men har enligt uppgift förlängts till den 30 april 2016. Vad gäller ekonomiskt bistånd ska enligt uppgift processkartläggning, rutiner och checklistor skapas eller uppdateras. Även dokument för egenkontroll avseende det systematiska kvalitetsarbetet ingår i arbetet som ska vara klart till årsskiftet. Ansvar för detta arbete ligger på verksamhetsledningen, men stöd för att komma igång ska enligt uppgift erhållas genom projektledningen.

Kommentar

Utbetalningsrutinen har setts över. Vi vill dock uppmärksamma att eftersom det är systemadministratören som numera lägger upp nya klienter så är det teoretiskt möjligt att denne kan genomföra hela beslutskedjan. Systemadministratören ska dock inte kunna verkställa utbetalning men då antalet utbetalningar som stickprovsgranskas är mycket begränsade är risken att en felaktig utbetalning blir granskad mycket liten. Det framgår inte heller av utbetalningslistan vem som handlagt ärendet så vid genomläsning av listan skulle en sådan utbetalning, om det hade skett, inte heller enkelt kunna upptäckas.

Vi ser naturligtvis positivt på att ett kvalitetssystem enligt SOSFS ska införas, och finner det mycket angeläget att arbetet prioriteras eftersom ett kvalitetssystem borde ha funnits redan år 2012. Av kvalitetsmanualen som beskriver ansvar och arbetet med kvalitetssystemet framgår att enhetschefen är ansvarig för att leda kvalitetsarbetet och att ta utveckla och förbättra arbetet med att fastställa processer, rutiner och arbetsmetoder. Vi har inte detaljgranskat manualen.

Av kvalitetsmanualen framgår att kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för verksamheten och för att det finns ett ledningssystem för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket är i linje med vad som också framgår av SOSFS. Vi anser därför att kvalitetsmanualen bör fastställas av kommunstyrelsen, och rekommenderar därför att kommunstyrelsen behandlar manualen som ett beslutsärende. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen följer upp att uppbyggnaden av kvalitetssystemet följer den fastställda tidsplanen.

⁴ SOSFS 2011:9

En viktig fråga som även belystes i vår tidigare rapport är att dokumentationen är sökbar och lättillgänglig för samtliga som arbetar inom området. Underhåll av dokumenten måste också fungera effektivt inklusive versionshantering samt att dokumenten inte kan förändras av misstag. Vad vi förstått ska dokumenten lagras på samma sätt som tidigare, d.v.s. i kataloger/mappar på hårddisk. Det ska även undersökas om diariesystemet kan användas för detta ändamål, om det inte är möjligt ska andra lösningar ses över.

Uppföljning av intern kontroll för år 2014 skulle uppföljning se av de kontroller som syftar till att säkra ärendehanteringens vad gäller försörjningsstöd så att handläggningen av biståndet sker enligt fastställda riktlinjer och föreskrifter samt gällande lagstiftning. Av uppföljningen framgår ansvarig chef saknar verktyg och dataunderlag för att en fullvärdig kontroll ska kunna utföras.

Vår sammanfattande rekommendation är att vi anser att arbetet med att utarbeta och dokumentera rutiner måste prioriteras. Att kunna följa upp efterlevnaden måste också vara en prioriterad åtgärd.

14. Genomförandeplan

Det är viktigt att socialtjänsten arbetar utifrån att den som får försörjningsstöd ska komma ur bidragsberoendet. Det är ett arbete som ska ske tillsammans med den enskilde. En genomförandeplan kan vara ett bra stöd för handläggaren att dokumentera vad som överenskommit med den biståndstagaren. En dokumenterad plan blir också ett stöd för uppföljning.

Genomförandeplanen finns i Nordanstigs kommun dokumenterad i journalanteckningar. I ett internt mail till enhetschefen har den handläggare som haft i uppdrag att följa upp genomförandeplaner skrivit att det finns arbetsplaner/arbetsplansliknande anteckningar i nästan alla ärenden. Det framgår också att anteckningarna inte är strukturerade utan akten måste "lusräas" för att hitta de anteckningar som finns. Enligt uppgift ska detta ses över under hösten 2015.

Enligt uppgift från enhetschef ska handläggaren ha kontakt med den som får bistånd minst en gång i månaden. Kontakten kan vara ett fysiskt möte eller per telefon.

Kommentar

Vi anser att det är bra att det finns någon form av genomförandeplan som dokumenterar överenskommelsen med biståndstagaren som syftar till att förhindra eller bryta ett långt beroende av bistånd. Formen för genomförandeplanen behöver dock ses över för att underlätta uppföljning.

Datum som ovan
KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Lars Skoglund
Auktoriserad revisor