



Hofors kommun

Granskning av intern kontroll –
styrning, ledning och uppföljning
Socialnämnden

Revisionsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
September 2012
Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Revisionskriterier	3
5.	Ansvarig styrelse	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	4
8.	Intern kontroll – Hofors kommun	5
8.1	Intern kontroll – Socialnämnden	6
8.1.1	Kontrollmiljö	6
8.1.2	Riskvärdering	6
8.1.3	Kommunikation och information	7
8.1.4	Styrning och kontroll	7
8.2	Kommentar och rekommendationer	7
8.2.1	Kommunstyrelsens uppsiktsplikt	8
8.2.2	Socialnämndens styrning och ledning	8

1. Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av Hofors kommuns kommunrevisorer att granska hur socialnämnden arbetar med den interna kontrollen utifrån styrning, ledning och uppföljning. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2012.

Projektets syfte har varit att beskriva och bedöma hur arbetet med den interna kontrollen bedrivits i socialnämnden samt att bedöma nämndens arbete med styrning, ledning och uppföljning av verksamheten.

Vi konstaterar först att det är kommunstyrelsen som är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamheter. *För att säkerställa en effektiv och rättssäker verksamhet krävs att kommunstyrelsens viktiga uppdrag, via uppsiktsplikten, säkerställer att socialtjänsten kan leverera denna kommunala tjänst som kommunmedborgaren enligt olika lagstiftningar har rätt till. Det som nu krävs är att kommunstyrelsen måste ta ett större grepp om socialnämndens tilldelade anslagsramar.*

Detta fråntar inte socialnämndens ansvar som idag visserligen har en aktiv roll i hur verksamheten styrs och leds. Men i det pressade läge som nämnden befinner sig i med ett prognostiserat budgetunderskott 2012 och aviserat budgetunderskott 2013 bör nya proaktiva förslag till strategi och handlingsplan tas fram för hur socialtjänsten ska arbeta för att nå en budget i balans. Det finns exempel på ett flertal kommuner i landet med jämförande storlek och situation som i Hofors, som lyckats vända en liknande negativ trend.

Av definitionen för intern kontroll framgår att man ska skaffa sig rimlig säkerhet för att kommunens mål ska uppnås. Ett eftersatt arbete är socialnämndens uppdrag från fullmäktige att formulera *mål* för verksamheten. Enligt uppgifter från både nämnden och förvaltningschefen är att förvaltningens prioritering har varit att granska alla verksamheter för att förbättra effektiviteten och därför har upprättandet av målformuleringar fått vänta. Utan några mål för verksamheten som möter fullmäktiges verksamhetsmål riskerar socialnämnden att dess styrning och ledning av verksamheten försvåras. Då verksamhetsöversynen nu så gott som är genomförd bör socialnämnden se över arbetet med att formulera nya mål för verksamheten.

I samband med framtagandet av en intern kontrollplan bör socialnämnden sammanställa och värdera risker för att fel kan inträffa inom dess verksamhet. Riskanalysen ligger sedan till grund för prioritering av vilka kontrollmoment som ska ingå i planen.

I övrigt bör socialnämnden eftersträva efter att bli mer delaktiga i budgetarbetet.

2. Bakgrund

Vi har av Hofors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur socialnämnden arbetar med den interna kontrollen utifrån styrning, ledning och uppföljning.

Av kommunallagen (1991:900) framgår att kommunfullmäktige ska besluta om mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten. (KL 3 kap 9 §). Kommunstyrelsen ska enligt KL 6 kap 1 § leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämnders verksamhet. Inom kommunstyrelsens ansvarsområde ligger ett ansvar för att utforma en organisation för den interna kontrollen. Nämndernas ansvar för den interna kontrollen framgår av KL 6 kap 7 § där det fastställs att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Hofors kommuns revisorer bedömer att det kan finnas en *risk* för att arbetet med den interna kontrollen i socialnämnden inte bedrivs i enlighet med de krav som finns i kommunallagen. Det är *väsentligt* att arbetet med den interna kontrollen i socialnämnden sker på ett strukturerat och systematiskt sätt, att budget och prognosuppföljning överensstämmer med nämndens styrning och ledning av verksamheten.

Socialnämnden ansvarar för Individ- och Familjeomsorg, Äldreomsorg, Omsorg om de Funktionshindrade, Psykiatri samt Centrum För Arbete. Detta motsvarar hälften av Kommunens verksamhet, både i ekonomiskt och personellt avseende. 2011 gick nämnden med ett underskott om 19,2 Mkr. En stor del av underskottet hänvisas till LSS-verksamheten, samt kostnader för försörjningsstöd samt att placeringskostnader för barn och ungdomar har ökat. Socialtjänsten har påbörjat en översyn av alla verksamheter som beräknas vara genomförd till årsskiftet 2012/2013.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att beskriva och bedöma hur arbetet med den interna kontrollen bedrivits i socialnämnden samt att bedöma nämndens arbete med styrning, ledning och uppföljning av verksamheten.

Granskningen har omfattat:

- Nämndens styrdokument för arbetet med den interna kontrollen och den interna kontrollorganisationen
- Nämndens arbete med budget och prognosuppföljning, dialog med och återrapportering till kommunstyrelsen
- Hur den övergripande verksamhetsplaneringen genomförs
- Riskbedömning av interna och externa influenser
- Hur nämnden säkerställer att en godtagbar kvalitet upprätthålls i verksamheten
- Omvärlds- och verksamhetsanalyser
- Rapportering, uppföljning och utvärdering av genomförd intern kontroll

4. Revisionskriterier

Vi har bedömt om kommunen uppfyller/motsvarar vad kommunallagens 6 kapitel reglerar samt interna regelverk, framförallt reglementet för intern kontroll med tillämpningsanvisningar.

Vi har i vår bedömning utgått från COSO-modellens¹ beståndsdelar för intern kontroll:



Det är kommunens redovisade material som är utgångspunkten för granskningen.

Insamling och genomläsning av externa som interna krav, budget- och verksamhetsplan för 2012 samt andra kompletterande dokument som har betydelse för granskningens genomförande.

5. Ansvarig styrelse

Granskningen har omfattat socialnämnden och kommunstyrelsens övergripande ansvar genom uppsiktsplikten.

Rapporten är saklighetsgranskad av Kenneth Axling, ordförande i socialnämnden, ...

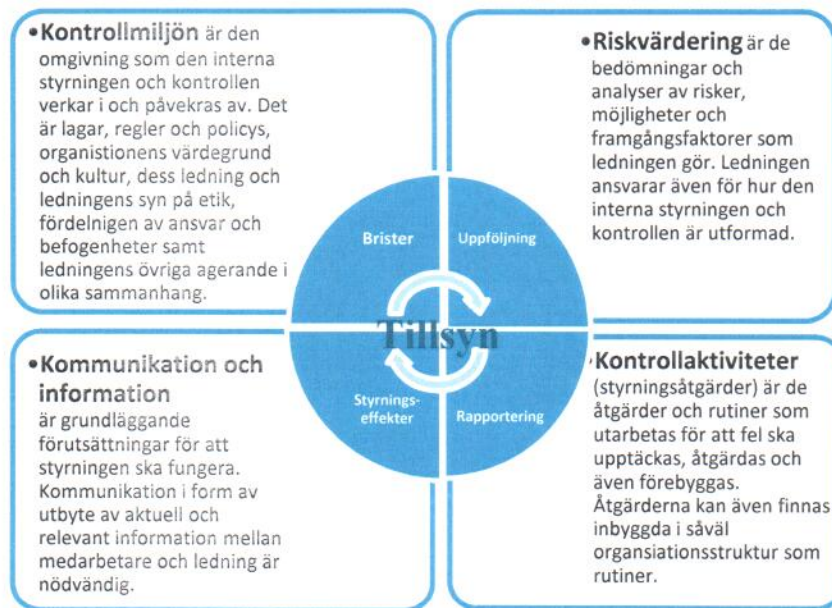
6. Metod

I våra bedömningar kommer vi att utgå från COSO-modellens beståndsdelar och genomföra intervjuer som följer upprättade granskningsprogram i dess anda. Av definitionen för intern kontroll framgår att man ska skaffa sig rimlig säkerhet för att kommunens mål ska uppnås. Utifrån kommunallagen och kommunens reglemente för intern kontroll kommer vi att särskilt granska om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig.

Av modellen nedan framgår en beskrivning av COSO-modellens respektive delområden. Tillsynen (övervakning) innebär uppföljning med rapportering om styrningens effekter på verksamheten. Detta bör ske regelbundet bl.a. för att ledningen ska kunna anpassa styrningen och kontrollen till uppkomna aktuella risksituationer. Rutinerna siktar i detta sammanhang främst på

¹ Den amerikanska oberoende revisionsorganisationen Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commision (COSO) har beskrivit den interna styrningen och deras samband.

att rapportera brister i den interna styrningen och kontrollen för att utan fördröjning kunna göra korrigeringar.



Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av externa som interna krav, budget- och verksamhetsplan för 2012 samt andra kompletterande dokument som har betydelse för granskningens genomförande.
- Intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.
- Analys och bedömning av resultat av insamlade styrdokument, egna verifieringar och intervjuer.

7. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor och kundansvarig.

8. Intern kontroll – Hofors kommun

Av kommunallagen framgår att en nämnd skall var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Hofors kommun har genom reglementet för intern kontroll² särskilt lyft fram syftet med att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll. Detta innebär att de med rimlig grad ska bidra med att följande mål uppnås;

- Ändamålsenlig och effektiv verksamhet
- Tillförlitlig ekonomisk rapportering
- Efterlevnad och tillämpning av lagar och förordningar, av kommunfullmäktige utfärdade anvisningar och policys.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll.

Nämnder och styrelser har ansvar för att det genomförs intern kontroll inom respektive ansvarsområde.

Intern kontroll ska minst genomföras inom följande uppföljningsområden:

- ✓ Service till allmänheten
- ✓ Kommunen som arbetsgivare
- ✓ Skydd och olycka
- ✓ Ekonomisk förvaltning

Nämnder och styrelser ska årligen senast vid januari månads utgång lämna upplysning till kommunstyrelsen om dess speciella uppföljningsområden samt vilka processer/system för det aktuella verksamhetsområdet som ska ingå. Planen ska årligen vara fastställd senast sista februari.

Minst två processer/system per uppföljningsområde ska följas upp varje år. Därutöver har nämnd och styrelse möjlighet att tillföra uppföljningsområden för respektive verksamhet.

Respektive nämnd och styrelses planering av interna kontroll registreras i det operativa systemet Stratsys. Stratsys är ett system där man kan koppla aktiviteter till olika mål för den löpande verksamheten.

² Fastställt av kommunfullmäktige 2011-12-05 § 201, tillämpas av nämnder och styrelser inom Hofors kommun samt inom helägda kommunala bolag.

8.1 Intern kontroll – Socialnämnden

Utöver föreskrifter om intern kontroll kan en nämnd eller styrelse besluta om egna uppföljningsområden för respektive verksamhet. I varje uppföljningsområde ska en process eller ett system beskrivas. Utifrån dessa processer/system ska kontrollmoment upprättas.

Socialnämndens ledamöter har en aktiv roll i styrning och ledning av nämndens verksamhetsområden. Vid varje nämndsmöte deltar en verksamhetschef som beskriver sin verksamhet, utmaningar och risker som man står inför.

Nämnden är delaktig och föreslår uppföljningsområden i det interna kontrollarbetet.

Vid budgetarbetet deltar nämnden enbart i samband med kommunstyrelsens budgetberedning. Föreslagen budget tas fram av förvaltningschef och ansvarig förvaltningsekonom.

8.1.1 Kontrollmiljö

Förutom kommunallagen och förvaltningslagens regler styrs socialtjänsten bl.a. av socialtjänstlagen (SoL), lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), Hälso- och sjukvårdslagen (HsL). Varje kommun ansvarar för att detta sköts och att de som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som behövs. Dessa uppgifter kan därför se olika ut från kommun till kommun. I socialtjänstlagen står att kommunen har skyldigheter att hjälpa sina invånare med olika bidrag och stöd. De hjälpinsatser man kan få via socialtjänstlagen kallas bistånd. I lagen finns inte alla insatser kommunen kan hjälpa till med, antingen som ren service eller mot betalning.

Socialnämndens verksamhetsområde i Hofors kommun består av Individ- och familjeomsorg, Äldreomsorg, Omsorg av de funktionshindrade, Psykiatri samt Centrum för arbete. Nämndens ansvarsområde motsvarar hälften av kommunens samlade verksamhet, både ekonomiskt och personellt.

8.1.2 Riskvärdering

Nämndens uppföljning av verksamheterna sker bl.a. genom avrapportering av arbetet med planen för intern kontroll och täta avrapporteringar från verksamheterna.

Ett eftersatt arbete är uppdraget från fullmäktige att formulera *mål* för verksamheten. Enligt uppgifter från både nämnden och förvaltningschefen är att prioritering har legat på att granska alla verksamheter för att förbättra effektiviteten. Förvaltningen har bl.a. sett över möjligheten att outsourca LSS-verksamhetens, att rikta insatser mot arbetslösa ungdomar genom samverkan med Centrum för Arbete som på sikt minskar kostnader för försörjningsstöd, personaltätheten bedöms vara låg i jämförelse med andra kommuner samt införande av ett nytt verksamhets- och planeringssystem inom hemtjänsten. Enligt förvaltningschefen finns inget mer att göra.

Bedömda risker för verksamheten är den demografiska utvecklingen som visar att befolkningen blir äldre vilket kräver mer insatser och samtidigt minskar antalet kommunmedborgare när arbetssökande hittar arbeten i andra delar av landet.

8.1.3 Kommunikation och information

En grundläggande förutsättning för nämndens styrning och ledning är att dialogen med verksamheten sker med information som är aktuell och relevant. En tydlighet mellan rollerna, politisk och verkställighet, är viktig. Det är nämndens uppgift att fatta beslut om *vad* verksamheten ska göra och tjänstemännens uppgift att avgöra *hur* uppdraget ska genomföras. Nämnden har sedan som uppgift att säkerställa att *effekten av hur* blev som det var tänkt.

Socialnämnden har möten med kommunstyrelsen ett flertal gånger per år. Därutöver för nämnden diskussioner om budget och verksamhet under hösten. Budgetförslag och verksamhetsplanering hanteras av och presenteras för nämnden av förvaltningschef och förvaltningsekonom. Nämnden är oftast inte delaktig i detta arbete.

8.1.4 Styrning och kontroll

Nämnden fattar ett särskilt beslut senast i februari varje år om en plan för intern kontroll. Internkontrollplanen avser innevarande år och innehåller kontrollmoment för att skaffa sig säkerhet om en god intern kontroll. Denna rutin överensstämmer med reglementet för intern kontroll.

Inför verksamhetsåret 2012 har socialnämnden fastslagit följande kontrollmoment (utöver de av fullmäktige antagna):

- Följs rutiner för fallskadeprevention?
- Gör delegerande sjuksköterska uppföljning av läkemedelsdelegering för att undvika fel?
- Används BBIC³ i varje utredning?

Vi har inte tagit del av någon bakomliggande riskanalys för olika kontrollmoment för den interna kontrollen.

Enligt planen för intern kontroll utses kontrollansvarig och när kontrollmomenten ska genomföras samt med vilken metod. Kontrollerna utförs av förvaltningens tjänstemän.

8.2 Kommentar och rekommendationer

Det övergripande syftet med kommunal verksamhet är att bedriva den verksamhet man politiskt har fattat beslut om att genomföra och inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar. Det bör vara en koppling mellan ekonomi och verksamhet där finansiella mål styr hur restriktiva de mål och riktlinjer för verksamheten behöver vara. Verksamhetsmålen behövs för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt att dessa tydliggör uppdraget gentemot medborgarna.

³ BBIC: Barnens Behov I Centrum

Kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och kommunala bolags verksamheter. Styrelsen har också som uppgift att uppmärksamt följa de frågor som har inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Syftet med intern kontroll är att bl.a. säkerställa en effektiv förvaltning och att undgå att fel inträffar. Arbetet med intern kontroll är en process som utvecklas med verksamheten och insatserna måste koncentreras till de områden där risken att fel uppstår är störst. Utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning (ekonomiska, politiska, mänskliga, tekniska etc.) analyseras vilka kontroller som bör prioriteras.

Något som är specifikt för socialnämndens verksamhet är att socialtjänsten verkar under olika speciallagar som är till för att hjälpa enskilda och utsatta barn och vuxna i samhället. Detta kan medföra särskilda svårigheter att balansera ekonomiska ramar mot olika beslut om bistånd och insatser till enskild.

8.2.1 Kommunstyrelsens uppsiktsplikt

För att säkerställa en effektiv och säker verksamhet krävs att kommunstyrelsens viktiga uppdrag, via uppsiktsplikten, säkerställer att socialtjänsten kan leverera denna kommunala tjänst som kommunmedborgaren enligt olika lagstiftningar har rätt till.

Då socialnämndens anslagsramar i ett flertal år inte räckt till för verksamheten har kommunstyrelsen också ett ansvar att inhämta en konsekvensanalys från verksamheten med förslag på verksamhetsförändringar samt vad effekterna av eventuella anslagsförändringar kan få för negativa konsekvenser.

Nu menar vi inte att kommunstyrelsen inte följt verksamheten och orsakerna till nämndens återkommande budgetunderskott. *Det som nu krävs är att kommunstyrelsen måste ta ett större grepp om socialnämndens tilldelade anslagsramar.* Kan socialtjänsten genomföra sitt uppdrag utifrån de ramar som verksamheten har idag att röra sig med? Kan socialtjänsten genomföra ytterligare besparingar eller förändringar i sin verksamhet?

Enligt förvaltningschefen har man gjort allt som går att effektivisera i befintlig verksamhet. Trots detta aviserar förvaltningen betydande budgetunderskott.

Utmana socialnämnden och verksamheten till att t.ex. pröva nya samverkansprojekt, både internt och externt! Kan kommunen dela någon verksamhet med en annan kommun etc.? I dagsläget delar kommunen exempelvis familjerådgivning och konsumentvägledning med en annan kommun. Kanske finns det flera områden inom socialtjänsten som kan ge synergieffekter i samverkan?

8.2.2 Socialnämndens styrning och ledning

Socialnämnden har en aktiv roll i hur verksamheten styrs och leds. I det pressade läge som nämnden befinner sig i med ett prognostiserat budgetunderskott 2012 och aviserat budgetunderskott 2013 bör nya proaktiva förslag till strategi och handlingsplan tas fram.

Av definitionen för intern kontroll framgår att man ska skaffa sig rimlig säkerhet för att kommunens mål ska uppnås. Ett eftersatt arbete är uppdraget från fullmäktige att formulera *mål* för verksamheten. Enligt uppgifter från både nämnden och förvaltningschefen är att förvaltningens prioritering har varit att granska alla verksamheter för att förbättra effektiviteten och därför har upprättandet av målformuleringar fått vänta. Då verksamhetsöversynen nu så gott som är genomförd bör socialnämnden se över arbetet med att formulera nya mål för verksamheten.


Försörjningsstödet i kommunen ökar i takt med att arbetslösheten stiger, särskilt i gruppen 18-24 år. Individ- och familjeomsorgen ser ökade kostnader för barn och unga på glid men även ökade demografiska effekter leder till merkostnader genom olika typer av insatser och bistånd. Utan några mål för verksamheten som möter fullmäktiges verksamhetsmål riskerar socialnämnden att dess styrning och ledning av verksamheten försvåras.

Socialnämnden bör tillsammans med förvaltningen ta fram en strategi och handlingsplan för hur socialtjänsten ska arbeta för att nå en budget i balans. Det finns exempel på ett flertal kommuner i landet med jämförande storlek och situation som i Hofors, som lyckats vända en liknande negativ trend.

Övriga rekommendationer:

- I samband med framtagandet av en intern kontrollplan bör socialnämnden sammanställa och värdera risker för att fel kan inträffa inom dess verksamhet. Riskanalysen ligger sedan till grund för prioritering av vilka kontrollmoment som ska ingå i planen.
- Socialnämnden bör sträva efter att bli mer delaktig i budgetarbetet.

KPMG, dag som ovan



Camilla Karlsson
Certifierad kommunal revisor/kundansvarig