
Revisionsrapport
Socialnämndens
arbetsformer

Strömsunds kommun

Anneth Nyqvist

December 2012



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionskriterier	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Granskningsmetod	2
3	Lagstiftning m m	3
3.1	Formella krav på beredning	3
3.2	Nämndens ansvar	3
3.3	Reglemente	3
4	Granskningsiakttagelser	4
4.1	Arbets- och ansvarsfördelning	4
4.1.1	Revisionell bedömning	4
4.2	Ärendehantering	5
4.2.1	Riktlinjer och rutiner för ärendehantering	5
4.2.2	Tillämpning och efterlevnad av riktlinjer och rutiner för ärendehantering	5
4.2.3	Revisionell bedömning	6
4.3	Delegation	6
4.3.1	Allmänt om delegationsbeslut	6
4.3.2	Nämndens rutiner kring delegationsbeslut	7
4.3.3	Revisionell bedömning	7
4.4	Beslutsfattande, genomförande och uppföljning	7
4.4.1	Revisionell bedömning	8
4.5	Likställighetsprincipen	8
4.5.1	Revisionell bedömning	9
4.6	Budget och verksamhetsmål	9
4.6.1	Revisionell bedömning	9

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Strömsunds kommun har Kommunal Sektor inom PwC genomfört en granskning avseende socialnämndens arbetsformer. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden har effektiva och väl fungerande arbetsformer samt om arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Vi bedömer att både nämndens arbetsformer och arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän i stort sett fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vi har dock gjort följande iakttagelser:

- Gemensamma mallar för tjänsteskrivelser används och förslagen är väl utformade.
- Nämndssekreteraren har en viktig funktion i att fungera som "spindeln i nätet" och att kontrollera på handlingarna. Det finns i dag ingen uttalad backup-funktion vilket innebär att det blir sårbart vid eventuell frånvaro.
- Delegationsbeslut anmäls vid varje sammanträde. Det kommungemensamma systemet för ärendehantering används inte för delegationsbeslut vilket innebär merarbete för nämndssekreterare och försvårar möjligheterna att säkerställa en tillfredsställande backup.
- Det görs inga kontroller av att samtliga delegationsbeslut anmäls till nämnden.
- Nämnden får ingen löpande återrapportering av nämndsbeslut.
- Vid beslut gällande styrdokument som är gemensamma för socialnämnden och närvårdsnämnden Frostviken är rutiner och arbetsgång inte självklara.

Vi lämnar följande förslag till förbättringsåtgärder:

- Gemensamma rutiner för ärendehantering för hela kommunen för att minska sårbarheten vid frånvaro bör utarbetas. Socialnämnden kan inte lösa denna fråga på egen hand varför rapporten även skickas till kommunstyrelsen.
- Möjligheterna att respektive handläggare kan registrera delegationsbeslut direkt i ärendehanteringssystemet bör ses över, dels i syfte att minska dubbelarbete, dels att ytterligare minska sårbarheten.
- Nämnden bör, inom ramen för intern kontroll, hitta rutiner som säkerställer att samtliga delegationsbeslut anmäls.
- Nämnden bör fundera på hur man kan tillgodose behovet av ytterligare tid för diskussioner och tid för strategiska frågor.
- Rutiner för återrapportering av fattade beslut bör tas fram.
- Rutiner för hur gemensamma styrdokument ska behandlas av både socialnämnden och närvårdsnämnden Frostviken bör tas fram.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Det är nämnden som har ansvaret för att det uppdrag som erhålls från fullmäktige genomförs inom den ekonomiska ram som tilldelas. För att ledamöterna ska kunna axla detta ansvar krävs väl utvecklade rutiner och arbetsformer vad gäller ledning, styrning och uppföljning.

Nämndens inre arbetsformer granskas utifrån de förtroendevaldas perspektiv.

2.2 Revisionskriterier

Följande revisionsfrågor har varit aktuella:

- Har nämnden effektiva och väl fungerande arbetsformer för beredning, beslutsfattande och genomförande av beslut?
- Är arbets- och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän utformade på ett ändamålsenligt sätt i ärendehantering??

Följande kontrollfrågor/granskningsmål har beaktats:

- Hur fungerar kallelse, protokoll, beslutsunderlag, föredragningar, uppföljningar och nämndens sammanträden?

2.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till socialnämnden.

2.4 Granskningsmetod

Dokumentstudier (reglementen, plan för intern kontroll, möteshandlingar, protokoll mm) och intervjuer med ordförande och vice ordförande, förvaltningschef, nämndssekreterare samt en politikerenkät. På grund av den låga svarsfrekvensen har enkäten inte kunnat användas som underlag i granskningen.

3 Lagstiftning m m

3.1 Formella krav på beredning

Kommunallagen ställer krav på hanteringen av ärenden som ska behandlas av fullmäktige. Exempelvis ska samtliga ärenden beredas av berörd nämnd/styrelse eller fullmäktigeberedning. För styrelser och nämnder är kraven mindre formella och inga särskilda föreskrifter finns i kommunallagen. Fullmäktige kan dock genom reglementena eller genom särskilda arbetsordningar ställa krav på nämndernas ärendehantering.

Förvaltningslagen ställer vissa allmänna krav på hanteringen av ärenden. Bland annat anger 7 § att ärenden ska handläggas så snabbt som möjligt och att myndigheten ska underlätta den enskildes insyn.

Offentlighetsprincipen, som uttrycks i bland annat sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen, påverkar nämndernas ärendehantering på ett konkret sätt då den ställer krav på exempelvis registrering av allmänna handlingar, insyn och god ordning m m.

Speciallagstiftning styr till stor del hur handläggning och dokumentation av ett ärende som berör en enskild person fram till beslut ska gå till.

3.2 Nämndens ansvar

I kommunallagens 6:e kapitel anges styrelsens uppgifter och nämndernas ansvar. I 7 § sägs att "nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten 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.

Lagen anger således att det är nämnden som har ansvaret för sin verksamhet och hur den bedrivs. Detta innebär att samliga ledamöter har ett kollektivt ansvar för detta. Ansvaret är lika för såväl fritidspolitiker som den heltidsengagerade. Den politiska minoriteten har lika stort ansvar som majoriteten. I den mån ledamöter har avvikande uppfattning i frågor som rör nämndens sätt att arbeta skall detta hanteras enligt de regler som gäller kring beslutsfattandet.

3.3 Reglemente

Nämndens reglemente antogs av kommunfullmäktige 2012-11-14 § 108. Av detta framgår att socialnämnden fullgör kommunens myndighetsutövning inom socialtjänsten ansvarsområde i hela kommunen. Nämnden ansvar för verkställande av beslut inom ett antal områden, bl a lagen om vård av missbrukare i vissa fall, (LVM), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), socialtjänstlagen (SoL) samt hemsjukvården inom kommunen utom i upptagningsområdet för närvårdsnämnden i Frostviken.

Närvårdsnämnden i Frostviken ansvar för verksamhetsfrågor inom sitt upptagningsområde och enligt sitt reglemente.

Nämnden ska samråda med närvårdsnämnden innan beslut fattas i frågor om verksamhetens inriktning som kan påverka den kommunala likställighetsprincipen. Om nämnderna har olika uppfattning hänskjuts frågan till kommunfullmäktige för beslut.

Socialnämnden ska till kommunfullmäktige - i de former och den omfattning fullmäktige fastställer – redovisa hur nämnden utövat sin delegering och hur verksamheten har bedrivits.

Reglementet anger vidare att det inom nämnden ska finnas ett utskott bestående av fem ledamöter och fem ersättare.

Socialnämnden sammanträder cirka tio gånger per år. Nämnden behandlar normalt ca 20 offentliga ärenden och 10 sekretessärenden per sammanträde.

4 Granskningsiakttagelser

4.1 Arbets- och ansvarsfördelning

Om arbets- och ansvarsfördelning mellan en kommuns skilda nivåer är tydliga löper verksamheten smidigt. Om den inte är tydlig så går tid åt till att klargöra vem som bär ansvaret.

Förvaltningschefen, ordförande och vice ordförande anser att ansvarsfördelning mellan politik och tjänstemän är tydlig och att även rollerna mellan majoritet och opposition fungerar bra. Förvaltningen menar att de har ett stort ansvar att lämna korrekt och objektiv information till nämnden.

Intern kontroll har tidigare granskats av revisorerna där det konstaterades att planer för intern kontroll saknades för samtliga nämnder. Nämnden har antagit plan för 2012. En årlig rapport kommer att göras till nämnden där det framgår hur och vilka kontroller som har gjorts. Eftersom det är första året menar de intervjuade att det är svårt att avgöra hur uppföljningen fungerar.

4.1.1 Revisionell bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Vidare anser vi att det är viktigt att nämnden är aktiv i uppföljningen av de interna kontrollen och att uppföljningen rapporteras till fullmäktige via kommunstyrelsen.

4.2 Ärendehantering

4.2.1 Riktlinjer och rutiner för ärendehantering

Reglementet anger bland annat att ordföranden ansvarar för att kallelse sammanställs och skickas till sammanträdena. Den ska vara skriftlig eller elektronisk och innehålla tid och plats för sammanträdet. Den ska senast fem dagar före sammanträdet på ett lämpligt sätt tillställas varje ledamot och ersättare och bör åtföljas av föredragningslista. Det är ordföranden som avgör i vilken utsträckning handlingar som tillhör ett ärende på föredragningslistan ska bifogas kallelsen. I undantagsfall får kallelse till sammanträde ske på annat sätt.

Inför varje år fastställs en sammanträdesplan som tydliggör nämndens sammanträdesdatum och teman för respektive sammanträde. Gällande offentliga ärenden ska underlag till beslut och yttranden finns i mapp nätverket två veckor före sammanträdet, senast onsdag och gällande sekretessärenden ska underlag till beslut finnas i mapp nätverket och utredningar kopieras och lämnas i arkivet veckan före sammanträdet.

Mallar för tjänsteskrivelser har utarbetats.

4.2.2 Tillämpning och efterlevnad av riktlinjer och rutiner för ärendehantering

Presidieberedning genomförs 2 veckor före sammanträdet. Vid beredningen deltar ordförande, förvaltningschef, områdeschef IFO och nämndssekreterare. Handläggare deltar vid sina respektive ärenden. Alla offentliga ärenden inklusive handlingar ska vara klara till beredningen för att ordförande ska kunna avgöra vilka handlingar som ska skickas ut. Om ärenden inkommer efter beredning måste respektive handläggare kontakta ordförande som tar ställning till om ärendet ska tas upp eller inte. Extraärenden undviks, om det skulle förekomma tar ordförande kontakt med vice ordförande, och de tar gemensamt ställning till om ärendet ska tas upp eller inte.

För sekretessärenden ser rutinerna annorlunda ut. Där är utredningarna inte klara till beredningen men IFO-chefen lämnar en förteckning över vilken typ av ärenden som är aktuella och vem som är ansvarig handläggare för respektive ärende.

Samtliga ordinarie ledamöter har fått läsplattor. Kallelse läggs ut på nätverket ca 1 vecka före sammanträdet. Vissa handlingar skickas med brev dagen efter det att kallelsen har lagts ut.

Handlingar som rör sekretessärenden delas ut i samband med gruppmötet samma dag som sammanträdet. Vid intervjuer framförs att ledamöterna ägnar i stort sett hela gruppmötet åt att läsa in sig på dessa ärenden och det blir lite tid över att diskutera ärendena. Ambitionen är att hitta en teknisk lösning för att även kunna lägga ut sekretessärenden på nätverket så att ledamöterna får tillgång till dem i god tid.

Den gemensamma mallen för tjänsteskrivelser används i de flesta fall men inte per automatik. Vissa handläggare har få ärenden och kommer inte alltid ihåg rutinerna

från gång till gång. Sekreteraren kan därefter kopiera förslaget till beslut direkt in i protokollet och på sammanträdet behöver bara eventuella förändringar läggas till. Rutinen innebär att dubbelarbete minskar och det underlättar även möjligheterna till backup för sekreteraren.

Nämnden vill ha ett förslag att ta ställning till, endast vid enstaka tillfällen redovisas alternativa förslag.

I kommunen finns tre olika ärendehanteringssystem; barn-, kultur- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen har ett gemensamt system medan socialnämnden och miljö- och byggnämnden har egna ärendehanteringssystem. Även rutinerna gällande ärendehantering varierar mellan nämnderna. Detta innebär att det kan vara svårt för sekreterarna att kunna hjälpas åt vid eventuell frånvaro. Under hösten 2012 har samtliga nämndssekreterare träffats varje månad för att diskutera rutiner m m.

4.2.3 Revisionell bedömning

Vi bedömer att socialnämnden har goda rutiner gällande beredning av ärenden. Läger till här när vi har fått svar på enkäten.

Nämndssekreteraren har en viktig funktion i att fungera som "spindeln i nätet" och att ha kontroll på alla handlingar. Detta innebär att det blir väldigt sårbart vid eventuell frånvaro. Att handläggarna själva kan göra fler uppgifter direkt i ärendehanteringssystemet är ett sätt att minska sårbarheten. Gemensamma rutiner och system i kommunen skulle innebära att det underlättade för sekreterarna att täcka upp för varandra och vi menar att de träffar som har genomförts är en god början.

4.3 Delegation

4.3.1 Allmänt om delegationsbeslut

En betydande del av styrelsens och nämndernas formella beslutsfattande är delegerat till ordförande och tjänstemän i organisationen. Delegering innebär att beslutanderätten flyttas ifrån nämnden till delegaten och delegaten träder helt i nämndens ställe. Beslut som fattas med stöd av delegation är juridiskt sett ett nämndsbeslut och kan inte ändras av nämnden i samband med att beslutet återrapporteras. Det betyder att delegatens beslut kan överklagas på samma sätt som nämndens beslut. Besvärstiden löper tre veckor från protokollets justering då delegationsbeslutet anmäldes, om det inte rör sig om myndighetsutövning. Därför är det ur allmänhetens synpunkt viktigt att delegationsbeslut anmäls så att det blir möjligt att överklaga.

Det finns tre syften med kravet på återrapportering; information, kontroll och registrering. De två första syftar till att ge nämnden fortlöpande information om vad som händer i verksamheten och möjligheten att kontrollera att de beslut som fattas av delegaterna är i överensstämmelse med nämndens/styrelsens riktlinjer och intentioner. Det tredje syftet kan ha betydelse för besvärstiden. Kommunallagen ger nämnden rätt att själv besluta hur delegeringsbeslut ska anmälas.

4.3.2 Nämndens rutiner kring delegationsbeslut

Nämndens delegationsordning antogs 2011-09-14 § 113. Delegationsbeslut återredovisas vid varje sammanträde. Ärendehanteringssystem används inte för registrering av delegationsbeslut, sekreteraren får uppgifter från de olika delegaterna som ska registreras och sammanställas till nämnden.

Förteckningen över delegationsbeslut är sorterad utifrån den verksamhet som avses och det är bara beslut som rör kärnverksamheten som finns med i delegationsordningen. Exempelvis finns inga ärenden rörande ekonomi, upphandling, representation etc.

Nämnden/förvaltningen gör inga kontroller eller stickprover av om samtliga delegationsbeslut anmäls.

En pärm skickas runt vid varje sammanträde där ledamöterna har möjlighet läsa igenom besluten under sammanträdet. Besluten är uppställda med datum, diarie-nummer, delegat, lagutrymme samt ärende.

Det görs inga genomgångar av delegationsbesluten. I övrigt anser intervjuade ledamöter att delegationsordningen är bra och att den är på rätt nivå.

Vid intervjuer framkommer att det råder viss osäkerhet kring vilka beslut som omfattas av delegation.

4.3.3 Revisionell bedömning

Vi menar att nämnden har goda rutiner när det gäller anmälning av delegationsbeslut då besluten anmäls vid varje sammanträde.

Däremot menar vi att socialnämnden bör se över möjligheterna att respektive handläggare kan registrera besluten direkt i ärendehanteringssystemet. Syftet är dels att minska dubbelarbete, dels att underlätta back up för nämndssekreterare vid eventuell frånvaro.

För att nämnden ska få information om delegationsbeslut och för att allmänheten ska ha möjlighet att överklaga ärenden är det viktigt att samtliga delegationsbeslut anmäls. Nämnden bör, inom ramen för intern kontroll, hitta rutiner som säkerställer att samtliga delegationsbeslut anmäls.

Ett sätt för nämnden att följa upp och få mera insikt i hur delegationen används och bakgrunden till besluten är att begära föredragning av ett slumpmässigt urval av typärenden eller ärenden som är principiellt intressanta.

4.4 Beslutsfattande, genomförande och uppföljning

På sammanträdet formaliseras det politiska arbetet som bedrivits i partigrupper och i föreningar. Här visar det sig om förberedelserna inför sammanträdet har fångat upp den information som ledamöterna behöver för sitt ställningstagande. Själva

sammanträdet är viktigt för att ledamöterna ska känna delaktighet och därmed vara beredda att delta i beslutet.

Under 2012 har i genomsnitt ca 20 offentlig ärenden behandlats per sammanträde och ca 10 sekretessärenden. För att minska antalet ärenden på nämnden försöker man hänskjuta fler ärenden till arbetsutskottet. Stående ärenden är ordförande-kvart, delegationsbeslut samt delgivningar. Varje sammanträde har ett i förväg bestämt tema, vanligtvis information från någon verksamhet inom nämnden.

Vid ordinarie ledamots frånvaro är det sekreteraren som kallar ersättare. Om inte den personliga ersättaren har möjlighet måste beslutad prioriteringsordning följas och man har gjort bedömningen att det blir svårt för varje enskild ledamot att ha kunskap om denna.

Genomgång/presentation av ärendena sker i samband med beslut. Information från verksamheten tar mycket tid och det finns funderingar på att korta ner dessa. Ett sätt kan vara att skicka ut material i förväg så att ledamöterna är pålästa och tiden kan ägnas mer åt diskussion och frågor än en lång presentation. Sammanträdena är långa och det blir inte mycket tid över till att diskutera strategiska frågor. Under 2012 har nämnden dock diskuterat målen för 2013 på nästan varje sammanträde.

Vid intervjuer framförs att beslutsunderlag ibland är omfattande och även svårlästa. Diskussioner har förts om innehåll och struktur i texterna. Samtidigt är det viktigt att materialet är heltäckande så att all viktig information finns med.

Det görs ingen återrapportering till nämnden av när beslut verkställs eller är färdigbehandlade.

4.4.1 Revisionell bedömning

Vi menar att nämndens sammanträden har en bra och tydlig struktur. Samtidigt menar vi att nämnden bör fundera på hur man kan tillgodose behovet av ytterligare diskussioner och tid för strategiska frågor. Eftersom nämnden redan har heldags-sammanträde är en utökning av sammanträdestiden inte något alternativ. Däremot kanske det kan finnas behov av något extra sammanträde under året där fokus ligger på mer strategiska frågor.

Vidare anser vi att det är viktigt att nämnden får en återrapportering av fattade beslut.

4.5 Likställighetsprincipen

Av delegationsordningen framgår att närvårdsnämnden i Frostviken ansvarar för verksamhetsfrågor inom sitt upptagningsområde och enligt sitt reglemente. Vidare ska socialnämnden samråda med närvårdsnämnden innan beslut fattas i frågor om verksamhetens inriktning som kan påverka den kommunala likställighetsprincipen. Om nämnderna har olika uppfattning hänskjuts frågan till kommunfullmäktige för beslut.

Socialnämnden beslutar om ett antal styrande dokument, verksamhetsmål etc som ska gälla för verksamheten. I de fall närvårdsnämnden har samma verksamhet bör

samma styrande dokument och mål gälla. Vid intervjuer framförs att det inte är helt självklart hur de gemensamma frågorna ska hanteras. Närvårdsnämnden ska ta ställning till de styrdokument som gäller deras verksamhet innan socialnämnden kan anta dem. Detta innebär att det kan ta lång tid innan socialnämnden slutgiltigt kan fastställa ett dokument och nämndernas sammanträden sammanfaller inte alltid i tid.

4.5.1 Revisionell bedömning

Vi menar att det är viktigt att det finns bra rutiner för hur gemensamma styrdokument ska behandlas mellan nämnderna. Utöver att ta fram dokumenterade rutiner för hanteringen kan ett sätt kan vara att nämnderna samlas vid något tillfälle per år och diskuterar gemensamma frågor.

4.6 Budget och verksamhetsmål

Inför 2013 har kommunen sett över sin målstyrningsmodell. Socialnämnden har haft måldiskussioner som en punkt på nästan varje sammanträde. Vid intervjuer framförs att det nu känns som att det har blivit en bra struktur, det finns en tydlig koppling från fullmäktiges mål ner till nämndens mål. Nämnden har varit noga med att målen ska vara mätbara och realistiska.

Förvaltningen har sedan tidigare haft mål som redovisats till nämnden men nu har nämnden själva varit med och tagit fram målen. De intervjuade menar att uppföljningar av målen kommer att bli enklare att ta till sig när det är nämnden själv som har arbetat fram målen.

4.6.1 Revisionell bedömning

Målstyrning är ett sätt för nämnden att kunna styra verksamheten. Vi menar att den process som har pågått med att arbeta fram mål under 2012 är ett bra sätt att säkerställa engagemang från nämnden. Det är viktigt att hitta bra former för uppföljning och återrapportering av målen för att bibehålla engagemang och intresse.

2012-12-14

*Anneth Nyqvist, projekt/
uppdragsledare*