
Revisionsrapport

Ärendehantering inom socialnämnden

Lars Högberg

Botkyrka kommun



Innehåll

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund och uppdrag	2
3	Metod	2
4	Nationellt regelverk	3
5	Resultat av granskningen	4
5.1	Lokalt regelverk i kommunen	4
5.2	Reglemente och delegation	5
5.3	Återrapportering av delegationsbeslut	6
5.4	Rutiner för uppföljning av biståndsbedömningsprocess	7

1 Sammanfattning

Komrev inom PwC har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat ärendehantering inom socialnämnden.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har socialnämnden, via sina utskott, en ändamålsenlig ärendehantering som uppfyller de krav som kan ställas kring rättssäkerhet och gällande handläggningstider?

Granskningen visar att ärendehantering inom nämnden i allt väsentligt uppfyller de formella krav som framgår av det nationella och lokala regelverket.

Det lokala regelverket är väl känt och förankrat i verksamheten. Samtidigt har det nyligen genomförts olika förändringar av nämndens reglemente. Inom förvaltningen pågår ett arbete med att se över och revidera riktlinjerna för handläggning av barn- och ungdomsärenden.

Granskningen visar att nämnden behöver säkerställa att återrapporteringen och anmälan av delegationsbeslut utvecklas. Samtliga delegationsbeslut ska enligt regelverket anmälas till den som givit delegationen, det vill säga till nämnden.

Vidare behöver nämnden, tillsammans med de båda utskotten, överväga om utskottens uppföljning kontroll i enskilda ärenden kan och bör utvecklas. Idag är utskottens kontroller och stickprovsurval mera att likna och jämställa med de kontroller som förvaltningen genomför och som framgår av den fastställda internkontrollplanen. I denna plan ingår som kontrollområden ärendehantering och dokumentation, där kontrollernas fokus bland annat är på följsamhet gentemot fastställda riktlinjer.

Skillnaden mellan utskottets kontroller och de som genomförs enligt fastställd internkontrollplan handlar dels om med vilken regelbundenhet som kontrollerna genomförs, dels om hur resultatet av kontrollerna används och omhändertas inom organisationen. Resultatet av de kontroller som genomförs enligt den fastställda internkontrollplanen sammanställs, analyseras och ligger till grund för vilka åtgärder och fortsatta utvecklingsinsatser som ska genomföras. I denna granskningsrapport lyfts ett förslag och resonemang om att utskottens uppföljning och kontroller kan utvecklas och kombineras med ett fokus på de metoder och insatser som förvaltningen genomför till de målgrupper som i nämndens årsplan är särskilt prioriterade.

2 Bakgrund och uppdrag

Kommunens revisorer har, mot bakgrund av sin genomförda väsentlighets- och riskanalys, gett Komrev inom PwC i uppdrag att genomföra en granskning av ärendehanteringens inom socialnämndens ansvarsområde.

Revisorerna har fastställt följande revisionsfråga för granskningen:

Har socialnämnden, via sina utskott, en ändamålsenlig ärendehantering som uppfyller de krav som kan ställas kring rättssäkerhet och gällande handläggningstider?

Granskningen ska omfatta en genomgång och bedömning av om:

- Det finns ett nämndreglemente med tydligt stöd för delegation
- Den av nämnden fastställda delegationsordningen uppfyller gällande lagkrav, vad som är delegerbart och ej delegerbart?
- På vilket sätt som återrapportering sker av fattade delegationsbeslut samt om denna är ändamålsenligt utformad?
- Utskotten har rutiner för att följa upp nivåer och kriterier i biståndsbedömningarna
- Nämnden har fastställt rutiner och riktlinjer för handläggningen som uppfyller myndighetskraven
- Hantering av ärenden och beslut uppfyller sekretesslagens krav

3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med sekreterare i socialnämndens och sekreterare i nämndens båda utskott samt förvaltningens controller
- Genomgång av de båda utskottens protokoll för perioden 2010-01--2011-04.

I granskningen har följande dokument studerats:

- Reglemente för socialnämnden
- Delegationsordning
- Av nämnden fastställda riktlinjer för arbete med barn- och ungdomsärenden samt för ekonomiskt bistånd

4 Nationellt regelverk

Handläggning och dokumentation inom socialtjänstens område styrs huvudsakligen av det nationella regelverket samt de allmänna råd och anvisningar som Socialstyrelsen utfärdar.

Förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser gällande handläggning av ärenden. Bland annat finns krav på att handläggningen ska genomföras skyndsamt och myndighetens ansvar för att den enskilde, den som ärendet berör, ska få nödvändig stöd och service under ärendets gång.

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser om parterets rätt att få del av det som tillförts ett ärende samt att myndigheten har en skyldighet att lämna en motivering till sitt beslut. Vidare innehåller förvaltningslagen bestämmelser om att myndigheten har en skyldighet att underrätta den enskilde om innehållet i ett beslut samt rätten för den enskilde att kunna överklaga ett beslut. Bestämmelserna som förvaltningslagen anger finns också avspeglade i Socialtjänstlagen, som innehåller ytterligare bestämmelser i handlägningsfrågor.

Enligt 10 kap 4 § SoL får socialnämnden enbart delegera viss beslutanderätt till en särskild avdelning som består av ledamöter och ersättare i socialnämnden exempelvis ett utskott till nämnden

SoL, LVU¹ och LVM² innehåller också begränsningar i delegationsrätt. När det gäller SoL avses ärenden som:

- Medgivanden att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran
- Överväganden om vården av ett barn fortfarande behövs och om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden.
- Medgivande att ta emot barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det.
- Återkallelse av sådant medgivande

Samma begränsning i delegationsrätten gäller ärenden

- Där samtycke om adoption vägrats enligt 6 kap 14 § SoL, samt
- Beslut enligt 9 kap 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap 1 §.

För LVU gäller motsvarande begränsning i delegationsrätten för beslut om:

- Ansökan till Förvaltningsrätt
- Omedelbart omhändertagande

¹ LVU = lag med särskilda bestämmelser om vård av unga

² LVM = lag om vård av missbrukare i vissa fall

- Hur vården ska ordnas och var den unge ska vistas under vårdtiden
- Omprövning av behov av vård
- Fortsatt behov av bestämmelser om umgänge med förälder eller annan vårdnadshavare eller beslut om att inte röja barnets vistelseort för sådana personer.
- Upphörande av vård
- Förebyggande insatser
- Ansökan om flyttningsförbud
- Omprövning av flyttningsförbud
- Tillfälligt flyttningsförbud
- Begäran om polishandräckning

För LVM gäller begränsningar i delegationsrätten beslut om

- Ansökan om vård
- Omedelbart omhändertagande

5 Resultat av granskningen

5.1 Lokalt regelverk i kommunen

Granskningen visar att det finns ett lokalt utvecklat och fastställt regelverk som dels är känt och förankrat i verksamheten, dels är föremål för översyn och justeringar framför allt beroende på förändringar i den nationella lagstiftningen.

Det lokala regelverket i kommunen, det som är fastställt av nämnden, är huvudsakligen de olika riktlinjer som är fastställda för socialförvaltningens myndighetsfunktion olika delverksamheter. För närvarande pågår ett omfattande översynsarbete inom förvaltningen vad gäller bland annat riktlinjer för barn- och ungdomsärenden.

Utöver dessa riktlinjer arbetar nämnden och förvaltningen enligt de kommungemensamma och övergripande riktlinjer som är fastställda för den kommunala planerings- och uppföljningsprocessen. I detta sammanhang kan framför allt nämndens årliga uppföljningsplan lyftas fram men också den årliga plan och struktur som nämnden fastställer för den interna kontrollen.

5.2 Reglemente och delegation

Granskningen visar att reglementet för nämnden samt den av nämnden fastställda delegationsordningen i allt väsentligt är ändamålsenliga.

Nämndens reglemente har nyligen varit föremål för revidering. Det nu aktuella gäller från och med 2011-01-01.

Av reglementet framgår att:

- Vidaredelegation från nämnden till tjänsteman ska framgå av en delegationsförteckning
- Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningar, de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt bestämmelserna i detta reglemente
- Socialnämnden utser inom sig två utskott som handlägger enskilda ärenden i den mån dessa kan delegeras
 - Ett utskott för ärenden rörande barn inklusive familjerätt
 - Ett för ärenden rörande ungdomar och vuxna.

Båda utskotten ska dock, oavsett uppgiftsfördelningen, kunna fatta beslut i ett visst ärende där beslut inte kan avvaktas. Ett ärende som hänför sig till ett visst utskotts ansvarsområde ska kunna handläggas av det andra utskottet om det är uppenbart bättre för den enskilde.

Vem som ska få fatta beslut regleras dels av om det finns bestämmelser i lagstiftning som anger att en viss typ av beslut inte får delegeras, dels av den delegationsordning som är fastställd av nämnden. Delegationsordningen har även denna nyligen varit föremål för revidering i juni 2010.

Med delegation menas att rätten att fatta beslut är överförd till ett organ eller en person som är underställd av nämnden. Ett beslut som är fastställt på delegation betraktas som ett beslut av nämnden. Bestämmelser om delegation finns i kommunallagen och socialtjänstlagen.

Om nämnden vill delegera sin beslutanderätt ska den klart ange vilken beslutanderätt som delegeras och till vem beslutanderätten överläts. Någon möjlighet att delegera till tjänstemän och förtroendevalda tillsammans, så kallad blandad delegation, finns inte. Inte heller är delegation till tjänstemän i förening, dvs. två eller flera tjänstemän tillsammans tillåten. Beslut tagna på delegation ska återrapporteras och anmälas till den som givit delegationen, alltså nämnden.

Nämnden ska dock ha kvar ett övergripande ansvar för hela verksamheten. Därför finns det vissa inskränkningar i rätten att delegera (6 kap. 34§ KL). Ärenden där beslutanderätten inte får delegeras enligt KL är:

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
- framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, samt

- vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Vidare framgår av socialtjänstlagen ytterligare regler om delegation som inskränker nämndens möjlighet att delegerande beslutanderätt till tjänstemän, vilket beskrivits ovan.

5.3 Återrapportering av delegationsbeslut

Granskningen visar att det finns en upparbetad struktur och systematik för hur återrapportering av delegationsbeslut sker till nämnden och till nämndens båda utskott. Dock behöver nämnden tillse att det sker en mera fullständig och korrekt hantering när det gäller återrapportering och anmälan av samtliga delegationsbeslut.

De båda utskottens sammanträden och beslutsfattande i enskilda ärenden protokollförs. Granskningen av utskottens protokoll visar att de ärenden som lyfts till utskottens behandling antingen är sådana som ej enligt det nationella regelverket är möjliga att delegera. Respektive ej omfattas av gällande delegationsordning till förvaltningsorganisationen eller är ärenden som är av övergripande och principiell beskaffenhet. Utskottens protokoll anmäls sedan till socialnämnden, vid nämndens nästkommande sammanträde.

Till de båda utskotten anmäls ett utdrag av fastställda delegationsbeslut inom förvaltningsorganisationen. Utdraget är en urvalslista som omfattar cirka 20% av de beslut som inom förvaltningsorganisationen har fastställts på delegation under föregående månadsperiod. Urvalet sker automatiskt ur nämndens verksamhetssystem. Denna sammanställning av beslut fungerar också som utgångspunkt för de båda utskottens ställningstagande och urval över vilka ärenden och beslut samt grunder för ställningstagande i dessa som ska redovisas av tjänstemannaorganisationen vid nästkommande. Utöver denna redovisning varje utskotts sammanträde anmäls och redovisas även de ordförandebeslut som har fastställts, exempelvis beslut om akut omhändertagande och vård utom det egna hemmet.

De båda utskottens protokoll, när det gäller redogörelsen av vilka ärenden och beslut som valts ut för redovisning, visar att det sedan slutet av 2010 har skett en utveckling. Protokollen beskriver numera mera tydligt vilka ärenden och typ av beslut det är som varit föremål för en närmare genomgång i respektive utskott. Idag omfattar de båda utskottens ärendeurval cirka fem ärenden per utskottssammanträde. Det är dessutom positivt att fattade beslut om att ej inleda utredning efter förhandsbedömning också omfattas av barn- och familjeutskottet urval. En genomgång av utskottens protokoll visar att det ärendeurval som utskotten gjort också omfattar avslagsbeslut. På detta sätt får de båda utskotten information och underlag för bedömning om förvaltningsorganisationen följer de riktlinjer som är fastställda för handlägningsprocessen.

5.4 Rutiner för uppföljning av biståndsbedömningsprocess

Granskningen visar att det finns en utarbetad struktur för uppföljning nivåer och kriterier i biståndsbedömningarna. Dock rekommenderas nämnden ta ställning till om det behöver vidtas initiativ utveckla denna uppföljning.

Uppföljningen av förvaltningens biståndsbedömningsprocess sker regelbundet i samband med de ärenden som utskotten stickprovsvis väljer ut för genomgång och redovisning. Det handlar om att förvaltningen till utskotten i dessa ärenden redovisar vilka förhållande och faktorer som vägts in i biståndsbedömningsprocessen och beslutet.

Det är positivt att det numera inom de båda utskotten väljs ut ett begränsat antal ärenden, som idag uppgår till cirka 5 stycken per utskottssammanträde. Det innebär att det idag finns ett större utrymme för att, framför allt i vuxen- och ungdomsutskottet, ta del av förvaltningens bedömningar och avvägningar mot tidigare då ibland upp till drygt 15 ärenden valdes ut för redovisning i utskottet.

Trots en långtgående delegation sker det ett omfattande beslutsfattande i ett stort antal ärenden och ärendetyper i de båda utskotten. Det innebär att utskotten både har en aktiv roll i de operativa beslutsfattandet och en insyn i dessa ärendetyper. När det gäller utskottens stickprovsvisa uppföljning av beslut fattade på delegation inom förvaltningsorganisationen kan det mot den bakgrunden vara lämpligt att nämnden och utskotten ser över och värderar om de nuvarande formerna för den uppföljning och kontroll som de olika politiska organen utövar är ändamålsenlig och funktionell. Samtidigt måste det framhållas att den nuvarande kontrollen och stickprovsvisa ärendeurval som utskotten genomför i allt väsentligt överensstämmer med den som genomförs i andra kommuner och som har tillämpats under en lång rad av år.

Inom ramen för nämndens fastställda internkontrollplanen år 2010 återfinns ärendehantering och dokumentation som två prioriterade och fastställda kontrollområden. Kontrollerna genomförs inom förvaltningen. När det gäller barn, ungdoms- och vuxenärenden omfattar kontrollerna bland annat utredningstid, aktualitet, följsamhet till de riktlinjer som nämnden fastställt för handläggningen samt avseende beslutsmotiveringar. När det mera specifikt gäller barn och ungdomsärenden anger internkontrollplanen att också placeringsavtal, genomförandeplaner, barnperspektiv samt användningen av BBIC i handlägningsprocessen också ska omfattas. Kontrollerna ska genomföras stickprovsmässigt två gånger per år av förvaltningens jurist och verksamhetschefer. Resultatet av kontrollerna ska rapporteras till förvaltningschef. I särskilda tjänsteskrivelser till socialnämnden redovisar förvaltningen årligen resultat av dessa kontroller samt presenterar förslag till vilka eventuella åtgärder och utvecklingsinsatser som behöver genomföras.

Utskottens stickprovsvisa urval och kontroller av beslut tagna i enskilda ärenden respektive de kontroller som förvaltningen genomför enligt den fastställda internkontrollplanen både tangerar och överlappar varandra i flera avseenden. Samtidigt är de åtskilda företeelser och med varandra osynkroniserade aktiviteter inom en och

samma organisation. Det handlar inte om att den ena eller den andra kontrollaktiviteten är onödig eller inte behöver genomföras i fortsättningen. Mera handlar det om att skapa en koppling och ömsesidighet mellan dessa båda uppföljnings- och kontrollformer, där resultatet av uppföljningarna kan fungera som ett underlag och input och stöd för verksamhetsutveckling. Att utskottens stickprovsvisa urval och kontroller mera kan fokusera på de satsningsområden, prioriterade målgrupper, ärendetyper och processer inom handläggningen som framgår av nämndens årsplan. En uppföljningsaktivitet av utskotten som mera bidrar till att stimulera och stödja en högre grad av måluppfyllelse i förhållande till nämndens övergripande mål och strategier.

Den interna kontrollen, som den redan idag är utformad, behöver även fortsättningsvis fokusera på förvaltningens tillämpning och följsamhet till det fastställda lokala regelverkets riktlinjer, anvisningar och metoder som handläggningsprocessen ska omfatta.

Ytterst handlar det om att inom organisationen skapa en samlad kontroll- och uppföljningskultur, som blir ett aktivt och stödjande verktyg i implementeringen av de metoder och handläggningsrutiner som är fastställda, vilka har en betydelse för en kvalitativt god och rättssäker verksamhet. Nämnden behöver, mot bakgrund av den genomförda internkontrollen och de variationer i utfall som för år 2010 påvisades, överväga om denna typ av förvaltningsinterna kontroller också behöver genomföras mera frekvent och på så sätt säkerställa en mera homogen handläggnings- och bi-ståndsbedömningsprocess.

Lars Högberg

Projektledare

Jan Nilsson

Uppdragsledare