

Hantering av avgifter inom socialtjänsten

Gällivare kommun

Mars 2020

Per Stålborg, certifierad kommunal revisor

Moa Wuotila, revisionskonsult



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och kontrollområden	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	3
1.5.	Metod	3
2.	Iakttagelser och bedömningar	4
2.1.	Styrande dokument i form av regler, riktlinjer och rutiner	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.1.2.	Bedömning	5
2.2.	Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.2.2.	Bedömning	5
2.3.	Kontrollrutiner	6
2.3.1.	Iakttagelser	6
2.3.2.	Bedömning	7
3.	Avslutning	8
3.1.	Sammantagen revisionell bedömning	8
3.2.	Rekommendationer	8

Sammanfattning

På uppdrag av Gällivare kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av socialnämnden och hur hanteringen av avgifter bedrivs inom socialtjänsten. Det övergripande syftet med granskningen är att pröva om hantering av avgifter sker med tillräcklig intern kontroll. Följande områden har granskats:

- Styrande dokument i form av regler, riktlinjer och rutiner
- Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen
- Kontrollrutiner

Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att socialnämnden delvis har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i kommunens hantering av avgifter inom socialtjänsten. Bedömningen utgår från granskningens tre kontrollområden som nämnts ovan.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i rapportens följande avsnitt.

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att socialnämnden ser över behovet av tydligare regler och rutiner kopplat till faktureringsprocessen
- Att socialnämnden på ett systematiskt sätt analyserar och identifierar risker i faktureringsprocessen
- Att socialnämnden inför kontroller för att säkerställa att samtliga tjänster faktureras

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Gällivare kommun tillhandahåller och utför olika tjänster för vilka avgift debiteras kommuninvånarna. Fakturering av avgifter inom socialtjänsten uppgår årligen till väsentliga belopp. God intern kontroll är viktig både för att säkra kommunens intäkter, men även för att säkerställa att avgifterna blir korrekt debiterade. Följande moment ingår vanligtvis i en faktureringsprocess:

- Underlag för fakturering: register (insamling och uppdatering)
- Upprättande av fakturor: innehåll
- Utskick av fakturor/fakturering: registrering och distribution
- Bevakning av fakturering: påminnelse, krav och inkasso
- Hantering av betalda fakturor: registrering

Risker inom området kan exempelvis vara bristande avstämningsrutiner mellan försystem och redovisning, som leder till att fakturering inte sker eller sker på ett felaktigt sätt.

Revisionsobjekt i denna granskning är socialnämnden.

1.2. Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om hantering av avgifter sker med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

- Styrande dokument i form av regler, riktlinjer och rutiner
- Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen
- Kontrollrutiner

1.3. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6
- Kommuninterna regler och riktlinjer som rör granskningsområdet, exempelvis reglemente för intern kontroll.

1.4. Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se syfte och kontrollområden.

1.5. Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med verksamhetsföreträdare och personer från ekonomi inblandade i avgiftshantering.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Styrande dokument i form av regler, riktlinjer och rutiner

2.1.1. Iakttagelser

Kommunallagen (KL) 2 kap § 5-6 och Socialtjänstlagen (SoL) 8 kap § 1-9 reglerar kommunens ramar för avgifter inom socialtjänstens verksamhet. Avgiftstaket regleras bl.a. av vilket typ av insats som krävs för brukaren och utifrån förutsättningar i den enskildes betalningsförmåga.

Kommunallagen ger uttryck för att taxor och avgifter i normalfallet ska beslutas av kommunfullmäktige. Fullmäktige har möjlighet att delegera visst beslutsfattande till exempelvis en socialnämnd. Av socialnämndens reglemente (2016-11-07) framgår att nämnden ska bereda och upprätta förslag till taxor och avgifter inom kommunens socialtjänst. I nämndens uppdrag ingår även att anta tillämpningsanvisningar för förekommande taxor och avgifter samt vidta indexmässiga taxejusteringsåtgärder som följer av fullmäktiges beslut.

På kommunens hemsida finns en sammanställning över de taxor och avgifter som finns inom socialnämndens ansvarsområden. Av sammanställningen framgår följande:

- Flertalet förekommande taxor och avgifter inom socialtjänsten har beslutats av kommunfullmäktige.
- Samtliga taxor och avgifter har beslutats under 2019

Kommunfullmäktige har även antagit ett styrdokument "Regler för kommunens krav och debiteringsverksamhet" (2011). Av dokumentet framgår ansvar i faktureringsprocessen, uppgifter om betalningsvillkor, anstånd, amorteringsplaner, nedskrivning, avskrivning, skuldsanering och tvister.

Granskningen kan inte belägga att socialnämnden antagit tillämpningsanvisningar för förekommande taxor och avgifter inom socialtjänsten.

Granskningen visar att det på verksamhetsnivå finns ett antal styrande och stödjande dokument som tillämpas av ekonomienheten och socialförvaltningen. Exempelvis finns ett dokument som anger vilka rutiner som gäller när det gäller hantering av obetalda brukaravgifter samt reglerar hur arbetsuppgifter fördelas mellan socialförvaltning och ekonomienhet.

Av intervjuer framgår att kommuninterna styrdokument överlag är kända och tillämpas inom verksamheten. Intervjuade framhåller att det är en brist att det saknas ett samlat dokument som reglerar hela avgiftshanteringsprocessen. De intervjuade upplever att detta kan skapa svagheter i den interna kontrollen.

I intervjuer framkommer även att det saknats samsyn mellan ekonomi och förvaltningen om vilka som är mest lämpade att kontakta brukare för att utreda orsaker till uteblivna betalningar. Ekonomi menar att verksamheten har bättre kontroll och närmare kontakt med brukarna. Förvaltningen framför att indrivningen kan skada relationen med brukaren.

2.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att styrande dokument i form av riktlinjer, regler och rutiner för granskningsområdet delvis finns i tillräcklig omfattning. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Kommunfullmäktige har på övergripande nivå fastställt dokument som ger styrning inom området. Därutöver finns på verksamhetsnivå dokumenterande rutiner som reglerar olika moment vid hantering av avgifter inom socialtjänsten. Granskningen indikerar att dokumenten är kända och tillämpas av organisationen.
- En brist är att socialnämnden inte preciserat hur förekommande taxor och avgifter ska tillämpas inom nämndens ansvarsområden. I granskningen framkommer att verksamheten saknar ett samlat dokument som reglerar hela avgiftshanteringsprocessen.

För att utveckla granskningsområdet bör socialnämnden, tillsammans med verksamheten, pröva vad nämndens tillämpningsanvisningar ska innehålla.

2.2. Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen

2.2.1. Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att socialnämnden ska säkerställa att den interna kontrollen inom dess ansvarsområden är tillräcklig. För att säkerställa en tillräcklig intern kontroll har kommunfullmäktige fastställt ett styrsystem för intern kontroll (2012). I styrdokumentet regleras hur bland annat socialnämnden ska arbeta med intern kontroll. Ett viktigt moment i arbetet med intern kontroll är att genomföra riskbedömningar. Riskbedömningen ligger sedan till grund för den plan för intern kontroll som årligen ska beslutas av nämnden.

Granskningen visar att det inte genomförts dokumenterade och systematiska riskanalyser, varken kopplat till verksamhetsövergripande risker eller inom faktureringsprocessen. Däremot framkommer att mindre riskanalyser till viss del sker inom enskilda tjänstepersoners egna verksamhetsområden. Dock är dessa riskanalyser inget som dokumenteras och inte heller något som framgår som krav i verksamheternas rutinbeskrivningar.

Vid granskning av protokoll för år 2018-2019 och intervjuer framgår det att nämndens och chefernas huvudsakliga fokus i riskarbetet har riktats mot kostnadssidan för hantering av det stora underskott som nämnden redovisade 2018. Detta har föranlett att besluten som fattats främst härrör effektivisering och reducering av bland annat personalkostnader, kostnad för leasingbilar och omstrukturering av olika boenden inom socialtjänsten.

I protokoll finner vi inte att några beslut kopplade till granskningsområdet, intäktskontroll och avgiftshantering, fattats av nämnden under 2019.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen är otillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Nämnden har inte innefattat granskningsområdet inom ramen för sitt arbete med intern kontroll 2019
- Det har inte gjorts någon heltäckande riskbedömning för faktureringsprocessen inom socialtjänsten.

För att utveckla granskningsområdet rekommenderas nämnd och verksamhet att genomföra en dokumenterad riskanalys av samtliga delar i avgiftshanteringsprocessen.

2.3. Kontrollrutiner

2.3.1. Iakttagelser

I revisorernas uppdrag ingår att granska och pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. Med intern kontroll avses till exempel att socialnämnden och dess verksamheter i rimlig grad genomför olika former av kontroller för att säkerställa att verksamheten bedrivs på avsett sätt.

Ett systematiskt internkontrollarbete kännetecknas vanligtvis av följande moment:

- Bedömning av risker utifrån sannolikhet och konsekvens
- Kontroller av högriskområden
- Aktiviteter för att om möjligt reducera/minimera risker inom verksamheten

Socialnämnden har antagit en internkontrollplan för 2019. Planen innehåller 11 kontrollaktiviteter med en kort beskrivning av vad som ska göras och av vem. Ingen av kontrollaktiviteterna handlar om att säkerställa att samtliga intäkter faktureras.

Socialförvaltningen har brukare med insatser där avgift för bland annat vård- och omsorg, trygghetslarm, hyra, kost, förbrukningsartiklar samt korttidsboende faktureras och betalas av brukaren. Följande moment ingår vanligtvis i en faktureringsprocess:

1. Underlag för fakturering: register (insamling och uppdatering)
2. Upprättande av fakturor: innehåll
3. Utskick av fakturor/fakturering: registrering och distribution
4. Bevakning av fakturering: påminnelse, krav och inkasso
5. Hantering av betalda fakturor: registrering

Granskningen visar att styrande och stödjande dokument som finns inom verksamheten i viss utsträckning reglerar vilka kontroller som ska utföras inom ovan angivna områden (se punkt 1-5).

När det gäller kontrollåtgärder inom verksamheten visar granskningen följande:

- Avgiftshantering och fakturering sköts av personal på socialförvaltningen och ekonomienheten. Granskningen visar att det i denna del av processen görs vissa kontroller av fakturor och dess underlag. Kontrollerna inriktas bland annat att inkomstuppgifter för brukarna är aktuella och att registrerade avgifter debiteras. De kontroller som utförs dokumenteras i låg utsträckning.
- Tillämpade IT-system för ärendehantering, ekonomi och fakturering gör i stort sett inga automatiska kontroller inför förestående fakturering. Exempelvis att systemen själv identifierar avvikelser, exempelvis orimliga värden, och meddelar dessa till handläggaren för ytterligare kontroll. En kontroll som utförs är att preliminär debitering jämförs med belopp debiterat föregående månad och vid större differenser utreds dessa.
- Verksamheten tillämpar inte ett systematiskt arbetsätt där den som är intäktsansvarig gör efterkontroll innan kundfakturering slutförs.
- Uppföljning av erhållna intäkter i förhållande till budget utförs månatligen av en del av cheferna samt av ekonom som jobbar mot förvaltningen, av intervjuer framgår att denna uppföljning förhindrar mer omfattande fel men ej fel på individnivå.

Granskningen visar att det som är inregistrerat i Viva blir fakturerat. Brister i rutiner och kommunikation mellan socialförvaltningen och ekonomienheten leder ibland till att inregistreringen inte sker fullt ut. Exempelvis nämns att det förekommer att avgifter inte aktiveras eller avvaktiveras, strömåltider inte registreras, kontroll över in- och utskrivning från sjukhus samt hjälpmedelsdebitering brister. De fel som upptäcks rättas på kommande faktura.

2.3.2. Bedömning

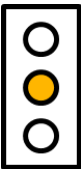
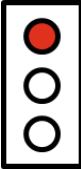
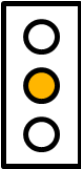
Vår bedömning är att befintliga kontrollrutiner endast delvis är tillförlitliga. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Verksamheten gör olika typer av kontroller vid hantering av avgifter. Granskningen indikerar att kontrollerna inte i tillräcklig grad är systematiserade och heltäckande.
- Granskningsområdet har inte innefattats i nämndens internkontrollplan för år 2019.

För att utveckla verksamheten föreslås att nämnden och verksamheten prövar hur den interna kontrollen inom granskningsområdet ska förbättras. Nämnden förslås även pröva om granskningsområdet ska tas med i kommande års plan för intern kontroll.

3. Avslutning

3.1. Sammantagen revisionell bedömning

Kontrollområde	Bedömning	
Styrande dokument i form av regler, riktlinjer och rutiner	Delvis Uppfyllt Det finns styrande dokument i form av riktlinjer, regler och rutiner. En brist är att socialnämnden inte antagit tillämpningsanvisningar för taxor och avgifter inom socialtjänsten.	
Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen	Ej Uppfyllt Det har inte gjorts någon heltäckande riskbedömning för faktureringsprocessen inom socialtjänsten.	
Kontrollrutiner	Delvis Uppfyllt Verksamheten gör olika typer av kontroller vid hantering av avgifter. Granskningen indikerar att kontrollerna inte i tillräcklig grad är systematiserade och heltäckande.	

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att socialnämnden delvis har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i kommunens hantering av avgifter inom socialtjänsten.

3.2. Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att socialnämnden ser över behovet av tydligare regler och rutiner kopplat till faktureringsprocessen
- Att socialnämnden på ett systematiskt sätt analyserar och identifierar risker i faktureringsprocessen
- Att socialnämnden inför kontroller för att säkerställa att samtliga tjänster faktureras

Mars 2020

Jenny Engelmark

Uppdragsledare

Per Stålborg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2019-04-29. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.