

Hantering av intäkter och avgifter

Kalix kommun

Mars 2020

Projektledare: Christer Marklund

Projektmedarbetare: Pär Koyanagi-Gustafsson

Projektmedarbetare: Elin Johansson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Iakttagelser och bedömningar	5
Styrande dokument	5
Analys och bedömning av risker	6
Kontrollrutiner	8
Avslutning	10
Sammanfattande revisionell bedömning	11
Bedömningar mot kontrollområden	11
Rekommendationer	11

Mars 2020



*Hans Forsström,
Uppdragsledare*

*Christer Marklund,
Projektledare*

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun har PwC genomfört en granskning avseende hantering av intäkter och avgifter inom socialnämndens verksamhetsområden. Syftet med granskningen är att pröva om hantering av avgifter och redovisning av andra intäkter sker med tillräcklig intern kontroll.

Revisionsobjekt i granskningen är socialnämnden.

Följande områden kopplat till intern kontroll har granskats:

- Styrande dokument i form av regler, riktlinjer och rutiner
- Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen
- Analys och bedömning av risker för hanteringen av riktade statsbidrag
- Analys och bedömning av risker för hanteringen av övriga externa ersättningar
- Kontrollrutiner

Utifrån genomförd granskning görs en **sammanfattande revisionell bedömning** att socialnämnden *inte helt* hanterar avgifter och redovisning av andra intäkter med tillräcklig intern kontroll.

Den sammanfattande bedömningen baseras på följande bedömningar av kontrollområden. Bedömningen återfinns i sin helhet under respektive kontrollområde.

Styrande dokument

Kontrollområdet bedöms som delvis uppfyllt. Styrande dokument finns i tillräcklig utsträckning för fakturering (avgifter), men inte i tillräcklig utsträckning för riktade statsbidrag och övriga intäkter.

Analys och bedömning av risker

Kontrollområdet bedöms som ej uppfyllt. Ingen dokumenterad analys och riskbedömning har framkommit i granskningen.

Kontrollrutiner

Kontrollområdet bedöms som delvis uppfyllt. Kontrollrutiner finns, men är i hög utsträckning individberoende och inte dokumenterade.

Rekommendationer

För att utveckla hantering av avgifter och intäkter bör socialnämnden prioritera följande rekommendationer:

- Genomför en systematisk riskanalys för ansvarsområdena avgifter och intäkter. Utifrån genomförd analys bör nämnden därefter pröva om dessa områden ska finnas med i kommande års internkontrollplan.
- Pröva hur den politiska styrningen kan utvecklas när det gäller riktade statsbidrag.
- Pröva om tilläpade rutiner vid bevakning, ansökan och rekvirering av riktade statsbidrag i högre grad ska dokumenteras. Syftet med åtgärden är att säkerställa att rutinerna upprätthålls vid längre sjukfrånvaro eller i samband med att personal slutar.

Inledning

Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom området hantering av intäkter och avgifter.

Kalix kommun tillhandahåller och utför olika tjänster för vilka avgift debiteras kommuninvånare. Fakturering av avgifter inom socialtjänsten uppgår årligen till väsentliga belopp. God intern kontroll är viktigt 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.

Förutom de tjänster som faktureras kommuninvånarna har socialnämnden även andra intäktskällor:

För **riktade statsbidrag** är det angeläget att säkerställa att kommunen har tillfredsställande rutiner, så att dessa bidrag tillfaller den verksamhet som de är riktade till. Vissa bidrag utbetalas utan att ansökan behöver göras, medan andra kräver att kommunen ansöker om medlen.

För **andra externa ersättningar** som till exempel kan komma från Migrationsverket eller Försäkringskassan är det angeläget att säkerställa att kommunen faktiskt får de medel som den har rätt till.

Revisionsobjekt i denna granskning är socialnämnden.

Syfte och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12.

Syftet med granskningen är att pröva om hantering av avgifter och redovisning av andra intäkter 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

- Analys och bedömning av risker för hanteringen av riktade statsbidrag
- Analys och bedömning av risker för hanteringen av övriga externa ersättningar
- Kontrollrutiner

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

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

Avgränsning och metod

Granskningen har genomförts genom analys av för granskningen relevant dokumentation samt genom kompletterande intervjuer med företrädare för nyckelpersoner inom verksamheten. Även verifiering av äldreomsorgsavgifter genom stickprov, intervjuer och granskning av bokföring har genomförts.

Rapporten har sakgranskats innan färdigställande.

Iakttagelser och bedömningar

Styrande dokument

I revisorernas uppdrag ingår att pröva om den interna kontrollen är tillräcklig. Med intern kontroll avses bland annat att styrande dokumentation har upprättats i rimlig omfattning.

Iakttagelser

Övergripande styrdokument:

- Internkontrollplan
- Verksamhetsplan
- Delegationsordning

Kommunövergripande **internkontrollplan** är antagen i socialnämnden för år 2019. Internkontrollplanen innehåller till granskningsområdet angränsande kontrollpunkter, exempelvis "budgetdirektiv". Kontrollpunkten innebär ett krav på regelbunden åiterrapportering av tagna budgetdirektiv och beslut till socialnämnden och kommunstyrelsen. Den andra angränsande kontrollpunkten är "kontroll av policy, regler och riktlinjer", som innebär att kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen ska göra stickprov av dokument för att säkerställa att de som finns är korrekta och aktuella. År 2019 granskades och godkändes socialnämndens hjälpmedelspolicy. Inga policys, regler eller riktlinjer avseende intäkter och avgifter granskades år 2019.

Av socialförvaltningens beslutade **verksamhetsplan** för 2019 framgår att viktiga beslut i socialnämnden innefattar:

- Ansökan om stimulansmedel för bemanning av äldreomsorg
- Ansökan om stimulansmedel för barn och unga

I socialnämndens **delegationsordning** 2019 anges bl.a. rätten att fatta beslut om avgifter enligt socialtjänstlagen. Exempel på beslutanderätt som regleras i delegationsordningen är:

- Anstånd med betalning (enligt fastställda riktlinjer)
- Upprättande av avbetalningsplan
- Nedskrivning av fodran
- Avbrytande av indrivning
- Makulering/kreditering vid felaktig faktura
- Beslut om avgift för hemtjänst samt boende och andra insatser enligt gällande taxa
- Beslut om omprövning av beviljat bistånd eller insats utan tidigare överklagan

Delegationsordningen innehåller ingen information om beslutanderätt rörande riktade statsbidrag eller övriga intäkter. I ovan nämnd verksamhetsplan framgår att socialnämnden har ansvar för att ansöka om stimulansmedel. Ansvaret, beslutanderätten, är inte omnämnd i gällande delegationsordning. I praktiken är det tjänstepersoner som sköter ansökan av riktade statsbidrag för t.ex. bemanning av äldreomsorg.

Specifika styrdokument

Intäkter

Riktade statsbidrag och andra externa intäkter

Inga specifika styrdokument för ansökan eller hantering av *riktade statsbidrag* har framkommit under granskningen.

Vad gäller andra *externa intäkter* har en rutinbeskrivning avseende assistansersättningar från Försäkringskassan presenterats för oss. Enligt de intervjuade är rutinen att likställa med instruktion för berörda tjänstepersoner. Inga beslutade styrdokument finns som beskriver andra externa intäkter, till exempel från Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen.

Avgifter

I kommunens författningssamling finns de dokument som socialnämnden har fastställt inom området, vilka beskriver regelverket för avgifter inom nämndens verksamhetsområden:

- Tillämpningsregler (Avgifter för äldre- och personer med funktionshinder)
- Socialförvaltningens avgifter för särskilt och ordinärt boende
- Socialförvaltningens avgifter för kommunal hälso- och sjukvård

Av dokumenten framgår hur avgifterna beräknas, och även vilka belopp som gäller för olika taxor. Utöver detta finns dokumenterade rutiner för fakturakörning, innehållande beskrivning för körning vid årsskifte, månadskörning och debiteringskontroller. Rutiner finns även för det fall den enskilde brukaren inte betalar sin avgift. Vi noterar att det finns en röd tråd mellan ovan nämnda dokument och tidigare nämnd delegationsordning.

Bedömning

Kontrollområdet bedöms som delvis uppfyllt.

Bedömningen baseras på att de övergripande styrdokumenterna delvis innehåller punkter som rör riktade statsbidrag, externa intäkter och fakturering av avgifter. Specifika styrdokument finns i tillräcklig utsträckning inom området avgifter, men inte i tillräcklig utsträckning inom området riktade statsbidrag och övriga intäkter.

Analys och bedömning av risker

Med intern kontroll avses bland annat att identifiera och analysera de största riskerna i verksamhet, funktioner och processer.

lakttagelser och bedömning för följande tre kontrollområden sammanfattas i detta avsnitt:

- Analys och bedömning av risker inom faktureringsprocessen
- Analys och bedömning av risker för hanteringen av riktade statsbidrag
- Analys och bedömning av risker för hanteringen av övriga externa ersättningar

Intäkter

Som framgår av avsnitt "Styrande dokument" saknas tillräckliga styrdokument inom området.

De intervjuade kan beskriva praktiska rutiner för ansökan respektive rekvisering av bidrag. Rutinerna beskrivs som inarbetade och syftar till att hantera risker kopplat till ansökan och rekvisering av bidrag. Rutinerna har enligt de intervjuade upprättats inom verksamheten som ett resultat av tidigare genomförda riskanalyser och bedömningar inom verksamheten. De har dock inte genomförts dokumenterad analys och bedömning av risker inom granskningsområdet.

Vi noterar avslutningsvis att samtliga intervjuade anser att kommunen med hjälp av inarbetade, praktiska, rutiner har minimerat riskerna vid rekvisering av riktade statsbidrag och övriga intäkter, trots att det inte finns någon dokumenterad analys och bedömning av vilka de största riskerna inom området är.

Intäktsbelopp

Vid vår granskning av socialnämndens beslutade årsbudget 2019 framgår att den beslutade budgeten i nämnden är en sammanställd nettobudget där det inte framgår vilka intäktsbelopp kommunen har budgeterat med. Granskningen har även visat att verksamhetens underliggande detaljbudget sker med bruttoredovisning av de förväntade intäkterna. I intervjuer beskrivs att de intäkter som är säkra för året budgeteras med, medan osäkra bidrag eller ersättningar inte inkluderas. Av redovisningen framgår att följande intäkter bokförts 2019:

Bidrag och ersättningar 2019		
	Redovisat utfall (tkr)	Innehåll
Avser		
Driftbidrag socialstyrelsen	3 283	Ansökta statsbidrag inkl extern fakturering
Driftbidrag landst./regionen	794	Projekt Visningrum
Driftbidrag Migrationsverket	18 290	För integration
Driftbidrag övriga	487	Från Länsstyrelsen
Ers LSS Försäkringskassan	22 006	Assistansersättning FK
Totala bidrag och ersättningar 2019	44 860	

Avgifter

Risken för felaktig debitering upplevs av de intervjuade som mycket liten. Att ett fåtal fakturor makuleras eller krediteras under 2019 beskrivs som exempel på detta.

I ett fåtal fall har uppehåll av hemtjänst (frånvaro) inte registrerats i systemet, vilket inneburit en felaktig fakturering.

Dubbelfakturering av en och samma brukare beskrivs som omöjligt då samma brukare inte kan finnas i systemet flera gånger.

Av intervjuer framgår att praktiska rutiner och inbyggda kontroller i verksamhetssystemet upplevs vara tillräckliga.

De intervjuade uttrycker även inom detta granskningsområde att det inte genomförts någon dokumenterad analys och bedömning av risker.

Bedömning

Kontrollområdet bedöms ej uppfyllt.

Bedömningen baseras på att i intervjuer beskriva rutiner och arbetssätt visar att kommunen arbetar för att minimera risker både för fakturerade avgifter, erhållna statsbidrag och övriga ersättningar. Bedömningen baseras även på att det inte framkommit att några riskanalyser är dokumenterade. Riskbedömningar och kontroller framstår istället som individberoende, och bygger på initiativ av enskilda tjänstepersoner.

Kontrollrutiner

Med intern kontroll avses bland annat att det i rimlig utsträckning görs relevanta kontroller inom organisationen (politik och förvaltning). Detta avsnitt syftar till att bedöma om nämnden säkerställt en tillräcklig kontroll inom området, t.ex. vad gäller redovisning av riktade statsbidrag och andra externa intäkter samt avstämningsrutiner för avgifter.

I detta avsnitt redovisas resultatet från genomförd stickprovskontroll.

lakttagelser

Intäkter

Som framgår av tidigare avsnitt innehåller socialnämndens internkontrollplan inga specifika kontrollpunkter för området riktade statsbidrag eller övriga interna intäkter. Det finns därutöver inga dokumenterade kontrollrutiner inom området. Vi noterar dock att nämnden i delårsrapport 2019 blivit informerad om att statliga medel är ansökta om och förväntas godkännas enligt plan.

Praktisk rutinbeskrivning för assistansersättningar från Försäkringskassan nedtecknades av verksamheten i samband med vår granskning.

Av intervjuer framgår att en stor del av kontrollen av riktade statsbidrag och andra externa intäkter sköts via ett dokument framtagna av socialförvaltningens ekonom. Exceldokumentet är framtaget för kontroll av ansökta och erhållna bidrag, både för ersättningar från Migrationsverket och för assistansersättningar från Försäkringskassan. Genom dokumentanalys och intervjuer har vi fått en samstämmig bild av hur den praktiska kontrollen går till.

Vi noterar avslutningsvis att ekonom på socialförvaltningen har en nyckelroll vad gäller kontroll av bidrag och övriga intäkter. Även områdeschefernas roll uppges vara tydlig när det gäller ansvar för att ansöka om och rekvirera tillgängliga medel.

Avgifter

Fakturering av avgifter inom socialtjänsten styrs av regelverket i socialtjänstlagen och genom fullmäktiges beslut om taxor. Vi har tidigare noterat att socialnämndens delegationsordning reglerar beslutanderätt vid fakturering av avgifter, exempelvis hantering av obetalda fakturor.

Förutom styrdokument i kommunens författningssamling finns i verksamheten ett flertal dokumenterade rutiner för fakturering och hantering av obetalda fakturor. I intervjuer bekräftas att arbetssättet följer rutinerna. Vi har dock inte tagit del av några specifika kontrollrutiner inom området eller tidigare genomförd kontroll av följsamhet till rutiner.

Av intervjuer framgår även att alla styruppgifter såsom gällande beräkningsregler och taxor är "inbyggda" i socialförvaltningens verksamhetssystem, samt att endast en liten del av faktureringen hanteras manuellt av handläggare. Förändrade taxor registreras i systemet, vilket ska säkerställa att förutsättningarna finns för att debitera rätt avgift till rätt brukare.

Varje månad kontrolleras avgiftsberäkningen för de brukare vars avgiftsunderlag förändrats. Förändringen kan bestå av ändrade inkomster och/eller nya/ändrade biståndsbeslut och beviljade insatser. Om förändringen leder till ändrad avgift, skickas ett nytt avgiftsbeslut ut till brukaren. Utskick av fakturor sker elektroniskt och eventuella betalningspåminnelser hanteras sedan av kommunens ekonomiavdelning.

Stickprovskontroll

Intäkter - redovisning av riktade statsbidrag och andra externa intäkter

Av lagstiftning framgår följande:

- Socialnämnden bär ett ansvar att fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar
- Socialnämnden ska föra och redovisa räkenskaperna i enlighet med god redovisningssed

God redovisningssed kommer till uttryck dels i lagstiftning, dels i rekommendationer utfärdade av RKR (Rådet för kommunal redovisning). I rekommendation nr 2 "Intäkter" regleras bland annat hur intäkter i form av riktade statsbidrag ska hanteras. Riktade statsbidrag ska i normalfallet periodiseras till den period där kostnaderna som statsbidraget avser är bokförda.

I avsnittet "Analys och bedömning av risker" redovisas vilka bidrag som kommunen beviljats under år 2019. Granskningen visar att bidragen till övervägande del erhålls i efterhand. Både vad gäller bidrag som administreras av Migrationsverket och LSS assistansersättning från Försäkringskassan, där rekvirering sker i efterskott. Totalt erhöll kommunen utbetalningar på 23,4 msek från Migrationsverket under 2019, varav 2,9 msek avsåg ersättningar för tidigare år som reserverats för i årsredovisningen för 2018. 2,2 msek fördelades till utbildningsförvaltningen för bland annat sfi-undervisning. Socialförvaltningen redovisade 18,3 msek som intäkt 2019 från Migrationsverket, inga ersättningar reserverades för i årsbokslutet för 2019, mycket på grund av den minskade verksamheten i kommunen.

För assistansersättningar från Försäkringskassan följs varje individ upp baserat på budgeterat antal timmar som jämförs mot de utbetalda timmarna från Försäkringskassan. Då utbetalning sker i efterskott reserveras beräknad intäkt per individ vid årsboksluten. För 2019 erhöll kommunen totalt 13,7 msek i assistansersättning från Försäkringskassan. 8,4 msek avsåg ersättning för tidigare år som reserverats för i årsredovisningen 2018. I årsbokslutet 2019 reserverades ytterligare 8,5 msek i upplupen intäkt, vilket ledde till att 22,0 msek redovisades som intäkt 2019.

Vår stickprovskontroll visar sammanfattningsvis följande:

- Sökta statsbidrag tilldelas i flertalet fall en projektkod i räkenskaperna, där intäkter och kostnader hänförliga till projektet bokförs
- I samband med årsbokslut görs en prövning av respektive projekt i vilken utsträckning räkenskaperna ska periodiseras

- Stickprovskontroll visar att riktade statsbidrag från Migrationsverket för 2,9 msek har periodiserats i samband med bokslut 2018. Kontrollen visar att inga utbetalda bidrag har överförts till år 2020.
- Stickprovskontroll visar att assistansersättningar från Försäkringskassan periodiserats genom bokning av upplupna intäkter i årsboksluten.

I intervjuer framgår att kommunens ekonomiavdelning sköter periodiseringarna utifrån erhållna beslut och information från verksamheten. Intervjuade representanter i verksamheterna anger att de är trygga med redovisningen, och att befintliga kontroller minimerar risker för tappade intäkter.

Avgifter - avstämningsrutiner

För att pröva tillämpning av gällande regelverk har det inom ramen för granskningen genomförts en stickprovskontroll. Totalt har tjugo (20) stycken stickprov för november 2019 valts ut utifrån totalt 873 fakturor under månaden.

Vår stickprovskontroll visar sammanfattningsvis följande:

- Underlag för fakturering är kompletta och baseras på beslutad avgift. Inga avvikelser har noterats.
- Upprättade fakturor överensstämmer med underliggande underlag. Inga avvikelser har noterats
- Fyra beslut innefattar två personer (makar). Makarna anges på samma avgiftsbeslut och faktureras därefter separat/individuell.

I intervjuer framgår att inga efterkontroller görs av fakturorna. Kontroller sker dock kontinuerligt mot förväntade intäkter som uppföljning till faktureringen. Beräkningar, rutiner och systemet anses tillräckligt tillförlitligt och det fåtal korrigeringar som behöver göras ses som ett bevis att faktureringsrutinen säkerställer korrekta fakturor.

Bedömning

Kontrollområdet bedöms delvis uppfyllt.

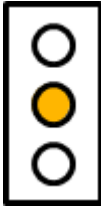
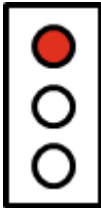
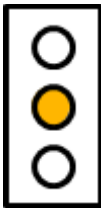
Bedömningen baseras på att varken debiterade avgifter eller övriga intäkter finns som kontrollpunkter i kommunens internkontrollplan. Verksamheten har i intervjuer beskrivit praktiska rutiner som anses minimera riskerna för uteblivna intäkter eller felaktiga faktureringar, inklusive uppföljning av förväntade intäkter. Bedömningen baseras även på att det inte framkommit några uppgifter om att beslut fattats om att kontroller ska genomföras. Dettat sker istället på initiativ av enskilda tjänstepersoner utifrån inarbetade arbetsrutiner.

Avslutning

Sammanfattande revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning görs en **sammanfattande revisionell bedömning** att socialnämnden *inte helt* hanterar kommunens avgifter och redovisning av andra intäkter med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningar mot kontrollområden

Kontrollområden	Kommentar	
Styrande dokument	Delvis uppfyllt	
Analys och bedömning av risker	Ej uppfyllt	
Kontrollrutiner	Delvis uppfyllt	

Rekommendationer

För att utveckla hantering av intäkter och avgifter bör socialnämnden prioritera följande rekommendationer:

- Genomför en systematisk riskanalys för ansvarsområdena avgifter och intäkter. Utifrån genomförd analys bör nämnden därefter pröva om dessa områden ska finnas med i kommande års internkontrollplan.
- Pröva hur den politiska styrningen kan utvecklas när det gäller riktade statsbidrag.
- Pröva om tillämpade rutiner vid bevakning, ansökan och rekvisering av riktade statsbidrag i högre grad ska dokumenteras. Syftet med åtgärden är att säkerställa att rutinerna upprätthålls vid längre sjukfrånvaro eller i samband med personal slutar.

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Kalix kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-06-04. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.