



**Värnamo kommun**

**Basgranskning av servicenämnden**

**Granskningsrapport**

KPMG AB  
2016-12-15  
*Antal sidor:*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	1
3.	Syfte och revisionsfrågor	1
4.	Ansvarig nämnd/styrelse	2
5.	Metod och avgränsning	2
6.	Iakttagelser	2
6.1	Organisation	2
6.1.1	Kostorganisationen	4
6.1.2	IT enheten	6
6.1.3	Bemanningsenheten	7
6.1.4	Vaktmästeri	7
6.2	Mål, styrning och uppföljning	8
6.3	Intern kontroll	9
7.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	9

## 1. Sammanfattning

## 2. Bakgrund

Vi har av Värnamo kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en basgranskning av servicenämnden. Servicenämnden inrättades 2015 och revisorerna har inte gjort någon fördjupad granskning inom nämndens område varför man finner det påkallat. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Servicenämnden ansvarar för:

- kommunens kostorganisation inkl. personal- och lokalansvar.
- kommunens centrala vaktmästeri och posthantering.
- kommunens övergripande IT-verksamhet
- kommunens centrala televäxel
- kommunens bokningsenhet för vikariehantering.

## 3. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att på en övergripande nivå bedöma om servicenämnden har en tillräcklig styrning och ledning av verksamheten samt om organisation och ansvarsfördelning är ändamålsenlig.

Granskningen kommer fokusera på följande revisionsfrågor.

- Är organisation och ansvarsfördelningen tydlig och dokumenterad?
  - Finns erforderliga styrdokument, reglementen och delegationsordning mm?
  - Prissättning (interna riktlinjer, prislistor, avtal mm) mm?
  - Vilka uppfattningar finns om organisationen och ansvarsfördelningen?
- Hur styr och följer nämnden upp verksamheten?
  - Vilka mål finns för verksamheten och hur uppnås dessa?
  - Ekonomi och rutiner för ekonomisk uppföljning?
- Hur arbetar nämnden med intern kontroll?

## 4. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser servicenämnden.

Granskningen är faktakontrollerad av förvaltningschefen för serviceförvaltningen.

## 5. Metod och avgränsning

I granskningen ingick inte att fördjupat granska de olika verksamheterna utan övergripande bedöma styrning, ledning och uppföljning. Granskningen kan också ge underlag till om någon specifik verksamhetsdel inom nämnden behöver granskas mer ingående.

Granskningen skedde genom:

- dokumentstudie av relevanta dokument,
- intervjuer med berörda tjänstemän, och
- frågeformulär till samtliga förvaltningschefer.

## 6. Iakttagelser

### 6.1 Organisation

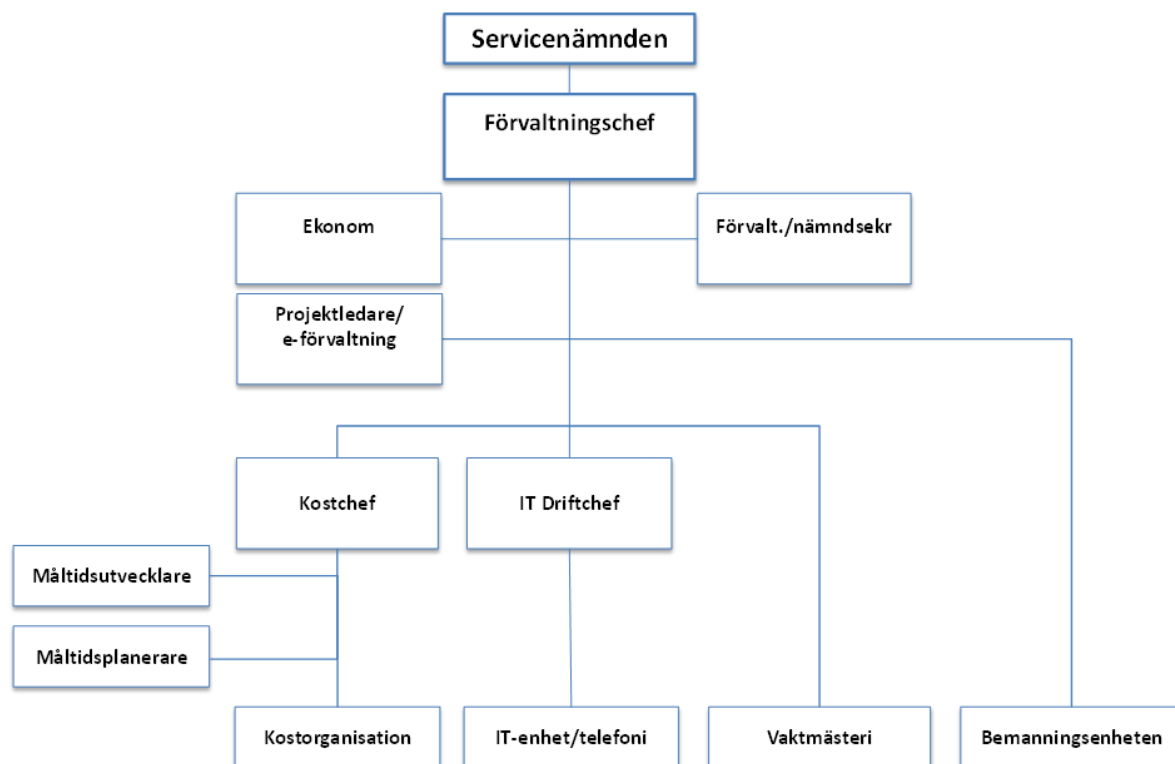
Kommunfullmäktige beslutade den 27 november 2014 (Dnr 2014.320) om en ny nämndorganisation. Detta innebar att det bildades en ny nämnd, servicenämnden med 9 ledamöter, med ansvar för serviceverksamheten enligt uppdrag. Förändringen grundar sig bland annat på en utredning utförd av kommunledningskontoret 2013.

Vid kommunfullmäktiges möte den 11 december 2014 (Dnr 2014.338) beslutades om ett tillfälligt reglemente för servicenämnden gällande från och med den 1 januari 2015. Servicenämndens nuvarande reglemente antogs av fullmäktige den 27 augusti 2015 (Dnr 2014.338).

Enligt reglementet skall servicenämnden ansvara för att, i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer, tillhandahålla tjänster till självkostnadspris åt kommunförvaltningen avseende:

- kommunens samlade kostorganisation även omfattande personal- och lokalansvar,
- kommunens centrala vaktmästeri med ansvar för reproverksamhet, intern turbilsservice och posthantering,
- kommunens övergripande IT-verksamhet innefattande genomförande av kommunens IT-strategi, upprätthållande av fastställd nivå för IT-säkerhet samt drift av IT-system och tjänster,
- kommunens centrala televäxel samt därtill hörande övrig verksamhet, och
- kommunens bokningsenhet för vikariehanteringen.

I serviceförvaltningen har kommunen samlat centrala servicefunktioner. I dag består förvaltningen av fyra enheter: kostorganisation, IT-avdelning, bemanningsenhet samt vaktmästeri. Serviceförvaltningen består av ca 150 tillsvidareanställda medarbetare.



Källa: Servicenämndens verksamhetsplan 2017-2019

Verksamheten bedrivs utifrån en köp- och säljprincip (beställare/utförare), vilket innebär att servicenämndens tjänster säljs till övriga verksamheter till självkostnadspris d.v.s. att samtliga kostnader för nämnden fördelas ut. Detta innebär att nämnden i princip skall ha en nollbudget. Kostnaderna för servicenämnd, förvaltningsledning och gemensam förvaltningsadministration finansieras genom budgetanslag. Nämnden når inte målen för 2015 beträffande ekonomi, NMI (Nöjd medarbetarindex) och matsvinn.

Delegationsordningen för servicenämndens verksamhet fastställdes 2015-02-18.

Förvaltningen har under 2015 och 2016 arbetat med att identifiera kostnader för de olika verksamheterna för att kunna fördela dessa på ett korrekt vis gentemot beställare av tjänst, enligt politiker och tjänstemän. Vidare framgick det i intervjuer att sammanslagningen av kommunens servicefunktioner innebar att mycket tid fick läggas på att skapa en gemensam bas och att överföra det traditionella budgetarbetet till en köp- och säljbudget. Det var svårt initialt att förutse och synkronisera budgeten i relation till intäkterna från de beställande verksamheterna. Förvaltningen har fått lägga mycket tid på att identifiera kostnaderna för de olika servicefunktionerna.

Politikerna och tjänstemännen framhåller också att det initialt har funnits problem med att få organisationen stabil och att hitta gränssnittet mellan olika funktioner. Det har även skett en del förändringar inom ledningsfunktionerna, vilket har medfört en vis turbulens i verksamheten. Under 2016 har organisationen hunnit ”sätta” sig.

Att nämnden inte uppnår sina verksamhetsmål för 2015 förklaras bland annat med att det var svårt att hitta utgångs- eller jämförelsepunkter för mätning av målen eftersom verksamheten var ny. Tjänstemännen framför även att det var svårt att hålla budget på grund av ett flertal osäkerhetsfaktorer såsom beräkningarna av kostnader för verksamheter som tidigare låg på andra nämnder.

### 6.1.1 Kostorganisationen

Kommunen genomförde en sammanslagning av kommunens två kostorganisationer den 1 januari 2015. Kostverksamheten leds av en kostchef och drivs tillsammans med måltidsplanerare, måltidsutvecklare samt fyra köksområdeschefer. Mat- och måltidspolicyn är styrande för verksamheten beträffande kvalitet och funktion. För den ekonomiska styrningen har kommunstyrelsen fastlagt ett regelsystem för kostnadsfördelningen av kostverksamheten.

I samband med sammanslagningen antogs även en strategi för kökens lokalisering och funktion. Vilket har inneburit att kök har byggts om och fått förändrad funktion under 2015 och 2016. Kostorganisationen fick av kommunfullmäktige ett effektiviseringsuppdrag motsvarande 2 mkr år 2016 och 2 mkr år 2017.

Kostorganisationen har dokumenterat *Rutiner för gränsdragning av kostnader mellan serviceförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen* avseende städ, utrustning, förbrukningsmaterial mm. Någon liknande rutin finns inte för omsorgsförvaltningen.

Inför 2016 har kostorganisationen fått en ny kostchef som har utöver sitt uppdrag att leda och styra kostverksamheten ett uppdrag att titta på möjligheterna för ytterligare effektiviseringar av kökens funktioner. Under 2015 effektiviserades kostorganisationen med en halv miljon kronor och under 2016 har man lyckats uppnå effektiviseringar motsvarande drygt en halv miljon kronor.

En portionsprislista tagit fram utifrån 2015 års kostnader. (Nedanstående tabeller är hämtade från servicenämndens verksamhetsplan 2017)

#### Portionspriser

##### **Barn- och utbildningsförvaltningen**

	2015		
	Frukost	Lunch	Mellanmål
Förskola	13 kr	29 kr	14 kr
Grundskola	14 kr	33 kr	15 kr
Gymnasium		40 kr	15 kr
Vuxen	15 kr	40 kr	15 kr

## Omsorgsförvaltningen

	2015		
	Hantering*	Lunch	Kvällsmat
	11 kr	69 kr	32 kr

\*Hanteringsavgift är 11 kr/dag per boende på särskilt boende. Det avser samtliga kostnader av hantering av specerier. Livsmedel debiteras utöver som självkostnadspris.

## Pensionärpriser för lunch och huvudmål

	Kr inkl. moms				
	2012	2013	2014	2015	20150701
Portionspris	43 kr	43 kr	43 kr	43 kr	60 kr

Jämförelse med den faktiska kostnaden för lunch enligt tabell ovan.

Kostorganisationen påbörjade mätning av matsvinnet 2015. Mätningen våren 2016 visade ett matsvinn på 15 % för skolan och omsorgen.

I intervjuerna med politikerna och tjänstemännen framkom att det var stora problem med övertagandet av kostverksamheten från de andra nämnderna. Problemen bestod i hur man tidigare beräknade kostnaderna för och volymen av produktionen. Nettokostnaderna för kostverksamheten översteg budget. Den främsta orsaken till underskottet kunde härledas till att intäkterna från BUN och Omsorg inte motsvarade budget, enligt tjänstemännen. Enligt förvaltningschefen och ekonomen har det varit problem med att identifiera kostnaderna för produktionen.

Vid intervjuerna framförs att det är viktigt att det finns en löpande dialog mellan beställare och leverantör för att undvika missförstånd.

Kostchefen påtalar vid intervjun att det fortfarande finns gränsdragningsproblem. Det finns behov av att teckna fler "avtal" om hur kostnaderna ska fördelas mellan verksamheterna. Under året har en överenskommelse med barn- och utbildningsförvaltningen gjorts beträffande kostnader för städ. Likande "avtal" hade varit önskvärt med omsorgsförvaltningen. Detta även om det fungerar allt bättre med hur kostnadsfördelningen och budget skall fungera i förhållande till beställarna. Betydligt mer kan göras för att förtydliga ansvarsförhållande och gränssnittet mellan beställare och leverantör. Ytterligare en utmaning, enligt kostchefen, är att "trimma" in den nya kostorganisationen och att få samtliga styrdokument uppdaterade och på plats.

Förvaltningschefen och politikerna upplever att det har varit svårt att nå ut med verksamhetens komplexitet till övriga nämnder och att det tar tid att starta upp ny verksamhet.

### 6.1.1.1 Beställarnas uppfattning om kostorganisationen.

Barn- och utbildningsnämnden, omsorgsnämnden och deras förvaltningar upplever att fördelningen av kostnaderna för maten är problematisk. Man menar att kostnaderna för maten har ökat sedan servicenämnden tog över.

Barn- och utbildningsförvaltningen påpekar att det förs en dialog mellan dem och serviceförvaltningen för att få tydligare gränsdragning av ansvar för material och vilken service

som skall ingå vid köp av tjänst. Det finns en del påpekande rörande kvalitén på maten, att den inte alltid räcker till samt att matsvinnet är stort på vissa skolor.

Inom omsorgsförvaltningens verksamhet uppfattar man att kostorganisationen fungera bra och att ansvarsfördelningen inte är problematisk. Verksamheten tycker att köken oftast är tillmötesgående och lyhörda för brukarnas önskemål.

## **6.1.2 IT-enheten**

IT-enhetens huvudsakliga uppdrag är att serva kommunens förvaltningar vad gäller elektronisk utrustning, support, leverans samt att ansvara för olika system och nätverk. IT-enheten ansvarar även för telefoni och reception/växel. I början av 2015 fick servicenämnden i uppdrag att göra en översyn av IT-verksamheten. Bakgrunden till denna översyn var att det fanns brister i kommunens licenshantering. Översynen kom fram till att man skall förändra IT-chefens uppdrag genom en uppdelning i en operativ och en strategisk del. För den operativa delen anställdes en drifts- och supportchef medan det strategiska uppdraget flyttades till kommunledningskontoret.

För verksamheten finns ingen uppdragsbeskrivning och ingen dokumentation rörande gränsdragningen mellan IT-enhetens och övriga verksamheters ansvar.

För IT-enhetens leveranser till verksamheterna, till exempel infrastruktur, systemdrift, klienter och support finns en kostnadsschablon per användare som togs fram 2010. Ekonomen och IT-chefen har i uppdrag att arbeta fram en modell för kostnadsfördelning för de andra förvaltningarna. Dessa skall även titta på möjligheterna med en tjänstekatalog, i vilken det tydligt skall framgå vad olika tjänster kostar.

IT-chefen uppfattar att verksamhetsområdet är mycket spretigt både avseende tjänster och områden som skall servas. Behoven är mycket olika beroende på om det är skola, socialtjänst eller telefoni som skall supportas. IT-chefen tycker inte att nämnden har något tydligt mål för verksamheten. Det finns behov av att få fram en gränsdragningslista mellan IT-enheten och verksamheterna inom ett flertal områden, anser tjänstemän och förvaltningschef. Vissa gränsdragningar är tydliga medan en del andra är mycket otydliga, exempelvis vad gäller mjukvara på datorerna.

Vid intervjuerna framkommer att det med nuvarande resurser är svårt att långsiktig planera verksamheten då mycket tid går åt till ”akut” hjälp.

### **6.1.2.1 Beställarnas uppfattning om IT-enheten.**

Gemensamt för samtliga intervjuade är att de tycker att ansvarsförhållandet mellan verksamheterna och IT-enheten är otydligt. Det måste även vara tydligt vad beställaren betalar för. Uppfattningar om hur bemötandet är vid förfrågan och hur felanmälningssystemet Nilflex fungerar skiljer sig åt. En del uppfattar det som enkelt medan andra tycker det är för omständligt vid enklare ärenden.



### 6.1.3 Bemanningseenheten

Bemanningseenheten skall tillgodose behovet av vikarier inom förskola och fritidshem, äldre- och funktionshinderomsorg samt kostverksamhet. Bemanningseenheten ska vara en ingång vid nyrekrytering av korttidsvikarier för alla de verksamheter som är knutna till tjänsten.

Bemanningseenheten administrerar korttidsvikariat upp till 14 dagar vid akut och planerad frånvaro, samt vid akut eller planerat behov av utökad bemanning. Även vid rekrytering av vikariat längre än 14 dagar och tillsvidareanställningar hjälper Bemanningseenheten till avseende regelsystem.

Serviceförvaltningen är anställningsmyndighet för alla med intermittenta anställningsavtal och ansvarar för all dokumentation och bevakning kring LAS-dagar. Bemanningseenheten ansvarar för löneberedning av alla utförda timmar för intermittent anställda och att dessa belastar rätt ansvar utifrån den beställning som gjorts till Bemanningseenheten. Enheten finansierar sina kostnader genom att fakturera faktiska kostnader från och med 2017 finansieras verksamheten med ett pålägg (overheadkostnad) per timme på vikariens arbetade timmar.

Bemanningseenheten administrerar ca 450 personer som är timavlönade (korttidsvikariat), ca 200 deltidsanställda och en pool med tillsvidareanställda på ca 40 personer. Från den 1 januari 2017 tar serviceförvaltningen även över anställningsansvaret för medarbetarna i vikariepoolen från BUN och omsorgen.

Politikerna, förvaltningschefen och tjänstemännen beskriver i intervjuerna att det har varit problem med framförallt med det personaladministrativa systemet Heroma under en längre tid; systemets vikariemodul har inte fungerat. Detta har medfört att beställarna inte fått korrekta uppgifter avseende kostnaderna för vikarierna.

Bemanningseenheten upplever att de under året saknar resurser för att hinna med alla funktioner i uppdraget. Serviceförvaltningen är medveten om att den inte kan tillgodose samtliga verksamheter med deras behov av vikarier. En av anledningarna är helt enkelt att det inte finns tillräckligt med sökande till Bemanningseenheten eller att kompetens som eftersöks inte finns tillgänglig.

#### 6.1.3.1 *Beställarnas uppfattning om Bemanningseenheten.*

De stora beställarna av Bemanningseenhetens tjänster framhåller att tjänsten fungerar allt bättre. Det finns fortfarande önskemål från omsorgen att enhetens framförhållning kunde vara bättre. Däremot tycker barn- och utbildningsförvaltningen att planering fungerar bra och att framförhållning är god. Ett problem som lyfts är att vikariebehovet inte alltid kan tillgodoses och då framförallt på områden där erfarenhet och god kunskaper inom området efterfrågas. Det innebär ibland att verksamheterna själva måste lägga tid på att försöka få in ersättare. Dessutom tycker beställarna att pålägget (overheadkostnaden) för tjänsten är för högt.

### 6.1.4 Vaktmästeri

Vaktmästeriet sköter posthanteringen och den centrala kopieringsverksamheten. Vaktmästeriet levererar dagligen internposten till samtliga förvaltningar, både i stadshuset och till

verksamheterna ute i kommunen. Enheten skall även tillhandahålla kontorsmaterial för kommunledningsförvaltningen och Serviceförvaltningen.





Vid intervjuerna med tjänstemän framkommer att vaktmästeriet fungerar bra, men att det finns behov även här att ta fram en gränsdragningslista. Det gäller framförallt kontorsmaterial. Tanken med den centrala kopieringsverksamheten är att kopieringsvolymerna skall minska ute i verksamheterna.

#### 6.1.4.1 Beställarnas uppfattning av vaktmästeriet

Merparten av de övriga förvaltningarna uppfattar att vaktmästeriet fungerar bra. Postgången skulle dock kunna vara tätare och vaktmästeriet skulle ”marknadsföra” sig mer, menar man. En del är osäkra på vilka tjänster som de kan bistå med.

## 6.2 Mål, styrning och uppföljning






Nämndens uppdrag är i enlighet med reglementet att tillhandahålla tjänster till självkostnadspris åt kommunförvaltningen (se kapitlet 6.1). Nämndens mål för verksamheten för 2015 var följande (hämtat från årsredovisningen 2015):

Mål beslutade av nämnden	Nulägesnivå	Målnivå	Uppföljningsintervall	
Serviceförvaltningen ska erbjuda transparenta helhetslösningar som präglas av kundorientering, affärsmässighet och professionalitet.				
Resultatet för Serviceförvaltningens verksamheter får inte avvika mer än +/- 2 % från budget.				
Värdet av NMI (Nöjd medarbetarindex) i medarbetaundersökningen för 2015 ska öka jämfört med 2013.	73	77		
Matsvinnet inom kostorganisationens restauranger ska minska. Mätmetoder kommer att tas fram under våren 2015 då även nulägesnivå fastställs.				

● Målet är uppfyllt. ● Målet är inte uppfyllt. ● Mätning påbörjad/ej genomförd

Inga av dessa mål uppfylldes (se kapitel 6.1).

För 2016 har nämnden satt upp följande mål (hämtat från delårsrapport 2016):

Mål beslutade av nämnden	Nulägesnivå	Målnivå	Uppföljningsintervall	
Bemanningsenheten ska klara ett ökat antal bokningar.	85 %	90 %	2 gånger/år	
Det centrala tryckeriet ska öka sin andel kopior.		1,5 milj.	1 gång/år	
Kundnöjdheten inom kostverksamhetens omsorgs-restauranger ska öka.	73 %	90,5 %	1 gång/år	
Kundnöjdheten inom kostverksamhetens skolrestauranger ska öka.			1 gång/år	
Andelen matsvinn ska minska, utifrån ett utgångsläge som tas fram under 2016.			2 gånger/år	

● Målet är uppfyllt. ● Målet är inte uppfyllt. ● Mätning påbörjad/ej genomförd

Nämndens mål för 2016 korrelerar med de övergripande mål som kommunfullmäktige antog för 2016-2018. I verksamhetsplanen återfinns mätbara mål för samtliga verksamheter inom serviceförvaltningen.

Nämnden erhåller verksamhetsinformation vid varje nämndssammanträde. Nämnden får även månadsvis en ekonomirapport.

Vid intervjuerna framhålls att nämnden får bra information om verksamheterna. Oftast är det respektive ansvarig för verksamheten som rapporterar händelser. Ordföranden och 1:e vice ordföranden samt tjänstemännen är överens om att det första året handlade mycket om att hitta ramarna för verksamheten och formerna för styrning och ledning. Ingen hade någon erfarenhet från liknande köp/sälj-verksamhet. Dessutom samlades verksamheter som tidigare hade legat i olika förvaltningar under serviceförvaltningen. Det har tagit tid att förstå dessa förändringar. Ordföranden och 1:e vice ordföranden tyckte att det var svårt med styrningen av verksamheten det första året, då man inte hade något att jämföra med.

Nämnden är medveten om att det fortfarande finns vissa brister i styrdokumentet, exempelvis finns det ett behov av att se över styrdokumentet för IT-verksamheten. Dessutom behöver nämnden fortsätta att se över kostnaderna för verksamheten för att få ”rätta” prislappar.

### **6.3 Intern kontroll**

Nämnden har upprättat en intern kontrollplan för 2016 i enlighet med reglementet. Kontrollmomenten för 2016 är följande:

- Egenkontroll i kök
- Datorbortfall inom kosten
- Licenser IT
- Datorbortfall inom bemanningsenheten

Kontrollplanen innehåller vad som skall kontrolleras, vilken metod som skall användas, frekvens, vem som skall genomföra kontrollen och vem som skall ansvara.

Vi noterar att egenkontroll i kök och licenser IT även fanns med i 2015 års internkontrollplan.

Utöver den interna kontrollplanen finns ytterligare kontrollmoment för intern kontroll exempelvis ekonomi-, budget- och verksamhetsuppföljning.

## **7. Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

Utifrån revisionsfrågorna bedömer vi att nämnden har erforderliga styrdokument, men att den behöver stärka sitt engagemang beträffande målarbetet och styrningen. Nämnden behöver bli tydligare i sin uppdragsbeskrivning till sina verksamheter. Det finns behov av att strukturera sina styrdokument och se över vilka som finns och deras aktualitet. Vi uppfattar exempelvis att det i nämndens uppdrag finns ett ansvar för IT-strategi, men som vi förstår är ansvaret flyttat till kommunstyrelsen. Vi noterar att en översyn av styrdokument har påbörjats av förvaltningen.

Vidare bedömer vi att nämnden behöver vara aktivare med att få fram gränsdragningslistor/avtal och prislistor i dialog med de övriga nämnderna. I nuläget finns endast gränsdragningslista mellan

servicenämnden och barn- och utbildningsnämnden avseende städmaterial och utrustning. Det finns ett behov av att få ett förtydligande av ansvarsförhållande mellan köpare och säljare. Vi kan konstatera att just ansvarsförhållandet mellan de olika nämnderna är oklart.

Vi är positiva till att nämnden arbetar med att identifiera kostnaderna för de olika verksamheterna. Det är viktigt i en köp/sälj-organisation att köparen vet vad kostnaderna är för den service som köps. Likaså är det bra att kostorganisationen har börjat mäta matsvinnet på ett strukturerat sätt, som gör att man kan mäta över tid med möjlighet att jämföra resultat.

Vi bedömer att nämndens uppdrag att effektivisera kostverksamheten (samordningsvinster) inte kan påvisas. Vi vill dock framföra att en sammanslagning av organisationer är en process där resultaten inte alltid kan påvisas det första året. Vi uppfattar att nämnden har gjort framsteg i processen.

Vi bedömer att nämnden har en god uppföljning av verksamheten och den interna kontrollen är tillfredställande. Dock anser vi att nämnden behöver bli aktivare med att använda uppföljningarna som underlag för styrning.

Vi vill rekommendera att:

- nämnden ökar sin aktivitet i målarbetet,
- nämnden förtydligar uppdraget för samtliga verksamheter genom uppdragsbeskrivning med liknande struktur,
- nämnden arbetar fram tydliga dokument för gränsdragning/avtal mellan köpare och säljare genom exempelvis matavtal och priskatalog.

Växjö som ovan

Lars Jönsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor