

Granskning av serviceförvaltningen - Måltid och lokalvård

TROLLHÄTTANS STAD



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	5
2. Styrning.....	6
2.1. Bildandet av måltids- och lokalvårdsverksamheten	6
2.2. Förvaltningsspecifika mål och uppdrag är inte tydligt preciserade	6
2.2.1. Serviceförvaltningens Budget 2023	7
2.2.2. Verksamhetsplan 2023.....	7
2.2.3. Måltidspolicy och bestämmelser.....	7
2.3. Uppföljning av serviceförvaltningens verksamhet har stärkts på förvaltningens initiativ	8
2.4. Uppföljning av mål och ekonomi sker i delårs- och årsbokslut	8
2.5. Serviceförvaltningens budget baseras på antal barn/elever i stadens skolor.....	9
2.6. Det har inte gjorts någon uppföljning av serviceförvaltningens organisation.....	9
2.7. Bedömning	9
3. Intern kontroll.....	11
3.1. Intern kontroll sker enligt stadens bestämmelser om intern kontroll	11
3.2. Bedömning	11
4. Samverkan	12
4.1. Det finns inga avtal mellan serviceförvaltningen och mottagande förvaltningar	12
4.2. Synpunkter på serviceförvaltningens arbete kan lämnas via olika forum	13
4.3. Bedömning	15
5. Samlad bedömning.....	16
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	16
5.2. Slutsatser.....	16
Bilaga 1. Bakgrund	19
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	20
Bilaga 3. Källförteckning.....	21
Bilaga 4. Enkät.....	22

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättans stad genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens serviceförvaltning och dess verksamhet Måltid och lokalvård. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och har uppfyllt sina mål och intentioner med förvaltningen avseende Måltid och lokalvård.

Granskningen visar att det finns brister i kommunstyrelsens styrning och uppföljning av verksamheten. Vi kan konstatera att utmaningar uppstått när en så stor verksamhet placeras direkt under kommunstyrelsen. Givet det stora antal frågor styrelsen har att hantera uppstår gap i styrningen och uppföljningen av verksamheten. Måltid och lokalvård har sedan dess bildande bedrivit sin verksamhet utan tydligt uppdrag eller mål. Det har aldrig klagjorts vilka verksamheter eller bolag som serviceförvaltningen förväntas tillhandahålla tjänster till. Kommunstyrelsens uppföljning av serviceförvaltningen har varit begränsad. Det har inte skett någon uppföljning av om serviceförvaltningens organisation har bidragit till att möta de ökade kraven som var grunden till att förvaltningen bildades. Uppföljningen av verksamhet och ekonomi har stärkts under 2023 då serviceförvaltningens chef nu deltar vid samtliga sammanträden i kommunstyrelsens samordningsutskott. Uppföljning av serviceförvaltningens verksamhet sker dock mestadels på förvaltningens initiativ.

Serviceförvaltningens budget för lokalvårds- och måltidsverksamheten baseras på antal barn och elever i stadens förskolor och skolor. Det bidrar till utmaningar för förvaltningen då vissa skolor i dagläget har plats för fler barn än vad som går där. Det resulterar i att serviceförvaltningen i relation till den större ytan får mindre resurser för att utföra städning.

Vidare visar granskningen att det saknas samverkansavtal/servicenivåavtal mellan serviceförvaltningen och de mottagande förvaltningarna. Det resulterar i skillnader i förväntansbilder på den service som Måltid och lokalvård ska tillhandahålla, särskilt gentemot utbildningsförvaltningen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra förväntningar på Måltids- och lokalvårdsverksamheten, exempelvis genom att:
 - Formulera tydliga och för Måltids- och lokalvårdsverksamheten specifika mål.
 - Följa upp målsättningar systematiskt och dokumentera uppföljningen.
 - Klargöra vilka verksamheter och bolag som Måltid och lokalvård förväntas serva.
 - Säkerställa ett budgetunderlag som återspeglar resursbehovet inom Måltid och lokalvård.
- ▶ Se över om serviceförvaltningen i sin nuvarande organisation klarar att möta de ökade krav på måltids- och lokalvårdsverksamhet som var bakgrunden till dess bildande.
- ▶ Tillse att det tas fram samverkansavtal/servicenivåavtal mellan serviceförvaltningen och mottagande förvaltningar med syfte att klargöra förväntansbilden på den service serviceförvaltningen tillhandahåller.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys sett det som väsentligt att under 2023 genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsens serviceförvaltning och dess verksamhet Måltid och lokalvård. För mer information om bakgrund till granskningen se bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och har uppfyllt sina mål och intentioner med förvaltningen avseende Måltid och lokalvård.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av Måltids- och lokalvårdsverksamheten?
 - Vilka målsättningar och uppdrag finns för verksamheten?
 - Hur följer kommunstyrelsen upp att mål och uppdrag uppnås?
 - Genomförs ekonomiska analyser och prognoser för verksamheten?
 - Har kommunstyrelsens intentioner med bildandet av serviceförvaltningen uppfyllts?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med intern kontroll inom Måltids- och lokalvårdsverksamheten?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig samverkan med mottagande verksamheter?
 - Finns tydliga avtal mellan Måltid och lokalvård och mottagande nämnder?
 - Hur upplever mottagande nämnder att Måltids- och lokalvårdsverksamheten fungerar?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen 6 kap. 6 §
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Bestämmelse om intern kontroll

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att faktagranska rapporten. Källförteckning framgår av bilaga 3. En enkät skickas till samtliga enhets- och verksamhetschefer inom omsorgsförvaltningen och till samtliga rektorer inom utbildningsförvaltningen. Mer information om enkäten finns i bilaga 3.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor. Vidare avgränsas granskningen till att avse kommunstyrelsens serviceförvaltning och verksamheten Måltid och lokalvård.

2. Styrning

2.1. Bildandet av måltids- och lokalvårdsverksamheten

Under 2015 gjordes en utredning av den framtida måltidsorganisationen i Trollhättans stad på kommunstyrelsens uppdrag. Utredningens syfte var att belysa förutsättningarna för en samlad organisation för måltidsverksamheten i staden där ambitionen var ökad kostnadseffektivitet och minskad sårbarhet. Mot bakgrund av utredningen uppdrog kommunstyrelsen till kommunstyrelsens förvaltning att senast i september 2016 presentera ett förslag på detaljorganisation för en samlad måltidsverksamhet i Trollhättans stad. Under förvaltningens arbete med förslaget framkom att en samlad måltidsorganisation, som var huvuduppdraget, även krävde att förslag på en framtida lokalvårdorganisation togs fram.

Serviceförvaltningen startades i juli 2017 i en tillfällig organisation innan den från och med januari 2018 blev en egen förvaltning ledd av en egen förvaltningschef. I serviceförvaltningen bedrivs idag verksamheterna Måltid och lokalvård samt Produktion och service. Inom verksamheten Måltid och lokalvård arbetar cirka 300 medarbetare. Serviceförvaltningens totala driftsbudget per 2023 var 228 miljoner kronor. Av dessa var 204 miljoner kronor tillägnade måltids- och lokalvårdsverksamheten. Serviceförvaltningen består av två verksamhetsområden; måltid och lokalvård samt produktion och service. Produktion och service är till största delen intäktsfinansierad och har en omsättning på cirka 230 miljoner.

2.2. Förvaltningsspecifika mål och uppdrag är inte tydligt preciserade

I förslaget avseende detaljorganisationen som presenterades 2016 framgår att "målsättningen är att skapa en organisation som är specialinriktad och professionell och som därmed ger ökade förutsättningar att möta de ökade krav som ställs på såväl måltids- som lokalvårdsverksamheten". De ökade krav som avsågs gällande måltidsverksamheten var att:

- ▶ Ha en hög upplevd kvalitet på kosten som serveras i verksamheterna
- ▶ Uppfylla alla krav på specialkost som ställs
- ▶ Uppfylla de ekologiska kraven som ställs på kosten och som framgår av stadens mål

Kraven på lokalvårdsverksamheten var att:

- ▶ Bidra till en god miljö för brukare samt en god arbetsmiljö för anställda
- ▶ Medverka till att de fastigheter och lokaler som staden bedriver verksamhet i sköts och underhålls på ett långsiktigt kostnadseffektivt sätt

Vid skapandet av serviceförvaltningen tilldelades inte några tydliga mål eller uppdrag utöver det som framgick i förslaget avseende detaljorganisation och som beskrivs ovan. I en tjänsteskrivelse från kommunstyrelsen 2023 framgår att det inom ramen för stadens Mål- och resursplan (MRP) 2024–2028 "är av största vikt att serviceförvaltningen har en tydlig riktning utifrån politikens vilja". Under 2023 formulerades ett uppdrag som enligt förvaltningsledningen ligger inom ramen för att stödja kärnverksamheterna och skapa en likvärdighet för medborgarna. Kommunstyrelsen beslutade om uppdraget i maj 2023 som lyder:

Serviceförvaltningen ska verka för att vara en effektiv organisation som genom hög professionalitet, högt medarbetarskap och till rätt kvalitet ska

centralisera tjänster som bidrar till koncernnyttan genom att frigöra resurser för kärnverksamheterna och/eller generera likvärdighet för medborgarna.

I intervjuer framgår att bristen på tydliga mål och uppdrag har varit och fortsatt är en utmaning för serviceförvaltningen. Det uppges finnas svårigheter med gränsdragningar gentemot mottagande förvaltningar avseende serviceförvaltningens verksamhet och serviceutbud. Mottagande förvaltningar har olika förväntningar på serviceförvaltningen och de tjänster de tillhandahåller. Detta beskrivs närmare i kapitel 4.

2.2.1. Serviceförvaltningens Budget 2023

I serviceförvaltningens budget framgår att serviceförvaltningen arbetar med att ge service till och utföra beställningar från stadens förvaltningar och bolag i syfte att stärka verksamheternas möjligheter att lyckas i deras kärnuppdrag. Det framgår inte vilka verksamheter eller bolag som serviceförvaltningen förväntas tillhandahålla tjänster till, vare sig i budget eller i något annat styrdokument.

I budget framgår vidare serviceförvaltningens mål kopplat till kommunfullmäktiges prioriterade mål för staden. För serviceförvaltningen har ett av de tre prioriterade målen brutits ned; *Öka hastigheten mot ett klimatsmart Trollhättan*. Serviceförvaltningen ska inom ramen för målet bidra till minskad klimatpåverkan från stadens verksamhet. Måluppfyllelse mäts genom indikatorer kopplade till mängden matsvinn och andelen inköpta ekologiska livsmedel.

2.2.2. Verksamhetsplan 2023

I serviceförvaltningens verksamhetsplan 2023 har två av kommunfullmäktiges tre prioriterade mål brutits ned. Förutom *Öka hastigheten mot ett klimatsmart Trollhättan* har *Ökad jämlikhet och trygghet med särskilt fokus på barn, unga och äldre* brutits ned. Serviceförvaltningen ska inom ramen för målet bidra till att barns rättigheter stärkas. Måluppfyllelse mäts inte med indikatorer eller nyckeltal. Verksamhetsplanen innehåller en kvalitativ beskrivning av hur serviceförvaltningens arbete bidrar till måluppfyllelsen.

2.2.3. Måltidspolicy och bestämmelser

Måltidsverksamheten regleras genom stadens *policy för måltider och livsmedel*, som är beslutad av kommunfullmäktige. Policyn ska utgöra ett förhållningssätt och fungera som ett styrande dokument i det dagliga arbetet. Den ska också fungera som stöd för att kvalitetssäkra måltidsverksamheten och servering inom all köks- och serveringsverksamhet i stadens samtliga nämnder.

Till policyn hör *bestämmelse för måltider och livsmedel*, som kommunstyrelsen beslutat om. I bestämmelsen beskrivs mer detaljerat de förutsättningar som ska gälla för maten och de aktuella kategorier som omfattas; matsedlar och tillagning, portionsstorlek och prissättning.

I intervju uppges dessa dokument vara av största vikt för måltidsverksamheten då det är det enda konkreta styrdokument verksamheten har att förhålla sig till.

Det finns inget motsvarande dokument för lokalvårdsverksamheten.

2.3. Uppföljning av serviceförvaltningens verksamhet har stärkts på förvaltningens initiativ

Både under 2023 och längre tillbaka i tiden har kommunstyrelsens uppföljning av serviceförvaltningen varit begränsad. Protokoll visar att serviceförvaltningen inte har deltagit på kommunstyrelsens sammanträden under 2023 för att redovisa verksamhet eller ekonomi. I intervju framgår dock att serviceförvaltningens chef deltar vid samtliga sammanträden i kommunstyrelsens samordningsutskott. Vid sammanträdena har serviceförvaltningen möjlighet att lyfta frågor rörande förvaltningens ekonomi och verksamhet.

Förvaltningens deltagande på samordningsutskottet uppges ha förstärkt fokuset på måltids- och lokalvårdsverksamheten. Tidigare har frågor som rör serviceförvaltningen upplevts som relativt osynliga. Problematiken uppges till viss del ändå kvarstå till följd av den mängd frågor som kommunstyrelsen har att hantera. De intervjuade ser positivt på det utökade deltagandet vid samordningsutskottet. Deltagandet uppges dock vara på serviceförvaltningens initiativ. De intervjuade upplever att det är förvaltningen som driver frågan om deltagande på möten och att informera om sin verksamhets genomförda arbete. Förvaltningen får inte till sig uppdrag eller förfrågningar om uppföljning av verksamheten från kommunstyrelsen eller samordningsutskottet.

2.4. Uppföljning av mål och ekonomi sker i delårs- och årsbokslut

Kommunstyrelsen följer upp serviceförvaltningens verksamhet och ekonomi i den ordinarie uppföljningen vid delårs- och årsbokslut. I kommunstyrelsens sammanfattande delårsrapport för hela verksamheten 2023 återfinns en kortfattad uppföljning av serviceförvaltningens ekonomi. Där framgår att förvaltningen prognostiserar en positiv avvikelse om 4,6 miljoner vid årets slut. Det framgår inte vad avvikelsen beror på. Det görs ingen specifik uppföljning av serviceförvaltningens måluppfyllelse.

Serviceförvaltningens delårsrapport per augusti 2023 innehåller mer detaljer än kommunstyrelsens. I den framgår att den positiva avvikelsen för Måltid och lokalvård delvis beror på att verksamheten varit avhållsam med tillsättning av vakanser och vikariat. Detta mot bakgrund av osäkerheten gällande konjunkturläget och aviserade kostnadsökningar. Det beskrivs också vid intervju att förvaltningens delårsrapport presenteras och diskuteras vid samordningsutskottet.

Vidare framgår i serviceförvaltningens delårsrapport att förvaltningen är på väg i rätt riktning för att nå sina mål på sikt. För de mål som saknar indikatorer innehåller delårsrapporten beskrivningar kring det arbete som bedrivs inom ramen för målen. Resultaten avseende mål kopplade till ekologiska livsmedel och matsvinn redovisas i tabell 1 på nästa sida. Vad gäller målet avseende andelen inköpta ekologiska livsmedel ligger serviceförvaltningen sämre till i augusti 2023 jämfört med bokslut 2022. Det sämre resultatet uppges bero på att ekologiska livsmedel har ökat i pris. Målet avseende andelen matsvinn uppnås vid delårs per augusti då det låg på 12 procent. Målvärdet för 2023 är 13 procent.

Indikator	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Utfall aug 2023	Mål 2023
Minskat matsvinn, andel, %	19	13	13	12	13
Andel inköp av ekologiska livsmedel, % av kostnaden för totalt inköpta livsmedel	31	29	35	24	37

Tabell 1: Måluppfyllelse per delårsbokslut 2023.

2.5. Serviceförvaltningens budget baseras på antal barn/elever i stadens skolor

Serviceförvaltningens budget för lokalvårds- och måltidsverksamheten baseras på antal barn och elever i stadens förskolor och skolor. Serviceförvaltningen erhåller löpande information om antal barn/elever under året. De intervjuade uppger att det trots informationen är en utmaning att prognostisera och planera verksamheten då målgruppsjustering av antal barn/elever görs skarpt först i bokslutet.

De intervjuade uppger också att de inom ramen för budgetprocessen lyfter andra faktorer som påverkar serviceförvaltningens budget. Exempelvis har vissa skolor i dagsläget plats för fler barn än vad som går där. Det resulterar i att serviceförvaltningen i relation till den större ytan får mindre resurser för att utföra städning. Vidare uppger de intervjuade att högre livsmedelspriser har genererat en högre ram under de kommande åren.

Vad gäller omsorgsförvaltningen sker ingen målgruppsjustering baserat på antal brukare. Där får serviceförvaltningen i stället föra fram en begäran avseende tillägg i budgetprocessen om det exempelvis öppnar ett nytt boende.

Ekonomi följs upp löpande månadsvis och vid delår- och årsbokslut. Både för måltids- och lokalvårdverksamheten görs uppföljning på områdesnivå. Det görs dock inga ekonomiska eller verksamhetsmässiga analyser och prognoser framåt för serviceförvaltningen i kommunstyrelsens delårsbokslut.

2.6. Det har inte gjorts någon uppföljning av serviceförvaltningens organisation

Det har inte skett någon uppföljning av organiseringen av serviceförvaltningen som sådan, det vill säga om serviceförvaltningens organisation har bidragit till att möta de ökade kraven som var grunden till att förvaltningen bildades.

2.7. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning av Måltids- och lokalvårdsverksamheten.

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan

nämnd. Reglementet anger också att styrelsen ska ansvara för drift och utveckling av serviceförvaltningens uppdrag.

Vår bedömning är att den politiska styrningen avseende förvaltningsspecifika frågor inom serviceförvaltningen har varit svag i Trollhättan. Givet kommunstyrelsens breda uppdrag har förvaltningen själva initierat frågor som rör deras egna uppdragsbeskrivningar, målsättningar och uppföljning av verksamheten. Ytterst få initiativ har tagits av kommunstyrelsen i syfte att styra eller följa upp verksamheten.

Intentionen med bildandet av serviceförvaltningen har inte konkretiserats i tydliga mål eller uppdrag. Förvaltningen har funnits i sin nuvarande form sedan 2018. Först under 2023 beslutade kommunstyrelsen om ett uppdrag för förvaltningen. Uppdraget är generellt formulerat. Det innehåller inga konkreta mål för verksamheten varken avseende ekonomi eller verksamhet. Det framgår inte heller vilka nämnder, verksamheter eller bolag som serviceförvaltningen förväntas tillhandahålla tjänster till. I utredningen av en samlad organisation för måltidsverksamheten som genomfördes 2015 uttrycktes en ambition om en ökad kostnadseffektivitet. De mål som gäller för serviceförvaltningen återfinns i budget och är kopplade till kommunfullmäktiges prioriterade mål. Målen speglar inte några ekonomiska ambitioner utan är enbart verksamhetsmässiga. Det finns således otydligheter i om ambitionerna med måltids- och lokalvårdsverksamheten enbart tar sikte på kvalitetshöjning, eller om det också finns en förväntan på minskade kostnader. Vad gäller styrande dokument har kommunstyrelsen beslutat om ett styrdokument för måltidsverksamheten som innehåller bestämmelser om prissättning och måltidsstorlek. Det finns inget motsvarande styrdokument för lokalvårdsverksamheten, vilket vi också anser är en brist.

Kommunstyrelsen har inte heller följt upp om serviceförvaltningens organisation har bidragit till ökad kostnadseffektivitet eller till att möta de ökade kraven på måltids- och lokalvårdsverksamhet som låg till grund för förvaltningens bildande. Den uppföljning som görs av serviceförvaltningens ekonomi i kommunstyrelsens sammanfattande delårsrapport är kortfattad och saknar analys. I delårsrapporten sker ingen uppföljning av serviceförvaltningens måluppfyllelse. Det sker en mer fördjupad uppföljning av verksamhet och ekonomi vid kommunstyrelsens samordningsutskott vilket vi ser positivt på. Uppföljningen sker dock på förvaltningens initiativ.

Vidare visar granskningen att det är en utmaning att prognostisera och budgetera för verksamheten. Det beror på att verksamhetens budget delvis baseras på antal barn/elever i utbildningsförvaltningens verksamhet, vilket ofta blir känt först sent på året. Dessutom återspeglar budgetunderlaget inte alltid de resurser som krävs från måltids- och lokalvårdsverksamhetens håll. Exempelvis styrs kostnader för lokalvård snarare av ytan som ska städas än av antal barn.

3. Intern kontroll

3.1. Intern kontroll sker enligt stadens bestämmelser om intern kontroll

Kommunstyrelsen fastställde inför 2023 fyra kommungemensamma internkontrollpunkter. I tillägg har serviceförvaltningens ledningsgrupp gjort en riskanalys som ledde fram till kompletterande internkontrollpunkter specifika för serviceförvaltningen. Kommunstyrelsen beslutade om serviceförvaltningens internkontrollplan 2023 i slutet av 2022.

De specifika kontrollpunkterna som rör serviceförvaltningen avser:

- ▶ Skapande av fungerande rutiner för kvalitetsuppföljning gällande hela måltidsprocessen
- ▶ Implementering och uppföljning av ny rutin för internkontroll inom lokalvård
- ▶ Kör- och vilotider
- ▶ Efterlevnad av förhållningsdokument

Uppföljning av 2023 års arbete med internkontroll ska göras senast i februari 2024. De intervjuade uppger att arbetet med internkontroll fungerar väl.

3.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med intern kontroll inom Måltids- och lokalvårdsverksamheten.

Arbetet med internkontroll har bedrivits i enlighet med stadens bestämmelser om intern kontroll.

Kommunstyrelsen har tagit fram kommunövergripande kontrollpunkter till internkontrollplan 2023. Serviceförvaltningen har med hjälp av en riskanalys tagit fram ytterligare kontrollpunkter specifika för serviceförvaltningen. Det finns kontrollpunkter avseende både måltids- och lokalvårdsverksamheten. Kommunstyrelsen har fattat beslut om serviceförvaltningens internkontrollplan.

4. Samverkan

4.1. Det finns inga avtal mellan serviceförvaltningen och mottagande förvaltningar

Det finns som regel inga avtal mellan serviceförvaltningen och de förvaltningar som mottar serviceförvaltningens tjänster. Detta eftersom tillhandahållandet av måltids- och lokalvårdsverksamhet ingår i serviceförvaltningens kärnuppdrag gentemot mottagande förvaltningar¹. De intervjuade uppger att serviceförvaltningen ansvarar för att tillhandahålla tjänster till hela staden med syfte att skapa likvärdighet. Mottagande förvaltningar står inte för kostnaden för serviceförvaltningens tjänster avseende måltids- och lokalvårdsverksamhet. Måltid och lokalvård finansieras inom serviceförvaltningens budgetram.

Avsaknaden av samverkansavtal/servicenivåavtal beskrivs som en utmaning för serviceförvaltningen, särskilt med tanke på att serviceförvaltningens uppdrag inte är tydligt specificerat eller avgränsat. Det uppges ha uppstått oklarheter vid serviceförvaltningens bildande avseende vilka medel som förflyttades från utbildnings- respektive omsorgsförvaltningen till serviceförvaltningen för att genomföra serviceuppdraget. Tidigare hade framför allt rektorer på olika skolenheter hanterat måltid och lokalvård på olika sätt och placerat kostnader på olika poster. Detta har lett till att olika rektorer nu förväntar sig olika mycket service. Rektorerna var också tidigare chef över måltids- och lokalvårdspersonalen vid deras skolenhet vilket förändrades när serviceförvaltningen bildades. Serviceförvaltningen har arbetat för att upprätta samverkansavtal/servicenivåavtal men i dagsläget finns inget sådant avtal på plats. De intervjuade uppger att det är en utmaning att komma överens om gränsdragningen för omfattningen av de tjänster service tillhandahåller, särskilt med utbildningsförvaltningen. Utbildningsförvaltningen uppges önska mer omfattande service än vad serviceförvaltningen har budgetmässiga förutsättningar att ge.

Denna bild bekräftas av den enkät som skickats till omsorgs- respektive utbildningsförvaltningen inom ramen för granskningen. I enkätens skriftliga svar framgår bland annat synpunkter på serviceförvaltningens tillhandahållande av lokalvård vad gäller kvalitet på utfört arbete och på de intervaller städningen utförs inom. Det faktum att rektorers mandat har minskat då de inte längre är chef över lokalvårdspersonalen lyfts som en brist i de skriftliga fritextsvaren. Vad gäller måltidsverksamheten framgår att det i stort fungerar bra men att det finns brister avseende specialkost och mängden mat som tillhandahålls. I vissa fall uppges maten inte räcka och beställningar av specialkost bli fel. Kvaliteten på maten uppges också variera.

Eftersom samverkansavtal/servicenivåavtal mellan serviceförvaltningen och utbildnings- och omsorgsförvaltningen saknas uppger de intervjuade att serviceförvaltningen i stället håller dialoger med utbildnings- och omsorgsförvaltningen. Det finns olika typer av måltidsråd både inom utbildnings- och omsorgsförvaltningen. Dialoger hålls även på enhetsnivå med

¹ Undantaget är måltidsverksamheten i gymnasieskolorna vilken regleras i ett avtal mellan förvaltningen och Kungskapsförbundet Väst, samt lokalvård i enstaka särskilda boenden vilken regleras i avtal med omsorgsförvaltningen.

enhetschefer och avstämningar görs med rektorer. Trots dialogerna uppger de intervjuade att det är svårt att få en likvärdig förväntansbild av det arbete serviceförvaltningen ska utföra.

I serviceförvaltningens budget 2023 lyfts utmaningarna med samverkan upp. Det framgår att det finns ett behov av att förtydliga serviceförvaltningens uppdrag inom staden gällande Måltid och Lokalvård. I budget listas tre aspekter som behöver stärkas för att förvaltningen ska kunna vara en professionell och effektiv serviceorganisation inom Måltid- och lokalvårdsverksamheten:

1. Dialog behöver hållas kring kvalitetsnivå i förhållande till ekonomi

2. Samarbetsformerna mellan förvaltningarna behöver utvecklas

3. Tydliga gränssnitt behöver tas fram

Arbetet med att ta fram tydliga gränssnitt och samverkansavtal uppges gå långsamt och kantas av svårigheterna med olika förväntansbilder som finns kring serviceförvaltningens uppdrag. Det uppges vara en utmaning för serviceförvaltningen att driva frågan och ta fram samverkansavtal/servicenivåavtal, då de uppger att de saknar en motpart att föra dialogen med.

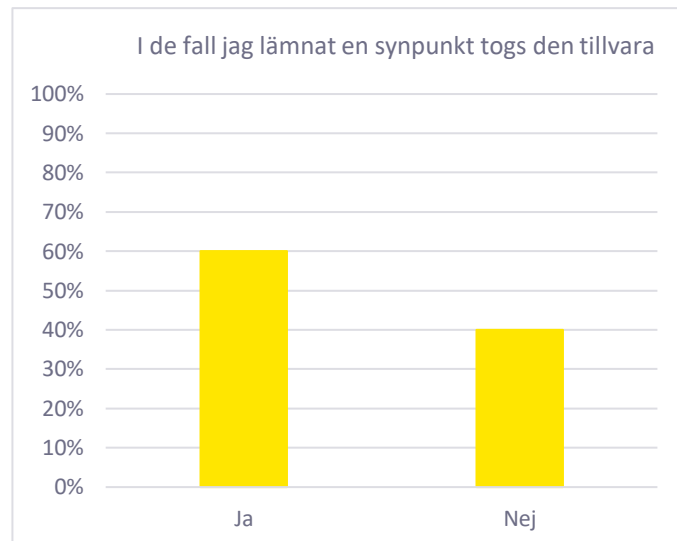
4.2. Synpunkter på serviceförvaltningens arbete kan lämnas via olika forum

Det saknas formella strukturer för utbildnings- och omsorgsförvaltningen att inkomma med synpunkter på de tjänster serviceförvaltningen tillhandahåller. Det finns dock flera olika forum och kanaler inom vilka synpunkter kan lyftas. Serviceförvaltningen har avstämningsmöten med rektorer en gång per termin. De intervjuade uppger att ansvarig teamledare för varje enhet kan kontaktas och ta emot synpunkter. De kan även åka ut på plats och kontrollera verksamheterna. Måltidscentret hanterar frågor gällande måltidsverksamheten och stadens kontaktcenter tar emot synpunkter på all verksamhet.

I tabeller på nästa sida presenteras svar från enkäten som genomfördes inom ramen för granskningen.

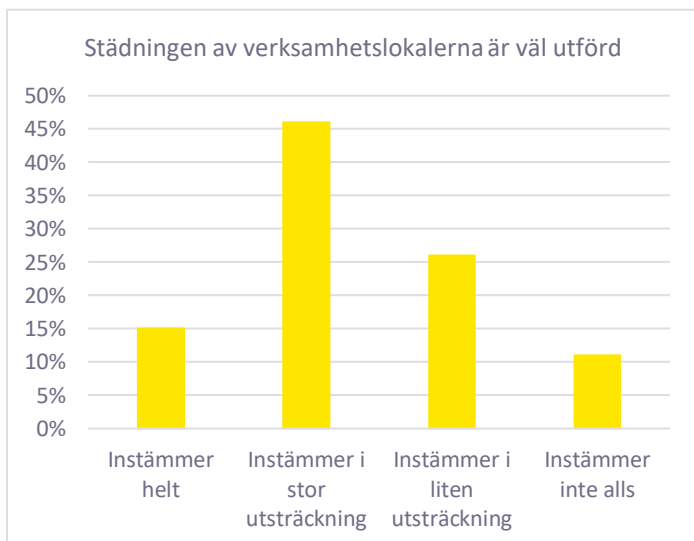


Tabell 2: Resultat av enkätundersökningens fråga "Om jag har synpunkter på lokalvårds- eller måltidsverksamhetens arbete vet jag vart jag ska vända mig".

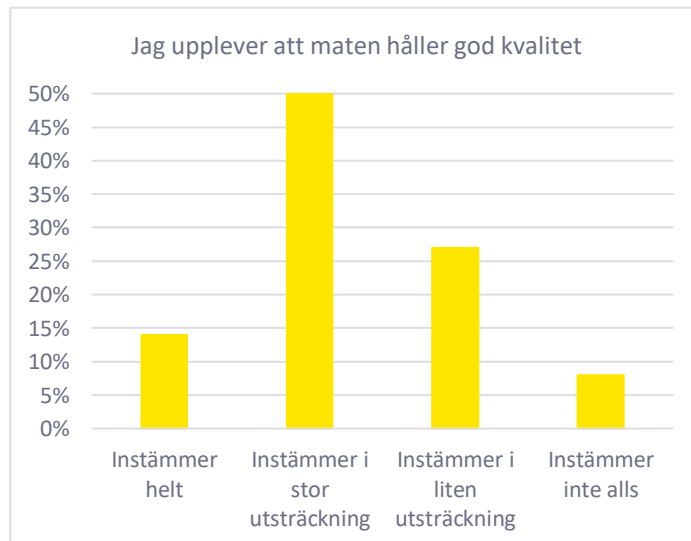


Tabell 3: Resultat av enkätundersökningens fråga "I de fall jag lämnat en synpunkt togs den tillvara".

Av ovan tabell 2 och 3 framgår att 82 procent av respondenterna svarar positivt på frågan om de vet vart de ska vända sig med synpunkter angående serviceförvaltningens tjänster. 60 procent av de som lämnat en synpunkt upplever att den togs tillvara. Av skriftliga svar framgår en bild av att det främst är utbildningsförvaltningen som upplever att synpunkter inte tas omhand. Synpunkterna avser både måltids- och lokalvårdsverksamheten.



Tabell 4: Resultat av enkätundersökningens fråga "I vilken utsträckning instämmer du med följande påstående: Städning av verksamhetslokalerna är väl utförd".



Tabell 5: Resultat av enkätundersökningens fråga "Jag upplever att maten håller god kvalitet".

Av enkäten framgår vidare att 62 procent av de svarande instämmer i stor utsträckning eller helt med påståendet att städningen av verksamhetslokalerna är väl utförd. Drygt 65 procent av de svarande upplever att maten håller en god kvalitet.

4.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig samverkan med mottagande verksamheter.

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ansvarar för drift och utveckling av serviceförvaltningens uppdrag Måltid, Lokalvård och Produktion. Styrelsen har också, såsom det ledande politiska förvaltningsorganet, ett helhetsansvar för samordningen av alla kommunens verksamheter. Reglementet specificerar att styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens, samt för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Granskningen visar att det inte finns tydliga samverkansavtal eller servicenivåavtal mellan serviceförvaltningen och mottagande förvaltningar, vilket skapar utmaningar. Förväntansbilderna på den service som måltids- och lokalvårdsverksamheten ska tillhandahålla skiljer sig åt mellan serviceförvaltningen och de olika mottagande förvaltningarna. Serviceförvaltningens arbete med att ta fram samverkansavtal/servicenivåavtal har gått i stå. Mot bakgrund av de utmaningar som finns kring samverkan behöver enligt vår mening direktiv kring samverkan komma från kommunstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för såväl serviceförvaltningens verksamhet som för nämndöverskridande frågor.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av Måltids- och lokalvårdsverksamheten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vilka målsättningar och uppdrag finns för verksamheten? - Hur följer kommunstyrelsen upp att mål och uppdrag uppnås? - Genomförs ekonomiska analyser och prognoser för verksamheten? - Har kommunstyrelsens intentioner med bildandet av serviceförvaltningen uppfyllts? 	<p>Nej. Intentionen med bildandet av måltids- och lokalvårdsverksamheten har inte konkretiserats i tydliga mål eller uppdrag. Det är fortsatt otydligt om det finns förväntningar på kostnadsbesparingar, eller om intentionen enbart är kvalitetsförbättring. Ingen uppföljning har gjorts kring huruvida intentionen med bildandet infriats.</p> <p>Vidare har det inte tydliggjorts vilka nämnder, verksamheter eller bolag som serviceförvaltningen förväntas att tillhandahålla tjänster till.</p> <p>Kommunstyrelsens uppföljning av måltids- och lokalvårdsverksamheten är fortsatt ytterst begränsad, åtminstone sett till medborgarnas möjlighet till insyn i verksamheten genom uppföljning i delårs- och årsbokslut samt protokoll. Internt upplevs förbättring dock ha skett genom att serviceförvaltningen numera deltar vid samordningsutskottets möten.</p>
<p>Har kommunstyrelsen säkerställt ett ändamålsenligt arbete med intern kontroll inom Måltids- och lokalvårdsverksamheten?</p>	<p>Ja. Arbetet med internkontroll har bedrivits i enlighet med stadens bestämmelser om intern kontroll. Kommunstyrelsen har fattat beslut om serviceförvaltningens internkontrollplan som baseras på en riskanalys framtagen av förvaltningen.</p>
<p>Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig samverkan med mottagande verksamheter?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finns tydliga avtal mellan Måltid och lokalvård och mottagande nämnder? - Hur upplever mottagande nämnder att Måltids- och lokalvårdsverksamheten fungerar? 	<p>Nej. Det saknas samverkansavtal/servicenivåavtal mellan serviceförvaltningen och mottagande förvaltningar. Det finns olika förväntansbilder på den service som serviceförvaltningen ska ge, särskilt gentemot utbildningsförvaltningen. Serviceförvaltningens arbete med att ta fram samverkansavtal/servicenivåavtal har gått i stå. Mot bakgrund av de utmaningar som finns kring samverkan behöver enligt vår mening direktiv kring samverkan komma från kommunstyrelsen.</p>

5.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett ändamålsenligt arbete och har uppfyllt sina mål och intentioner med förvaltningen avseende Måltid och lokalvård. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för

ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte bedriver ett ändamålsenligt arbete med förvaltningen avseende Måltid och lokalvård. Vi vill betona att vi inte har granskat utförandet av måltids- och lokalvårdsverksamheten, utan kommunstyrelsens styrning, kontroll och uppföljning av denna. I det avseendet konstaterar vi att utmaningar uppstått när en så stor verksamhet placeras direkt under kommunstyrelsen, givet det stora antal frågor kommunstyrelsen har att hantera. Vi ser att dessa utmaningar nu delvis hanterats genom att skapa utrymme för måltids- och lokalvårdsverksamhetens frågor inom ramen för samordningsutskottet, men vår bedömning är att det fortsatt finns gap i styrningen och uppföljningen av verksamheten.

Granskningen visar att Måltid och lokalvård bedrivit sin verksamhet utan tydligt uppdrag eller mål sedan dess bildande. Det har aldrig klargjorts vilka verksamheter eller bolag som serviceförvaltningen förväntas tillhandahålla tjänster till. Det har inte heller klargjorts om det övergripande målet med verksamheten ska vara kostnadseffektivitet, kvalitetshöjning eller bådadera. Vi kan också konstatera att uppföljningen av verksamheten är bristfällig. Det är svårt för en utomstående att få insyn i verksamhetens måluppfyllelse och ekonomi. Det har inte heller gjorts någon övergripande uppföljning av den organisationsförändring som genomfördes 2017/2018. Det går därmed inte att få en bild av vilka effekter den nya organisationen medfört, vare sig med hänsyn till kostnadseffektivitet eller kvalitet. Slutligen visar granskningen att det saknas samverkansavtal mellan serviceförvaltningen och de mottagande förvaltningarna, vilket resulterar i skillnader i förväntansbilder på den service som Måltid och lokalvård ska tillhandahålla.

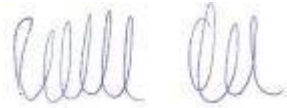
Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Tydliggöra förväntningar på Måltids- och lokalvårdsverksamheten, exempelvis genom att:
 - Formulera tydliga och för Måltids- och lokalvårdsverksamheten specifika mål.
 - Följa upp målsättningar systematiskt och dokumentera uppföljningen.
 - Klargöra vilka verksamheter och bolag som Måltid och lokalvård förväntas serva.
 - Säkerställa ett budgetunderlag som återspeglar resursbehovet inom Måltid och lokalvård.
- ▶ Se över om serviceförvaltningen i sin nuvarande organisation klarar att möta de ökade krav på måltids- och lokalvårdsverksamhet som var bakgrunden till dess bildande.
- ▶ Tillse att det tas fram samverkansavtal/servicenivåavtal mellan serviceförvaltningen och mottagande förvaltningar med syfte att klargöra förväntansbilden på den service serviceförvaltningen tillhandahåller.

Göteborg 28 februari 2024



Fanny Nilsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Gretzer
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Serviceförvaltningen i Trollhättans stad är organisatoriskt placerad under kommunstyrelsen. Förvaltningen bildades för cirka tio år sedan i syfte att driva vissa verksamheter i egen regi i stället för via serviceavtal med extern aktör. Förvaltningen består av verksamheterna Måltid och lokalvård, Produktion och service samt Förvaltningsledning och administration.

Serviceförvaltningen bedriver förhållandevis personalintensiva verksamheter som är av stor betydelse för den löpande driften av flera av stadens förvaltningar. Förvaltningen har dock inga egna mål i kommunstyrelsens verksamhetsplan och budget. Uppföljningen av serviceförvaltningen i kommunstyrelsens verksamhetsberättelse är också begränsad. Detta genererar risk för svårigheter att följa upp styrning och kontroll av verksamheten. Serviceförvaltningens ekonomiska prognoser har under 2022 svängt relativt kraftigt. I delårsbokslut per augusti 2022 prognostiserade serviceförvaltningen ett underskott om två miljoner kronor. I årsredovisning 2022 redovisades i stället ett överskott om 5,8 miljoner kronor. Till följd av den begränsade uppföljningen av verksamheten är det svårt att följa vad svängningarna i prognoserna beror på.

År 2020 genomförde revisorerna en förstudie av fordonshanteringen inom Produktion och service. Måltid och lokalvård som också är en personalintensiv verksamhet har tidigare inte varit föremål för granskning. Verksamheten inom kontoret för Måltid och Lokalvård är både intäcks- och anslagsfinansierad. Måltid och lokalvård bedrivs inom förskola, skola, äldreomsorg, stadshuset samt vissa allmänna ytor i staden. Kontoret tillhandahåller måltids- och lokalvårdsservice i Trollhättans Stads egen regi, fördelat på cirka 300 medarbetare.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap. 1 § anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att 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. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

Bestämmelser om intern kontroll

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll.

Varje nämnd ska inför kommande år anta en plan för uppföljning och granskning av den interna kontrollen med utgångspunkt från risk- och väsentlighetsbedömning. I planen ska det framgå vilka kontrollområden som ska följas upp. Plan för kommande års arbete med intern kontroll ska överlämnas till kommunstyrelsen senast den 31 december innevarande år.

Reglemente för kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska leda arbetet med, och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd.

Bilaga 3. Källförteckning

Dokument

- ▶ Avtal Lokalvård Landbogården
- ▶ Avtal Måltid gymnasieskolor
- ▶ Beslut organisation kommunstyrelsens förvaltning och serviceförvaltning
- ▶ Bestämmelser för måltider och livsmedel
- ▶ Bestämmelser om intern kontroll
- ▶ Delårsrapport 2023 – Serviceförvaltningen
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Mål och resursplan 2020-2023, Serviceförvaltningens budget 2023
- ▶ Måltidspolicy
- ▶ Protokoll från måltidsråd
- ▶ Reviderad slutrapport måltids- och lokalvårdsorganisation 2016
- ▶ Uppdragsbeskrivning Serviceförvaltningen 2023
- ▶ Utredning måltidsorganisation 2015
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2023 - Serviceförvaltningen

Intervjuer

- ▶ Kommunstyrelsens presidium, 2023-12-11
- ▶ Förvaltningschef serviceförvaltningen och Verksamhetschef Måltid och lokalvård, 2023-11-22
- ▶ Utvecklingsledare och förvaltningsekonom, 2023-11-22

Bilaga 4. Enkät

Enkäten skickades till samtliga enhetschefer, verksamhetschefer och rektorer inom omsorgsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. 62 personer från utbildningsförvaltningen och 83 personer från omsorgsförvaltningen Totalt 145 personer. 103 av dessa svarade på enkätundersökningen.