



# Samverkan och kvalitetssäkring av servicenämndens tjänster

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-12-06

Antal sidor 15



**Eskilstuna kommun**  
Samverkan och kvalitetssäkring av servicenämndens tjänster

2021-12-06

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande och stödjande dokument	6
3.2	Kvalitetsutveckling och uppföljning av servicenämndens tjänster	9
3.3	Finansiering	11
3.4	Intern kontroll	12
4	Slutsats och rekommendationer	14

## 1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av servicenämndens uppdrag. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om servicenämnden har upprättat tydliga arbetssätt och överenskommelser med beställarnämnderna för att säkerställa de tjänster som utförs.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att upprättade arbetssätt och överenskommelser med beställarnämnderna, för att säkerställa de tjänster som utförs, delvis är tydligt utformade.

Det är tydligt reglerat vad som är servicenämndens uppdrag och ansvar vilket främst framgår av nämndens reglemente. Dock omfattas inte reglementet av tjänsterna HR och ekonomi. Vår bedömning är att det är viktigt att regelbundet gå igenom och revidera reglementet så det överensstämmer med hur organisationen ser ut.

I dagsläget tecknas överenskommelserna mellan serviceförvaltningen och beställande förvaltning. Då det är respektive nämnd som ansvarar för den tillhörande förvaltningen är vår bedömning att överenskommelserna bör tecknas mellan servicenämnden och beställande nämnd.

I övrigt är vår bedömning att överenskommelserna är tydliga avseende ansvar, omfattning, kostnad, ändringar och uppföljning. När det gäller tilläggsuppdrag och korta uppdrag har vi inom ramen för denna granskning inte sett att det sker någon uppföljning vilket vi bedömer bör ske.

Det finns ett upparbetat internkontrollarbete men det finns förbättringar att göra för att säkerställa att risker fångas upp på ett systematiskt sätt i samtliga verksamheter och även i de beställande nämndernas verksamheter.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi att servicenämnden:

- Revidera nämndens reglemente så att det överensstämmer med serviceförvaltningens funktioner och tjänster samt arbetssätt.
- Nämnden inkluderas mer i arbetet med överenskommelserna och att parterna i överenskommelserna är servicenämnden och beställande nämnder.
- Säkerställer att omorganiseringens samtliga delar kommuniceras löpande till alla involverade i syfte att skapa tydlighet.
- Inom ramen för internkontrollarbetet säkerställer att arbetet återspeglas i internkontrollplanen.

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska servicenämndens samverkan och arbete för att kvalitetssäkra de tjänster som nämnden tillhandahåller till övriga verksamhetsnämnder i kommunen. Granskningen ingår i revisionsplanen 2021.

Av servicenämndens reglemente framgår att nämnden är en utförar- och produktionsnämnd. I detta ligger att servicenämnden ansvarar för att tillhandahålla och utföra tjänster åt andra nämnder i enlighet med reglementet, övriga beslut av kommunfullmäktige samt enligt överenskommelser med beställande nämnder.

Servicenämndens verksamhet finansieras genom ersättning från beställarnämnderna och nämnden ska bistå andra nämnder vid upphandlingar, samt initiera, genomföra och samordna kommunövergripande upphandlingar. Servicenämnden ska också driva en inköpscentral för upphandlingssamverkan. Inköpscentralens huvudsakliga uppdrag består i att genomföra upphandlingar av extern vård inom socialnämndens ansvarsområde samt upphandling av kommunkoncernövergripande ramavtal.

Följande funktioner och tjänster ska samordnas, tillhandahållas och utföras av servicenämnden:

- Kommunens måltidsverksamhet
- Kontaktcentret Eskilstuna Direkt
- Kommunens konsumentvägledning
- Kommunens omlastningscentral
- Kommunens tolkförmedling
- Kommunens rekryteringsenhet
- Kommunens företagshälsovård
- Kommunens löne- och pensionsadministration
- Kommunens inkassoverksamhet
- Anskaffning av kommunens fordon, med undantag för fordon för park- och markanläggningsverksamhet, samt förvaltning av kommunens samtliga fordon
- Drift och förvaltning av kommunens IT-tjänster.
- Kommunens posthantering

Kommunens revisorer har i sin riskanalys identifierat risker för brister i överenskommelser mellan servicenämnden och beställarnämnder som kan påverka kvaliteten i tjänsterna för medborgare eller interna kunder i kommunen. Revisorerna har mot denna bakgrund beslutat att genomföra en granskning av nämndens uppdrag.

## 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om servicenämnden har upprättat tydliga arbetssätt och överenskommelser med beställarnämnderna för att säkerställa de tjänster som utförs.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns stöd i reglemente, beslut i kommunfullmäktige eller överenskommelser för de tjänster servicenämnden och dess förvaltning utför åt beställarnämnder?
- Finns tydliga överenskommelser mellan servicenämnden och beställarnämnderna som reglerar ansvar och roller mellan parterna?
- Vilka former och reglering finns mellan servicenämnden och beställarnämnder för att reglera kostnadsutveckling samt kvalitetsutveckling av de tjänster som tillhandahålls?
- Finns tydliga och transparenta regler för hur servicenämnden verksamheter finansieras?
- Hur är ansvaret för intern kontroll reglerat för de tjänster som servicenämnden ansvarar för men där beroende av beställarnämnderna och dess förvaltning finns?

Granskningen omfattar servicenämndens tjänster i första hand avseende vård- och omsorgsnämnden, grundskolenämnden och förskolenämnden.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725)
- Förvaltningslagen (2017:900)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Arbetsordningar och reglementen
- Övriga aktuella beslut, regler, policys och riktlinjer

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med:

- Förvaltningschef serviceförvaltningen
- Ekonomichef serviceförvaltningen
- Kvalitetschef serviceförvaltningen
- Förvaltningschef vård- och omsorgsförvaltningen



**Eskilstuna kommun**

Samverkan och kvalitetssäkring av servicenämndens tjänster

2021-12-06

- Förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen
- Kostchef grundskola och gymnasium
- Kostchef förskola och äldreomsorgen

samt studier av följande dokument:

- Gemensamt reglemente för Eskilstuna kommuns nämnder
- Reglemente för servicenämnden (antagen i kommunfullmäktige 2021-04-15 § 51)
- Basöverenskommelser
- Årsöverenskommelser
- Uppdrags- och projektbeställningsmall
- Riktlinjer för intern kontroll
- Internkontrollplan för år 2020 samt 2021
- Riskanalys avseende internkontrollplan 2022

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga som medverkat i intervjuer.

### 3 Resultat av granskningen

I intervjuer framgår att det just nu pågår en omorganisation i Eskilstuna kommun, *Effektivare administration*. I syfte att effektivisera arbetet och nå det besparingskrav som kommunstyrelsen beslutat om ska administrativa processer flyttas från kommunens samtliga nämnder och samordnas under servicenämnden. De administrativa processer som berörs är bland annat HR, ekonomi samt nämndstöd och registratur. Omorganiseringen kommer att resultera i att en allt större andel av tjänster som servicenämnden utför finansieras av kommunledningskontoret genom kommunövergripande basöverenskommelser. Basen kommer till en övervägande del bestå av de tjänster som utförs av servicenämnden, sedan kommer det finnas möjlighet för respektive nämnd att köpa överenskomna tilläggstjänster. Arbetet blir således en uppdatering av servicenämndens finansieringsmodell och arbetet med den nya finansieringsmodellen innebär bland annat att paketera tjänster och att ta fram en transparent tjänstekalkyl samt en prissättningsmodell.

För att nå besparingskravet har en femårsplan tagits fram. Under vår granskning har vi fått till oss att servicenämnden följer upprättad plan, besparingskravet kommer att uppfyllas under 2021 och 2022 som det ser ut i dagsläget.

Det framgår i intervjuerna att många är positiva till omorganiseringen men under övergångsperioden upplever en del utav medarbetare att formerna för den nya organisationen inte har satt sig och därför kan arbetet i nuläget upplevas ostrukturerat.

#### 3.1 Styrande och stödjande dokument

##### Reglemente för servicenämnden

Servicenämnden ansvarar för att tillhandahålla och utföra tjänster åt andra nämnder i enlighet med vad som anges i reglementet men även i övriga beslut fattat av kommunfullmäktige samt enligt överenskommelser med beställande nämnder. Som nämns i bakgrunden är det följande funktioner och tjänster som ska samordnas, tillhandahållas och utföras av servicenämnden:

- Kommunens måltidsverksamhet
- Kontaktcenter Eskilstuna Direkt
- Kommunens konsumentvägledning
- Kommunens omlastningscentral
- Kommunens tolkförmedling
- Kommunens rekryteringsenhet
- Kommunens företagshälsovård
- Kommunens löne- och pensionsadministration
- Kommunens inkassoverksamhet

## Eskilstuna kommun

Samverkan och kvalitetssäkring av servicenämndens tjänster

2021-12-06

- Anskaffning av kommunens fordon, med undantag för fordon för park- och markanläggningsverksamhet samt förvaltning av kommunens samtliga fordon
- Drift och förvaltning av kommunens IT-tjänster
- Kommunens posthantering

Av intervjuer framgår att tjänsterna ekonomi och HR inte är upptagna i reglementet.

Utöver detta ska servicenämnden, utifrån reglementet, även driva en inköpscentral för upphandlingssamverkan. I kontakt med tjänstepersoner från serviceförvaltningen framgår att begreppet inköpscentral inte används inom deras verksamhet.

Av reglementet framgår att servicenämndens verksamhet ska finansieras genom ersättning från beställarnämnderna, för mer information om finansiering se avsnitt 3.4.

### Interna överenskommelser

Vid köp av tjänster mellan servicenämnden och beställande nämnder i kommunen används fyra olika typer av överenskommelser som presenteras här nedan. Vi har inom ramen för granskningen uppmärksammat att samtliga överenskommelser tecknas mellan förvaltningarna och inte mellan nämnderna.

#### Basöverenskommelser

Basöverenskommelser är en kommunövergripande överenskommelse som årligen upprättas mellan serviceförvaltningen och kommunledningskontoret. Kommunledningskontoret har i sitt uppdrag att stödja kommunstyrelsen i arbetet att leda och samordna kommunala angelägenheter. Kommunledningskontoret är den största beställaren av servicenämndens tjänster.

Basöverenskommelsen fastställer vilka bas-tjänster som ingår i servicen och reglerar omfattningen. Respektive tjänsts omfattning regleras i separata bilagor till huvudöverenskommelsen.

Exempel på basöverenskommelser är företagshälsovård, tolkförmedling, upphandling och löneservice.

#### Årsöverenskommelser

Årsöverenskommelser upprättas årligen mellan serviceförvaltningen och beställande förvaltningar och omfattar uppdrag som inte ingår i basöverenskommelserna.

Årsöverenskommelsernas utseende skiljer sig åt beroende på typ av tjänst, men samtliga innehåller vilka parter som ingår i överenskommelsen, kontaktpersoner, under vilken period överenskommelsen gäller, beskrivning av uppdraget, finansiering samt uppföljning.

Vi har inom ramen för denna granskning tagit del av ett urval av årsöverenskommelser mellan de nämnder som särskilt ingår i denna granskning. Vi har valt att särskilt granska årsöverenskommelserna måltidsservice och Eskilstuna direkt.

Årsöverenskommelserna mellan serviceförvaltningen och beställande förvaltningar avseende måltidsservice innehåller vilka som är parter och ansvariga för



2021-12-06

överenskommelsen, omfattning, roller och ansvar för de tjänster som tillhandahålls, samarbete och uppföljning parterna, kvalitet, ersättning och giltighetstid. Årsöverenskommelserna innehåller även reglering gällande Livsmedelsverkets riktlinjer och rekommendationer att målgruppen ska beaktas vid menyplanering.

Årsöverenskommelserna avseende Eskilstuna direkt mellan serviceförvaltningen och de förvaltningar som tillhör nämnderna som ingår i granskningen innehåller bland annat parter och ansvariga för överenskommelsen, roller och ansvar, finansiering samt former för uppföljning av leverans från Eskilstuna direkt.

#### Tilläggsöverenskommelser

Tilläggsöverenskommelser är enskilda tidsbegränsade projekt eller uppdrag mellan serviceförvaltningen och beställande förvaltning som tillkommer under året. Tilläggsbeställningar genomförs på särskilda blanketter, projektbeställning och uppdragsbeställning. Mallen för projektbeställning har fyra huvudrubriker: *bakgrund, förväntningar, påverkande omgivning* och *organisation, rapportering, överlämning*. Under varje rubrik är det specificerat vilken typ av information som ska anges, bland annat tids- och kostnadsramar samt roller och ansvarsområden. Mallen för uppdragsbeställning har tre huvudrubriker: *affärsmässig bakgrund, uppdragets omfattning* och *uppdragets organisation, rapportering och överlämning*. Även här framgår vilken typ av information som ska anges, däribland tids- och kostnadsram samt roller och ansvarsområden.

#### Korta uppdrag

Korta uppdrag är uppdrag som serviceförvaltningen genomför utan särskild uppdragsbeställning, exempelvis lösenordsåterställning.

### 3.1.1 Bedömning

Utifrån vår granskning är vår bedömning att det av servicenämndens reglemente tydligt framgår vilka tjänster nämndens förvaltning ska utföra åt beställande nämnder och tillhörande förvaltningar. Reglementet saknar dock ansvarsområdena HR och ekonomi och då begreppet inköpscentral inte används inom serviceförvaltningen gör vi bedömningen att det finns behov av att revidera reglementet.

Det tecknas olika typer av överenskommelser mellan serviceförvaltningen och de beställande förvaltningarna beroende vilken tjänst som avses. En överenskommelse är i mångt och mycket att likna vid ett avtal, det vill säga att det ska tydliggöra vad som gäller och utförare och beställare ska på ett tydligt sätt kunna utläsa i överenskommelsen vilket ansvar som åligger respektive part, innehåll och omfattning av uppdraget, kostnad, giltighetstid och uppföljning mm. Utifrån de överenskommelser vi har tagit del av är vår bedömning att vi tydligt kan utläsa dessa delar i de tecknade överenskommelserna.

Korta uppdrag är inte lika formaliserade som de övriga överenskommelserna vilket är förklarligt då det handlar om korta uppdrag som beställs och omhändertags direkt. Utifrån det vi har tagit del av ser vi inte att det finns ett behov av att formalisera dessa överenskommelser ytterligare.

I dagsläget tecknas överenskommelserna mellan serviceförvaltningen och beställande förvaltning. Då det är respektive nämnd som ansvarar för den tillhörande förvaltningen är vår bedömning att överenskommelserna bör tecknas mellan servicenämnden och beställande nämnd. Då överenskommelserna reglerar tjänster av omfattande karaktär är vår bedömning att nämnden bör vara mer inkluderad i arbetet.

## **3.2 Kvalitetsutveckling och uppföljning av servicenämndens tjänster**

### **Servicenämndens övergripande kvalitetsarbete**

Det finns ett upprättat utvecklingsråd vars roll är att vara styrgrupp till serviceförvaltningen när det gäller utvecklingen av verksamheten mot uppsatta mål. Fokus är att följa upp helheten i form av:

- Organisation och styrning för att nå uppsatta målsättningar
- Kostnadsutveckling och effektiviseringar
- Nöjda användare (kunder)
- Prioritering och omprioritering av resurser och utvecklingsinitiativ mellan processer

Utvecklingsrådet leds av kommundirektören och består av inre direktörer från kommunledningskontoret, förvaltningschef och områdeschef för stödprocessområden från serviceförvaltningen samt två förvaltningschefsrepresentanter från beställande förvaltningar. Utvecklingsrådets uppdrag är avgränsat till den del av serviceförvaltningens verksamhet som omfattar stödprocesserna. Mötesfrekvensen för utvecklingsrådet är cirka fyra gånger per år.

Serviceförvaltningens förvaltningschef och dess ledningsgrupp har utifrån målbild och strategisk utvecklingsplan ansvar för att ta fram genomförandeplaner. Genomförandeplanernas syfte är att vara ett verktyg för att nå uppsatta mål, genomföra de utvecklingsinitiativ som är beslutade i årliga utvecklingsplaner samt hålla en god ekonomi enligt uppsatta resursmål. Fokus för ledningsgruppen är att säkerställa en effektiv och kvalitativ drift av de områden som ligger inom serviceförvaltningen men även att aktivt driva utvecklingsfrågor.

### **Basöverenskommelse**

I basöverenskommelsen mellan serviceförvaltningen och kommunledningskontoret fastställs att uppföljning ska ske tre gånger per år i samband med delår 1, delår 2 samt helåret. Strategisk uppföljning sker mellan direktören på kommunledningskontoret och områdeschef på serviceförvaltningen. Av överenskommelsen framgår även att löpande uppföljning bör ske mellan strateg på kommunledningskontoret och enhetschefer på serviceförvaltningen. Uppföljningen följer upprättad *Uppföljningsrutin för basöverenskommelse*.

Vid arbetet med innehåll, omfattning och uppföljning av basöverenskommelsen utgör respektive tjänsts processledningsgrupp ett viktigt forum för samråd.

2021-12-06

Under intervjuerna har det framkommit att processledningsgrupperna verkar som mötesplats för informationsbyte och koordination av kommundemensamma frågor. I processledningsgruppernas uppdrag ingår att bereda frågor inom gruppens ansvar och omvärldsbevaka genom att följa och analysera förändringar och trender. I processledningsgrupperna ingår representanter från samtliga förvaltningar och bolag. Arbetet i processledningsgrupperna leds av den direktör som äger respektive stödprocess. De olika processledningsgrupperna träffas en gång i månaden och genom träffarna har förvaltningarna möjlighet att lyfta behov och önskemål för att på så sätt utveckla de tjänster som serviceförvaltningen tillhandahåller till respektive förvaltning. På processledningsgruppernas träffar beskriver ansvariga chefer inom serviceförvaltningen regelbundet utvecklingen vad gäller kvalitet, effektivitet och drift av definierade utvecklingsområden.

När behov uppstår har beställande förvaltningar möjlighet att teckna tilläggsöverenskommelser avseende tjänster som inte omfattas av upprättade bas- eller årsöverenskommelser. Det händer även att basöverenskommelserna revideras om förutsättningarna förändras under året.

Det har hänt att serviceförvaltningen inte har kunnat leverera det beställande förvaltning efterfrågar trots att kompetensen finns inom kommunen. Detta har inneburit att beställande förvaltning då har vänt sig till externa leverantörer. Det framgår dock att det oftare upprättas en tilläggsöverenskommelse än att tjänsten köps in externt.

### **Årsöverenskommelse**

Inom serviceförvaltningen är det enhetscheferna som ansvarar för uppföljning av årsöverenskommelserna som är upprättade mellan dem och övriga förvaltningar.

I måltidsöverenskommelserna inom vård- och omsorgsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen, som är en av de största årsöverenskommelser i omfattning, är uppföljningen reglerad i överenskommelserna. Kostchef från måltidsservice sammankallar biträdande skolchefer/områdeschef inom barn- och utbildningsförvaltningen samt förvaltningschef inom vård- och omsorgsförvaltningen till ett uppföljningsmöte två gånger per år. Samma typ av möte sker även mellan enhetschefer från måltidsservice och rektorer/enhetschef inom vård- och omsorgsförvaltningen för att fånga upp deras synpunkter. Måltidsservice har upprättat en uppföljningsmall som används vid träffarna i syfte att träffarna ska följa samma agenda. Mallen innehåller bland annat punkter såsom avtalsuppfyllelse och avvikelser, övergripande statistik för området (svinn m.m.) samt områdets utmaningar och potentialer. I syfte att förbättra och utveckla sin verksamhet så har måltidsservice i samband med uppföljningsmötet med kund även lagt till en kundundersökning som genomförs i dialog med kund i sittande möte.

Avseende uppföljning av leverans från Eskilstuna direkt så ska utvärdering av verksamhet och service ske tre gånger per år och det finns en plan för när dessa ska ske. Utöver dessa träffar ska förvaltningens och Eskilstuna direkts kontaktpersoner träffas efter behov för att stämma av den dagliga driften. Det är Eskilstuna direkt som är sammankallande och vi uppföljningsmötena behandlas bland annat förändringar i verksamhet och arbetssätt som direkt påverkar uppdraget, måluppfyllelse, statistik.

### 3.2.1 Bedömning

Utifrån våra intervjuer och de överenskommelser vi har tittat på är vår bedömning att det finns ett formaliserat arbetet för att följa upp de tjänster serviceförvaltningen tillhandahåller till de beställande förvaltningarna. Ett formaliserat uppföljningsarbete är enligt vår bedömning en förutsättning för god kvalitetsutveckling.

Under våra intervjuer fångades dock upp att det upplevs som att verksamheternas behov inte till fullo fångas upp för de tjänster som kommunledningskontoret beställer av serviceförvaltningen för hela kommunen gemensamt (basöverenskommelser).

Vi har inom ramen för denna granskning inte sett att det sker någon uppföljning av tilläggsuppdragen och de korta uppdrag som serviceförvaltningen utför. Vår bedömning är att det, utifrån ett kvalitetsutvecklingsperspektiv, är viktigt att även fånga upp dessa uppdrag i uppföljningsarbetet.

### 3.3 Finansiering

Av reglementet framgår att servicenämndens verksamhet ska finansieras genom ersättning från beställarnämnderna. Enligt dokumentet *"Styrning och ledning av administrativa stödprocesser inom Eskilstuna kommun"* så baseras finansieringen på en genomarbetad självkostnads kalkyl för varje enskild tjänst. Kalkylen innehåller samtliga kostnader för en tjänst och skall så långt det är rimligt spegla den verkliga kostnadsförbrukningen.

Finansiering och kostnad för tjänst framgår av samtliga överenskommelser och serviceförvaltningen kan på begäran lämna ut detaljerad information om vad respektive kostnad består i. Det är omfattad information som inte per regel lämnas till beställande förvaltning då vi vid intervjuer fått till oss att detta kan förvirra mer än det förklarar.

Det framgår i intervjuer att det till viss del har funnits meningsskiljaktigheter avseende priset på skolmåltiderna sedan omorganisationen och att portionspriset upplevs ha blivit dyrare. Av våra intervjuer framgår att det saknades en framtagen debiteringsmodell, som visade vad en portion kostar och vad som ingår i det priset, inför att måltidsservice organiserades under servicenämnden. Kostnaden för kökslokalerna och köksinvesteringarna var tidigare ej separerade och det har därför varit svårt att jämföra med tiden innan måltidsservice bildades. Måltidsservice har därför efter omorganiseringen arbetat fram en beräkningsmodell där priset per portion består av fasta och rörliga kostnader. Rörliga kostnader varierar per portionstyp medan fasta kostnader för exempelvis personal, transporter och investeringar fördelas på alla portionstyper per område. I intervjuer framgår att den nya debiteringsmodellen kan vara orsaken till att det upplevs som att kostnaden har ökat.

I intervjuer framgår att måltidsservice har försökt jämföra kostnadsläget med andra kommuner (benchmarking) avseende måltidspris, men det blir inte rättvisande då beräkningsmodellen och organisationen ser väldigt olika ut i kommunerna.

#### 3.3.1 Bedömning

Utifrån det vi tagit del av är vår bedömning att det genom servicenämndens reglemente tydligt framgår hur dess verksamheter finansieras. Vad som omfattas i kostnaden är

transparent, dock är det inte alltid helt enkelt att förstå alla delar en kostnad består i. Vår bedömning är att om det finns tydliga former för uppföljning, se avsnitt 3.2, mellan servicenämnden och beställande nämnd skapas också förutsättningarna för dialog kring vad en tjänsts kostnad omfattar. Vår bedömning är att det skapar transparens.

### 3.4 Intern kontroll

Kommunen har en övergripande riktlinje för styrning och kontroll, *Riktlinje för intern styrning och kontroll i Eskilstuna kommun*<sup>1</sup>. Av riktlinjen framgår att den interna styrningen och kontrollen omfattar alla system, processer och arbetsrutiner samt att det är verksamhetsansvariga som ansvarar för att på en rimlig nivå säkerställa:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av lagar, styrdokument och beslut.
- Säkra tillgångar och förhindra förluster.
- Upptäcka och eliminera allvarliga fel.

Kommundirektören har i Eskilstuna kommun beslutat om anvisningar<sup>2</sup> avseende arbetet med intern kontroll. Anvisningen reglerar tillämpning av riktlinjerna för intern styrning och kontroll. Syftet är att skapa förutsättningar och säkra mål, ekonomi och förtroende för kommunkoncernens verksamheter. Av anvisningarna framgår att arbetet ska utgå från COSO<sup>3</sup>-modellen och avser ett arbete i fem steg för att uppnå systematik och enhetlighet:

1. Identifiera och beskriva risker i verksamheten
2. Bedöma och analyser riskerna utifrån sannolikhet och konsekvens
3. Besluta om hantering av risker
4. Genomföra aktiviteter, åtgärder och kontroller
5. Följa upp, dokumentera och rapportera

För att ovanstående ska kunna säkerställas behöver den interna kontrollen vara en integrerad del av det vardagliga arbetet och varje nämnd ansvarar för att säkerställa intern styrning och kontroll inom sitt område.

Sedan servicenämnden infördes har nämnden arbetat mot att följa de kommunövergripande riktlinjerna och anvisningarna avseende intern kontroll och strävat mot att uppnå ett systematiskt internkontrollarbete. Nämndens arbete med intern kontroll följer ett upprättat årshjul där tjänstepersoner och nämnden träffas flera gånger om året i syfte att riskinventera, riskbedöma, prioritera samt upprätta kontrollmoment till internkontrollplanen. I samband med första träffen genomförs även årligen ett utbildningstillfälle för nämnden i syfte att uppdatera vikten av ett grundligt internkontrollarbete samt hur riskanalysen och internkontrollplanen såg ut föregående

<sup>1</sup> Riktlinje för intern styrning och kontroll i Eskilstuna kommun, antagen av kommunfullmäktige 2017-09-21 § 209, dnr KSKF/2017:287

<sup>2</sup> Anvisning för intern styrning och kontroll, antagen av kommundirektör 2021-07-19

<sup>3</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

2021-12-06

år. Nämnden fattar sedan beslut om fastställd internkontrollplan i december. Kvalitetschefen på serviceförvaltningen leder arbetet med internkontrollarbetet.

I intervju med kvalitetschefen på serviceförvaltningen framgår att nämndens internkontrollarbete har sedan nämnden infördes haft fokus mot nämndens målarbete. Riskidentifieringen har till största del omfattat risker som innebär att nämnden inte uppnår fastställda mål. Tidigare års internkontrollplaner saknar därmed kontrollmoment med risker från de olika verksamheterna som finns inom servicenämnden, och då även avseende överenskommelser med beställande nämnder. Kvalitetschefen uppger att det finns förbättringsmöjligheter inom området intern kontroll.

Det framgår att nämnden saknar ett etablerat och systematiskt arbete för att fånga upp och samla in riskbedömningar från samtliga verksamhetsområden. Det framgår i intervjuer samt i riktlinjerna för internkontroll att det i dagsläget är upp till respektive verksamhetsansvarige att identifiera, bedöma och analysera eventuella risker och rapportera detta på ledningsgruppträffar. I intervjuer framgår att det inte genomförs i tillräcklig utsträckning och att serviceförvaltningen inte har de resurser som krävs för att på egen hand riskbedöma samtliga verksamheter.

Som nämndes i avsnitt 3.2 upplevs det hos vissa förvaltningar finnas en viss problematik avseende tjänster som inte ingår i basöverenskommelserna som lett till att förvaltningarna har fått köpa tjänster av externa leverantörer istället. I servicenämndens riskanalysarbete inför 2022 har nämnden identifierat att det finns en risk avseende otydlighet kring serviceförvaltningens uppdrag på grund av att de överenskommelser som tecknas inte uppfyller behovet hos kunderna vilket kan leda till att man tillsätter egna resurser och köper tjänster externt.

Internkontrollplanen hanteras digitalt via verksamhetssystem där det finns möjlighet att följa upp samt göra uttag av rapporter. Kommunen har inte tydliggjort hur ofta som uppföljning av internkontrollplanen ska genomföras utan det framgår av riktlinjerna *”att en kontinuerlig uppföljning och utvärderar säkrar att systemet hålls igång och förbättras”*. Servicenämnden följer upp planen på delårsbasis.

### 3.4.1 Bedömning

Nämnden har i enlighet med kommunens riktlinjer upprättat ett systematiskt internkontrollarbete där nämnd och tjänstepersoner tillsammans arbetar fram en internkontrollplan. Vi bedömer därmed att nämnden har ett etablerat och systematiskt internkontrollarbete men att internkontrollarbetet inte fullt ut synliggörs i den upprättade internkontrollplanen.

Utifrån det som framkommit av granskningen gör vi iakttagelsen att riskmoment från verksamhetscheferna till ledningsgruppen inte fångas upp på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden saknar även en egen upprättad process avseende inhämtning av riskmoment från de egna verksamheterna.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att upprättade arbetsätt och överenskommelser med beställarnämnderna, för att säkerställa de tjänster som utförs, delvis är tydligt utformade.

Det är tydligt reglerat vad som är servicenämndens uppdrag och ansvar vilket främst framgår av nämndens reglemente. Dock omfattas inte reglementet av tjänsterna HR och ekonomi. Vår bedömning är att det är viktigt att regelbundet gå igenom och revidera reglementet så det överensstämmer med hur organisationen ser ut.

I dagsläget tecknas överenskommelserna mellan serviceförvaltningen och beställande förvaltning. Då det är respektive nämnd som ansvarar för den tillhörande förvaltningen är vår bedömning att överenskommelserna bör tecknas mellan servicenämnden och beställande nämnd. Då överenskommelserna reglerar tjänster av omfattande karaktär är vår bedömning att nämnden bör vara mer inkluderad i arbetet.

I övrigt är vår bedömning att överenskommelserna är tydliga avseende vem som ansvarar för vad, omfattning, kostnad, ändringar och uppföljning. När det gäller tilläggsuppdrag och korta uppdrag har vi inom ramen för denna granskning inte sett att det sker någon uppföljning vilket vi bedömer bör ske.

Det finns ett upparbetat internkontrollarbete men det finns förbättringar att göra för att säkerställa att risker fångas upp på ett systematiskt sätt i samtliga verksamheter och även i de beställande nämndernas verksamheter. Vid tidpunkt för granskningen är vår bedömning att internkontrollarbetet inte återspeglas fullt ut i internkontrollplanen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi att servicenämnden:

- Revidera nämndens reglemente så att det överensstämmer med serviceförvaltningens funktioner och tjänster samt arbetsätt.
- Inkluderas mer i arbetet med överenskommelserna och att parterna i överenskommelserna är servicenämnden och beställande nämnder.
- Säkerställer att omorganiseringens samtliga delar kommuniceras löpande till alla involverade i syfte att skapa tydlighet.
- Inom ramen för internkontrollarbetet säkerställer att arbetet återspeglas i internkontrollplanen.



**Eskilstuna kommun**  
Samverkan och kvalitetssäkring av servicenämndens tjänster

2021-12-06

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind  
*Certifierad kommunal revisor*

Emma Garpenholt  
*Kommunal revisor*

Ida Larsson  
*Kommunal revisor*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.