

Revisionsrapport

Uppföljande granskning av kostverksamheten

Hylte kommun

2010-03-12

Hans-Lennart Stenqvist

Innehållsförteckning

1	Uppdraget.....	1
2	Bakgrund och revisionsfråga	1
3	Metod	2
4	Interna avtal med andra nämnder/förvaltningar	2
4.1	Granskningsmålet bedöms.....	2
5	Genomförda förändringar i den egna organisationen.....	2
5.1	Granskningsmålet bedöms.....	3
6	Uppföljning utvärdering av organisationsförändringar.....	3
6.1	Granskningsmålet bedöms.....	4
7	Jämförande kostnader med andra likvärdiga kommuner	5
7.1	Granskningsmålet bedöms.....	6
8	Revisionsfrågan besvaras.....	6
9	Revisionell bedömning	6

1 Uppdraget

Komrev inom PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av revisorerna i Hylte kommun genomfört en uppföljande granskning av Samhällsbyggnadsnämndens arbete med kommunens kostorganisation.

2 Bakgrund och revisionsfråga

Kosthanteringen i Hylte kommun har tidigare varit föremål revisoreernas granskningar. (År 2005 och 2009.) Följande synpunkter redovisades i samband med avrapportering efter 2009-års granskning:

Genom intervjuer, utredning och beslutsprotokoll framgår att de återkommande underskotten beror på:

att ansvarig nämnd inte på ett tillfredsställande sätt säkerställt att det finns fungerande interna avtal med barn- och ungdomsnämnden respektive omvårdnadsnämnden för att reglera prissättning, kvantitet och kvalitet i kostproduktionen

att ansvarig nämnd inte har haft ett tillfredsställande underlag för att på ett konstruktivt sätt kunna kommunicera orsakerna de återkommande underskotten med kommunstyrelse och kommunfullmäktige

att ett sådant underlag först föreligger i och med internutredningen daterad 2008-05-23

att kommunfullmäktige som en följd av bristande beslutsunderlag har fattat beslut som i praktiken varit svåra eller omöjliga för ansvarig nämnd att verkställa

att kommunfullmäktige som en följd av bristande beslutsunderlag har haft svårt att få en fullständig bild av möjliga rationaliserings- och effektivitetsvinster inom kostenheten

Revisionsfrågan som skall besvaras är:

Har samhällsbyggnadsnämnden utvecklade rutiner för att säkerställa den interna kontrollen avseende de egna produktionskostnaderna

Granskningen inriktas mot följande kontrollmål:

- Interna avtal med andra nämnder/förvaltningar
- Genomförda förändringar i den egna organisationen
- Uppföljning utvärdering av gjorda organisationsförändringar
- Jämförande kostnader med andra likvärdiga kommuner

3 Metod

Samtal har förts med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, ekonom samt tillförordnad kostchef.

Material har studerats i form av interna avtal, kostenhetens bokslut för 2009, protokollsutdrag samt jämförande studier i form av "Kommunal mat – något att sätta tänderna i!?", samt tidigare rapporter med tillhörande dokumentation.

4 Interna avtal med andra nämnder/förvaltningar

Vid tidigare granskning har avsaknaden av interna avtal, som på ett affärsmässigt sätt reglerar förhållandet mellan kostenheten och de nämnder/förvaltningar som är beställare av kosten, kritiserats.

I samband med granskningen redovisas avtal med Omsorgskontoret respektive Barn- och ungdomskontoret. Avtalen tecknas för perioden 2011-01-01 t.o.m. 2011-12-31. Genom avtalen regleras bland annat: *avtalstid, vad avtalet avser, portioner per enhet, leverans, kvalitetsnorm, avbeställningsrutiner, portionspris prisavstämning, prisjustering, betalningsvillkor samt uppsägningstid.*

Även om interna avtal aldrig är i juridisk mening bindande medverkar de till att det blir tydligt vad som överenskommits, vilket skapar trygghet för berörda parter.

4.1 Granskningsmålet bedöms

Samhällsbyggnadsnämnden har säkerställt att det finns interna avtal som på ett tillfredsställande sätt reglerar nämndens åtaganden relativt andra verksamheter.

5 Genomförda förändringar i den egna organisationen

Förändringarna inom kostorganisationen i Hylte kommun har pågått under en förhållandevis lång period. Detta av förklarliga skäl, då det tar tid att övergå från en organisation där maten produceras i ett antal mindre tillagningskök till ett system med kyld mat som produceras i ett centralt kök.

Vid sammanträde 2001-11-28 (Kf § 120)

Kommunfullmäktiges beslut

- Utse en arbetsgrupp bestående av Carl-Göran Bengtsson, Maria Ström och Margareta Hallgren och en representant för berörd personal samt en styrgrupp bestående av kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande, ordförandena i tekniska nämnden, barn- och ungdomsnämnden och socialnämnden.
- Styrgruppen utser referensgrupp bestående av exempelvis personal, fackliga företrädare, representant för pensionärsorganisationerna och eleverna.
- Kommunstyrelsens ordförande skall vara sammankallande.
- Inriktningen för arbetet skall vara färre antal tillagningskök än idag.

- Styrgruppen skall, biträdd av arbetsgruppen och referensgruppen, belysa konsekvenserna av olika alternativ när det gäller kvalitet, kostnader och miljöpåverkan samt lägga förslag till kvalitetskrav, organisation av kommunens kosthantering och en därpå baserad kostnadskalkyl.
- Ambitionen är att styrgruppen och arbetsgruppens arbete ska bedrivas med sikte på fullmäktigebeslut senast i mars 2002.

Även om "turen" varit många konstateras att Samhällsbyggnadsnämnden, genom att köket i Unnaryd nu görs om till mottagningskök, i princip fullföljt det fullmäktigebeslut som ytterst ligger till grund för hela omorganisationen.

Då det redan initialt, som en följd av bristande underlag och intern kontroll rått delade meningar om vilka faktiska kostnader som skulle belasta den tidigare organisationen har något egentligt effektivitetsmål för den nya organisationen, relaterat till tidigare organisation, aldrig satts upp. Det är därför svårt att värdera om de ambitioner avseende effektivitetsökning som uttryckts uppnåtts.

Vid de samtal som förts framkommer att personalstyrkan under den period som arbetet med den nya kostorganisationen pågått har minskat från 40 medarbetare till 25, således en minskning med ca 38 procent. Antalet portioner uppges i princip vara oförändrat.

Samtidigt har verksamheten belastats med kapitaltjänst för de nödvändiga investeringarna, vilket gör att den effektivisering som skett genom att verksamheten blivit mindre personalintensiv inte helt faller ut som en ekonomisk effektivisering. Eftersom en del investeringar blivit mer kostsamma än beräknat går det sannolikt att genom skilda beräkningar komma till olika resultat avseende vad som faktiskt uppnåtts.

För 2009 har Kostenheten, som en följd av tidigare underskott, haft ett särskilt effektiviseringsuppdrag motsvarande 1,5 miljoner kronor.

Av bokslut för 2009 framgår att verksamheten redovisade ett underskott om 259 911 kronor. Avvikelsen realteras till ombyggnation av kök i Unnaryd som har blivit dyrare än beräknat, vilket medfört fördröjningar av nödvändiga politiska beslut och därmed en eftersläpning i förändringsarbetet.

5.1 Granskningsmålet bedöms

Samhällsbyggnadsnämnden har genomfört den av fullmäktige beslutade förändringen avseende kommunens kostverksamhet. En betydande effektivisering i form av mantimmar redovisas. Om denna sedan motsvarar förväntningarna får vara osagt då några relationstal aldrig angetts.

6 Uppföljning utvärdering av organisationsförändringar

Uppföljning och utvärdering förutsätter att det finns något att följa upp och utvärdera mot. Förändring av kostverksamheten i Hylte kommun har inte genomförts på ett sådant sätt att kontinuerlig uppföljning och utvärdering varit ett naturligt inslag i arbetet. Med facit i

hand kan man med visst fog konstatera att de brister som noterades i samband med 2005-års granskning gav förändringsarbetet en olycklig start, som sedan försvårat det fortsatta arbetet.

Vid sammanträde 2003-12-18 (Kf § 127 Dnr 01/ks 170- 735) beslutar kommunfullmäktige bl.a. att

- En samlad kostorganisation inrättas fr. o. 2004-07-01.
- Ett kostutskott inrättas under kommunstyrelsen
- En projektgrupp tillsätts med företrädare för kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och ungdomsnämnden och tekniska nämnden, för att bland annat genomföra förändringen a och utarbeta programhandling för om - och tillbyggnad av köken mm.

Redovisning i punktform efter 2005-års granskning:

”Granskningen av arbetet med ny kostorganisation i Hylte kommun har genomförts mot bakgrund av kommunfullmäktiges beslut att arbetet skall bedrivas i projektform. I ett projektperspektiv är följande brister påtagliga:

- Övergripande kunskaper om vad det innebär att arbeta i projektform saknas. De brister som i övrigt framkommer är till stor del en följd av detta.
- Otillräcklig dokumentation
- Tydlig avgränsning (tid – ekonomi – organisation) saknas
- Diffus projektledning (projektledare saknas)
- Oklar rollfördelning (inom projektorganisationen och i förhållande till fast organisation)
- Otillräcklig projektstyrning
- Slutredovisning saknas ”

Möjligen kan man också konstatera att det i någon mening låg i ”tidsandan” att arbeta i projektform utan att ha tillräckliga kunskaper eller egentligen ha förstått vad detta innebar.

Mot bakgrund av de förutsättningar som redovisats är en utvärdering av den nya organisationen sannolikt inte meningsfull förrän denna fullt ut kommit att fungera under ett antal år.

6.1 Granskningsmålet bedöms

De beslut som har legat till grund för den nu snart helt genomförda förändringen av kostorganisation i Hylte kommun har inte formulerats på sådant sätt att det finns möjlighet att bedöma granskningsmålet.

Det kan finnas anledning för kommunstyrelsen

att fatta beslut om när utvärdering av den nya organisationen skall ske att fastställa vilka kriterier som skall ligga till grund för utvärderingen

7 Jämförande kostnader med andra likvärdiga kommuner

Inledningsvis konstateras att det alltid är svårt att på ett korrekt sätt jämföra kostnader i allmänhet mellan olika kommuner och kanske i synnerhet kostnader avseende kost- och måltidsverksamhet.

Hylte kommun har valt en organisationsmodell där i princip alla kostnader som är relaterade till måltidsverksamheten (transporter, serveringspersonal, matsalar med mera) belastar Kostenheten. Vid jämförelser med andra kommuner måste således först en ”nollställning” ske, vilket som regel är den mest krävande delen i en så kallad benchmarkingstudie.

Det finns organisationer, exempelvis ”Skolmatens vänner”, som regelbundet presenterar jämförande siffror under rubriken ”Vad kostar maten i din kommun”.

Materialet får ofta stort medialt intresse och hanteras som ”en sanning”. Eftersom materialet bygger på kommunernas egna rapporteringar till SCB är det inte sällan svårt att bemöta kritik för höga kostnader. Tyvärr är inte materialet som används nollställt på det sätt som krävs i en seriös benchmarkingstudie, och innebär därmed att man lätt jämför ”äpplen med päron”.

Hylte kommun har medverkat i en jämförande studie avseende måltidsverksamheten (”Kommunal mat – något att sätta tänderna i!?”) tillsammans med kommunerna Gislaved, Gnosjö, Svenljunga, Tranemo och Värnamo.

I sammanfattning står bland annat följande:

”Jämförelserna har begränsats till förskolan och skolan samt omsorgen i form av särskilt boende och matdistribution i hemtjänsten. Nätverket har samlat in faktauppgifter från centralt placerade verksamhetsföreträdare i de sex kommunerna, men även gått ut med frågor till de ansvariga för köken via enkäter. Med utgångspunkt i dessa uppgifter jämförs olika aspekter av kvalitet i den kommunala maten, exempelvis kostnader, personaltäthet, möjligheter till inflytande och produktivitet.”

Materialet är omfattande (60 sidor) och går inte att hantera i en revisionsrapport. Dock konstateras att Hylte kommun inte i något avseende ”sticker ut” på ett sätt som oroar eller förefaller oförklarligt.

Vid de samtal som förts framkommer att det inom kostorganisationen utarbetats nyckeltal för den fortsatta uppföljningen av verksamheten. Vidare poängteras att man för närvarande lägger stor kraft på kvalitetsfrågorna.

7.1 Granskningsmålet bedöms

Genom den fördjupade, jämförande studie som har genomförts med fem andra kommuner har Samhällsbyggnadsnämnden säkerställt att det finns ett bra underlag för att diskutera, och fortsatt följa, kostenhetens verksamhet.

Det kan finnas anledning för Samhällsbyggnadsnämnden

att fastställa vilka nyckeltal som återkommande skall användas i verksamhetsuppföljningen

att mot bakgrund av den jämförelse som skett med fem andra kommuner ta ställning till om det finns anledning fördjupa studien mot någon av de medverkande kommunerna

8 Revisionsfrågan besvaras

Samhällsbyggnadsnämnden har genom det arbete som pågår tagit initiativ till att utveckla rutiner för att säkerställa den interna kontrollen avseende de egna produktionskostnaderna.

9 Revisionell bedömning

Granskningen utgör inte grund för revisionell kritik av samhällsbyggnadsnämnden.

Det finns anledning för kommunens revisorer

att följa samhällsbyggnadsnämndens fortsatta arbete med nyckeltal

att följa det fortsatta arbetet med kvalitetsindikatorer

att följa upp hur nämndens arbete med jämförelser med andra kommuner utvecklas

2010-03-12

Hans-Lennart Stenqvist

Bo Thörn

Namnförtydligande

Namnförtydligande