



*Uppföljande granskning
Ekonomisk styrning, måltids-
verksamheten, Servicenämnden.
Halmstad kommun*

Revisionsrapport

Mars 2011

Rebecca Andersson
Carl-Magnus Stensson



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte, avgränsning och metod	5
Granskningsresultat	6
Nämndens riktlinjer/verksamhetsplan	6
Dokumentation av förekommande rutiner/rapportering till nämnden.....	6
Budget-, prognosarbete och månadsrapportering samt avtalshantering/rapportering till nämnden	8
Inköpsrutiner, varumottagning och attest av fakturor	9
Styrande nyckeltal (bruttovinster, kostnad per portion m.m.).....	10
Svinn.....	11
Menyer/ekonomi.....	11
Kontanthantering	12



Sammanfattning

Revisorerna i Halmstads kommun har gett Komrev inom PwC i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av Servicenämndens måltidsverksamhet. Efter genomgång av befintliga rutiner och rutinbeskrivningar samt intervjuer med berörda befattningshavare och stickprovskontroller anser vi att den ekonomiska styrningen och uppföljningen har förbättrats inom vissa områden. Dock anser vi sammanfattningsvis att den ekonomiska styrningen och uppföljningen inte helt är ändamålsenlig och uppfyller kraven på god intern kontroll.

Nedan sammanfattas vidtagna åtgärder:

-Inventering av förråden sker enligt uppgift två gånger per år, värdet uppgår till ca 0,8 mkr, ingen ekonomisk justering görs. Vidare anser vi att denna process skall dokumenteras enligt nämndens åtgärdsplan.

-Områdescheferna är mer involverade i budgetprocessen och ekonomistyrningen än tidigare. Viktigt är dock att ekonomistyrningen kompletteras med relevanta nyckeltal.

-Utifrån ett riskperspektiv anser vi det är av vikt att säkerställa rutiner när det gäller kontroll av att priserna vid beställning motsvarar priset på fakturorna. Avtalsprislista, orderlista, följesedel och faktura bör överensstämma. Vår bedömning är att detta tydliggjorts. Det vore lämpligt att förvaltningen inför någon form av stickprovskontroll avseende fakturerat pris jämfört med avtalat pris.

-Vi kan konstatera att rutiner kring kassarutinerna skärpts och ter sig ändamålsenliga. Det vore lämpligt att följa upp storleken på kassadifferenser och antalet lådöppningar för att ytterligare stärka den interna kontrollen.

Nedan sammanfattas ej vidtagna åtgärder:

-Måltidsverksamheten har tagit fram en serviceplan. Vi kan dock konstatera att ekonomi fortfarande inte utgör något eget målområde i verksamhetsplan eller i serviceplanen. Enligt vår bedömning bör serviceplanen behandlas av nämnden.

-Vi anser likt tidigare att nämnden bör fastställa rutin över prissättningen samt vilka typer av tjänster som nämnden ska omfattas av. Hänsyn bör tas till den nya konkurrenslagstiftningen.

-Det har under året inte funnit några avtal mellan serviceförvaltningen och dess kunder, vilket vi ser som en brist. Priserna för 2010 var desamma som för 2009. Vi anser att avtalsförhandlingarna och avtalens tjänsteinnehåll ska spegla verkligheten och uppföljning bör därför göras kring detta. Vår bedömning är att samtliga inblandade aktörer löser frågan.

-Liksom tidigare påpekanden har verksamheten inte tagit fram nyckeltal trots nämndens åtgärdsplan. Utifrån god ekonomisk hushållning anser vi att det måste finnas ett klart *samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter*. Vi anser att nämnden utifrån detta bör säkerställa



att uppföljningen kan sättas i relation till den ekonomiska uppföljningen och rapporteringen. Detta är särskilt viktigt för att styra verksamheten effektivt.

-Vi anser liksom tidigare att verksamheten ska arbeta med ekonomisk uppföljning kopplat till kostnadsberäkningarna på ett tydligare sätt och där nyckeltal kan vara ett sätt. Tidigare gjordes en form av kalkylberäkning avseende kostnaderna per portion för de olika köken men detta har inte genomförts under 2010, vilket vi ser som en brist.



Inledning

Bakgrund

Revisorerna i Halmstad kommun har gett Komrev inom PwC i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av Servicenämndens måltidsverksamhet.

Under 2009 genomfördes en granskning av måltidsverksamheten inom servicenämnden. I granskningen framkom bl.a. att det saknas ett tydligt samband mellan insatta resurser, utförda prestationer samt uppnådda resultat och effekter. Vidare behövdes ett flertal rutiner förbättras eller fastställas. Nämnden svarade revisorerna med en åtgärdsplan som fastställdes på servicenämndens sammanträde 2009-10-26.

Enligt servicenämndens reglemente ska nämnden mot ersättning tillhandahålla beställande nämnder kompetens och tjänster; i egen regi, genom intraprenad eller genom upphandlad verksamhet för bl.a. måltidsservice. Servicekontoret är en säljande förvaltning där de huvudsakliga intäkterna kommer från försålda tjänster. Måltidsverksamheten genomförde under 2009 en omorganisation. Under förvaltningschefen finns en enhetschef med ansvar för hela måltidsverksamheten. Därunder finns tio områdeschefer med ansvar för bl.a. personal och ekonomi. Varje områdeschef ansvarar för flera olika enheter. Inom varje enhet finns dessutom en produktionsledare/kock med ansvar för den dagliga verksamheten. Till sin hjälp har organisationen en stabsfunktion.

Syfte, avgränsning och metod

Syftet med granskningen är att bedöma om den ekonomiska styrningen och uppföljningen har förbättrats och är ändamålsenlig och uppfyller kraven på god intern kontroll. I uppföljningen är följande kontrollmål aktuella:

- Det finns riktlinjer/verksamhetsplan
- Dokumentation av förekommande rutiner finns
- Budget- och prognosarbete, månadsrapportering sker ändamålsenligt
- Rapportering till nämnden sker
- Upprättade upphandlingsavtal tillämpas
- Attestrutiner följs
- Avtalsförhållande finns (kunder)
- Styrande nyckeltal (bruttovinster, kostnad per portion m m) förekommer
- Hantering kring ev. svinn
- Arbetet med menyer/ekonomi/kalkyler sker
- Ändamålsenlig kontanthantering

Genomgång av rutinerna avgränsas till två av måltidsverksamhetens kök. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, stickprovskontroller och intervjuer med förvaltningschef, administrativ chef, måltidschef, tre ekonomer, två områdeschefer samt två produktionsledare har genomförts. Granskningen är genomförd under december 2010 och februari 2011. Rapporten har sakgranskats av berörda personer.

Granskningsresultat

Nämndens riktlinjer/verksamhetsplan

Tidigare synpunkter:

I samband med tidigare granskning gjordes en bedömning att områdescheferna hade dålig kunskap om verksamhetsplanen och att den i vissa fall uppfattades som otydlig. Vår uppfattning var att verksamhetsplanen behövdes brytas ned till respektive verksamhetsområde. Tydliga och mätbara mål behövde definieras för måltidsverksamheten. Vi ansåg också att personalen bör medverka i detta arbete.

Vi konstaterade att ekonomi inte utgjorde något eget målområde i verksamhetsplanen.

Nämndens åtgärdsplan:

Utifrån åtgärdsplanen beskrev nämnden att tydliga och mätbara mål ska definieras och uppföljning ska ske i samband med bokslut 2010. Mål för ekonomi, näringsvärde och miljööverenskommelser ska integreras i verksamhetsplanen (bokslut 2010).

Vidtagna åtgärder:

Inför 2011 har arbetats med att ta fram en serviceplan dvs. en typ av verksamhetsplan för måltidsverksamheten. Serviceplanen syftar till att likrikta verksamheten genom målskrivning. Måltidsservice skall leverera en jämn kvalitet och service genom hela organisationen.

Enliga uppgifter har personalen varit delaktiga i framtagandet av serviceplanen.

Bedömning:

Måltidsverksamheten har tagit fram en serviceplan. Vi kan dock konstatera att ekonomi fortfarande inte utgör något eget målområde i verksamhetsplan eller i serviceplanen. Enligt vår bedömning bör serviceplanen behandlas av nämnden.

Dokumentation av förekommande rutiner/rapportering till nämnden

Tidigare synpunkter:

Granskningen visade på att rutiner och riktlinjer behövdes tydliggöras och utvecklas för bl.a.:

- Kontanthantering
- Öppettider
- Inventering av förråd



- Vilka typer av tjänster som verksamheten ska omfatta exempelvis catering, alkoholförsäljning m.m.
- Prislistor
- Måltidskuponger
- Inköps- och attestrutiner

Nämndens åtgärdsplan:

Nämnden beslutade om att tydliggöra rutinen avseende kassa- och kontanthantering och att utbilda personalen. Uppföljning kommer att ske löpande. Servicenämnden i samråd med beställande nämnd ska komma överens om öppettider. Verksamheten ska se över prislistor för servicehus, skolcafé och för Rådhusbaren. Vidare ska nämnden tillsammans med Hemvårdsförvaltningen kartlägga processen kring måltidskuponghantering. Nämnden ska även ta fram inventeringsrutin samt redovisa vilka olika typer av tjänster verksamheten ska omfattas av. Nämnden beslutade vidare om att se över säkerhetshanteringen, nyckelhanteringen, låsningsrutiner av lokaler men också kyl- och frysutrymmen.

Vidtagna åtgärder:

Kassarutiner har tagits fram och berörd personal har genomgått utbildning. När det gäller öppettider har nämnden inte fastställt några tider med beställande nämnd. Nämnden har inte fastställt prislistor eller vilka typer av tjänster som nämnden ska omfattas av. Verksamheten har enligt uppgifter sett över säkerhetshanteringen. Hemvårdsförvaltningen har avskaffat måltidskuponger, dock kvarstår måltidskuponger vid Rådhusbaren och inom utbildningsförvaltningen. Verksamheten har sett över sina inventeringsrutiner och inventering ska enligt uppgift ske två gånger per år, dock är dessa inte dokumenterade.

Bedömning:

Vi anser likt tidigare att nämnden bör fastställa rutin över prissättningen samt vilka typer av tjänster som nämnden ska omfattas av. Hänsyn bör tas till den nya konkurrenslagstiftningen.

Hemvårdsförvaltningen har avskaffat måltidskuponger vilket gör att denna process inte är aktuell. Dock kvarstår hanteringen av måltidskuponger vid Rådhusbaren samt inom utbildningsförvaltningen. Vi har i samband med granskningen noterat att förvaltningens hantering av måltidskuponger som är avsedda för utbildningsförvaltningens personal inte var ändamålsenlig, en översyn bör ske.

Inventering sker enligt uppgift två gånger per år, värdet uppgår till ca 0,8 mkr, ingen ekonomisk justering görs. Vi anser att denna process skall dokumenteras enligt nämndens åtgärdsplan.

Vi anser att öppettider bör fastställas enligt åtgärdsplanen tillsammans med beställande nämnd. Förslagsvis görs detta i samband med fastställandet av avtal med beställaren.



Budget-, prognosarbete och månadsrapportering samt avtalshantering/rapportering till nämnden

Tidigare synpunkter:

Granskningen pekade på att den ekonomiska styrningen och uppföljningen uppvisade brister bl.a. följande:

- Områdescheferna har det ekonomiska ansvaret för sin verksamhet och borde därför vara delaktiga i budgetarbetet och i de ekonomiska krav som ställs på enheterna.
- Områdeschefernas kunskaper om ekonomifrågor är ofta begränsade, vilket till stor del beror på bristande erfarenhet och utbildning.
- Avtalshantering med interna kunderna uppvisade vissa brister.
- Prissättningen varierade beroende på om kunden var privat eller kommunal skolverksamhet.
- Ingen fullständig kontroll över de delar i verksamheten som är kostnadsdrivande såsom personal och livsmedelskostnader.
- Osäkerhet i kalkyl/prissättning gentemot kund.
- Rapporteringen omfattas inte av några nyckeltal, vilket bidrar till att den ekonomiska uppföljningen inte är komplett och bidrar till osäkerhet i den ekonomiska styrningen.

Nämndens åtgärdsplan:

I nämndens åtgärdsplan beskriver man att:

- Förändring i budgetarbetet, involvera områdeschefer.
- Tydliggöra ansvar och befogenheter för områdescheferna.
- Införa ekonomiutbildning för områdeschefer.
- Tidigarelägga förhandlingar och överenskommelser med kunderna.
- Involvera områdescheferna i kalkylarbetet och hur priserna sätts.

Vidtagna åtgärder:

Budgetarbetet har förändrats och bl.a. är områdescheferna mer involverade jämfört med tidigare. Vidare har ansvar och befogenheter tydliggjorts genom att riktlinjer tagits fram. Samtliga områdeschefer medverkar i kommunens ledarprogram, där ett moment rör ekonomi. Vidare träffar områdescheferna kontinuerligt ekonomerna för att analysera verksamheten, vilket kan ses som en form av utbildning. I samband med detta tydliggörs och involveras områdescheferna i kalkylarbetet.



Något avtal för 2010 med kunderna Utbildningsförvaltningen, Barn- och ungdomsförvaltningen och Hemvårdsförvaltningen är inte tecknade. Enligt uppgifter togs avtal fram från Serviceförvaltningen men förvaltningarna/servicekommittén ansåg att de var för detaljerade och kommersiella. Verksamheten beskriver att förhandlingarna och överenskommelse med kunderna för 2011 har tidigarelagts. Dock finns det olika uppfattningar mellan kunderna och måltidsverksamheten kring tjänstens innehåll och pris.

Bedömning:

Vi ser positivt på att områdescheferna är mer involverade i budgetprocessen och ekonomistyrningen än tidigare. Viktigt är dock att ekonomistyrningen kompletteras med relevanta nyckeltal.

Det har under året inte funnits några avtal mellan serviceförvaltningen och dess kunder, vilket vi ser som en brist. Priserna för 2010 var desamma som för 2009. Vi anser att avtalsförhandlingarna och avtalens tjänsteinnehåll ska spegla verkligheten och uppföljning bör därför göras kring detta. Vår bedömning är att samtliga inblandade aktörer löser frågan.

Vi har i samband med granskningen noterat att lägerverksamhetens ekonomiska resultat för 2009 uppgick till +0,7 mkr och för 2010 +0,4 mkr. Vi är tveksamma om detta speglar självkostnaden. Vi är dock medvetna om att vissa kostnader inte är medräknade.

Inköpsrutiner, varumottagning och attest av fakturor

Tidigare synpunkter:

I granskningen framkom det att förvaltningen behövde tidigarelägga hanteringen av matsedlar så att områdescheferna i tid kan planera sina inköp. Vidare framkom det att ingen kompensation har utgått för ersättningsvara.

Granskningen visade på att det förekommer otydligheter om vem som ansvarar och gör vad i attestförfarandet. Vidare behövdes rutiner avseende inköp och fakturahantering tas fram och dokumenteras.

I granskningen framkom det att områdescheferna inte har tillgång till IT systemet *Basera*. Vidare borde nämnden i större utsträckning kontrollera att man inte köper varor av icke avtalsleverantörer.

Nämndens åtgärdsplan:

Nämnden har beslutat säkerställa rutiner avseende attestförfarandet och inköphanteringen och förtydliga rollerna i kedjan från beställning till betalning.

Vidtagna åtgärder:

Servicekommittén har inte själva tagit fram några rutiner kring inköpsprocessen. Däremot håller Stadskontoret enligt uppgift på att ta fram kommungemensamma rutiner.



Enligt uppgifter har bl.a. Servera ändrat sina fakturor där det tydligt framgår om en beställd vara är anbudsvara eller inte.

Bedömning

Utifrån ett riskperspektiv anser vi att det är av vikt säkerställa rutiner när det gäller kontroll av att priserna vid beställning motsvarar priset på fakturorna. Avtalsprislista, orderlista, följesedel och faktura bör överensstämma. Vår bedömning är att detta tydliggjorts. Det vore lämpligt att förvaltningen inför någon form av stickprovskontroll avseende fakturerat pris jämfört med avtalat pris.

Styrande nyckeltal (bruttovinster, kostnad per portion m.m.)

Tidigare synpunkter:

Livsmedels- och personalkostnader utgör merparten av måltidsverksamhetens totala kostnader. Granskningen visade på att det är väsentligt att nämnden fokuserar på dessa områden och tar fram relevanta nyckeltal som följs upp månatligen. Nyckeltalen bör mätas, analyseras och eventuella åtgärdsplaner bör upprättas vid behov. Nämnden och förvaltningen skulle utifrån dessa kunna göra jämförelser och styra verksamheten på ett mer ändamålsenligt sätt.

I granskningen framkom det relativt stora skillnader när det gäller relevanta nyckeltal för personalkostnader och livsmedelskostnader.

Nämndens åtgärdsplan:

Renodla bokföringen och ta fram relevanta nyckeltal där ekonomerna förser områdescheferna med siffror och nyckeltal.

Vidtagna åtgärder:

Enligt uppgift har arbetet med att ta fram nyckeltal inte prioriterats.

Bedömning

Liksom tidigare påpekanden har verksamheten inte tagit fram nyckeltal trots nämndens åtgärdsplan. Utifrån god ekonomisk hushållning anser vi att det måste finnas ett klart *samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter*. Vi anser att nämnden utifrån detta bör säkerställa att uppföljningen kan sättas i relation till den ekonomiska uppföljningen och rapporteringen. Detta är särskilt viktigt för att styra verksamheten effektivt.



Svinn

Tidigare synpunkter:

Granskningen visade att användandet av olika nyckeltal även kan vara ett ändamålsenligt sätt att analysera uppkommet svinn. I de fall livsmedelsåtgången avviker från fastställt måltal bör en närmare analys göras av orsakerna.

Beträffande portionsstorlekar är det bl.a. viktigt att enheterna ser över arbetsformerna för portionering. Förvaltningen bör skaffa sig en komplett bild över hur mycket mat som kasseras. Detta gäller såväl skolor som verksamhetens övriga kök. Både gästernas och kökens svinn bör vägas och följas upp. När det gäller stöder är det viktigt att se över säkerhetsrutinerna i verksamheten. Prioriterade områden kan vara nyckelhantering och låsningsrutiner av lokaler men också av kyl- och frysutrymmen.

Nämndens åtgärdsplan:

Nyckeltal ska tas fram. Säkerhetshandlingen ska se över avseende nyckelhantering, låsningsrutiner av lokaler men också kyl- och frysutrymmen. Inventering av förråden ska genomföras.

Vidtagna åtgärder:

Verksamheten fortsätter med arbetet med svinn kampanj (en gång per år) då all verksamhet väger överbliven mat. Enligt uppgifter kommer denna uppföljning att utvecklas och även omfatta flera inofficiella mätningstidpunkter. Enligt uppgifter har verksamheten sett över säkerhetshandlingen avseende nyckelhantering, låsningsrutiner av lokaler men också kyl- och frysutrymmen. Inventering av förråden har påbörjats och sker nu två gånger per år. Några nyckeltal som mäter svinn har inte tagits fram.

Bedömning

Vi ser positivt på att kökets svinn kommer att följas upp och vägas mer frekvent för att på så sätt få en medvetenhet och på sikt minska svinnet. Vi vill poängtera användandet av nyckeltal och att denna statistik kan ingå i denna analys. Vi bedömer att riskmedvetandet i verksamheten avseende säkerhetsrutiner är högre än tidigare.

Menyer/ekonomi

Tidigare synpunkter:

Enligt tidigare granskning kan livsmedelsandelen alternativt bruttovinsten utgöra ett nyckeltal och följas upp på objektsnivå. Nyckeltalet kan även ligga som grund för prissättning och kvalitetskontroll gentemot nämndens kunder. Funktionen att ta fram och kostnadsberäkna menyerna är betydelsefull. Sker kalkyleringen på ett felaktigt sätt kan detta få stora ekonomiska konsekvenser för verksamheten. Det är inte enbart kostnaden per tillagad portion som har betydelse utan även mängden sålda



portioner. Stickprovskontroller genomfördes och livsmedelskostnaderna uppvisade att dessa i flera fall är högre än vad som avtalats med kunderna.

Nämndens åtgärdsplan:

Nämnden har ingen särskild redovisning kring detta.

Vidtagna åtgärder:

Menyerna kostnadsberäknas i dataprogrammet *Mashi* i samband med beslut om vad som ska serveras. Dock sker ingen uppföljning av måltidsverksamhetens eller respektive köks kostnader om de avviker mot beräkningarna.

Bedömning

Vi anser liksom tidigare att verksamheten ska arbeta med uppföljning kopplat till beräkningar på ett tydligare sätt och där nyckeltal kan vara ett sätt. Tidigare gjordes en form av kalkylberäkning avseende kostnaderna per portion för de olika köken men detta har inte genomförts under 2010, vilket vi ser som en brist.

Kontanthantering

Tidigare synpunkter:

Granskningen visade brister i följande avseenden:

- Underlag avseende kassaavstämning inkommer inte alltid till ekonomiavdelningen och kontrolleras således inte. Detta är ett grundläggande krav för att uppnå en tillfredställande intern kontroll.
- Underlag till kassaavstämningarna förvaras inte enligt bokföringslagen i 10 år.
- Kontantkassan räknas och undertecknas inte alltid av två personer.
- Veckovis Z2 avstämning ske inte vid samtliga enheter.
- Alla enheter som hanterar kontanter använder sig ej av kassaregister. Utbildning i hantering av kassaregister behöver förbättras.
- I flera fall är det inte möjligt att göra en ändamålsenlig och rättvisande kassaavstämning, framförallt vid de enheter som saknar kassaregister.
- Hanteringen av måltidskuponger brister avseende rutiner.

Nämndens åtgärdsplan:

Nämnden svarade med att tydliggöra rutinerna kring kontanter, kassahantering och differenser. Tydligare uppföljning avseende vilka kassor som ska redovisas och när. Underlagen kring bokföringen



ska sparas i 10 år. Veckovis Z2 avstämning ska ske, oavsett mängden kontanter. Vidare ska utbildning ske vid behov.

Vidtagna åtgärder:

Berörd personal har genomgått utbildning och kassaavstämningsrutiner är framtagna. Rutinerna omfattar bl.a. kassahantering (dag och för period), kassadifferenser samt kontakt med vaktbolag. Enligt uppgifter fungerar kassahanteringen bättre än tidigare och korrekt material skickas in till förvaltningen för en vidare kontroll. Finns det oklarheter tas en kontakt med berörd verksamhet. Det sker även stickprovskontroller ute i verksamheten.

Bedömning

Vi kan konstatera att rutiner kring kassarutinerna skärpts och ter sig ändamålsenliga. Det vore lämpligt att följa upp storleken på kassadifferenser och antalet lådöppningar för att ytterligare stärka den interna kontrollen.

Likt tidigare betalar inte vaktbolaget Procura in i tid på kommunens konto enligt avtal. Detta bör tillsammans med övriga berörda nämnder som också använder sig av vaktbolaget tjänster informeras till upphandlingen och åtgärder vidtas.

Enligt uppgifter har det förekommit stöld av kontanter vid ett kök efter tidigare genomförd granskning, stölden är polisanmäld.