

Verksamhetsstöd från stödfunktioner

Enköpings kommun

Februari 2021

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Robert Bergman, revisionskonsult



Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 2 |
| 1. Inledning | 3 |
| 1.1 Bakgrund | 3 |
| 1.2 Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 1.3 Revisionskriterier | 4 |
| 1.4 Avgränsning | 4 |
| 1.5 Metod | 4 |
| 2. Iakttagelser och bedömningar | 5 |
| 2.1 Kartläggning av stödprocesser | 5 |
| 2.2 Bokföring och redovisning | 6 |
| 2.3 Service och nytta | 7 |
| 2.4 Kommunstyrelsens kontroll | 9 |
| 3. Avslutning | 11 |
| 3.1 Sammanfattande revisionell bedömning | 11 |
| 3.2 Rekommendationer | 11 |

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun har PwC genomfört en översiktlig granskning av verksamhetsstöd från stödfunktioner. Granskningen tar sin utgångspunkt i kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekt i granskningen är kommunstyrelsen. Ett av kommunstyrelsens uppdrag är att ansvara för intern service till kommunens nämnder och förvaltningar.

Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Kartläggning av stödfunktionernas stödprocesser
- Stödfunktionernas bokföring och redovisning
- Service och nytta som tillhandahålls av stödfunktionerna
- Kommunstyrelsens kontroll över stödfunktioner

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att verksamhetsstöd från stödfunktioner fullgörs delvis på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen inom granskade områden delvis är tillräcklig. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma om kommunstyrelsens stödfunktioner bedrivs på ett effektivt sätt.

Underlag för den sammanfattande bedömningen redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen analyserar resultatet i revisionens enkätundersökning i syfte att utveckla intern service med avseende på förväntningar/förväntansgap, resultat och dialog.
- Kommunstyrelsen klargör formerna för hur inriktningsmål att effektivisera intern service till 2023 ska följas upp och utvärderas. Styrelsen bör även pröva om resultatet i revisionens granskning ska ligga till grund för kommande uppföljning/utvärdering.
- Kommunstyrelsen och dess förvaltning formulerar kvalitetsmål för intern service. Målen bör kopplas samman med pågående effektiviseringsarbete.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Ett väl fungerande verksamhetsstöd anses vara viktigt för framgångsrik organisations verksamhet och ledning. En övergripande målsättning är ofta att stödet till kärnverksamhet och ledning ska kännetecknas av professionalitet, hög kvalitet och kostnadseffektivitet. Ett annat viktigt mål som brukar anges är att verksamhetsstödet har en tydlig organisation där medarbetarnas kompetens tas tillvara på bästa sätt och där varje medarbetare bidrar till organisationens utveckling. Verksamhetsstödet måste självklart vara väl anpassat till de verksamheter de är till för.

Genom att utnyttja IT och information på ett smart sätt kan servicen förbättras, kvaliteten och effektiviteten höjas, innovationskraften och delaktigheten stödjas.

I budget 2020 framgår ”Enköpings kommun står inför utmaningar som kräver nya arbetssätt och nya lösningar. Vi tror att lösningen på våra utmaningar finns i en utveckling som drivs av kompetenta ledares och medarbetares kreativitet, inre motivation och vilja att bidra till ständiga förbättringar. Bra ledare ser vi dessutom som den enskilt viktigaste faktorn för att attrahera nya medarbetare och behålla befintliga. Bra ledare bidrar till god arbetsmiljö.

Genom dynamiska arbetsplatser och coachande chefer ökar medarbetarengagemanget för invånarnas bästa.

Arbetet med att utveckla nya arbetssätt ska ske kontinuerligt och de gånger vi tvingas till rekryteringar blir att se över vad framtiden ställer för krav på organisationen och hur den tomma platsen ska fyllas för att ytterligare stärka förändringsarbetet.”

Revisorerna har i olika sammanhang noterat otydligheter i rollfördelning och indikatorer på att kostnaderna för verksamhetsstödet ökar med risk att tränga undan den kommunala kärnverksamheten.

Mot ovanstående bakgrund har revisorerna funnit det motiverat att genomföra en granskning avseende effektiviteten och ändamålsenligheten i kommunens verksamhetsstöd/stödfunktioner.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att översiktligt belysa om verksamhetsstöd från stödfunktioner är effektivt och ändamålsenligt samt om verksamheten bedrivs med tillräcklig intern kontroll. Följande områden/revisionsfrågor omfattas i denna granskning:

1. Kartläggning av stödprocesser: Finns det tydligt definierat vad som är stödprocesser respektive styr- och ledningsprocesser?

2. Bokföring och redovisning: Har kostnader kopplat till verksamhetsstöd identifierats så att en uppföljning och utvärdering kan ske?
3. Service och nytta: Bidrar verksamhetsstödet på ett bra sätt till utvecklingen av den kommunala kärnverksamheten?
4. Kommunstyrelsens kontroll: Har styrelsen gjort någon uppföljning och analys av om verksamhetsstödet i kommunen är ändamålsenligt och kostnaderna rimliga?

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen kap 6:1, 6:6, 6:13, 11:17
- Kommuninterna styrdokument, bland annat budget 2020 och flerårsplan

1.4 Avgränsning

Granskningen avgränsas till verksamhetsstöd/stödfunktioner som kommunstyrelsen ansvarar för. I tid har granskningen i huvudsak avgränsats till år 2020. Övrig avgränsning, se avsnitt "syfte och revisionsfrågor".

1.5 Metod

Granskningen har skett genom analys för granskningen relevant dokumentation. Det har även genomförts en webbaserad enkätundersökning till företrädare som nyttjar de tjänster som stödfunktionerna tillhandahåller. Antalet enkäter som skickats ut genom e-post är 31 stycken. Därutöver har det även genomförts intervjuer med ett urval av företrädare för kommunstyrelsens stödfunktioner.

Revisionell bedömning av respektive revisionsfråga sker utifrån en tregradig skala: ja/uppfyllt (grön); delvis uppfyllt (gul); nej/ej uppfyllt (röd).

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Kartläggning av stödprocesser

Iakttagelser

Av kommunstyrelsens reglemente som beslutats av fullmäktige framgår att styrelsen bland annat ansvarar för intern service till andra nämnder och förvaltningar.

Kommunstyrelsens förvaltningsorganisation består av ett antal avdelningar, däribland följande:

1. Ekonomi och kvalitet
2. HR
3. Inköp
4. IT och digitalisering
5. Kansli och utredning
6. Kommunikation

Under 2019 har det inom förvaltningen påbörjats ett utvecklingsarbete för att skapa ett processororienterat arbetssätt. Inom ramen för detta har det bland annat genomförts utbildning, identifiering och dokumentering av processer inom verksamheten. Ett mål inom verksamheten har varit att kartlägga alla väsentliga processer under 2020. Syftet med åtgärden är att förtydliga och förenkla processer och på sikt minska administrationen.

Av kommunstyrelsens årsplan för 2020 framgår att det ska genomföras processkartläggning för det centrala stödet.

För att styra och utveckla verksamheten är det av vikt att viktiga processer identifieras och synliggörs. Detta gäller såväl huvudprocesser som stödprocesser. En huvudprocess är kopplad till en organisations kärnverksamhet (exempel tillhandahålla utbildning, vård och omsorg), medan en stödprocess behövs för att en huvudprocess ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen visar att väsentliga stödprocesser inom avdelningar 2-3 och 5-6 (se ovan) har kartlagts och dokumenterats. Av intervjuer framgår att kartläggning av väsentliga stödprocesser ännu inte slutförts. Arbetet förväntas pågå även under 2021.

Bedömning

Vår bedömning är att stödfunktionerna delvis definierat vilka viktiga stödprocesser de tillhandahåller till nämnder och förvaltningar. Bedömningen baseras på följande:

- Samtliga stödfunktioner genomför insatser för att kartlägga och dokumentera förekommande stödprocesser. Avdelningarna har kommit olika långt i detta arbete.
- Stödfunktionerna når inte förvaltningsinternt mål att samtliga processer ska vara kartlagda under 2020.

För att utveckla verksamheten föreslås att kommunstyrelsen fastställer en tids- och aktivitetsplan för att säkerställa att kartlägga och dokumentera viktiga stödprocesser inom stödfunktioner.

2.2 Bokföring och redovisning

lakttagelser

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelse och nämnder bär ett ansvar för att fortlöpande föra räkenskaper över de medel de förvaltar. Detta gäller även för verksamhet som bedrivs i form av stödfunktion.

Kommunstyrelsens övergripande styrning av sitt uppdrag sker framför allt genom årsplan. Årsplan 2020 är beslutad av styrelsen i januari 2020. I årsplanen fördelas en nettodriftbudget till respektive verksamhet/avdelning. De verksamheter som tilldelats mest resurser är följande (miljoner kronor):

- IT och digitalisering (37,3)
- HR (22,7)
- Kundstöd och logistik (17,9)
- Ekonomi och kvalitet (17,5)

Granskningen visar att respektive stödfunktion särredovisas i bokföring och redovisning. Bokföringen upplevs vara tillräckligt utvecklad för att kunna följa upp och internt utvärdera stödfunktionerna från ett ekonomiskt perspektiv.

Stödfunktionerna har tidigare debiterat förvaltningarna för levererade tjänster. Från 2020 har finansieringsprincip för styrelsens stödfunktioner ändrats till anslagsfinansiering. Syftet med förändringen är att minska administrationen kopplad till interndebitering. Merparten av de tjänster som stödfunktionerna tillhandahåller är därmed "fria nyttigheter" för andra förvaltningar.

För närvarande pågår ett arbete att ta fram ekonomiska styrprinciper för kommunens verksamhet. I styrprinciper kan regleras ekonomiska spelregler för interna serviceenheter, exempelvis i fråga om avgifter och debitering.

Granskningen visar att det nyligen startats ett projekt i Uppsala län där man avser göra en översyn av förekommande stödfunktioner inom kommunal verksamhet. Syftet är att undersöka möjligheten till samarbeten och effektiviseringar inom området. Erfarenheter från tidigare granskning har påvisat stora skillnader hur strukturen för bokföring och redovisning är utformad. Inom ramen för pågående projekt har det ännu inte gjorts en inventering och jämförande analys hur detta ser ut bland medverkande kommuner.

Bedömning

Vår bedömning är bokföring och redovisning kopplad till stödfunktioner är tillräckligt preciserad för att för att kunna utvärdera stödfunktionerna från ett kommuninternt perspektiv. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Respektive stödfunktion särredovisas i bokföring och ekonomisk redovisning.

- Särredovisningen upplevs ge en rättvisande bild av respektive verksamhets kostnader.

Till följd av att bokföring och redovisning av stödfunktioner skiljer sig åt mellan olika organisationer är det för närvarande svårt att göra jämförelser/utvärderingar med andra kommuner. Vi ser gärna att förvaltningen verkar för att utveckla jämförelser mellan stödfunktioner i länets kommuner utifrån ett ekonomiskt perspektiv.

2.3 Service och nytta

lakttagelser

Syftet med all kommunal verksamhet är att tillhandahålla service och nytta till de som konsumerar dess tjänster. Detta gäller även för verksamhet som bedrivs i form av stödfunktion.

Kommunstyrelsen ger i årsplan 2020 uttryck för att interna stödfunktioner fram till 2023 ska minska sina kostnader och effektivisera sin verksamhet. Effektiviseringen ska ske genom att minska dess kostnader utan att det får inverkan på tjänsternas kvalitet.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte beslutat om några kvalitetsmål för interna stödfunktioner 2020. Inom stödfunktionerna har det inte heller formulerats resultatmål för hur kunder/brukare ska uppfatta de tjänster som tillhandahålls av stödfunktionerna.

Inom ramen för granskningen har det genomförts en enkätundersökning till ett urval av företrädare för verksamhet inom vård- och omsorgsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen, samhällsbyggnadsförvaltningen, miljö- och byggnadsförvaltningen samt upplevelseförvaltningen. Enkäten utgörs av ett antal påståenden som den svarande fått ta ställning till. Till varje påstående finns följande 6 svarsalternativ;

| | | | |
|-----------------------------------|--|-------------------------------|-----------------------------|
| 1. Instämmer helt | | 4. Instämmer i begränsad grad | 6. Vet ej/ingen uppfattning |
| 2. Instämmer till övervägande del | | 5. Instämmer inte alls | |
| | | | |
| | | | |

Resultaten redovisas i stapeldiagram där svaren procentuellt fördelas per svarsalternativ. Svarsfrekvensen uppgår till 61 procent. Enkätundersökningen har genomförts under en vecka i november månad 2020.

Undersökningen indikerar att företrädare för verksamheterna i sin arbetsroll främst kommer i kontakt med stödfunktionerna *HR, IT och digitalisering* samt *Inköp*. Kontakten med servicefunktionerna *Kansli och utredning* respektive *Ekonomi och kvalitet* tenderar vara mer begränsad. Nedan redovisas de samlade svaren för följande påståenden:



Av diagrammet framgår att närmare hälften av de svarande upplever att stödfunktionerna helt/till övervägande del (grön) eller delvis (gul) bidrar på ett bra sätt till utvecklingen av förvaltningens kärnverksamhet. Avdelningarna *HR* respektive *Ekonomi och kvalitet* redovisar ett enkätresultat som är något bättre än övriga stödfunktioner. I undersökningen framkommer synpunkter på befintligt verksamhetsstöd. Någon ger uttryck för att arbetsuppgifter som stödfunktioner tidigare ansvarat numera förs tillbaka till verksamheterna. En annan upplever att stödfunktionerna har utvecklat sina arbetssätt under senare år.

2. Leveransen av verksamhetsstöd från stödfunktionerna möter min verksamhets förväntningar



Enkätresultat för påstående 2 (förväntningar) är snarlikt det som presenteras för nr: 1 (resultat). *HR-avdelningen* redovisar det bästa utfallet medan *Kansli och utredning* respektive *IT och digitalisering* är funktioner med sämre resultat. En svarande upplever att medarbetare inom stödfunktioner har god kompetens att fullgöra sitt uppdrag. Flera ger emellertid uttryck för att stödfunktionerna inte levererar det stöd som efterfrågas. Någon upplever att det finns ett glapp mellan behov och det stöd som tillhandahålls. En annan efterlyser att stödet i större grad ska utgå från verksamheternas behov.

Enkätresultatet ger en indikation att det finns ett förväntansgap mellan vad verksamheterna önskar få för stöd och och det stöd som tillhandahålls i praktiken.

3. Det finns en fungerande dialog mellan min verksamhet och stödfunktionerna



Enkätresultat för påstående 3 (dialog) är något bättre än vad som redovisas för nr: 1-2. Var tredje svarande instämmer i hög grad i påståendet att det finns en fungerande dialog mellan stödfunktion och verksamhet. En jämförelse mellan avdelningarna visar att *HR* uppvisar det bästa utfallet medan *Kansli och utredning* har ett lägre resultat än övriga stödfunktioner.

Flera svaranden upplever att dialogen kan vidareutvecklas. Någon ger ett exempel på att verksamheten ofta ska leverera underlag till stödfunktionerna utan att riktigt förstå varför. Det finns även de som upplever att det finns en "bra dialog" mellan stödfunktion och verksamhet.

Inga stora skillnader noteras hur förvaltningarna besvarat påstående 1-3, möjligen kan skönjas att företrädare för mindre enheter är något mer nöjda än övriga.

Bedömning

Vår bedömning är att verksamhetsstöd från stödfunktioner delvis bidrar på ett bra sätt till utvecklingen av den kommunala kärnverksamheten. Bedömningen baseras på följande:

- Företrädare för de som nyttjar stödfunktionernas tjänster upplever att stödfunktionerna delvis bidra till utveckling av kommunens kärnverksamhet.
- Enkätresultatet indikerar att det finns betydande skillnader mellan hur stödfunktionerna fullgör sina uppdrag.

För att utveckla verksamheten föreslås att kommunstyrelsen/förvaltningen formulerar kvalitetsmål för stödfunktionerna. Målen bör kopplas samman med pågående effektiviseringsarbete. Vidare rekommenderas styrelsen analysera resultatet i genomförd enkätundersökning i syfte att utveckla verksamheten med avseende förväntningar/förväntansgap, resultat och dialog. Styrelsen bör även pröva om resultatet i revisionens undersökning ska ligga till grund för kommande uppföljning/utvärdering.

2.4 Kommunstyrelsens kontroll

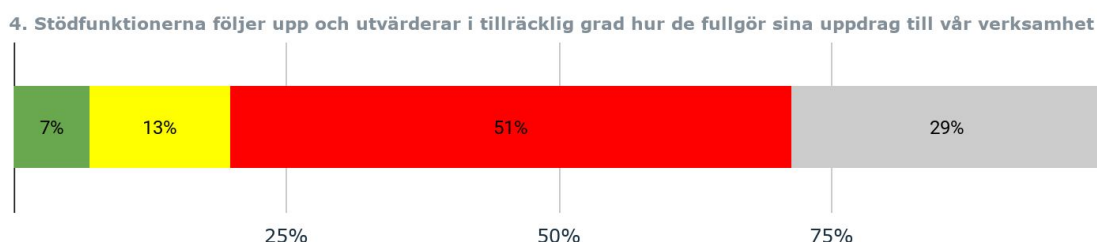
lakttagelser

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva kontroll över de ansvarsområden som tilldelats av kommunfullmäktige. Av föregående avsnitt framgår att kommunstyrelsen i årsplan 2020 utövat viss styrning över stödfunktionernas verksamhet.

Uppföljning och rapportering från kommunledningsförvaltningens stödfunktioner sker främst genom delårsrapporter och årsrapport. Granskningen visar att den rapportering som skett under 2020 innehåller verksamhetsmässig och ekonomisk information om stödfunktionerna, bland annat följsamhet till driftbudget.

Däremot kan det inte styrkas att styrelsen på ett strukturerat sätt fått uppföljning/utvärdering hur stödfunktionernas arbete med att minska kostnader och effektivisera verksamheten fortskrider.

I en enkätundersökning till företrädare för kommunens förvaltningar har de fått ta ställning till följande påstående:



Av diagrammet framgår att mer än hälften av de svarande (röd) upplever att stödfunktionerna inte i tillräcklig grad följer upp och utvärderar sitt verksamhetsstöd till förvaltningarna. Genomgående får stödfunktionerna låga omdömen av de som besvarat revisionens enkätundersökning.

Granskningen visar att kommunstyrelsen under granskningsperioden inte fått rapportering hur stödfunktionernas kvalitet och kostnader står sig i förhållande till andra kommuner. I sammanhanget noteras att Enköping för närvarande medverkar i ett

gemensamt projekt med andra kommuner i länet som inriktas mot stödfunktioner. I intervjuer framkommer att projektet ännu inte tagit fram mätetal för verksamhet och ekonomi som möjliggör jämförelser över tid och med andra organisationer.

Bedömning

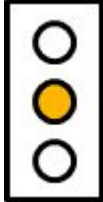

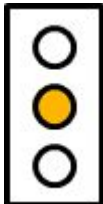
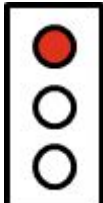
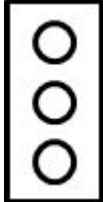
Vår bedömning är kommunstyrelsen inte i tillräcklig grad genomför uppföljning och analys av stödfunktionerna. Bedömningen baseras på följande:

- Styrelsen och förvaltningen kan inte i rimlig grad verifiera att de på ett systematiskt sätt genomför uppföljning och utvärdering av stödfunktionernas verksamhet
- Tillräckliga underlag saknas för revisionen för att pröva om stödfunktionernas verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

För framtiden föreslås att kommunstyrelsen klargör formerna för hur kommunstyrelsens inriktningsmål att effektivisera stödfunktionerna till 2023 ska följas upp och utvärderas.

3. Avslutning

3.1 Sammanfattande revisionell bedömning

| Granskningsområde | Bedömning | |
|--|---|---|
| Kartläggning av stödprocesser <i>(Området utgör underlag för att bedöma intern kontroll och ändamålsenlighet)</i> | Delvis uppfyllt Det pågår insatser att identifiera och kartlägga viktiga stödprocesser. Stödfunktionerna har kommit olika långt i detta utvecklingsarbete. |  |
| Bokföring och redovisning <i>(Området utgör underlag för att bedöma intern kontroll och ändamålsenlighet)</i> | Ja/Uppfyllt Bokföring och redovisning för stödfunktioner är tillräckligt utvecklad för att möjliggöra uppföljning och intern utvärdering. För närvarande saknas dock möjlighet att göra jämförelser med andra kommuner. |  |
| Service och nytta <i>(Området utgör underlag för att bedöma ändamålsenlighet och intern kontroll)</i> | Delvis uppfyllt Stödfunktionerna bidrar i varierande grad till utvecklingen av kommunens kärnverksamhet. Företrädare för verksamheterna upplever stora skillnader hur intern service fullgör sina uppdrag. |  |
| Kommunstyrelsens kontroll <i>(Området utgör underlag för att bedöma intern kontroll, effektivitet och ändamålsenlighet)</i> | Nej/Ej uppfyllt Kommunstyrelsen har inte i tillräcklig grad följt upp om stödfunktionerna sköts på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. |  |
| | Ej bedömt Saknas tillräckliga underlag för att bedöma om stödfunktionerna bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. |  |

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att verksamhetsstöd från stödfunktioner fullgörs delvis på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen inom granskade områden delvis är tillräcklig. Tillräckliga underlag saknas för att bedöma om kommunstyrelsens stödfunktioner bedrivs på ett effektivt sätt.

3.2 Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Kommunstyrelsen analyserar resultatet i revisionens enkätundersökning i syfte att utveckla intern service med avseende på förväntningar/förväntansgap, resultat och dialog.
- Kommunstyrelsen klargör formerna för hur inriktningsmål att effektivisera intern service till 2023 ska följas upp och utvärderas. Styrelsen bör även pröva om resultatet i revisionens granskning ska ligga till grund för kommande uppföljning/utvärdering.
- Kommunstyrelsen och dess förvaltning formulerar kvalitetsmål för intern service. Målen bör kopplas samman med pågående effektiviseringsarbete.

2021-02-02

Anders Hägg

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Enköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2020-09-22. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.