

# *Serviceförklaringar*

## Skellefteå kommun

*Bo Rehnberg*  
*Cert. kommunal revisor*

*Martin Gandal*

*September 2015*

---

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga .....	2
2.3.	Revisionskriterier .....	2
2.4.	Avgränsning och metod.....	2
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>3</b>
3.1.	Styrdokument och beslut på kommunövergripande nivå.....	3
3.2.	Nämndernas styrning inom området.....	4
3.3.	Ansvars- och arbetsfördelning inom verksamhetsorganisationen .....	6
3.4.	Uppföljning, redovisning och utvärdering av resultat och effekter .....	7
<b>4.</b>	<b>Bilaga.....</b>	<b>1</b>

# 1. *Sammanfattning*

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC genomfört en granskning av kommunens arbete med serviceförklaringar. Granskningen tar utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Revisionsobjekten i granskningen är kommunstyrelsen och nämnderna.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att kommunens serviceförklaringar till övervägande del hanteras på ett ändamålsenligt sätt, men att den interna kontrollen inom området i flera viktiga avseenden är otillräcklig. Den sammanfattande bedömningen baseras främst på följande:

- Nämnderna har i huvudsak verkställt kommunfullmäktiges uppdrag när det gäller serviceförklaringar (ändamålsenlighet)
- Kommunövergripande styrdokument inom området är i stort utformade på ett tillfredsställande sätt. En brist med styrdokumenten att de avgränsar arbetet med serviceförklaringar till extern service som riktas till medborgarna (ändamålsenlighet)
- Ansvars- och arbetsfördelningen i verksamhetsorganisationen är tydlig när det gäller framtagande av serviceförklaringar. Mer oklart när det gäller den fortsatta hanteringen av befintliga serviceförklaringar (intern kontroll)
- Kommunstyrelsen och nämnderna kan inte i rimlig grad verifiera att de begär och får en systematisk redovisning och rapportering av "sina" serviceförklaringar. Återrapportering till uppdragsgivaren kommunfullmäktige är ofullständig (intern kontroll)

Granskningen visar att kommunen, genom ett särskilt projekt, investerat betydande resurser i arbetet med framtagande av serviceförklaringar. Vår granskning indikerar att arbetet med serviceförklaringar, efter projektperioden, ännu inte i tillräcklig grad har integrerats till att bli en del i den ordinarie verksamheten.

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen anger hur nästa etapp ser ut för verktyget serviceförklaringar, d v s hur serviceförklaringar ska bli en del av kommunens ordinarie verksamhet
- Kommunstyrelsen prövar om arbetet med serviceförklaringar ska innefatta all kommunal serviceproduktion, d v s även interna tjänster. Om så sker bedöms alla nämnder kunna aktivt arbeta med serviceförklaringar
- Kommunstyrelse och nämnder säkerställer att det sker en kontinuerlig och systematisk politisk prövning och utvärdering av befintliga serviceförklaringar, t ex i samband med ny mandatperiod

---

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av kommunens serviceförklaringar.

Skellefteå kommun har ett stort och mångfacetterat serviceutbud. Sedan några år tillbaka har nämnder och verksamheter arbetat med servicenivåer/-förklaringar. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att servicen mot kommunmedborgarna inte blir likvärdig och/eller att sätta mål inte uppnås.

Revisionsobjekten i granskningen är kommunstyrelse och nämnder.

### **2.2. Revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens serviceförklaringar hantearas på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns det på kommunövergripande nivå ändamålsenliga styrdokument avseende arbetet med servicenivåer/serviceförklaringar?
- Har ansvariga politiska organ tolkat och dokumenterat sitt uppdrag inom området genom mål och riktlinjer inom området?
- Är ansvars- och arbetsfördelningen inom verksamhetsorganisationen tydlig och ändamålsenlig?
- Är uppföljning, redovisning och utvärdering av resultat och uppnådda effekter tillräcklig? Här avses de verkställande organens kontroll, men även hur de återrapporterar till uppdragsgivaren kommunfullmäktige.

### **2.3. Revisionskriterier**

- Kommunallagen kap 6:1, 6:7
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet

### **2.4. Avgränsning och metod**

Den översiktliga granskningen omfattar kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Fördjupad granskning har därefter skett av tekniska nämnden, socialnämnden och barn- och grundskolenämnden med tillhörande förvaltning. Urval har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

I tid har granskningen avgränsats huvudsakligen till år 2015. Övrigt se bakgrund och revisionsfråga.

Granskningen har skett genom analys av adekvat dokumentation samt intervjuer med företrädare för arbetet med serviceförklaringar inom kommunledningskontoret, socialkontoret, skol- och kulturkontoret samt tekniska kontoret.

---

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Styrdokument och beslut på kommunövergripande nivå

I *kommunfullmäktiges* uppdrag ingår att utfärda mål och riktlinjer för kommunens verksamheter. Kommunfullmäktiges styrning inom granskningsområdet har framför allt kommit till uttryck i följande beslut och styrdokument:

1. Kommunkoncernens styrkort
2. Enskilda beslut

I styrkort för åren 2012-2013 anges prioriterade fokusområden inom respektive styrkortsperspektiv. Ett av totalt tre fokusområden inom perspektivet *medborgare/kund* är att tillhandahålla ett tydligt serviceutbud.

Kommunfullmäktige har i april 2012, i ett särskilt beslut (§ 88), uppdragit till samtliga nämnder att aktivt arbeta med att inventera serviceutbud och ta fram serviceförklaringar i enlighet med kommunkoncernens styrkort. Av beslutsunderlaget framgår att uppdraget ses som en viktig aktivitet för att utveckla dialogen med medborgarna.

Därutöver har fullmäktige fastställt reglemente för respektive styrelse och nämnd. I dessa styrdokument regleras bland annat vilka kommunala verksamheter respektive nämnd ansvarar för.

I *kommunstyrelsens* ansvar ingår att vid behov utfärda kompletterande anvisningar. Granskningen visar att kommunstyrelsens styrning inom området främst skett i samband med att godkännande av start för FRAM-projektet (§ 392/09). Projektet är ett kommunövergripande utvecklingsprojekt. Syftet med projektet är bland annat att tydliggöra innehållet i kommunens tjänstebud. I projektbeskrivningen betonas vikten av att nämnderna görs delaktiga i arbetet och att de serviceförklaringar som tas fram ska underställas ansvarig nämnd för beslut.

På Skellefteå kommuns Intranät finns en samling stödjande dokument för arbetet med serviceförklaringar, till exempel:

- Checklista för analys
- Checklista för planera arbetet
- Checklista ta fram förslag på serviceförklaring
- Riktlinjer för formulering av serviceförklaringar

Granskningen visar att dokumentationen innefattar följande steg i processen: initiering, framtagande och kommunicering. Av dokumentationen framgår att arbetet med formulera serviceförklaringar ska avgränsas till *extern service* som riktar sig mot *medborgarna*.

Granskning visar att styrdokumenterna inte ger motsvarande vägledning när det gäller arbetet med inventering av befintligt serviceutbud.

Inom ramen för granskningen har det gjorts intervjuer med ett urval av dem som arbetat med nämndernas serviceförklaringar. Dessa upplever att den kommunövergripande styrningen inom området i form av anvisningar har varit tillräcklig.

**3.1 Revisionell bedömning:** Styrdokument på kommunövergripande nivå bedöms till övervägande del vara ändamålsenliga. Bedömningen baseras på att styrdokument som upprättats på central nivå innefattar samtliga huvudmoment i arbetet med framtagande av serviceförklaringar.

Följande iakttagelser/brister noteras i granskningen:

- Styrdokument för verksamhetsnivå avgränsar arbetet med serviceförklaringar till extern service som riktar sig till medborgarna. Som en följd av detta försvåras möjligheten för vissa nämnder att fullgöra fullmäktiges uppdrag
- Styrdokumenterna ger inte någon närmare vägledning i arbetet med inventering av befintligt serviceutbud

### **3.2. Nämndernas styrning inom området**

I nämndernas uppdrag ingår att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Kommunfullmäktige har beslutat att samtliga nämnder aktivt ska arbeta med att inventera serviceutbud och ta fram serviceförklaringar för sina verksamheter.

Av kommunledningskontorets vägledning framgår att det krävs ett beslut från nämnden innan verksamheten påbörjar arbetet med serviceförklaringar.

I bilaga redovisas kommunstyrelsens och nämndernas insatser inom området. Av sammanställningen framgår följande:

- 8 av 13 nämnder har i särskilt beslut uppmärksammat fullmäktiges särskilda uppdrag
- 9 av 13 nämnder har initierat arbetet att ta fram serviceförklaringar
- 9 av 13 nämnder kan i protokoll verifiera att de följt arbetet med framtagande av serviceförklaringar
- 9 av 13 nämnder har fastställt serviceförklaring

Granskningen visar att följande nämnder inte har behandlat kommunfullmäktiges särskilda uppdrag inom området: 1) Nämnden för support & lokaler, 2) Personalnämnden, 3) Gemensam nämnd för drift av personalsystem samt 4) Gemensam överförmyndarnämnd. Tre av nämnderna kännetecknas av att de huvudsakligen tillhandhåller *intern service* till nämnder och förvaltningar.

Kommunstyrelse och nämnder har fram till dagens datum beslutat om totalt 18 serviceförklaringar. Dessa fördelas enligt följande:

<b>Politiskt organ</b>	<b>Beslutsdatum</b>	<b>Serviceområde</b>
Kommunstyrelsen	2014-02-25, § 111	Insatser för unga vuxna och nyanlända
Socialnämnden	2011-06-09, § 101	Försörjningsstöd
	2011-06-09, § 101	Hemtjänst
	2011-09-22, § 157	LSS
	2012-05-23, § 112	Familjehemsvård
	2012-05-23, § 113	Personlig assistans
	2013-01-31, § 10	Äldreboende
	2013-01-31, § 10	Hemtjänst (dagverksamhet)
	2013-09-30, § 134	IFO (stöd till våldsutsatta kvinnor)
	Tekniska nämnden	2013-10-14, § 240
2014-10-20, § 269		Halkbekämpning
2015-01-26, § 16		Källsortering/återvinning
Bygg- och miljönämnden	2014-03-03, § 40	Bygglov
Fritidsnämnden	2013-12-10, § 228	Eddahallens badhus
Gymnasienämnden	2014-10-09, § 116	SFI (Svenska För Invandrare)
Barn- och grundskolenämnden	2013-11-20, § 229	Måltidsverksamhet
Kulturnämnden	2013-11-13 § 108	Nordaná Kulturområde
Konsumentnämnden	2013-12-10, § 57	Konsumentvägledning

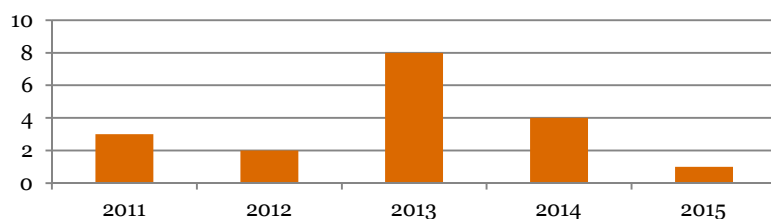
Under år 2012 har merparten av nämnderna påbörjat arbetet med serviceförklaringar. Socialnämnden startar arbetet redan år 2011. Detta förklaras av att socialstyrelsen detta år infört ett stimulansbidrag för framtagande av värdighetsgarantier inom äldreomsorgen. Syftet med nationella värdighetsgarantier är snarlikt kommunens interna serviceförklaringar. Socialkontoret får därmed rollen som pilotförvaltning i projektet.

Värt att notera är att ingen nämnd före uppstart begärt inventering av befintligt serviceutbud. Granskningen visar att förslag till områden för serviceförklaring, i flertalet fall har tagits fram av förvaltningsledning eller motsvarande.

Vi noterar att sex av nämnderna som antagit serviceförklaringar, även valt ”tydligt serviceutbud” som fokusområde i styrkort 2012-2013. Vid intervjuer framkommer att detta upplevs haft positiv inverkan på arbetet med serviceförklaringar.

I tid har beslut om serviceförklaringar fördelats enligt följande:

Serviceförklaringar år 2011-2015



Av diagrammet framgår att endast en (1) serviceförklaring har antagits under innevarande mandatperiod. Serviceförklaringar antagna under tidigare mandatperiod har inte behandlats av nu ansvariga nämnder.

**3.2 Revisionell bedömning:** Nämnderna bedöms till övervägande del verkställt sitt uppdrag från kommunfullmäktige. Bedömningen baseras främst på att de i rimlig grad varit delaktiga i processen för framtagande av serviceförklaringar samt formulerat mål för området.

Följande iakttagelser/brister har noterats:

- 4 av 13 nämnder har inte behandlat fullmäktiges särskilda uppdrag avseende serviceutbud/serviceförklaringar
- Ingen nämnd kan i protokoll verifiera att det genomförts en systematisk inventering av befintligt serviceutbud
- Nämnder för innevarande mandatperiod har inte prövat "nivån" på serviceförklaring från tidigare mandatperiod

### **3.3. Ansvars- och arbetsfördelning inom verksamhetsorganisationen**

Det kan inte styrkas att de politiska organen, i samband med beslut om serviceutbud/-förklaringar, reglerat ansvars- och rollfördelningen i verksamheten.

Av styrdokument på kommunövergripande nivå framgår följande:

- Att verksamhetschefen är ansvarig för att starta upp arbetet med serviceförklaringar, vara delaktig och driva arbetet framåt samt se till att arbetet följer tidplan
- Att en resurs ska tillsättas inom verksamheten som kan arbeta med praktiskt förfarande och hålla ihop arbetet
- Att kommunledningskontoret tillhandahåller resurser för att hjälpa till och stötta arbetet med serviceförklaringar

Styrdokumentet reglerar ansvars- och rollfördelningen när det gäller framtagande av serviceförklaringar. Däremot ger det ingen vägledning vem i verksamheten som svarar för förvaltning, uppföljning, utvärdering mm av serviceförklaringar.

Arbetet med serviceförklaringar har bedrivits i projektform. Vid intervjuer framkommer att arbetet med befintliga serviceförklaringar har initierats på förvaltningsledningsnivå. Ledningen har utsett projektledare/samordnare inom respektive förvaltning.



En jämförelse visar att olika typer av befattningsinnehavare tilldelats rollen att leda och samordna arbetet. I granskningen framkommer även att finns påtagliga skillnader hur arbetet i praktiken har bedrivits. Inom socialkontoret har det avsatts en särskild budget för serviceförklaringar/värdighetgarantier för äldreomsorgen. I övrigt har det bedrivits som en del i det ordinarie arbetet.

Vid intervjuer med företrädare för förvaltningarna framkommer följande:

- Flera upplever att metodiken för framtagande av serviceförklaringar varit alltför formstyrd. Efterlyser en mer flexibel syn på arbetet med fokusgrupper
- Arbetet med serviceförklaringar har varit en lärande process. Organisationen har dragit lärdom och nyttjat erfarenheter när man gått vidare med nya serviceförklaringar
- Intresset för serviceförklaringar har minskat till följd av området inte längre är med i kommunens styrkort
- Vissa upplever att det är oklart vem/vilka i verksamhetsorganisationen som är "ägare" av serviceförklaringen efter avslutning av projekt

Granskningen visar att 17 av 18 serviceförklaringar finns samlade på kommunen externa websida. Endast barn- och grundskolenämndens serviceförklaring saknas. En jämförelse visar att det finns vissa skillnader när det gäller hur serviceförklaringarna har utformats.

**3.3 Revisionell bedömning:** Ansvars- och arbetsfördelningen inom verksamhetsorganisationen bedöms till övervägande del vara tydlig och ändamålsenlig. Granskningen visar att ansvar och roller för *framtagande* av serviceförklaringar har reglerats i kommuninterna styrdokument för projektarbetet.

Följande iakttagelser/brister har noterats:

- Efter projektets avslutning upplevs ansvars- och arbetsfördelning inte lika tydlig
- Ansvars- och arbetsfördelningen för *inventering av serviceutbud* respektive *förvaltning, prövning av serviceförklaringar* har inte reglerats på motsvarande sätt

### **3.4. Uppföljning, redovisning och utvärdering av resultat och effekter**

Vår granskning visar att varken kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen utfärdat särskilda anvisningar som reglerar formerna för nämndernas uppföljning, utvärdering och återrapportering av serviceförklaringar.

På kommunens Intranät finns anvisningar när det gäller arbetet med serviceförklaringar. Här anges att verksamheten ska följa serviceförklaringarna, däremot ges ingen vägledning hur detta formellt ska ske (omfattning, frekvens, ansvar mm).

Av föregående avsnitt framgår att nio av tretton nämnder fastställt serviceförklaringar för delar av sin verksamhet. En genomgång av styrelse och nämnders proto-

koll visar följande när det gäller uppföljning, utvärdering och rapportering av serviceförklaringar:

<b>Politiskt organ</b>	<b>Direktiv för uppföljning och rapportering</b>	<b>Rapportering</b>	
		<i>Särskilt ärende</i>	<i>DR 1/15 Årsrapport 14</i>
Kommunstyrelsen	Nej	Nej	Nej/Nej
Socialnämnden	Nej	Nej	Ja/Ja
Tekniska nämnden	Nej	Nej	Nej/Ja
Bygg- och miljönämnden	Nej	Ja	Nej/Ja
2015-04-13, § 74			
Fritidsnämnden	Nej	Nej	Nej/Ja
Gymnasienämnden	Nej	Nej	Ja/Ja
Barn- och grundskolenämnden	Nej	Nej	Nej/Ja*
Konsumentnämnden	Nej	Nej	Nej**/ Ja
Kulturnämnden	Nej	Nej	Nej/Ja

\* Finns även information om serviceförklaringar i kvalitetsredovisning 2014

\*\* Mindre nämnder har endast krav på att lämna delårsbokslut per augusti

Av tabellen ovan framgår att ingen nämnd i särskilt beslut utfärdat direktiv för uppföljning, utvärdering och rapportering gällande ”egna” serviceförklaringar.

Trots avsaknad av särskilda nämnsdirektiv redovisas serviceförklaringarna i nämndernas årsrapporter för 2014. Granskning visar att kommungemensam mall för årsrapport 2014 ställer krav på att serviceförklaringarna följs upp och dokumenteras i bokslutet. Redovisningen i respektive bokslut är inte utformad på ett sådant sätt att det sker en systematisk utvärdering av respektive serviceförklaring. Nämndernas årsrapporter 2014 har behandlats av kommunfullmäktige i april 2015.

Motsvarande genomgång av delårsrapport 1/2015 visar att endast två nämnder, socialnämnden och gymnasienämnden, redovisar information och serviceförklaringarna. Här noteras att kommungemensam mall för delårsrapport 2015 inte ställer krav på uppföljning och redovisning inom området.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att årligen upprätta en årsredovisning som ska godkännas av kommunfullmäktige. Granskning av årsredovisning 2014 visar att dokumentet inte innehåller någon samlad redovisning och utvärdering av kommunens serviceförklaringar.

Hösten 2014 har en slutrapport för projekt för serviceförklaringar upprättats. Slutrapporten redovisar projektets resultat och effekter. Granskningen visar att rapporten inte har behandlats av något politiskt organ, t ex kommunstyrelsen.

Vid intervjuer framkommer följande:

- Att vissa äldre serviceförklaringar är i behov av revidering.

- Flera företrädare upplever att serviceförklaringar är ett bra verktyg för att utveckla verksamhetens kvalitet

**3.4 Revisionell bedömning:** Uppföljning, utvärdering och redovisning av resultat och uppnådda effekter bedöms vara otillräcklig. Bedömningen baseras på att kommunstyrelsen och nämnderna inte i rimlig grad kan verifiera att de begär och får en systematisk redovisning och rapportering inom området. Styrelse och nämnders återrapportering till uppdragsgivaren kommunfullmäktige bedöms inom detta område vara ofullständig.

Följande iakttagelser/brister har noterats:

- Inget politiskt organ har reglerat formerna för uppföljning och utvärdering av serviceförklaringar
- Indikation om att hanteringen av serviceförklaringar inte sker inom ramen för den ordinarie verksamheten år 2015

2015-09-15

***Bo Rehnberg***

---

*Projekt- och uppdragsledare*

## 4. Bilaga

I sammanställningen redovisas de verkställande organens beslut och åtgärder i fråga om serviceutbud och serviceförklaringar.

	Behandlat KF:s uppdrag § 88, april 2012	Fattat beslut om inventering av serviceutbud	Arbetet med serviceförklaringar			Valt fokusområde ”tydligt serviceutbud” i styrkort 2012-2013
			Initiera	Följa	Fastställa	
Kommunstyrelsen	2012-03-27, § 156	Nej	2012-09-25, § 336		2014-02-25, § 111	Ja (2012, 2013)
Barn- o grundskolenämnd	2012-05-02, § 78	Nej	2012-09-17, § 114 2014-10-22, § 173	2012-11-14, § 164 2013-06-17, § 142 2013-10-23, § 198	2013-11-20, § 229	Ja (2013)
Bygg- o miljönämnd	2012-04-02, § 82	Nej	2012-04-02, § 82	2012-09-10, § 176, 2012-10-08, § 119, 2012-11-05, § 227, 2012-12-10, § 262 2013-03-04, § 59	2014-03-03, § 40	Ja (2013)
Fritidsnämnd	2012-10-09, § 159	Nej	2012-10-09, § 159	2013-03-12, § 50, 2013-10-16, § 170 2013-11-19, § 200	2013-12-10, § 228	Nej
Gymnasienämnd	2012-06-04, § 70	Nej	2013-02-06, § 5	2013-06-19, § 82	2014-10-09, § 116	Nej*
Konsumentnämnd	2013-06-12, § 24	Nej	2013-06-12, § 24	2013-09-10, § 33 2013-09-10, § 36 2013-10-08, § 42 2013-11-07, § 49 2014-04-08, § 14	2013-12-10, § 57	Nej

Forts.	Behandlat KF:s uppdrag § 88, april 2012	Fattat beslut om inventering av serviceutbud	Arbetet med serviceförklaringar			Valt fokusområde "tydligt serviceutbud" i styrkort 2012-2013
			Initiera	Följa	Fastställa	
Kulturnämnd	2012-06-07, § 69	Nej	2012-06-07, § 69	2012-10-09, § 114	2013-11-13 § 108	Ja (2013)
Nämnd för support & lokaler	Nej	Nej	-	-	-	Nej
Personalnämnd	Nej	Nej	-	-	-	Nej
Socialnämnd	Nej (påbörjade arbetet innan)	Nej	2011-05-27, § 85	2012-10-01, § 164 2013-10-31, § 144 2013-06-03, § 87 2013-06-17, § 100 2013-11-27, § 161	2011-06-09, § 101 2011-09-22, § 157 2012-05-23, § 112 2012-05-23, § 113 2013-01-31, § 10 2013-09-30, § 134	Ja (2012, 2013)
Teknisk nämnd	2012-05-21, § 128	Nej	2012-05-21, § 128 2012-09-17, § 227 2013-09-16, § 221 2013-10-14, § 241	2012-09-17, § 227 2013-05-20, § 117 2013-08-19 § 175 2013-11-11, § 266 2014-12-15, § 316	2013-10-14, § 240 2014-10-20, § 269 2015-01-26, § 16	Ja (2013)*
Gemensam nämnd för drift av personalsystem	Nej	Nej	-	-	-	Nej
Gemensam överförmyndarnämnd	Nej	Nej	-	-	-	Nej

\* Har formulerat nämndsmål avseende serviceförklarings i styrkort år 2014