

## **BESTÄLLAR-UTFÖRARMODELLEN I BORÅS STAD**

---

### **INLEDNING**

År 2014 genomförde Stadsrevisionen en granskning av Borås Stads beställarutförarmodell inom området kommunaltek-nisk verksamhet.<sup>1</sup> Föreliggande rapport be-handlar beställar-utförarmodellen (nedan BU-modell) inom området administrativa tjänster. Dessa fördes över till Servicekon-toret i samband med en att en ny förvalt-ningsorganisation infördes 2011-01-01.

Projektets syfte är att granska tillämpningen av beställar-utförarmodellen inom det admi-nistrativa området.

Kommunfullmäktige beslutade 2010-06-17 att fastställa en ny nämndorganisation fr o m 2011-01-01. Ett syfte med omorganisationen var att koncentrera och renodla Kommun-styrelsens uppgifter till sådant som avser kommunledning och strategiska frågor. Operativa frågor överfördes till andra nämnder. Delar av enheten Finans och re-dovisning, IT-enheten/Data, Växel och re-ception samt delar av Lön och förhandling överfördes till Servicenämnden.

### **BESTÄLLAR- UTFÖRARMODELLEN**

Enligt Servicekontoret är beställar-utförar-modellen en ekonomistyrningsmodell där kostnadsmedvetenhet och effektivitet upp-nås genom att skilja rollen som beställare och utförare från varandra. Modellen skall

---

<sup>1</sup> rapporten "Beställare- utförarmodellen i Borås Stad – Kommunalteknisk verksamhet", 2014-12-08

tydliggöra parternas ansvar genom att mål för kvalitet, innehåll och pris fastställs i ett avtal mellan parterna. För beställaren är kärnuppgiften att bedöma behoven och ut-vecklingen samt att upphandla servicen. Be-ställaren är ansvarig för att servicen ordnas och att kvaliteten definieras och upprätthålls.

Servicekontorets intäkter för IT-service, ekonomiservice, löneservice mm ska faktur-eras via avtal med användarna eller via för-valtningsabonnemang/kostnadsfördelning. Servicenämndens utgångspunkt är att nya verksamheter i Servicekontoret ska anpassas och utföras enligt denna modell. Från och med budgetåret 2012 förutsätter nämnden att debiteringsnivåerna baseras på budgetun-derlag som bygger på dialog med kunderna.

Kommunfullmäktige har de senaste åren uppdragit till Servicenämnden att tillsam-mans med Kommunstyrelsen/Stadskansliet fortsätta att utveckla beställar-utförar-konceptet för alla de nya administrativa funktionerna som tillfördes verksamheten 2011. Servicenämnden anger i årsredovis-ningarna för åren 2013 och 2014 att uppdra-get delvis är genomfört.

### **GRANSKNINGSRESULTAT**

#### **Redovisningsservice**

Avtal finns mellan beställaren Kommunsty-relsen/Stadskansliet och Servicekontoret. Uppdraget är specificerat på ett antal redo-visningsområden med precisering av vad som ska utföras. Dessutom anges vissa prio-riterade utvecklingsinsatser för år 2015.

#### **Borås Stads Revisionskontor**

Besöksadress: Sturegatan 42  
Postadress: Borås Stad, Revisionskontoret, 501 80 Borås  
Webbplats: [boras.se/revisionskontoret](http://boras.se/revisionskontoret)

Telefonnummer: 033-35 71 54  
Faxnummer: 033-35 71 57  
E-post: [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)

Redovisningsfunktionen finansieras genom att ett förvaltningsabonnemang utdebiteras till alla förvaltningar enligt en fördelningsnyckel. Servicekontoret har gjort kostnadsberäkningarna som underlag för det överenskomna priset. Båge parter, Servicekontoret och Stadskansliet, uppger att modellen samt relationen mellan parterna fungerar bra. Man träffas två gånger per år för uppföljning av avtalet.

### **Löneservice**

Ett avtal finns mellan beställaren Kommunstyrelsen/Stadskansliet och Servicekontoret. Lönefunktionen finansieras genom ett procentuttag på bruttolönesumman, månadsvis från samtliga förvaltningar. Hela Löneservices budget inklusive normal volym av förbättringsåtgärder i personal- och lönesystemet ska täckas av detta procentuttag. I avtalet anges också vissa frågor att ta ställning till, bl a extratjänster och beställarens organisation.

Förslaget till avtal har lagts fram av Servicekontoret. Någon egentlig förhandling om uppdrag och pris har inte skett. Man arbetar i princip på samma sätt som före omorganisationen. Beställaren har inte någon egen budget för att köpa tjänsterna, och vet inte vad de olika delarna i uppdraget egentligen kostar. Vissa speciella tjänster köps direkt av förvaltningarna.

### **IT/Dataservice**

En så kallad tjänsteförvaltningsmodell har tagits fram vars huvudsakliga syfte är att säkra tydliga och strukturerade arbetsformer inom Borås Stad samt gentemot externa leverantörer när det gäller IT-stöd.

Modellen är för närvarande föremål för översyn. Ett syfte med översynen är att få till stånd en effektivare beställarorganisation, där tjänsteförvaltaren har en nyckelroll som beställare inom sitt område.

Ansvariga beställare vid Stadskansliet anser att nuvarande organisation med uppdelning av Data/IT på två organisationer (Stads-

kansliet och Servicekontoret) försvårar styrningen av IT-frågorna. Företrädare för Data/IT anser att funktionen ska ses som en strategisk resurs och bör vara samlad i en organisation och ligga utanför en beställarutförarmodell.

### **Övriga verksamheter**

Övriga verksamheter är stadshusservice med vaktmästaruppgifter. Där finns avtal med samtliga förvaltningar som är belägna i stadshuskvarteret. När det gäller lokalvård inklusive serveringar i stadshuskvarteren finns ett befintligt avtal med Lokalförsörjningsförvaltningen. Fordon och kopieringsmaskiner tecknas avtal med varje kund. När det gäller telefonväxeln finns inget gällande avtal utan debitering sker per anknäring och mobilabonnemang tecknas av varje förvaltning separat med operatören. Enligt Servicekontoret behöver en fungerande beställarfunktion skapas.

### **Skoldatatjänster**

Utbildningsnämnden har upphandlat skoldatatjänster i flera omgångar fr o m år 2010. Den senaste upphandlingen ägde rum år 2014 och omfattade även grundskolan inom Stadsdelsnämnderna. Upphandlingen genomfördes med hjälp av upphandlingsavdelningen vid Tekniska förvaltningen och Stadskansliets IT-strateg.

## **STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR**

Vi konstaterar att implementeringen av beställar-utförarmodellen kommit olika långt inom de berörda verksamheterna. Det är utföraren Servicenämnden som driver frågan och som har tagit fram de avtal som finns i dialog med beställarna. Förhandlingar har genomförts i begränsad omfattning.

Vi noterar vidare att skolan (gymnasiet, grundskolan och förskolan) gjort egna upphandlingar av skoldatatjänster utan att involvera Servicekontoret.

Vi bedömer att det inte existerar en helt genomförd beställar-utförarmodell, och att det i dagsläget i första hand är Servicenämnden som slår vakt om modellen. Spelregler/roller är otydliga, och beställarenheterna disponerar inte resurser för betalning av tjänsterna. Bristerna i genomförandet medför att det inte går att bedöma om en beställar-utförarmodell för administrativa tjänster är effektiv.

Stadsrevisionen identifierar nedanstående utvecklingsbehov.

- En renodlad tillämpning av beställar-utförar-modellen inom området administrativa tjänster kräver att roller, ansvar och befogenheter klarläggs, och att beställarna disponerar ekonomiska resurser för betalning av tjänsterna
- Beställarna behöver utveckla kunskaperna om vad som ska beställas och vilken kvalitet tjänsterna ska ha. Detta kräver att beställaren känner till behoven hos användarna av tjänsterna och deras uppfattning om kvaliteten på de tjänster som levereras
- Beställaren behöver utveckla kunskapen om kostnader för tjänsterna för att kunna skapa en reell förhandlingssituation i förhållande till utföraren. Detta ställer krav på en ändamålsenlig redovisning och kalkylering, men också på vad som är att betrakta som rimliga kostnader enligt trovärdiga marknadsjämförelser