

Serviceenämnden

Stadsrevisionen • Borås

Revisionsredogörelse

20
21

Revisionsberättelse för Servicenämnden år 2021

Vi har granskat Servicenämndens verksamhet och årsredovisning 2021. Granskningen har utförts enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning. Till revisionsberättelsen bifogas vår revisionsredogörelse som utgör en sammanfattning av granskningen.

Servicekontorets bokförda resultat för 2021 uppgår till 4 328 tkr. Nämnden har, i enlighet med beslut i Kommunfullmäktiges budget, ett resultatkrav på 7 000 tkr. Det bokförda resultatet ger ett underskott på 2 672 tkr. Nämnden redogör inte för anledningen till att man inte når Kommunfullmäktiges resultatkrav.

När det gäller nämndens följsamhet mot Kommunfullmäktiges budgetbeslut konstaterar vi att målvärdet för tre av de fem indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt inte är uppnådda. Nämnden har under året vidtagit åtgärder i syfte att nå målen för Kommunfullmäktiges indikatorer.

Vår bedömning är att Servicenämndens hantering av de centralt tillkommande kostnaderna till största delen är ändamålsenlig. Nämnden behöver säkerställa att hanteringen sker i enlighet med de reglementen som gäller för nämnden.

Vi bedömer att Servicenämnden i vissa avseenden inte säkerställt ett ändamålsenligt arbete som uppfyller barnkonventionen.

Vi bedömer att Servicenämndens verksamhet har bedrivits på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Vi tillstyrker att Servicenämnden beviljas ansvarsfrihet för år 2021.

BORÅS 2022-03-07

Bill Johansson
Ordförande

Nils-Gunnar Blanc
Vice ordförande

Lennart Gabre

Bo-Lennart Bäcklund

Fredrik Brandberg

Revisionsredogörelse

I Stadsrevisionens årliga granskning prövas om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnden är tillräcklig.

Stadsrevisionen lämnar en revisionsberättelse som grund för Kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Ställningstaganden i revisionsberättelsen utgår från en samlad bedömning av all den granskning av nämndens verksamhet som har genomförts under året.

I nedanstående revisionsredogörelse sammanfattas resultat från granskning av årsredovisning, specifika bevakningsområden, fördjupade granskningar och intern kontroll.

Ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat

Servicenämndens bokförda resultat för 2021 uppgår till 4 328 tkr. Nämnden har, i enlighet med beslut i Kommunfullmäktiges budget, ett resultatkrav på 7 000 tkr.¹ Det bokförda resultatet ger ett underskott på 2 672 tkr.

Resultaträkningen stämmer gentemot avstämning med ekonomisystemet. Nedan redovisas de större budgetavvikelserna.

Verksamhetens budgettram

- Det operativa ekonomiska utfallet för år 2021 är positivt för samtliga avdelningar i förvaltningen. De olika verksamheterna har historiskt sett i genomsnitt visat ett överskott på cirka 1 % av omsättningen och 2021 utgör inget undantag.
- Den interna försäljningen mellan förvaltningens egna avdelningar utgör 23,5 % av förvaltningens totala produktionsvolym i kronor. Merparten av de interna transaktionerna sker på avdelningarna Fordon Förråd Verkstad och Entreprenad.
- Totalt ger förvaltningen i bokslutet 2021 ett ekonomiskt överskott på cirka 0,9 % av omsättningen (exklusive förvaltningsinterna transaktioner).

Nämnden redogör inte för anledningen till att man inte når Kommunfullmäktiges resultatkrav på 7 000 tkr.

Nämnden framhåller att det finns kostnader som påverkat resultatet negativt och som är av kommunövergripande karaktär. Nämnden förutsätts bli reglerade i bokslutet för nedanstående kostnader som därmed undantas från det ackumulerade resultatet.

Kemikaliehanteringen

Resultatpåverkan som en följd av Kommunfullmäktiges uppdrag – *Att införa ett kemikaliehanteringssystem* uppgår för år 2021 till 1 159 tkr. Servicenämnden förutsätter därför att Servicekontoret, likt föregående år, ska få rätt att tillgodoräkna sig denna kostnad som en del av det avkastningskrav som åvilar nämnden. Det, av nämnden, redovisade resultatet (vid tillgodoräkning för kemikaliehanteringssystemet) blir i så fall 5 487 tkr för 2021. Om Kommunfullmäktige godkänner tillgodoräkningen hamnar underskottet gentemot resultatkravet på 1 513 tkr. Förvaltningen räknar med att systemet ska vara i full drift från och med år 2022 och då ska debitering till respektive förvaltning/bolag påbörjas.

¹ Att lägga ett resultatkrav på en utförarnämnd som finansieras genom interna intäkter innebär en svårighet då verksamheterna som debiteras kan få betala mer för nämndens tjänster. SKR, Lena Langlet samt Helena Linde: "Allmänt sett är ett fullmäktigebeslut om resultatkrav på verksamhet som utgör interna tjänster en fråga om intern styrning av egen regi-verksamhet. Beslutet som riktar sig till kommunens egen inre verksamhet. Självkostnadsprincipen har inget med den styrningen att göra. Svårigheten kan ju dock vara att lägga ett resultatkrav på en servicenämnd som finansieras genom interna intäkter, men det beror på vilka utgifter nämnden har.", 2018-02-01. Se även revisionsrapporten Granskning av Beställar-utförarmodellen, 2019

Investeringsbudget

Investeringar, årliga anslag, uppgår till 34 000 tkr, dock har 46 004 tkr använts. Investeringsbudgeten för maskiner och fordon uppgick till 15 000 tkr, vilket är ett så kallat förslagsanslag. Årets faktiska investeringar för maskiner och fordon uppgår till 32 500 tkr där 29 800 tkr är investeringar för BEM:s räkning. Servicekontorets egna investeringar består av reinvesteringar inom markrenhållning och spol-/slamsugning. I investeringsbudgeten för kontorsutrustning ingår både utskriftsenheter och infoskärmar.

Gällande investeringar som sträcker sig över flera år uppgår beloppet till 12 994 tkr i budget för år 2021, medan utgifterna uppgick till 3 127 tkr. Investeringarna rör nybyggnation och förbättringsåtgärder på Pantängen samt nybyggnation av krisberedskapsförråd.

Kommunfullmäktiges indikatorer med målvärden

I Kommunfullmäktiges budget för år 2021 har målvärden formulerats för 23 indikatorer kopplade till de strategiska målområden som ingår i Borås Stads Vision 2025. I Kommunfullmäktiges budget anges även om respektive indikator ska öka eller minska. För Servicenämnden har Kommunfullmäktige fastställt fem indikatorer. Nämnden redovisar måluppfyllelsen av indikatorerna enligt nedan:

- Andelen närproducerade livsmedel ska öka, %. Utfallet för indikatorn har sjunkit från 18,2% år 2020 till 16,3 % år 2021. Målsättningen uppnås inte. Under 2021 har serveringarna i Stadshuskvarteret köpt närproducerade livsmedel motsvarande 25,6 % och Pantängens servering motsvarande 12,4 %. Sammantaget har andelen närproducerade livsmedel minskat.
- Andelen ekologiska livsmedel ska öka, %. Utfallet för indikatorn har minskat de senaste två åren, från 34,2 % år 2019 till 27,5% år 2021. Målsättningen uppnås inte. Nämnden menar att främsta skälet till minskningen är coronapandemin och att serveringarna i Stadshuskvarteret har varit stängda under långa perioder kopplat till problem med skadedjur. Sortimentet har behövt anpassas under året och det har haft stor påverkan både på inköpta volymer livsmedel och hur stor andel av dem som varit ekologiska.
- Andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid ska minska, %. Utfallet för indikatorn i årsredovisningen är lägre än utfallet för år 2020. Målsättningen uppnås.
- Arbetad tid för timavlönade omräknat till årsarbeten ska minska. Utfallet för indikatorn (9,5) i årsredovisningen är lägre än utfallet för år 2020. Målsättningen uppnås.
- Andel anställda som nyttjar Borås Stads friskvårdsbidrag ska öka %. Utfallet för indikatorn i årsredovisningen är lägre än utfallet för år 2020. Målsättningen uppnås inte. Trenden har varit sjunkande under perioden 2019-2021. Andelen medarbetare som nyttjat friskvårdsbidrag har gått ner under 2021. Nämnden menar att det generellt sett tagits ut färre friskvårdsbidrag för gymkort och vi drar slutsatsen att det finns en koppling till coronapandemin och att man har velat undvika smitta. Av de som nyttjade friskvårdsbidraget var 38 % kvinnor och 62 % män, totalt 133 personer, och kostnaden uppgick till 205 tkr.

Nämnden har inte uppnått målsättningen för tre av de fem indikatorerna som Kommunfullmäktige har fastställt.

Nämndens indikatorer med målvärden

Nämnden har inte antagit egna indikatorer med målvärden vilket fordras enligt Borås Stads styr- och ledningssystem.

Kommunfullmäktiges uppdrag

Nämnden har avseende 2021 inte fått några uppdrag från Kommunfullmäktiges budgetbeslut.

Konsekvenser av coronaviruset

Förvaltningen har varit förskonad från större sjukskrivningstal under år 2021 och sysselsättningen har varit fortsatt god under perioden. Däremot har pandemin påverkat våra beställares möjligheter att göra beställningar enligt plan, vilket har påverkat resultatet. Många av Servicekontorets ordinarie verksamheter har kunnat fortsätta som vanligt. Nämnden har i årsredovisningen inte angett några ekonomiska konsekvenser med anledning av coronapandemin.

Specifika bevakningsområden

Stadsrevisionen har särskilt bevakat nedanstående områden.

Beställar-utförarmodellen

Servicekontorets funktioner och beredskapsförmåga är en viktig resurs för Borås Stads förvaltningar och bolag vid samhällsstörningar och extraordinära händelser. Under våren 2020 fick Servicekontoret i uppdrag att starta ett krisberedskapsförråd för att säkra tremånaders tillgång på skyddsmaterial som används vid hanteringen av coronapandemin i Borås Stad. Uppdraget har ställt höga krav på förvaltningen, som skött mottagning, ompackning och leveranser av skyddsmaterial till alla förvaltningar.

Servicenämnden arbetar inom beställar-utförarmodellen. Att arbeta i modellen innebär bland annat krav i att vara med och utveckla modellen. Att utvecklingen av modellen sker i samklang så att den stödjer de förmågor som Borås Stad har för att möta bland annat samhällsstörningar och extraordinära händelser är av vikt. Servicenämnden ser både i ett nuläggsscenario samt i en framtid att det förmodligen kommer nya krav kopplat mot uppgiften som kräver ändamålsenliga lokaler anpassade för verksamheten.

Kommunstyrelsen har under året skickat ut en remissversion av Riktlinjer för beställar-utförarmodellen till samtliga nämnder och bolag. Remissvaren ska ha kommit in till Kommunstyrelsen senast den 28 februari 2022.

Upphandling – dataservice

Vid de flesta upphandlingar anlitar Servicekontoret Borås Stads koncerninköpsenhet för stöd vid upphandlingar. Det förekommer att det genomförs mindre upphandlingar på egen hand där Servicekontoret till största delen avropar på avtal gjorda av Kammarkollegiet.

Under året tog Dataservice över samordningen kring mobiltelefoner. En ny upphandlad leverantör av mobiltelefoner har kommit på plats och ett gediget arbete kring administration och beställningsprocess har gjort att den verksamheten etablerats på ett bra sätt trots problem med leveranser kring telefoner och komponenter. När det gäller mobiltelefonupphandlingen så genomfördes den med hjälp av avdelningen för koncerninköp i Borås Stad. Enligt vidtalande följer Servicekontoret Borås Stads regler för koncerninköp.

Hantering av leasing av fordon

Fordonsenheten administrerar för närvarande cirka 870 fordons- och maskinenheter för Borås Stads förvaltningar och bolag, via olika former av avtal. Av dessa är cirka 780 finansierade genom leasingavtal, vilket ger bra möjligheter att successivt förnya fordonsparkens tekniska standard samt säkerhets-, komfort- och miljömässiga standard. Borås Stads krav på miljöanpassade fordon gör också att fortsatta investeringar för att byta ut äldre fordon och maskiner är nödvändiga. Anskaffning av nya fordon sker i samarbete med Koncerninköp i Borås Stad.

Då Servicenämnden arbetar mot kommunens antagna miljömål läggs stort fokus på de olika bränsleslagen. Här arbetar fordonsenheten med att hjälpa övriga förvaltningar och bolag att hitta rätt alternativ av fordon. Enheten arbetar även löpande med att försöka få ner skadefrekvensen på fordonen i Borås Stad. Under 2021 har trenden fortsatt nedåt för antalet skadeanmälningar och minskat med cirka 10 procent mot föregående år. Om detta beror på den pågående pandemin utifrån att fordon har använts i mindre utsträckning, eller att nämnden faktiskt har en positiv nedåtgång, får analyseras när verksamheten återgått till normala rutiner efter pandemin.

Fördjupade granskningar

Med utgångspunkt från risk- och väsentlighetsanalysen har fördjupade granskningar genomförts under året. Nedan redovisas sammanfattningar av de fördjupade granskningarna.

Borås Stads hantering av coronapandemin

Stadsrevisionen har genomfört en granskning av Borås Stads hantering av coronapandemin. Resultatet av granskningen redogörs för ytterligare i granskningsredogörelsen för Kommunstyrelsen.

Centralt tillkommande kostnader

Stadsrevisionen har granskat interna och gemensamma kostnader som är fördelade på förvaltnings- och nämnder. Syftet med granskningen är att bedöma om Borås Stads hantering är ändamålsenlig, effektiv och i enlighet med kommunallagen och Kommunfullmäktiges reglementen.

Servicenämnden debiterar nämnderna sammanlagt ca 105 mnkr per år fördelade på sju olika kostnadsposter. Servicenämnden utför tjänster inom områdena löneservice, IT-service och redovisningsservice och i enlighet med nämndens reglemente. När det gäller kostnadsposten som avser digitala nämndhandlingar finns det beslut i respektive nämnd om införandet av digitala nämndhandlingar. Gällande tre kostnadsposter (telefonservice, post- och budhantering samt stadshusservice) finns det inga beslut om att fördela ut kostnader till nämnderna i Kommunstyrelsen, Servicenämnden eller Kommunfullmäktige.

I Servicenämndens reglemente framgår att nämnden har i huvuduppgift att utföra tjänster rörande bl.a. om- och tillbyggnad samt underhållsarbeten av kommunens fastigheter och fastighetsservice samt tillhandahålla service beträffande utskriftsenheter, kopiering och dylikt. I reglementet framgår inte att de ska tillhandahålla tjänster inom post, budhantering eller stadshusservice. Förvaltningen har dock gjort denna tolkning av reglementet. Det framgår inte i reglementet att nämnden har rätt att debitera andra nämnder. Det framgår dock av Kommunfullmäktiges budgetbeslut att Servicenämnden är en utförarnämnd som helt finansieras med uppdragsersättningar från andra nämnder och bolag.

Stadsrevisionens bedömning är att Servicenämndens hantering av de centralt tillkommande kostnaderna till största delen är ändamålsenlig. Nämnden behöver säkerställa att hanteringen sker i enlighet med de reglementen som gäller för nämnden.

Samordnad varudistribution

Stadsrevisionen har granskat samordnad varudistribution i Borås Stad. Granskningens syfte var att granska om den samordnade varudistributionen uppfyller målsättningarna för projektet och om verksamheten är ändamålsenlig och effektiv när det gäller distribution av livsmedel.

Stadsrevisionen kan med utgångspunkt i beslutsunderlaget inför Kommunfullmäktiges beslut och de övriga målsättningar som finns inom området konstatera att Kommunfullmäktige hade höga ambitioner med införandet av samordnad varudistribution i Borås Stad.

Granskningen visar att merparten av dessa ambitioner inte har förverkligats. I flera fall har utvecklingen istället gått i motsatt riktning. Den samordnade varudistributionen av livsmedel har bl.a. inneburit ökad arbetsbelastning, försämrad arbetsmiljö och ökat matsvinn i Borås Stads tillagningskök. De ekonomiska målsättningarna nås inte och modellen har bidragit till ökade kostnader för nämndernas kostverksamheter. Arbetet präglas därutöver av bristande kommunikation, samordning, styrning och ledning. Förhållandena innebär bl.a. att verksamheten i tillagningsköken inte kan bedrivas i enlighet med Kommunfullmäktiges målsättningar eller fullt ut uppfylla Borås Stads Kostpolicy.

Bristerna som framkommer i granskningen är så omfattande att den samordnade varudistributionen när det gäller livsmedel i Borås Stad inte kan bedömas som ändamålsenlig och effektiv.

Enligt Stadsrevisionens bedömning behöver Kommunstyrelsen, i samråd med berörda nämnder, genomföra en genomgripande översyn och omprövning av den samordnade varudistributionen i Borås Stad. Arbetet behöver i Stadsrevisionens mening leda till åtgärder som syftar till att Kommunfullmäktiges mål kan nås.

Måltider är en väsentlig del av vardagen för många barn, elever, äldre, brukare m.fl. i Borås Stads verksamheter. Detta understryker i Stadsrevisionens mening vikten av åtgärder inom området.

Granskning av Borås Stads arbete med barnkonventionen

Stadsrevisionen har granskat Borås Stads arbete med barnkonventionen. Syftet med granskningen var att bedöma om Kommunstyrelsen och granskade nämnder vidtagit åtgärder för att säkerställa att Borås Stad uppfyller barnkonventionen och om arbetet är ändamålsenligt.

Granskningen visar att det barnrättsbaserade synsättet med barnet som rättighetsbärare inte har fått genomslagskraft i stadens verksamheter. Barnkonventionen beaktas inte i tillräcklig utsträckning i stadens styrdokument eller i arbets- och beslutsprocesser. Det saknas systematik vad gäller genomförande av barnkonsekvensanalyser vid beslut som berör barn på ett direkt eller indirekt sätt. På det stora hela saknas därutöver uppföljning av Kommunstyrelsens och nämndernas arbete med barnkonventionen. Stadsrevisionen bedömer att berörda nämnder bör genomföra åtgärder i enlighet med angivna rekommendationer.

Stadsrevisionen bedömer att Servicenämnden i vissa avseenden inte säkerställt ett ändamålsenligt arbete som uppfyller barnkonventionen.

Intern kontroll

Nämnderna och Kommunstyrelsen har ansvar för intern kontroll. Ansvaret innefattar bl.a. att nämnden ska genomföra riskanalys, upprätta plan för intern kontroll och genomföra uppföljning av planen. Nämnden ska även anta egna regler och anvisningar för intern kontroll. Stadsrevisionen noterar att uppföljning och kontroll av kärnverksamhet och administrativa processer i förekommande fall också genomförs inom ramen för kvalitetssystem.

Nämnden har antagit regler och anvisningar för intern kontroll. Nämnden har genomfört en egen riskanalys som identifierade 39 risker. Planen för intern kontroll omfattade fem kontrollmoment. Samtliga kontrollmoment är avrapporterade till nämnden den 22 februari 2022. Uppföljningen av den interna kontrollen innehåller kortfattade analyser. Bilagt till nämndens interna kontrollplan och uppföljning är internrevisionsrapport 2021 med sammanställning, som utförts av Servicekontorets egen internrevisorsgrupp under mars-december 2021. Den externa ISO-revisionen utfördes av RISE i november 2021 och även denna rapport är bifogad.

Presidiemöte

Presidiemöte genomfördes 9 december 2021 med Servicenämnden, bevakningsansvariga förtroendevalda revisorer, yrkesrevisorer vid Stadsrevisionen och förvaltningsledning.

Sammanfattande bedömning

I granskningen av nämndens årsredovisning utgår bedömningarna från följsamhet mot Kommunfullmäktiges budgetbeslut och eventuella beslut om nämndspecifika mål. Nämndens interna kontroll bedöms utifrån riskanalys, plan och uppföljning av intern kontroll. I den sammanfattande bedömningen ingår också granskningsresultat från granskning av bevakningsområden och de fördjupade granskningar som har varit riktade mot nämnden avseende år 2021.

Nämnden gör med utgångspunkt från årsredovisningen en egen bedömning av hur nära man ligger att uppnå de mål som anges i Kommunfullmäktiges indikatorer, respektive i vilken utsträckning man har genomfört uppdrag riktade till nämnden.

Stadsrevisionens bedömning grundar sig på helt uppnådda målvärden och helt genomförda uppdrag, eftersom ofullständigt uppnådda mål inte kan bedömas med revisionell säkerhet. Det är samtidigt väsentligt att den enskilda nämnden analyserar och ger rimliga förklaringar till varför man inte uppnår mål respektive inte fullt ut har genomfört uppdrag.

Servicenämndens bokförda resultat för 2021 uppgår till 4 328 tkr. Det ekonomiska resultatet för nämnden visar på ett underskott på 2 672 tkr. Nämnden har, i enlighet med Kommunfullmäktiges budgetbeslut, ett resultatkrav på 7 000 tkr. Nämnden redogör inte för anledningen till att man inte når Kommunfullmäktiges resultatkrav på 7 000 tkr.

Servicenämnden har under året inte uppnått målvärdena för tre av fem indikatorer. Nämnden har under året vidtagit åtgärder i syfte att nå målen för Kommunfullmäktiges indikatorer. Stadsrevisionen konstaterar att måluppfyllelsen gällande Kommunfullmäktiges indikatorer är bristfällig. Nämnden har inte fått något uppdrag av Kommunfullmäktige.

Stadsrevisionens bedömning är att Servicenämndens hantering av de centralt tillkommande kostnaderna till största delen är ändamålsenlig. Nämnden behöver säkerställa att hanteringen sker i enlighet med de reglementen som gäller för nämnden.

Stadsrevisionen bedömer att Servicenämnden i vissa avseenden inte säkerställt ett ändamålsenligt arbete som uppfyller barnkonventionen.

Nämnden har antagit egna regler och anvisningar för intern kontroll. Nämnden har genomfört en egen riskanalys. I riskanalysen har det identifierats och värderats risker avseende verksamhetsprocesser och ekonomiska kontrollmoment. Riskanalysen ligger till grund för nämndens plan för intern kontroll för året. Bilagt till nämndens interna kontrollplan och uppföljning är internrevisionsrapport 2021 med sammanställning. Nämnden har genomfört samtliga kontrollmoment och gjort en uppföljning av den interna kontrollen. Nämndens uppföljning av den interna kontrollen innehåller analyser och åtgärder.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms som tillräcklig.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen