

Granskning av beställar- utförarmodellen i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapportsammandrag

2019-10-14

20
19

Stadsrevisionen i Borås Stad har uppdragit åt Qualitarium AB att genomföra en fördjupad granskning av beställar- utförarmodellen i organisationen. Syftet med granskningen är att göra en uppföljning av tidigare genomförda granskningar av beställar- utförarmodellen och att belysa hur väl modellen tillämpas idag. Granskningen genomfördes med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer.

Granskningsresultat

Granskningen förutsätter att det finns en beställar- utförarmodell i kommunen, vilket under granskningens gång ifrågasattes. Avsaknaden av dokumentation kring modellen, om dess syfte samt avsaknaden av uppdrag till berörda nämnder och utformningen av gällande reglemente för Servicenämnden signalerar att någon beställar- utförarmodell inte finns. Samtidigt agerar såväl ledande tjänstemän vid Stadsledningskansliet, Servicekontorets ledning och de beställarverksamheter som berörs av granskningen som om det funnits en beställar- utförarmodell. Därför, med hänsyn till de starka organisationskulturella signalerna, gjordes bedömningen att modellen bör anses existera, även om den i dagsläget inte lever upp till lagstiftningens intentioner.

Kommunstyrelsens styrning och uppsikt

Granskningens resultat belyser att några större förbättringar inte har skett sedan de förra revisionsgranskningarna genomförda 2014 och 2015. Den centrala styrningen är nästintill obefintlig. Kommunstyrelsen brister i sitt ansvar att leda och samordna kommunens angelägenheter när man har underlåtit att vidta åtgärder för att utveckla en kommungemensam styrning för modellen. Det ligger ett stort ansvar på Kommunstyrelsen för samordning av sådana frågor som berör flera nämnders verksamheter, vilket beställar- utförarmodellen gör. Inom ramen för sin uppsiktsplikt ska Kommunstyrelsen göra påpekanden till ansvariga nämnder om de brister i sin styrning av verksamheten, vilket inte heller har skett. Därför bedömer vi att Kommunstyrelsen också brister i att uppfylla sin uppsiktsplikt. Vidare ska Kommunstyrelsen väcka och bereda sådana ärenden till Kommunfullmäktige som är av större betydelse för kommunen. Vad gäller beställar- utförarmodellen så visar granskningen att det saknas ett politiskt förtydligande som beskriver syftet och målet med modellen. Kommunstyrelsen bedöms därför också ha brustit i sitt ansvar att bereda ärendet till Kommunfullmäktige.

Beställar- utförarmodellens tillämpning

Servicenämnden bedöms vara den drivande aktören för att få modellen att fungera. Samtidigt ges Servicenämnden inte tillräckligt tydliga styr signaler, vilket försvårar deras arbete. Servicenämndens drivande roll leder till ett tolkningsövertag från Servicekontorets sida, eftersom Servicekontorets tolkning är det enda som finns dokumenterad. Detta i sin tur innebär risker för att fokus kommer bort från det kommunö-

vergripande perspektivet. Även den ekonomiska styrningen, genom att lägga ett resultatkrav på Servicenämnden, bedöms bidra till att försämra koncernnyttotänkandet i organisationen som helhet.

Granskningen visar att det inte finns några dokumenterade riktlinjer som reglerar hur beställarna ska agera. Avsaknaden av tydliga regler gör att processen med beställningar inte är transparent och förutsägbar. Denna brist påverkar Servicekontoret och deras möjlighet till långsiktig planering. Vidare finns det en risk för att kommunen förlorar trovärdighet hos externa leverantörer. De tidigare revisionsrapporternas rekommendationer har inte resulterat i några konkreta åtgärder från de nämnder som berörs i sina roller som beställare. Avsaknaden av den centrala styrningen gör att beställarnämnderna inte har tillräckligt tydligt uppdrag att ta fram några styrdokument för hur beställar- utförarmodellen ska hanteras. Samtidigt bedömer vi att Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsonämnden, Lokalförslagsnämnden samt styrelsen i Borås Energi och Miljö AB har ett ansvar för att stödja Kommunstyrelsen genom att utforma riktlinjer för de egna verksamheterna för att tydliggöra hur modellen ska hanteras i det dagliga arbetet och därmed bidra till att en kommungemensam styrmodell kommer på plats.

Modellens tillämpning inom entreprenader visar inte någon systematik. Modellen tolkas och tillämpas olika i de olika verksamheterna, vilket leder till en risk att koncernnyttan inte sätts i fokus, utan modellen tolkas och tillämpas efter verksamheternas egna syften. Att modellen tillämpas olika i de olika verksamheterna riskerar också att upphandlingsprocessen inte är transparent och att kommunens agerande utåt blir oförutsägbart. Vidare bedömer vi det vara en brist att Servicekontorets uppdrag att erbjuda beredskap inte är centralt styrt från kommunledningen, som en del av att tillgodose kommunens totala behov av beredskap.

Inom det administrativa området är tillämpningen av beställar- utförarmodellen likartad i hela kommunen. Samtidigt konkurransutsätts inte det administrativa området, utan modellen är en interorganisatorisk lösning för hur de berörda tjänsterna hanteras i kommunen. Det saknas kunskap om den externa marknaden och om prisbilden, både hos beställarna och hos Servicenämnden. Därför bedömer vi att det inte tillämpas en tydlig beställar- utförarmodell med syfte att främja kostnadsmedvetenhet och effektivitet inom det administrativa området.

Det finns en positiv bild av Servicekontoret hos de beställande verksamheterna. Samtidigt påverkas beställarnas agerande negativt av de brister som beskrivs tidigare: tydlighet med modellens syfte, med beställarnas roller och avsaknaden av praktiska riktlinjer.

Sammanfattande bedömning

Granskningen visar att det i huvudsak inte har genomförts några åtgärder med utgångspunkt i Stadsrevisionens tidigare granskningar och att modellen inte lever upp till kommunallagens intentioner. Beställar- utförarmodellen präglas av stora brister när det gäller framför allt styrning och uppsikt. Identifierade brister innebär att det finns risk för att koncernnyttoeffekter inte uppnås, allvarliga brister vid en extraordinär händelse och för bristande transparens mellan såväl Borås Stads nämnder/förvaltningar som gentemot externa aktörer. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att bristerna är så omfattande att Kommunstyrelsens styrning och uppsikt över beställar- utförarmodellen inte kan ses som ändamålsenlig.

Sammanfattningsvis lämnar vi följande rekommendationer.

Vi rekommenderar Kommunstyrelsen:

- att ta initiativ till ett ärende i Kommunfullmäktige för att intentionen och syftet med beställar- utförarmodellen ska tydliggöras och dokumenteras
- att förstärka uppsikten över de nämnder som berörs av modellen
- att påbörja ett arbete där en kommungemensam styrmoddell utformas för beställarutförarmodellen och där både beställarnämndernas och utförarnämndens roller och ansvar tydliggörs
- att påbörja ett kommunövergripande arbete med att utforma styrdokument som beskriver ansvar och förväntningar för såväl beställarnämnderna, bolagsstyrelsen som för Servicenämnden
- Kommunstyrelsen bör också ta fram kommunövergripande styrdokument som inkluderar riktlinjer för när extern upphandling ska genomföras respektive när Servicekontoret ska ges uppdraget. Styrdokumentet bör även inkludera riktlinjer för förväntningar för beställarnas agerande gentemot Servicekontoret
- Det är nödvändigt att arbetet med att utforma styrmoddellen och styrdokumentet genomsyras av en helhetssyn med koncernnyttan i fokus. Därför är det också av vikt att arbetet styrs och samordnas av Kommunstyrelsen
- att utreda och förtydliga om och i så fall när och hur Servicenämnden ska träda in som leverantör vid extraordinära händelser eller då externa leverantörer inte anses kunna uppfylla särskilda krav på tjänsterna. Denna fråga bör utredas ur ett perspektiv där verksamheternas behov beaktas men också där Servicenämndens förutsättningar utreds för att hålla beredskap
- att initiera en utredning och sedan ett ärende till Kommunfullmäktige för att tydliggöra om det finns en vilja att konkurrensutsätta de administrativa området och om ja, ska det göras med hjälp av beställar- utförarmodellen?
- att se över hur Servicenämndens redovisning kan för-

bättras så att den säkerställer tillräcklig transparens och spårbarhet

Vi rekommenderar Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsonämnden, Lokalförsörjningsnämnden samt styrelsen i Borås Energi och Miljö AB, under tillsyn och ledning av Kommunstyrelsen:

- att stödja Kommunstyrelsens arbete med utformning av riktlinjer för hur verksamheterna ska agera i sina roller som beställare gentemot Servicenämnden
- att stödja Kommunstyrelsens arbete genom att utforma riktlinjer för hur beställarutförarmodellen ska tillämpas i verksamheterna, med fokus på förtydligande om när extern upphandling ska initieras respektive när Servicekontoret bör/ska anlitas.

Vi rekommenderar Servicenämnden:

- att stödja Kommunstyrelsens arbete med att tydliggöra hur prisnivåerna för de administrativa tjänsterna sätts och dokumentera detta samt göra denna dokumentation tillgänglig för beställarna.
- att stödja Kommunstyrelsens arbete med att ta fram kommungemensamma styrdokument genom att dokumentera gällande rutiner för de interna beställningarna (som idag kallasförhandlingsupphandlingar).



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se