



QUALITARIUM

Stadsrevisionen i Borås Stads

Granskning av beställar- utförarmodellen

September 2019

Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund	5
3. Syfte och revisionsfrågor	5
4. Ansvariga nämnder	5
5. Avgränsningar	6
6. Metod	6
7. Revisionskriterier	6
8. Granskningens resultat	7
8.1. Har stadens intention med beställar- utförarmodellen ändrats sedan tidigare rapporter?	7
8.2. Vilka åtgärder har berörda nämnder genomfört med anledning av granskningsresultaten från 2014 och 2015?	9
8.3. Finns det ändamålsenliga styrdokument som reglerar hur Borås Stads beställar-utförarmodell ska fungera?	11
8.4. Hur ser tillämpningen ut av beställar- utförarmodellen inom entreprenader i Borås Stad? ...	12
8.5. Hur ser tillämpningen ut av beställar- utförarmodellen inom det administrativa området i Borås Stad?	14
8.6. Vilka riktlinjer har beställande nämnder och bolag för hur beställningar ska hanteras?	16
8.7. Vilket förhållningssätt har beställande nämnder och bolag till stadens beställar-utförarmodell?	17
8.8. Vilken erfarenhet har beställande nämnder och bolag av Servicekontoret i rollen som utförare?	17
8.9. Vilken erfarenhet har Servicekontoret av beställande nämnder och bolag som beställare? ..	18
9. Sammanfattade bedömningar	18
Bilaga 1 – Genomförda intervjuer	21

1. Sammanfattning

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.

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.

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 brutit i sitt ansvar att bereda ärendet till Kommunfullmäktige.

Servicenämnden bedöms vara den drivande aktören för att få modellen att fungera. Samtidigt ges Servicenämnden inte tillräckligt tydliga styrsignaler, 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 kommunövergripande 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 berördes 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, Lokalförvaltningsnämnden 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 konkurrensutsätts 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: otydlighet med modellens syfte, med beställarnas roller och avsaknaden av praktiska riktlinjer.

Sammanfattningsvis lämnar vi följande rekommendationer:

Till 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 styrmodell utformas för beställar- utförarmodellen 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 styrmodellen 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 det administrativa området och om ja, ska det göras med hjälp av beställar- utförarmodellen.
- att se över hur Servicenämndens redovisning kan förbättras 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 beställar-utförarmodellen 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 kallas förhandlingsupphandlingar).

2. Bakgrund

Stadsrevisionen i Borås Stad har uppdragit åt Qualitarium AB att genomföra en fördjupad granskning av beställar- utförarmodellen i organisationen.

Från Qualitarium var huvudansvarig för granskningen Teodora Heim. Mattias Holmetun var projektmedarbetare och Roland Svensson kvalitetsansvarig.

3. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att göra en uppföljning av tidigare genomförda granskningar av beställar-utförarmodellen och att belysa hur väl modellen tillämpas idag.

Följande frågeställningar ska besvara granskningens syfte:

- *Har stadens intention med beställar- utförarmodell ändrats sedan tidigare rapporter?*
- *Vilka åtgärder har berörda nämnder genomfört med anledning av granskningsresultaten från 2014 och 2015?*
- *Finns det ändamålsenliga styrdokument som reglerar hur Borås Stads beställar-utförarmodell ska fungera?*
- *Hur ser tillämpningen ut av beställar- utförarmodellen inom entreprenader i Borås Stad?*
- *Hur ser tillämpningen ut av beställar- utförarmodellen inom det administrativa området i Borås Stad?*
- *Vilka riktlinjer har beställande nämnder och bolag för hur beställningar ska hanteras?*
- *Vilket förhållningssätt har beställande nämnder och bolag till stadens beställar-utförarmodell?*
- *Vilken erfarenhet har beställande nämnder och bolag av Servicekontoret i rollen som utförare?*
- *Vilken erfarenhet har Servicekontoret av beställande nämnder och bolag som beställare?*

4. Ansvariga nämnder

Ansvariga nämnder är Kommunstyrelsen, Servicenämnden, Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsonämnden, Lokalförsörjningsnämnden samt styrelsen i Borås Energi och Miljö AB.

5. Avgränsningar

Granskningen berör 2019 års verksamhet med viss tillbakablick på tidigare verksamhetsår, främst för att uppfylla granskningens uppföljningssyfte.

6. Metod

Granskningen genomfördes med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer.

Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner inom de berörda verksamheterna. En fullständig lista av de genomförda intervjuerna framgår av bilaga 1.

Dokumenterna som inkluderades i studien är främst kommunens reglementen, riktlinjer och policyer som berör hanteringen av modellen. Vidare har protokoll från berörda nämnders sammanträde studerats och även protokoll och därtill hörande underlag från Kommunfullmäktige.

Rapporten har varit föremål för faktagranskning där de intervjuade personerna fick ta del av iakttagelserna.

7. Revisionskriterier

Revisionskriterier är gällande lagar och regler som ska ge en normativ grund för bedömningen av de iakttagelser som görs under granskningen.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725) kap 2, kap 6 och kap 11 § 7
- Kommunens reglemente och styrdokument

Kort om beställar- utförarmodellen

För en bättre förståelse för granskningens resultat är det nödvändigt att ha ett kort resonemang kring själva begreppet beställar- utförarmodell. Med modellen menas en organisationsform där ansvaret inom organisationen delas upp och någon nämnd får rollen som utförare medan andra nämnder och verksamheter betraktas som beställare.

Modellen aktualiserar vissa kommunalrättsliga frågeställningar. Så länge det handlar om att en nämnd ger sin förvaltning uppdraget att utföra en viss uppgift handlar det om verkställighet, eftersom nämnden har beslutanderätt. Situationen blir dock mer komplicerad, inte minst ur ett juridiskt perspektiv, när beställaren inte är förvaltningens egen nämnd.

Kommunallagen (2017:725) stadgar att fullmäktige får besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd (6 kap 2 §). Lagen stadgar också att det numera är möjligt för fullmäktige att besluta att en nämnd inte ska anvisas några medel (11 kap 7 §). Detta betyder i praktiken att en utförarnämnds verksamhet kan finansieras genom ersättning från beställarnämnderna.

Förutsättningarna för hur modellen kan läggas upp stadgas således delvis i lagen. Däremot regleras inte den exakta ansvarsfördelningen mellan en beställarnämnd och en utförarnämnd i lagen, utan den får fastställas från fall till fall. Utredningen om en kommunallag för framtiden ger i sitt slutbetänkande vägledning vad gäller ansvarsfrågor vid en organisatorisk lösning där det finns beställare och utförare:

” beställarnämnderna [har] en roll som liknar den roll som kommunen eller landstinget har i egenskap av huvudman när verksamhet bedrivs av privata utförare. [...] Inför medborgarna har beställarnämnden således det övergripande ansvaret för att verksamheten håller en

godtagbar kvalitet m.m. Utförarnämnderna står för den löpnade driften av verksamheten. Det innebär att det i regel är dessa nämnder som t.ex. ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande författningar och att det tas fram ändamålsenliga rutiner och riktlinjer i verksamheten. Utförarnämndernas uppgifter och det ansvar som följer med dessa gör att de enligt utredningens uppfattning är att betrakta som verksamhetsansvariga, t.ex. vid kontakter med tillsynsmyndigheter.” (SOU 2015:24, sidorna 195-196)

Vidare konstaterar utredarna att just regleringen och den organisatoriska utformningen av modellen kräver insatser från fullmäktiges sida och påpekar att de juridiska och för den delen även praktiska frågorna som behöver lösas bör göras av fullmäktige:

”En beställar- utförarorganisation utgår [...] från att styrningen sker genom avtal mellan två parter. Detta synsätt skapar problem när organisationsmodellen tillämpas internt i den egna organisationen. En kommun eller ett landsting är en juridisk person som inte kan sluta avtal med sig själv. I det fall en beställarnämnd sluter en överenskommelse med en intern utförare, t.ex. en annan nämnd eller en kommunal förvaltning, är detta i civilrättslig mening inte något avtal. För att ”avtalet” ska få styrande verkan krävs att fullmäktige i nämndernas reglemente eller på annat sätt anger att det ska följas.” (SOU 2015:24, sida 197).

För den nu aktuella granskningen i Borås Stad betyder det ovan beskrivna att det bör finnas styrdokument som dels tydliggör rollerna och dels tydliggör ansvarsfördelningen mellan beställarna och utföraren.

8. Granskningens resultat

8.1. Har stadens intention med beställar- utförarmodellen ändrats sedan tidigare rapporter?

lakttagelser

För att kunna belysa om intentionen med modellen har förändrats sedan tidigare behöver det kartläggas vad intentionen var med modellen från början. Beslutet som är grunden till modellen är taget av Kommunfullmäktige den 23 augusti 1990. Det beslutades då att införa en ny nämndorganisation som trädde i kraft den 1 januari 1992, där Servicenämnden tillkom som ett nytt organ. Senare beslutades också om en ny förvaltningsorganisation, där Servicekontoret inrättades. Från beslutet och dess underlag från 1990 går det att utläsa att omorganisationen var en följd av en total översyn av kommunens nämndstruktur. Servicenämndens reglemente antogs vid denna tidpunkt med följande lydelse: *”Servicenämnden skall vara en ren resultatenheter och utförare åt övriga nämnder. Detta innebär att fri konkurrens och upphandling ska gälla, dvs beställaren har rätt att själv välja utförare i enlighet med det kommunala upphandlingsreglementet.”*

Servicenämndens reglemente justerades senast i juni 2019 och den nuvarande lydelsen är följande:

”Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att utföra tjänster rörande bl.a.:

- anläggnings- och underhållsarbeten för gator och vägar, broar, parker samt övriga allmänna platser*
- anläggning och underhåll av ledningsnät för vatten och avlopp*
- om- och tillbyggnad samt underhållsarbeten av kommunens fastigheter*
- fastighetservice*
- anläggnings- och underhållsarbeten samt drift av idrottsanläggningar*

- *fordon, förråd och verkstäder*
- *andra med ovan angivna uppgifter förenlig verksamhet*
- *tillhandahålla service beträffande utskriftsenheter, kopiering o dylikt*
- *administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration)”*

Servicekommitténs budget för 2019 visar att nämnden inte har tilldelats någon kommunbidrag. Nämnden har ett resultatkrav på 7 Mkr för året. I budgeten antyds det att Servicekontoret arbetar efter beställar- utförarmodell:

”Huvuddelen av Servicekontorets tjänster sker till kommunala förvaltningar och bolag inom Borås Stad. Arbetet sker under företagsliknande former, ofta i konkurrens med näringslivet och helt utan traditionell kommunal budgettilldelning. Det sätt som de beställande kommunala förvaltningarna och bolagen tillämpar beställarutförare-konceptet på är helt avgörande för Servicekontorets framtida utveckling och lönsamhet.” (Servicekommitténs budget 2019, sidan 7)

I diariet kunde vi inte finna några ytterligare handlingar som beskriver intentionen med modellen. Den information som vi har erhållit under de genomförda intervjuerna tyder också på att det inte finns några ytterligare handlingar som dokumenterar varken det ursprungliga eller det nuvarande syftet med modellen. Däremot framkom det tydligt under intervjuerna att det finns en stark tradition i Borås där modellens existens tas för givet. Att det finns en beställar- utförarmodell i kommunen, där Servicekontoret anses vara utföraren, är inget som ifrågasätts av tjänstepersonerna. Tvärtom, kommunens högsta ledning och de förvaltningschefer som blev tillfrågade svarade att modellen finns och att dess syfte är att uppnå bättre effektivitet och kostnadsmedvetenhet i verksamheterna. Var denna information härstammar från är oklart då de flesta respondenter hänvisade till den tidigare revisionsrapporten som nämner just effektivitet och kostnadsmedvetenhet som ursprunglig intention.

Det finns två promemorior från 2013 och 2014, upprättade av Servicekontoret, som beskriver modellen och främst dess praktiska tillämpning.

Gällande styrdokument såsom Policy för koncerninköp och Regler för upphandling nämner inte modellen. Dessa styrdokument anger inte heller att Servicekontoret skulle vara en utförare av vissa tjänster.

Bedömningar och rekommendationer

Ovan beskrivna iakttagelser tyder på brister i kommunikationen från den politiska nivån gentemot organisationen kring syftet och intentionen med själva modellen.

De befintliga dokumenten som beskriver modellens praktiska tillämpning är upprättade av Servicekontoret och är inte antagna av något politiskt organ, varken av nämnd, Kommunstyrelse eller Kommunfullmäktige. Därför kan dessa inte bedömas vara styrdokument.

Som det beskrivs ovan under avsnittet revisionskriterier, ställer det faktum att lagstiftningen inte detaljreglerar hur modellen ska hanteras i praktiken krav på att Kommunfullmäktige genom reglementet reglerar denna organisationsmodell, både vad gäller rollerna och ansvarsfördelningen mellan utförarnämnden och beställarnämnderna. Det krävs styrsignaler från den politiska ledningen gentemot organisationen för att kunna ha tydliga mål med modellen. Detta är viktigt både för att få en tydlig rollfördelning men också för att kunna göra relevanta uppföljningar om modellens effektivitet och ändamålsenlighet.

Organisationskulturens betydelse bör inte underskattas. Därför menar vi att det är viktigt att påpeka att det finns en stark historisk tradition i kommunen där beställar- utförarmodellen anses vara en given del av organisationen. Det råder ingen tvivel om att kommunen agerar som om Service-nämnden vore en utförarnämnd, vilket tydligt framgår av den ekonomiska styrningen som visas i budgeten.

Den starka traditionen bygger dock mer på en existerande diskurs och oreglerade beteendemönster än på dokumenterade politiska intentioner eller beslutsunderlag. Bristen på dokumentation leder till flera risker:

- Ur ett medborgarperspektiv kan det finnas risk för brist på transparens, då de kulturella normerna lever enbart inom "organisationens väggar" och är starkt personbundna.
- För organisationens del ger avsaknaden av styrdokument stort tolkningsutrymme för vad modellen innebär, varför den finns och vad syftet är med den. Därmed finns det en risk för att agerandet blir kontraproduktivt om den implementeras utan att ta hänsyn till koncernnyttan.
- För den politiska ledningen finns en risk för att de önskade effekterna uteblir, eftersom det inte är möjligt att bedöma om modellen ger önskad effekt och om den tillämpas enligt de politiska intentionerna, därmed om den är ändamålsenlig.

Analys av gällande reglemente och tidigare beslutsunderlag visar att ordet "utförare" eller "beställare" är borttaget från Servicenämndens verksamhetsmål. Vi menar dock att det vore att dra för långtgående slutsatser att påstå att det finns en politisk intention bakom. Vi bedömer snarare att uppfattningen om att beställar- utförarmodellen existerar i kommunen är oförändrad.

Sammantaget bedömer vi att svaret på revisionsfrågan måste vara att det inte går att avgöra om intentionen med modellen har ändrats sedan tidigare rapporter. Bristen på dokumentation gör det omöjligt att finna revisionsbevis.

Mot ovan bakgrund rekommenderar vi att

- Kommunstyrelsen tar initiativ till ett ärende i Kommunfullmäktige för att intentionen och syftet med modellen ska tydliggöras och dokumenteras.
- Kommunstyrelsen förbereder förslag till att formulera mätbara och uppföljningsbara mål med modellen samt inför rutiner för uppföljning av modellens effektivitet och ändamålsenlighet.

8.2. Vilka åtgärder har berörda nämnder genomfört med anledning av granskningsresultaten från 2014 och 2015?

lakttagelser

Stadsrevisionen genomförde två granskningar av beställar- utförarmodellen. År 2014 berörde granskningen de tekniska verksamheterna och 2015 de administrativa tjänsterna. Ett antal rekommendationer gavs då till både Servicenämnden men också till de berörda beställarnämnderna. Rekommendationerna gällde i båda rapporterna att ta fram riktlinjer för modellen som tydliggör rollerna. Rapporten från 2015 påpekade vidare att det fanns behov för att öka kompetensen hos beställarna samt behov för att skapa förutsättningar för beställarna genom ekonomiska resurser.

En genomgång av nämndernas protokoll och intervju svaren visar att ingen av beställarnämnderna har tagit några beslut om modellens tillämpning sedan de genomförda granskningarna. Intervju svaren tyder vidare på att modellen inte är en fråga som diskuterats vid nämndsammanträdena.

Servicenämnden behandlade sin interna kontrollplan för 2019 vid sitt sammanträde den 20-21 augusti 2019. Handlingarna visar att i riskanalysen togs en punkt upp som berör beställarutförarmodellen, där man lyfter det som en risk att modellen inte är tillräckligt tydlig för beställarna. I nämndens riskanalys för den interna kontrollplanen för 2020 framgår att nämnden bedömer det som en hög risk att *"Risk för bristande förståelse för modellen från beställarnas sida, vilket får till konsekvens att det finns risk för att beställare inte aktivt deltar i modellen"*. Bedömningen leder till ett konstaterande att *"Riskbilden förs inte över till intern kontrollplan eftersom ansvaret för att det finns fungerande beställare inom Servicenämndens samtliga utförarområden, i första hand ligger på kommunledningen."* I samband med framtagandet av den interna kontrollplanen för 2019 var riskbedömningen och bedömningen densamma gällande denna punkt.

Kommunfullmäktige antog styrdokumentet "Policy för koncerninköp" den 17 augusti 2017, samtidigt som de tidigare gällande "Regler för upphandlingsverksamheten" upphävdes (§ 145). Vid samma sammanträde, under § 150, beslutade Fullmäktige att Servicenämnden inte längre ska erbjuda mark- och entreprenadtjänster till vägsamfälligheter, bostadsrättsföreningar och Svenska Kyrkan där dessa aktörer är direkta beställare av tjänsterna. Samtidigt uppdrogs Kommunstyrelsen att utreda formerna för en gemensam koncernpolicy. Som en reaktion på detta beslut ställde Servicenämnden en skrivelse till kommunstyrelsen, daterad den 12 september 2017 (Dnr 2017/SN0185) med en fråga gällande tidplanen för den gemensamma koncernpolicyen.

Bedömningar och rekommendationer

De iakttagelserna som beskrivs ovan tyder på att rekommendationerna som lämnades i de förra revisionsrapporterna inte resulterade i några konkreta åtgärder från de nämndernas sida som berörs i sina roller som beställare.

De sammantagna iakttagelserna under granskningen tyder på att Servicenämnden är fortsatt den drivande aktören för att hålla modellen levande och fungerande i praktiken. Det bedömer vi 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 kommunövergripande perspektivet.

Vår bedömning är att det saknas en tydlig central styrning av området som tydliggör ansvar och roller för de berörda nämnderna. Kommunstyrelsens ärendeberedning i samband med ärendet 2017 där fullmäktige fattade beslut om en gemensam koncernpolicy visar på brister, vilket i sin tur förstärker vår bedömning om en svag central styrning av området.

Vår bedömning är att avsaknaden av den centrala styrningen gör att beställarnämnderna inte har tillräckligt tydligt uppdrag att ta fram några styrdokument för hur beställar- utförarmodellen ska hanteras. Det är Kommunstyrelsen, inom ramen för sitt ansvar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och att ha uppsikt över övriga verksamhet, som borde ha vidtagit åtgärder för att utveckla en kommungemensam styrning för modellen. Inom detta ansvar ryms att ta den ledande rollen och tydliggöra berörda nämnders ansvar och befogenheter för att agera som beställare gentemot Servicenämnden. Samtidigt bedömer vi att Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsonämnden, Lokalförsörjningsnämnden 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. Vi vill dock betona vikten av att detta arbete sker genom en centralt styrd process, där det övergripande perspektivet tas i beaktande.

Mot ovan bakgrund rekommenderar vi att

- Kommunstyrelsen förstärker sin uppsikt över de nämnder som berörs av modellen. Inom ramen för detta rekommenderar vi att Kommunstyrelsen påbörjar ett arbete där en kommungemensam styrmodell utformas för beställar- utförarmodellen och där både beställarnämndernas och utförarnämndens roller och ansvar tydliggörs.
- Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsonämnden, Lokalförsörjningsnämnden samt styrelsen i Borås Energi och Miljö AB påbörjar ett internt arbete med att utforma riktlinjer för hur verksamheterna ska agera i sina roller som beställare gentemot Servicenämnden.

8.3. Finns det ändamålsenliga styrdokument som reglerar hur Borås Stads beställar-utförarmodell ska fungera?

lakttagelser

Som det framgår av beskrivningen under föregående frågor, saknas det i princip styrdokument som reglerar eller beskriver hur beställar- utförarmodellen ska fungera i verksamheterna.

Vår genomgång av befintliga dokument visar att endast ett fåtal handlingar kan anses ha relevans för hanteringen modellen. Dessa är inte heller direkt avsedda att styra just beställar- utförarmodellen som sådant, men berör områden såsom inköp och upphandling och kan därför inte uteslutas att de har relevans för granskningen:

- Regler för upphandling
- Riktlinjer för uppföljning av utförare av kommunal verksamhet
- Policy för koncerninköp
- Reglemente för servicenämnden

En genomgång av ovan nämnda handlingar visar att inga av dessa innehåller någon vägledning om hur beställar- utförarmodellen ska fungera.

Bedömningar och rekommendationer

Granskningen visar att det inte finns några ändamålsenliga styrdokument som reglerar hur beställar-utförarmodellen ska fungera.

Vår rekommendation är därför att

- Kommunstyrelsen påbörjar ett kommunövergripande arbete med att utforma styrdokument som beskriver ansvar och förväntningar för såväl beställarnämnderna, bolagsstyrelsen som för Servicenämnden. Detta är nödvändigt för att i ett kommande steg utforma ändamålsenliga styrdokument som reglerar hur modellen ska fungera i praktiken. Det är nödvändigt att arbetet med att utforma styrdokumenten genomsyras av en helhetssyn med koncernnyttan i fokus. Därför är det också av vikt att arbetet styrs och samordnas av Kommunstyrelsen.

8.4. Hur ser tillämpningen ut av beställar- utförarmodellen inom entreprenader i Borås Stad?

lakttagelser

Entreprenader har sedan införandet av modellen varit ett område där modellen tillämpats. Intervjuerna med beställarna visar också att det är ett område där man sedan länge har skaffat erfarenhet av att arbeta med beställningar både gentemot externa leverantörer och gentemot Servicekontoret. Entreprenadområdet kännetecknas också av att Servicekontoret inte kan erbjuda samtliga tjänster som kommunen har behov av. Både de beställande verksamheterna och Servicekontoret uppgav i samband med intervjuerna att de har en god kännedom om marknaden och om de gällande prisnivåerna.

Tekniska förvaltningen uppgav i samband med granskningen att verksamheten köper tjänster inom följande verksamheter: Driftavtal gata; Driftavtal park; Investeringar gata; Investeringar park.

Tekniska förvaltningen har inga dokumenterade riktlinjer om när en upphandling enligt LOU ska göras och när tjänsterna ska beställas internt från Servicekontoret. Driftavtalen är delvis upphandlade i konkurrens, men vissa områden är beställda från Servicekontoret, utifrån resultaten från de genomförda upphandlingarna.

Uppföljning av levererade tjänster från Servicekontoret görs, enligt intervjuerna, på samma sätt som om de vore en extern leverantör.

Fritids- och folkhälsoförvaltningen har i detta sammanhang främst behov av tjänster för att sköta idrottsanläggningar.

Fritids- och folkhälsoförvaltningen har inga dokumenterade riktlinjer om när en upphandling enligt LOU ska göras och när tjänsterna ska beställas internt från Servicekontoret. Intervjun som vi genomförde med förvaltningschefen visar att verksamheten främst vänder sig till Servicekontoret för att beställa vaktmästartjänster. Städning av några lokaler har upphandlats externt. Vidare samarbetar verksamheten med de idrottsföreningar som nyttjar lokalerna, vilka för en kostnad som är under marknadspris åtar sig viss skötsel av lokaler.

Uppföljning av levererade tjänster från Servicekontoret görs, enligt intervjuerna, på samma sätt som om de vore en extern leverantör.

Lokalförsörjningsförvaltningen köper in entreprenader för både underhåll av befintliga lokaler och ny- och tillbyggnad av fastigheter.

Lokalförsörjningsförvaltningen har inga dokumenterade riktlinjer om när en upphandling enligt LOU ska göras och när tjänsterna ska beställas internt från Servicekontoret. Vid vår intervju uppgav förvaltningschefen att verksamheten i praktiken upphandlar allt genom att gå ut med förfrågning. Servicekontoret lämnar anbud på de arbeten där de har kompetens och om de vinner uppdraget behandlas de precis som vilken annan extern leverantör som helst. Det händer dock att inga anbud lämnas och i detta fall ser man Servicekontoret som ett självklart alternativ.

Uppföljning av levererade tjänster från Servicekontoret görs, enligt intervjuerna, på samma sätt som om de vore en extern leverantör.

Mark- och exploateringsavdelningen vid Stadsledningskansliet har behov av tjänster för exploatering.

Mark- och exploateringsavdelningen har inga dokumenterade riktlinjer om när en upphandling enligt LOU ska göras och när tjänsterna ska beställas internt från Servicekontoret. Enligt intervjun genomförs upphandlingar ibland men den senaste tiden har man vänt sig till Servicekontoret i många fall. Någon systematik i när upphandlingar genomförs finns inte, men man uppgav att Servicekontoret anlitas på grund av tidsbrist, eftersom det är mer tidskrävande att genomföra en extern upphandling. Samtidigt uttryckte tjänstepersonen en osäkerhet om det är korrekt att vända sig till Servicekontoret.

Uppföljning av levererade tjänster från Servicekontoret görs, enligt intervjuerna, på samma sätt som om de vore en extern leverantör.

Borås Energi och Miljö AB upphandlar entreprenadtjänster inom VA-området.

Bolagets praxis är att alltid genomföra en extern upphandling, där kommunens Servicekontor ses som en av de möjliga leverantörerna.

Bolagets ägardirektiv innehåller ingen skrivning som berör kommunens beställar- utförarmodell. Samtidigt betonar ägardirektivet att optimeringar i bolagets verksamhet inte får påverka kommunens totala organisation negativt.

Servicekontoret uppgav i samband med intervjuerna att de förväntas erbjuda beredskap för situationer där externa leverantörer inte kan förväntas agera eller erbjuda tjänster inom befintlig tidsram. Övriga verksamheter beskrev också Servicekontoret som kommunens beredskapsförvaltning. Servicekontoret har detta uppdrag beskrivet i sitt avtal med Borås Energi och Miljö AB samt i förfrågningsunderlagen som beskriver uppdragen om drift- och underhållsrenovering för trafikytor i centralorten (som Tekniska förvaltningen ansvarar för) samt om lokalförsörjning (som Lokalförsörjningsförvaltningen ansvarar för). Det finns inga ytterligare dokument kring Servicekontorets uppdrag för beredskap. Beställarverksamheterna åsidosätter beställar- utförarmodellen i dessa situationer och vänder sig till Servicekontoret som det självklara valet.

Samtidigt förklarade man från Servicekontorets sida att det finns ett behov att upprätthålla en grundvolym för verksamheten för att kunna erbjuda denna typ av beredskap, i form av personalresurser men också utrustning och kompetens. Problemet som man ser är att det inte finns några garanterade volymer och att det inte finns en särskild ersättning för att erbjuda beredskapstjänst. Som en lösning på detta är Servicekontoret av åsikten att driftsuppdrag inte bör konkurrensutsättas för att få möjlighet att bibehålla kompetens inom både drift och projekt.

En genomgång av Servicenämndens styrdokument (reglemente, budget) samt kommunens Risk- och sårbarhetsanalys visar att det inte finns ett uppdrag från Kommunfullmäktige givet till Servicenämnden att erbjuda beredskapstjänst. Samtidigt uppgav både beställarna och Servicenämnden själva vid intervjuerna att man anser att Servicekontoret har detta uppdrag.

Bedömningar och rekommendationer

Vår bedömning är att tillämpningen av modellen inom entreprenader inte visar någon systematik. Modellen tolkas och tillämpas olika i de olika verksamheterna. Att modellen tillämpas olika i verksamheterna 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. Detta i sin tur kan verka kontraproduktivt i ett sammanhang där man strävar efter att förstärka konkurrensen.

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. De befintliga uppdragsdokumenten är upprättade för att lösa enskilda förvaltningars eventuella behov snarare än kommunens totala behov av beredskap. Avsaknaden av centrala styrningen i denna fråga riskerar att leda till allvarliga brister vid en extraordinär händelse. Samtidigt försvårar det Servicenämndens möjlighet att ändamålsenligt kunna planera och styra sin verksamhet.

Vår rekommendation är därför att

- Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsönämnden, Lokalförsörjningsnämnden samt styrelsen i Borås Energi och Miljö AB utformar riktlinjer för hur beställar- utförarmodellen ska tillämpas i deras verksamheter, med fokus på förtydligande om när extern upphandling ska initieras respektive när Servicekontoret bör/ska anlitas.
- Kommunstyrelsen följer upp och leder detta arbete för att säkerställa att det kommunövergripande perspektivet tas i beaktande.
- Kommunstyrelsen utreder och förtydligar 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. Vidare bör Kommunstyrelsen säkerställa att Kommunfullmäktige förtydligar detta uppdrag i Servicenämndens reglemente.

8.5. Hur ser tillämpningen ut av beställar- utförarmodellen inom det administrativa området i Borås Stad?

Lakttagelser

I motsats till entreprenadområdet, är de administrativa områdena som ingår i Servicekontorets ansvar relativt nyligen tillförda. Tjänsterna inom detta område inkluderar IT-service, löneservice, redovisningstjänster och telefoni.

Både de beställande verksamheterna och Servicekontoret uppgav i samband med intervjuerna att man inte har någon kännedom om den externa marknaden och om de gällande prisnivåerna för de administrativa tjänsterna. Någon systematisk bevakning eller undersökning om marknaden finns inte och planeras inte heller. Intervjuerna med de centrala aktörerna som formellt gör beställningarna av de administrativa tjänsterna uppgav att det inte finns några planer på att försöka beställa dessa tjänster från externa leverantörer.

Servicekontoret uppgav vid intervjun att de upplever att beställarna inte har tillräcklig kompetens när det gäller kravställning och behovsbeskrivning vid beställning av de administrativa tjänsterna. Samtidigt nämnde flera av de intervjuade tjänstepersoner som representerar användarna av de administrativa tjänsterna att man inte upplever att det finns en beställning från deras sida överhuvudtaget. Som en intervjuperson uttryckte det "vi får ta vad vi får" (gällande arbetsplats inklusive datorutrustning). Verksamheterna som använder tjänsterna deltar inte heller i förhandlingsupphandlingen av administrativa tjänster utan detta görs centralt genom stadsledningskansliet. Servicekontoret påpekade att det finns en förvaltningsgrupp som bestämmer innehållet i arbetsplatsen inklusive datorutrustning. Denna förvaltningsgrupps är bemannad av förvaltningarna samt Stadsledningskansliet tillsammans med Servicekontoret.

Flera intervjupersoner nämnde att de som användare inte hade möjlighet att få insyn i eller att kunna påverka prisnivåerna för de administrativa tjänsterna. Det nämndes också i detta sammanhang att

man upplever det som ett problem att Servicenämnden har ett resultatkrav. Intervjupersonerna ansåg att Servicenämndens prissättning för administrativa tjänster kan påverkas av detta krav, då mindre lönsamma projekt inom entreprenad tros balanseras genom att sätta priset högre för de administrativa tjänsterna. Flera intervjupersoner menade att det saknas transparens i prissättningen och i redovisningen av de olika affärsområdenas resultat. I kommunens årsredovisning för 2018 redovisas Servicenämndens resultat som en totalsumma och inte uppdelat för entreprenad respektive administrativa områden.

Bedömningar och rekommendationer

Granskningen visar att inom det administrativa området är tillämpningen av beställar-utförarmodellen likartad i hela kommunen. Vi bedömer att det inte finns en konkurrensutsättning när det gäller det administrativa området, utan modellen är en interorganisatorisk lösning för hur de berörda tjänsterna hanteras i kommunen. Detta i sin tur leder till att vi bedömer det inte tillämpas en tydlig beställar-utförarmodell med syfte att främja kostnadsmedvetenhet och effektivitet inom det administrativa området.

Vi bedömer att det saknas kunskap om den externa marknaden och om prisbilden, både hos beställarna och hos Servicenämnden. Denna brist leder till att de beställande verksamheterna inte kan avgöra om de av Servicenämnden erbjudna kvalitén och de satta prisnivåerna är fördelaktiga eller inte. Därför upplever inte beställarna att de över huvud taget upphandlar tjänsterna vilket bidrar till att de inte agerar som beställare.

Att prissättningen för de administrativa tjänsterna inte upplevs som transparent bedömer vi vara en brist. Därför bedömer vi det vara önskvärt att Servicenämndens ansvarsområden – entreprenad och administrativa tjänster – hanteras som olika ekonomiska enheter med en tydlig redovisning av områdenas egna resultat, för att främja transparensen och tilliten till beställar-utförarmodellen inom organisationen.

Mot ovan bakgrund är vår rekommendation att

- Kommunstyrelsen initierar en utredning och sedan ett ärende till Kommunfullmäktige för att tydliggöra om det finns en vilja att konkurrensutsätta det administrativa området och om ja, ska det göras med hjälp av beställar-utförarmodellen. Om konkurrensutsättning ska ske med hjälp av modellen bör vidare åtgärder vidtas för att implementera modellen i sin helhet i detta område. För det behöver Kommunstyrelsen och de övriga beställarnämnderna inskaffa kunskap om den rådande marknadssituationen för de berörda tjänsterna, för att ha en möjlighet till att göra relevanta jämförelser och för att säkerställa att gällande pris- och kvalitetsnivåer är rimliga och marknadsmässiga. Om utredningen visar att de administrativa tjänsterna inte ska konkurrensutsättas borde detta tydliggöras genom att avgränsa detta verksamhetsområde från entreprenadtjänsterna.
- Servicenämnden tydliggör hur prisnivåerna för de administrativa tjänsterna sätts och dokumenterar detta samt gör denna dokumentation tillgänglig för beställarna.
- Kommunstyrelsen ser över hur Servicenämndens redovisning kan förbättras så att det säkerställer tillräcklig transparens och spårbarhet.

8.6. Vilka riktlinjer har beställande nämnder och bolag för hur beställningar ska hanteras?

lakttagelser

Under granskningens gång kunde vi inte finna några styrdokument som beskriver när en beställarnämnd ska vända sig till Servicekontoret eller när en konkurrensutsatt upphandling ska genomföras. De olika verksamheterna har olika rutiner för hur beställningar hanteras:

- Tekniska förvaltningen – genomför upphandlingar för vissa områden, men inte för alla. Till exempel tjänster i innerstaden som förhandlingsupphandlas från Servicekontoret utan konkurrensutsättning.
- Fritids- och folkhälsoförvaltningen – genomför sällan konkurrensutsatta upphandlingar, utan förhandlingsupphandlar från Servicekontoret, men har även samarbete med idrottsföreningar för vissa tjänster.
- Lokalförsojningsförvaltningen – genomför nästan alltid upphandlingar.
- Mark- och exploateringsavdelningen – genomför upphandlingar ibland men den senaste tiden har man vänt sig till Servicekontoret i de flesta fallen.
- Borås Energi och Miljö AB – genomför alltid konkurrensutsatt upphandling.

De interna beställningarna från Servicekontoret görs genom en så kallad förhandlingsupphandling mellan Servicekontoret och beställande verksamhet. Det finns inga styrdokument som reglerar hur denna process ska genomföras, men anges av de intervjuade vara ett samtal där beställarna agerar som kravställare. Servicekontoret anger i sitt svar att förhandlingsupphandling följer nästan samma process som vid en extern upphandling, det vill säga det tas fram förfrågningsunderlag, behovsbeskrivning, kontrollplaner, mm. Samtidigt säger man att denna process ger större utrymme för eventuella framtida ändringar vid behov.

Genomförda förhandlingsupphandlingar dokumenteras vid Servicekontoret på samma sätt som andra upphandlingar där Servicekontoret lämnar anbud, där beställare, anbudssumma och beställningsdatum eller alternativt avslagsdatum framgår.

Bedömningar och rekommendationer

Vår bedömning är 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. Därför bedömer vi det vara av vikt att tydliga kommungemensamma riktlinjer tas fram. Återigen vill vi betona att processen bör vara centralt styrd för att fånga upp det kommungemensamma perspektivet, men med beaktande av beställarnämndernas behov och nuvarande rutiner.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att

- Kommunstyrelsen tar fram kommunövergripande styrdokument som inkluderar riktlinjer för när extern upphandling ska genomföras respektive när Servicekontoret ska ges uppdraget.
- Beställarnämnderna stödjer kommunstyrelsen i detta arbete genom att dokumentera gällande rutiner. Detta arbete är också av vikt för att verksamheterna ska få tydliga regler för när en upphandling ska initieras.
- Servicenämnden stödjer kommunstyrelsens arbete genom att dokumentera gällande rutiner för de interna beställningarna (som idag kallas förhandlingsupphandlingar).

8.7. Vilket förhållningsätt har beställande nämnder och bolag till stadens beställarutförarmodell?

Iakttagelser

Som det framgår i beskrivningen av våra iakttagelser i fråga 1 så finns det en allmänt vedertagen bild om modellen, trots att den inte finns dokumenterad. Intervjuerna visar att modellen anses vara uttryck för en politisk vilja och resultatet av politiska förhandlingar och som sådan inte är en fråga för förvaltningarna att diskutera.

Intervjuerna visar vidare att förhållningsättet skiljer sig från person till person, från förvaltning till förvaltning. Det finns verksamheter som anser att modellen är nödvändig och har en stark påverkan på externa aktörer och även är en faktor för att hålla lägre prisnivåer. Samtidigt menar andra att det faktum att Servicenämnden har ett resultatkrav leder till brist på transparens för vad verksamheterna betalar för och hur Servicenämnden beräknar kostnader främst för de administrativa tjänsterna. Det har också nämnts att Servicekontorets viktigaste roll är att hjälpa till i akuta lägen då externa leverantörer inte kan förväntas ställa upp på samma villkor.

Bedömningar

Vi hänvisar till våra bedömningar och rekommendationer som beskrivs i tidigare frågor.

8.8. Vilken erfarenhet har beställande nämnder och bolag av Servicekontoret i rollen som utförare?

Iakttagelser

Intervjuerna tyder på att beställande nämnder och bolag är nöjda med Servicekontorets tjänster. Samtliga tillfrågade menade att Servicekontoret agerar professionellt och levererar tjänster enligt beställning. Intervjusvaren visar också att man upplever i många fall att Servicekontoret är lätt och smidigt att samarbeta med eftersom man är en del av samma organisation med gemensamma mål och intressen.

Våra iakttagelser visar att det generellt anses vara viktigt och värdefullt att Servicekontoret ”ställer upp när det behövs”, även i situationer som man inte kan kräva av externa leverantörer. Det anses vidare vara positivt att processen vid beställning från Servicekontoret är mindre tidskrävande än en extern upphandling.

Granskningen visar vidare att Servicekontorets leveranser vid entreprenadtjänster följs upp och utvärderas på samma sätt som externa leverantörer. Vad gäller de administrativa tjänsterna upplevs inte Servicekontoret som en leverantör på samma sätt.

Bedömningar

Vår bedömning är att det finns en positiv bild av Servicekontoret hos de beställande verksamheterna.

Gällande de administrativa tjänsterna bedömer vi att det finns ett behov för förtydligande av rollerna, både för beställarna men också för Servicekontorets del.

I övrigt hänvisar vi till de bedömningar och rekommendationer som beskrivs i tidigare frågor.

8.9. Vilken erfarenhet har Servicekontoret av beställande nämnder och bolag som beställare?

lakttagelser

Servicekontoret har vid flera tillfällen påpekat att det saknas en central styrning av beställar-utförarmodellen (till exempel i sina riskanalyser och i sin skrivelse till Kommunstyrelsen). Under intervjuerna nämndes att de otydliga rollerna påverkar verksamheternas engagemang för att agera som beställare.

Vad gäller entreprenadverksamheterna sade tjänstepersoner från Servicekontoret vid vår intervju att beställarna är professionella och kunniga i sakfrågor.

Vad gäller de administrativa tjänsterna menade Servicekontorets tjänstepersoner att det saknas beställarkompetens och resurser på beställarsidan inom IT-området både vad gäller tjänsternas innehåll och kvalitet. Gällande löneservice och redovisning så har man historiskt haft ett nära samarbete mellan de berörda tjänstepersonerna på beställar- respektive utförarsidan.

Bedömningar och rekommendationer

Vår bedömning är att de brister som beskrivs tidigare i denna rapport rörande otydlighet med modellens syfte, med beställarnas roller och praktiska riktlinjer för hur de ska agera påverkar beställarnas agerande negativt.

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att

- Kommunstyrelsen tar fram kommunövergripande styrdokument som inkluderar riktlinjer för förväntningar för beställarnas agerande gentemot Servicekontoret.

9. Sammanfattade bedömningar

Granskningens syfte är att följa upp de tidigare revisionsgranskningarna som bland annat påpekat avsaknad av styrning av beställar- utförarmodellen samt att bedöma hur väl modellen tillämpas idag.

Granskningen förutsätter att det finns en beställar- utförarmodell i kommunen, vilket vi under granskningens gång ifrågasatte. 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 kommunens tjänstemannaledning, Servicekontorets ledning och de beställarverksamheter som berörs av granskningen som om det funnits en beställar- utförarmodell. Därför, med hänsyn till de starka organisationskulturella signalerna, gjorde vi bedömningen att modellen bör anses existera, även om den i dagsläget inte lever upp till lagstiftningens intentioner (som beskrivs under avsnitt 7 Revisionskriterier).

Svaren på revisionsfrågorna belyser väl att några större förbättringar inte har skett sedan de förra revisionsgranskningarna. Den centrala styrningen är nästintill obefintlig. Kommunstyrelsen brister i sitt ansvar att leda och samordna kommunens angelägenheter. 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.

Servicenämnden bedöms vara den drivande aktören för att få modellen att fungera. Samtidigt ges Servicenämnden inte tillräckligt tydliga styrsignaler vilket försvårar deras arbete. Den ekonomiska styrningen, genom att lägga ett resultatkrav på Servicenämnden, bidrar till att försämra koncernnyttotänkandet i organisationen som helhet.

Beställarnämnderna (Tekniska nämnden, Fritids- och folkhälsonämnden och Lokalförsörjningsnämnden) bedöms brista i sin styrning av de egna verksamheterna genom att inte ha ändamålsenliga styrdokument för att ange riktlinjer för hur beställar- utförarmodellen ska hanteras praktiskt i respektive förvaltning. Styrelsen i Borås Energi och Miljö AB bedöms agera enligt gällande lagar för kommunala aktiebolag genom att konkurrensutsätta samtliga i denna granskning berörda upphandlingar.

Vad gäller frågan hur väl beställar- utförarmodellen tillämpas idag visar granskningen att det ges stort tolkningsutrymme för hur modellen ska tillämpas, främst hos beställarnämnderna, vilket vi menar är ett resultat av avsaknaden av tydliga styrsignaler. Därför är vår bedömning att modellen tillämpas i olika hög utsträckning. Beträffande entreprenadtjänsterna tillämpas modellen mer konsekvent. Beträffande de administrativa tjänsterna bedömer vi att modellen är att ses som en intern organisationslösning snarare än en modell som skapar kostnadsmedvetenhet.

Sammanfattningsvis lämnar vi följande rekommendationer:

Till Kommunstyrelsen:

- att ta initiativ till ett ärende i fullmäktige 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 styrmodell utformas för beställar-utförarmodellen 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. Styrdokumenten bör även inkludera riktlinjer för förväntningar för beställarnas agerande gentemot Servicekontoret. Det är nödvändigt att arbetet med att utforma styrmodellen 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 det administrativa området och om ja, ska det göras med hjälp av beställar- utförarmodellen.

- att se över hur Servicenämndens redovisning kan förbättras 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 kallas förhandlingsupphandlingar).

Malmö, 2019-09-

Qualitarium AB

Teodora Heim
av SKYREV certifierad kommunal yrkesrevisor

Roland Svensson
Kvalitetssäkrare

Bilaga 1 – Genomförda intervjuer

I samband med granskningen har intervjuer genomförts den 7 augusti och den 15 augusti i Borås. De intervjuade är:

Tjänstepersoner från Stadsledningskansliet i ledande befattningar (kommunchef, ekonomichef, finanschef, personalchef och upphandlingschef)

Förvaltnings-, avdelnings- och/eller enhetschefer från Servicekontoret, Tekniska förvaltningen, Fritids- och folkhälsoförvaltningen och Mark- och exploateringsenheten

IT-strateger från Stadsledningskansliet

Tillförordnad verkställande direktören för Borås Energi och Miljö AB