CENTRALT TILLKOMMANDE KOSTNADER I BORÅS STADS BOLAG

Stadsrevisionen. Borås

2022

Rapportsammandrag
2022-12-05

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag

Stadsrevisionen har granskat gemensamma centrala kostnader som är fördelade till bolagen. Syftet med granskningen är att bedöma om Borås Stads hantering är ändamålsenlig, effektiv och i enlighet med kommunallagen, aktiebolagslagen, lagen om offentlig upphandling och Kommunfullmäktiges styrdokument.

Gemensamma centrala kostnader finns fördelade till alla Borås Stads bolag. Som en del av granskningen har kostnadernas antal och omfattning kartlagts. Kartläggningen visar att det finns sammantaget 15 olika typer av kostnader som debiteras bolagen. Kostnaderna uppgår sammantaget till ca 9,4 miljoner kronor årligen. Kostnaderna fördelas från Kommunstyrelsen och Servicenämnden samt en mindre del från Fritids- och folkhälsonämnden. Kostnaderna avser olika former av tjänster, så som ex. juridisk service, koncerninköp, VD- och styrelseansvarsförsäkring, kemikaliehantering m.m.

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag

I det gemensamma ägardirektivet för Borås Stads bolag anges förutsättningarna för formell styrning av Borås stads bolag och för kommunen att fördela kostnader till bolagen. I det gemensamma ägardirektivet framgår att bolagens verksamhet regleras bl.a. av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelsen utfärdade särskilda direktiv, och av förekommande avtal mellan kommunen och bolaget. Detta innebär enligt Stadsrevisionens bedömning att det behöver finnas beslut av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen samt upprättade avtal när det gäller centralt tillkommande kostnader till Borås Stads bolag.

Kommunfullmäktige har 29 september 2022 beslutat om riktlinjer för beställning och köp av tjänster inom kommunkoncernen. Riktlinjerna gäller i första hand de tjänster som Servicenämnden utför till beställande nämnder och bolag, men kan även tillämpas för interna beställningar av tjänster mellan andra nämnder och bolag. Riktlinjerna anger att Kommunstyrelsen bereder kostnadsfördelning av gemensamma tjänster genom fördelningsnycklar inför Kommunfullmäktiges budgetbeslut.

Granskningen visar att flertalet av de centralt tillkommande kostnaderna är obligatoriska för samtliga Borås Stads bolag. Dessa kostnader fördelas oftast genom olika former av fördelningsnycklar till bolagen. De bolag som ska nyttja tjänsterna kan i många fall inte styra över hur stor kostnaden blir för bolaget, påverka tjänstens innehåll eller avstå från en tjänst som man inte nyttjar. Bolagen känner i stor utsträckning inte till vad som ingår i tjänsterna. Information om avtalsvillkor samt orsak till prisförändringar saknas när det gäller merparten av kostnaderna. Betalande bolag har såvitt framkommer i granskningen inte heller vidtalats vid införseln när det gäller merparten av kostnaderna. Skriftliga avtal eller beslut saknas för majoriteten av kostnadsposterna som fördelas ut från Borås Stad.

Därtill finns kostnader som avser tjänster där enskilda bolag själva valt att köpa vissa typer av tjänster från Borås Stad. Även avseende dessa kostnader saknas till stor del skriftliga avtal.

Ingen vidtalad i granskningen har kunnat presentera en heltäckande bild av kostnadernas antal, omfattning eller utformning. Kommunstyrelsen har inte genomfört någon sammanställning eller analys över de centralt tillkommande kostnadernas omfattning när det gäller bolagen. Samtidigt visar granskningen att delar av de centralt tillkommande kostnaderna avser tjänster som många intervjuade menar behövs för bolagen och som det är rationellt att finansiera och administrera centralt. Intervjuade framhåller även att den totala kostnaden för respektive bolag inte är betydande.

Omständigheterna ovan innebär att hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna för Borås Stads bolag präglas av avsaknad av formella beslut och upprättade avtal. Detta medför att vare sig kostnader eller tjänsteinnehåll är tydliggjorda när det gäller de kostnader som fördelas ut till Borås Stads bolag. Förhållandena innebär även svårigheter när det gäller uppföljning och effektivisering av de tjänster som omfattas.

Stadsrevisionens bedömning är att de förhållanden som framkommer i granskningen innebär avsteg från det gemensamma ägardirektivets krav när det gäller formell styrning av bolagen. Bristerna innebär att systematik, kontroller och rutiner till största delen saknas när det gäller de centralt tillkommande kostnaderna i Borås Stads bolag. Förhållandena bedöms innebära att intern styrning och kontroll inom området inte är tillräcklig. Avsaknad av central uppföljning, överblick och samordning medför att Kommunstyrelsens uppsikt inom området bedöms som bristfällig.

De centralt tillkommande kostnaderna för Borås Stads bolag omfattar, sett till respektive bolag, mindre betydande belopp årligen. Detta medför att effekterna av de brister som framkommit i granskningen inte är omfattande.

Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelsen behöver säkerställa att det finns formella beslut av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen när det gäller samtliga obligatoriska kostnader som fördelas till Borås Stads bolag. Kommunstyrelsen, berörda nämnder och styrelserna i respektive bolag behöver upprätta skriftliga avtal som omfattar de tjänster som köps av, eller tillhandahålls till, bolagen. I avtalen bör b.la. framgå kostnader, tjänsteinnehåll, principer för kostnadsuppräkning och hur avtalet ska följas upp. Kommunstyrelsen behöver även säkerställa en tillräcklig uppsikt inom området.

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

De kommunala bolagen är egna upphandlande myndigheter och ska följa lagen om offentlig upphandling (LOU). När det gäller intern upphandling finns vissa undantag från regelverket i LOU. Undantaget innebär att vissa upphandlande organisationer kan träffa avtal med varandra utan att genomföra upphandling. Undantaget kallas ibland ”in house-undantaget” eller ”Teckalundantaget”.

Granskningen visar att ingen utredning om undantagets tillämplighet har genomförts i Borås Stad. Det finns dock arbetsmaterial från 2014 som avhandlar undantagens tilllämplighet i organisationen. Arbetsmaterialet utgår ifrån den gamla LOU och har inte diarieförts eller fattats beslut om. Intervjuade uppger att en bedömning har genomförts av stadsjurist och upphandlingsjurist i frågan, det finns dock ingen dokumenterad bedömning. Inget vidtalat bolag i Borås Stad har genomfört någon egen utredning eller bedömning om undantagets tillämplighet vid bolagens köp inom organisationen.

Det är alltid varje upphandlande myndighets ansvar att säkerställa att LOU efterlevs i varje enskilt köp från kommunkoncernen. I praktiken är det dock vanligt förekommande att en större utredning avseende undantaget görs i kommuner. En sådan utredning behöver omfatta förutsättningarna för samtliga kommunala bolag.

Förhållandena innebär enligt Stadsrevisionens bedömning att varken Kommunstyrelsen eller Borås Stads bolag säkerställt att hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna mellan bolagen och kommunen är förenligt med LOU. En utredning med bedömning av undantagets tillämplighet behöver genomföras och dokumenteras. Utredning och bedömning behöver omfatta såväl samtliga bolags köp inom kommunkoncernen som Borås Stads möjlighet att sälja varor och tjänster till kommunens bolag. Bedömningen behöver beslutas av Kommunstyrelsen för att sedan expedieras till berörda nämnder och bolag.

Undantagets tillämplighet behöver även beaktas om nya centrala kostnader införs när det gäller de kommunala bolagen.

Sammanfattande bedömning

Granskningen visar att hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna i Borås Stads bolag till stor del präglas av avsaknad av formella beslut och upprättade avtal. Vare sig kostnader eller tjänsteinnehåll är tydliggjorda när det gäller merparten av de kostnader som fördelas ut till Borås Stads bolag. Övergripande analys av kostnadernas omfattning saknas i kommunkoncernen. Vare sig Kommunstyrelsen eller de granskade bolagen har säkerställt och dokumenterat att hanteringen av kostnaderna är förenlig med lagen om offentlig upphandling.

Stadsrevisionens bedömning är att de förhållanden som framkommer i granskningen innebär avsteg från det gemensamma ägardirektivets krav när det gäller formell styrning av bolagen. Förhållandena bedöms innebära att intern styrning och kontroll inom området inte är tillräcklig. Avsaknad av central uppföljning, överblick och samordning medför att Kommunstyrelsens uppsikt inom området bedöms som bristfällig.

De centralt tillkommande kostnaderna för Borås Stads bolag omfattar, sett till respektive bolag, mindre betydande belopp årligen. Detta medför att effekterna av de brister som framkommer i granskningen inte är omfattande.

Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelsen behöver säkerställa att det finns formella beslut av Kommunfullmäktige eller Kommunstyrelsen när det gäller samtliga obligatoriska kostnader som fördelas till Borås Stads bolag. Kommunstyrelsen, berörda nämnder och styrelserna i respektive bolag behöver säkerställa att skriftliga avtal upprättas som omfattar de tjänster som köps av, eller tillhandahålls till, bolagen. Kommunstyrelsen behöver även säkerställa en tillräcklig uppsikt inom området.

Kommunstyrelsen, berörda nämnder och bolagsstyrelser behöver därutöver säkerställa att hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna är förenliga med lagen om offentlig upphandling.

BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

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