

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Duong
Anna Sandström

20
22

Innehållsförteckning

1 PROJEKTBESKRIVNING	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och frågeställning	3
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Revisionskriterier	4
1.5 Granskningsansvariga	4
1.6 Metoder	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	5
2.1 Borås Stads bolagsorganisation	5
2.2 Lagliga förutsättningar för kommunala bolag	5
2.2.1 Aktiebolagslagen (2005:551)	6
2.2.2 Kommunallagen (2017:725)	6
2.2.3 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)	7
2.3 Borås Stads styrdokument	9
2.3.1 Gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag	9
2.3.2 Kommunstyrelsens reglemente	11
2.3.3 Servicenämndens reglemente	12
2.3.4 Fritids- och folkhälsonämndens reglemente	12
2.3.5 Program - Borås Stads styr- och ledningssystem	12
2.3.6 Riktlinjer för beställning och köp av tjänster inom kommunkoncernen	13
2.3.7 Borås Stads Budget 2022 för de kommunala bolagen	14
2.4 Stadsrevisionens granskningar inom området	15
2.4.1 Granskning av beställar- och utförarmodellen i Borås Stad	15
2.4.2 Granskning av centralt tillkommande kostnader i Borås Stad	15
2.5 Centralt tillkommande kostnader i de kommunala bolagen	16
2.5.1 Stadsledningskansliet/ Kommunstyrelsen	16
2.5.2 Servicekontoret/Servicenämnden	21
2.5.3 Fritids- och folkhälsoförvaltningen/Fritids- och folkhälsonämnden	26
2.6 Intervjuer med verksamheten	27
2.6.1 Intervjuer med bolagen	27
2.6.2 Intervjuer med Servicekontoret	28
2.6.3 Intervjuer med Stadsledningskansliet	28
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	29
4 KÄLLFÖRTECKNING	32

1 PROJEKTBESKRIVNING

1.1 Bakgrund

Inom de flesta kommuner avsätts en del av resurserna till administration till stöd för kärnverksamheten. Hit räknas ofta olika administrativa uppgifter för att stödja kärnverksamheten till exempel ifråga om ekonomi-, personal- och juridiska frågor.

Borås Stad har en del gemensamma centrala kostnader som är fördelade på alla bolag beroende på bolagens storlek.

1.2 Syfte och frågeställning

Granskningens syfte är att kartlägga vilka gemensamma centrala kostnader som finns fördelade till alla bolag och att granska om Borås Stads hantering är ändamålsenlig, effektiv och sker i enlighet med kommunallagen, aktiebolagslagen och styrande dokument.

Huvudsakliga frågeställningar är:

- Sker hantering av de centrala kostnaderna i enlighet med kommunallagen, aktiebolagslagen, lagen om offentlig upphandling och övrig tillämplig lagstiftning?
- Finns det några styrdokument som avser hur de centrala kostnaderna ska hanteras?
- Hur många centralt tillkommande kostnader finns i Borås Stad avseende bolagen?
- Finns det beslut/avtal som avser centralt tillkommande kostnader?
- Hur stora belopp avser de centralt tillkommande kostnaderna?
- Hur fördelas de centralt tillkommande kostnaderna?
- Vilken möjlighet har berörda bolag att påverka kostnadsutvecklingen när det gäller centrala kostnader?
- Vilken möjlighet har berörda bolag att påverka innehållet i de centrala kostnaderna?
- Vilka planeringsförutsättningar har berörda bolag i sitt budgetarbete när det gäller införande av nya centrala kostnader?
- Hur sker effektivisering och utveckling av de tjänster som de centralt tillkommande kostnaderna avser?
- Genomförs någon samlad analys över de centralt tillkommande kostnaderna av Kommunstyrelsen?
- Hur bedriver Kommunstyrelsen uppsikt över de centralt tillkommande kostnaderna?

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar samtliga kommunala bolag i Borås Stad och även Kommunstyrelsen, Servicenämnden och Fritids- och folkhälsonämnden som fördelar de centralt tillkommande kostnaderna under år 2022. Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund och Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund ingår inte i granskningen.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen, aktiebolagslagen och lagen om offentlig upphandling samt övrig tillämplig lagstiftning. Utöver det utgör interna styrdokument så som bolagsordning och ägardirektiv, andra regelverk och beslut revisionskriterier liksom riktlinjer och rekommendationer från statliga verk/styrelser.

1.5 Granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Anna Duong vid Revisionskontoret. Projektmedarbetare är Anna Sandström vid Revisionskontoret.

1.6 Metoder

Metoderna för granskningen är dokumentstudier samt intervjuer med tjänstepersoner vid berörda bolag och tjänstepersoner vid förvaltningar som fördelar kostnaderna. Inom ramen för granskningen har även en sammanställning av de centralt tillkommande kostnader som debiteras Borås Stads bolag genomförts.

2 GRANSKNINGSRESULTAT

2.1 Borås Stads bolagsorganisation

Kommunens bolagsverksamhet bedrivs genom 14 bolag, direkt ägda av Borås Stad eller genom det av Borås Stad ägda Borås Stadshus AB. Samtliga bolag ägs till 100 procent förutom BoråsBorås TME AB (91 procent).¹ Borås Stads bolagsstruktur beskrivs i bilden nedan.

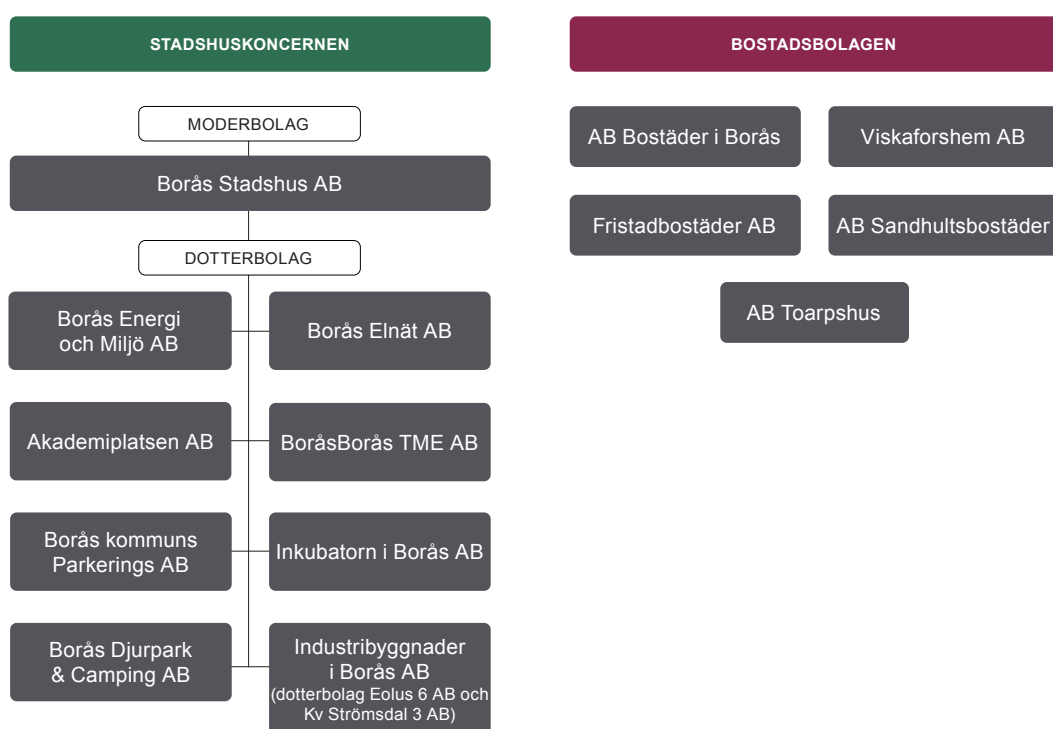


Bild 1 – Borås Stads bolagsstruktur

2.2 Lagliga förutsättningar för kommunala bolag

Ett kommunalt bolag är ett aktiebolag som har en kommun som ägare. Ägarskapet kan vara helt eller delvis och vara direkt eller indirekt, t.ex. via ett moderbolag.

Skillnaderna mellan privat ägda och kommunalt ägda aktiebolag framgår bl.a. av lagstiftningen. Vid sidan om aktiebolagslagen berörs ett kommunalt aktiebolag av regler i bl.a. kommunallagen, tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och lagen om offentlig upphandling. Det uppkommer inte sällan konflikter mellan civilrätten (exempelvis aktiebolagslagen och avtalslagen m.m.) och offentligrätten (exempelvis kommunallagen och offentlighetsprincipen).²

Utöver de legala skillnaderna tillkommer den praxis som utvecklats vid styrningen av de kommunala aktiebolagen. Framför allt gäller detta vid tillsättande av styrelse samt organisationen för samordningen mellan kommuner och dess bolag.

¹<https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/bolag/kommunalabolag.4.6a80e56d15869d0d313f0fc4.html>

² Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:22, Kastberg, Patrik; Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019: ff

2.2.1 Aktiebolagslagen (2005:551)

Aktiebolagslagen skiljer på publika och privata aktiebolag. Skillnaden mellan bolagskategorierna ligger i möjligheten att vända sig till allmänheten (aktiehandel) för kapitalanskaffning. Den möjligheten har endast publika aktiebolag. Kommunala bolag är nästan undantagslöst privata aktiebolag.³

Lagen reglerar också om bolagsstämma där aktieägare har rätt att besluta i bolagets angelägenheter. Bolagsstämman i ett kommunalt aktiebolag är i allmänhet en formell instans. Borås Stads bolag håller bolagsstämmor där särskilt valda stämooombud deltar.

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter.⁴ Enligt 8 kap 4 § ska styrelsen fortlöpande bedöma bolagets ekonomiska situation och ska enligt 5 § meddela skriftliga instruktioner för när och hur sådana uppgifter som behövs för styrelsens bedömning enligt 4 § andra stycket skall samlas in och rapporteras till styrelsen.

2.2.2 Kommunallagen (2017:725)

Kommuner och regioner får efter beslut av kommunfullmäktige överlämna till ett kommunalt bolag att sköta en kommunal angelägenhet som inte enligt lag skall handhas i viss ordning.⁵

Fullmäktige i kommuner eller regioner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till ett kommunalt bolag. Uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock bara överlämnas till ett kommunalt bolag om det finns stöd i lag för det.⁶

I fråga om kommunala bolag där kommunen, direkt eller indirekt, innehar samtliga aktier gäller vidare att fullmäktige ska:⁷

- fastställa det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet,
- se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen,
- utse samtliga styrelseledamöter
- se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas,
- utse minst en lekmannarevisor
- se till att bolaget ger allmänheten insyn i den verksamhet som genom avtal lämnas över till privata utförare.

Mot bakgrund av att frågor av principiell beskaffenhet skall underställas kommunfullmäktige kan styrelserna i kommunala bolag av fullmäktige ges rätt att väcka ärende i fullmäktige i sådana frågor. Styrelsen kan även väcka ärenden i fullmäktige i andra frågor under förutsättning att kommunfullmäktige tillåtit det.⁸

³ Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:12

⁴ 8 kap. 4 § aktiebolagslagen

⁵ 3 kap. 11 § och 10 kap. 1 § kommunallagen

⁶ 10 kap. 1 § kommunallagen

⁷ 10 kap. 3 § kommunallagen

⁸ 5 kap. 22 § kommunallagen

Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 1 § kommunallagen, ha uppsikt inte bara över nämndernas verksamhet, utan även över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala aktiebolag. Utöver den normala uppsiktsplikten ska Kommunstyrelsen även utöva en förstärkt uppsiktsplikt över kommun- och regionägda bolag.⁹ Styrelsen ska sammanfatta sina iakttagelser i en redogörelse till fullmäktige. Om styrelsen finner att något förhållande i ett bolag inte är förenligt med reglerna i 10 kap. 3-5 §§ kommunallagen ska styrelsen för egen del eller genom förslag till fullmäktige se till att nödvändiga åtgärder vidtas.¹⁰

Enligt kommunallagen 6 kap. 2 § fjärde punkten, ska Kommunfullmäktige, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområde och inbördes förhållanden. Kommunfullmäktige får även besluta att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.

Nämnderna beslutar enligt 6 kap. 3 § kommunallagen i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som Kommunfullmäktige har delegerat till dem. Nämnderna har inom ramen för sin förvaltande verksamhet en självständig beslutanderätt.

Kommunfullmäktige får enligt 6 kap. 8 § kommunallagen i vissa fall ge Kommunstyrelsens rätt att fatta beslut om förhållanden i andra nämnders verksamhet. Bestämmelserna innebär inte att Kommunstyrelsen blir överordnad andra nämnder eller att vissa frågor med automatik alltid ska beslutas om av Kommunstyrelsen. Bestämmelsen innebär endast att Kommunfullmäktige kan ge Kommunstyrelsen rätt att besluta i vissa särskilt angivna frågor som annars hade ankommit på en eller flera andra nämnder. Det kan exempelvis vara övergripande och strategiska frågor som berör flera nämnder.

2.2.3 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Intern upphandling (Teckalundantaget).

Undantaget för intern upphandling innebär att vissa upphandlande organisationer kan träffa avtal med varandra utan att genomföra upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lagen om upphandling av koncessioner (LUK).¹¹

Undantaget gäller enkelt uttryckt fall där den upphandlande organisationen kontrollerar den part som den ingår avtal med ("kontrollkriteriet") och avtalsparten dessutom bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande organisationen ("verksamhetskriteriet"). Undantaget har skapats av EU-domstolen. Undantaget kallas ibland "in house-undantaget" eller "Teckalundantaget".¹²

⁹ 6 kap. 9 § kommunallagen

¹⁰ Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, 2021:122f

¹¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/avtal-som-ar-undantagna/#intern-upphandling-teckalundantaget>

¹² Ibid.

Enligt lagen om offentlig upphandling behöver kommunen eller bolaget göra en bedömning om bolagets köp av kommunen omfattas av undantaget för omvända interna upphandlingar i enlighet med 3 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling (LOU):

En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om

1. den upphandlande myndigheten står under en kontroll av motparten som motsvarar den som motparten utövar över sin egen förvaltning,
2. myndigheten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för den kontrollerande motpartens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som den kontrollerande motparten utövar kontroll över, och
3. det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.

En motpart ska anses utöva sådan kontroll som avses i första stycket 1, om den har ett avgörande inflytande över den upphandlande myndighetens strategiska mål och viktiga beslut. Kontrollen kan också utövas av en annan juridisk person eller gemensam nämnd enligt kommunallagen (2017:725) som själv kontrolleras på samma sätt av motparten. (se även prop. 2015/16:195 s. 392 ff. och s. 961–963).¹³

Bestämmelsen reglerar interna upphandlingar mellan en upphandlande myndighet och en motpart som kontrollerar myndigheten. Om man tillämpar ”koncerntermer”, avser bestämmelsen avtal som rör ett dotterbolag (den upphandlande myndigheten) anskaffningar från moderbolaget (den kontrollerande motparten), den omvända situationen jämfört med undantaget i 12 §.¹⁴

Enligt upphandlingsmyndigheten är ett kommunalt bolag en separat juridisk person och en separat upphandlande myndighet. Det innebär att förutsättningarna för teckalundantaget måste därmed vara uppfyllda för respektive bolag. Varje upphandlande myndighet behöver bedöma om kriterierna för undantaget är uppfyllda i varje enskilt fall. I praktiken är det vanligt förekommande att en större utredning avseende teckalundantaget görs i kommuner. Detta för att varje enskild upphandlare inte ska behöva utreda förutsättningarna inför varje ny upphandling med kommunen. En sådan utredning behöver omfatta förutsättningarna för samtliga kommunala bolag. Det är alltid varje upphandlande myndighets ansvar att säkerställa att LOU efterlevs i varje enskilt köp från kommunen. Även om kommunen hade gjort en utredning som säger att det är möjligt att respektive bolag tillämpar undantaget vid köp av kommunen så är det bolaget som måste ta ansvar för att utredningen är korrekt utförd. Om man inte gör en bedömning så innebär det att man inte vet om man bryter mot lagen eller inte. Den upphandlande myndigheten bör utreda om undantaget är tillämpligt innan man börjar köpa varor och tjänster.¹⁵

Enligt intervjuade på Stadsledningskansliet har två utkast till PM tagits fram 2014. Dessa är ”PM - omvända in house-undantaget” och ”PM - angående in house-undantagets tillämplighet på köp mellan systerbolag”. Dokumenten är inte diarieförda i något av kommunens diarium och inte heller beslutade av någon nämnd/instans. Dokumenten hänvisar också till den lagstiftning som gällde 2014. Det kom ny lagstiftning inom området 2017, Lagen om offentlig upphandling (2016:1145). Intervjuade uppger att en bedömning har genomförts av stadsjurist och upphandlingsjurist i frågan, det finns dock ingen dokumenterad bedömning. De intervjuade uppger att Stadsledningskansliet planerar att göra en större utredning om in house-undantaget framöver som omfattar Borås Stads bolag. I utredningen kommer den gällande lagstiftningen att beaktas.

¹³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/avtal-som-ar-undantagna/#intern-upphandling-teckalundantaget> och <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1348382/kop-mellan-bolag-1/>

¹⁴ Rosén Andersson et al., Lagen om offentlig upphandling – En kommentar, 2020: 200ff

¹⁵ Intervju med upphandlingsmyndigheten 2022-11-09 och 2022-11-16

Ingen vidtalad vid bolagen känner till att det har gjorts någon utredning av teckalundantaget före bolagens köp inom kommunkoncernen. Inget bolag kan heller presentera någon genomförd utredning.

Stadsrevisionen noterar att de två dokumenten endast kan ses som arbetsmaterial. En bedömning behöver genomföras och dokumenteras som avser om bolagens köp av kommunen omfattas av undantaget för omvända interna upphandlingar. Bedömningen behöver beslutas av Kommunstyrelsen och diarieföras, för att sedan expedieras till respektive bolag.

2.3 Borås Stads styrdokument

Utöver lagar har även Kommunfullmäktige och respektive bolagsstämma antagit styrdokument som gäller för de bolag som ägs av Borås Stad.

2.3.1 Gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag

Det gemensamma ägardirektivet är antaget av Kommunfullmäktige den 24 mars 2022. Borås Stads ägardirektiv är ett förtydligande av Borås Stads ägarroll och är en beskrivning av hur stadens ägarstyrning ska genomföras. Dokumentet syftar även till att tydliggöra ägaridé, ägarroll och styrprocess. Därutöver ska dokumentet även ange gemensamma riktlinjer, direktiv och principer för stadens bolag inom ett flertal områden.

Dokumentet ska tillämpas i tillämpliga delar i delägda bolag. Vad som är tillämpliga delar ska avgöras utifrån ägarförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

I direktivet framgår det att Borås Stads ägande utövas av Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen och av Borås Stadshus AB.

Det är enligt direktivet Kommunfullmäktige som beslutar om en kommunal verksamhet helt eller delvis ska bedrivas i bolagsform. Kommunfullmäktige ska även fastställa vilket ändamål och vilka befogenheter som ska gälla för bolagets verksamhet samt utse ledamöter och lekmanna-revisorer i bolaget.

Bolagen utgör organisatoriska enheter i kommunens verksamhet och är således underordnade Kommunfullmäktige i Borås. Bolagen står i sin verksamhet under Kommunstyrelsens uppsikt. Förutom genom lag och författning regleras bolagens verksamhet och bolagens förhållande till kommunen genom

- a) bolagsordning
- b) ägardirektiv, såväl specifikt som gemensamt
- c) av Kommunfullmäktige och av Kommunstyrelsen utfärdade särskilda direktiv
- d) förekommande avtal mellan kommunen och bolaget

I ägardirektivet framkommer även att det i Kommunstyrelsens uppsiktsplikt ingår bl.a. att man löpande ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i kommunallagen är uppfyllda beträffande de bolag kommunen äger eller har intresse i.

I Kommunstyrelsens uppsiktsplikt ingår i huvudsak följande;

- Kommunstyrelsen ska årligen göra en bedömning av bolagens verksamhet utifrån de ändamål och befogenheter som anges i bolagsordningen och i kompletterande direktiv. Denna bedömning ska rapporteras till Kommunfullmäktige. Om Kommunstyrelsen bedömer att ett bolag under året avvikit från sitt ändamål och sina befogenheter, ska Kommunstyrelsen även lämna förslag till åtgärder som säkerställer att bolagets verksamhet åter kommer att bedrivas i enlighet med Kommunfullmäktiges beslut.
- Löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i kommunalagen är uppfyllda beträffande de bolag och stiftelser som kommunen äger eller har intresse i.

Vidare anger direktivet att Kommunstyrelsen ska:

- Ansvara för att beslut om ägardirektiv till bolagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade.
- Bereda och lämna förslag i bolagsfrågor som ska underställas Kommunfullmäktige för ställningstagande.
- Kommunstyrelsen får utse ombud och äger företräda staden vid bolagsstämmor samt i övrigt tillvarata stadens intressen vid bolagsstämmor, föreningsstämmor och liknande sammanträden i de bolag och organisationer som staden helt eller delvis äger eller annars har intresse i. Dotterbolag som är moderbolag utser ombud till bolagsstämma i dotterbolag samt lämnar instruktion till ombudet.
- Årligen godkänna bolagens finansiering.

Kommunstyrelsen utövar ägarrollen av Borås Stadshus AB samt formellt även av de bolag som inte ägs av Borås Stadshus AB. Kommunfullmäktige har dock gett Kommunstyrelsen mandat att uppdraga åt Borås Stadshus AB att utöva ägarrollen även för övriga av Borås Stad hel- och majoritetsägda bolag. Bolagen, inklusive bolagen i stadshuskoncernen, är skyldiga att följa Kommunstyrelsens anvisningar för den information som begärs (om ej informationen omfattas av sekretess).

Borås Stadshus AB utövar ägarrollen för bolagen som ingår i Borås Stadshus AB. Därutöver utövar Borås Stadshus AB, efter uppdrag från Kommunstyrelsen, ägarrollen även för övriga av Borås Stad hel- och majoritetsägda bolag.

Det gemensamma ägardirektivet anger också att de kommunala bolagen ska följa sammanlagt 39 olika styrdokument.

2.3.2 Kommunstyrelsens reglemente

Reglementet för Kommunstyrelsen är antaget av Kommunfullmäktige den 24 mars 2022 och anger vilka uppgifter och ansvar styrelsen har.

I 1 § Allmänt om styrelsens uppgifter framgår att:

- Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.
- Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska även ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i kommunala företag, stiftelser och kommunalförbund.
- Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

I 3 § i reglementet framgår också att styrelsen bl.a. ska;

- leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd,
- ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll i enlighet med vad fullmäktige särskilt beslutar,
- bereda och yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige i enlighet med kommunallagen.

Samt att om fullmäktige inte har beslutat något annat, avgör styrelsen hur de ärenden som fullmäktige ska handläggas ska beredas.

Under 4 § Företag och stiftelser anger reglementet att styrelsen ska bl.a.;

- ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag och stiftelser som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i, främst vad gäller ändamål, ekonomi och efterlevnad av uppställda direktiv, men även i avseende på övriga förhållanden av betydelse för kommunen,
- ansvara för att beslut om ägardirektiv till företagen fattas och kontinuerligt hålls uppdaterade,
- löpande vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap KL är uppfyllda beträffande de företag och stiftelser kommunen äger eller har intresse i,
- årligen i beslut pröva om den verksamhet som bedrivs i de aktieföretag som kommunen helt eller delvis äger, under föregående kalenderår, har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Beslutet ska delges fullmäktige. Finns brister ska styrelsen samtidigt lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder och
- årligen godkänna bolagens finansiering.

Stadsrevisionen noterar att det inte framgår någon information i Kommunstyrelsens reglemente som avser hantering av centralt tillkommande kostnader i de kommunala bolagen.

2.3.3 Servicenämndens reglemente

I Servicenämndens reglemente framgår det att Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att efter avtal/överenskommelser och mot ersättning tillhandahålla kommunens styrelser, nämnder och bolag tjänster rörande bl.a. administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration). Det framgår även att de ska utföra tjänster avseende om- och tillbyggnad samt underhållsarbeten av kommunens fastigheter, fastighetsservice och tillhandahålla service beträffande utskriftsenheter, kopiering och dylikt.¹⁶

Stadsrevisionen noterar att det inte framgår någon övrig information i Servicenämndens reglemente som avser hantering av centralt tillkommande kostnader till de kommunala bolagen.

2.3.4 Fritids- och folkhälsonämndens reglemente

Fritids- och folkhälsonämnden ansvarar för kommunens övergripande folkhälsoarbete och ska främja fritidsverksamheten i kommunen och tillgodose allmänhetens och organisationers behov av anläggningar för motion, rekreation och tävlingsverksamhet.¹⁷

Stadsrevisionen noterar att det inte framgår någon övrig information i Fritids- och folkhälsonämndens reglemente som avser hantering av centralt tillkommande kostnader.

2.3.5 Program - Borås Stads styr- och ledningssystem

Kommunfullmäktige har den 24 mars 2022 beslutat om Program - Borås Stads styr- och ledningssystem och gäller för alla nämnder, förvaltningar och bolag.

Kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige representerar invånarna och beslutar om Borås Stads inriktning, verksamhet och ekonomi. Detta görs genom att besluta om styrdokument, skattesats, budget och ärenden av principiell beskaffenhet eller ärenden som enligt lag Kommunfullmäktige ska besluta om formerna för deras arbete regleras i en arbetsordning.

Kommunfullmäktige bestämmer även hur den politiska organisationen och dess verksamhetsformer ska se ut, väljer ledamöter och ersättare till Kommunstyrelsen, nämnder och bolagsstyrelser.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har samma uppdrag och ansvar som nämnderna, men har enligt kommunallagen ett särskilt ansvar för ledning och samordning.

Styrelsen bereder och yttrar sig i ärenden till fullmäktige, det så kallade beredningstvånget.

Kommunstyrelsen ska stödja och ha uppsikt över nämndernas, de kommunala bolagens och kommunalförbundens verksamheter samt leda och samordna planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet.

Bolaget

Bolagen har ansvar för att bedriva verksamhet enligt bolagsordning, ägardirektiv och enligt Kommunfullmäktiges beslut i övrigt. Aktiebolag lyder under aktiebolagslagen och har således en annan rättslig grund än övrig kommunal verksamhet. Kommunallagen reglerar dock att Kommunfullmäktige ska styra bolagets inriktning, utse dess styrelse och att den uppsiktsplikt som styrelsen har också gäller gentemot de kommunala bolagen. Kommunfullmäktige ska även godkänna den bolagsordning som reglerar aktiebolagens verksamhetsinriktning, samt ges möjlighet att ta ställning till frågor av större vikt. Offentlighetsprincipen gäller även för majoritetsägda kommunala bolag.¹⁸

¹⁶ 1 § Reglemente för Servicenämnden, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2022-09-29.

¹⁷ 1 § Reglemente för Fritids- och folkhälsonämnden, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2019-06-19.

¹⁸ Borås Stads Styr- och ledningssystem, fastställt av Kommunfullmäktige, 2022-03-24.

2.3.6 Riktlinjer för beställning och köp av tjänster inom kommunkoncernen

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Riktlinjer för beställning och köp av tjänster inom kommunkoncernen. Riktlinjerna gäller för alla nämnder, för bolagen gäller riktlinjerna för delarna gällande beställning av tjänster.

I riktlinjerna framgår det att syftet med riktlinjen är att tydliggöra ett likartat arbetssätt för köp av verksamhet där Servicenämnden är utförare. 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. Syftet är att nämnder och bolag innan upphandling har ett dialogmöte med Servicenämnden enligt beställar-/utförar modellen för att undersöka om tjänsterna ska köpas internt. Köp av verksamhet kan göras enligt två modeller; dels fördelning av kostnad enligt fördelningsnycklar för obligatoriska tjänster enligt politiska beslut, och dels beställning av tjänster av en utförare, till exempel entreprenadtjänster.

Köp av verksamhet inom kommunen behöver inte föregås av någon form av upphandling eftersom kommunen räknas som en gemensam koncern, om än uppdelad på olika nämnder och helägda bolag. Det finns två typer av verksamheter som nämnder och bolag köper av Servicenämnden: verksamhet som kan konkurrensutsättas (t.ex. snöröjning, entreprenad) och annan verksamhet som inte är föremål för konkurrensutsättning (t.ex. IT, löneadministration och ekonomiredovisning).

I riktlinjerna framgår även reglering av avtalslösa tillstånd mellan beställare och interna utförare. Vid nyteckning av avtal ska framgå hur ersättning för faktiskt utförd verksamhet ska regleras i samband med att befintliga avtal löper ut och innan nya hunnit tecknas, d.v.s. avtalslösa tillstånd.

Den interna utföraren kan inte starta ny verksamhet utan beställning från beställarnämnd, myndighetsnämnd eller liknande men kan lämna erbjudande om start av ny verksamhet till berörda beställare. Dock ska alltid Kommunstyrelsen konsulteras innan en ny verksamhet startas om den ligger utanför nämndens reglemente eller bolagets ägardirektiv.

Kommunstyrelsen bereder kostnadsfördelning av gemensamma tjänster genom fördelningsnycklar inför Kommunfullmäktiges budgetbeslut. Inför fördelning av kostnader för gemensamma tjänster skall Servicekontoret hålla ett kundmöte, för att ge transparens i tjänsten innehåll och kostnadsberäkningar. Enkelhet bör eftersträvas.¹⁹

¹⁹ Riktlinjer för beställning och köp av tjänster i kommunkoncernen, Fastställt av Kommunfullmäktige 2022-09-29.

2.3.7 Borås Stads Budget 2022 för de kommunala bolagen

Kommunfullmäktige har den 20 januari 2022 beslutat om Borås Stads budget 2022 för de kommunala bolagen. I budgeten framgår bl.a. följande;

I samband med Kommunstyrelsens behandling av bolagens budgetar hålls planerings- och uppföljningssamtal med bolagen med ett inledande samtal i maj. Efter att bolagen inkommit med sina budgetar hålls ett uppföljande budgetsamtal i november. Denna ägardialog ligger i linje med ägarens ambition att hålla en hög nivå på kommunikationen och styrningen av sina bolag. Kommunstyrelsens synsätt är att det i princip inte är någon skillnad mellan en nämnd och ett bolag i dessa avseenden.

Bolagen har en investeringsintensiv verksamhet. De har bland annat tillgångar till ett bokfört värde på närmare 12,4 mdkr (vid bokslutet 2020-12-31). Av bolagen utgör Borås Energi och Miljö AB och AB Bostäder i Borås tillsammans en betydande andel, över 70 %, av den totala bolagsvolymen såväl omsättnings- som tillgångsmässigt. Tillsammans med Borås Elnät AB utgör dessa tre bolag cirka 85 % av den totala bolagsvolymen. Det är också i dessa bolag som de största investeringarna framöver ligger. Att aktivt ha uppsikt över, och ägarstyra dessa utifrån risker och möjligheter, är därför av stor vikt. Genom ägardirektiven förmedlar Kommunfullmäktige krav på bolagen. Årligen fastställer Kommunfullmäktige finansiella mål och avkastningskrav på bolagen.

Sammantaget bör bolagens resultatutveckling, skuldutveckling och finansiella ställning fortsatt följas upp noggrant framöver, som en viktig del i ägarens uppsikt och ägarstyrning över bolagen. Bolagens betydande del av kommunens totala ekonomi ger ett behov av fortsatt utvecklad finansiell analys på kommunkoncernnivå.

I budgeten beslutar Kommunstyrelsen om bolagens finansiering, genom ett beslut om total lånelimit hos Internbanken. Genom godkännandet av finansieringen så godkänner Kommunstyrelsen även en investeringsnivå för respektive bolag.

Däremot ska Kommunfullmäktige, i enlighet med kommunallagen, beredas möjlighet att ta ställning innan beslut i ärende fattas avseende egna eller dotterbolags frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Alla investeringar som berörs av detta ska således lyftas av bolaget i separat ärende till Kommunstyrelsen för beredning till Kommunfullmäktige, efter yttrande från Borås Stadshus AB.

De kommunala bolagen, liksom nämnderna, får sina kapitalbehov tillgodosedda av den koncerngemensamma internbanken. Internbankens huvuduppdrag är att exklusivt svara för kommunkoncernens kapitalförsörjning, räntebindningsstrategi, tillgodose behovet av finansiell kompetens och samordna finansverksamheten. Internbanken ska tillgodose verksamhetens behov av finansiering enligt budget, säkerställa betalningsförmågan och trygga tillgången på kapital.

Bolagen betalar, för den del av verksamheten som verkar i konkurrens, en individuellt satt marknadsmässig ränta till internbanken för att åstadkomma en marknadsmässig utlåning till bolagen och undvika snedvriden konkurrens.²⁰

²⁰ Borås Stad budget för de kommunala bolagen 2022, Fastställt av Kommunfullmäktige 2022-01-20.

2.4 Stadsrevisionens granskningar inom området

Stadsrevisionen har tidigare genomfört två granskningar inom området. Dessa beskrivs nedan.

2.4.1 Granskning av beställar- och utförarmodellen i Borås Stad

I en tidigare revisionsrapport från 2019 har Stadsrevisionen konstaterat att det inte fanns några beslut om riktlinjer som avsåg beställar- och utförarmodellen i Borås Stad. Avsaknaden av tydliga regler gjorde att processen med beställningar inte var transparent och förutsägbar. Denna brist påverkade Servicekontoret och deras möjlighet till långsiktig planering.

I rapporten framgår det även att inom det administrativa området (IT-service, löneservice, redovisningstjänster och telefoni) var tillämpningen av beställar- och utförarmodellen likartad i hela kommunen. Samtidigt konkurrerades inte det administrativa området, utan modellen var en interorganisatorisk lösning för hur de berörda tjänsterna hanterats i kommunen. Det saknades kunskap om den externa marknaden och om prisbildningen, både hos beställarna och hos Servicenämnden. Därför bedömde Stadsrevisionen att det inte tillämpades en tydlig beställar- och utförarmodell med syfte att främja kostnadsmedvetenhet och effektivitet inom det administrativa området.²¹

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Riktlinjer för beställning och köp av tjänster inom kommunkoncernen. Riktlinjerna gäller för alla nämnder, för bolagen gäller riktlinjerna för delarna gällande beställning av tjänster.

2.4.2 Granskning av centralt tillkommande kostnader i Borås Stad

Stadsrevisionen har under år 2022 granskat centralt tillkommande kostnader i Borås Stad. Syftet med granskningen var att kartlägga vilka interna gemensamma kostnader som debiteras till nämnderna och granska om hanteringen är ändamålsenlig, effektiv och i enlighet med kommunallagen och Kommunfullmäktiges reglementen. Granskningen visade att de centralt tillkommande kostnaderna totalt sett uppgick till betydande belopp och avsåg en bred flora poster årligen. Principerna för fördelning skiljde sig åt och betalande nämnder saknade i stor utsträckning inflytande över kostnadernas storlek och utveckling. Hanteringen medförde administrativt merarbete och det saknades formella beslut när det gäller merparten av kostnaderna. Det saknades även en samlad analys över kostnadernas utformning och omfattning. Konsekvensanalyser genomfördes inte när nya centralt tillkommande kostnader infördes. Hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna bedrivits till stor del inte i enlighet med Kommunfullmäktiges beslutade reglementen. Förhållandena försvårade nämndernas budgetarbete, medförde risker för ineffektivitet och att inte oväsentliga delar av kommunbidraget måste avdelas från nämndernas grunduppdrag årligen.²²

²¹ <https://www.boras.se/download/18.2e9ba05316de13f985d25f0c/1571736660115/Rapport%20Bor%C3%A5s%20Stad%20Granskning%20av%20best%C3%A4llar-%20och%20utf%C3%B6rarmodellen.pdf>

²² <https://www.boras.se/download/18.3ae56a8917e70de4dd739138/1643201481738/Rapport%20Centralt%20tillkommande%20kostnader%20i%20Bor%C3%A5s%20Stad.pdf>

2.5 Centralt tillkommande kostnader i de kommunala bolagen

Som en del av granskningen har Stadsrevisionen sammanställt 15 centralt tillkommande kostnader som avser Borås Stads kommunala bolag. Kostnaderna uppgår sammanlagt till ca 9,4 miljoner. Nedan följer en genomgång av de centralt tillkommande kostnaderna. Genomgången utgår ifrån debiterande förvaltning/nämnd. En sammanställning finns i bilaga 1.

2.5.1 Stadsledningskansliet/ Kommunstyrelsen

Stadsledningskansliet består av tio avdelningar. Gemensamt för avdelningarna är att de arbetar med övergripande strategiska uppdrag och stöder Kommunstyrelsen i ledningen av kommunen.²³ Stadsledningskansliet debiterar de kommunala bolagen ca 6,3 mnkr per år. Debiteringen fördelas på följande kostnadsposter.

Administration för bolagsstyrning

I ett PM från Stadsledningskansliet 2016 framgår att det finns ett förbättringsbehov av ägarstyrningen. Det finns ett behov från politiskt håll att få en bättre rapportering av bolagssektorn för att kunna utöva strategisk styrning och uppsikt över bolagen, tjänstemannasidan har ett behov av att tydliggöra mandatet för vem som ska sköta ägarstyrningen och ett behov av resurser för att fördjupa analys och kontroll av bolagen, samt att bolagen önskar en mer aktiv ägare med en kontinuerlig dialog och återkoppling.²⁴

Ansvar för den tjänstemannamässiga ägarstyrningen behöver bli tydlig och uttalad med mandat att verka för Stadshus AB. Finanschefen föreslås bli ansvarig tjänsteman för bolagsstyrningen under stadsdirektören/VD. Förslagsvis blir finanschefen vice VD i Borås Stadshus AB vilket tydliggör ansvaret samt ger nödvändigt formellt mandat i det arbete som görs av främst ekonomistyrningsavdelningen för moderbolagets räkning.

Det föreslås skapas en bolagsgrupp på Stadsledningskansliet som hanterar bolagsfrågorna strategiskt från ett tjänstemannaperspektiv. Finanschefen är sammankallande och övriga deltagare är ekonomichef, stadsjurist, stadsdirektören/VD samt eventuell framtida bolagscontroller.

Det finns ett behov av att förstärka bolagsstyrningen resursmässigt. På sikt bedöms en heltidstjänst som en lämplig omfattning, vilket skulle ge möjlighet till en förstärkt styrning, uppsikt, samordning, controlling och benchmarking. Till att börja med föreslås en halvtidstjänst som bolagscontroller på Ekonomistyrning, vilken till största del kan finansieras av att Stadshus AB får betala för delar av det arbete Stadsledningskansliet idag utför åt moderbolaget Borås Stadshus AB.²⁵

Stadsledningskansliets avdelning för Ekonomistyrning debiterar Borås Stadshus, som är moderbolaget för koncernen, en årlig kostnad på 725 tkr avseende administration för bolagsstyrning.

Beslut och avtal

Kommunstyrelsen har den 22 augusti 2016 beslutat om Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen. PM:et från Stadsledningskansliet är en del av beslutsunderlaget till Kommunstyrelsens beslut. Inga avtal har upprättats avseende administration av bolagsstyrning mellan Stadsledningskansliet/Kommunstyrelsen och Borås Stadshus.

²³ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/stadsledningskansliet.4.64737d1d14502edf3956191e.html>

²⁴ PM Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen 2016-04-25.

²⁵ PM Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen 2016-04-25.

Juridisk service

Juridik på sekretariatet är en del av Stadsledningskansliet Ekonomistyrning, och svarar för service inom juridikområdet till Kommunstyrelsen och övriga nämnder samt till de kommunala bolagen. Detta för att dessa organ ska kunna tillvarata sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Stadsjuristerna är på begäran konsulter, men tar inte över ansvaret för ärendens handläggning och utövar heller inte tillsyn över andras verksamhet. I uppgifterna ingår bl.a. att biträda med juridisk kompetens i ärendens beredning, rådgivning samt att upprätta, granska och tolka avtal, biträda vid förhandlingar och att utföra rättsutredningar. Enheten biträder även Staden och dess bolag vid rättstvister. I viss mån biträder stadsjuristerna även vid juridiska utbildningar.²⁶

I PM:et från Stadsledningskansliet 2016 avseende Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen fram går det att det föreslås skapas en bolagsgrupp på Stadsledningskansliet som hanterar bolagsfrågorna strategiskt från ett tjänstemannaperspektiv. Finanschefen är sammankallande och övriga deltagare är ekonomichef, stadsjurist, stadsdirektören/VD samt eventuell framtida bolagscontroller.²⁷

Stadsledningskansliets avdelning för Ekonomistyrning debiterar bolagen en årlig kostnad på ca 1 mnkr för juridisk service. Det finns en fördelningsnyckel där Borås Stadshus betalar den största delen av kostnaden (42 %). Borås Energi- och Miljö (22 %) och Borås Elnät (14 %) betalar en större del av juridisk service beroende på bolagens storlek jämfört med de andra bolagen. Enligt intervjuade på Stadsledningskansliet debiteras bolagen för tjänster som bolagen nyttjar kopplat till den förstärkta ägarstyrningen samt bolagsspecifika frågor.

Beslut och avtal

Kommunstyrelsen har den 22 augusti 2016 beslutat om förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen. PM:et från Stadsledningskansliet är en del av beslutsunderlaget till Kommunstyrelsens beslut 2016. Inga avtal avseende juridisk service har upprättats mellan Stadsledningskansliet/Kommunstyrelsen och respektive bolag. Enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet är juridiska tjänster en del av den förstärkta ägarstyrningen.

VD – och styrelseansvarsförsäkring

VD- och styrelseansvarsförsäkringar tecknas och betalas av bolag med syfte att skydda personer i bolagsledningen mot skadeståndsskyldighet och betalningsansvar. Dessa typer av ansvar faller direkt på de fysiska personerna som företräder bolaget och omfattas inte av bolagets vanliga ansvarsförsäkring. Utöver skyddet för den försäkrade personen så skyddar VD- och styrelseansvarsförsäkringar även de som har rätt att få ersättning, ofta bolaget självt, varför också aktieägare har ett intresse i försäkringen.²⁸

Stadsledningskansliets avdelning för Ekonomistyrning debiterar bolagen en årlig kostnad på ca 68 tkr för VD- och styrelseansvarsförsäkring. Det finns en fördelningsnyckel som är baserad på bolagens storlek. Borås Energi- och Miljö, Borås Elnät och Bostäder i Borås betalar en större del av försäkringen beroende på bolagens storlek jämfört med de andra bolagen. Enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet är det en kostnad som fördelas och vidarefaktureras bolagen när den kommer in till avdelningen.

Beslut och avtal

Det finns inga formella beslut om fördelning av kostnader avseende VD- och styrelseansvarsförsäkringen i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige. Inga avtal har upprättats avseende VD- och styrelseansvarsförsäkringen mellan Stadsledningskansliet/Kommunstyrelsen och respektive bolag.

²⁶ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/juridik.4.7daefd18148ea652b2d269.html>

²⁷ PM Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen 2016-04-25

²⁸ <https://www.soderbergpartners.se/newsroom/forsakringsnytt/vd--och-styrelseansvarsforsakring/>

Administration för internbank

De kommunala bolagen får sina kapitalbehov tillgodosedda av den koncerngemensamma internbanken. Internbankens huvuduppdrag är att exklusivt svara för kommunkoncernens kapitalförsörjning, räntebindningsstrategi, tillgodose behovet av finansiell kompetens och samordna finansverksamheten. Internbanken ska tillgodose verksamhetens behov av finansiering enligt budget, säkerställa betalningsförmågan och trygga tillgången på kapital.²⁹

Bolagen betalar, för den del av verksamheten som verkar i konkurrens, en individuellt satt marknadsmässig ränta till internbanken för att åstadkomma en marknadsmässig utlåning till bolagen och undvika snedvriden konkurrens.³⁰ Det finns därmed ingen fördelningsnyckel utan kostnaden ingår i lånekostnaden för respektive bolag.

I ett PM gällande Internbanken i Borås Stad från 2005 framgår att den administrativa kostnaden för internbanken ska fördelas mellan kommun och bolag efter dess lånevolym som en del av inrättande av en internbank.³¹ Enligt intervjuade vid Stadsledningskansliet består den administrativa avgiften av:

- löner (50 % finanschef och 80 % finanssekreterare)
- konsulter (CRM, KI finans)
- Finansiell rådgivare (JLL)
- Standard & Poor (kostnad för årlig rating av Borås Stad av kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor.)
- Provision cert (bankernas förmedlingskostnad vid certifikatsemissioner)
- Provision obl (bankernas förmedlingskostnad vid obligationsemissioner samt kostnad för att lista obligationerna på Nasdaq-börsen)
- Övrigt t.ex. Euroclear (kostnader som Euroclear (clearinghus) tar ut för att hantera räntebetalningar och förfall på certifikat och obligationer, ett annat exempel på övriga kostnader är den årliga kostnaden för LEI-koder d v s unik kod för juridisk person som är nödvändig för att göra t ex ränteswappar)

De administrativa kostnaderna uppgår till ca 3,4 mnkr för år 2022 och debiteras respektive bolag i samband med räntesättningen på lånen. Det blir ett påslag på räntan om ca 0,046 % per år och 0,004 % per månad totalt för Borås Stad.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 23 februari 2006 beslutat om Interbank i Borås Stad. PM:et från Administrativa kontoret är en del av beslutsunderlaget till Kommunfullmäktiges beslut. Kommunfullmäktige beslutade att en internbank inrättas för Borås Stad och dess bolag. Uppdraget är att ansvara för förvaltningsorganisationen och bolagens behov av kortfristig och långfristig upplåning. Kommunstyrelsen bemyndigas att besluta om den formella uppbyggnaden, regler och organisation m.m.³² Avtal finns med respektive bolag om internbanken. I avtalen framgår det under ränta att räntesättningen vid utlåning från internbanken täcker de externa kostnader som internbanken har för kapitalanskaffning och administration.

²⁹ Borås Stad budget för de kommunala bolagen 2022, Fastställt av Kommunfullmäktige 2022-01-20.

³⁰ Ibid.

³¹ PM Intern bank i Borås Stad, Administrativa kontoret 2005-12-06.

³² Intern banken i Borås Stad, Kommunfullmäktige 2006-02-23.

Dataskyddsbud

Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund ska tillhandahålla dataskyddsbud i enlighet med vad som anges i dataskyddsförordningen (GDPR) om dataskyddsbud för deltagande kommuner inklusive de av kommunen helägda bolagen.

Enligt artikel 39 GDPR ska dataskyddsbudet minst ha följande uppgifter:

- a) Informera och ge råd till den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet och de anställda som behandlar om deras skyldigheter enligt GDPR och andra av unionens eller medlemsstaternas dataskyddsbestämmelser.
- b) Övervaka efterlevnaden av GDPR, av andra av unionens eller medlemsstaternas dataskyddsbestämmelser och av den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets strategi för skydd av personuppgifter, inbegripet ansvarstilldelning, information till och utbildning av personal som deltar i behandling och tillhörande granskning.
- c) På begäran ge råd vad gäller konsekvensbedömningen avseende dataskydd och övervaka genomförandet av den enligt artikel 35.
- d) Samarbeta med tillsynsmyndigheten.
- e) Fungera som kontaktpunkt för tillsynsmyndigheten i frågor som rör behandling, inbegripet det förhandssamråd som avses i artikel 36, och vid behov samråda i alla andra frågor.³³

Stadsledningskansliets avdelning för Ekonomistyrning debiterar åtta bolag en årlig kostnad på ca 208 tkr för dataskyddsbud. Det finns en fördelningsnyckel som är baserad på en fast kostnad på 21 450 kr/bolag och sedan en rörlig kostnad baserad på respektive bolags omsättning per år. Enligt intervjuade på Stadsledningskansliet har bolagen möjlighet att välja om de vill ha dataskyddsbud från Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund eller om bolagen vill anlita andra dataskyddsbud.

Beslut och avtal

Det finns inga formella beslut om fördelning av kostnader avseende dataskyddsbud i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige. Inga avtal avseende dataskyddsbud har upprättats mellan Stadsledningskansliet/Kommunstyrelsen och respektive bolag. Däremot har ett avtal upprättats mellan Borås Stad och Sjuhärads kommunalförbund avseende dataskyddsbud.

Kommunstyrelsen har den 18 juni 2018 beslutat att under förutsättning att samtliga nämnder samtycker, ger kommunstyrelsen uppdrag till informations säkerhetsansvarig placerad på Stadsledningskansliet att fortsättningsvis genomföra nödvändiga revideringar av organisationen i syfte att anpassa den till eventuella förändringar i dataskyddsförordningen. Kommunstyrelsen rekommenderar att respektive nämnd beslutar i enlighet med Kommunstyrelsens beslut.³⁴

Kommunstyrelsen har den 18 juni 2018 beslutat om organisationen för arbetet med den nya dataskyddsförordningen gäller från och med den 25 maj 2018. Kommunstyrelsen föreslår respektive nämnd, tillika personuppgiftsansvarig, utse tjänstepersoner vid Boråsregionen, Sjuhärads kommunalförbund till dataskyddsbud från och med den 25 maj 2018.³⁵

Stadsrevisionen noterar att Kommunstyrelsens rekommendation om att utse dataskyddsbud enbart gäller för respektive nämnd och inte för respektive bolag.

³³ Samverkansavtal delregional dataskyddssamhet, avtal mellan Borås Stad och Sjuhärads kommunalförbund avseende Dataskyddsbud, 2022-05-18.

³⁴ Borås Stad, Kommunstyrelsen, Protokoll 2018-06-18 § 339

³⁵ Ibid.

Koncerninköp

Stadsledningskansliets avdelning för Koncerninköp upprättar och upprätthåller avtal genom upphandling mellan leverantörer och Borås Stad. De inköp och avrop som genomförs ska leda till leveranser av rätt vara/tjänst, rätt kvalitet, i rätt tid och till rätt kostnad.³⁶

Koncerninköp debiterar bolagen en årlig kostnad på ca 812 tkr som avser bolagsabonnemang för koncerninköp. Bolagsabonnemanget ska i sin helhet täcka övergripande kostnader som Koncerninköp har och som bolagen kan nyttja. Det innebär exempelvis rådgivning kring upphandlings- och avtalsfrågor, upphandlingsjuridiska frågor samt utbildning inom inköp och möjligheten att nyttja flera av kommunkoncernens samordnade avtal. Det finns en fördelningsnyckel från 2014 som är dels baserad på en grunddebitering om 30 tkr/bolag/år och dels baserad på omsättning per bolag/år. Summan justeras årligen genom indexuppräknings.

Enligt flertalet intervjuade framgår att utöver abonnemangskostnaderna faktureras också direkta kostnader för specifika upphandlingsuppdrag. De direkta kostnaderna består av en minimikostnad om 15 000 kr samt ett timpris 750 kr/timme.³⁷ Dessa kostnader är inte med i sammanställningen i bilaga 1.

Beslut och avtal

Det finns inga formella beslut om fördelning av kostnader avseende bolagsabonnemang för koncerninköp i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige. Inga avtal har upprättats avseende Koncerninköp mellan Stadsledningskansliet/Kommunstyrelsen och respektive bolag.

Embrace

Embrace är ett digitalt verktyg i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som till vissa delar görs i samverkan mellan Fritid- och folkhälsoförvaltningen, Bostäder i Borås, Stadsledningskansliet avdelning för Centrum för kunskap och säkerhet och Polisen. Systemet bygger på inrapporteringar om händelser från ett stort antal aktörer i framförallt kommunens särskilt utsatta områden. Inrapporteringarna bearbetas och analyseras och kan därefter användas för exempelvis trygghetsskapande åtgärder i ett bostadsområde.

Stadsledningskansliet avdelning för Centrum för kunskap och säkerhet debiterar Bostäder i Borås en årlig kostnad på ca 54 tkr för det digitala systemet Embrace. Det finns ingen fördelningsnyckel utan årliga kostnaden för Embrace fördelas enligt överenskommelse lika mellan Stadsledningskansliet avdelning Centrum för kunskap och säkerhet, Fritid- och folkhälsoförvaltningen och Bostäder i Borås.

Beslut och avtal

Det finns inga formella beslut om fördelning av kostnader avseende det digitala systemet Embrace i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige. Inga avtal har upprättats avseende det digitala systemet Embrace mellan Stadsledningskansliet/Kommunstyrelsen och Bostäder i Borås.

³⁶ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/stadsledningskansliet/organisation/koncerninkop.4.de5dd5b148c5580c5cad8d2.html>

³⁷ <https://intranet.boras.se/serviceochstod/hjalpochsupport/upphandlingochinkop/bestallningavupphandlingsuppdrag.4.6a33a9c61494be7358459386.html>

2.5.2 Servicekontoret/Serviceenämnden

Servicekontoret utför servicetjänster, tekniska och administrativa tjänster till Borås Stads förvaltningar och bolag. Servicekontoret har ingen traditionell kommunal budgettilldelning utan arbetar enligt beställar-/utförarmodellen.³⁸ Den centralt tillkommande kostnaden från Serviceenämnden till bolagen är Kemikaliehantering och uppgår till ca 523 tkr. De andra kostnadsposterna har respektive bolag valt Servicekontoret för utförande av olika tjänster och uppgår till ca 2,5 mnkr.

Kemikaliehantering

Ett av Borås Stads miljömål är att bidra till hållbar konsumtion. Ett etappmål är att minska användandet av kemikalier som kan skada hälsa och miljö och ett annat etappmål är att införa ett kemikaliehanteringssystem.³⁹

I Borås Stads budget 2020 har Serviceenämnden fått i uppdrag att köpa in och driva ett kemikaliehanteringssystem som ska stå till kommunkoncernens förfogande och bekostas av respektive förvaltning/bolag.⁴⁰

Servicekontoret debiterar sammantaget bolagen en årlig kostnad på ca 523 tkr avseende kemikaliehantering. Det finns en fördelningsnyckel där 80 % av kostnaden baseras på andelen säkerhetsdatablad som respektive förvaltning och bolag har registrerade i kemikaliehanteringssystemet. 20 % av kostnaden baseras på hur stor omsättning förvaltningen eller bolaget har. Fördelningen tar hänsyn till hur stor förvaltningen eller bolaget är. Sedan ska även de som inte har några kemikalier ta sin del av kostnaden.

I fördelningsnyckeln ingår även kostnader som består av personalkostnad för kemikaliesamordnarens lön och tjänster som består av programvara och materialkostnader. De upparbetade kostnaderna för 2020 och 2021 kommer att fördelas ut på två år, 2022 och 2023.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 20-21 och 29 november 2019 beslutat om Borås Stads budget 2020 där uppdraget om att köpa in och driva ett kemikaliehanteringssystem till Serviceenämnden ingår. Inga avtal har upprättats avseende kemikaliehantering mellan Servicekontoret/Serviceenämnden och respektive bolag.

³⁸ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret.4.3025bc80148884464ed46f6.html>

³⁹ <https://intranet.boras.se/styrningochledning/handbockermetodermodellerochrutiner/kemikaliehantering.4.512c775e175223d04271cf84.html>

⁴⁰ Borås Stads budget 2020, Fastställt av Kommunfullmäktige 20-21 och 29 november 2019.

Digital Arbetsplats (DAP)

Digital arbetsplats är den grundläggande IT-tjänsten för merparten av Borås Stads medarbetare. Den digitala arbetsplatsen omfattar bland annat ett användarkonto, tillgång till intranätet, lagring, e-post samt ett antal standardprogram.

Enligt vidtalade på Servicekontoret har fyra bolag (Borås Elnät, Borås Parkering, BoråsBorås TME och Industribyggnader i Borås) valt att ansluta sig till Borås Stads digitala arbetsplats.

Enheten Dataservice vid Servicekontoret debiterar förvaltningarna och fakturerar bolagen en årlig kostnad på ca 59,8 mnkr, varav de fyra bolagen sammantaget betalar en årlig kostnad på ca 577 tkr. Det finns en fördelningsnyckel. Digital ArbetsPlats (DAP) består av tre olika områden, varav två av områdena, Användarkonto och Infrastruktur är obligatoriska. Det tredje området i DAP är anslutningsavgiften för Hyr-PC och denna kostnad är samma för både Administrativ personal och Pedagogisk personal. Denna tillkommer för varje Hyr-PC som förvaltningarna/bolagen hyr genom dataservice. Själva Hyr-PC-hyran är inte med i de centrala kostnaderna. Denna ligger utanför då förvaltningarna/bolagen själva kan styra i vilken omfattning och i vilket prissegment man vill hyra.

Användarkonto och Infrastruktur är obligatoriska för alla medarbetare som använder Borås Stads DAP. Prissättning av dessa tjänster går till enligt följande:

I samråd med tjänsteägaren, Borås Stads ekonomichef, förvaltningsledaren på Servicekontoret och några till kommer de överens om ambitionsnivån för DAP. Därefter beräknas den totala kostnaden för DAP av Dataservice. Sedan beräknas det fram ett styckpris inom Infrastruktur. För tredje området är det samma pris som gäller och då beräknas priset ut från totala kostnadsmassan i förhållande till antal Hyr-PC som hyrs.

Dataservice sköter debiteringen för tjänsteägarens räkning. Dataservice förmedlar inte den summariska budgetsiffran för kommande år till bolagen utan de publicerar styckpriset för respektive tjänst på Intranätet. Utifrån dessa priser har respektive kund själv möjlighet att beräkna sina kostnader för kommande år. Priser presenteras varje år under våren.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Servicenämndens reglemente. I § 1 målet med verksamheten, framgår det att Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att efter avtal/överenskommelser och mot ersättning tillhandahålla kommunens styrelser, nämnder och bolag tjänster rörande administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration).

Inga skriftliga avtal har upprättats mellan Servicekontoret/Servicenämnden och Borås Parkering, BoråsBorås TME och Industribyggnader i Borås. Enligt vidtalande vid Servicekontoret har muntlig överenskommelse funnits med berörda bolag avseende kostnaden för digital arbetsplats. En underskriven avsiktsförklaring har upprättats mellan Borås Elnät och Dataservice. I avsiktsförklaringen ingår det att Dataservice ska leverera kommunikation, digital arbetsplats (DAP), brandvägg, backup och drift av verksamhetssystem.

Övriga tjänster från Dataservice

Servicekontoret debiterar Borås Elnät för en licenskostnad på 9,6 tkr per år för att använda InfoCaption som är ett digitalt verktyg för att skapa guider, introduktioner, utbildningar och portaler.

Servicekontoret debiterar Borås Parkerings en kostnad på 25 tkr per år avseende IT-tjänsten Affärssystem Visma Administration.

Enligt vidtalade på Servicekontoret har bolagen ovan valt att anlita Servicekontoret som utförare avseende driften av IT-tjänsterna.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Servicenämndens reglemente. I § 1 målet med verksamheten, framgår det att Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att efter avtal/överenskommelser och mot ersättning tillhandahålla kommunens styrelser, nämnder och bolag tjänster rörande administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration).

Inga skriftliga avtal finns upprättade mellan Borås Elnät och Servicekontoret/Servicenämnden avseende övriga tjänster från Dataservice. Enligt vidtalade vid Servicekontoret har muntlig överenskommelse funnits med berörda bolag avseende kostnaden för övriga tjänster från Dataservice. Det finns ett utkast till en överenskommelse mellan Borås Parkerings avseende leverans av IT-tjänsten Affärssystem Visma Administration. Överenskommelsen är inte underskriven.

Telefonservice

Telefonservice och växel Telefonservice ansvarar driftsmässigt för alla anknäringar och tjänster under växeln samt för hänvisningssystemet CMG.⁴¹ Personal- och kontorservice på Servicekontoret debiterar fem bolag (Borås Energi och Miljö, Borås Elnät, Industribyggnader i Borås, Borås Parkering och Borås/Borås TME) sammantaget en årlig kostnad på ca 561 tkr. Kostnaden är baserad på antal inlagda poster i den elektroniska telefonkatalogen CMG. Det finns ingen fördelningsnyckel till kostnaderna utan underlagen finns i Servicekontorets försystem KomMa.

Beslut och avtal

Det finns inga formella beslut om fördelning av kostnader avseende Telefonservice i Kommunstyrelsen, Servicenämnden eller Kommunfullmäktige.

Det finns ett avtal avseende Telefonservice från den 27 november 2018. Avtalet är undertecknat av Borås Stads ekonomichef, avdelningschef på Servicekontoret för Personal- och kontorservice, Telefonservice och växel, och arbetschef på Servicekontoret. I avtalet framgår beställarens uppdrag till utföraren, tjänstens omfattning, servicegrad och kvalitet.⁴² Det finns ett internt PM från den 6 maj 2019 där det framgår att Stadsledningskansliet och Servicekontoret har upprättat en ny debiteringsmodell för Telefonservice och växel från 2019.⁴³ Stadsrevisionen noterar att avtal avseende telefonservice inte omfattar Borås Stads bolag.

Inga avtal har upprättats mellan Servicekontoret/Servicenämnden och respektive bolag.

⁴¹ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret/organisation/personalochkontorservice/telefonservice.4.42c2064148ca69441ebc68a.html>

⁴² Internt PM – Avtal Telefonservice och Växel, 2018-11-27

⁴³ Internt PM - Information om ny debiteringsmodell för Telefonservice och Växel, 2019-05-06

Utskriftstjänster

Utskriftenheten på Servicekontoret debiterar sju bolag en sammantagen årlig kostnad på ca 431 tkr avseende utskriftstjänster. Kostnaden avser uthyrning av utskriftsenheter som är baserad på inköpskostnad och avskrivningskostnad under 36 månader. I kostnaden ingår en administrativ avgift per utskriftenhet. Det finns ingen fördelningsnyckel.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Servicenämndens reglemente. I § 1 målet med verksamheten, framgår det att Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att efter avtal/överenskommelser och mot ersättning tillhandahålla kommunens styrelser, nämnder och bolag tjänster rörande administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration).

Det framgår även att de ska utföra tjänster avseende om- och tillbyggnad samt underhållsarbeten av kommunens fastigheter, fastighetsservice och tillhandahålla service beträffande utskriftsenheter, kopiering och dylikt.⁴⁴

Servicekontoret har upprättat avtal avseende utskriftstjänster med fyra bolag (Borås Elnät, Industribyggnader, Borås Parkering och Fristadbostäder). Tre bolag (Borås Energi- och Miljö, Akademiplatsen, och BoråsBorås TME) finns det utkast till utskriftstjänstavtal men de är inte undertecknade. Enligt vidtalande på Servicekontoret finns det alltid en kommunikation med berörda bolag om kostnaden avseende utskriftstjänster.

Redovisningsservice

Redovisningsservice är Borås Stads resurs för redovisningsfrågor.⁴⁵

Redovisningsservice på Servicekontoret debiterar tre bolag (Borås Energi och Miljö, Borås Elnät och Bostäder i Borås) en årlig kostnad på sammantaget ca 690 tkr. Kostnaden avser användning av Borås Stads ekonomisystem Agresso UNIT4 ERP och InfoKey som är ett rapporteringsverktyg (gäller endast för Borås Energi och Miljö) och bolagens andel för support och underhåll baserat på den ursprungliga investeringen i Agresso år 2004. Redovisningsservice är systemförvaltare av Agresso och InfoKey. Det finns ingen fördelningsnyckel.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Servicenämndens reglemente. I § 1 målet med verksamheten, framgår det att Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att efter avtal/överenskommelser och mot ersättning tillhandahålla kommunens styrelser, nämnder och bolag tjänster rörande administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration).⁴⁶

Inga skriftliga avtal har upprättats mellan Servicekontoret och respektive bolag. Enligt vidtalande vid Servicekontoret har muntlig överenskommelse funnits med berörda bolag avseende kostnaden för Agresso sedan 2004.

⁴⁴ 1 § Reglemente för Servicenämnden, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2022-09-29.

⁴⁵ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret/organisation/affarsstod/redovisningsservice.4.66d3dae0154ddf7317e9afee.html>

⁴⁶ Borås Stad, Kommunfullmäktige, protokoll, 2022-09-29.

Löneservice

Löneservice hanterar löneadministration och sköter den administrativa delen av anställningsavtal, löneavtal, löneunderlag.⁴⁷ Servicekontoret debiterar fyra bolag (Borås Elnät, Industribyggnader, Toarpshus och Sandhultsbostäder) en sammantagen årlig kostnad på ca 284 tkr per år.

Enligt avtalen mellan Löneservice och bolagen omfattar tjänsten Lön- och personaladministration, vilket innebär tillgång till personal- och lönesystemet Heroma (inkl. drift, appar m.m.), rådgivning via support (telefon och e-post) och utbildningar och information. Det finns ingen fördelningsnyckel.

Beslut och avtal

Kommunfullmäktige har den 29 september 2022 beslutat om Servicenämndens reglemente. I § 1 målet med verksamheten, framgår det att Servicenämndens huvudarbetsuppgifter är att efter avtal/överenskommelser och mot ersättning tillhandahålla kommunens styrelser, nämnder och bolag tjänster rörande administrativ service till kommunens nämnder (IT, redovisning, personal- och löneadministration).⁴⁸

Det finns avtal mellan Servicekontoret/Servicenämnden och respektive bolag.

⁴⁷ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret/organisation/personalochkontorsservice/loneservice.4.55993df81490ebd407c1053f.html>

⁴⁸ Borås Stad, Kommunfullmäktige, Protokoll, 2022-09-29

2.5.3 Fritids- och folkhälsoförvaltningen/Fritids- och folkhälsonämnden

Fritids- och folkhälsoförvaltningen arbetar med övergripande folkhälsoarbete och att främja fritidsverksamheten i kommunen och tillgodose allmänhetens och organisationers behov av mötesplatser och öppen ungdomsverksamheter samt anläggningar för motion, rekreation och tävlingsverksamhet.⁴⁹

Borås rent och snyggt

Borås rent och snyggt är ett samarbete mellan Borås Stad, Borås Energi och Miljö, Polisen i Borås, Borås City, Navet Science Center, Bostäder i Borås och Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund. Målet är att nedskräpningen utomhus i Borås ska minska med 50 procent mellan 2022 och 2030 vilket är politiskt antaget i Boråsregionens gemensamma avfallsplan.⁵⁰

Fritids- och folkhälsoförvaltningen debiterar två bolag (Borås Energi och Miljö och Bostäder i Borås) en sammantagen årlig kostnad på 120 tkr. Det finns en fördelningsnyckel där involverade förvaltningar och bolag betalar lika mycket, d.v.s. 60 tkr vardera/år.

Beslut och avtal

Det finns inga formella beslut om fördelning av kostnader avseende Borås rent och snyggt i Kommunstyrelsen, Fritids- och folkhälsonämnden eller Kommunfullmäktige.

Enligt vidtalande på Fritids-och folkhälsoförvaltningen finns det minnesanteckningar från ett förvaltningschefsmöte den 12 juni 2013 där involverade förvaltningar och bolag beslutade om att bilda en styrgrupp för Borås rent och snyggt. Enligt minnesanteckningarna från den 20 november 2013 har styrgruppen beslutat om finansiering av Borås rent och snyggt.

Det finns inga avtal mellan Fritids- och folkhälsoförvaltningen och respektive bolag avseende Borås rent och snyggt.

⁴⁹ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/fritidsochfolkhalsoforvaltningen.4.2ab8b45f1584d51f7f4e691d.html>

⁵⁰ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/samarbetenochnatverk/borasrentochsnyggt.4.461763c21582ce0434bf2557.html>

2.6 Intervjuer med verksamheten

I syfte att besvara revisionsfrågorna har Stadsrevisionen har intervjuat samtliga ekonomichefer i bolagen såväl som andra tjänstepersoner i Borås Stads förvaltningar och i Stadsledningskansliet. Nedan redogörs för en sammanställning av intervjuresultaten.

2.6.1 Intervjuer med bolagen

Flertalet intervjuade uppger att det är ett solidariskt ansvar att betala fakturorna från Borås Stad även om man inte nyttjar tjänsterna varje år. Det är koncernperspektivet som är viktigt. Avtal saknas för majoriteten av kostnaderna som fördelas ut från Borås Stad uppger de intervjuade.

Det saknas samordning av centralt tillkommande kostnader, det finns ingen som har överblick över hur mycket kostnader som debiteras från Borås Stad till bolagen. Enligt flera intervjuade saknas det information om vad de betalar för, vilket period det avser och vad som ingår i tjänsterna som debiteras ut. Det framgår inte heller orsak till prisförändringar och det har inte varit någon översyn av kostnaderna och avtalsvillkor saknas. Det bara kommer en faktura från Borås Stad som ska betalas. Några intervjuade uppger att de har kontaktat någon ansvarig och frågat varför de ska betala för tjänster/system när det inte använder tjänsten. Flertalet intervjuade menar dock att de inte har ifrågasatt tjänsten eller försökt att säga upp den.

Många bolag anger att de flesta fall inte möjlighet att påverka kostnaderna eller innehållet i de resurser som fördelas ut. Några intervjuade menar på att det är en form av försäkring som man betalar för. Det kan vara bra att ha tillgång till tjänsten när man behöver den. Vissa intervjuade uppger att några av tjänsterna inte används för att de har upphandlat tjänsterna med en annan aktör eller att samma tjänster ingår i ett annat samarbete. Dessa bolag har på så vis dubbla kostnader för likadana tjänster. Några bolag uppger att de tidigare hade ett system för samma tjänst men efter beslut av Borås Stad får bolagen betala dubbelt så mycket för utförandet av tjänsten. Detta p.g.a. att Borås Stads system är dyrare än det tidigare använda och upphandlade av bolaget självt.

Flera intervjuade menar de att de inte har sett några fördelningsnycklar avseende centrala kostnader från Borås Stad. De intervjuade menar att fördelningen inte bör vara baseras på omsättningen för respektive bolag utan baseras på behovet eller användandet av tjänsten/programmet borde ligga till grund för fördelningen.

Vid budgetarbetet menar flertalet intervjuade att planeringsförutsättningarna inte är optimala för dessa fakturor, det tar några år innan man vet när de kommer in fakturor till bolaget från Borås Stad och att det ska finnas med i budgeten.

Enligt flertalet intervjuade uppger de att summan för respektive bolag inte är väsentligt stor men när det kommer en faktura från ägaren då ska det betalas.

2.6.2 Intervjuer med Servicekontoret

Enligt intervjuade på Servicekontoret har de sedan omorganisationen 2011 (beslut i Kommunfullmäktige 18 november 2010) fått fler administrativa avdelningar. Då tillkom bl.a. Löneservice, Dataservice, Redovisningsservice, Telefonservice som tidigare var organiserad under Administrativa kontoret under Kommunstyrelsen. Avdelningarna har anpassat sig efter Servicekontorets modell för interndebering. Underlagen till majoriteten av debiteringarna finns i Servicekontorets digitala förssystem KomMa.

Enligt intervjuade på Servicekontoret är det endast kemikaliehantering som är en central kostnad. De övriga tjänsterna som kommer från Servicekontoret har bolagen valt att anlita dem för utförande av olika tjänster. Avtal saknas inom flertalet områden och målsättningen är att det ska finnas avtal med varje bolag framöver.

2.6.3 Intervjuer med Stadsledningskansliet

Enligt flertalet intervjuade på Stadsledningskansliet har några av kostnaderna fördelats ut till bolagen till följd av politiska beslut i Kommunstyrelsen eller i Kommunfullmäktige. Avseende centrala kostnader som fördelas ut finns det inga avtal mellan Stadsledningskansliet och respektive bolag. Kostnaderna som fördelas ut från Stadsledningskansliet är inte valbara för bolagen men däremot är majoriteten av tjänsterna från Servicekontoret valbara för respektive bolag.

Det finns ingen central sammanställning av centralt tillkommande kostnader som Stadsledningskansliet har utformat när det gäller bolagen. Det genomförs heller ingen kontinuerlig uppföljning eller utvärdering av centralt tillkommande kostnader i de kommunala bolagen.

3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR

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 styrelseansvarsför-säkring, 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 kostnads-posterna 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.l.a. framgå kostnader, tjänsteinnehåll, principer för kostnadsuppräknings 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 undantagets tillämplighet 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.

Andreas Ekelund

Revisionschef

Anna Duong

Certifierad kommunal yrkesrevisor

4 KÄLLFÖRTECKNING

Lagar och förordningar

Aktiebolagslag (2005:551)

Kommunallag (2017:725)

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Förarbeten och statliga utredningar

Proposition 1990/91:117

Proposition 1973:90

Kommunala styrdokument och rapporter

Reglemente för Kommunstyrelsen, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2020-02-20, Reviderad av Kommunfullmäktige: 2022-03-24

Reglemente för Servicenämnden, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2022-09-29

Reglemente för Fritids- och folkhälsonämnden, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2019-06-19.

Gemensamt ägardirektiv för Borås Stads bolag, Fastställt av Kommunfullmäktige: 2022-03-24

Program - Borås Stads styr- och ledningssystem fastställt av Kommunfullmäktige, senast revidering 2022-03-24

Riktlinjer för beställning och köp av tjänster i kommunkoncernen, Fastställt av Kommunfullmäktige 2022-09-29

Borås Stad budget för de kommunala bolagen 2022, Fastställt av Kommunfullmäktige 2022-01-20

Protokoll

Borås Stad, Kommunfullmäktige, Protokoll, 2006-02-23

Borås Stad, Kommunstyrelsen, Protokoll 2018-06-18

Borås Stad, Kommunfullmäktige, Protokoll, 2019-11-20-2019-11-21, 2019-11-29

Borås Stad, Kommunfullmäktige, Protokoll, 2022-09-29

Avtal

Avtal – Servicekontoret, Löneservice med Borås Elnät 2016

Avtal – Servicekontoret, Löneservice med Industribyggnader 2020

Avtal – Servicekontoret, Löneservice med Sanhultsbostäder 2021

Avtal – Servicekontoret, Löneservice med Toarpshus 2021

Avtal – Servicekontoret, Kontorsservice med Parkeringsbolaget 2022

Avtal – Servicekontoret, Kontorsservice med Borås Elnät 2020

Avtal – Servicekontoret, Kontorsservice med Industribyggnader i Borås 2020

Avtal – Servicekontoret, Kontorsservice med Fristadsbostäder 2021

Avtal – Servicekontoret, Kontorsservice med Borås Energi och Miljö 2021

Avsiktsförklaring – Servicekontoret, Dataservice med Borås Elnät 2021

Samverkansavtal delregional dataskyddsvksamhet, avtal mellan Borås Stad och Sjuhärads kommunalförbund avseende Dataskyddsbud, 2022-05-18

Internt PM – Avtal Telefonservice och Växel, 2018-11-27

Intervjuer

Intervju 1 och 2 med representanter för Bolag 1. 2022-09-08

Intervju 3 med representant för Servicekontoret. 2022-09-09

Intervju 4 med representant för Bolag 2. 2022-09-13

Intervju 5 med representant för Servicekontoret. 2022-09-16

Intervju 6 med representant för Bolag 3 2022-09-20

Intervju 7 med representant för Bolag 4. 2022-09-21

Intervju 8 och 9 med representanter för Bolag 5. 2022-09-28

Intervju 10 med representant för Bolag 6 och Bolag 7 2022-09-29

Intervju 11 med representant för Bolag 8. 2022-09-30

Intervju 12 och 13 med representanter för Bolag 9. 2022-10-04

Intervju 14 med representanter för Bolag 10 och Bolag 11 2022-10-04

Intervju 15 och 16 med representanter för Servicekontoret. 2022-10-05

Intervju 17 med representant för Bolag 12. 2022-10-13

Intervju 18 med representant för Stadsledningskansliet 2022-10-19

Intervju 19 och 20 med representanter för Bolag 13 och Bolag 14 2022-10-24

Intervju 21 med representant för Bolag 15 2022-10-24

Intervju 22 med representant för Bolag 16 2022-10-26

Intervju 23 med representant för Upphandlingsmyndigheten 2022-11-09

Intervju 24 med representant för Stadsledningskansliet 2022-11-15

Intervju 25 med representant för Upphandlingsmyndigheten 2022-11-16

Mailkorrespondens

Mailkorrespondens med representant 1 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 2 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 3 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 4 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 5 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 6 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 7 för Stadsledningskansliet.
Mailkorrespondens med representant 8 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 9 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 10 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 11 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 12 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 13 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 14 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 15 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 16 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 17 för Servicekontoret.
Mailkorrespondens med representant 19 för Fritids- och folkhälsonämnden.
Mailkorrespondens med representant 20 för Fritids- och folkhälsonämnden.

Övrigt

Rosén Andersson, Helena, Mühlenbock, Eva-Maj, Hallberg Olof, Norlén Hugo, Näslund Johanna, Piper Catharina Willquist, Lagen om offentlig upphandling – En kommentar tredje upplagan 2020

Kastberg, Patrik, Kommunala aktiebolag – En handbok, 2019

Kastberg, Patrik; Kommunallagen – En kommentar, tredje upplagan 2021

Kastberg, Patrik; Styrelseboken - Svenska Kommunförbundet 2001:22

Promemoria (PM)

PM Intern bank i Borås Stad, Administrativa kontoret 2005-12-06

PM - Förstärkt ägarstyrning av de kommunala bolagen 2016-04-25

Internt PM - Information om ny debiteringsmodell för Telefonservice och Växel, 2019-05-06

Internetkällor

Beställning av upphandlingsuppdrag

<https://intranet.boras.se/serviceochstod/hjalpochsupport/upphandlingochinkop/bestallningav-upphandlingsuppdrag.4.6a33a9c61494be7358459386.html>

Borås rent och snyggt

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/samarbetenochnatverk/borasrentochsnyggt.4.461763c-21582ce0434bf2557.html>

Fritids- och folkhälsoförvaltningen

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/fritidsoch-folkhalsoforvaltningen.4.2ab8b45f1584d51f7f4e691d.html>

Juridik

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/juridik.4.7daefd18148ea652b2d269.html>

Kemikaliehantering

<https://intranet.boras.se/styrningochledning/handbockermetodermodellerochrutiner/kemikaliehantering.4.512c775e175223d04271cf84.html>

Kommunala bolag

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/bolag/kommunalabolag.4.6a80e56d15869d0d313f0fc4.html>

Löneservice

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret/organisation/personalochkontorsservice/lonesevice.4.55993df81490ebd407c1053f.html>

Redovisningsservice

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret/organisation/affarsstod/redovisningsservice.4.66d3dae0154ddf7317e9afee.html>

Stadsrevisionens granskning av beställar- och utförarmodellen i Borås Stad

<https://www.boras.se/download/18.2e9ba05316de13f985d25f0c/1571736660115/Rapport%20Bor%C3%A5s%20Stad%20Granskning%20av%20best%C3%A4llar-%20och%20utf%C3%B6rarmodellen.pdf>

Stadsrevisionens granskning av centralt tillkommande kostnader

<https://www.boras.se/download/18.3ae56a8917e70de4dd739138/1643201481738/Rapport%20Centralt%20tillkommande%20kostnader%20i%20Bor%C3%A5s%20Stad.pdf>

Stadsledningskansliet

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/stadsledningskansliet.4.64737d1d14502edf3956191e.html>

Servicekontoret

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret.4.3025b-c80148884464ed46f6.html>

Telefonservice

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/servicekontoret/organisation/personalochkontorsservice/telefonservice.4.42c2064148ea69441ebc68a.html>

Upphandling och inköp

<https://intranet.boras.se/serviceochstod/hjalpochsupport/upphandlingochinkop.4.613655ff148a1209d2d92ab.html>

Upphandlingsmyndigheten

https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/avtal-som-ar-undantagna/#intern_upphandling_teckalundantaget

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1348382/kop-mellan-bolag-1/>

VD- och styrelseansvarsförsäkring

<https://www.soderbergpartners.se/newsroom/forsakringsnytt/vd--och-styrelseansvarsforsakring/>

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag - Bilaga 1

Ansvarig för debitering	Kostnader	Borås Stadshus AB	Borås Energi och Miljö AB	Akademiplatsen	Borås Elnät AB	Borås Djurpark & Camping	Industribyggnader i Borås AB	Borås Kommun Parkerings AB	Borås Borås TME AB	Inkubatorn i Borås AB	AB Bostäder	Fristadbostäder AB	AB Sandhultsbostäder	AB Toarpshus	Viskaforshem AB	Summa
SLK	Adm för bolagstyrning	725 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	725 000
SLK	Juridisk service	430 685	228 910	14 760	138 780	28 260	36 780	28 260	14 760	14 760	33 025	14 760	14 760	14 760	14 760	1 028 020
SLK	VD- och styrelseansvarsförsäkring	3 712	9 876	3 712	7 526	3 712	3 712	3 712	3 712	3 712	9 877	3 712	3 712	3 712	3 712	68 111
SLK	Adm för internbank	1 867	698 917	23 100	442 500	58 867	143 583	47 433	3 867	0	1 470 267	77 507	126 733	96 017	224 667	3 415 324
SLK	Dataskyddsbud	0	64 535	0	32 849	23 960	0	23 137	0	0	42 684	6 834	6 834	6 834	0	207 667
SLK	Koncerninköp	0	233 700	30 400	88 000	41 900	40 800	37 800	30 600	31 700	130 100	37 500	35 100	36 500	38 200	812 300
SLK	Embrace	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54 333	0	0	0	0	54 333
SK	Kemikaliehantering	0	211 214	1 302	42 547	92 474	35 600	11 722	868	434	87 264	36 903	651	868	1 302	523 149
SK	Digital arbetsplats	0	0	0	43 866	0	96 590	144 281	292 544	0	0	0	0	0	0	577 280
SK	Övriga tjänster från Dataservice	0	0	0	9 600	0	0	25 000	0	0	0	0	0	0	0	34 600
SK	Telefonservice	0	220 020	0	285 165	0	24 780	12 420	18 900	0	0	0	0	0	0	561 285
SK	Utskriftstjänster (skrivare och kopiatorer)	0	245 664	18 000	92 597	0	14 520	19 656	24 420	0	0	16 394	0	0	0	431 250
SK	Redovisningsservice	0	318 467	0	193 973	0	0	0	0	0	177 872	0	0	0	0	690 312
SK	Löneservice	0	0	0	115 817	0	26 300	0	0	0	0	0	25 000	20 000	0	187 117
FOF	Borås rent och snyggt	0	60 000	0	0	0	0	0	0	0	60 000	0	0	0	0	120 000
	Summa per bolag	1 161 264	2 291 303	91 274	1 493 220	249 173	422 665	353 421	389 670	50 606	2 065 422	193 609	212 790	178 691	282 641	9 435 747

Förkortningar

SLK = Stadsledningskansliet

SK = Servicekontoret

FOF = Fritids- och folkhälsoförvaltningen



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

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