



CENTRALT TILLKOMMANDE KOSTNADER I BORÅS STAD

Stadsrevisionen • Borås

Rapportsammandrag

2022-01-24

20
22

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stad

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

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stad

Inom Borås Stad finns gemensamma kostnader som fördelas på alla nämnder. Som en del av granskningen har dessa gemensamma centrala kostnaders antal och omfattning kartlagts. Kartläggningen visar det finns sammanlagt 23 olika typer av kostnader som interndebiteras nämnderna. Kostnaderna uppgår sammanlagt till ca 160 miljoner kronor årligen. Kostnaderna fördelas företrädesvis från Kommunstyrelsen och Servicenämnden men även andra nämnder ansvarar för delar av kostnaderna. Kostnaderna avser olika former av tjänster, så som ex. IT-arbetsplatstjänst, upphandling, försäkringspremie och tjänstekort m.m. De fördelas oftast genom olika former av fördelningsnycklar till de nämnder som nyttjar tjänsterna. De nämnder som ska nyttja tjänsterna kan i många fall inte styra över hur stor kostnad det blir för nämnden, påverka tjänstens innehåll eller avstå från en tjänst som man inte nyttjar.

Granskningen visar att mängden kostnader växt över tid. Uppgifter som framkommer i granskningen ger för handen att det - framför allt i Kommunstyrelsen - är ett etablerat arbetssätt att finansiera nya centrala tjänster genom s.k. fördelningsnycklar där kostnaden för tjänsterna internfaktureras andra nämnder i staden. Samtidigt framkommer i granskningen att betalande nämnder i vissa fall inte efterfrågat eller använder tjänsterna, att fördelningsnycklarna varierar och att hanteringen skapar ett administrativt merarbete i både debiterande och betalande nämnder.

Det framkommer även i granskningen att de centralt tillkommande kostnaderna försvårar budgetplaneringen för nämnderna och att denna form av finansiering av kungemensamma tjänster medför risker för ineffektivitet. Effektivitetsriskerna består främst av att av effektiviseringskrav i det ordinarie budgetarbetet inte slår igenom för dessa kostnader och att incitamenten för effektivisering riskerar att bli lägre när tjänster inte genomgår samma uppföljning som ramfinansierad verksamhet. Det finns till största delen heller inga regler, riktlinjer eller andra styrande dokument som reglerar hur hantering eller uppföljning av centralt tillkommande kostnader ska gå till.

De centralt tillkommande kostnaderna avser i flera fall, sett till var varje enskild kostnad, ringa belopp. Mängden kostnader totalt för betalande nämnder medför dock enligt vidtalade i granskningen, att inte oväsentliga delar av kommunbidraget måste avsättas årligen. Förhållanden som medför att kostnaderna betalas på bekostnad av nämndernas kärnverksamhet.

Ingen vidtalad i granskningen har kunnat presentera en heltäckande bild av kostnadernas antal, omfattning och utformning. Vare sig Kommunstyrelsen eller någon annan nämnd har genomfört någon analys över de centralt tillkommande kostnadernas omfattning eller dess inverkan på nämndernas förutsättningar att genomföra sina grunduppdrag. Det genomförs inte heller några konsekvensanalyser i dessa avseenden när nya centrala kostnader införs. När det gäller 17 av de 23 centralt tillkommande kostnaderna finns inte några formellt fattade beslut avseende själva tjänsten, dess kostnad eller dess fördelning. Betalande nämnder har såvitt framkommer i granskningen inte heller vidtalats vid införseln när det gäller merparten av de centralt tillkommande kostnaderna.

Samtidigt visar granskningen att delar av de centralt tillkommande kostnaderna avser tjänster som många menar behövs och som det är rationellt att finansiera och administrera centralt. Här uppger intervjuade samstämmigt att det i flera fall hade varit väsentligt bättre att hitta andra former för tjänstens finansiering. Detta ex. genom tilldelning i årlig budget för Kommunstyrelsen eller den nämnd som tillhandahåller tjänsten.

Lagliga förutsättningar

Som en del av granskningen har Stadsrevisionen gått igenom de lagliga förutsättningarna för en Kommunstyrelse eller en kommunal nämnd att tillhandahålla tjänster åt andra nämnder.

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.

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § Kommunallagen, leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

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.

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.

Kommunstyrelsens och nämndernas uppgift och möjlighet att tillhandahålla tjänster åt andra nämnder behöver enligt kommunallagen regleras i respektive nämnds reglemente, som ska beslutas av Kommunfullmäktige.

Stadsrevisionens genomgång av Kommunstyrelsens och de debiterande nämndernas reglementen visar att inget reglemente, förutom Servicenämndens och Grundskolenämndens, ger i uppgift från Kommunfullmäktige att tillhandahålla tjänster åt andra nämnder. I Servicenämndens fall avser uppgiften bl.a. att tillhandahålla tjänster som avser IT, redovisning samt personal- och löneadministration. I Grundskolenämndens fall avser uppgiften ansvar för bemanningsenheten pedagogik. Det framgår dock inte i Grundskolenämndens fall att detta är en tjänst till andra nämnder eller att nämnden har rätt att debitera andra nämnder. Kommunstyrelsen och övriga nämnder har inget stöd i reglementet för att införa, debitera eller tillhandahålla tjänster åt andra nämnder. Respektive nämnd har dessutom inom ramen för sin förvaltande verksamhet en självständig beslutanderätt.

Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i de lagliga förutsättningarna i kommunallagen och Kommunfullmäktiges reglementen, att Kommunstyrelsen och övriga nämnder inte har befogenhet eller mandat att debitera eller tillhandahålla tjänster åt andra nämnder. Endast Servicenämnden och Grundskolenämnden har vissa av dessa befogenheter och då för de tjänster som anges i respektive nämnds reglemente.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Stadsrevisionen även att förslaget till lydelse i remissversionen av riktlinjer för beställar-/utförarmodellen om att *”Kommunstyrelsen har rätt att fördela kostnader genom så kallade fördelningsnycklar för köp av verksamheter som är kommungemensamma från olika interna utförare eller typer av tjänster”* inte är förenligt med Kommunstyrelsens reglementen. Detta då befintliga reglementen för Kommunstyrelsen inte medger denna typ av befogenheter.

Stadsrevisionens bedömning är, mot bakgrund av genomgången av berörda nämnders reglementen, att de delar som reglerar Servicenämndens och Grundskolenämndens möjligheter att tillhandahålla och debitera för tjänster till andra nämnder är mycket vagt formulerade. Kommunstyrelsen behöver mot bakgrund av detta och andra granskningsresultat i innevarande rapport genomföra en översyn av nämndernas reglementen i dessa delar.

Med utgångspunkt i områdets lagliga förutsättningar och övriga granskningsresultat gör Stadsrevisionen även nedanstående bedömningar för respektive nämnd som ansvarar för debitering av en eller flera centralt tillkommande kostnader.

Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämnden debiterar övriga nämnder sammanlagt ca 1,7 mnkr per år fördelade på två kostnadsposter. Det finns inga beslut om att fördela ut kostnader till nämnderna i Kommunstyrelsen, Samhällsbyggnadsnämnden eller i Kommunfullmäktige. Samhällsbyggnadsnämnden har inget stöd i reglementet för att debitera eller tillhandahålla tjänster åt andra nämnder.

Stadsrevisionens bedömning är att Samhällsbyggnadsnämndens hantering av centralt tillkommande kostnader inte är ändamålsenlig. Nämnden behöver säkerställa att hanteringen sker i enlighet med de reglementen som gäller för nämnden.

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden debiterar sju nämnder sammanlagt ca 8,6 mnkr per år. Det finns inga formella beslut om debitering eller fördelning av kostnader avseende bemanningsenheten pedagogik i Kommunstyrelsen, Grundskolenämnden eller Kommunfullmäktige. I Grundskolenämndens reglemente framgår att nämnden har ansvaret för bemanningsenheten pedagogik, det framgår dock inte att detta är en tjänst till andra nämnder eller att nämnden har rätt att debitera andra nämnder.

Stadsrevisionens bedömning är att Grundskolenämndens hantering av kostnaden för bemanningsenheten pedagogik delvis är ändamålsenlig. Nämnden behöver säkerställa att hanteringen sker i enlighet med de reglementen som gäller för nämnden.

Servicenämnden

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

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

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

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen debiterar nämnderna sammanlagt ca 45 mnkr per år fördelat på tretton olika kostnadsposter. Kostnadsposten som avser försäkringspremie finns det beslut om i Kommunstyrelsen om att kostnaden ska fördelas ut till nämnderna. Kostnadsposten som avser dataskyddsbud finns det beslut i respektive nämnd om att utse dataskyddsbud från Sjuhärads kommunalförbund. När det gäller de elva kostnadsposter som återstår finns det inget beslut om att fördela ut kostnaderna till nämnderna varken i Kommunstyrelsen eller i Kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen har inget stöd i reglementet för att debitera eller tillhandahålla tjänster åt andra nämnder

Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelsens hantering av de centralt tillkommande kostnaderna inte är ändamålsenlig. Bristerna avser ett stort antal kostnadsposter om sammantaget större belopp. Därutöver visar granskningen att det i Kommunstyrelsen finns ett etablerat arbetssätt att finansiera centrala tjänster genom s.k. fördelningsnycklar vilket påverkar övriga nämnders förutsättningar att genomföra sina grunduppdrag. Kommunstyrelsen behöver säkerställa att hanteringen sker i enlighet med de reglementen som gäller för styrelsen.

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § kommunallagen, leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen ansvarar enligt reglementet dessutom för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas ansvarsområden och för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Granskningen visar att det saknas en samlad analys av de centralt tillkommande kostnaderna. Det finns inte heller någon övergripande sammanställning över dessa kostnaders förekomst, utformning eller omfattning. Kostnaderna är tills största delen inte heller föremål för övergripande och systematisk uppföljning eller utvärdering.

Stadsrevisionens bedömning är att förhållandena medför att Kommunstyrelsens uppsikt över området inte är tillräcklig.

Sammanfattande bedömning

Granskningen visar att de centralt tillkommande kostnaderna totalt sett uppgår till betydande belopp och avser en bred flora poster årligen. Principerna för fördelning skiljer sig åt och betalande nämnder saknar i stor utsträckning inflytande över kostnadernas storlek och utveckling. Hanteringen medför administrativt merarbete och det saknas formella beslut när det gäller merparten av kostnaderna. Det saknas även en samlad analys över kostnadernas utformning och omfattning. Konsekvensanalyser genomförs inte när nya centralt tillkommande kostnader införs. Hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna bedrivs till stor del inte i enlighet med Kommunfullmäktiges beslutade reglementen.

Förhållandena försvårar nämndernas budgetarbete, medför risker för ineffektivitet och att inte oväsentliga delar av kommunbidraget måste avdelas från nämndernas grunduppdrag årligen.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att Servicenämndens hantering av de centralt till-

kommande kostnaderna till största delen är ändamålsenlig. Grundskolenämndens hantering bedöms som delvis ändamålsenlig. Kommunstyrelsens och Samhällsbyggnadsnämndens hantering inom området bedöms inte vara ändamålsenlig. Kommunstyrelsens uppsikt inom området bedöms därutöver som otillräcklig. Stadsrevisionens bedömning är att bristerna inom området är så pass omfattande att hanteringen totalt sett inte kan ses som ändamålsenlig och effektiv.

Kommunstyrelsen och berörda nämnder behöver säkerställa att hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna sker i enlighet med Kommunfullmäktiges reglementen. Kommunstyrelsen behöver därutöver genomföra en genomgripande analys av de centralt tillkommande kostnaderna, överväga alternativa finansieringsmodeller och se över hur hanteringen kan effektiviseras och följas upp. Kommunstyrelsen behöver även säkerställa en tillräcklig uppsikt inom området och genomföra en översyn av nämndernas reglementen.

Nämndernas ekonomiska förutsättningar för att genomföra sina grunduppdrag anges årligen i Borås Stads budget. Stadsrevisionen vill i sammanhanget påtala att de centralt tillkommande kostnaderna riskerar att urholka Kommunfullmäktiges budgetbeslut.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

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