

Serviceenämnden

Stadsrevisionen • Borås

20
22

Första revisorsgruppen

Kommunfullmäktige
Borås Stad

Revisionsberättelse för Servicenämnden år 2022

Vi har granskat Servicenämndens verksamhet och årsredovisning 2022. Granskningen har utförts enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning. Till revisionsberättelsen bifogas vår revisionsredogörelse som utgör en sammanfattning av granskningen.

Det ekonomiska resultatet för nämnden visar på ett överskott efter resultatkrav. Vi bedömer att godtagbara förklaringar till överskottet redovisas i årsredovisningen.

När det gäller nämndens följsamhet mot Kommunfullmäktiges budgetbeslut konstaterar vi att målsättningarna för två av de fem indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt inte är uppnådda. Nämnden har under året vidtagit åtgärder i syfte att nå målsättningarna för Kommunfullmäktiges indikatorer.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag, som avsåg bl.a. Servicenämnden. Servicenämnden och styrelserna i respektive bolag behöver säkerställa att skriftliga avtal upprättas som omfattar de tjänster som köps av, eller tillhandahålls till, bolagen.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av Borås Stads momsrutiner som avsåg bl.a. Servicenämnden. Bedömningen är att Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har en tillräcklig intern kontroll av den löpande momshanteringen.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av Borås Stads hantering av statsbidrag. Vår bedömning är att nämndernas beslutsprocesser för ansökan av riktade statsbidrag behöver ses över och klargöras. Nämnderna behöver bl.a. klargöra delegationsordningen när det gäller riktade statsbidrag.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av delegationsbeslut i Borås Stad. Vår bedömning är att de granskade nämndernas hantering av delegationsbeslut i huvudsak är ändamålsenlig och bedrivs med en tillräcklig intern kontroll. Vi har dock identifierat utvecklingsområden för bland annat Servicenämnden.

Vår bedömning är att Servicenämndens verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms, mot bakgrund av de fördjupade granskningar som riktats till nämnden under året, som inte helt tillräcklig. När det gäller Borås Stads momshantering behöver nämnden vidta åtgärder.

Vi tillstyrker att Servicenämnden beviljas ansvarsfrihet för år 2022.

BORÅS 2023-03-20

Bill Johansson
OrdförandeNils-Gunnar Blanc
Vice ordförande

Lennart Gabre

Bo-Lennart Bäcklund

Fredrik Brandberg

Revisionsredogörelse

I Stadsrevisionens årliga granskning prövas om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnden är tillräcklig.

Stadsrevisionen lämnar en revisionsberättelse som grund för Kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Ställningstaganden i revisionsberättelsen utgår från en samlad bedömning av all den granskning av nämndens verksamhet som har genomförts under året.

I nedanstående revisionsredogörelse sammanfattas resultat från granskning av årsredovisning, specifika bevakningsområden, fördjupade granskningar och intern kontroll.

Ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat

Servicenämnden har, i enlighet med beslut i Kommunfullmäktiges budget, ett resultatkrav på 5 000 tkr för 2022. I resultatet ingår därutöver kostnader på 9 800 tkr för införandet av Hyr-PC-konceptet i grundskolan, där kompensation utgått i form av ett särskilt kommunbidrag till nämnden. Totalt resultat efter kommunbidrag och resultatkrav uppgår till ett överskott om 1 028 tkr.

Resultaträkningen stämmer gentemot avstämning med ekonomisystemet. Nedan redovisas de större budgetavvikelsena.

Verksamhetens budgetram

- Det operativa ekonomiska utfallet för år 2022 är positivt för samtliga avdelningar i förvaltningen. Totalt ger förvaltningen i bokslutet 2022 ett ekonomiskt överskott på cirka 0,7 % av omsättningen (exklusive förvaltningsinterna transaktioner).
- Den interna försäljningen mellan förvaltningens egna avdelningar utgör 21,7 % av förvaltningens totala produktionsvolym i kronor. Merparten av de interna transaktionerna sker på avdelningarna Fordon, Förråd, Verkstad och Entreprenad.
- Till detta kommer det faktum att de under tidigare år nedlagda kostnaderna för införandet av kemikaliehanteringssystemet nu enligt plan successivt börjar återföras till Servicenämnden, vilket innebär att verksamheten ger ett planerat överskott under 2022 (specificerat under resultatpåverkande poster). För att göra resultaten jämförbara över åren innebär detta att hänsyn behöver tas till både årets riktade kommunbidrag, samt de kostnader och intäkter som nämnden haft för införandet av kemikaliehanteringssystemet under både innevarande och tidigare år.
- Sammanfattningsvis innebär detta enligt nämnden att vid en eliminering av det särskilda kommunbidraget samt intäkterna från införandet av kemikaliehanteringssystemet, är nämndens resultat för 2022 5 329 tkr före kommunbidrag (vilket är specificerat i årsredovisningen).

Investeringar

Investeringar, årliga anslag, uppgår till 30 mnkr, dock har 50,2 mnkr använts. Investeringsbudgeten för maskiner och fordon uppgick till 15 mnkr, vilket är ett så kallat förslagsanslag. Årets faktiska investeringar för maskiner och fordon uppgår till 34 mnkr där 29,3 mnkr är investeringar för Borås Energi och Miljö ABs räkning. Servicekontorets egna investeringar består av reinvesteringar inom markrenhållning, idrotts- samt anläggningsverksamhet.

Gällande investeringar som sträcker sig över flera år uppgår beloppet till 64,4 mnkr i budget för år 2022, medan utgifterna uppgick till 3,3 mnkr. Investeringarna rör nybyggnation och förbättringsåtgärder på Pantängen samt nybyggnation av krisberedskapsförråd. Kommunfullmäktige beslutade 12 maj 2022 i att Servicenämnden kan gå vidare med projekteringsuppdrag för utbyggnad på Pantängen. När 2022 avslutades pågick arbetet med att färdigställa systemhandlingar. Under inledningen av 2023 kommer enligt plan en bygglovsansökan att lämnas in, samtidigt som en LOU-upphandling kommer annonseras för projektets genomförande.

Kommunfullmäktiges indikatorer

I Kommunfullmäktiges budget för år 2022 har målsättningar formulerats för 23 indikatorer kopplade till de visionsområden som ingår i visionen om framtidens Borås. I Kommunfullmäktiges budget anges om respektive indikator ska öka eller minska. För Servicenämnden har Kommunfullmäktige fastställt fem indikatorer. Nämnden redovisar måluppfyllelsen av indikatorerna enligt nedan:

- **Andelen närproducerade livsmedel ska öka, %.**
Utfallet för indikatorn har ökat från 16,3 % år 2021 till 20,6 % år 2022. Målsättningen uppnås.
- **Andelen ekologiska livsmedel ska öka, %.**
Utfallet för indikatorn har ökat, från 27,5% år 2021 till 36,6 % år 2022. Målsättningen uppnås.
- **Andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid ska minska, %.**
Utfallet för indikatorn har ökat, från 6,1 % år 2021 till 6,4 % år 2022. Målsättningen uppnås inte. Nämnden menar att de under våren och försommaren hade en klar ökning med sjukfall kopplade till pandemin, något som också varit kännetecknande i riket. Under sista halvåret 2022 har det varit en ökning av vanliga influensor och förkylningar, förutom ett visst antal sjukfall kopplade till pandemin.
- **Arbetad tid för timavlönade omräknat till årsarbeten ska minska.**
Utfallet för indikatorn har ökat, från 9,5 % år 2021 till 10,4 % år 2022. Målsättningen uppnås inte. Nämnden menar att de under perioden har använt timavlönade från bl.a. Bemanningenheten pedagogik, inom lokalvård och i huvudväxel. När det finns behov av personal för en längre tid så månadsanställs dessa.
- **Andel anställda som nyttjar Borås Stads friskvårdsbidrag ska öka %.**
Utfallet för indikatorn har ökat, från 35 % år 2021 till 49,9 % år 2022. Målsättningen uppnås.

Nämnden har inte uppnått målsättningarna för två av de fem indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt.

Nämndens indikatorer

Nämnden har inte antagit egna indikatorer med målvärden, vilket inte är i linje med Borås Stads styr- och ledningssystem.

Kommunfullmäktiges uppdrag

Nämnden har avseende 2022 inte fått några uppdrag från Kommunfullmäktiges budgetbeslut.

Konsekvenser av coronaviruset

Nämnden har i årsredovisningen inte angett några ekonomiska konsekvenser med anledning av coronapandemin.

Specifika bevakningsområden

Stadsrevisionen har särskilt bevakat nedanstående områden.

Beställar-utförarmodellen

Servicenämnden verkar genom sitt arbete inom beställar-/utförarmodellen och fördelar inte några offentliga medel utan arbetar utifrån övriga beställningar inom koncernen Borås Stad. Att arbeta i modellen innebär bland annat krav i att vara med och utveckla modellen. Den 29 september 2022 fastställde Kommunfullmäktige styrdokumentet *Riktlinjer för beställning och köp av tjänster inom kommunkoncernen*. Syftet med riktlinjen är att tydliggöra ett likartat arbetssätt för köp av verksamhet där Servicenämnden är utförare. Riktlinjen 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.

I september 2022 tog Kommunfullmäktige även beslut att utöka Servicenämndens reglemente. Enligt dessa ska Servicenämnden utveckla Borås Stads förmåga att i egen regi hantera samhällsstörningar och extraordinära händelser. Servicenämnden har gett förvaltningen i uppdrag att ta fram förslag på hur den ska vara organiserad för att lösa de nya uppdragen inom den tekniska sektorn. Förvaltningen kommer att presentera förslag till Servicenämnden under våren 2023.

Fördjupade granskningar

Med utgångspunkt från risk- och väsentlighetsanalysen har fördjupade granskningar genomförts under året. Nedan redovisas sammanfattningar av de fördjupade granskningarna.

Centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag

Första revisorsgruppen och lekmannarevisorerna har under 2022 genomfört en fördjupad granskning av centralt tillkommande kostnader i de kommunala bolagen. Projektets syfte är att kartlägga vilka centralt tillkommande kostnader som finns för Borås Stads kommunala bolag. Granskningen syftar även till att bedöma om hanteringen är ändamålsenlig och effektiv.

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.

Första revisorsgruppens och lekmannarevisorernas 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.

Första revisorsgruppen och lekmannarevisorernas 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.

Granskning av Borås Stads hantering av moms

Deloitte har på uppdrag av Stadsrevisionen genomfört en fördjupad granskning av Borås Stads momsrutiner. Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende momshantering är tillräcklig och om hanteringen sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Granskningen visar att Borås Stad inte fullt ut redovisar ingående moms i enlighet med gällande lagstiftning. Hanteringen behöver ses över för att säkerställa en korrekt redovisning. Förhållandena bedöms innebära risk för att Borås Stad behöver korrigera tidigare redovisningsperioder om Skatteverket skulle genomföra en granskning. Kommunstyrelsen har enligt vad som framkommer i granskningen inte en tillräcklig kunskap om den löpande momshanteringen för att kunna utöva kontroll över Stadens momsredovisning. Det saknas i stor utsträckning tydliga rutinbeskrivningar avseende hur momsredovisningen ska hanteras i nämnderna.

Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsen och nämnderna inte har en tillräcklig intern kontroll av den löpande momshanteringen.

Stadsrevisionen rekommenderar att Kommunstyrelsen och nämnderna inför löpande kontroller och avstämningar av momsredovisningen i syfte att säkerställa en lagenlig momshantering. Borås Stads befintliga momsrutiner behöver ses över och utformas i enlighet med gällande lagstiftning och syfta mot en mer enhetlig hantering. Stadsrevisionen rekommenderar även Kommunstyrelsen att överväga en genomgång av tidigare redovisningsperioder i syfte att säkerställa en korrekt redovisning och rapportering till Skatteverket.

Borås Stads hantering av statsbidrag

Stadsrevisionen har granskat Borås Stads hantering av riktade statsbidrag. Syftet är att granska om Borås Stads hantering och redovisning av de riktade statsbidragen som kommunen erhåller är ändamålsenlig, om redovisningen inom området är rättvisande och om arbetet bedrivs med en tillräcklig intern kontroll.

Granskningen visar att hantering och redovisning av riktade statsbidrag är fragmentiserad och olika i Borås Stads nämnder. Detta både vad gäller hur bevakning sker av möjliga statsbidrag, vem som fattar beslut om att ansöka eller inte ansöka om statsbidrag, ansökan, återrapportering och uppföljning av statsbidrag och hur statsbidrag ska hanteras redovisningsmässigt. Det saknas kommungemensamma rutiner och regelverk för att säkerställa en ändamålsenlig och enhetlig hantering. Detta ligger även till grund för en rättvisande redovisning när det gäller de riktade statsbidrag som Borås Stad erhåller.

Stadsrevisionens bedömning är att nämndernas beslutsprocesser för ansökan av riktade statsbidrag behöver ses över och klargöras. Nämnderna behöver bl.a. klargöra delegationsordningen när det gäller riktade statsbidrag. Nämnderna hanterar statsbidrag redovisningsmässigt på helt olika sätt. Detta medför enligt Stadsrevisionens bedömning att redovisningen i dessa delar inte blir rättvisande. Kommunstyrelsen behöver i samråd med nämnderna arbeta fram kommunövergripande regler och riktlinjer för hantering och redovisning av riktade statsbidrag.

Kommunstyrelsen har enligt vad som framkommer i granskningen inte tagit en samordnande roll när det gäller kommunens interna kontroll av riktade statsbidrag. Förhållandena medför enligt Stadsrevisionens bedömning att Kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig intern kontroll när det gäller redovisning av riktade statsbidrag. Avsaknad av central sammanställning och uppföljning medför enligt Stadsrevisionens bedömning att Kommunstyrelsens uppsikt inom området inte är helt tillräcklig.

Delegationsbeslut i Borås Stad

Stadsrevisionen har granskat hanteringen av delegationsbeslut i Borås Stads nämnder. Granskningens huvudsakliga syfte är att granska om nämndernas hantering av delegationsbeslut är ändamålsenlig och bedrivs med en tillräcklig intern kontroll

Nämnderna har inom ramen för sin förvaltande verksamhet en självständig beslutanderätt, men får enligt kommunallagen uppdras åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Om inte nämnden beslutat att vissa delegationsbeslut inte ska anmälas till nämnden, utan istället protokollföras särskilt, ska de anmälas till nämndens nästkommande möte.

Granskningen visar att nämnderna antagit en aktuell delegationsordning i vilket det framgår vem som får fatta beslut och vad delegaten får fatta beslut om. Delegationsordningarna omfattar i de flesta fall information om och hur beslut ska anmälas till nämnden.

Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i granskningsresultaten att de granskade nämndernas hantering av delegationsbeslut i huvudsak är ändamålsenlig och bedrivs med en tillräcklig intern kontroll. Stadsrevisionen har dock identifierat förbättrings- och utvecklingsområden för flera av nämnderna.

Servicenämnden bör enligt Stadsrevisionens bedömning förtydliga sin delegationsordning så det tydligt framgår om beslut är delegerade, kategoriseras som verkställighet eller hänför sig till viss speciallagstiftning som inte behöver anmälas. Nämnden bör enligt Stadsrevisionens bedömning även förbättra den interna kontrollen genom att uppmärksamma hanteringen av delegationsbeslut i nämndens riskanalys.

Intern kontroll

Nämnderna och Kommunstyrelsen har ansvar för intern kontroll. Ansvaret innefattar bl.a. att nämnden ska genomföra riskanalys, upprätta plan för intern kontroll och genomföra uppföljning av planen. Nämnden ska även anta egna regler och anvisningar för intern kontroll. Stadsrevisionen noterar att uppföljning och kontroll av kärnverksamhet och administrativa processer i förekommande fall också genomförs inom ramen för kvalitetssystem.

Nämnden har antagit regler och anvisningar för intern kontroll 2019. Nämnden har genomfört en egen riskanalys som identifierade 30 risker. Planen för intern kontroll omfattade tolv kontrollmoment. Samtliga kontrollmoment är avrapporterade till nämnden den 22 februari 2023. Uppföljningen av den interna kontrollen innehåller kortfattade analyser. Bilagt till nämndens interna kontrollplan och uppföljning är internrevisionsrapport 2022 med sammanställning, som utförts av Servicekontorets egen internrevisorsgrupp under mars-december 2022. Den externa ISO-revisionen utfördes av RISE i oktober 2022 och även denna rapport är bifogad.

Presidiemöte

Presidiemöte genomfördes 16 september 2022 med Servicenämnden, bevakningsansvariga förtroendevalda revisorer, yrkesrevisorer vid Stadsrevisionen och förvaltningsledning.

Sammanfattande bedömning

I granskningen av nämndens årsredovisning utgår bedömningarna från följsamhet mot Kommunfullmäktiges budgetbeslut och eventuella beslut om nämndspecifika mål. Nämndens interna kontroll bedöms utifrån riskanalys, plan och uppföljning av intern kontroll. I den sammanfattande bedömningen ingår också granskningsresultat från granskning av bevakningsområden och de fördjupade granskningar som har varit riktade mot nämnden avseende år 2022.

Nämnden gör med utgångspunkt från årsredovisningen en egen bedömning av hur nära man ligger att uppnå de mål som anges i Kommunfullmäktiges indikatorer, respektive i vilken utsträckning man har genomfört uppdrag riktade till nämnden.

Stadsrevisionens bedömning grundar sig på uppnådda mål och helt genomförda uppdrag för året. Det är samtidigt väsentligt att den enskilda nämnden analyserar och ger rimliga förklaringar till varför man inte uppnår mål respektive inte fullt ut har genomfört uppdrag.

Servicenämnden redovisar ett överskott efter kommunbidrag och resultatkrav om 1 028 tkr. Stadsrevisionen bedömer att godtagbara förklaringar till överskottet redovisas i årsredovisningen

Servicenämnden har inte uppnått målsättningarna för två av de fem indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt. Nämnden har under året vidtagit åtgärder i syfte att nå målsättningarna för Kommunfullmäktiges indikatorer. Stadsrevisionen bedömer att nämnden i sin årsredovisning anger förklaringar till varför målsättningarna inte har uppnåtts under året.

Stadsrevisionen noterar att nämnden inte har antagit egna indikatorer med målvärden, vilket inte är i linje med Borås Stads styr- och ledningssystem.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av centralt tillkommande kostnader i Borås Stads bolag, som avsåg bl.a. Servicenämnden. Kommunstyrelsen, Servicenämnden och styrelserna i respektive bolag behöver säkerställa att skriftliga avtal upprättas som omfattar de tjänster som köps av, eller tillhandahålls till, bolagen. Kommunstyrelsen, Servicenämnden och bolagsstyrelserna behöver därutöver säkerställa att hanteringen av de centralt tillkommande kostnaderna är förenliga med lagen om offentlig upphandling.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av Borås Stads momsrutiner som avsåg bl.a. Servicenämnden. Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsen och de granskade nämnderna inte har en tillräcklig intern kontroll av den löpande momshanteringen.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av Borås Stads hantering av statsbidrag. Stadsrevisionens bedömning är att nämndernas beslutsprocesser för ansökan av riktade statsbidrag behöver ses över och klargöras. Nämnderna behöver bl.a. klargöra delegationsordningen när det gäller riktade statsbidrag. Nämnderna hanterar statsbidrag redovisningsmässigt på helt olika sätt.

Stadsrevisionen har genomfört en fördjupad granskning av delegationsbeslut i Borås Stad. Stadsrevisionens bedömning är med utgångspunkt i granskningsresultaten att de granskade nämndernas hantering av delegationsbeslut i huvudsak är ändamålsenlig och bedrivs med en tillräcklig intern kontroll. Stadsrevisionen har dock identifierat förbättrings- och utvecklingsområden för flera av nämnderna. Servicenämnden bör förbättra den interna kontrollen genom att uppmärksamma hanteringen av delegationsbeslut i nämndens riskanalys.

Nämnden har antagit regler och anvisningar för intern kontroll. Nämnden har genomfört en egen riskanalys. I riskanalysen har det identifierats och värderats risker avseende verksamhetsprocesser och ekonomiska kontrollmoment. Nämndens uppföljning av den interna kontrollen innehåller analyser och åtgärder.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att verksamheten har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Den interna kontrollen bedöms, mot bakgrund av de fördjupade granskningar som riktats till nämnden under året, som inte helt tillräcklig. Avvikelser som identifierats i de fördjupade granskningarna som riktats till nämnden under året bör åtgärdas. När det gäller Borås Stads momshantering behöver nämnden vidta åtgärder.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Anna Sandström
Certifierad kommunal yrkesrevisor



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

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