

Revisionsrapport

Granskning av internprissätt- ning och debite- ring

Karlshamns kommun

*Malin Kronmar
Revisionskonsult*

*Caroline Liljebjörn
Cert. kommunal revisor*

4 mars 2015

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Revisionsfråga	1
1.1.1.	Kontrollmål.....	1
1.2.	Metod.....	1
2.	Iakttagelser	2
2.1.	Rutiner och riktlinjer för interndebering.....	2
2.2.	Organisering av interndebering.....	4
2.2.1.	Lokaler	4
2.2.2.	Kostservice.....	4
2.2.3.	Städservice.....	4
2.2.4.	Driftservice	5
2.2.5.	Fordon.....	5
2.2.6.	IT-enheten	5
2.3.	Underlag för interndebering	5
2.3.1.	Lokaler	5
2.3.2.	Kostservice.....	6
2.3.3.	Städservice.....	6
2.3.4.	Driftservice	6
2.3.5.	Fordon.....	7
2.3.6.	IT-enheten	7
2.4.	Uppföljning av effekterna av interndebering.....	7
3.	Revisionell bedömning.....	8
3.1.	Kontrollmål	8

1. *Inledning*

Karlshamns kommun debiterar interna kostnader för hyra, kost med mera. I revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har området identifierats. Granskningen har utförts av Malin Kronmar och Caroline Liljebjörn från PwC, Kommunal Sektor.

1.1. *Revisionsfråga*

Säkerställer kommunstyrelsen att systemet för interndebering är ändamålsenligt och sker med tillräcklig intern kontroll?

1.1.1. *Kontrollmål*

Revisionsfrågan ska besvaras genom följande kontrollmål:

- Finns det dokumenterade rutiner och regler för internprissättning?
- Finns mål för vad internpriserna ska bidra till att uppfylla?
- Finns avtal mellan beställare och utförare?
- Finns forum för dialog mellan beställare och utförare?
- Är internpriserna baserade på adekvata underlag (till exempel självkostnad, jämförelser)?
- Finns tillfredsställande underlag för debitering av internpriser?
- Följs effekterna av internprissättningen upp i förhållande till satta mål?

1.2. *Metod*

Vi har genomfört intervjuer med följande:

Redovisningschef

Beställare:

Förvaltningschef omsorgsförvaltningen, ekonomer omsorgsförvaltningen, verksamhetschef förskola, grundskola, m.fl., verksamhetssamordnare utbildningsförvaltningen samt ekonom grundskola och gymnasiet.

Utförare:

Fastighetschef, kostchef, enhetschefer kostverksamheten samt ekonom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Vi har tagit del av följande dokument:

Diverse beslut i kommunfullmäktige, skrivelsen "Översyn av internt anslags- respektive avgiftsfinansierade verksamheter i Karlshamns kommun" daterad 2014-05-21, exempel på avtal inom kostverksamheten samt diverse beräkningsunderlag och debiteringsunderlag.

2. Iakttagelser

Det finns olika principer att välja mellan när det gäller att fördela skattemedel mellan kommunala verksamheter; avgiftsfinansiering, anslagsfinansiering och blandformer dem emellan. Vid avgiftsfinansiering ersätts verksamheten för vad den presterar, vid anslagsfinansiering ersätts den för funktion.

Anslagsfinansiering är den styrmetod som är vanligast förekommande i kommunala verksamheter. Kommunfullmäktige styr genom anslagstilldelningens storlek och olika krav och mål för verksamheten.

Avgiftsfinansiering är ett marknadshärmande styrmedel. Interna avgifter på varor och tjänster förväntas bidra till ökad kostnadsmedvetenhet vilket påverkar kundens agerande bland annat genom att styra efterfrågan.

2.1. Rutiner och riktlinjer för interndebitering

Nämndernas verksamheter i Karlshamns kommun är anslagsfinansierade med inslag av internfakturering och annan kostnadsfördelning.

Kostnader som är fasta under minst ett år fördelas per automatik. Det gäller till exempel lokal- och bostadshyror, måltider, städ, vaktmästeri, telefoni, IT-kommunikation, avskrivningar och internränta.

Under år 2013 uppgick de automatiska kostnadsfördelningarna till 353 mnkr som fördelades enligt följande:

Kostnadslag	Belopp (mnkr)
Lokal- och bostadshyror	102
Måltider	53
Intern ersättning städ	21
Intern ersättning vaktmästeri	18
Telefoni, IT-kommunikation	8
Övriga interna fördelningar	34
Avskrivningar	76
Internränta	41
Totalt	353

Källa: KS § 149 Ekonomichefens tjänsteskrivelse 2014-05-21

Rörliga eller tillfälliga kostnader fördelas genom manuell kostnadsfördelning som internfakturering eller bokföringsorder. Det gäller till exempel beställningar i ceterian, leasingbilar, tryckeriet, internt beställda uppdrag med mera.

Under år 2013 uppgick de manuella kostnadsfördelningarna till 34 mnkr respektive 38 mnkr avseende internfakturering respektive övriga kostnadsfördelning via bokföringsorder etc.

Kostnadsslag	Belopp
Internfakturerering	(mnkr)
Försäljning städ, arbetskostnader timdebitering driftservice gata/park, tolkavgifter, pedagogiska måltider, matbeställningar, utbildningar, kartor, interna bygglov, röjning m.m.	28,0
Arbetskostnader VA	1,6
Data/tele	4,0
Leasingbilar	0,4
Totalt	34,0

Källa: KS § 149 Ekonomichefens tjänsteskrivelse 2014-05-21

Kostnadsslag	Belopp
Övriga kostnadsfördelningar	(mnkr)
Timfördelning personal, maskiner, transporter inom samhällsbyggnadsförvaltningen	26,6
Timfördelning VA personal, maskiner m. m.	6,3
Fika, annonser	2,2
Leasingbilar	1,1
Övrigt	1,8
Totalt	38,0

Källa: KS § 149 Ekonomichefens tjänsteskrivelse 2014-05-21

Av de kostnader som interndeberades under 2013 fördelades 83 % genom automatisk kostnadsfördelning och 17 % genom internfakturerering eller manuell kostnadsfördelning. Fördelningsprincipen har inte ändrats under år 2014 varför proportionen av kostnader som fördelas torde vara i stort sett samma som för år 2013.

All kostnadsfördelning ska enligt ekonomichefens tjänsteskrivelse (KS § 149/2014) göras utifrån självkostnadsprincipen.

Syftet med den interna kostnadsfördelningen och internfaktureringen är att så långt som möjligt skapa en rättvisande kostnadsbild där verksamheterna bär sina egna kostnader. Det behövs för att lämna korrekta uppgifter till bland annat SCB.

Kommunstyrelsen beslutade i juni 2014 att uppdra till förvaltningarna att återkomma med förslag på förenklingar av interndeberingen i syfte att minska administrationen så långt som möjligt och samtidigt skapa en rättvisande kostnadsbild där verksamheterna bär sina egna kostnader (KS § 149/2014).

Uppdraget ligger hos ekonomgruppen och samordning sker av ekonomikontoret. Enligt gruppens logglista ska ett förslag återrapporteras senast under juni månad 2015. Det har inte tillförts några resurser till uppdraget vilket gjort att andra, mer prioriterade uppgifter, har fått gå före.

Automatiska kostnadsfördelningar budgeteras och det sker en avstämning mellan intäkter och kostnader i budgetprocessen. Av anvisningarna för budget 2015 framgår när avstämningen av interna intäkter och interna kostnader ska vara gjord. För-

valtningarna avgör i vilken utsträckning som övriga interndebiteringar ska budgeteras och det sker ingen samlad avstämning av dessa i budgetarbetet.

2.2. Organisering av interndebitering

Kostnadsfördelningen är i de flesta fall inte kopplad till några avtal. Historiskt sett har interndebiteringen i högre grad reglerats genom avtal för till exempel hyra av lokaler.

2.2.1. Lokaler

Kostnaden för kommande år beräknas av samhällsbyggnadsförvaltningen i samband med budgetarbetet. Budgeten kommuniceras med övriga förvaltningar och fördelas med en tolfedel per månad. Ej uthyrda lokaler anslagsfinansieras och debiteras därmed inte någon verksamhet. Tillfälligt hyrda lokaler som till exempel konferensrum internfaktureras inte.

Omsorgsförvaltningen hyr flera fastigheter av Karlshamnshemstaden men även av externa hyresvärdar. Det pågår ett arbete att samla lokalhanteringen inom samhällsbyggnadsförvaltningen, till exempel avseende hyresavtal.

Fastighetschefen har nyligen inrättat en lokalförsörjningsgrupp där bland annat förvaltningscheferna för omsorgen och skolan ingår tillsammans med kommunens ekonomichef och verkställande direktörerna för kommunens fastighetsbolag. Det finns även en grupp där fastighetschefen träffar verksamhetschef och verksamhetsamordnare inom skolan samt områdeschefer inom omsorgen för att åtgärda mer akuta lokalfrågor.

2.2.2. Kostservice

Samhällsbyggnadsförvaltningen bedriver kostverksamhet i lokaler som finansieras av omsorgsförvaltningen och utbildningsförvaltningen. Utrustning för kostverksamheten och matavfall finansieras av kostservice. Det finns matråd ute i verksamheten, men det saknas ett forum för att lyfta övergripande frågor, vilket både kostservice och de beställande förvaltningarna efterfrågar. Av intervjuerna framgår att det finns tillfällen då beslut inom kostservice orsakat kostnader för till exempel omsorgsförvaltningen utan att detta har aviserats i förväg.

Det finns en prislista som omfattar verksamheterna äldreomsorg och LSS, skolan, fritidsverksamheten och förskolan. Kostabonnemang inom särskilda boenden, matdistribution inom äldreomsorgen samt måltider under ordinarie skolverksamhet fördelas med en tolfedel per månad. Övriga måltider internfaktureras.

2.2.3. Städservice

Städservice bedrivs inom samhällsbyggnadsförvaltningen. Det finns avtal som reglerar förhållandet mellan städservice och beställaren. Av avtalet framgår omfattning, tidpunkt för utförande, lokalernas städbarhet, ersättning, pris för extra städning samt regler för uppsägning. Betalning sker månadsvis via månatlig kostnadsfördelning.

Avtalen omfattar städning av fria vågräta ytor upp till axelhöjd. Städning av datorskärmars framsida och tangentbord samt diskbänk, spis, fläkt, kyl och frys i personalkök ingår inte i avtalet. Denna städning kan antingen beställas eller utföras av annan personal.

2.2.4. Driftservice

Driftservice består av verksamhetsvaktmästeri, fastighetsskötsel, tomtskötsel, posthantering och tryckeri. Samtliga verksamheter, utom posthanteringen, ska budgetera lika stora intäkter som kostnader. Fastighetsskötsel och tomtskötsel ingår i kostnadsfördelningen av lokaler.

Driftgruppen och entreprenadgruppen har fram till 31 december 2014 tillhört driftservice men är från och med 2015 organiserade under fastighetsenheten. Driftgruppen och entreprenadgruppen debiterar de beställande förvaltningarna timme för timme genom internfakturerings. Fakturorna upplevs som otydliga eftersom det är svårt att utläsa viss information. Det finns önskemål om att få en arbetsorder som underlag till internfakturan.

2.2.5. Fordon

Från och med år 2015 samlas hanteringen av kommunens fordon inom städservice. Det sker i linje med ett beslut i kommunstyrelsen från 2013 (KS § 158/2013) vilket anger att det ska finnas en samlad resurs som svarar för den löpande skötseln av kommunens fordon. I uppgifterna ingår att ta fram underlag inför anskaffning av fordon, administrera ett fordonssystem där löpande kostnader och körsträcka registreras, hantera fordonsanknutna frågor som försäkringsärenden och drivmedelskort, utföra löpande besiktning av fordonen samt hantera återlämning av fordon till leasinggivaren. Kostnaden för resursen ska fördelas lika per fordon.

Av intervjuerna framgår att organisationen kring fordonen uppfattas som otydlig.

2.2.6. IT-enheten

Från och med år 2015 är IT-enheten placerad inom kommunstyrelsens ansvarsområde. Enheten ansvarar för IT och tele som fasta telefoner och mobiler. Största delen av kostnaden fördelas via automatisk kostnadsfördelning.

2.3. Underlag för interndebering

2.3.1. Lokaler

Grunden för fördelning av kostnader mellan fastighetsavdelningen och förvaltningarna som hyr lokaler baserar sig på en gränsdragningslista som fastighetsavdelningen upprättade år 1999. Listan visar vilka kostnader som ingår i den fasta ersättningen och vilka kostnader som ska belasta hyresgästen.

Utbildningsförvaltningen har tagit initiativ till att uppdatera listan för att få ett adekvat underlag till sin verksamhet.

”Internhyran” som samhällsbyggnadsförvaltningen fördelar ut har endast justerats med volymförändringar (bruksarea) och inflationsjusteringar. I de underlag som vi har tagit del av är uträkningen av samtliga kostnader gjord inför budget 2008. Ef-

tersom ramen för fastighetsförvaltningen justerats med till exempel löneökningar, förändringar i kapitalkostnaderna med mera är budgeterade kostnader för år 2015 15,9 mnkr högre än den utfördelade "internhyran".

Det saknas en rutin för att räkna om internpriserna när de externa kostnaderna i kalkylen förändras.

2.3.2. Kostservice

Inom skolan (förskola, grundskola, gymnasium och fritidsverksamhet) baseras antalet portioner på elevantal med avdrag för den faktiska frånvaron två år tillbaka. Idag förs journaler över faktiskt antal portioner dagligen, men det finns planer på att ersätta det med en avstämning på våren och en på hösten istället.

Följande verksamheter debiteras separat baserat på faktiskt antal portioner:

- Pedagogiska måltider
- Lunch på fritidshem under skolans lov dagar
- Måltider på förskolor under sommarstängning av avdelningar

Varor och tjänster till föräldramöten, personalmöten med mera beställs på en blankett för internbeställning och debiteras separat. I framtiden ska beställningar göras i kostdatasystemet AIVO.

Inom äldreomsorgen debiteras antalet helkostabonnemang inom särskilt boende med avdrag för frånvaro. Matdistributionen beställs manuellt och baseras på faktiskt antal portioner. Enstaka beställningar inom äldreomsorgen görs genom kostdatasystemet AIVO.

Priser som avser personalens måltider eller externa gäster inom äldreomsorgen har beslutats av kommunfullmäktige. Övriga priser uppges vara baserade på självkostnad.

Liksom fastighetsförvaltningens budget har budgeten för kostservice lägre intäkter än kostnader med 14,4 mnkr år 2015.

2.3.3. Städservice

Priserna som framgår av avtalen som upprättas mellan städservice och beställande förvaltning är baserade på en timkostnad på 230 kr/timme. Även städservice budget har lägre intäkter än kostnader med ca 4,0 mnkr.

2.3.4. Driftservice

Driftservice kostnader fördelas i huvudsak baserat på grunduppdraget vilket består av verksamhetsvaktmästare, tomtskötsel och fastighetsskötsel. Fördelningen är i behov av uppdatering eftersom den nuvarande beräkningen togs fram för ca 10 år sedan.

Det finns timpriser för tillfälliga uppdrag som gruppen utför åt andra förvaltningar. Tidrapporteringen sker manuellt. Budgeten för driftservice har lägre intäkter än kostnader med 6,8 mnkr.

2.3.5. Fordon

Den centrala fordonshanteringen ska finansieras av förvaltningarna. Kostnaden för 1,25 tjänst ska bäras av nyttjande förvaltningar genom leasingkostnaden.

2.3.6. IT-enheten

Kostnaden fördelas bland annat baserat på antal datorer. Under år 2014 har inventarieförteckningen över datorer uppdaterats.

2.4. Uppföljning av effekterna av interndebitering

I samband med granskningen har vi inte identifierat att någon uppföljning av de ekonomiska effekterna av interndebiteringen görs. Däremot har de administrativa effekterna kartlagts och som beskrivits ovan pågår ett projekt att finna förslag på förenklingar av interndebiteringar.

3. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer att systemet med interndebitering är ändamålsenligt och sker med tillräckligt intern kontroll. Det baserar vi på att vi har identifierat följande förbättringsområden:

- Inom vissa områden saknas principer för hur kostnader ska fördelas. Vi anser att det inom samtliga områden där internfördelning av kostnader används bör finnas dokumenterade riktlinjer som avgör principerna för fördelningen. Det är viktigt att dessa principer förankras hos både beställare och utförare.
- Vi bedömer att det i stor utsträckning saknas forum för dialog mellan beställare och utförare. Vi anser att varje område bör verka för att hitta former för dialog som syftar till att klargöra eventuell gränsdragningsproblematik.
- Inom flera av de granskade verksamheterna kan vi konstatera att beloppen som fördelas ut via den interna kostnadsfördelningen inte motsvarar självkostnaden. Det innebär att det övergripande målet för kostnadsfördelningen inte uppnås eftersom beställande förvaltningar påförs för låga kostnader i förhållande till självkostnaden.
- Vi anser att de beställande nämnderna bör efterfråga tydligare underlag i de fall där dessa upplevs som oklara. Det är viktigt att det finns en tydlig beställning som grund att utgå ifrån.

Vi bedömer vidare att det finns en översiktlig beskrivning av rutiner och regler för interndebiteringen, att det finns mål för vad internfördelningen ska bidra till att uppfylla, att det i vissa fall finns avtal eller andra underlag mellan beställare och utförare samt att underlagen för internfördelning av kostnader i de flesta verksamheter är tillfredsställande.

3.1. *Kontrollmål*

Finns det dokumenterade rutiner och regler för internprissättning?

Vi bedömer att rutinerna för internpriser och regler för interndebiteringen översiktligt har beskrivits i underlaget till beslut om översyn av internt anslags- respektive avgiftsfinansierade verksamheter (KS § 149/2014). All kostnadsfördelning ska göras utifrån självkostnadspris.

Finns mål för vad internpriserna ska bidra till att uppfylla?

Syftet med den interna kostnadsfördelningen och internfaktureringen är att så långt som möjligt skapa en rättvisande kostnadsbild där verksamheterna bör sina egna kostnader. Det behövs för att lämna korrekta uppgifter till bland annat SCB.

Finns avtal mellan beställare och utförare?

Vi bedömer att det saknas avtal mellan beställare och utförare inom alla verksamheter utom städverksamheten. Detta förklaras med att det i största utsträckning är

en kostnadsfördelning baserat på en anslagsfördelning som används istället för ett köp/säljförhållande.

Vi bedömer att det i viss utsträckning finns andra dokument att basera kostnadsfördelningen på, till exempel gränsdragningsdokumentet inom fastighetsförvaltningen och kommunstyrelsens beslut om gemensam fordonshantering (KS § 158/2013).

Vi ser positivt på att gränsdragningslistan inom fastighetsförvaltningen ska uppdateras. Vi anser att det inom samtliga områden där internfördelning av kostnader används bör finnas dokumenterade riktlinjer som avgör principerna för fördelningen. Det är viktigt att dessa principer förankras hos både beställare och utförare.

Finns forum för dialog mellan beställare och utförare?

Vi bedömer att det i stor utsträckning saknas forum för dialog mellan beställare och utförare. Vi anser att varje område bör verka för att hitta former för dialog som syftar till att klargöra eventuell gränsdragningsproblematik.

Är internpriserna baserade på adekvata underlag (till exempel självkostnad, jämförelser)?

Vi bedömer att kostnadsfördelningarna är baserade på adekvata underlag vad gäller volym, men inte vad gäller pris. Det baserar vi på att det till exempel görs uppföljning av antal portioner inom kostverksamheten och rapportering av timmar inom driftgruppen och entreprenadgruppen. Inom flera av de granskade verksamheterna kan vi konstatera att beloppen som fördelas ut via den interna kostnadsfördelningen inte motsvarar självkostnaden. Det innebär att det övergripande målet för kostnadsfördelningen inte uppnås eftersom beställande förvaltningar påförs för låga kostnader i förhållande till självkostnaden.

Finns tillfredsställande underlag för debitering av internpriser?

Vi bedömer att underlagen för debitering av internpriser i de flesta verksamheter är tillfredsställande. Det baserar vi på de underlag vi tagit del av inom kostverksamheten och inom städverksamheten.

Vi anser att de beställande nämnderna bör efterfråga tydligare underlag i de fall där dessa upplevs som oklara. Det är viktigt att det finns en tydlig beställning som grund att utgå ifrån.

Följs effekterna av internprissättningen upp i förhållande till satta mål?

Vi bedömer att de ekonomiska effekterna av internprissättning/internfördelning inte följs upp i förhållande till satta mål. Däremot har de administrativa effekterna kartlagts och som beskrivits ovan pågår ett projekt att finna förslag på förenklingar av interndebiteringar.

2015-03-04

Caroline Liljebjörn

Projektledare

Lisa Åberg

Uppdragsledare