



Älvstranden Utveckling AB

### Granskning av verksamhetsåret 2017

Lekmannarevisorerna har avslutat granskningen av bolaget avseende verksamhetsåret 2017.

Våra iakttagelser och bedömningar framgår av *granskningsredogörelsen* som bifogas.

Vårt uttalande till årsstämman lämnas i en granskningsrapport. Granskningsrapporten skickas till bolaget *efter det* att styrelsen beslutat att fastställa årsredovisningen. Uttalandet i granskningsrapporten grundar sig på granskningsredogörelsen.

Vi vill betona vikten av att styrelsen vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas och vi vill därför ha ett yttrande från styrelsen. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som bolaget har gjort eller planerar att göra med anledning av rekommendationerna. Yttrandet ska skickas till [stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se](mailto:stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se) senast den 21 juni 2018.

Göteborg den 26 januari 2018

Sven R. Andersson  
lekmannarevisor utsedd av  
kommunfullmäktige

Hans Aronsson  
lekmannarevisor utsedd av  
kommunfullmäktige



# Älvstranden Utveckling AB

*- granskning av verksamhetsåret 2017*



Januari 2018

Älvstranden Utveckling AB. Granskning av verksamhetsåret 2017  
Diarienummer: 0165/17

Lekmannarevisorer: Hans Aronsson och Sven R. Andersson  
Yrkesrevisor: Magnus Gréen

[www.goteborg.se/stadsrevisionen](http://www.goteborg.se/stadsrevisionen)

Foton: Lo Birgersson, Klas Eriksson och Carina Gran

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>Granskning av verksamheten</b>	<b>5</b>
Grundläggande granskning	5
Granskning av bolagsstyrning	6
Granskning av leverantörsuppföljning	14
Styrning och uppföljning av att Göteborgs Stads bostadsbyggande genomförs i enlighet med de politiska målen	20
Uppföljning av representation	27
Uppföljning av upphandling och inköp	28
Uppföljning av dokumenthantering	29
<b>Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering</b>	<b>31</b>
<b>Språkbruk och revisionstermer</b>	<b>32</b>

## Sammanfattning

Styrelse och verkställande direktör ansvarar för att bolagets verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter, bolagsordning samt ägardirektiv.

Lekmannarevisorernas uppdrag är att granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Årets granskning av bolaget omfattar:

- grundläggande granskning
- bolagsstyrning
- leverantörsuppföljning
- styrning och uppföljning av att Göteborgs Stads bostadsbyggande genomförs i enlighet med de politiska målen
- uppföljning av föregående års rekommendationer.

Granskningen visar att delar av bolagets verksamhet har brister som behöver åtgärdas. Därför lämnar vi följande rekommendation:

*Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att bolaget möter kraven i fullmäktiges policy och riktlinje för upphandling och inköp om att löpande följa upp leverantörer och avtal.*

I övrigt bedömer vi att bolaget har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

# Granskning av verksamheten

Styrelse och verkställande direktör ansvarar för att bolagets verksamhet bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter, bolagsordning samt ägardirektiv.

Lekmannarevisorernas uppdrag är att granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Granskningen av verksamheten omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av bolagets ledning och styrning samt interna kontroll, flera fördjupade granskningar samt uppföljning av tidigare års granskning.<sup>1</sup>

## Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma bolagets ledning och styrning samt interna kontroll. Det innebär att revisorerna löpande följer styrelsens protokoll och handlingar och informerar sig om verksamheten. Granskningen omfattar följande delar:

- följsamhet mot kommunfullmäktiges ägardirektiv
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag
- följsamhet mot kommunfullmäktiges budget
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll
- följsamhet mot kommunfullmäktiges regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning
- styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi
- beslutsunderlag
- hantering av särskilda uppdrag från kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

---

<sup>1</sup> Se lekmannarevisorernas granskningsplan, april 2017

***lakttagelser***

Den grundläggande granskningen visar inte på några avvikelser.

***Bedömning***

Lekmannarevisorernas översiktliga bedömning är att bolaget har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som omfattats av den grundläggande granskningen.

**Granskning av bolagsstyrning*****Utgångspunkter i granskningen***

Lekmannarevisorerna har granskat bolagsstyrning i koncernbolaget Göteborgs Stadshus AB, moderbolagen Göteborg Energi AB, Förvaltnings AB Framtiden och Higab AB samt dotterbolaget Älvstranden Utveckling AB.

Vi har granskat bolagsstyrning för att bedöma om bolaget medverkar till en ägarstyrning i enlighet med ägardirektivet Riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag.

I dessa riktlinjer och direktiv uttrycker ägaren att ägarstyrningen ytterst handlar om att medverka till att kommunfullmäktiges mål och riktlinjer genomförs. Detta ska ske genom en aktiv och närvarande dialog samt ett konstruktivt och främjande arbetssätt, såväl mellan Stadshus AB och moderbolagen som mellan moderbolagen och dess dotterbolag. Ägardialogerna syftar till att stärka och tydliggöra den politiska styrningen.

I Stadshus AB och moderbolagens uppdrag ligger även att stödja kommunstyrelsen i utövande av sin uppsiktspflicht, ta initiativ till ändrad inriktning i bolagens uppdrag och att återföra väsentlig information till ägaren. Återförandet av väsentlig information förutsätts ske inom ramen för ordinarie uppföljningsrapporter och främst ta sin utgångspunkt i genomförda ägardialoger.

Vi förstår ägardirektivet som att ägaren vill stärka genomförandet av kommunfullmäktiges mål samt återförandet av strategisk och väsentlig information till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Därför vill vi med denna granskning svara på följande två revisionsfrågor:

- Vidtar bolaget tillräckligt med åtgärder för att säkerställa att kommunfullmäktiges mål genomförs?
- Vidtar bolaget tillräckligt med åtgärder för att stödja Stadshus AB i uppdraget att återföra strategisk och väsentlig information till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige?

För genomförande av fullmäktiges mål har vi fokuserat på styrelsens inriktningsdokument och bolagets affärsplan/verksamhetsplan.

Avseende strategisk och väsentlig information har vi granskat ägardialoger och ärenden av principiell beskaffenhet.

Våra metoder består av dokumentstudier och intervjuer med personer som medverkar i ägarstyrningen eller bereder ägarstyrningsärenden.<sup>2</sup>

## ***lakttagelser***

### ***Genomförandet av kommunfullmäktiges mål***

Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads bolagsstyrelser. Utifrån fullmäktiges budget ska varje styrelse utarbeta och besluta om ett inriktningsdokument.

#### *Inriktningsdokument*

Enligt fullmäktiges budget ska styrelserna i första hand bryta ner och anpassa fullmäktiges mål och inriktningar till sina verksamheter för att bidra till god måluppfyllelse ur ett hela-staden-perspektiv. Därefter kan styrelserna göra ytterligare prioriteringar och formuleringar utifrån den egna verksamhetens förutsättningar. I inriktningsdokumentet ska det tydligt framgå hur målen ska uppnås. Ansvaret för att utarbeta och besluta om inriktningsdokumentet kan inte delegeras.

Styrelsens arbete med att ta fram inriktningsdokumentet börjar på strategidagen den 9 juni. Inför strategidagen har styrelsen bitt bolagets tjänstepersoner att ställa samman en förteckning över fullmäktiges mål och uppdrag. Sammanställningen med 19 mål och 116 uppdrag innehåller även tjänstepersonernas analys av vad bolaget gör och vad bolaget ytterligare skulle kunna göra inom respektive mål. På strategidagen röstar styrelsen med utgångspunkt i detta underlag fram en första prioritering av fjorton av fullmäktiges mål.

---

<sup>2</sup> I granskningen bygger våra bedömningar på revisionskriterier hämtade från riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag, riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll och kommunallagens 3 kapitel 17 §.



Därefter arbetar styrelsens ledamöter enskilt, fram till den 26 juni, med de fjorton prioriterade målen. Styrelseledamöternas uppgift formuleras på följande sätt:

- minska antalet av fullmäktiges mål till en genomförbar mängd
- konkretisera vad bolaget kan göra ytterligare inom respektive mål
- föreslå, justera eller ta bort processägare
- skicka förslaget till samtliga ledamöter samt till styrelsens sekreterare.

Styrelsesekreteraren ställer samman de enskilda ledamöternas förslag och skickar till ordförande en handling som innehåller nio av fullmäktiges mål med tillhörande beskrivningar av hur målen ska uppnås. Ordförande lägger fram denna handling till styrelsemötet den 22 september, som sitt förslag till mål- och inriktningsdokument för 2018. Styrelsen godkänner förslaget och överlämnar inriktningarna till bolaget.

Av mallarna som styrelsen har arbetat i framgår det att Göteborgs Stads riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll har varit utgångspunkt. Riktlinjerna lyfts också fram som förklaring till att styrelsen för vart och ett av fullmäktiges mål föreslår ett flertal processägare. Med processägare menar styrelsen vilka parter styrelsen avser att samarbeta med. Denna utgångspunkt skiljer sig delvis från fullmäktiges budget som namnger en processägare per mål. Vidare är det enligt fullmäktiges budget i bolagets förslag till budget/affärsplan som det ska klargöras vilka processägare bolaget ska samverka och föra dialog med för att nå god måloppfyllelse.

#### *Affärs- och verksamhetsplan*

Efter det att styrelsen beslutat om inriktningsdokument ska den uppdra åt bolaget att utarbeta ett förslag till budget/affärsplan. Förslaget ska baseras på inriktningsdokumentet och innehålla konkreta och kvantifierbara mål samt beskriva hur de ska nås. Det ska klargöras hur bolaget ska samverka och föra dialog med processägare och andra relevanta förvaltningar och bolag i syfte att nå god måloppfyllelse. Förslaget ska i samma syfte klargöra hur en tät dialog mellan styrelse och bolag ska etableras och upprätthållas. När förslaget till affärsplan har färdigställts ska det behandlas och beslutas av styrelsen.

Efter styrelsens godkännande av inriktningsdokumentet utarbetar bolaget ett förslag till affärs- och verksamhetsplan för 2018. Förslaget omfattar en strategisk inriktning för de närmaste 3–5 åren, vilket summeras i de elva strategier som utgör strategikartan/affärsplanen. Tidsmässigt görs detta arbete parallellt med att styrelsen tar fram sitt inriktningsdokument. Ledningen har exempelvis utvecklat swot-analysen, de elva strategierna och de önskade positionerna tillsammans med styrelse och medarbetare.

När bolaget på mötet den 27 oktober lägger fram sitt förslag till affärs- och verksamhetsplan för 2018 svarar en separat handlingsplan mot det inriktningsdokument som styrelsen lämnade från sig på septembermötet. I handlingsplaner konkretiserar bolaget hur målen ska nås och respektive mål kopplas till någon av de elva strategierna. Vidare framgår initialer på de tjänstepersoner som ansvarar för aktiviteter för att nå måloppfyllelse. Handlingsplanen möter inte i alla delar att målen ska vara kvantifierbara. Däremot pågår ett arbete med att vidareutveckla målen och nyckeltalen i riktning mot mer mät- och uppföljningsbarhet. Detta arbete ska enligt uppgift vara klart i början av 2018. På styrelsemötet den 27 oktober beslutar styrelsen att godkänna affärs- och verksamhetsplan för 2018.

I affärsplanen ska det, enligt fullmäktiges budget, klargöras hur en tät dialog mellan styrelse och bolag ska etableras och upprätthållas. Ett sådant klargörande framkommer inte av affärs- och verksamhetsplanen.

### ***Återförande av strategisk och väsentlig information***

Återförande av strategisk och väsentlig information riktas både mot kommunfullmäktige i syfte att ge underlag för att utöva ägarstyrning och kommunstyrelsen som stöd i uppsiktsplikten.

Bolagets anvisning för beslutsfattande, daterad 2016-10-18, beskriver Älvstrandens ledningsorganisation. Av anvisningen framgår vilka beslut som bör lyftas till den strategiska ledningsgruppen. Resten av bolagets organisation är beredningsgrupper i förhållande till de strategiska frågor som ska återföras och beslutas av den strategiska ledningsgruppen och styrelsen. Av intervjuer framgår att ledningsgruppen värderar om en fråga ska rapporteras vidare genom att adjungera in och lyssna på de som är involverade i beredningen av en fråga. Enligt uppgift kan bolaget ibland sitta ganska länge på en fråga innan den lyfts vidare uppåt i hierarkin. Ett exempel är frågan om vad bolaget ska göra med före detta Götaverken Cityvarvet. Bolaget har efter en tvist fått tillbaka rådigheten över varvsområdet. Verkställande direktören informerar styrelsen genom VD-rapporten och ägaren genom uppföljningsrapporten, men frågan är ännu inte färdig att lyftas vidare. Vanligtvis lyfts strategiska frågor till styrelsen först som informationsärenden och sedan som beslutsärenden.

### ***Uppföljning av fullmäktiges mål***

Älvstranden är som dotterbolag till Higab rapporterad enhet till Higab som i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige respektive till Stadshuset för samtliga dotterbolag i lokalkoncernen.

På första sidan av koncernens uppföljningsrapport får det plats cirka två väsentliga händelser per dotterbolag. Moderbolaget lägger inte någon värdering i det som dotterbolagen väljer att lyfta vidare. Av intervjuerna framgår att dotterbolagens bedömning av vad som är väsentliga händelser är det som moderbolaget för vidare uppåt.

Vad moderbolaget gör i uppföljning av fullmäktiges mål är att sätta samman hur respektive dotterbolag genomför fullmäktiges mål. I uppföljningsrapport 2 är det därför respektive bolags bedömning av uppnådd måluppfyllelse som rapporteras vidare. Moderbolaget gör inte heller några samlade bedömningar av effekter, eftersom genomförandet av fullmäktiges mål inte samordnas inom koncernen.

Generellt sett kan uppföljningen av fullmäktiges mål utvecklas för att bättre svara mot kraven på att uppföljningen ska innehålla mätresultat och analyser som förklarar resultatet. En del av utvecklingspotentialen handlar om att göra mål mät- och uppföljningsbara i verksamhetsplanen.

### *Ägardialoger*

Enligt riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag ska ägardialogen ha sin utgångspunkt i möten där styrelse möter styrelse i syfte att stärka och tydliggöra den politiska styrningen av bolagen. Ägardialogerna ska ha god framförhållning, vara planerade och strukturerade med i förväg känd och utsänd dagordning med frågor och fördjupningsområden som ska behandlas.

Kommunfullmäktige har uppdragit åt Stadshus AB att utöva ägarstyrningen bland annat genom att genomföra årliga ägardialoger. Stadshus AB:s Budget 2017 slog fast att ägardialogsprocessen utgör bolagets kärnprocess. Stadshus ska planera och genomföra ägardialog med moderbolagen minst en gång per år. Fokus i ägardialogen ska vara på ägardirektiv, kommunfullmäktiges budget, affärsplan, större investeringar, väsentliga risker, viktiga policyfrågor samt frågor av större vikt som ska underställas kommunfullmäktige. Efter genomförda ägardialoger med moderbolagen beslutar styrelsen i Stadshus AB om en handlingsplan. Handlingsplanen utgör ett av underlagen i stadshuskoncernens styrelses fortsatta ägardialog med och ägarstyrning av moderbolagen.

Moderbolag planerar och genomför minst en gång per år ägardialog med dotterbolagen med fokus på ägardirektiv, kommunfullmäktiges budget, affärsplan, större investeringar, väsentliga risker, viktiga policyfrågor samt frågor av större vikt som ska underställas kommunfullmäktige.

Dotterbolag medverkar i strategisk ägardialog och i den samverkan och samordning i övrigt som moderbolaget tar initiativ till.

Styrelsen medverkar i strategisk ägardialog med moderbolagsstyrelsen. I slutet av januari månad tog styrelsen emot en inbjudan. Denna följdes av en dagordning med de punkter moderbolagsstyrelsen ville ta upp och diskutera. Enligt intervjuer fanns styrningen av Älvstaden inte tydligt med på denna dagordning. Eftersom Älvstrandens styrelse uppger sig behöva moderbolagsstyrelsen stöd i styrningen och uppföljningen av Älvstaden föreslog styrelsen att dagordningen kompletterades med denna

fråga. Ägardialogen genomfördes i slutet av mars med en delvis justerad dagordning. Moderbolagsstyrelsen beslutade på styrelsemötet den 27 september om att fastställa handlingsplanen för Älvstranden Utveckling.

Styrelsen har utöver ordinarie ägardialog, där styrelse möter styrelse, medverkat i en extra ägardialog om styrningen av Älvstaden. Bakgrunden var att presidiet i Stadshus fick i uppdrag av sin styrelse att bjuda in Higabs och Älvstrandens presidier till en ägardialog. Till denna dialog den 7 november 2016 var även stadsdirektören inbjuden.

I intervjuer framkommer att mycket av tiden för ägardialogerna har ägnats åt att moderbolagsstyrelsen ska förstå sig på verksamheten och Älvstrandens uppdrag. Enligt bolagets minnesanteckningar från senaste ägardialogen var stämningen god och tongångarna positiva styrelserna emellan. Ordförande ger under intervju uttryck för att ägardialogerna har blivit bättre över tid.

#### *Ärenden av principiell beskaffenhet*

Enligt aktiebolagslagen ska varje bolag ha en bolagsordning. Bolagsordningen ska bland annat ange bolagets namn, föremålet för verksamheten och vilka ärenden som ska förekomma vid ordinarie bolagsstämma. Kommunallagen (kap. 3 § 17) anger att de kommunala bolagens bolagsordningar också ska ange att ”fullmäktige får ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas av bolagsstyrelsen”. Fullmäktige har beslutat (Göteborgs Stads riktlinjer och direktiv för stadens bolag) att det är styrelsen i berört bolag som ska se till att fullmäktige ges möjlighet att ta sådan ställning. Därutöver är det Stadshus AB:s och moderbolagens ansvar att följa om bolagen gör sådan framställan.

Varje ärendes karaktär ska prövas och värderas av den enskilda bolagsstyrelsen, råder det tveksamhet ska Stadshus AB tillfrågas. När det gäller ärenden i dotterbolagsstyrelser ska moderbolagen ges tillfälle att yttra sig. Även Stadshus AB ska ges tillfälle att yttra sig innan kommunstyrelsen bereder ärendet och lämnar förslag till fullmäktige. Enligt riktlinjerna ska ärenden underställas fullmäktige i god tid.

I Göteborgs Stads riktlinjer och direktiv för stadens bolag lämnas flera exempel på ärenden, med tillägget att exempellistan inte är uttömmande.

Även fullmäktiges riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll reglerar den här typen av ärenden. Här anges att styrelser i vissa fall har rätt att besluta om ändrad inriktning eller omfattning av en verksamhet som de bedömer lämplig eller nödvändig. Dock ska ändringar av drift- och investeringsverksamhet som innebär en avsevärd förändring av verksamheten eller är av principiell art i förhållande till mål och inriktningar alltid lyftas till fullmäktige. I samband med det ska

konsekvenser, på kort och lång sikt utifrån relevanta perspektiv, tydligt framgå i styrelsens beslutsunderlag.

Under perioden 2015–2017 har styrelsen i följande fyra fullmäktigeärenden (en sammanslagning av sex styrelseärenden) i stort sett agerat i enlighet med hur ärenden av principiell beskaffenhet ska hanteras enligt riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag:

- Kommunfullmäktige Handling 2015 nr 106, Bolagsförsäljningar inom Älvstranden Utveckling AB
- Kommunfullmäktige handling 2016 nr 115, Hemställan från Älvstranden Utveckling AB om avyttring av aktier i vilande bolag samt förvärv av lagerbolag inför kommande fastighetsförsäljningar
- Kommunfullmäktige handling 2016 nr 116, Hemställan från Älvstranden Utveckling AB om förvärv av lagerbolag för omstrukturering av bolagsstrukturen i Älvstrandskoncernen
- Kommunfullmäktige handling 2016 nr 185, Begäran från Älvstranden Utveckling AB om avhändande av allmänna handlingar.

Styrelsen har i tre ärenden hemställt till kommunfullmäktige om att godkänna försäljningar och förvärv av bolag/aktier. En mindre avvikelse är att styrelsen, enligt kommunallagen 3 kap. 17 §, istället ska inhämta fullmäktiges ställningstagande. En skillnad med en lagenlig hantering är att fullmäktiges ställningstagande inte blir bindande för bolagsstyrelsen. Därmed inte sagt att det är lämpligt att gå emot fullmäktiges uppfattning i en principiellt viktig fråga.

Styrelsens begäran om avhändande av allmänna handlingar har i den fortsatta beslutsgången i Higabs och Stadshus AB:s styrelser hanterats som om det vore ett principiellt ärende även om detta krav på beslut i fullmäktige tydliggörs i 15 § i arkivlagen.

Moderbolagsstyrelsen har tillstyrkt samtliga ärenden som Älvstrandens styrelse har lyft till fullmäktige. Med tillstyrkandet menar Higab i dessa fall att det är bedömningen i dotterbolagsstyrelsen som är det viktiga. Det enda som Higab har adderat i beredningen är att fyra styrelseärenden har blivit två fullmäktigeärenden.

Styrelsen har i sin prövning och värdering av om ett ärende är av principiell beskaffenhet fört muntliga diskussioner om det är en fråga som ligger i gränzonen. Styrelsens ordförande menar att värderingen av om ett ärende är av principiell beskaffenhet skulle kunna vara en punkt att ta ställning till i mallen för beslutsunderlag som är under framtagande.

## **Bedömning**

Vi har granskat bolagsstyrning för att bedöma om styrelsen medverkar till en ägarstyrning i enlighet med fullmäktiges riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag.

### ***Kommunfullmäktiges mål***

I syfte att bedöma om styrelsens åtgärder för att säkerställa att fullmäktiges mål genomförs är tillräckliga har vi fokuserat på styrelsens inriktningsdokument och bolagets affärs- och verksamhetsplan.

Bedömningen är att styrelsen upprättar sitt inriktningsdokument i enlighet med kraven i fullmäktiges budget, det vill säga att det är styrelsen som både arbetar fram det och beslutar om det. Inriktningen i dokumentet bedöms utgå från fullmäktiges mål med en tydlighet i beskrivningarna av hur bolaget ska arbeta för att uppnå målen.

När styrelsen anger flera processägare för respektive fullmäktigemål bedömer vi att styrelsen istället dels bör arbeta i linje med definitionen av processägare i fullmäktiges budget, dels bör beakta att det är i affärs- och verksamhetsplanen som det ska klargöras med vilka processägare bolaget avser att samverka och föra dialog. Detta eftersom fullmäktiges budget är det överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads bolagsstyrelser.<sup>3</sup>

Älvstrandens affärs- och verksamhetsplan är, enligt vår bedömning, följsamt och svarar på ett tydligt sätt mot styrelsens inriktningsdokument. Vi bedömer också att affärs- och verksamhetsplanen i handlingsplaner har konkretiserat samtliga målområden i styrelsens inriktningsdokument. Vi ser även positivt på att fullmäktiges mål i affärs- och verksamhetsplan kopplas ihop med strategierna och de önskade positionerna för år 2018.

Möjligen ser vi en utvecklingspotential i att målen kan formuleras på ett mer mät- och uppföljningsbart sätt. Vidare anser vi som sagt att affärs- och verksamhetsplanen bättre skulle kunna spegla hur processägare definieras i fullmäktiges budget. I syfte att ytterligare följa fullmäktiges beslut bör det även i affärs- och verksamhetsplanen klargöras hur en tät dialog mellan styrelse och bolag ska etableras och upprätthållas.

### ***Återförande av strategisk och väsentlig information***

I syfte att bedöma om styrelsen vidtar tillräckligt med åtgärder för att stödja Higab i uppdraget att återföra strategisk och väsentlig information

---

<sup>3</sup> Om nytt ägardirektiv med krav på genomförandet av fullmäktiges mål antas av bolagsstämman så bedömer vi att den kravbild är överordnad fullmäktiges budget.

till Stadshus, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har vi granskat ägardialoger och ärenden av principiell beskaffenhet.

Vi bedömer att bolaget har en organisation som ger den strategiska ledningsgruppen förutsättningar att stödja Higab i uppdraget att återföra strategisk och väsentlig information till Stadshus, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Bedömningen är att styrelsen medverkar i ägardialoger och i den samordning som moderbolaget tar initiativ till, helt i enlighet med riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag.

Lekmannarevisorerna bedömer att ärenden av principiell beskaffenhet under perioden 2015–2017 hanteras i enlighet med riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag. För att fullt ut svara upp mot kommunallagen 3 kap. 17 bör styrelsen inhämta fullmäktiges ställningstagande istället för fullmäktiges godkännande. Vi menar också att styrelsen kan utveckla formerna för att dokumentera värderingen och prövningen av om ett ärende är av principiell beskaffenhet.

Avslutningsvis är vår samlade bedömning att styrelsen i huvudsak medverkar till en ägarstyrning i enlighet med riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag.

## **Granskning av leverantörsuppföljning**

### ***Utgångspunkter i granskningen***

Fullmäktiges policy och riktlinjer för upphandling och inköp ger styrelsen ansvar för att upphandlingsverksamheten sköts i överensstämmelse med lag, annan författning och denna policy. Policyn anger att upphandlade avtal och leverantörer löpande ska följas upp. Syftet är att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader med rätt kvalitet till rätt kostnad anskaffas samt att social och etisk hänsyn och krav på funktion och miljöhänsyn är en naturlig del av upphandlingsverksamheten. Policyn ska underlätta uppföljning av inköp och leverantörer.

Fullmäktiges krav handlar både om avtalsuppföljning och löpande uppföljning under hela avtalstiden. För att motverka osund konkurrens ska till exempel kontroll av leverantörens seriositet (betalning av skatter och avgifter) genomföras. Förutom vid själva upphandlingstillfället ska denna typ av kontroll ske löpande. Löpande leverantörsuppföljning handlar även om att mäta leverantörens prestanda. Underprestationer ska leda till korrigerande eller i värsta fall utfasning av de leverantörer som inte håller måttet.

Omfattningen av uppföljningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden vilket innebär att uppföljningen kan variera från en enkel kontroll att det som har beställts också har levererats, till mer omfattande undersökningar. Som stöd för uppföljning och kontroll ska det kommungemensamma e-handelssystemet (Winst 2.0) användas där det är möjligt.

En omfattande inköpsverksamhet tillsammans med en ökad specialisering inom branschen medför ökade leverantörsrisker. I sin tur betyder det att beställarens branschspecifika kunskap blir mer viktig. Fullmäktige pekar på detta genom att ställa krav på att den som ansvarar för en upphandling ska skaffa sig tillräcklig kunskap om branschen och dess villkor.

### ***Syftet med granskningen***

Stadsrevisionen har, genom särskilt uppdrag från kommunfullmäktige, ansvar för att löpande följa stadens upphandlings- och inköpsverksamhet.

Syftet med denna granskning har varit att bedöma om den interna kontrollen vad gäller bolagets uppföljning av leverantörer är tillfredsställande.

### ***Metod och revisionskriterier***

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer, dokumentstudier och stickprov. För ett smartare urval i stickproven har en registeranalys genomförts på fler än 15 000 fakturor för perioden 1 juli 2016 till och med 30 juni 2017. Registeranalysen har utförts av en extern konsult.

Kommunfullmäktiges policy och riktlinjer för upphandling och inköp utgör tillsammans med mervärdesskattelagstiftningen bedömningsgrund i granskningen. Enligt riktlinjer och direktiv för stadens bolag ska bolaget även följa Institutet mot mutors ”Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet”. Följsamheten mot denna kod samt fullmäktiges policy mot mutor är ytterligare bedömningsgrunder i granskningen.

### ***lakttagelser***

Under den granskade perioden 1 juli 2016 till 30 juni 2017 anlidade bolaget totalt 630 leverantörer och kostnaden för inköp av varor och tjänster var cirka 660 miljoner kronor. De 20 största leverantörerna stod för nästan 70 procent av inköpsvolymen och levererande varor och tjänster i huvudsak avseende nyinvesteringar respektive fastighetsförvaltning och underhåll.

### ***Rutiner och arbetssätt för leverantörsuppföljning***

Bolaget har en dokumenterad rutin som möter stadens krav i policy och riktlinje för upphandling och inköp om att löpande följa upp leverantörer. Bolagets anvisning för upphandling och inköp, beslutad av



ledningsutskottet för bolagsstyrning den 27 september 2017, innehåller bland annat följande vägledning om vilken uppföljning som ska göras:

- ”Leverantörer ska följas upp under avtalstiden vad gäller såväl den leverantörskontroll som genomförts enligt punkt 5.6.1 ovan samt efterlevnad av övriga krav som uppställts på leverantören.”
- ”Älvstranden ansvarar för löpande uppföljning för de leverantörer som upphandlats genom egen upphandling eller direktupphandling samt eventuellt anlidade underleverantörer. Leverantörskontrollen ska i sådana fall följas upp en gång per år vilket ska dokumenteras.”

Bolagets nuvarande arbetsätt är:

- att kontroll görs vid tilldelning av kontrakt
- att kontroll görs vid inlägg av första fakturan med ny leverantör
- att nämnden för inköp och upphandling löpande följer upp den ekonomiska seriositeten hos leverantörer inom stadens ramavtal.

Problemet med detta arbetsätt är att det inte med någon form av systematik motsvarar en löpande uppföljning under avtalstiden. Vi kan därför inledningsvis konstatera att bolagets arbetsätt med en tyngdpunkt på uppföljningsinsatser vid kontraktstilldelning varken är följsamt mot bolagets anvisning för upphandling och inköp eller mot fullmäktiges policy och riktlinje för upphandling och inköp.

I den internkontrollplan, som styrelsen godkände den 27 oktober 2017, finns avtalsuppföljningen och efterlevnaden av bolagets anvisning för upphandling och inköp (och därigenom stadens policy och riktlinje för upphandling och inköp) med som risker som ska hanteras under 2018. Parallellt med denna granskning av leverantörsuppföljning har bolaget också satt igång ett utvecklingsarbete som omfattar följande tre delar:

- uppföljning av inköps- och upphandlingsavtal och leverantörer
- uppföljning av övriga avtal
- leverantörsreskontra.

Av granskningen framkommer att genomförande av löpande uppföljning av leverantörer och avtal kommer att behöva bygga på en nära samverkan mellan avdelningarna för strategisk verksamhetsstyrning respektive för ekonomi och finans. Under 2017 har avdelningen för strategisk verksamhetsstyrning haft en tillförordnad som inköpsansvarig och en tjänst har varit vakant. Enligt uppgift håller bolaget i slutet av 2017 på att

tillsätta den ordinarie tjänsten som bolagets inköpsansvarige. Också i koncernens inköpsnätverk diskuteras möjligheten att samverka i mer omfattande genomlysningar och avtalsuppföljningar.

#### ***Automatiserade kontroller***

Bolaget kommer, enligt uppgift i december 2017, att börja använda Inyett. Inyett granskar alla fakturor som går till betalning. Inyett flaggar upp eventuella felaktigheter och bolaget har då möjlighet att stoppa betalningar. Inyett används redan av moderbolaget Higab och systerbolaget GöteborgsLokaler. Baserat på vad vi har sett i granskningen av Higabs leverantörsuppföljning kommer Inyett att kunna ta hand om en betydande del av den löpande uppföljningen av leverantörernas seriositet med avseende på betalning av skatter och andra avgifter.

#### ***Manuella kontroller***

Bolaget gör manuella kontroller av leverantörer i Creditsafe vid kontraktstilldelning. Manuella leverantörskontroller görs också i Creditsafe vid inlägg av en ny leverantör i leverantörsregistret. Sistnämnda kontroll görs och eventuella avvikelser hanteras i enlighet med bolagets instruktion för hantering av leverantörsregistret. Därutöver gör nämnden för inköp och upphandling kontinuerliga uppföljningar av leverantörernas seriositet i stadens ramavtal.

Av bolagets egen workshop i augusti månad om leverantörsuppföljning framgår att projektledarna utför manuella kontroller under avtalstidens gång. Det kan till exempel handla om löpande kontroll av att leverantör levererar vad och enligt de krav som avtalats i kontrakt. Enligt bolagets workshopanteckningar kan systematik, dokumentation och struktur göras bättre i denna uppföljning. Bland annat detta syftar bolagets pågående utvecklingsarbete till att åstadkomma.

#### ***Rapportering av brister***

Vid väsentliga avtalsbrott eller andra allvarliga brister hos en leverantör ska Inköp och upphandlingsnämnden underrättas så att informationen kan vidarebefordras även till andra förvaltningar och bolag. Inköp och upphandlingsnämnden ska föra förteckning över inkomna rapporter.

Bolaget har under 2017 haft ett problem med bristande leverans av tjänst från en leverantör. Tillförordnad inköpsansvarig lyssnade därför av med ramavtalsansvarig på Inköp och upphandlingsnämnden. Hen informerade om att andra av stadens enheter hävt avtal med samma leverantör. Med den informationen och egna erfarenheter som grund kom Älvstranden också fram till att häva avtalet. Älvstranden underrättade, i enlighet med § 8 i stadens policy och riktlinje för upphandling och inköp, Inköp och upphandlingsnämnden om hävningen av avtalet.

#### ***Rapportering till styrelsen om uppföljning av leverantörer***

I riktlinjer till policy för upphandling och inköp framgår att nämnder, styrelser och motsvarande organ löpande ska följa upp förvaltningens

eller bolagets inköp för att säkerställa att regelverket följs och att konkurrensen tas tillvara.

Vi noterar att det inte har skett någon rapportering till styrelsen om löpande uppföljning av leverantörer och avtal.

### *Oegentligheter*

Fullmäktige har dels beslutat om policy och riktlinje mot mutor, dels om att stadens bolag ska följa institutet mot mutors kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet (framgår av ägardirektivet riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag).

På detta område arbetar bolaget brett, bland annat enligt anvisning för etiska regler, rutin för representation, förtäring, gåvor, studieresor och rutin för hantering av jäv. Vidare pågår det ett arbete med uppförandekod.

Bolaget har inte genomfört någon särskild analys av inom vilka områden, situationer, roller eller funktioner som risken för oegentligheter eller otillbörliga förmåner är förhöjd. Stadens krav på att följa institutet mot mutors kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet är inte känd av bolaget. Följaktligen är koden inte implementerad.

### *Analys av fakturor*

Vi har granskat åtta fakturor från sju leverantörer med avseende på de krav som ställs på en faktura enligt mervärdesskattelagen. Enligt nämnda lag ska följande krav framgå av fakturan

- datum för utfärdandet
- unikt löpnummer
- säljarens registreringsnummer till mervärdesskatt
- säljarens och köparens namn och adress
- de omsatta varornas mängd och art eller de omsatta tjänsternas omfattning och art
- datum då omsättningen av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts
- beskattningsunderlaget för varje skattesats eller undantag
- tillämpad mervärdesskattesats
- det mervärdesskattebelopp som ska betalas.

När det gäller datum för utfärdandet, unikt löpnummer, säljarens registreringsnummer, säljarens och köparens namn och adress, beskattningsunderlag och mervärdesskattebelopp som ska betalas noteras i huvudsak inga avvikelser.

Däremot har vi noterat avvikelser när det gäller de omsatta varornas mängd och art eller de omsatta tjänsternas omfattning och art, datum då omsättningen av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts. Två exempel där det inte framgår av a conto-fakturor vad som har köpts för

att det inte framgår tydligt vilka ÄTOR (tilläggsarbeten) som har tillkommit. Ett annat exempel där den köpta tjänsten är ”visuell planering – förprojektering” utan att denna tjänst närmare specificeras.

Som mottagare av fakturor är Älvstranden Utveckling AB, enligt mervärdesskattelagen skyldig att säkerställa ursprungets äkthet (identifiering), innehållets integritet (överensstämmelse mellan faktura och leverans/tillhandahållande) och läsbarhet.

### **Registeranalys av fakturor**

EY har på uppdrag av lekmannarevisorerna genomfört registeranalys av samtliga inköpstransaktioner för perioden 1 juli 2016 till och med 30 juni 2017. Registeranalys har också genomförts med utgångspunkt i risker för oegentligheter och oseriösa leverantörer.

Registeranalysen visar på avvikelser, exempelvis dubbla poster, lång förfallotid, oidentifierade organisationsnummer, leverantörsnamn som avviker från Skatteverkets, leverantörer som saknar organisationsnummer och inköp från leverantör med betalningsanmärkning. Under första halvåret 2017 genomförde bolaget inköp hos nio leverantörer som vid registeranalysen i september 2017 hade skulder till kronofogden. Det innebär dock inte att dessa leverantörer hade skulder till kronofogden vid tillfället då bolaget gjorde sina inköp.

Bolaget har tagit del av registeranalysen och utifrån de iakttagelser som noterats genomfört kontroller i leverantörsregistret och lämnat förklaringar till avvikelserna.

### **Bedömning**

Utifrån den genomförda granskningen är den samlade bedömning att den interna kontrollen vad gäller bolagets löpande uppföljning av leverantörer och avtal inte fullt ut är tillfredsställande.

Det finns möjlighet för bolaget att ställa högre krav på vissa leverantörer när det gäller utformning av fakturor. Detta bedömer vi att bolaget bör göra i syfte att underlätta den avtals- och leverantörsuppföljning som är under utveckling.

Eftersom institutet mot mutors kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet föreslår förebyggande insatser riktat mot funktioner och roller med en förhöjd risk att bli utsatt för otillbörlig påverkan kompletterar det bolagets breda angreppssätt för att hantera risken för oegentligheter. Därför bör styrelsen i enlighet med vad som står i riktlinjer och direktiv för stadens bolag se till att kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet implementeras i bolaget.

Bolaget anger att det inte sker någon rapportering till styrelsen avseende uppföljning av leverantörer. I riktlinjerna till policy för upphandling och

inköp framgår det att styrelsen löpande ska följa bolagets inköp för att på så sätt säkerställa att regelverket följs och att konkurrensens tas tillvara. Då det framgår av denna granskning att det saknas en följsamhet mot dokumenterade rutiner, uppföljningsplan och systematik i uppföljningen av leverantörer och avtal lämnar vi följande rekommendation:

*Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att bolaget möter kraven i fullmäktiges policy och riktlinje för upphandling och inköp om att löpande följa upp leverantörer och avtal.*

## **Styrning och uppföljning av att Göteborgs Stads bostadsbyggande genomförs i enlighet med de politiska målen**

### ***Utgångspunkter i granskningen***

Granskningen omfattar Älvstranden Utveckling AB och två nämnder. Vi har granskat genomförandet av bostadsbyggandet i fastighetsnämnden och Älvstranden Utveckling AB samt planeringen i byggnadsnämnden.

Denna granskning bygger i vissa delar vidare på en tidigare rapport från stadsrevisionen: ”Stadens planering för bostadsbyggande – i enlighet med den politiska viljeinriktningen?”, från november 2014. Då bedömde vi att de planerande förvaltningarna inte i alla delar lyckades säkerställa ett genomslag i detaljplanerna för översiktsplanens strategiska frågor.<sup>4</sup> I denna granskning är vi intresserade av nästa steg: hur genomförarna styr och följer upp de politiska mål som har fått genomslag i detaljplanerna.

Vi har granskat genomförandet av bostadsbyggandet för att bedöma om bolaget medverkar till att Göteborgs Stad exploaterar i enlighet med de politiska målen, så som de uttrycks i översiktsplanens strategiska frågor. Därför vill vi i denna granskning svara på följande två revisionsfrågor:

- Vidtar bolaget tillräckligt med åtgärder för att medverka till att bostadsbyggandet styrs mot de politiska målen?
- Vidtar bolaget tillräckligt med åtgärder för att följa upp om de politiska målen nås i genomförandet av bostadsbyggandet?

---

<sup>4</sup> I granskningen ingick 8 av 13 strategiska frågor med tillhörande 47 mål och strategier. Detta utgör översiktsplanens konkretisering av HUR-frågorna.

Granskningen inriktas mot stadens samverkan med byggherrar och exploatörer i realiserandet av de politiska målen. Därför avgränsas samverkan med stadens interna utförare<sup>5</sup> bort från denna granskning.

Våra metoder består av analyser av dokumentation från byggprojekt och intervjuer med personer som är verksamma i markanvisnings- och exploateringsverksamhet eller i plan- och bygglovsverksamhet. För bolagets del rör det sig i huvudsak om markanvisningar och exploateringar i följande två projekt:<sup>6</sup>

- Sannegården Centrum – detaljplan startar 2006 – konsortieavtal 2007 – detaljplan laga kraft 2010 – exploaterings- och markfördelningsavtal 2010
- Stora Torp – detaljplan startar 2007 – konsortieavtal 2010 – detaljplan laga kraft 2014 – exploaterings- och markfördelningsavtal 2014.

I granskningen bygger våra bedömningar på revisionskriterier hämtade från kommunallagen 6 kap. 7 § som anger att nämnderna, var och en inom sitt område, ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan, såsom när Göteborgs Stad lämnar över vården av markanvisningar och exploateringar (eller stadsutveckling) till Älvstranden Utveckling AB.

Vidare bygger våra bedömningar på lag om kommunala anvisningar (SFS 2014:899) tillsammans med Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 14:46 Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal.

### ***lakttagelser***

Planeringen av bostadsbyggandet i Sannegården Centrum och Stora Torp startade för mer än 10 år sedan. Detta var under en tid när verksamheten bedrevs i enlighet med andra mål och riktlinjer än de som fullmäktige har bestämt för dagens verksamhet. För vissa iakttagelser behöver vi därför göra en framskrivning genom att översiktligt jämföra hur motsvarande styrning och uppföljning ser ut idag.

---

<sup>5</sup> Exempelvis trafiknämnden, park- och naturnämnden, nämnden för kretslopp och vatten, Göteborgs Stads Parkerings AB och Göteborg Energi AB.

<sup>6</sup> Norra Älvstranden Utveckling AB tecknade avtal avseende Sannegården Centrum.

Bolaget tog delvis sin utgångspunkt i den fördjupade översiktsplanen Norra Älvstranden från 1989 i exploateringen av Sannegården Centrum. Av intervjuer framkommer att översiktsplanen för Norra Älvstranden, på den tiden, var ett viktigare styrdokument än översiktsplan 99 eller 2009.

På motsvarande sätt menar verkställande direktör att dagens viktigaste styrdokument – Vision Älvstaden och bolagets ägardirektiv – är mer betydande för bolagets exploatering av Älvstaden än översiktsplan 2009. Styrdokumenterna är bestämda av fullmäktige och utgör därmed, enligt verkställande direktör, en tydlig grund för styrning mot politiska mål.

### *Styrning mot politiska mål*

Avseende politiska mål i den fördjupade översiktsplanen från 1989 uttrycktes bland annat att området längs norra älvstranden skulle utformas på ett sätt som främjar gemenskap, stimulans och omväxling för de boende. Därtill skulle en blandning av befolkningsgrupper eftersträvas; både vad gäller ålder och social tillhörighet. Dessa mål skulle uppnås genom följande:

- en närmiljö som främjar kontakt och gemenskap
- ett bostadsutbud som tillgodoser också speciella sociala behov i icke segregerade former
- offentliga platser och byggnader utformas så att de blir tillgängliga för alla
- ett tillräckligt och väl lokaliserat utbud av social service.

Bolagets ägardirektiv uttrycker från och med år 2013 att bolaget ska uppfylla vision Älvstaden. I fullgörandet av detta uppdrag ska bolaget, enligt ägardirektivet, ”utgå ifrån en social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet”. Ägardirektivet framhåller också att ”byggandet av en blandstad med en funktionell mix av bostäder, handel, kontor, rekreation och nöjesliv ska vara ledande i arbetet”. Vision Älvstaden är för omfattande att beskriva i sin helhet, men i korthet syftar visionen till att vara inkluderande, så tillvida att det ska finnas mötesplatser för alla oavsett ålder eller bakgrund. Den ska också vara grön och kännetecknas av en god tillgång till förnyelsebar energi, och den ska vara dynamisk i bemärkelsen att kultur och näringsliv ska utvecklas sida vid sida och inspirera varandra.

### *Styrning genom markanvisning*

Vad gäller styrning visar granskningen att inte minst rutinerna för markanvisning har formaliserats över tid. För de två projekten Sannegårdens Centrum och Stora Torp användes, enligt tidigare medarbetare på bolaget, ett betydligt mer informellt förfarande för att markanvisa, än vad som är fallet idag.

Vid tidpunkten för när Sannegården Centrum och Stora Torp markanvisades beaktades ett antal parametrar. Vid markanvisning och i efterföljande konsortiebildning ville bolaget att olika sorters byggherrar skulle bjudas in. Det fanns en ambition om att inkludera byggherrar:

- som företrädde folkrörelsen (såsom Riksbyggen i Sannegården Centrum och HSB i Stora Torp)
- som var duktiga på marknadsföring,
- som var långsiktigt engagerade i projekt
- som var affärssinnade.

Bolaget ville också undvika personunioner. Då det inte finns några dokumenterade markanvisningsavtal för Sannegårdens Centrum och Stora Torp, och inte heller någon dokumentation av de utvärderingar som låg bakom markanvisningsbesluten, går det inte att granska huruvida denna ambition realiserades. Av samma skäl går det inte att bedöma hur de politiska målen som uttrycktes i översiktsplan för Norra Älvstranden beaktades när Sannegårdens Centrum markanvisades.<sup>7</sup>

Numera har bolaget en mer formaliserad rutin för att markanvisa som ska komplettera den policy för anvisning av mark som fastighetsnämnden fastställde den 13 juni 2014. Den gemensamma markanvisningsprocessen inleds med att bolaget annonserar på stadens hemsida. De ansökningar som inkommer utvärderas utifrån en urvalsmodell som utgår både från markanvisningspolicyn och projektets specifika förutsättningar och krav. Vad gäller de generella kraven tar de fasta på:

- om byggherren kan leverera den upplåtelseform som anges för projektet,
- vilka typer av verksamhetslokaler som byggherren är villig att bygga,
- om byggherren accepterar kravet att vissa lokaler ska upplåtas till barn- och äldreomsorg,
- och om byggherren accepterar att upplåta hyresrätter till boende med särskilda behov.

---

<sup>7</sup> Det fanns på den tiden enbart så benämnda mark- och exploateringsavtal inför marköverlåtelsen, som ägde rum efter det att detaljplanen blivit klaga vunnit.



De projektspecifika krav som beaktas kan såsom i markanvisningen för Frihamnen betona byggherrarnas förmåga att nå målet om en tät och varierad stad med socialt blandat boende, samarbetsförmågan hos de deltagande parterna, samt graden av innovativa idéer som bidrar till att vision Älvstaden nås. För att uppnå ett socialt blandat boende ställer bolaget tydliga krav på låga hyresnivåer för 25 % av hyresrätterna och det kommer att regleras så att ombildande inte kan ske till bostadsrätter. Markanvisningen beslutades, i enlighet med policyn, av styrelsen efter att fastighetsnämnden hade hörts.

Av bolagets handlingsplan för att möta styrelsens inriktningsdokument i affärs- och verksamhetsplan för 2018 framgår ytterligare konkretiseringar av hur bolaget avser att vidareutveckla arbetet med hållbarhetsfrågorna i framtida markanvisningar.

### *Styrning genom konsortieavtal och gestaltningsprogram*

Enligt bolaget ska de politiska målen i markanvisningen föras in i konsortieavtalen. För projekten Sannegårdens Centrum och Stora Torp finns inga markanvisningsavtal och därmed ingen referens till desamma i konsortieavtalen. Däremot hänvisar både konsortieavtalet för Sannegårdens Centrum och Stora Torp till projektens gestaltningsprogram.

Under båda dessa byggprojekts gång fanns det således gestaltnings- eller kvalitetsgrupper som svarade ”för att intentionerna i detaljplanerna med tillhörande gestaltnings- och kvalitetsprogram genomfördes”. Gestaltningsprogrammen innehåller uttryckliga hänvisningar till politiska mål. För att exemplifiera kan nämnas att gestaltningsprogrammet för Stora Torp hänvisar till och syftar till att uppnå social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet samt trygghet och säkerhet. Därtill ska området vara tillgängligt, ha ett barnperspektiv och beakta Göteborgs program för miljöanpassat byggande.

Gestaltningsprogram utgör ett komplement till detaljplanen och syftar oftast till att säkerställa gestaltningsmässiga kvaliteter i det område där utbyggnaden ska ske. Kraven i programmen är egentligen ingen bindande föreskrift på det sätt som planbestämmelserna i plankartan blir juridiskt bindande i samband med att byggherrarna beviljas bygglov. Emellertid blir dessa krav civilrättsligt bindande för byggherrarna genom att bolaget inkluderar gestaltningsprogrammen i konsortieavtalen.

Granskningen visar på en utveckling av rutinerna för att föra de politiska målen i markanvisningen vidare in i konsortieavtalen. Exempelvis finns det vad gäller Frihamnsprojektet en större, men inte en fullständig, korrespondens mellan markanvisningsavtalet och konsortieavtalet. I det

samarbetsavtal<sup>8</sup> som har slutits mellan Göteborgs Frihamns AB (dotter till Älvstranden) och övriga parter i konsortiet, hänvisas inledningsvis till projektets markanvisningsavtal. Det framgår dock inte på ett entydigt sätt av samarbetsavtalet hur de mål och inriktningar som uttrycks i stadens markanvisningspolicy och bolagets projektspecifika krav ska nås.

Att bolaget på olika sätt beaktar hållbarhetsfrågor märks också i projektet Kvillebäcken. När Kvillebäcksprojektet inleddes skrev konsortiets parter under det så kallade Kvillebäcksfördraget. Genom fördraget lovade konsortieparterna att omvandla Kvillebäcken till en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar stadsdel. Utöver fördraget förband sig konsortieparterna till ett hållbarhetsprogram för Kvillebäcken. Programmet syftade till att bryta ned hållbarhetsfrågorna från en visionär nivå till en praktisk genomförandenivå. Utöver att stadsdelen skulle byggas utifrån programmet för miljöanpassat byggande skulle bland annat följande punkter beaktas:

- gemensam och rationell hantering av sopor
- möjligheter till individuell påverkan
- social livskvalitet, trygghet och mångfald
- förutsättningar för miljösmart mobilitet.

#### *Uppföljning av politiska mål*

Uppföljningen av politiska mål i Sannegården Centrum och Stora Torp var inte formaliserad och inte dokumenterad i särskilt stor utsträckning. Eftersom det inte fanns dokumenterade markanvisningsavtal saknades det också uppföljning av beslutade markanvisningar. Uppföljning av politiska mål skedde framför allt i form av nära byggherresamverkan och kvalitetsgruppens löpande uppföljning av gestaltungs-/kvalitetsprogram

I nutid framgår det i projekt Frihamnen inte på ett tydligt sätt av samarbetsavtalet hur de mål och inriktningar som uttrycks i stadens markanvisningspolicy och bolagets projektspecifika krav ska följas upp. Bolaget har efter införandet av gemensam markanvisningsprocess ännu inte följt upp markanvisningar. Under hösten 2017 har bolaget satt igång ett utvecklingsarbete som även omfattar att under 2018 ta fram rutiner för att följa upp markanvisningsavtal.

Vidare sker det en dokumenterad uppföljning av hållbarhetsprogrammet för Kvillebäcken. Av programmet framgår bland annat att det ska ske återrapporteringar i projektets olika skeden; i projekteringsskedet, i byggskedet, samt i driftskedet två år efter inflyttning. Då projektet ännu

---

<sup>8</sup> Enligt uppgift från Älvstranden Utveckling AB kan samarbetsavtalet ses som ett konsortieavtal.

inte är avslutat har det inte skett någon slututvärdering. Däremot har bolaget gjort en halvtidsuppföljning av programmet.

Vad gäller bolagets uppföljning av konsortier uppger verkställande direktör att det sker uppföljningssamtal med byggherrar som avviker från vad avtalen säger. Om dessa avvikelser inte åtgärdas kan en byggherre tvingas lämna konsortiet. Samtidigt menar bolaget att det i dagsläget inte finns framtagna rutiner för att systematiskt följa upp och utvärdera konsortier efter projektavslut.

Bolaget har, tillsammans med stadsbyggnadskontoret och konsultfirman Preera AB, tagit fram ett verktyg för kvalitetsuppföljning i Älvstaden – den så kallade värderosen. Syftet med verktyget är att med hjälp av indikatorer konkretisera och bryta ned de tre huvudstrategierna – hela staden, möta vattnet, stärka kärnan – för att därigenom kunna beskriva vad bolaget uppnår, och inte uppnår i de olika projekten. Följaktligen ska mätning endast göras av kvaliteter som redan har byggts eller har säkrats genom planbestämmelser eller på annat sätt genom särskilda avtal. Hur väl indikatorvärdena nås ska följas upp årsvis och därefter aggregeras för att få en samlad bild av hur väl projekt når målen för Vision Älvstaden.

### **Bedömning**

Vi har granskat genomförandet av bostadsbyggandet för att bedöma om bolaget medverkar till att Göteborgs Stad exploaterar i enlighet med de politiska målen, så som de uttrycks i översiktsplanens strategiska frågor.

#### ***Styrning mot politiska mål***

I syfte att bedöma om bolaget vidtar tillräckligt med åtgärder för att medverka till att bostadsbyggandet styrs mot de politiska målen har vi fokuserat på två dåtida (Sannegården Centrum och Stora Torp) och två nutida byggprojekt (Frihamnen och Kvillebäcken).

Vi bedömer att bolaget, i takt med att styrmodellen formaliseras, vidtar tillräckligt med åtgärder för att medverka till att bostadsbyggandet styrs mot de politiska målen. I denna bedömning ingår bolagets sätt att arbeta i en nära samverkan med byggherrarna och i konsortieform för att förmå dem att inte frångå de politiska intentionerna med byggprojekten.

I styrningen tar bolaget sin utgångspunkt, för att konkretisera de politiska målen, i bolagets ägardirektiv och Vision Älvstaden. Detta skiljer sig till viss del från vårt antagande att det är de politiska målen i översiktsplanen som konkretiseras i detaljplanerna och förs vidare under genomförandet.

Bolaget hämtar emellertid gestaltungs- och kvalitetsprogram från detaljplanarbetet och binder i konsortieavtal byggherrar till att följa dessa kvalitetskrav. Även här bedömer vi att en nära samverkan mellan kvalitets- eller gestaltungsgrupp och byggherrar kan stärka följsamheten mot kraven i gestaltungsprogrammen.

### *Uppföljning mot politiska mål*

Avseende om bolaget vidtar tillräckligt med åtgärder för att följa upp om de politiska målen nås i genomförandet av bostadsbyggandet bedömer vi att det finns några uppföljningsområden som skulle kunna förbättras. Vi bedömer att uppföljningen av hållbarhetsprogrammet för Kvillebäcken har den systematik som vi gärna skulle se även i rutiner för att:

- följa upp markanvisningsavtal
- efter projektavslut utvärdera konsortiesamverkan för att dra lärdomar från tidigare konsortier.

Mot bakgrund av att bolaget har satt igång ett arbete med att under 2018 ta fram rutiner för att följa upp markanvisningsavtal lämnar lekmannarevisorerna ingen rekommendation.

Vår samlade bedömning är att styrelsen i huvudsak medverkar till att Göteborgs Stad exploaterar i enlighet med de politiska målen, så som de uttrycks i bolagets gällande ägardirektiv och Vision Älvstaden. Styrelsens interna kontroll över att de politiska målen nås kan emellertid stärkas med ökad systematik i uppföljningen.

Granskning av styrning och uppföljning av att Göteborgs Stads bostadsbyggande genomförs i enlighet med de politiska målen har även gjorts på fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. För mer information om vad som framkom i denna granskning se:

- revisionsredogörelse fastighetsnämnden år 2017
- revisionsredogörelse byggnadsnämnden år 2017.

### **Uppföljning av representation**

Lekmannarevisorerna granskade representation år 2014 och vi har följt upp det varje år sedan dess. Granskningen resulterade i att vi under tre års tid riktade följande rekommendation till bolaget:

*Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att stärka den interna styrningen och kontrollen avseende attest av kostnader för representation.*

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att granska:

- bolagets rutin för representation, förtäring, gåvor, studieresor
- bolagets stickprovsgranskning
- tolv stickprov.

samt stämma av iakttagelser med ekonomi- och finansavdelningen.

### ***lakttagelser***

I januari 2017 godkände bolagets utskott för bolagsstyrning en ny rutinbeskrivning för representation, förtäring, gåvor och studieresor. Fram till slutet av september har rutinbeskrivningen reviderats fem gånger.

Bolagets egen granskning av 35 stickprov visar inte på några väsentliga avvikelser avseende attest av kostnader för representation. Det vill säga att det inte fanns några attester av egna kostnader. I två fall kan syftet ha ett tydligare samband med verksamheten, i ett fall saknas deltagarförteckning och i ett fall saknas ett skriftligt godkännande från chef i förväg.

Vår granskning av 12 stickprov visar inte heller på några väsentliga avvikelser avseende attest av kostnader för representation. Det finns fall där det saknas skriftligt godkännande i förväg från närmast behörig chef. Detta eftersom det krävs enligt rutinbeskrivningen. Bolaget menar att för de flesta av avvikelserna behövs inte ett skriftligt godkännande i förväg från närmast behörig chef. Därför har bolaget för avsikt att förtydliga detta i sin rutinbeskrivning.

### ***Bedömning***

Lekmannarevisorerna bedömer att styrelsen har vidtagit tillräckliga med åtgärder för att stärka den interna kontrollen avseende attest av kostnader för representation. Därför kvarstår rekommendationen inte.

## **Uppföljning av upphandling och inköp**

Rekommendationen lämnades efter vår granskning år 2015. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till bolaget:

*Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utreda förutsättningarna för hur upphandling och inköp ska hanteras i samarbetsprojekt med externa aktörer.*

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att granska hur bolaget i anvisning för upphandling och inköp har formulerat om det som tidigare fanns i vägledning för inköp i samarbetsprojekt.

### ***lakttagelser***

Vi bedömde att bolaget i tidigare vägledning för inköp i samarbetsprojekt gjorde en för generös tolkning av undantagen i lagen om offentlig upphandling och därigenom utsatte bolaget för onödig risk.

I en reviderad anvisning för upphandling och inköp skriver bolaget följande om inköp i utvecklings- och innovationsprojekt eller samarbetsprojekt:

- ” Därutöver deltar Älvstranden i utvecklings- och innovationsprojekt. För det fall projektet avser forskning och/eller utveckling aktualiseras inte LOU förutsatt att det inte endast är Älvstranden som finansierar projektet och resultatet endast kommer Älvstranden tillgodo.”
- ”För de fall Älvstranden deltar i utvecklings- och innovationsprojekt eller samarbetsprojekt där man beslutar att göra avsteg från LOU upprättas särskild dokumentation i varje enskilt fall. Avsteg från LOU ska göras mycket restriktivt och varje avsteg ska stämmas av med inköpsansvarig.”

### **Bedömning**

Inom ramen för denna uppföljning har vi inte stickprovgranskat om bolaget efterlever anvisningen för upphandling och inköp. Däremot bedömer vi att bolaget med ett mer försiktigt förhållningssätt i den reviderade anvisningen har bättre förutsättningar för att hantera inköp i utvecklings- och innovations- eller samarbetsprojekt på sätt som är förenliga med lagen om offentlig upphandling. Lekmannarevisorerna bedömer att styrelsen har vidtagit tillräckliga med åtgärder. Därför kvarstår rekommendationen inte.

### **Uppföljning av dokumenthantering**

Lekmannarevisorerna granskade år 2013 dokumenthantering och arkivbildning. Efter uppföljande granskning år 2016 kvarstod följande rekommendation till bolaget:

*Lekmannarevisorerna rekommenderar bolaget att snarast fullfölja det påbörjade arbetet med att ta fram en godkänd arkivförteckning för att följa gällande lag och gällande arkivreglemente i Göteborgs Stad.*

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att granska bolagets arbete med att ta fram klassificeringsstruktur, arkivförteckning, arkivbeskrivning, dokumenthanteringsplan, gallringsbeslut och diarieplan enligt Regionarkivets krav och vägledning från den 1 januari 2016.

***lakttagelser***

Bolaget har under förra året färdigställt en arkivlokal som är slutgodkänd av Regionarkivet.

Bolaget har tagit fram en arkivförteckning för allmänna handlingar fram till och med 2015. I slutet av 2017 har Regionarkivet godkänt bolagets klassificeringsstruktur.

Förteckning över allmänna handlingar från och med 2016 kommer nu löpande att göras enligt godkänd klassificeringsstruktur. Till skillnad från när rekommendationen tillkom beslutar Regionarkivet inte längre om en myndighets arkivförteckning. Arkivförteckning behöver inte heller fastställas av bolaget (myndigheten). Bolagets arkivansvarige ansvarar för att en arkivförteckning finns, och att den fortlöpande uppdateras.

***Bedömning***

Lekmannarevisorerna har under fem års tid granskat och följt bolagets arbete med dokumenthantering och arkivbildning. Under tiden har även Regionarkivets krav och beslutsgång för arkivförteckningen förändrats. Lekmannarevisorerna bedömer att styrelsen har vidtagit tillräckliga med åtgärder för att ta hand om rekommendationerna som lämnades när Regionarkivets kravbild fram till och med den 31 december 2015 gällde. Därför kvarstår rekommendationen från förra året inte längre.

Bolaget är även på god väg att slutföra arbetet med en dokumenthantering som möter Regionarkivets krav och vägledning från den 1 januari 2016, men den kravbild som bedömer lekmannarevisorerna inte mot i denna uppföljning.

## Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Lekmannarevisorer är förtroendevalda och utses av fullmäktige ur gruppen förtroendevalda revisorer (gruppen benämns som Stadsrevisionen). Lekmannarevisorerna har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmannarevisorer för varje bolag. Revisorerna är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Resultatet av lekmannarevisorernas granskning redovisas i granskningsrapport och granskningsredogörelse, en per bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera bolag och nämnder. Dessa redovisas i revisionsrapporter till fullmäktige löpande under året.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på [www.goteborg.se/stadsrevisionen](http://www.goteborg.se/stadsrevisionen).



## Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

## Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

[stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se](mailto:stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se)



**Göteborgs  
Stad**