



Handling 7
Diarienummer 0173/20

Älvstranden Utveckling AB

Granskning av verksamhetsåret 2019

Lekmannarevisorerna har avslutat granskningen av bolaget avseende verksamhetsåret 2019.

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 senast den 18 juni 2020.

Göteborg den 16 januari 2020

Sven R. Andersson
lekmannarevisor utsedd av
kommunfullmäktige

Lars-Ola Dahlqvist
lekmannarevisor utsedd av
kommunfullmäktige



Älvstranden Utveckling AB

– granskning av verksamhetsåret 2019

2020-01-16

Januari 2020
Älvstranden Utveckling AB – granskning av verksamhetsåret 2019
Diarienummer: 0147/19
Stadsrevisionen i Göteborgs Stad
Yrkesrevisor: Magnus Gréen
www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1 Sammanfattning.....	4
1.1 Tabell 1: Sammanställning av rekommendationer	5
2 Granskning av verksamheten.....	6
2.1 Grundläggande granskning	6
2.1.1 Iakttagelser.....	7
2.1.2 Bedömning.....	7
2.2 Inköp och upphandling.....	7
2.2.1 Utgångspunkter i granskningen	7
2.2.2 Iakttagelser och bedömningar per revisionsfråga.....	7
2.2.3 Sammantagen bedömning	9
2.3 Resor i tjänsten.....	9
2.3.1 Utgångspunkter i granskningen	9
2.3.2 Iakttagelser.....	10
2.4 Bedömning.....	15
2.5 Exploateringsekonomi i Göteborgs Stad	16
2.5.1 Utgångspunkter i granskningen	16
2.5.2 Iakttagelser.....	17
2.5.3 Bedömning.....	17
2.6 Uppföljning av beslutsunderlag.....	18
2.6.1 Iakttagelser.....	19
2.6.2 Bedömning.....	19
2.7 Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete	19
2.7.1 Iakttagelser.....	20
2.7.2 Bedömning.....	20
2.8 Uppföljning styrning och uppföljning av projekt.....	20
2.8.1 Iakttagelser.....	20
2.8.2 Bedömning.....	21
2.9 Uppföljning leverantörs- och avtalsuppföljning.....	21
2.9.1 Iakttagelser.....	21
2.9.2 Bedömning.....	21
3 Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	22
4 Språkbruk och revisionstermer	22

1 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
- inköp och upphandling
- resor i tjänsten
- exploateringsekonomi i Göteborgs Stad
- uppföljning av föregående års rekommendationer.

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

1.1 Tabell 1: Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Inköp och upphandling	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att omhänderta de brister som har identifierats utifrån granskningen samt säkerställa att inköps- och upphandlingsarbetet bedrivs i enlighet med gällande regelverk.
Resor i tjänsten	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att stärka styrningen, uppföljningen och kontrollen av resor i tjänsten.
Exploateringsekonomi i Göteborgs Stad	Lekmannarevisorerna rekommenderar ÄUAB/styrelsen att säkerställa en mer fullständig och transparent uppföljning av exploateringsverksamheten.
Styrning och uppföljning av projekt	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att vidareutveckla styrning och uppföljning av såväl projektekonomi som exploateringsekonomi. (Rekommendationen lämnades 2016. Ingen uppföljning gjordes 2017. Uppföljning gjordes 2018. Då bedömdes styrning och uppföljning av projektverksamheten vara på plats).
Leverantörs- och avtalsuppföljning	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att bolaget möter kraven i fullmäktiges riktlinje för inköp och upphandling om att löpande följa upp leverantörer och avtal. (Rekommendationen lämnades 2017. Uppföljning gjordes 2018).

Systematiskt brandskyddsarbete	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att bolagets systematiska brandskyddsarbete bedrivs i enlighet med gällande krav. (Rekommendationen lämnades 2018. Uppföljning gjordes 2019).
--------------------------------	---

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.

2 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, en fördjupad granskning samt uppföljning av tidigare års granskning.

2.1 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
- beslutsunderlag
- hantering av särskilda uppdrag från kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

2.1.1 Iakttagelser

Den grundläggande granskningen visar inte på några avvikelser.

2.1.2 Bedömning

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

2.2 Inköp och upphandling

2.2.1 Utgångspunkter i granskningen

Inköp och upphandling är en viktig del av Göteborgs Stads nämnders och bolags verksamheter och är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. Medarbetare med ansvar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för staden upprätthålls.

Offentlig upphandling regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145). Lagstiftningen syftar bland annat till att stävja problem med otillåtna direktupphandlingar. Om en upphandlande myndighet tecknar avtal som i efterhand kan betecknas som otillåten direktupphandling riskerar myndigheten att avtalet ogiltigförklaras och att alla prestationer som har utväxlats ska återgå. Avtalsparten kan dessutom kräva skadestånd och en upphandlingsskadeavgift kan utdömas efter ansökan av Konkurrensverket.

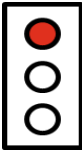
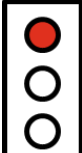
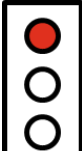
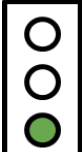
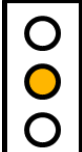
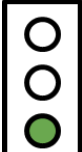
Inom stadens verksamheter regleras området också av fullmäktiges riktlinje för inköp och upphandling. Enligt riktlinjen är stadens verksamheter skyldiga att använda de upphandlade ramavtalen vid inköp som har omfattas av befintligt ramavtal, och där behovet kan tillgodoses av ramavtalet. Nämnder och styrelser ska löpande följa upp följsamhet mot stadens ramavtal och eventuella egna avtal, samt säkerställa att villkor i avtalen följs under hela avtalsperioden.

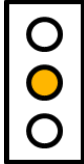
Stadsrevisionen har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av inköp och upphandling. PwC:s granskningsrapport har skickats till verkställande direktören. Nedan sammanfattas granskningsresultatet och våra bedömningar.

2.2.2 Iakttagelser och bedömningar per revisionsfråga

Vår samlade bedömning är att styrelsen delvis säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling. Vår samlade bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar per revisionsfråga, vilka framkommer i sin helhet av rapporten. Nedan återfinns en kort sammanfattning och bedömning per revisionsfråga. Därefter följer en rekommendation till styrelsen.

Granskningsredogörelse

Revisionsfråga	Kommentar	Riskbedömning
Följer bolaget upphandlingslagarna, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?	Inte uppfyllt De båda upphandlade projekten har anmärkningsvärda avvikelser mot avtalen som slöts efter upphandling samtidigt som stickproven visar på att bolaget köper utanför avtal.	
Förekommer det otillåtna direktupphandlingar hos bolaget?	Inte uppfyllt Vi kan via genomförd registeranalys konstatera att otillåtna direktupphandlingar förekommer.	Det föreligger utöver konstaterandet även risk för att köp av samma slag från olika leverantörer görs, vilka i förening kan resultera i otillåtna direktupphandlingar. 
Genomförs direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?	Inte uppfyllt Direktupphandlingar genomförs inte i enlighet med lagstiftning eller stadens riktlinjer. Det förekommer visserligen att direktupphandlingar konkurrensutsätts och dokumenteras, men i alltför liten utsträckning för att kunna anses som tillfyllest.	Det föreligger utöver konstaterandet även risk för lägre avtalstrohet och försämrad kontroll. 
Uppvisar bolaget en god följsamhet till gällande ramavtal (Stadsgemensamma och verksamhetspecifika)?	Uppfylld Följsamheten, definierad via kontrollpunkterna, är 89 %. Avvikelseerna mot kontrollpunkterna är relativt få vilket tyder på god avtalsefterlevnad.	Det föreligger risk vad gäller otillåtna köp från upphandlade leverantörer 
Har bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet till gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?	Delvis uppfyllt Kontrollen av det samlade värdet av inköp av samma slag är ofullständig samtidigt som övrig kontroll inom området är ambitiös.	Det föreligger viss risk för avvikelser eller brister eftersom bolaget endast delvis bedöms ha ändamålsenliga rutiner eller system för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling. 
Har bolaget vidtagit tillräckligt med åtgärder och kontrollaktiviteter för att minska risken för otillåtna direktupphandling mot bakgrund av att de i intern kontrollplan för år 2019 bedömer risken som väsentlig?	Uppfylld Bolaget har vidtagit flera åtgärder och kontrollaktiviteter som i förening bedöms som tillräckliga för att minska risken för otillåtna direktupphandling.	Det föreligger viss risk för avvikelse och brist eftersom otillåtna direktupphandlingar är ett komplicerat område och är svåra att helt undvika. 

Är inköpsorganisationen utformad på ett ändamålsenligt sätt avseende beställarnas ansvar och befogenheter och ges stöd, utbildning och information för att genomföra och dokumentera upphandlingar, inköp och avrop i enlighet med gällande riktlinjer?	Delvis uppfylld Det är ett obligatorium för bolagets inköpsbehöriga att genomföra utbildning för att få göra avrop och beställa, men den allmänna inköpsrätten i förening med omfattande inköp gör att behovet av stöd är stort.	Det föreligger risk för avvikelser då bolaget har många inköpsberättigade samtidigt som behovet av stöd är stort.	
---	---	---	---

2.2.3 Sammantagen bedömning

Vår sammantagna bedömning är att bolaget behöver förbättra sin följsamhet mot LOU, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling.

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen att omhänderta de brister som har identifierats utifrån granskningen samt säkerställa att inköps- och upphandlingsarbetet bedrivs i enlighet med gällande regelverk.

2.3 Resor i tjänsten

2.3.1 Utgångspunkter i granskningen

Inom Göteborgs Stad genomförs tjänsteresor med olika syften och ändamål. Oavsett varför en tjänsteresa genomförs, om det är för att delta i en konferens, ett studiebesök eller något annat, ska resan ha ett syfte som på ett eller annat sätt gagnar stadens verksamheter. Detta understryks ytterligare av att verksamheten är offentligt ägd. I samband med resor kan felaktigheter eller oklara syften med resan orsaka förtroendskador som indirekt drabbar både anställda och förtroendevalda i Göteborgs Stad. Även om det ofta rör sig om relativt små felaktigheter i monetära termer kan det påverka allmänhetens tilltro till offentligt ägda verksamheter. Ur det perspektivet utgör resor ett område där det är särskilt viktigt med en god intern kontroll.

Göteborgs Stads policy för resor i tjänsten beskriver hur anställda och förtroendevalda bör agera för att resa ekonomiskt, säkert och miljöanpassat i tjänsten. Policyn för resor i tjänsten innebär i huvudsak att:

- de minst klimatpåverkande färdmedlen ska väljas
- resor ska genomföras på ett kostnadsmedvetet sätt färd sätt och logi ska väljas så att arbetstiden utnyttjas effektivt
- webb- och videomöten ska ersätta resor när det är lämpligt
- säkerhet och arbetsmiljö ska vägas in vid val av resa.

En samlad bedömning av ovanstående faktorer ska ligga till grund för beslutet inför val av resa. För personer med funktionsnedsättning kan ytterligare faktorer

behöva ingå i bedömningen. Policyn för resor i tjänsten konkretiseras med stadens riktlinjer för resor i tjänsten.

Granskningens syfte är att bedöma om styrelsen har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende resor i tjänsten.

Granskningen har omfattat fyra utlandsresor med sammanlagt åtta deltagare samt sex inrikes resor med sammanlagt 13 deltagare under perioden 1 januari 2018 till 31 augusti 2019. Granskningen har översiktligt även omfattat 20 kortare flygresor till Stockholm och Visby under 2018 och tre kortare flygresor till Visby under den granskade perioden 2019. Granskningen har utförts genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov från konton där resor i tjänsten finns bokförda. Avstämning har också genomförts med bolagets HR-ansvarige och chef för verksamhetsstöd samt den risk- och internkontrollansvarige.

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som vi utgår från vid analys och bedömning. I den här granskningen har följande revisionskriterier tillämpats:

- kommunallag (2017:725) kap 6 § 6
- kommunfullmäktiges policy och riktlinje för resor i tjänsten
- Skatteverkets rättsliga vägledning
- regler för attest i Göteborgs Stad
- bolagets anvisning för resande, rutin vid utlandsresor samt rutin för reseräkningar och utlägg
- bolagets anvisning för beslutsfattande och attest samt attestantlista.

2.3.2 Iakttagelser

2.3.2.1 Förtroendevaldas tjänsteresor

Bolagets anvisning för resande och rutin vid utlandsresor fastställdes av ledningsgruppen i februari 2015. I anvisningen anges att den följer Göteborg Stads policy och riktlinjer för resor i tjänsten. Stadens policy och riktlinjer gäller för medarbetare och förtroendevalda. Men av ledningsgruppens anvisning framgår inte om den också omfattar resor som styrelsen eller andra förtroendevalda företar i bolagets namn. I ett av stickproven, en resa till Yale University i USA inom projekt Fusion Point, är en av tre deltagare förtroendevald. Av stickprovet framgår att den förtroendevalde inte följer samma regelverk som de två tjänstepersonerna. Exempelvis framgår det inte av underlag till styrelsemötet den 8 februari 2019 eller mejl den 12 mars 2019 att ordförandes beslut även omfattar den förtroendevalde resenären. Den förtroendevalde beställer inte heller resan via stadens upphandlade resetjänst utan inhandlar istället en nästan dubbelt så dyr flygresa som den som resetjänsten har bokat. Den förtroendevalde har mot uppvisande av kvitton erhållit ersättning för utgifter i samband med tjänsteresan. Till skillnad från tjänstepersonerna har den förtroendevalde inte fyllt i en reseräkning och fått traktamente för ökade levnadskostnader.

2.3.2.2 Beslut om kortare flygresor

Bolagets anvisning anger på det tydliga sätt som stadens policy och riktlinjer kräver, vem som har befogenhet att godkänna om undantag för korta flygresor. Stadens policy och riktlinjer kräver detta förtydligande för flygresor under 50 mil, men tillåter att högre krav ställs i lokala anvisningar. Därför är det helt korrekt att bolagets anvisning anger att verkställande direktör ska godkänna flygresor under 60 mil. Av trafikkontorets uppföljning av klimatkompensation och granskade fakturor framgår att bolaget under 2018 har beställt 20 flygresor kortare än 50 mil till orter med bra tågförbindelser. Motsvarande siffra för perioden 1 januari 2019 till 31 augusti 2019 är tre kortare flygresor. För samtliga korta flygresor gäller att verkställande direktören ska godkänna resan i förväg. Emellertid har bolaget på vår upprepade förfrågan inte kunnat uppvisa dokumentation som bekräftar att verkställande direktören i förväg har godkänt de genomförda korta flygresorna.

2.3.2.3 Styrelsens beslutsfattande

Av anvisning för beslutsfattande och attest (bilaga till styrelsens arbetsordning) framgår att styrelsen alternativt verkställande direktören i förväg ska godkänna tjänsteresor utanför Sverige. Bolagets rutin vid utlandsresor och anvisning för resande lägger till att vid synnerlig brådska kan styrelseordförande fatta beslut. Protokoll visar att av fyra granskade utlandsresor har styrelsen godkänt en. Den 21 september 2018 godkänner styrelsen att bolaget deltar vid Mipim den 12–15 mars 2019 med max två personer samt sluter samarbetsavtal med Business Region Göteborg till en kostnad om max 275 000 kronor exklusive moms. Angående resan till Yale University bodlade styrelsen den 8 februari 2019 beslut om studieresa till USA till styrelsens sammanträde den 26 april 2019. Eftersom resan genomfördes redan i början av april uppstod brådska och därför beslutar ordförande per mejl den 12 mars att resan till Yale University ska genomföras. Ordföranden har den 8 juni 2018 beslutat om två deltagares resa till Köpenhamn och den 10 september 2018 beslutat om verkställande direktörens resa till arkitekturbiennalen i Venedig. Stickproven visar inte något fall av att verkställande direktören har använt sin befogenhet att i förväg godkänna tjänsteresor utanför Sverige. I stickproven noterar vi att styrelsen beslutar om något som är en del av verkställande direktörens löpande förvaltning – att styrelsen den 8 februari 2019 godkänner bolagets deltagande i Almedalen.

2.3.2.4 Dokumentation saknas för vissa tjänsteresor

I planeringen av resan ställer stadens riktlinjer för tjänsteresor krav på att resenär och beslutsfattare (styrelse, ordförande, verkställande direktör eller närmaste chef) gör överväganden exempelvis av val av färdstätt, antal deltagare och kostnaden. För styrelsebehandlade resor (Yale University i USA samt Mipim och Almedalen) finns skriftliga beslutsunderlag. Av beslutsunderlagen framgår resans syfte och mål, antal deltagare, beräknade kostnader, program och nytta för bolagets verksamhet. Av dessa handlingar går det att läsa sig till några av de överväganden som gjordes inför resan. Dock saknas motsvarande

dokumentation för utrikes resor som ordförande har beslutat om per mejl (Venedig en deltagare och Köpenhamn två deltagare) och inrikes resor beslutade av närmaste chef (Järvaveckan fyra deltagare, och lärandeseminarium i Malmö, en deltagare).

Av bolagets anvisning och rutin framgår att samtliga utlandsresor i tjänsten ska avrapporteras till styrelsen vid nästkommande styrelsesammanträde. Följande resor har avrapporterats i vd-rapporten, eller motsvarande, vid styrelsemötet direkt efter genomförd resa:

- Fusion Points resa till Yale University april 2019
- fastighetsmässan Mipim 2019
- Almedalen 2019
- Järvaveckan 2019

Utöver utrikesresor har rapporteringen till styrelsen omfattat inrikes gruppresor, från vilka bolagets anvisning för resande och rutin för utrikesresor inte ställer några krav på reserapporter. I stickproven har inga reserapporter upprättats för resor till lärandeseminarium i Malmö 2019, arkitekturbiennalen i Venedig 2018 och Köpenhamn augusti 2018. Avseende de två sistnämnda har information om ordförandebeslut återrapporterats till styrelsen på nästkommande styrelsemöte.

2.3.2.5 Resans syfte och nytta

Hänsyn ska tas till syftet med resan och vilken nytta resan kan få för arbetsgivarens verksamhet. Det är därför enligt Skatteverkets rättsliga vägledning viktigt att syfte och nytta tydligt framgår i den dokumentation – de underlag – som ska finnas tillgängliga hos arbetsgivaren. Vidare säger stadens riktlinjer att antalet deltagare noga ska övervägas och att ett tydligt motiv ska finnas för valet av deltagare.

Syftena med resorna och nyttorna för arbetsgivarens verksamhet framgår tydligt av beslutsunderlag inför styrelsens godkännande av resorna till Yale University, Mipim och Almedalen. Exempelvis är syftet med resorna till USA att inhämta, ta fram och tillgängliggöra kunskap. Inhämtning av kunskap ska ske genom att etablera kontakter och skapa ett utbyte med Yale School of Architecture samt School of Law. Vidare säger beslutsunderlaget att utbytet långsiktigt ska vara till nytta för att nå bolagets mål – att vara nationellt ledande inom stadsutveckling 2024.

Dock framgår inte syftena med resorna och nyttorna för arbetsgivaren lika tydligt inför ordförandebeslut, samt resor som beslutas av och i samråd med närmaste chef. Stickprovsgranskningen visar att det saknas skriftliga underlag inför ordförandebesluten om resorna till Köpenhamn och Venedig samt beslut av närmaste chef om deltagande i Järvaveckan och lärandeseminarium i Malmö.

Av dokumentationen framgår inte heller tydligt ett noggrant övervägande av antalet deltagare exempelvis vid deltagandet i Järvaveckan (fyra deltagare) och Almedalen (sex deltagare). Däremot reflekterar författaren till reserapporten om Järvaveckan att deltagandet kommande år bör vara ett noggrant övervägande av nyttan med medverkan satt i relation till antalet besökare och genomslag. Det är

detta övervägande av antalet deltagare och motivet för valet av antal deltagare som stadens riktlinjer för tjänsteresor efterfrågar inför beslut om en tjänsteresa.

2.3.2.6 Arbetstid och upplägg

Enligt Skatteverkets rättsliga vägledning måste en studie- eller konferensresa utgöra effektivt arbete. Som tumregel gäller att studie- eller konferenstiden ska vara minst sex timmar per dag. Under en vecka bör den effektiva studie- eller konferenstiden omfatta minst 30 timmar. Dessa 30 timmar ska vara jämnt fördelade under veckan.

Programmen för samtliga resor (Yale University, Mipim, Köpenhamn, Venedig, Järvaveckan, Malmö och Almedalen) bifogades inte och var därför inte en del av underlagen när styrelsen, ordförande eller närmaste chef godkände resorna. Efter genomförd resa innehåller vissa reserapporter en sammanfattning av vilka punkter som var med på programmet. Vi menar dock att dokumentationen inte är tillräckligt detaljerad för att kunna bedöma om minst sex timmar per resdag utgör effektivt arbete för någon av de granskade resorna.

2.3.2.7 Destination

Det ska finnas ett omedelbart samband mellan resans syfte och destinationsorten. Det ska vara uppenbart att det är ett bättre alternativ att utföra utbildningen, studiebesöket eller konferensen på annan ort.

Valet av destination har visat sig ha betydelse i praxis när Skatteverkets bedömningar har prövats rättsligt. I de fall valet av destination inte är förenligt med syftet anser de olika instanser som har prövat bedömningen att resmålet har valts av andra, mindre berättigade skäl, såsom till exempel tillgång till nöje- och rekreativmöjligheter. Vilket resmål det gäller har också betydelse för hur hårda kraven i övrigt blir. Ju mer avlägsen destination och exklusivare resa, desto högre krav ställs det på nytta och samband med verksamheten.

Det finns ett samband från syftet med resan till destinationsorten för de flesta resor. Sambandet är tydligare för utlandsresor med skriftliga beslutsunderlag som knyter resans syfte och nyttan för bolagets verksamhet till destinationen. Det är inte lika tydligt dokumenterat i ordförandebeslutade resor, exempelvis för utlandsresor till Venedig och Köpenhamn.

2.3.2.8 Nöje och rekreation

En resa kan bli föremål för förmånsbeskattning om den har alltför omfattande inslag av nöje och rekreation. Avgörande för bedömningen är hur framträdande inslagen av nöje och rekreation har varit. Förmånsbeskattning kan till exempel aktualiseras om resan sker under en helg, till ett populärt turistmål eller till en mycket avlägsen plats.

Att förlägga en konferensresa till en plats som utgör en vanligt förekommande turistdestination kan anses vara skäligt och tillåtet. Men i de fall som inslaget av rekreation eller nöje har varit för framträdande kan konferensen som helhet bedömas som oskälig. Detta kan resultera i att resan anses vara semester. Hela

eller delar av resekostnaderna kan i så fall bli föremål för förmånsbeskattning. Det finns rättsfall där konferensarrangemanget på dagen räknas som skattefritt, men där kvällens middag och arrangemang har räknats som nöje och varit föremål för förmånsbeskattning.

Genom praxis har principen etablerats att det under kortare konferensresor (två till tre dagar) inte bör finnas utrymme för någon beaktansvärd tid för fria aktiviteter.

Avsaknaden av program gör att vi inte har saklig grund att bedöma varken om resor i tjänsten har haft ett alltför omfattande inslag av nöje och rekreation eller om kortare resor har genomförts utan någon beaktansvärd tid för fria aktiviteter.

2.3.2.9 Reseräkning och traktamenten

Om den anställda själv har haft utgifter i samband med en tjänsteresa, som är att anse som bolagets utgifter, ska den anställda få skattefri ersättning för dessa utgifter. En reseräkning är ett underlag för utbetalningen av dessa skattefria kostnadsersättningar. En reseräkning är också ett underlag för skattepliktiga förmåner. Ett exempel på en skattepliktig förmån för den anställda är fria måltider vid tjänsteresa. Arbetsgivaren ska göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter på förmånen. Fria måltider är skattepliktiga även i samband med kurser, kongresser, konferenser och studieresor.

I Göteborgs Stads policy och riktlinjer för resor i tjänsten saknas skrivning kring reseräkning. Det är därför viktigt att det i bolagets anvisning för resor i tjänsten framgår vilka regler som gäller för upprättande av reseräkning.

Av bolagets rutin för reseräkningar och utlägg framgår regler för hur anställda ska upprätta reseräkningar och regler kring hur utlägg ska ersättas. Rutinen säger ingenting om hur förtroendevalda ska hantera reseräkningar och utlägg vid resor inom ramen för sina uppdrag.

Vi noterar i stickprovgranskningen att för tre deltagare på tre utlandsresor har reseräkningar inte upprättats och traktamenten har inte utbetalats för ökade levnadsomkostnader i samband med resan. Här vill vi påminna om att en reseräkning också är ett underlag för hantering av skattepliktiga förmåner.

2.3.2.10 Ordning och reda: utlägg, traktamente och egen bil

Av granskningen framgår följande tre typer av brister som hamnar under rubriken ordning och reda:

- En resenär har i anslutning till utlandsresa hälsat på släktingar och felaktigt erhållit ersättning för tågresa till slutdestinationen för resan.
- En resenär har i reseräkning uppgivit att resan startade i Sverige medan fakturan från upphandlad resebyrå visar att resan startade i utlandet. Här föreligger en risk för att resenären har fått felaktigt utbetalt traktamente.
- En resenär uppger på reseräkning att privat bil har använts för resa till tågstationen. Här säger stadens policy och riktlinje för resor i tjänsten att privat bil får användas, men att det i så fall ska vara beslutat av chef.

Något dokumenterat beslut av närmsta chef har vi inte tagit del av inom ramen för denna granskning.

2.3.2.11 Uppföljning av resor i tjänsten

Av policy och riktlinjer för resor i tjänsten framgår att varje förvaltning och bolag ansvarar för att kommunicera och följa upp innehåll och efterlevnad av policyn med tillhörande riktlinjer.

Den uppföljning som bolaget gör av resor i tjänsten är den årliga redovisningen för klimatkompensation och resvaneundersökningar vartannat år. För att alla medarbetare på bolaget ska få ta del av resultatet från klimatkompensationen redovisas detta på något av bolagets gemensamma alla-möten. När det gäller klimatkompensationen har bolaget noterat att antalet korta flygresor är ganska högt, och har därför i en ny handbok kring resor i tjänsten försökt att skärpa skrivningen kring flygresor.

Bolaget har inte följt upp efterlevnaden varken av stadens policy och riktlinjer för resor i tjänsten eller av bolagets anvisningar och rutiner.

2.4 Bedömning

Vår bedömning är att styrelsen bara i vissa delar har en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende resor i tjänsten. Närmast de kriterier, som vi bedömer mot i denna granskning, kommer utlandsresorna med skriftliga beslutsunderlag som utan någon synnerlig brådska behandlas av hela styrelsen. Men även när det fungerar som bäst menar vi att bolaget behöver förtydliga styrningen och förbättra dokumentationen. Bolagets anvisning för resande och rutin vid utlandsresor omfattar inte förtroendevalda. Mot bakgrund av att vi iakttar avvikelser när en förtroendevald reser till Yale, utan det stöd som finns inbyggt i bolagets styrande dokument, bedömer vi att det blir tydligare och bättre om förtroendevalda omfattas av bolagets anvisningar och rutiner för resande. En sådan förändring stämmer bättre överens med stadens policy och riktlinjer för resor i tjänsten som gäller för både tjänstepersoner och politiker.

Vidare bedömer vi att det kan uppstå otydligheter i beslutsprocessen när styrelsen, ordförande och verkställande direktören kan godkänna utlandsresor i tjänsten. Det kan bli otydligt när styrelsen godkänner deltagandet i Almedalen, eftersom det är en fråga som närmaste chef ska besluta enligt bolagets anvisning. Otydlighet kan också uppstå när styrelsen erhåller reserapport från Järvaveckan, då det är ett förfarande som normalt sett används för utrikesresor i tjänsten. Vår bedömning är att styrelsen behöver förtydliga vilka resor i tjänsten som är en styrelse-/ordförandefråga eller en del av verkställande direktörens förvaltning.

Dokumentationen kan förbättras avseende resor godkända av ordförande eller närmaste chef. Viktigaste förklaringen till denna förbättringspotential är att det saknas skriftliga underlag av vilka det går att utläsa vilka överväganden som har gjorts i planeringen av resan – exempelvis vad gäller val av färdväg och motiv

till antal deltagare. Vidare kan syftet med resan, nyttan med resan för verksamheten samt sambandet mellan syftet och destinationsorten dokumenteras mer utförligt.

Slutligen bör till det skriftliga underlaget bifogas detaljerat program för resan. Med ett detaljerat program går det att bedöma om tjänsteresan har genomförts med ett seriöst innehåll och utan någon beaktansvärd tid för fria aktiviteter. Av dokumentationen bör det också gå att läsa sig till beslut i planeringen av resan, exempelvis att verkställande direktören har godkänt utrikes flygresor eller flygresor kortare än 60 mil, eller att närmaste chef har godkänt användningen av privat bil.

Mot bakgrund av att en reseräkning också utgör ett underlag för att hantera skattepliktiga förmåner bör styrelsen ta ställning till att upprättandet av en reseräkning ska vara obligatoriskt i samband med tjänsteresor. I linje med att bolagets anvisning enligt vår mening bör omfatta förtroendevalda bedömer vi att bolagets rutin för reseräkning även bör omfatta förtroendevalda när det är tillämpligt.

Eftersom bolaget inte har följt upp efterlevnaden av regelverket för resor i tjänsten och vi har konstaterat vissa brister framför allt i dokumentationen av tjänsteresor bedömer vi det som angeläget att bolaget utvecklar sin uppföljning.

Mot bakgrund av bedömningen ovan lämnar lekmannarevisorerna följande rekommendation:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att stärka styrningen, kontrollen och uppföljningen av resor i tjänsten.

2.5 Exploateringsekonomi i Göteborgs Stad

2.5.1 Utgångspunkter i granskningen

I enlighet med revisionsplanen för 2018 har stadsrevisionen granskat styrningen och uppföljningen av exploateringsverksamheten samt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Exploateringsverksamhet omfattar anskaffande, bearbetning och iordningställande av mark för byggnation av exempelvis bostäder, affärer, kontor och industrier. Det omfattar också byggande av kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, va- och elanläggningar. Exploatering innebär att användningen av marken förändras. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Exploatering genomförs i enlighet med kommunens beslutade detaljplaner vilka medför en skyldighet för kommunen att ordna gator och allmän plats.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens nämnder och styrelser har säkerställt en tillfredställande ekonomisk styrning av exploateringsverksamheten och om styrningen sker i enlighet med

kommunfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Granskningen har omfattat fastighetsnämnden, kommunstyrelsen och Älvstranden Utveckling AB (ÄUAB). Även byggnadsnämnden, kretslopp och vattennämnden, park- och naturnämnden samt trafiknämnden berörs av granskningen.

2.5.2 Iakttagelser

Exploateringsverksamheten inbegriper flera nämnder och bolag och Göteborg befinner sig i ett intensivt skede av stadsutveckling. Det är en komplex verksamhet som ställer krav på samverkan och tydliga ansvarsförhållanden. Vidare styrs verksamheten av ett omfattande regelverk. Stadsrevisionen noterar att nämnder och bolag har fått lägga ned mycket tid och resurser för att kompensera för organisationens uppbyggnad.

Av granskningen framgår att en översyn behöver genomföras av riktlinjerna på området så att de uppfyller lagstiftningens krav samt säkerställer likabehandling. Fastställande av dessa riktlinjer bör ske av kommunfullmäktige.

Stadsrevisionen har noterat att det inte finns en fullständig bild av exploateringsverksamheten och dess konsekvenser för stadens ekonomi på lång sikt.

Av granskningen framgår att ekonomiska underlag inför antagande av detaljplaner har innehållit begränsat med information, och att ekonomisk genomförbarhet inte har prövats innan antagande av detaljplan. Vidare har inte underlag varit fullständiga vid tidpunkten för beslutet. Av granskningen framgår att processerna har utvecklats under senare år.

Av stickprovsgranskningen och av uppföljningen av projekt framgår att det är svårt att få en tydlig och sammanhängande bild över projektens ekonomi från start till avslut. Det saknas tydliga budgetbeslut att följa upp projekten mot. Redovisningar sker på en mycket aggregerad nivå och avvikelser har inte hanterats i enlighet med stadens regler.

Granskningen har omfattat markanvisningsprocessen på ett övergripande plan. Stadsrevisionen noterar en brist i de allmänt hållna och övergripande motiveringarna till markanvisningar. Det gäller i synnerhet direktanvisningar av mark.

2.5.3 Bedömning

Sammanfattningsvis bedömer stadsrevisionen att det finns brister i den ekonomiska styrningen och uppföljningen av exploateringsverksamheten. Göteborgs Stads ekonomiska styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten bedöms därmed inte vara ändamålsenlig. Organisationens riktlinjer för ansvarsfördelningen för exploateringsverksamheten bedöms inte ge förutsättningar för en ändamålsenlig styrning.

Ekonomisk genomförbarhet bör prövas innan antagande av detaljplaner och stadsrevisionen bedömer att former och struktur behöver utvecklas för hur de

långsiktiga ekonomiska konsekvenserna beskrivs. Beskrivningar bör även innehålla konsekvenser av exploateringar för kostnader för drift och underhåll.

Stadsrevisionen bedömer vidare att det inte har skett en aktiv styrning av exploateringsverksamheten mot inriktningarna för god ekonomisk hushållning.

Nedan redogörs för de bedömningar som särskilt avser ÄUAB:

Stadsrevisionen bedömer att det finns anledning för fastighetsnämnden att utveckla processen för markanvisning, för att säkerställa den interna kontrollen och en likvärdig utformning av processen i hela staden. Det är även angeläget att ÄUAB följer den utvecklingen. Både fastighetsnämnden och ÄUAB bör tydligt redogöra för hur urvalet har skett till markanvisningar, vilka konkreta jämförelser som har genomförts och med vilka parametrar. Exempelvis bör parametrar som ekonomisk stabilitet och en hög grad av innovation definieras. Motiven till att tillämpning av direktanvisning har valts ska vara tydligt formulerade i beslutsunderlag.

Avseende ÄUAB bedömer stadsrevisionen att ÄUAB:s rutiner för uppföljning av exploateringsprojekten inte är tillräckliga. Rutiner, uppföljning och avvikelshantering bör omfatta exploateringsprojekten och inte endast administrationen av projekten. Vidare måste spårbarheten i redovisningen förbättras.

Mot bakgrund av de bedömningar som har gjorts i rapporten lämnar lekmannarevisorerna följande rekommendation till ÄUAB:s styrelse

Lekmannarevisorerna rekommenderar ÄUAB att säkerställa en mer fullständig och transparent uppföljning av exploateringsverksamheten.

Rapporten har översänts till granskade nämnder och bolag för yttrande senast den 18 juni 2020, i samband med yttrandet över granskningsredogörelsen.

2.6 Uppföljning av beslutsunderlag

Lekmannarevisorerna granskade 2018 års beslutsunderlag. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendationer till styrelsen och verkställande direktör:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att dokumentera de krav som beslutsunderlag ska uppfylla för att vara tillfredsställande.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att ge verkställande direktören i uppdrag att dokumentera processen för beredning och kvalitetssäkring av beslutsärenden.

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom att granska styrelsens yttrande, utbildningsmaterial kopplat till en ny process för beredning och kvalitetssäkring av beslutsunderlag, bolagets mall för beslutsunderlag till styrelsen och verkställande direktörs rapport till styrelsesammanträdet den 22 november 2019.

2.6.1 lakttagelser

Bolaget har i februari 2019 startat ett verksamhetsutvecklande uppdrag för att kartlägga och dokumentera processen för att bereda och kvalitetssäkra underlag till beslutsärenden. Med den framtagna mallen har bolaget i november månad utvecklat en stödande struktur för handläggarnas beredning och skrivande av beslutsunderlag. Mall och process är avstämd internt och med Göteborgs Stadshus AB. Utbildningar har genomförts med handläggarna, inför lanseringen av det nya upplägget för beredning och kvalitetssäkring av beslutsärenden.

Vi saknar en dokumentation av de krav som styrelsen vill att beslutsunderlag ska uppfylla för att vara tillfredsställande.

2.6.2 Bedömning

Vår bedömning är att verkställande direktören har vidtagit tillräckligt med åtgärder för att dokumentera processen för beredning och kvalitetssäkring av beslutsärenden. Avseende styrelsens dokumentation av de krav som styrelsen vill att beslutsunderlag ska uppfylla hänvisar vi till aktiebolagslagen¹ där det framgår att ”beslut inte får fattas i ett ärende om inte, såvitt möjligt, att:

1. samtliga styrelseledamöter har fått tillfälle att delta i ärendets behandling och
2. fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet.”

Vår tolkning av aktiebolagslagen är med andra ord att det är upp till den enskilde styrelseledamoten att från fall till fall ställa krav som bidrar till att underlagen för att avgöra beslutsärenden är tillfredsställande. Med denna tolkning bedömer vi att rekommendationen till styrelsen tas omhand framgent. Vi bedömer därmed rekommendationerna som omhändertagna.

2.7 Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete

Lekmannarevisorerna granskade 2018 systematiskt brandskyddsarbete. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att bolagets systematiska brandskyddsarbete bedrivs i enlighet med gällande krav.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att granska styrelsens yttrande, utkast till anvisning för systematiskt brandskyddsarbete, ny brandskyddsorganisation, ny utbildningsplan och säkerhetsrapport 2018.

¹ Aktiebolagslagen kap 8 § 21

2.7.1 lakttagelser

Av säkerhetsrapport 2018 framgår att bolaget redovisar statusen på det systematiska brandskyddsarbetet. I säkerhetsrapport 2019 avser bolaget att följa upp brandskyddsarbetet mot acceptabel säkerhetsnivå och nyckeltal. Utkast till anvisning visar att bolaget avser att på anläggningsnivån (objekt/byggnader), samt platser där Älvstranden bedriver egen verksamhet, klassificera omfattningen av SBA i tre nivåer: grundläggande, mellan och hög nivå. Vidare framgår av utkastet till anvisning hur riskanalyser ska genomföras. Bilagor till anvisningen innefattar även utbildningsplan, brandskyddsregler samt brandskyddsorganisation. Av utbildningsplanen framgår inte att alla medarbetare, i enlighet med stadens riktlinje, ska gå en grundutbildning i SBA vartannat år eller efter behov.

2.7.2 Bedömning

Vår bedömning är att bolaget är på rätt väg i vidareutvecklingen av sitt systematiska brandskyddsarbete. Det kvarstår en del beslutsfattande och implementering innan arbetet är slutfört. Därför kvarstår följande rekommendation:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att bolagets systematiska brandskyddsarbete bedrivs i enlighet med gällande krav.

2.8 Uppföljning styrning och uppföljning av projekt

Lekmannarevisorerna granskade 2016 styrning och uppföljning av projekt. Rekommendationen lämnades 2016. Ingen uppföljning gjordes 2017. Uppföljning gjordes 2018. Då bedömde vi att styrningen och uppföljningen av verksamheten i projekten var på plats. Den uppföljande granskningen 2018 resulterade därför i att vi riktade följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att vidareutveckla styrning och uppföljning av såväl projektekonomi som exploateringsekonomi.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att granska styrelsens yttrande, stämma av med bolaget och genomföra en fördjupad granskning av exploateringsekonomi i Göteborgs Stad.

2.8.1 lakttagelser

På grund av att en nyckelperson är sjukskriven skjuts införandet av ekonomistyrning av projekt i Antura framåt i tiden. Av stadsrevisionens granskning av exploateringsekonomi i Göteborgs Stad framgår att bolagets uppföljning av exploateringsverksamheten kan vidareutvecklas.

2.8.2 Bedömning

Följande rekommendation kvarstår:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att vidareutveckla styrning och uppföljning av såväl projektekonomi som exploateringsekonomi.

2.9 Uppföljning leverantörs- och avtalsuppföljning

Lekmannarevisorerna granskade 2017 styrning och uppföljning av projekt. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till styrelsen:

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

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att granska styrelsens yttrande, bolagets utkast till rutin för leverantörsuppföljning och mall för uppföljningsplan av leverantörsavtal samt stämma av med bolaget.

2.9.1 Iakttagelser

Av utkastet till rutin och mall framgår att bolagets arbete med att ta fram rutiner för att följa upp leverantörer och avtal pågår och närmar sig ett avslut. En del av arbetet med att ta hand om rekommendationen utgörs av införandet av ett nytt systemstöd för avtal, inköp och fakturahantering. Detta genomförs i nära samarbete mellan bolagets upphandlings- och leverantörsreskontrafunktion. Arbetet beräknas pågå under hela 2019.

2.9.2 Bedömning

Vår bedömning är att ett utvecklingsarbete pågår och att följande rekommendation kvarstår tills dess att utvecklingsarbetet är slutfört:

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

3 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 kommunfullmäktige ur gruppen förtroendevalda revisorer i kommunen (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 kommunfullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Resultatet av lekmannarevisorernas granskning redovisas i granskningsrapporter och granskningsredogörelser.

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

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

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen

4 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 när revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när 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 som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.



Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen