

Göteborgs Spårvägar AB

– granskning av verksamhetsåret 2019

2020-01-16

Januari 2020
Göteborgs Spårvägar AB – granskning av verksamhetsåret 2019
Diarienummer: 0159/19
Stadsrevisionen i Göteborgs Stad
Yrkesrevisor: Pär Lindén & Kristoffer Lundqvist
www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning.....	4
2	Granskning av verksamheten.....	5
2.1	Grundläggande granskning	5
2.1.1	Visselblåsarankningar och oegentligheter	5
2.1.2	Bedömning.....	6
2.1.3	Bolagets finansiering.....	6
2.1.4	Bedömning.....	7
2.2	Granskning av direktupphandling i Göteborgs Spårvägar AB.....	7
2.2.1	Iakttagelser.....	8
2.2.2	Bedömning.....	9
2.3	Uppföljning av föregående års granskning	10
2.3.1	Utgångspunkter i granskningen	10
2.3.2	Iakttagelser.....	10
2.3.3	Bedömning.....	11
3	Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	13
4	Språkbruk och revisionstermer	13

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
- granskning av inköp och upphandling
- uppföljning av föregående års rekommendationer

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

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att direktupphandlingar hanteras enligt lagstiftning samt enligt stadens riktlinjer.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks.

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 och ekonomi
- beslutsunderlag
- hantering av särskilda uppdrag från kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

2.1.1 Visselblåsarankningar och oegentligheter

Lekmannarevisorerna konstaterar att oegentligheter av allt att döma förekommer eller har förekommit inom bolaget, liksom andra slags missförhållanden. Under förra året har det inkommit ett flertal visselblåsarankningar till stadens visselblåsarfunktion. Anmälningarna handlar om missförhållanden eller oegentligheter inom bolaget. Under hösten har bolaget också gjort ett flertal polisanmälningar. Ett utredningsarbete har genomförts av KPMG på bolagets uppdrag. Detta utredningsarbete pågår fortfarande vid tidpunkten för färdigställandet av denna redogörelse.

De flesta av visselblåsarankningarna rör affärsområde banteknik och handlar om lön som har betalats ut felaktigt. Avdelningschefer och gruppchefer inom banteknik har enligt uppgifter godkänt oövertids- och TA-rapporter trots att de har varit fullt medvetna om att tidrapporterna inte är korrekta.

Lekmannarevisorerna pekade på oklarheter eller brister som rörde felaktigheter rörande arbetstid och ersättningar i samband med revisionen 2015 och 2016. Bolagets styrelse redovisade då ett antal åtgärder för lekmannarevisorerna som syftade till att komma till rätta med de utpekade bristerna och stärka den interna kontrollen. Lekmannarevisorerna kan konstatera att de åtgärder som redovisades har varit otillräckliga, i den mån de alls har genomförts. Mot den bakgrunden är det lekmannarevisorernas uppfattning att bolaget har uppvisat djupa brister vad gäller värderingar, förhållningssätt, styrning, ledning och intern kontroll. Kort sagt har kontrollmiljön brustit.

Under hösten har dock ett antal åtgärder vidtagits och bolaget har initierat en genomlysning av de oegentligheter och missförhållanden som har framkommit eller förekommit enligt visselblåsaranklaganden.

2.1.2 Bedömning

Trots uppenbara brister i styrningen och ledningen av bolaget under tidigare år, är det lekmannarevisorernas bedömning att bolaget under hösten har vidtagit tillräckliga åtgärder. Vi bedömer också att de nuvarande åtgärderna inte endast utgör begränsade punktinsatser, utan att det ingår i ett långsiktigt arbete i syfte att åstadkomma en bättre ledning och styrning samt intern kontroll i bolaget. Vi bedömer att bolagets nuvarande styrelse och verkställande ledning är trovärdig i sin uttalade målsättning att upprätta en reell nolltolerans ifråga om de missförhållanden eller oegentligheter som har förekommit.

2.1.3 Bolagets finansiering

Spårvagnstrafiken i Göteborgs Stad vilar på ett samarbete mellan Göteborgs Stad och Västtrafik. Detta samarbete har reglerats i ett avtal. Från och med 2019 har detta ändrats. Västtrafik är numera delägare av bolaget tillsammans med Göteborgs Stad. Ett nytt ägaravtal mellan parterna ska framöver reglera ansvar, finansiering med mera. Under 2019 har dock finansieringen av spårvagnstrafiken reglerats enligt det gamla avtalet, vilket innebär att Göteborgs Stad ska ha full kostnadstäckning av Västtrafik för den spårvagnstrafik som Västtrafik beställer och som skall utföras av Göteborgs Spårvägar AB. Till grund för denna ersättning har bolaget varje år tagit fram ett underlag, som via trafikkontoret i Göteborg har gått vidare till Västtrafik, som därefter har budgeterat för den ersättning som skall utgå. Under 2019 har det stått klart att den beräkning som Göteborgs Spårvägar AB har lämnat ifrån sig har innehållit en nerdragning av ersättningsnivån med ursprungligen 100 miljoner kronor. Det är oklart hur och varför denna nerdragning har förts in i underlaget, och det finns inte heller någon dokumentation som redogör för detta. Enligt muntliga uppgifter ska detta vara ett resultat av den tidigare ledningens ambition att effektivisera och minska bolagets kostnader. Det är dock högst oklart hur beslutet har fattats och om den tidigare bolagsledningen alls har genomfört några åtgärder i syfte att också åstadkomma denna effektivisering.

Den nya bolagsstyrelse som tillträdde efter årsskiftet övertog därmed ansvaret för ett i princip underfinansierat bolag, och exponerades till följd av detta för en

ekonomisk risk. Dessutom är risken inte avgränsad till Göteborgs Spårvägar AB. Den medför i sin förlängning även en riskexponering för trafiknämnden och därmed för Göteborgs Stad. Lekmannarevisorerna ser mycket allvarligt på det faktum att den tidigare ledningen för bolaget inte har dokumenterat detta och inte heller på annat sätt har kommunicerat denna omständighet till den nytillträdande ledningen. Från halvårsskiftet 2018 till halvårsskiftet 2019 hade bolaget en tillförordnad verkställande direktör som inte heller klart och tydligt informerade styrelsen om den risk som förelåg i bolaget. Enligt protokoll och muntliga uppgifter från nuvarande styrelsemedlemmar informerades styrelsen först under ett styrelsemöte i juni. Vid det tillfället hade bolaget sedan ungefär en månad tillbaka en ny tillförordnad direktör. Efter en analys av situationen bedömdes att kostnaderna sedan tidigare har minskats med 40 miljoner kronor och att den kvarvarande underfinansieringen uppgick till 60 miljoner kronor. Styrelsen gav den tillförordnade verkställande direktören i uppdrag att söka nå en förhandlingslösning med Västtrafik. Detta lyckades i november 2019. Uppgörelsen innebär att Västtrafik skjuter till ytterligare 30 miljoner kronor och att resterande 30 miljoner kronor hanteras inom bolaget.

2.1.4 Bedömning

Lekmannarevisorerna konstaterar att bolagets nuvarande styrelse och verkställande ledning har lyckats hantera frågan. Samtidigt menar lekmannarevisorerna att det faktum att frågan överhuvudtaget har uppstått visar att det åtminstone tidigare har funnits allvarliga brister i bolagets interna styrning och interna kontroll. Lekmannarevisorerna bedömer att den nuvarande styrelsen och dess verkställande ledning är medvetna om dessa problem, och att ett förändringsarbete har inletts eller kommer att inledas i syfte att stärka inte bara den interna kontrollen, utan överhuvudtaget bolagets ledning och styrning.

2.2 Granskning av direktupphandling i Göteborgs Spårvägar AB

Lekmannarevisorerna har granskat bolagets interna kontroll avseende inköp och upphandling. Granskningen omfattar även en bedömning av risken för avvikelser avseende direktupphandlingar och följsamhet mot ramavtal.

Granskningen har genomförts av PwC¹ på lekmannarevisorernas uppdrag. Lekmannarevisionen har tidigare år konstaterat brister i bolagets inköp och upphandling inom ramen för den grundläggande granskningen. Revisionsrapporten har översänts till den verkställande direktören.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

1. Följer bolaget upphandlingslagarna, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?

¹ Intern kontroll avseende inköp och upphandling, PwC, november 2019, dnr 0159/19

2. Förekommer det otillåtna direktupphandlingar hos bolaget?
3. Genomförs direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?
4. Uppvisar bolaget en god följsamhet till gällande ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?
5. Har bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet till gällande regelverk inom området, samt för att säkerställa ramavtalstrohet?
6. 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?

Granskningen har utförts genom kartläggning av bolagets arbete med:

- inköp och upphandling, till exempel antal medarbetare med behörighet att beställa
- vilka kontrollaktiviteter som genomförs – dokumentstudier, registeranalys med ramavtalsmatchning, stickprovskontroller avseende avrop, direktupphandling och kontrollaktiviteter samt intervjuer med ansvariga tjänstemän.

Bedömningen har genomförts med utgångspunkt i kraven i lagstiftningen och Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling samt bolagets egna regler och anvisningar.

Följande revisionskriterier ligger till grund för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar:

- kommunallag (2017:725)
- lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF 2016:1146)²
- Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- regler för attest i Göteborgs Stad
- Göteborgs Stads riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll (KF 2016-09-08 § 17, diarienummer 0110/18 uppdaterad 2018-11-12)
- bolagets attest- och delegationsordning
- bolagets egna styrdokument.

2.2.1 lakttagelser

Revisionsfråga 1: Följer bolaget upphandlingslagarna, stadens regelverk och eget regelverk avseende inköp och upphandling?

² Göteborgs Spårvägar upphandlar enligt lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

Utifrån de sammanlagda iakttagelserna som görs för revisionsfråga 2–6 kan vi konstatera att bolaget behöver stärka sin interna kontroll samt säkerställa att verksamheten använder sig av stadens riktlinjer.

Revisionsfråga 2: Förekommer det otillåtna direktupphandlingar hos bolaget?

Med utgångspunkt i genomförd registeranalys kan vi konstatera att det under granskningsperioden har förekommit otillåtna direktupphandlingar vad gäller inköp över direktupphandlingsgränsen.

Revisionsfråga 3: Genomförs direktupphandlingar i enlighet med lag och stadens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?

Granskningen visar att direktupphandlingar inte genomförs 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.

Revisionsfråga 4: Uppvisar bolaget en god följsamhet till gällande ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetspecifika)?

Bolaget uppvisar relativt god följsamhet till ramavtal då 86 procent av kontrollpunkterna är uppfyllda.

Revisionsfråga 5: Har bolaget ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet till gällande regelverk inom området, samt för att säkerställa ramavtalstrohet?

Granskningen visar att kontrollen av det samlade värdet av inköp av samma slag under räkenskapsåret, samt kontroll av dokumentation i direktupphandlingar, är bristfällig. Vidare bedöms kontrollen för att säkerställa ramavtalstrohet som svag.

Revisionsfråga 6: 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?

Granskningen visar att det är ett obligatorium för bolagets inköpsbehöriga att genomföra utbildning för att få göra avrop och beställa, men den hålls inte regelbundet och behöver inte förnyas. Beställare bedöms få tillräckligt stöd och information av inköps- och upphandlingsavdelningen.

2.2.2 Bedömning

Den samlade revisionella bedömningen är att styrelsen delvis säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling. Lekmannarevisorerna bedömer dock att det finns brister som behöver åtgärdas. Dokumentationen behöver i vissa fall stärkas, följsamheten mot gällande regelverk behöver skärpas och utbildningsbehovet behöver ses över.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att direktupphandlingar hanteras enligt lagstiftning samt enligt stadens riktlinjer.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks.

2.3 Uppföljning av föregående års granskning

2.3.1 Utgångspunkter i granskningen

Lekmannarevisorerna riktade 2018 sex rekommendationer till styrelsen för Göteborgs Spårvägar AB. Fyra av dessa rörde bolagets arbetsmiljö- och skyddsarbete. En rörde bisysslor och en rörde rutiner mot mutor eller andra oegentligheter. Vi har i år följt upp dessa rekommendationer i årets granskning.

Rekommendationerna var följande:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att medarbetare ges möjlighet att delta i framtagandet av arbetsmiljömålen samt har kännedom om desamma.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa följsamhet mot stadens arbetsmiljö- och medarbetarpolicy avseende beaktande och beräkning av personalekonomiska konsekvenser av sjukfrånvaro, personalomsättning och arbetsskador i arbetsmiljöarbetet.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att arbetet i skyddskommittén bedrivs i enlighet med lagkrav.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att etablera strukturer för uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet inom hela koncernen. (Rekommendationen lämnades 2016. Uppföljning har gjorts 2017 och 2018.)

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att komplettera delegationsordningen så att det framgår vem som kan fatta beslut om bisyssla.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att ta fram en rutin som säkerställer att alla medarbetare känner till och förstår regelverket avseende mutor, bisyssla och jäv samt säkerställer att regelverken efterlevs.

2.3.2 Iakttagelser

2.3.2.1 Arbetsmiljö- och skyddsarbete

Bolaget har under året inlett ett arbete i syfte att utveckla systematiskt och ändamålsenligt arbetsmiljö- och skyddsarbete. Arbetet bedrivs i fyra

Granskningsredogörelse

skyddskommittéer. Bolaget har tagit fram en ny rutinbeskrivning för arbetet i skyddskommittéerna.

Det finns numera också ett formulär, det vill säga en sammanställning byggd i excel, där relevanta data som rör tillbud, olyckor, sjukfrånvaro etcetera ska samlas och sammanställas för analys.

Under 2019 har arbetet bedrivits på tre olika nivåer och omfattar samtliga bolag, det vill säga utöver Göteborgs Spårvägar AB även bolagen i koncernen Göteborgs Stads Kollektivtrafik AB:

1. KSG – samverkansforum koncernövergripande (hela koncernen)
2. ASG – samverkansforum på affärsområdesnivå (spårvagn, banteknik, buss, trafikantservice stödområden)
3. LSG – samverkansforum på lokal nivå inom respektive affärsområdet (Majorna, Rantorget och trafik/teknik)

Den 19 december 2019 ska det första övergripande mötet på koncernnivå hållas efter att den nya rutinbeskrivningen har tagits fram. Fram till dess ska alla underliggande grupper ha haft sina möten. Ett underlag ska då finnas för att kunna diskutera frågorna på koncernövergripande nivå. I samband med detta ska också nya mål tas fram för arbetsmiljöarbetet. Tanken är att de nya målen ska relatera tydligare till de risker som identifieras vad gäller arbetsmiljön.

2.3.2.2 Bisysslor

Endast verkställande direktör eller HR-chef får numera godkänna bisysslor. Detta har dock ännu inte beslutats av styrelsen och förts in i delegationsordningen. Men tanken är enligt uppgift att så skall ske i början av 2020.

Därutöver har enligt uppgift alla chefer och ledare fått instruktioner om jäv och bisyssla. Arbetet med dessa frågor bedrivs med utgångspunkt i att det är en ledningsfråga.

2.3.2.3 Rutin mot mutor med mera

Liksom under förra året har under året ett flertal visseblåsaranmälningar inkommit. Dessa berör i flera fall oegentligheter av olika slag. Som konstateras under avsnittet ovan om den grundläggande granskningen, bedömer lekmannarevisorerna att ett trovärdigt förändringsarbete inletts i syfte att komma tillrätta med de problem som har möjliggjort oegentligheter och andra missförhållanden.

2.3.3 Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att bolaget har inletts ett arbetsmiljö- och skyddsarbete som har förutsättningar att leda till positiva förbättringar. Det är dock avgörande att detta arbete fortsätter att utvecklas under kommande år. Lekmannarevisorerna kommer att följa detta arbete i framtida granskningar.

Granskningsredogörelse

I och med de åtgärder och ändrade arbetssätt som har initierats, genomförts eller införts under 2019 bedömer lekmannarevisorerna att samtliga rekommendationer är omhändertagna.

3 Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering

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

Varje fullmäktige ska enligt kommunallagen 12 kap. 4 § utse förtroendevalda revisorer med uppdrag att granska den kommunala verksamheten. Bland dessa förtroendevalda revisorer ska även lekmannarevisorer i de kommunalt ägda bolagen utses, vilket framgår av kommunallagen 10 kap. 3 §. För delägda bolag kan lekmannarevisorer utses av fler än ett fullmäktige.

Lekmannarevisorernas uppdrag ska utföras självständigt och oberoende.

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