



Lisebergskoncernen

– granskning av verksamhetsåret 2016



Januari 2017

Lisebergskoncernen. Granskning av verksamhetsåret 2016
Diarienummer: 0137/16

Lekmannarevisorer: Claes-Göran Lans och Annika Johansson
Yrkesrevisor: Carina Dalenius

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Granskning av verksamheten	7
Grundläggande granskning	7
Granskning av rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad	9
Granskning av förtroendevaldas arvoden och ersättningar	9
Granskning av intern styrning och kontroll vid hantering av leverantörer	9
Uppföljning av projektstyrning av investeringsprojekt	10
Uppföljning av säkerhetsarbete och systematiskt brandskyddsarbete	11
Uppföljning av underhållsprocessen av fastigheter	13
Uppföljning av upphandling och inköp	13
Uppföljning av offentlighet och sekretess.	21
Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	23
Språkbruk och revisionstermer	24

Sammanfattning

Bolagets styrelse och verkställande direktör ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande lagar och kommunfullmäktiges mål och riktlinjer.

Lekmannarevisorernas uppdrag är att bedöma 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 rutiner för bisysslor inom Göteborgs Stad
- granskning av förtroendevaldas arvoden och ersättningar
- granskning av intern styrning och kontroll vid hantering av leverantörer
- uppföljning av föregående års rekommendationer.

Granskningen visar att delar av bolagets verksamhet har brister som behöver åtgärdas. Därför lämnar vi följande rekommendationer (se sidorna 5-6) :

Tabell: Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Grundläggande granskning	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att samtliga dagordningar, handlingar och protokoll finns tillgängliga på stadens hemsida i enlighet med riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att besluta om ett inriktningsdokument som grund för bolagets affärsplan.</p>
Granskning av förtroendevaldas arvoden och ersättningar	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att stärka sina rutiner och kontroller efter utbetalning av arvoden och ersättningar.
Granskning av intern styrning och kontroll vid hantering av leverantörer	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att formalisera krav på och dokumentation av de kontroller av underleverantörer som genomförs vid upphandlingstillfället.
Uppföljning av projektstyrning av investeringsprojekt	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att GBP integreras i bolagets direktiv och anvisningar.</p> <p>(Rekommendationen lämnades 2015)</p>
Granskning av systematiskt brandskyddsarbete	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att anpassa bolagets styrande dokument så att de följer Göteborgs Stads riktlinje för SBA.</p> <p>(Rekommendationen lämnades 2015)</p>
Granskning av upphandling och inköp (rekommendationerna för upphandling och inköp fortsätter på nästa sida)	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att kartlägga inom vilka områden upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med stadens policy och riktlinjer samt lagen om offentlig upphandling.

Område	Rekommendation
Granskning av upphandling och inköp	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utifrån kartlagda inköp ta fram en plan för när och hur en följsamhet mot lagen om offentlig upphandling ska uppnås för respektive inköpsområde. Styrelsen bör i sin prioritering ta hänsyn till inköpsvolymen och risk.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utreda om inköp av choklad till chokladhjul hanteras på ett sådant sätt att lagen om offentlig upphandling följs och säkerställa att bolagets direktiv och anvisningar beskriver hur inköpen ska ske.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utreda i vilka fall inköp av attraktioner ska annonseras och i vilka fall undantagsregler kring ensamrätt kan vara applicerbara.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att i de fall tekniska eller konstnärliga skäl åberopas säkerställa att bolagets direktiv och anvisningar ställer krav på dokumentation av bolagets ställningstagande.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att följa kravet på att skälen till avsteg från stadens upphandlade ramavtal ska dokumenteras.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att komplettera gällande anvisningar med krav på hur direktupphandlingar ska dokumenteras.</p>
Granskning av offentlighet och sekretess	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att upprätta en arkivförteckning.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att införa kontroller som säkerställer att allmänna handlingar behandlas i enlighet med dokumenthanteringsplanen.</p> <p>(Rekommendationerna lämnades 2014)</p>

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

Granskning av verksamheten

Bolagets styrelse och verkställande direktör ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande lagar och kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. Lekmannarevisorernas uppdrag är att bedöma 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 ur ett internkontrollperspektiv, flera fördjupade granskningar samt uppföljning av tidigare års granskning.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 regler för budget och uppföljning
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer för intern kontroll
- styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi
- beslutsunderlag
- hantering av särskilda uppdrag från kommunstyrelsen/kommunfullmäktige.

¹ Se lekmannarevisorernas granskningsplan, april 2016

lakttagelser

Publicering av handlingar på stadens hemsida

Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag ska samtliga dagordningar, handlingar och protokoll från bolagens styrelsemöten finnas tillgängliga på stadens hemsida. Liseberg publicerar kallelse, fördragningslista och protokoll på stadens hemsida. Handlingar publiceras inte på grund av att flera av handlingarna innehåller sådan information som ska sekretessbeläggas av konkurrenshänsyn enligt bolaget.

Framtagande av inriktningsdokument

Göteborgs Stads budget är det övergripande och överordnade styrdokumentet för Göteborgs Stads nämnder och styrelser. Utifrån budgeten ska varje styrelse utarbeta och besluta om ett inriktningsdokument för den egna budgeten eller affärsplanen. Ansvaret för framtagande och beslut av inriktningsdokumentet kan inte delegeras. I inriktningsdokumentet ska vidare framgå hur målen ska uppnås och vilka processägare som styrelsen avser samverka och föra dialog med för att nå målpuppfyllelse.

Styrelsen har under 2016 inlett bolagets planerings- och budgetprocess med en budget-workshop som hölls i juni. Minnesanteckningarna från workshopen låg sedan till grund för det inriktningsdokument som styrelsen delegerade till företagsledningen att ta fram, vilket inte följer de instruktioner som ges i Göteborgs Stads budget.

Bedömning

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

Lekmannarevisorernas bedömning är att bolaget inte publicerar samtliga handlingar på stadens hemsida i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag och lämnar därför en rekommendation till styrelsen.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att samtliga dagordningar, handlingar och protokoll finns tillgängliga på stadens hemsida i enlighet med riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag.

Lekmannarevisorerna bedömer att styrelsen inte har tagit fram ett inriktningsdokument, utan delegerat uppgiften till bolagets ledning. Lekmannarevisorerna lämnar därför en rekommendation till styrelsen.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att besluta om ett inriktningsdokument som grund för bolagets affärsplan.

Granskning av rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad

Stadsrevisionens granskning av rutiner för bedömning av bisysslor i Göteborgs Stad blev klar den 16 juni 2016. Granskningens syfte var att bedöma om bolag och nämnder har en tillräcklig kontroll för att i rimlig grad försäkra sig om att anställda inte har olämpliga bisysslor som kan vara till skada för Göteborgs Stad.

Bolaget var ett av flera granskade bolag och nämnder. Revisionsrapporten har översänts för beaktande till styrelsen.

Granskning av förtroendevaldas arvoden och ersättningar

Stadsrevisionens granskning av rutiner för arvoden och ersättningar till förtroendevalda blev klar den 13 september 2016 och en revisionsrapport lämnades till styrelsen. Syftet med granskningen var att bedöma om styrelsen hade en tillräcklig intern styrning och kontroll i hanteringen av de ersättningar och arvoden som betalas ut till förtroendevalda. Granskningen innefattade även att genom stickprov kontrollera om det har betalats ut felaktiga arvoden under 2015.

Liseberg var ett av flera granskade bolag och nämnder. De brister som framkom i granskningen ledde till att lekmannarevisorerna lämnade följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att stärka sina rutiner och kontroller efter utbetalning av arvoden och ersättningar.

Granskning av intern styrning och kontroll vid hantering av leverantörer

Stadsrevisionens granskning av intern styrning och kontroll vid hantering av leverantörer blev klar den 14 juni 2016 och en revisionsrapport lämnades till styrelsen. Syftet med granskningen var att bedöma om styrelsen hade en tillräcklig intern styrning och kontroll i hanteringen av leverantörer och leverantörsregister.

Bolaget var en av flera granskade nämnder och bolag. De brister som framkom i granskningen ledde till att lekmannarevisorerna lämnade följande rekommendationer till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att formalisera krav på och dokumentation av de kontroller av underleverantörer som genomförs vid upphandlingstillfället.

Styrelsens yttrande

Styrelsen lämnade ett yttrande till lekmannarevisorerna efter styrelsemötet i december 2016. Bolaget anger i sitt yttrande att de ställer samma krav på bolagets leverantörer som på underleverantörer. Det ska i kontraktet framgå att underleverantören har godkänts av Liseberg och vid byte av underleverantör ska nytt godkännande ske. Bolaget saknar dock en skriftlig rutin som säkerställer att även underleverantörer kontrolleras på samma sätt som leverantörer och det saknas även en rutin som säkerställer att de kontroller som utförs på underleverantörer också dokumenteras.

Bolaget skriver i sitt yttrande till lekmannarevisorerna att stadens policy för upphandling och inköp inte ställer krav på att det ska finnas skriftliga rutiner för hur uppföljning av leverantörer och underleverantörer ska ske eller att de ska dokumenteras.

Vid en kompletterande fråga menar bolaget att de har som avsikt att komplettera bolagets projekthandbok och förtydliga att det är projektledarens ansvar att kontrollera underleverantörer.

Bedömning

Lekmannarevisorernas bedömning är att en grundförutsättning för att kunna säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar är att genomförda kontroller dokumenteras.

Lekmannarevisorerna rekommenderar bolaget att dokumentera de kontroller som enligt bolaget redan utförs på underleverantörer för att säkerställa att de bolag som anlitas är seriösa. Rekommendationen bedöms ännu inte vara omhändertagen.

Uppföljning av projektstyrning av investeringsprojekt

Lekmannarevisorerna granskade år 2015 bolagets riktlinjer och rutiner för projektstyrning av investeringsprojekt. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att GBP integreras i bolagets direktiv och anvisningar.

lakttagelser

Implementeringsfasen för införandet att GBP (Göteborgs Stads gemensamma byggprocess) avslutades den 1 januari 2016 och avsikten var att från detta datum skulle alla bygguppdrag med en totalkostnad på över 200 000 kr följa processen. GBP:s styrgrupp följde under våren 2016 upp efterlevanden av GBP i byggande förvaltningar och bolag i Göteborgs Stad. Förvaltningar och bolags GBP-ansvariga fick genom ett antal frågor självskatta sitt arbete och resultatet av denna uppföljning visade att Liseberg hade vad som klassades som allvarliga avvikelser i sin tillämpning.

Liseberg har under året arbetat med att uppdatera direktiv och anvisningar för projekt. Viss anpassning av arbetsätt har även skett genom att uppdragsbeställningar upprättas för alla projekt och slutrapporter för vissa projekt. De egenkontroller som ska genomföras i enlighet med GBP har dock inte börjat användas.

Styrelsen beslutade vid styrelsemötet i december om ett nytt projektdirektiv och företagsledningen har antagit nya projektanvisningar där det fastställs att Liseberg ska tillämpa GBP. Ett arbete pågår även med att ta fram en handbok för projekt.

Bedömning

Lekmannarevisorernas bedömning är att Liseberg inte har implementerat GBP i bolagets direktiv och anvisningar enligt den tidplan som gällde för alla stadens byggande förvaltningar och bolag.

Styrelsen har i december 2016 antagit projektdirektiv och bolagsledningen har antagit anvisningar för projekt. För att tydligt kunna se att bolaget har integrerat GBP i sina styrande dokument krävs dock en granskning av bolagets handbok för projekt som ännu inte är färdigställd. Genomförda projekt under år 2016 har heller inte dokumenterats i enlighet med GBP.

Lekmannarevisorernas bedömning är därför att rekommendationen kvarstår.

Uppföljning av säkerhetsarbete och systematiskt brandskyddsarbete

Lekmannarevisorerna granskade år 2015 bolagets säkerhetsarbete. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendationer till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att anpassa bolagets styrande dokument så att de följer Göteborgs Stads säkerhetspolicy.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att anpassa bolagets styrande dokument så att de följer Göteborgs Stads riktlinje för SBA.

lakttagelser

Styrelsen har beslutat om ett uppdaterat säkerhetsdirektiv

Styrelsen beslutade i december 2016 om ett nytt säkerhetsdirektiv. I säkerhetsdirektivet framgår att styrelsen är ytterst ansvarig för säkerheten i enlighet med Göteborgs Stads säkerhetspolicy. Säkerhetsdirektivet har även uppdaterats med att affärsområden och funktioner årligen ska, senast i november, sammanställa och rapportera till säkerhetschefen hur deras säkerhetsarbete har utförts under året. Säkerhetschefen sammanställer i sin tur rapport till Lisebergs styrelse.

Under hösten 2016 har säkerhetschefen ställt en fråga till funktions- och affärsområdeschefer och bett dem rapportera status för säkerhetsarbetet på deras avdelning. En sammanställning kommer enligt uppgift att göras av statistik över bland annat incidenter och antal ingripanden. Den årliga uppföljningen av om säkerhetsnivån är acceptabel som ska utföras av bolagsledningen kommer att rapporteras till styrelsen.

Uppdatering av brandskyddsdirektiv pågår

Styrelsen ska enligt uppgift från bolaget besluta om ett nytt brandskyddsdirektiv i februari 2017. En genomgång av samtliga brandområdens utrymningsorganisationer och riskanalyser har enligt bolaget påbörjats. Ett arbete har även påbörjats med att ta fram en utbildningsplan för bolaget som helhet och för varje brandområde.

Bedömning

Lekmannarevisorernas bedömning är att bolaget har anpassat säkerhetsdirektivet så att det följer Göteborgs Stads säkerhetspolicy och rekommendationen bedöms vara omhändertagen.

Bolaget har påbörjat ett arbete för att stärka det systematiska brandskyddsarbetet. Nya styrande dokument har ännu inte antagits av styrelsen men är under framtagande. Lekmannarevisorernas bedömning är därför att rekommendationen kvarstår.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att anpassa bolagets styrande dokument så att de följer Göteborgs Stads riktlinje för SBA.

Uppföljning av underhållsprocessen av fastigheter

Lekmannarevisorerna granskade år 2011 bolagets underhållsprocess gällande fastigheter. Granskningen resulterade i att vi riktade rekommendationer till bolaget. Efter vår uppföljande granskning år 2015 kvarstod följande rekommendation:

Bolaget rekommenderas att öka långsiktigheten i underhållsplaneringen.

Lakttagelser

Bolaget har under året påbörjat arbetet med att upprätta en underhållsplan. De väsentligaste utgiftsposterna bedöms vara de för underhåll av tak, följt av fönster och fasader. Det är också de områden som bolaget har valt att inventera i första hand. Enligt uppgift finns det cirka 62 byggnader i parken och av dem så har 22 byggnader hittills inventerats för att kartlägga underhållsbehovet. Bolaget bedömer att de kommer ha slutfört inventeringen av samtliga byggnader under våren 2017. Därefter kommer underhållsplanen att uppdateras årligen i samband med budgetarbetet.

Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att arbetet med att ta fram en underhållsplan har påbörjats och att det finns en plan att slutföra den pågående inventeringen under våren 2017. Den lämnade rekommendationen bedöms därför vara omhändertagen.

Uppföljning av upphandling och inköp

Lekmannarevisorerna granskade 2014 upphandling och inköp. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utforma en organisation för intern kontroll för att säkerställa att Göteborgs Stads upphandlings- och inköspolicy följs.

Lekmannarevisorerna har gett KPMG i uppdrag att göra en uppföljande granskning år 2016 för att bedöma bolagets följsamhet mot lagen om offentlig upphandling (LOU) och Göteborgs Stads policy och riktlinje för upphandling och inköp.

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentgranskning och en registeranalys av inköp under perioden 1 september 2015 till 31 augusti 2016. Utifrån registeranalysen har 25 leverantörer valts ut och granskats.

Efter att KPMG avrapporterat sin granskning har lekmannarevisorerna för fyra av de avvikelser mot LOU som KPMG har identifierat, gett

MAQS advokatbyrå (MAQS) i uppdrag att genomföra en begränsad rättsutredning ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv för att utöka underlaget för bedömning. De fyra avvikelser som omfattas är; mäklartjänster för medieköp, choklad till chokladhjul, attraktioner och ritning av kaninland.

Rapport från KPMG och rättsutlåtande från MAQS har översänts till bolaget för kännedom.

lakttagelser

Bakgrund

I bolagsutredningen som genomfördes år 2014 var en av de frågor som stadsledningskontoret lyfte, frågan om hur Liseberg AB (Liseberg)ska förhålla sig till LOU. Som följd av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande *beslutade kommunfullmäktige att uttala att Liseberg ska tillämpa LOU* i juni 2014, och uppdrog åt bolaget att inom ramen för ägardialogen med Göteborgs Stadshus AB lämna en redogörelse för hur och när en sådan tillämpning i praktiken skulle kunna ske.

Liseberg svarade Göteborgs Stadshus AB att bolaget skulle genomföra en kartläggning av bolagets inköp, skapa en central inköpsorganisation, rekrytera personal med inköpskompetens, höja den interna kompetensen generellt och att ambitionen var att genomföra de första upphandlingarna enligt LOU under 2015. Detta har bolaget genomfört, men vår granskning visar att det fortfarande kvarstår områden för inköp där gällande lagstiftning inte följs.

Brister i följsamhet mot lagen om offentlig upphandling

Bland de inköp som granskats har KPMG identifierat fem områden där bolaget gjort avsteg från LOU. För fyra av områdena har lekmannarevisorerna gett MAQS i uppdrag att genomföra en begränsad rättsutredning.

Mäklartjänster för medieköp

Bolaget har direktupphandlat mäklartjänster för medieköp för 495 000 kronor. Genom mäklaren har medieköp avropats för 27,2 miljoner kronor. Enligt bolaget har en prisjämförelse gjorts mot stadens ramavtal och bolagets eget ramavtal visade sig då vara bättre än stadens. Stadens ramavtal skulle löpa ut vilket gjorde att Liseberg valde att förlänga sitt eget ramavtal i avvaktan på att staden skulle förnya sitt ramavtal för medietjänster. Bolaget har tecknat ett skriftligt avtal med leverantören men upphandlingen är enligt KPMG inte gjord i enlighet med LOU.

MAQS menar att det inte har förelegat något kontraktslöst tillstånd inom Göteborg Stad och att Liseberg har haft möjlighet att avropa från ett upphandlat ramavtal. Att Liseberg har kunnat avropa motsvarande tjänster till lägre belopp genom ett tidigare otillåtet upphandlat avtal

medför inte någon rätt att avvika från LOU. Lisebergs förfarande är enligt MAQS därför ett otvivelaktigt brott mot LOU.

Mäklartjänsten överstiger inte direktupphandlingsbeloppet, vilket föranleder frågan om mäklartjänsten bör annonseras eller inte och om mäklartjänsten och medieköpet ska ses som ett samlat kontraktsvärde. MAQS menar att mycket talar för att anskaffningen av mäklartjänsten har ett så omedelbart samband med medieköpen som mäklaren har avropat att såväl mäklartjänsten som medieköpen skulle ha annonserats i enlighet med LOU.

Choklad till chokladhjul

Bolaget har under granskningsperioden avropat choklad från fyra leverantörer till ett värde av cirka 40 miljoner kronor. Ramavtalen har enligt KPMG inte upphandlats i enlighet med LOU.

Liseberg menar att chokladleverantörerna är strategiska partners med ensamrätt till sina produkter samt att produkterna väljs utifrån vilka som är marknadsledande i konsumentled. Bolaget menar att choklad- och sockerkonfektyr som säljs till en gäst, som väljer om denne vill köpa varan utifrån varumärkeskännedom och smakpreferenser, inte kan anses utgöra ett vanligt anskaffningsbehov för offentlig sektor. Liseberg menar vidare att avtalet har tecknats före juni 2014 då kommunfullmäktige uttalade att Liseberg ska följa LOU.

MAQS menar att inget av ovanstående resonemang har någon som helst bäring på om LOU är tillämpligt på anskaffningen av chokladen eller inte. Det finns inget undantag i LOU som är applicerbart på Lisebergs anförda grunder. Däremot kan det beroende på hur samarbetskonstruktionen ser ut finnas inslag av exempelvis tjänstekoncessioner, reklamförsäljning och sponsring som i sig faller utanför LOU.

Attraktioner

Bolaget har direktupphandlat attraktioner till ett värde av cirka 27 miljoner kronor. Utvärderingar av olika lösningar och leverantörer har gjorts och avtal finns. Upphandlingarna är enligt KPMG inte genomförda i enlighet med LOU.

Liseberg menar att de har bett tre leverantörer att inkomma med anbud och att dessa tre leverantörer är de enda i världen som tillverkar denna typ av attraktioner.

MAQS drar slutsatsen att Lisebergs hantering av upphandlingen innebär risk för att LOU inte har följts, men att det också kan finnas utrymme för

att upphandlingen faller inom undantagsbestämmelserna vad gäller ensamrätt. Utgångspunkten för all offentlig upphandling är att leverantörerna ska konkurrensutsättas genom att marknaden informeras om ett inköpsbehov. Om Lisebergs behov kan uppfyllas genom att bolaget i ett förfrågningsunderlag specificerar funktion och det finns flera leverantörer som kan tillverka åkattraktionen inom rimlig tid så kan LOU:s annonseringsregler följas.

MAQS bedömer dock även att Lisebergs unika behov kraftigt begränsar tillgången till likvärdiga åkattraktioner och att tillämpningsområdet för ensamrätt därför kan utvidgas vid bolagets anskaffning av specifika åkattraktioner.

Reparation av Lisebergshjulet

Bolaget har direktupphandlat reparation av Lisebergshjulet till ett värde av cirka 2,5 miljoner kronor. Bolaget hänvisar till att leverantörens garantiåtaganden inte skulle gälla om någon annan part hade utfört reparationen. Avtal har upprättats men upphandlingen har enligt KPMG inte utförts i enlighet med LOU.

KPMG menar att Liseberg bör inkludera eventuella tilläggstjänster i upphandlingen som exempelvis reparationer och underhåll när det anses finnas en risk för att en inlåsnings effekt kan uppstå.

Ritning av kaninland

Bolaget har från ramavtal avropat konsulttjänster för konstnärligt innehåll/ritning av kaninland till ett värde av cirka 4,4 miljoner kronor. Ramavtalet är inte upphandlat i enlighet med LOU då det tecknades innan kommunfullmäktige uttalade att bolaget ska tillämpa LOU.

Liseberg menar att ramavtalet tecknades innan kommunfullmäktige uttalade att bolaget ska tillämpa LOU och dessförinnan betraktade sig inte bolaget som en upphandlande myndighet. Bolaget menar därför att uppdraget inte är att betrakta som en direktupphandling enligt bolagets anvisningar.

MAQS menar att det synes ostridigt att Liseberg inte har upphandlat ramavtalet för konsulttjänster för konstnärligt innehåll i enlighet med LOU. Konstnärliga skäl har inte åberopats och MAQS uppfattning är att en sådan situation inte föreligger. MAQS menar vidare att ett avtal som tillkommit som en otillåten direktupphandling inte kan läkas genom att avtalet förlängs eller omförhandlas. Det befintliga ramavtalet är därför inte upphandlat i enlighet med LOU och därmed inte heller de avropade tjänsterna.

Brister i följsamhet mot Göteborgs Stads policy för upphandling och inköp

Direktupphandlingar ska enligt Göteborgs Stads policy för upphandling och inköp genomföras så att konkurrensens tillvaratas. I riktlinjen förtydligas att vid direktupphandling bör minst tre leverantörer tillfrågas. Enligt riktlinjen ska direktupphandlingar över 50 000 kronor även dokumenteras och ett skriftligt avtal ska upprättas. Bland de inköp som har granskats har tre avsteg från policyn noterats.

Bolaget har direktupphandlat artister till ett värde av 11,8 miljoner kronor med hänvisning till konstnärliga skäl. Avtal finns och en omfattande intern process ligger till grund för val av artist.

Upphandlingsdokumentation i enlighet med stadens policy saknas dock.

Bolaget har direktupphandlat julgranar till ett värde av 403 000 kronor. Endast en leverantör har tillfrågats och upphandlingsdokumentation i enlighet med stadens policy saknas.

Bolaget har direktupphandlat eventmaterial i form av muggar till ett värde om 201 000 kronor. Avtal finns men upphandlingsdokumentation i enlighet med stadens policy saknas.

Lisebergs direktiv och anvisningar för upphandling och inköp

Bolagets anvisningar har under 2016 inte varit uppdaterade med aktuella belopp och utformade så att de matchar kraven i Göteborgs Stads inköps- och upphandlingspolicy.

Bolaget har dock tagit fram nya direktiv och anvisningar som antogs av styrelsen i december 2016. Vi noterar att de nya anvisningarna saknar krav på att skälen till avsteg från upphandlade ramavtal ska dokumenteras i enlighet med Göteborgs Stads policy för upphandling och inköp. Det saknas även krav på hur direktupphandlingar över 50 000 kr ska dokumenteras.

Anvisningarna saknar även vägledning till förfarande i de fall bolaget åberopar undantagsbestämmelser i LOU, vilket har framkommit av granskningen att bolaget gjort under 2016.

Brister i dokumentation av avsteg från stadens upphandlade ramavtal

Enligt Göteborgs Stads policy och riktlinje för upphandling och inköp ska stadens upphandlade ramavtal användas i första hand och i de fall stadens ramavtal inte kan tillgodose behovet ska skälet till avsteget dokumenteras.

Bolaget har påbörjat ett arbete med att fasa över inköpen mot stadens ramavtal, men det har under den granskade perioden skett inköp där

avsteg gjorts från stadens ramavtal. Bolaget har vid identifierade avsteg från upphandlade ramavtal inte dokumenterat skälen till avvikelserna i enlighet med Göteborgs Stads policy och riktlinjer för upphandling och inköp.

Uppföljning och kontroll

Bolaget gör årligen en fördjupad stickprovskontroll där 25 leverantörer väljs ut. Leverantörsuppföljningen omfattar bland annat de ställda kraven på leverantören i upphandlingen. Denna typ av leverantörsuppföljning gjordes senast i september 2015 och presenterades då för styrelsen. Bolaget planerar att presentera nästa uppföljning för styrelsen i februari 2017.

I bolagets internkontrollplan för 2016 finns två kontroller kopplade till inköp och upphandling. En kontroll som hanterar fakturor och avtal för att hantera risk för ökade inköpspriser och en kontroll som hanterar risker i inköpsprocessen. I den avrapportering som skedde till styrelsen i december 2016 av årets internkontrollplan rapporterades att inga väsentliga felaktigheter påträffats.

Bedömning

Lekmannarevisorernas bedömning är att bolaget har påbörjat en anpassning till att tillämpa LOU, men vår granskning visar samtidigt på stora brister. Vår bedömning är därför att styrelsen snarast bör vidta åtgärder för att kartlägga i vilken utsträckning överträdelser görs mot gällande lagstiftning samt stadens styrande dokument och ta fram en plan för när tillämpning av LOU kan ske.

Brister i följsamhet mot lagen om offentlig upphandling

Bolaget har under den granskade perioden genomfört direktupphandlingar som överstiger det tillåtna gränsvärdet för direktupphandling och riskerar därför ha brutit mot LOU i följande fall:

- Bolaget har direktupphandlat mäklartjänster och avropat medieköp till betydande belopp i strid med LOU, när möjlighet fanns att nyttja stadens ramavtal.
- Bolaget har under den granskade perioden avropat choklad från fyra leverantörer. Beroende på hur samarbetskonstruktionen ser ut kan det finnas inslag av tjänstekoncession, reklamförsäljning och sponsring som i sig inte faller inom LOU. Detta är dock inte de argument bolaget har framfört. Styrelsen bör därför utreda denna form av inköp och säkerställa att de sker i enlighet med gällande lagstiftning.
- Bolaget har under den granskade perioden köpt attraktioner utan föregående annonsering i enlighet med LOU. Enligt MAQS utlåtande kan undantagsbestämmelserna gällande ensamrätt i vissa fall vara tillämpliga. Styrelsen bör därför utreda för vilka attraktioner detta är

tillämpligt och hur bolagets ställningstagande ska dokumenteras. I de fall undantaget inte är tillämpligt bör annonsering ske i enlighet med LOU.

- Bolaget har hänvisat till att avtal tecknades innan kommunfullmäktige uttalade att Liseberg ska tillämpa LOU när det gäller det avrop från ramavtal som gjordes för ritning av kaninland. MAQS bedömning är att Liseberg är skyldig att följa LOU och inte kan vidmakthålla ramavtalet, förlänga eller omförhandla det. Styrelsen bör därför säkerställa att ramavtal som inte har upphandlats i enlighet med LOU inte används för framtida inköp.
- I vissa fall gör bolaget bedömningen att det går att hänvisa till konstnärliga skäl eller till tekniska skäl. I de fall ovanstående undantag utnyttjas bör bolaget dokumentera grunden till varför bolaget anser sig ha rätt att utnyttja undantag från LOU i varje enskilt fall.

Brister i följsamhet mot Göteborgs Stads policy och riktlinje för upphandling och inköp

Bolaget har genomfört direktupphandlingar där dokumentation inte har upprättats i enlighet med Göteborgs Stads policy och riktlinje för upphandling och inköp. Vår bedömning är att den interna styrningen och kontrollen bör stärkas för att säkerställa att Göteborgs Stads policy och riktlinje för upphandling och inköp följs.

Bolagets direktiv och anvisningar

Bolaget har antagit direktiv och anvisningar för upphandling och inköp. Anvisningarna bör dock kompletteras med krav på att avsteg från stadens ramavtal dokumenteras och krav på vilken dokumentation som ska finnas för direktupphandlingar över 50 000 kronor.

Skälen till avsteg från ramavtal har inte dokumenterats

Bolaget har under den granskade perioden gjort avsteg från Göteborgs Stads ramavtal. Vår bedömning är att bolaget har brustit i att dokumentera skälen till de avsteg som gjorts i enlighet med stadens policy och riktlinje.

Brister i den interna styrningen och kontrollen

Vår granskning visar på brister i dokumentation av direktupphandlingar och att direktupphandlingar som överstiger gränsvärdet i LOU har genomförts. De kontroller som gjorts under 2016 i bolagets internkontrollplan har inte resulterat i några avvikelser. Styrelsen bör

därför överväga hur effektiva kontrollerna är. Vår bedömning är att den interna styrningen och kontrollen avseende upphandling och inköp bör stärkas för att säkerställa att gällande styrande dokument och lagstiftning följs.

Lekmannarevisorerna vill särskilt understryka att en bristande följsamhet mot LOU kan innebära risker för bolaget. I de fall en upphandlande myndighet tecknar ett avtal som kan betecknas som otillåtet riskerar den upphandlande myndigheten en överprövningsprocess i allmän förvaltningsdomstol, skadestånd, ogiltighet av avtal och upphandlingsskadeavgift. Förutom de rent legala riskerna finns även affärsmässiga risker, mediala risker och varumärkesrisker. I de fall inköp inte följer den etablerade upphandlingsprocessen finns även en ökad risk för jäv och oegentligheter.

Lekmannarevisorerna lämnar mot bakgrund av ovan gjorda bedömning följande rekommendationer till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att kartlägga inom vilka områden upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med stadens policy och riktlinjer samt lagen om offentlig upphandling.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utifrån kartlagda inköp ta fram en plan för när och hur en följsamhet mot lagen om offentlig upphandling ska uppnås för respektive inköpsområde. Styrelsen bör i sin prioritering ta hänsyn till inköpsvolymen och risk.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utreda om inköp av choklad till chokladhjul hanteras på ett sådant sätt att lagen om offentlig upphandling följs och säkerställa att bolagets direktiv och anvisningar beskriver hur inköpen ska ske.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utreda i vilka fall inköp av attraktioner ska annonseras och i vilka fall undantagsregler kring ensamrätt kan vara applicerbara.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att i de fall tekniska eller konstnärliga skäl åberopas säkerställa att bolagets direktiv och anvisningar ställer krav på dokumentation av bolagets ställningstagande.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att se till att följa kravet på att skälen till avsteg från stadens upphandlade ramavtal ska dokumenteras.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att komplettera gällande anvisningar med krav på hur direktupphandlingar ska dokumenteras.

Uppföljning av offentlighet och sekretess.

Lekmannarevisorerna granskade år 2014 tillämpningen av regler kring offentlighet och sekretess. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendationer till bolaget. Efter den uppföljande granskningen år 2015 kvarstod följande rekommendationer:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att upprätta en arkivförteckning.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att införa kontroller som säkerställer att allmänna handlingar behandlas i enlighet med dokumenthanteringsplanen.

lakttagelser

Arkivnämnden beslutade den 27 maj 2015 om riktlinjer till arkivreglemente för Göteborgs Stad². I riktlinjerna fastställdes bland annat att Göteborgs Stads myndigheter ska gå över till en processororienterad redovisning av information. De nya riktlinjerna innebär till viss del nya krav på arkivmyndigheterna. Enligt riktlinjerna ska varje myndighet ha tagit fram en klassificeringsstruktur senast 31 december 2016 och en dokumenthanteringsplan senast 31 december 2017. Vid 2018 års utgång ska alla myndigheter ha gått över till att förteckna sina allmänna handlingar enligt den processororienterade redovisningsmodellen.

Liseberg påbörjade år 2015 ett projekt som syftade till att ta ett helhetsgrepp kring bolagets dokumenthantering och arkivhållning. Den dokumenthanteringsplan som finns i dagsläget bedömdes inte som ändamålsenlig av bolaget då den är verksamhetsorienterad. Till projektet har avsatts en flerårig budget och ett avtal har tecknats med en konsult på tre år.

Hittills har bolaget gått igenom lönearkivet och ekonomiarkivet är påbörjat. Arkivförteckningar tas fram löpande i den takt som arkiven går igenom. En klassificeringsstruktur håller på att upprättas med hjälp av en konsult, men är ännu inte godkänd av Regionarkivet. Arbetet med dokumenthanteringsplanen kommer att prioriteras under 2017 och bolaget bedömer att de kommer att hinna gå över till att förteckna sina allmänna handlingar enligt den processororienterade redovisningsmodellen innan 2018 års utgång i enlighet med riktlinjerna från Regionarkivet.

² Riktlinje till arkivreglemente för Göteborgs Stad avseende redovisning och gallring av allmänna handlingar Dnr 186/1573

Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att bolaget har vidtagit åtgärder och avsatt resurser för att på sikt skapa en ändamålsenlig dokumenthantering och arkivhållning. Arbetet är pågående och planeras att pågå minst två år framöver. Bolaget gör själva bedömningen att de kommer att ha en processororienterad redovisningsmodell på plats år 2018 i enlighet med övergångsbestämmelserna i riktlinjer till arkivreglemente för Göteborgs Stad.

Vi kan konstatera att bolaget inte har slutfört arbetet med att ta fram en arkivförteckning över samtliga handlingar och en ny processororienterad dokumenthanteringsplan kommer att tas fram under nästa år. Lekmannarevisorerna bedömer därför att rekommendationerna kvarstår.

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.

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.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder bolaget eller nämnden 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



**Göteborgs
Stad**