



Göteborg Energi

– granskning av verksamhetsåret 2020

2021-02-02

Januari 2021

Göteborg Energi AB – granskning av Göteborg Energi AB verksamhetsåret 2020

Diarienummer: 0159/20

Lekmannarevisorer: Christina Rogestam och Tom Heyman

Yrkesrevisorer: Carina Johansson Carresjö och Cecilia Ribeiro Goncalves

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	4
1.1	Tabell 1: Sammanställning av rekommendationer	4
2	Granskning av verksamheten	6
2.1	Grundläggande granskning.....	6
2.2	Granskning av arbetet med organisatorisk och social arbetsmiljö	7
2.3	Granskning av styrning av investeringsprojekt.....	9
2.4	Granskning av följsamhet mot fullmäktiges miljöprogram och handlingsplaner samt arbetet med fossilfri fjärrvärme	18
2.5	Fördjupad granskning: Upphandling och kostnadsstyrning av byggtreprenader	25
2.6	Uppföljning av uppförandekod och etiska riktlinjer	33
2.7	Uppföljning av inköp och upphandling	34
2.8	Uppföljning av personsäkerhet	35
2.9	Uppföljning av offentlighet och sekretess.....	36
3	Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	38
4	Språkbruk och revisionstermer	39

1 Sammanfattning

Styrelse och vd 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
- arbetet med organisatoriskt och social arbetsmiljö
- projektstyrning av investeringsprojekt
- följsamhet mot fullmäktiges miljöprogram och handlingsplaner samt arbetet med fossilfri fjärrvärme
- uppföljning av föregående års rekommendationer.

Granskningen visar att delar av bolagets verksamhet har brister eller förbättringsområden som behöver åtgärdas. Därför lämnar vi följande rekommendationer (tabellen fortsätter på nästa sida):

1.1 Tabell 1: Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Styrning av investeringsprojekt	Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta de brister som konstaterats i granskningen för att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av koncernens investeringsprojekt.
Upphandling och kostnadsstyrning av byggentreprenader	Lekmannarevisorernas rekommenderar koncernstyrelsen att stärka styrningen av ÄTA-arbeten/fördyringar. Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att säkerställa att dokumentationen av bolagets entreprenadupphandlingar stärks.
Uppförandekod och etiska riktlinjer	Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att säkerställa en regelbunden och systematisk uppföljning av efterlevnaden av uppförandekoden och de etiska riktlinjerna. (Rekommendationen lämnades 2018)

Område	Rekommendation
Offentlighet och sekretess	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att se till att det finns dokumenterade rutiner för hur den personliga e-posten ska hanteras under planerad och oplanerad frånvaro så att inkomna handlingar omhändertas i enlighet med gällande regelverk.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att se till att fullmakter eller annan skriftlig överenskommelse upprättas vid planerad eller oplanerad frånvaro så att inkommande handlingar via personadresserad post omhändertas i enlighet med gällande regelverk. (Rekommendationen lämnades 2016)</p>
Inköp och upphandling	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta de brister som har identifierats i granskningen samt att säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och stadens riktlinjer och att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks. (Rekommendationen lämnades 2019)</p>
Personssäkerhet	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta konstaterade brister och säkerställa efterlevnaden av regelverk och riktlinjer avseende risker för våld och hot om våld. (Rekommendationen lämnades 2019)</p>

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

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

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

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:

- följsamhet mot tillämpliga delar av aktiebolagslagen
- följsamhet mot tillämpliga delar av kommunallagen
- följsamhet mot bolagsordningen
- följsamhet mot kommunfullmäktiges ägardirektiv
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer för ägarstyrning
- 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 Iakttagelser

Den grundläggande granskningen visar inte på några väsentliga 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 vi har granskat.

2.2 Granskning av arbetet med organisatorisk och social arbetsmiljö

2.2.1 Utgångspunkter i granskningen

I fullmäktiges program för attraktiva arbetsgivare 2019–2023 är ett av målen att ha ett hållbart arbetsliv där verksamhet och hälsa utvecklas. Grunden för att främja hälsa och förebygga ohälsa är det systematiska arbetsmiljöarbetet med delaktighet från medarbetare. För att nå målet med ett hållbart arbetsliv är en strategi att förbättra och förenkla arbetsmiljöarbetet genom att dels öka utrymmet för hälsofrämjande arbetsmiljöarbete, dels genom att arbeta systematiskt givet lagar, föreskrifter och riktlinjer och förebygga kränkningar, trakasserier och diskriminering, samt främja en trygg och säker arbetsplats fri från hot och våld.

I årets budget är också ett av fullmäktiges övergripande verksamhetsmål att Göteborgs Stad ska vara en attraktiv arbetsgivare med goda arbetsvillkor. Vidare påpekar fullmäktige i riktlinjen för arbetsmiljön att lagar, Arbetsmiljöverkets föreskrifter samt diskrimineringslagen och dess innehåll anger lägsta godtagbara standard. Därmed menar fullmäktige att Göteborg Stad ska eftersträva högre standard än minimikraven för god arbetsmiljö.

Utifrån fullmäktiges intentioner har lekmannarevisorerna granskat bolagets följsamhet gentemot arbetsmiljöverkets föreskrifter gällande organisatorisk och social arbetsmiljö.

Arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö syftar till att minska den arbetsrelaterade ohälsan. Av föreskriften framgår att arbetsgivaren ska se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om hur man förebygger och hanterar dels ohälsosam arbetsfördelning, dels kränkande särbehandling. Förutsättningar ska också ges för att omsätta dessa kunskaper i praktiken.

Vidare framgår av föreskriften att arbetsgivaren ska ha dokumenterade mål för den organisatoriska och sociala arbetsmiljön med ändamålet att främja hälsa och öka organisationens förmåga att motverka ohälsa.

Syftet med granskningen är att bedöma om Göteborg Energi bedriver ett ändamålsenligt arbete i linje med föreskrifterna gällande organisatorisk och social arbetsmiljö. Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

2.2.2 Iakttagelser

Granskningen visar att det finns rutiner och styrdokument som omfattar ett arbete med organisatorisk och social arbetsmiljö inom Göteborg Energi. Verksamheten integrerar arbetet med att undersöka den organisatoriska och sociala arbetsmiljön med det systematiska arbetsmiljöarbetet.

En verksamhetsanvisning anger mål för arbetet med organisatoriskt och socialt arbetsmiljöarbete. Det finns ett systemstöd för att rapportera tillbud och olycksfall.

Vidare visar granskningen att medarbetarna inom verksamheten får information om risker med ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling genom att dessa områden tas upp vid arbetsplatsträffar under året. Medarbetarna får information om hur man ska agera om man blivit utsatt för trakasserier och kränkande behandling.

Granskningen visar att cheferna har fått utbildning inom organisatoriskt och socialt arbetsmiljöarbete samt inom systematiskt arbetsmiljöarbete under år 2020. Utbildningarna har omfattat hur cheferna förebygger och hanterar ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling.

Inför reparationsarbeten under kväll och natt, görs en riskbedömning och behovet av att vara två medarbetare på plats kan lyftas. Organisationen har infört ett pulsmättningsverktyg för att löpande kunna följa medarbetarnas upplevelse av organisatorisk och social arbetsmiljö, som följs upp månadsvis på arbetsplatsträffar. Det har funnits två anmälda fall av kränkningar under perioden september år 2019 till september år 2020.

Uppföljning av arbetsmiljöarbetet inom koncernen i stort sker i samband med ledningens genomgång. I genomgången görs en sammanfattning av det som framkommit i verksamhetsområdenas utvärderingar, externa och interna revisioner samt vid arbetsmiljöverkets inspektioner. Uppföljningen utgår också från exempelvis statistik kring arbetsmiljöhändelser, skyddsronder samt sjukfrånvaro.

2.2.3 Bedömning

Bolaget bedöms ha rutiner och arbetssätt för att leva upp till arbetsmiljöverkets föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö. Det finns arbetssätt för hur ohälsosam arbetsbelastning ska motverkas. Det finns en handlingsplan för hur man ska agera om trakasserier och kränkande särbehandling uppstår. Cheferna har fått utbildning kring hur organisationen ska arbeta med att förebygga och hantera ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Medarbetarna får information på arbetsplatsträffar om hur de ska agera om de blivit utsatt för kränkande behandling.

Vidare bedöms bolaget att i rimlig omfattning säkra efterlevnad av organisatorisk och social arbetsmiljö enligt föreskriften. Granskningen visar att det finns ett levande arbete med de här frågorna inom bolaget. Det finns en metod för att löpande följa hur medarbetarna uppfattar sin arbetsmiljö ur organisatorisk och social synvinkel. Arbetet följs upp på arbetsplatsträffar. Uppföljning av arbetsmiljöarbetet inom bolaget sker också.

Lekmannarevisorerna bedömer därför sammantaget att Göteborg Energi AB bedriver ett ändamålsenligt arbete i linje med forskrifterna gällande organisatorisk och social arbetsmiljö.

2.3 Granskning av styrning av investeringsprojekt

2.3.1 Utgångspunkter i granskningen

Av fullmäktiges budget för år 2020 framgår att investeringar i framtiden måste genomföras med hänsyn till stadens ekonomiska förutsättningar. Både bolag och nämnder ska ta ett större ansvar för god ekonomisk hushållning. Det är av stor vikt att nämnder och bolag bedriver investeringsprojekt på ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att genomföra sina uppdrag, men också för att stadsutvecklingen i staden ska fungera bra.

Revisorerna har granskat projektstyrning inom Göteborg Energi. Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning, genomförande, uppföljning och kontroll av koncernens investeringsprojekt.

Med ändamålsenlighet menar vi att arbetet bedrivs enligt de krav och mål som gäller för verksamheten samt enligt lagar, föreskrifter och riktlinjer. Styrning kan definieras på flera sätt, den gemensamma nämnaren är att styrning är *processen/processerna som leder till uppfyllande av formulerade mål*.

De revisionskriterier som varit utgångspunkt i granskningen är hämtade från kommunallagen, fullmäktiges beslut och Göteborgs Stads riktlinjer. Med utgångspunkt i dessa kriterier samt i de modeller för styrning och kontroll som staden baserar sin styrning på¹, har granskningen utgått ifrån att förutsättningar för en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av projekt är att:

- Det finns en tydlig ansvarsfördelning och roller i projekten och att beslut fattas enligt delegation.
- Organisationen säkerställer tillgången på kompetens för projektledning, samt att medarbetare har den kompetens som krävs för projektstyrning.
- Det finns en modell och systematik för arbete i projekt som omfattar rutiner och verktyg för projektstyrning och dokumentation av projekten, samt att modellen implementerats i projektarbetet.

¹ Göteborgs stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll har bland annat haft COSO-modellen som utgångspunkt. Enligt denna modell är styrning och kontroll en process som består av flera komponenter som bör vara på plats för att uppnå en ändamålsenlig styrning, däribland kan nämnas en fungerande kontrollmiljö som bland annat innebär tydliga ansvarsförhållanden och målstruktur, att det finns tillräcklig kompetens i organisationen, riskhantering, genomförande av kontrollaktiviteter och rapportering samt att informationen är transparent och korrekt. Stadens styrsystem utgår även från PDSA metodiken (plan-do-study-act) som förutsätter att erfarenheter tas tillvara för att utveckla verksamheten, samt att det ska finnas en röd tråd i styrningen.

- Det sker en systematiserad uppföljning, kontroll och avvikelshantering i projekten.
- Ekonomisk information och verksamhetsinformation avseende projekt är tillförlitlig, transparent och spårbar.
- Det genomförs riskanalyser och det finns en systematisk riskhantering, som bland annat innebär att risker för oegentligheter hanteras i projekten².
- Projekt och resultat utvärderas och erfarenheter från projektarbetet tas tillvara.

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys, intervjuer samt genom stickprov av tre projekt. Granskningen har inte omfattat en närmare granskning av ändrings- och tilläggsarbeten eller de upphandlingar som genomförts i projekten. En fördjupad granskning har genomförts av entreprenadupphandlingar som även behandlar ändringar och tilläggsarbeten. Granskningen redovisas under avsnitt 2.5.

2.3.2 Iakttagelser

2.3.2.1 Projektverksamheten vid Göteborg Energi

Inom koncernen Göteborg Energi pågår cirka 1 075 investeringsprojekt av varierande storlek och till en sammanlagd budget om 4 miljarder. Exempel på stora projekt är byggandet av ledningen för fjärrkyla under Göta Älv, ombyggnation av Ryaverket, utbyggnad av fjärrvärmenätet och utbyggnad av värme, kyla och el i Centralenområdet.

Göteborg Energi står inför omfattande investeringar det närmaste decenniet till följd av förnyelsebehov i anläggningar, samt som en följd av en växande stad och ett tilltagande behov av elektrifiering.

Investeringsprojekt bedrivs inom flera delar av koncernen och projektledare finns organiserade i olika avdelningar. Dels bedrivs investeringsprojekt inom verksamhetsområde distribution (VoD) och dels inom verksamhetsområde produktion (VoP) och även inom dotterbolaget Göteborg Energi Nät AB (GENAB).

Inom koncernen pågår för närvarande en omorganisation. En matrisorganisation införs, som bland annat kommer att innebära att projektverksamheten blir mer samlad inom koncernen. Projektarbetet kommer att organiseras under en avdelning, Projekt och Planering. Omorganisationen planeras att vara klar under 2021.

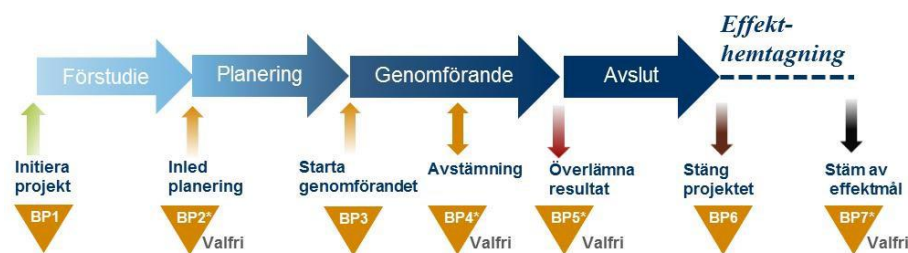
² 11 § st 4, Göteborgs Stads Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll anger att risken för förekomst av oegentligheter inom verksamhetsområdet alltid ska vara en del av nämndens/bolagsstyrelsens riskhantering.

2.3.2.2 Modell och rutiner för projektstyrning

Enligt stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll, ska nämnder och bolag ha etablerade och dokumenterade system för intern styrning och kontroll. Systemet ska omfatta systematiska arbetssätt och tydliggöra ansvar. Fullmäktige har även fattat beslut om att Göteborgs stads gemensamma byggprocess (GBP) ska tillämpas i nämnder och bolag.

Göteborg Energis projektmodell beslutades 10 juni 2019. Det är en gemensam arbetsmetodik som ska gälla för hela koncernen. Modellen ska möjliggöra projekts framdrift mot uppsatta projektmål och förväntade nyttoeffekter. Den ska också ge riktlinjer för ledning och utförande av projekt samt utgöra en bas för kontinuerliga förbättringar och skapa överblick över individuella projekt. Projektmodellen ingår i GE:s ledningssystem.

Enligt projektmodellen är projektets faser: förstudie, planering, genomförande, avslut och effekthemtagning. Projekten har beslutspunkter, som är verktyg för att kontrollera och styra projektet. Modellen definierar projektorganisationens projektroller.



Ur Göteborg Energis projektmodell.

Modellen definierar projektorganisationens projektroller. Modellen omfattar också mallar för dokumenten som behövs inom projektarbetet, såsom mallar för uppdrags- och projektbeskrivning, projektplan samt slutrapport.

Koncernens investeringsprocess har dokumenterats i samband med beslutet om omorganisationen. Investeringsprocessen ska omfatta projekt som överstiger 10 miljoner kronor.

2.3.2.3 Projektorganisation och delegation

De olika rollerna i projekten finns definierade i koncernens projektmodell. Där definieras bland annat rollen för projektägare, styrgrupp, projektledare och projektmedlemmar. Projektägaren är ytterst ansvarig för projektets genomförande och resultat samt styr och följer upp projektets framdrift under hela projektets livslängd. Projektägaren tar bland annat fram projektbeskrivning tillsammans med projektets styrgrupp och fattar beslut vid projektets beslutspunkter. Projektledarens roll är att leda och hantera projektet och ansvara för projektets resultat.

Vid granskningen framgår att ansvarsfördelning i projekten samt ordningen för hur projekt initieras och genomförs har många gemensamma nämnare mellan de olika avdelningarna inom koncernen, men att vissa olikheter kvarstår och att projektmodellen inte är helt implementerad. Vid intervjuerna framgår detta exempelvis vid projektledares beskrivning om hur projekt initieras.

Inom GENAB har ett arbete genomförts avseende projektstyrning. Bland annat har ett investeringsråd införts bestående av seniora medarbetare. Rådet utvärderar projektidéer inför projektstart, följer projekt och är mottagare av projektens slutrapporter. Även koncernens projektmodell omfattar en styrgrupp som leds av projektägaren och som bland annat går igenom beslutsunderlag inför att en projektplan beslutas.

Genom delegation sker en formell fördelning av ansvar mellan olika nivåer i organisationer. I dokumentet *Delegering* anges bland annat vidaredelegering i beloppsgränser för respektive befattning vad gäller investeringsbeslut. När ett investeringsbeslut ska fattas, godkänns det av den chef som innehar vidaredelegation. Avdelningschef har vidaredelegation på upp till 2,5 miljoner kronor, därefter har verksamhetsområdeschefer upp till 5 mnkr, och vid högre belopp fattas beslut av vd. När projekt omfattar en budget på över 20 miljoner kronor fattas beslut av styrelsen. Av granskningen framgår att gällande beloppsnivåer för delegering är kända i organisationen.

2.3.2.4 Kompetens inom projektstyrning

De projektledare som arbetar inom Göteborg Energi är dels anställda, dels inhyrda konsulter. Enligt intervjuerna har det varit en medveten strategi att ha en andel inhyrda konsulter för att maximera kunskapstillgången i organisationen. Ingen skillnad görs avseende stöd till projektledare beroende på om projektledaren är anställd eller konsult.

Av granskningen framgår att projektledare i regel har ingenjörsutbildning samt bakgrund och erfarenhet inom sektorn eller anknytande verksamheter. I intervjuerna beskriver projektledare att de har ett viktigt stöd i sina kollegor och att det goda samarbetet och stödet kollegor emellan är en generell styrka i arbetet med projekt.

Introduktion för nyanställda

Den verksamhetsnära introduktionen för nyanställda består av fyra delar, som bland annat behandlar projektmodell, projektstyrning och portföljhantering. Det finns också en särskild rutin för introduktion för medarbetare/konsulter.

2.3.2.5 Riskanalys samt riskhantering i projekt

Riskhantering ska enligt stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll, vara en integrerad del i bolagsstyrelsens styrning. Bolagsstyrelsen ska enligt riktlinjerna bland annat säkerställa att riskhantering sker kontinuerligt inom väsentliga verksamhetsområden, processer och projekt.

Det finns olika delar som berör risker i koncernens modell för projektarbete och mallar för projektarbete, exempelvis strategisk förstudie, intressentanalys och nulägesanalys, inklusive SWOT-analyser.

Det framkommer vid granskningen att det genomförs flera former av riskanalyser, dels i samband med förstudier inför projekten och i systemet Hälsa, Miljö, Säkerhet (HMS) avseende arbetsmiljö. Beroende på vad det är för projekt, genomförs även en processriskanalys. Entreprenörer som har upphandlats i projektet ska enligt riktlinjerna också ta fram en riskanalys inför sitt arbete. I beslutsunderlagen finns avsnitt där riskerna i projekten ska beskrivas.

2.3.2.6 Arbete mot oegentligheter samt med att säkra oberoende gentemot externa aktörer

Enligt 11 § i stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll ska risken för oegentligheter alltid ingå i riskhanteringen.

Risken för oegentligheter har beaktats i koncernens samlade riskbild för 2020. Koncernen har en uppförandekod samt etiska riktlinjer för närståenderelationer med externa aktörer, bisysslor samt för åtgärder vid upptäckta eller misstänkta oegentligheter. Riktlinjerna syftar till att ge chefer och medarbetare stöd vid upptäckta eller misstänkta oegentligheter. Riktlinjerna omfattar även information om vilka åtgärder som skall vidtas vid misstanke om oegentligheter samt rapportering.

Uppförandekoden från år 2017 syftar till att säkerställa att agerandet inom koncernen präglas av professionalitet, engagemang och förtroende. Koden bygger på Göteborgs stads beslutade policys inom området.

Det finns riktlinjer för närståendefrågor både gällande relationer internt vid arbetsplatsen, och för närståenderelationer som kan uppstå i affärs- och kundrelationer. Samtliga anställda vid koncernen ska enligt de övergripande tillämpningsanvisningarna på det etiska området informeras vid anställning om uppförandekoden, de etiska riktlinjerna och tillämpningsanvisningarna.

Bisysslor hanteras genom att anställda vid rekrytering fyller i blanketten för bisyssla. Av intervjuerna framgår att det finns viss kunskap om de rutiner som finns i koncernen, även om det inte anses vanligt att exempelvis jävssituationer uppkommer. Det finns en medvetenhet om frågorna bland de intervjuade, även om de inte hanteras på ett systematiskt sätt i projekten.

Det ställs exempelvis inte frågor eller genomförs några kontroller avseende oberoende och närståenderelationer i samband med att projekt startar och med utgångspunkt i koncernens riktlinjer på området.

2.3.2.7 Uppföljning

Enligt stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning ska bolagsstyrelsen kontinuerligt och enligt egen fastställd arbetsplan/-ordning erhålla uppföljning av den egna verksamheten. Uppföljning ska även omfatta investeringsverksamhet och bolagsstyrelsen ska på eget initiativ ange hur uppföljningen av bolaget ska kompletteras och fördjupas så att den även fyller de egna behoven.

I styrelsehandlingarna finns ”Lägesrapport avseende investeringsprojekt, (månad, år)” som ger information till styrelsen om hur projekt som föregåtts av styrelsebeslut utvecklas. Rapporteringen sker två gånger per år. Om uppföljning till styrelsen sker för enskilda projekt, beror på storleken på projektet.

I projektstyrningsmodellen anges att koncernens ledningsgrupp förses med en konsoliderad projektöversikt månatligen, vilket också bekräftas i intervjuerna. Syftet med översikten är att ge information om projektportföljer avseende status för tid, ekonomi och kvalitet/omfattning för att ge möjlighet till att agera vid behov, såsom vid avvikelser. Enligt koncernens uppföljning finns i dagsläget inga omfattande avvikelser i de stora projekten.

Vid granskningen tar framförallt chefer upp att det saknas ett bra system för uppföljning av projekten, särskilt efterfrågas en mer effektiv process för att följa upp projektportföljen på en mer övergripande nivå. Det är svårt att få en bra överblick över ett stort antal projekt och i nuläget krävs för mycket manuell hantering för att sammanställa den totala bilden av projekten. Framförallt sker mycket arbete med administration och sammanställning av ekonomisk uppföljning inom verksamhetsområdet Distribution. I nuläget undersöks möjligheten att gå in i systemet Antura som flera andra förvaltningar och bolag använder i staden. En möjlig utveckling för att hantera det stora antalet projekt, uppges vara att projekt samordnas i kluster i större utsträckning. Projektledare och chefer uppger att den ekonomiska uppföljningen per projekt fungerar bra. Uppföljningen sker med hjälp av verktyg i Excel.

Projektledaren genomför lägesrapportering till respektive chef avseende ekonomi och andra kontrollpunkter som tid och kvalitet. Lägesrapporteringen dokumenteras. Det hålls också månadsmöten med chef där eventuella problem i projekten kan lyftas. Avseende rapportering och uppföljning finns information om att det finns rapporteringskrav avseende investeringsförslag, löpande rapportering, prognos och uppföljning samt statusrapport och efterkalkyl.

Ekonomiuppföljningen genomförs genom att projektledaren tar fram prognos och utfall. Den ekonomiska uppföljningen genomförs varje månad.

Projektledare uppmärksammar även eventuella hinder i omfattning eller liknande. I dessa fall sker en ändringförfrågan till projektägaren/anläggningsägaren. Vid intervjuerna framgår att projektledare är de som är mest insatta i projektens ekonomi och att det inte finns ett konkret behov av controllers som är kopplade direkt till projekten.

Projektledare genomför även uppföljning av entreprenörens egenkontroller och skyddsronder i samband med byggmöten. Ekonomi följs upp med entreprenören i samband med byggmöte alternativt löpande under projektets gång.

I projektens slutrapporter analyseras och återförs erfarenheter från projektet. Det framgår inte av granskningen hur samtliga erfarenheter sammanställs och tas tillvara i utvecklingen av projektarbetet.

2.3.2.8 Avvikelsehantering

Enligt stadens riktlinjer för styrning uppföljning och kontroll ansvarar bolagsstyrelsen för att fatta beslut om åtgärder för att komma till rätta med orsaker till allvarliga avvikelser och brister i kvalitet.

I projektmodellen för koncernen finns det angivet att en avvikelse är *något som hänt som innebär en avvikelse från ett beslut eller i en plan*. Det anges att ändringar ska hanteras med en ändringsförfrågan för att skapa spårbarhet, det finns också en mall för ändringsförfrågan. Ändringsförfrågan används som en reaktion på en avvikelse och används för ett korrigerande beslut. Av projektmodellen och övriga riktlinjer framgår ingen annan form av avvikelsehantering än ändringsförfrågan.

Vad som är en avvikelse i respektive projekt definieras enligt intervjuerna med projektledare i uppdragsbeskrivningen. I projektplaner och beskrivningar anges inte beloppsgränser och definitioner för vad som är avvikelser. Vad som är en avvikelse relateras till hur omfattande projektet är.

2.3.2.9 Dokumenthantering

Det finns verksamhetssystem för dokumentation av olika slag inom koncernen. Det finns också ett systemstöd för projektekonomi. Enligt bolaget sker projektdokumentation på en server där dokumentation sker i numerisk ordning per projekt. Det finns dock inget system direkt inriktat på samlad uppföljning av projekt, dock pågår diskussioner enligt ovan, om att föra in projektverktyget Antura som skulle kunna fylla denna funktion.

2.3.2.10 Samverkan

Vid genomförandet av stadsutvecklingsprojekt är en viktig förutsättning att nämnder och bolag i staden samverkar. Enligt stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll § 15, har bolagsstyrelsen ansvar för att samråda med och aktivt söka samverkan med andra bolagsstyrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges visioner och mål.

Göteborg Energi har en funktion på koncernnivå som arbetar med stadsutvecklingsfrågor. Den nya organisationen kommer att omfatta en avdelning för stadsutvecklingsfrågor. I intervjuer framkommer att stadsutvecklingssamarbetet har kommit att fungera bättre med tiden. Tidigare

fanns mer problem med att GE kom in för sent i planskedet. Koncernen har arbetat för att kunna samordna sina projekt med exempelvis trafikkontoret, kretslopp och vatten och Trafikverket. Ett problemområde som lyfts vid intervjuerna är att ansvaret är delat mellan olika aktörer i staden och att det inte är tydligt definierat vilken organisation som har samordningsansvaret för stora projekt.

Det framkommer i intervjuerna att projektledarna har mycket kontakt med externa parter såsom andra förvaltningar i staden, och att samverkan i huvudsak fungerar bra.

2.3.2.11 Resultat från stickprovsgranskning

En stickprovsgranskning avseende koncernens projektstyrning har genomförts av tre projekt. Ett projekt inom GENAB och två inom moderbolaget. En genomgång har skett av tillgänglig dokumentation i projekten. De huvudsakliga dokumenten av betydelse för styrningen, uppföljningen och kontrollen av projekten har inhämtats och analyserats.

Av granskningen framgår att det finns dokumenterade investeringsbeslut för projekten. Vid ändringar och tillägg fattas ytterligare investeringsbeslut. Investeringsbesluten i projekten har godkänts enligt delegationsordning men finns inte alltid dokumenterade och underskrivna.

Beslutsunderlag finns i projekten, dessa är inte helt enhetligt utformade, och kan se olika ut beroende på vilken typ av projekt det handlar om. Projekten har till del genomförts innan eller samtidigt som projektmodellen infördes. Exempelvis skiljer det sig mellan stickproven hur och när projektorganisationen och ansvar definieras, hur tidplaner utformas och om det finns en projektplan eller projektbeskrivning och omfattningen av beslutsunderlag.

Projektens dokumentation omfattar kalkylunderlag och även efterkalkyl finns dokumenterade för två av projekten. Kalkyler stämmer i huvudsak med den budget som beslutats, i ett fall skiljer sig beloppen åt mellan beslutet och kalkylen.

Risikanalyser finns dokumenterade för två av projekten i olika former och omfattning.

Resultat- och slutrapporter finns dokumenterade för projekten. I regel tar rapporterna upp positiva erfarenheter och analyserar avvikelser, och vad organisationen kan ta lärdom av genom projektets genomförande.

Det framgår inte tydligt hur erfarenheterna från projekten samlas in och sammanställs och analyseras för att kunna utveckla organisationen.

2.3.3 Bedömning

Vi bedömer att Göteborg Energi har tagit fram en projektmodell och riktlinjer som omfattar systematiska arbetssätt och tydliggör ansvar i enlighet med stadens riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll. Investeringsbeslut fattas i enlighet med ansvarsfördelningen i organisationen och beloppsgränser för vidaredelegation är kända i organisationen.

Det finns en modell och systematik för arbete i projekt som omfattar rutiner för projektstyrning och dokumentation av projekten. Projektledare leder projektarbetet genom de olika faserna och dokumenterar de olika stegen och besluten i projekten. Vi bedömer dock att modellen ännu inte implementerats i hela organisationen. Organisationen har rutiner för att introducera nya medarbetare i projektarbetet och koncernen bedöms ha tillgång till relevant kompetens inom projektledning.

Projektledare har verktyg för projektstyrning och dokumentation av projekten sker samlad. Det finns också ett systemstöd för projektekonomi. Det saknas dock ett sammanhållet systemstöd för projektstyrning som omfattar både uppföljning av projektets genomförande och ekonomisk uppföljning av projekten. Lekmannarevisorerna bedömer att det är viktigt med ett funktionellt systemstöd. Ett system som omfattar projektverktyg och ekonomisk uppföljning skulle även bidra till en mer enhetlig, samlad och transparent information om projekten och förbättra dokumentationen av projekten.

Granskningen visar att det sker en systematiserad uppföljning av projekten på samtliga nivåer i organisationen. Avvikelse definieras, och följs upp i projekten. Begreppet avvikelsehantering bör dock utvecklas i projektmodellen.

Risکانalyser genomförs och det finns verktyg för ändamålet. Koncernen har rutiner för hantering av oegentligheter, men tillvägagångssätt för att konkret hantera risker för oegentligheter eller närståenderelationer vid projektens uppstart kan utvecklas.

Lekmannarevisorerna ser positivt på de initiativ som tagits till ökad samverkan och samordning inom stadsutvecklingen i staden.

Lekmannarevisorerna bedömer att projekt utvärderas och erfarenheter dokumenteras. Ingen systematisk sammanställning eller vidarehantering sker dock av resultaten och erfarenheterna från projektarbetet.

Sammanfattningsvis bedömer lekmannarevisorerna att koncernstyrelsen i huvudsak säkerställer en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojekt. Vi bedömer dock att det finns områden att utveckla och lämnar därför följande rekommendation:

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta de brister som konstaterats i granskningen för att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av koncernens investeringsprojekt.

2.4 Granskning av följsamhet mot fullmäktiges miljöprogram och handlingsplaner samt arbetet med fossilfri fjärrvärme

2.4.1 Utgångspunkter i granskningen

Lekmannarevisorerna har granskat koncernens följsamhet mot fullmäktiges miljöprogram och handlingsplaner. Syftet har varit att bedöma om styrningen och den interna kontrollen i koncernen är tillräcklig genom att granska följsamheten mot fullmäktiges uppdrag i budget, miljöprogram och handlingsplaner. Särskild vikt har lagts vid hur koncernen har arbetat med åtgärderna enligt handlingsplanen och målet fossilfri fjärrvärme 2030.

Granskningen har genomförts genom analys av relevanta dokument och intervjuer med ansvariga chefer samt övriga nyckelpersoner. Revisionskriterier har hämtats från kommunallagen, fullmäktiges budget, och stadens miljöprogram och handlingsplaner.

De revisionsfrågor som ställs i granskningen är följande:

- Har koncernen säkerställt ett systematiskt och strukturerat arbetssätt för följsamhet av budget, miljöprogram och handlingsplaner?
- Framgår hanteringen av åtgärderna i styrelsens ordinarie budget- och planeringsprocess?
- Mäter och följer koncernen genomförandet av åtgärder och måluppfyllelse avseende miljöprogrammet?

2.4.2 Iakttagelser

2.4.2.1 Inledning

Enligt fullmäktiges budget är vår tids största globala utmaning klimathotet och människans stora avtryck i miljön. Vidare anges att Göteborg ska vara ledande i omställningen till ett mer hållbart samhälle. Göteborg Energi AB ska i enlighet med fullmäktiges budget utveckla sin energiproduktion så att all produktion på sikt blir fossilfri. Till de uppdrag som formulerats i budget hör att se till att arbetet med Fossilfri³ fjärrvärme 2030 genomförs, samt att möjliggöra nedläggning av Rosenlundverket till senast 2045.

Utifrån Göteborg Stads tolv miljömål fattade fullmäktige 2013 beslut om ett miljöprogram och en handlingsplan. I miljöprogrammets handlingsplaner för såväl 2013–2020 som 2018–2020 framgår åtgärder som samtliga nämnder och bolag är ansvariga för att genomföra samt i de flesta fall specifika åtgärder

³ Med fossilfritt menas i regel att endast förnybara energikällor används, och inte fossila råvaror som exempelvis olja och naturgas.

riktade till respektive nämnd eller styrelse. I fullmäktiges beslut från 2013 om miljöprogram beslutades att hantering av åtgärderna ska ske i respektive nämnd/styrelses ordinarie budget- och planeringsprocess.⁴

Beträffande de tolv miljömålen så arbetades de fram mellan åren 2006–2011 under ledning av stadsledningskontoret och fastställdes av kommunfullmäktige.⁵ Stadens miljömål utgår, i sin tur, från de 16 nationella miljö kvalitetsmålen vilka antogs av riksdagen år 1999.⁶

Ett av stadens 12 miljömål är: Begränsad klimatpåverkan – 2050 har Göteborg en hållbar och rättvis utsläppsnivå för koldioxid. Till miljömålet är fyra delmål kopplade. För att uppnå målet och delmålen för Begränsad klimatpåverkan har ett klimatstrategiskt program tagits fram. Klimatprogrammet är ett viktigt styrdokument för Göteborg Energis miljöarbete. Klimatprogrammet omfattar nio strategimål och ett antal åtgärder. Flera av åtgärderna sammanfaller eller anknyter till åtgärderna i miljöprogrammets handlingsplan.

Enligt kommunallagen ska koncernen se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Koncernen ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt⁷

2.4.2.2 Hantering av åtgärder och uppdrag i ordinarie budget- och planeringsprocess

Av intervjuerna framgår att Göteborgs Stads miljömål och budget utgör ett underlag när bolaget planerar miljöarbetet och prioriterar i verksamheten. Stor vikt läggs även vid det klimatstrategiska programmet. Vid granskningen framgår att vissa åtgärder i miljöprogrammets handlingsplan har slutrappporterats och att vissa åtgärder inte längre har samma aktualitet till följd av förändrade förutsättningar.

Hanteringen av åtgärderna i miljöprogrammets handlingsplan ska enligt fullmäktiges beslut ske i den ordinarie budget- och planeringsprocessen och i koncernens styrdokument. Av granskningen framgår att avseende särskilda uppdrag från kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller Stadshus AB så inväntas ofta inte planeringsprocessen utan uppdragen delegeras direkt till relevant del av organisationen. Enligt uppgift kan vissa åtgärder också finnas i

⁴ GKF Protokoll 2013-12-05 Handling 2013 nr 196, sid 9.

⁵ GKF Protokoll 2013-12-05 Handling 2013 nr 196 Miljöprogram för Göteborgs Stad. Miljömålen avser till exempel begränsad klimatpåverkan, grundvatten av god kvalitet, hav i balans samt levande kust och skärgård, god bebyggd miljö och ett rikt växt- och djurliv.

⁶ Riksdagen har antagit mål för miljöns kvalitet på 16 områden, exempelvis begränsad klimatpåverkan, skyddande ozonskikt, säker strålmiljö, god bebyggd miljö. Miljö kvalitetsmålen anger vilka kvaliteter miljön ska ha det angivna måläret, vilket för de allra flesta målen är år 2020. Syftet med målen är att nå miljömässigt hållbar utveckling på lång sikt. År 1999 beslutades 15 av de 16 målen och år 2005 tillkom det 16:e miljö kvalitetsmålet som är ett rikt växt- och djurliv.

⁷ Kommunallag (SFS 2017:725), 6:6.

styrkorterna vid olika avdelningar/enheter. Göteborg Energi har återredovisat åtgärderna i miljöprogrammets handlingsplan till miljö- och klimatnämnden, när nämnden har genomfört uppföljningar.

Av Göteborg Energis budgetdokument för 2020 (28 november 2020) framgår att koncernens arbete baserar sig på en vision om ett hållbart samhälle. Budgeten tar även upp koncernens ansvar för att arbeta mot fullmäktiges mål. Det miljömål som konkret framgår i budgeten är Fossilfritt 2030 genom att nyckeltal på området lyfts fram i koncernens styrkort.

Koncernens affärsplan avspeglar mål som anknyter till miljöprogrammet. Omställningen till fossilfritt har en framträdande plats i formuleringen av affärsplanen som även tar upp betydelsen och konsekvenser av de investeringar som behövs för att nå målet. Tyngdpunkten vid hållbarhet är återkommande i vision och strategier. Koncernens överordnade styrdokument är formulerade på en övergripande nivå och har inte integrerat åtgärderna från handlingsplanen på detaljnivå.

Avseende det överordnade miljömålet: Begränsad klimatpåverkan - en hållbar och rättvis utsläppsnivå av koldioxid, framgår inte detta mål och tillhörande delmål med tydlighet i budget och affärsplan. Av miljöprogrammet framgår att det tillhörande delmålet minskade utsläpp av koldioxid endast avser den del av marknaden som inte handlar med utsläppsrätter. Göteborg Energi handlar med utsläppsrätter och köper utsläppsrätter motsvarande koncernens växthusgasutsläpp. Sedan 2018 finns dock ytterligare ett delmål som omfattar Göteborg Energi: Minskade produktionsbaserade utsläpp av växthusgaser.

I koncernens hållbarhetsredovisning redovisas nyckeltal och utfall avseende koldioxidutsläpp och övriga växthusgaser. Avseende utsläpp från fossila bränslen går det att utläsa att dessa gått ner från 320 kiloton till 222 kiloton, sedan miljöprogrammets start (2013) det vill säga minskat med cirka 31 procent. Nedan redovisas utfallet avseende fossil och biogen koldioxid för de tre senaste åren. Faktorer som väder, bränslepriser och stadens tillväxt påverkar mängden utsläpp.

	2019	2018	2017
Utsläpp fossil koldioxid	222	233	137
Utsläpp biogen koldioxid	182	194	215
Summa utsläpp koldioxid	403	427	352

Ur hållbarhetsredovisning 2019 Göteborg Energi AB.

Stor andel av fjärrvärmerna i Göteborg härleds från förbränning av avfall samt från spillvärme, vilket innebär att energi som annars skulle gå till spillo, återanvänds. Den miljömässiga fördelen med fossilfri fjärrvärme ligger i att bränslet är förnybart och en del av ett kretslopp, eller återanvänds, och därmed bedöms ha en mer *neutral* klimatpåverkan, och att energi, som i sig kan härröra från fossila råvaror, utnyttjas mer effektivt. Fossilfri fjärrvärme innebär inte i

sig att koldioxidutsläpp minskar. För att bedöma den reella påverkan av fjärrvärmesystemet krävs relativt komplexa analyser av ett stort antal faktorer.

Koncernen tar årligen fram *betydande miljöaspekter* som följs upp på olika nivåer i verksamheten och utgör ett viktigt underlag i planeringen och uppföljningen av verksamheten. Miljöaspekter definieras som de aktiviteter som ger störst avtryck på miljön. Verksamhetsområden och dotterbolag värderar sina miljöaspekter enligt en gemensam mall och metod.

Årligen genomförs *Ledningens genomgång* av HSEQ-avdelningen (Health, Safety, Environment & Quality), vilket är en utvärdering av ledningssystemet avseende kvalitet, miljö och arbetsmiljö. Under avsnittet riskhantering, behandlas miljöaspekterna. I en bilaga till Ledningens genomgång redovisas Göteborgs Energis viktigaste miljöfrågor och förbättringsmöjligheter för koncernens olika delar. Bland de miljöaspekter som tas upp, och där förbättringsmöjligheter finns, nämns bland annat, utsläpp av fossil koldioxid, inköp av material och entreprenader, teknikval som planerare/projektledare, avfallsgenerering och transporter.

2.4.2.3 Genomförande av handlingsplanen

Handlingsplanen är indelad i generella åtgärder, som omfattar samtliga nämnder och bolag i staden, samt i specifika åtgärder som är riktade till respektive nämnd/bolag. Nedan redovisas ett urval av åtgärderna och hur Göteborgs Energi har arbetat med dem.

Generella åtgärder

Avseende åtgärden att införa ett miljöledningssystem, så har koncernen sedan tidigare infört ett miljöledningssystem och är certifierade enligt ISO14001. Koncernen har i enlighet med handlingsplanen en utsedd miljöstrateg och det finns miljösamordnare i linjeorganisationen inom verksamhetsområde distribution samt inom dotterbolagen. Inom verksamhetsområdet produktion finns en miljöspecialistenhet som arbetar med miljöuppdrag kopplat till produktionsanläggningar och miljöfarlig verksamhet. I enheten ingår även kemikaliesamordnare. Koncernen har även en hållbarhetschef som är organiserad under kommunikationsavdelningen, och som ansvarar för hållbarhet ur tre perspektiv; miljö, social och ekonomi. Koncernens hållbarhetsredovisning ingår i hållbarhetschefens ansvarsområde. Inom verksamhetsområdet produktion arbetar enheten som är ansvarig för systemutveckling med strategimålet fossilfritt 2030.

I enlighet med handlingsplanen ska miljöutbildningar genomföras i stadens nämnder och bolag. Samtliga chefer vid Göteborgs Energi har haft möjlighet att gå på en halvdagsutbildning i stadens miljöarbete. Medarbetare har uppmanats att genomföra Göteborgs stads webbutbildning om miljö. Miljöområdet ingår som en del i introduktionsutbildningen för nyanställda. Utöver detta sker fördjupade utbildningar exempelvis avseende kemikalier.

Miljöstyrande riktlinjer för resande har införts i koncernen. Av granskningen framgår att koncernens utsläpp relaterat till resande har minskat med 74 procent sedan 2012.

Enligt miljöprogrammets handlingsplan ska samtliga verksamheter påskynda utfasningen av i första hand utfasningsämnen⁸ och i andra hand riskminskningsämnen. Göteborg Energi har arbetat med att påskynda utfasningen av utfasningsämnen och haft som mål att fasa ut 50 procent av utfasningsämnena till och med 2016. 56 procent av utfasningsämnena hade utfasats 2015. Andel utfasade farliga ämnen per maj 2020 var 70 procent jämfört med 2013.

Specifika åtgärder

Göteborg Energi ska i enlighet med handlingsplanen ta fram en plan för produktion av förnybar el. En konkret sådan plan har dock inte tagits fram. Ett strategimål i det klimatstrategiska programmet som också avser koncernen är att år 2030 producera Göteborgs stad 500 GWh förnybar el och 1200 GWh biogas. Utfallet för förnybar el 2019 var 113 GWh. Klimatprogrammet innehåller även åtgärden att vidareutveckla storskalig produktion av förnybar el samt främja och underlätta småskalig produktion av förnybar el.

Av intervjuerna framgår att åtgärden relaterar till tidigare planer på mer vindkraft och kraftvärme från biobränsle. Marknadsförutsättningar har inte varit goda för mer elproduktion och satsningar på vindkraftverk, därav har satsningar uteblivit. Göteborg Energi har dock deltagit i samverkansforum för biogas. Satsningar har främst skett på solkraft. Göteborg Energi erbjuder hjälp för kunder att bygga solkraft. En solcellspark har driftsatts och ytterligare en är under uppförande i Utby och planeras vara klar 2021. Bolaget planerar ersätta naturgasen i Rya kraftvärmeverk med förnybara bränslen, vilket kommer storskaligt öka mängden förnybar elproduktion.

Avseende den specifika åtgärden Ökad användning av fjärrkyla, så an knyter även åtgärden, Fortsätta satsa på fjärrkyla, i klimatprogrammet, till denna åtgärd. Det finns även ett uppdrag i fullmäktiges budget att koncernen ska arbeta strategiskt för att kunna tillgodose ett framtida behov av mer fjärrkyla.

En kraftig expansion sker på området fjärrkyla med flera stora investeringsärenden. Göteborg Energi redovisar en hög anslutningsgrad på 95 procent.

Åtgärden att planera för fossilfri fjärrvärme an knyter till fullmäktiges uppdrag i budget för 2020: Att arbetet med Fossilfri fjärrvärme 2030 genomförs och blir verklighet.

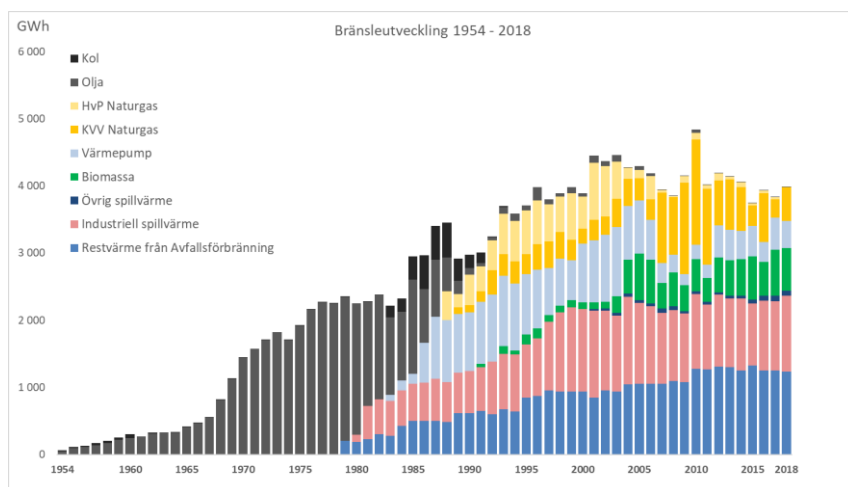
Koncernen tog fram Färdplan fjärrvärme år 2017. Planen redogör för omställningen till fossilfri fjärrvärme. Uppdraget avseende fossilfritt 2030

⁸ Enligt kemikalieinspektionen är så kallade utfasningsämnen de ämnen som har de allvarligaste konsekvenserna för hälsa och miljö, och som är viktigast att prioritera att byta ut eller undvika.

rapporteras till vd varje månad från verksamhetsområde Produktion. Uppdraget har varit prioriterat och måluppfyllelsen har tidigare lagts till 2025.

En utredning av omställning till fjärrvärme 2025 redovisades av koncernen på uppdrag av kommunfullmäktige 23 september 2020. Av utredningen framgår att målet om fossilfri fjärrvärme kan nås givet att körsättet för Rya kraftvärmeverk ändras och att tekniska åtgärder genomförs av anläggningen. Ett nytt miljötillstånd krävs och produktionskostnaderna kommer att öka till följd av att eldnings övergår till biogas. Därutöver planeras för andra åtgärder inom biobränslekonverteringar och ny förnybar värmeproduktion. En förutsättning för att tidplanen hålls är en fungerande samverkan med ansvariga nämnder avseende tillståndsprocess samt detaljplanering. Investeringar för förnybar fjärrvärme beräknas till 2,7 miljarder kronor, exklusive tillkommande reinvesteringar.

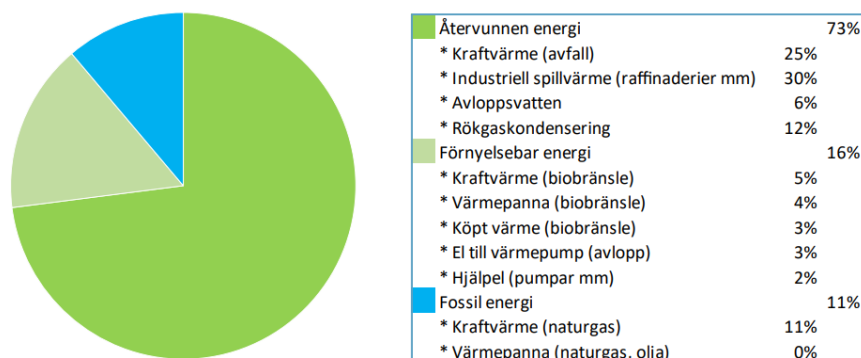
I diagrammet nedan redovisas bränsleutvecklingen avseende fjärrvärme i Göteborg mellan 1954–2018. Av diagrammet framgår att det fossila bränsle som fortfarande används är naturgas. 2019 uppgick andelen fossila bränslen till 11 procent. Årligt utfall beror på hur kallt året varit, tillgängligheten i anläggningsparken samt marknadspriser för bränslen.



Källa: Färdplan fjärrvärme 2020.

Av cirkeldiagrammet nedan framgår bränslemixen i Göteborg Energis fjärrvärme. Diagrammet visar att merparten av energin är återvunnen.

Tillförd energi inkl produktionssätt för all producerad fjärrvärme i nätet, exkl Bra Miljöval



Källa: Färdplan fjärrvärme 2020.

Koncernstyrelsen har även fått i uppdrag i budget att möjliggöra nedläggning av Rosenlundsverket till senast 2045. Av intervjuerna framgår att nedläggningen är en förutsättning för planeringen sedan beslut fattats i fullmäktige i februari 2020. Former för återrapportering till fullmäktige beslutades av koncernstyrelsen i juni 2020. Rosenlund har delvis konverterat till biobränsle och bränslebyte planeras till 2021.

Rosenlundsverket står även för en stor andel av produktionen av kyla vilket kan ta lång tid att bygga bort, därför sker en långtidsplanering till 2040. Göteborg Energi ska återkomma i frågan till fullmäktige 2021. Resurssättning av projektet pågår.

2.4.3 Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att koncernen i stort säkerställt ett systematiskt och strukturerat arbetssätt för följsamhet av uppdrag på miljöområdet i budget, miljöprogram och handlingsplaner.

Mål och uppdrag inom miljöområdet i fullmäktiges budget framgår i huvudsak i styr- och uppföljningsdokument. Avseende hanteringen av åtgärderna i miljöprogrammets handlingsplan framgår dessa till del i styrelsens ordinarie budget- och planeringsprocess. Av sammanställningar, uppföljningar och redogörelser framgår att koncernen arbetar aktivt med hållbarhetsfrågor inom miljöområdet och i huvudsak har genomfört och/eller arbetat med åtgärderna i handlingsplanen till miljöprogrammet. Koncernen arbetar även med utveckling av system och teknik som kan bidra till att miljömålen uppnås.

Vi bedömer att koncernen i huvudsak mäter och följer genomförandet av åtgärder i miljöprogrammets handlingsplan och inom det klimatstrategiska programmet. Av koncernens redovisningar framgår också att det finns förutsättningar för att koncernen uppnår målet Fossilfritt 2025.

Vi noterar att koncernen har ett miljöledningssystem och årligen tar fram en hållbarhetsredovisning med nyckeltal. Koncernstyrelsen följer med systematik upp betydande miljöaspekter inom koncernens olika delar.

Vi anser att de överordnade målet i miljöprogrammet avseende minskade koldioxidutsläpp inte tydligt framgår i styrdokumentet. Uppföljning av nyckeltal för utsläppsnivåer sker dock i hållbarhetsredovisningen. Att minska växthusgaserna från produktion av fjärrvärme innebär även i fortsättningen en utmaning för koncernen. Koncernen bör tydligare beskriva skillnaden mellan, eller konsekvenser av, åtgärder som syftar till att vara *klimatneutrala* i förhållande till åtgärder som bidrar till direkta minskningar av fjärrvärmesystemets utsläppsnivåer. Detta för att anknyta till stadens övergripande miljömål om minskade koldioxidutsläpp.

Lekmannarevisorerna kommer att följa koncernstyrelsens arbete med att implementera stadens kommande miljöprogram.

2.5 Fördjupad granskning: Upphandling och kostnadsstyrning av byggtreprenader

2.5.1 Granskningens utgångspunkter

Lekmannarevisorerna har granskat bolagets rutiner för upphandling av byggtreprenader. Syftet med granskningen har varit att bedöma om bolaget har ändamålsenliga rutiner för upphandling och kostnadsstyrning av byggtreprenader. Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Har bolaget säkerställt god följsamhet mot gällande lagar och regler för offentlig upphandling av byggtreprenader?
- Har bolaget säkerställt att ändrings- och tilläggsarbeten hanteras på ett korrekt sätt?
- Har bolaget säkerställt att avvikelser i entreprenadprojekt följs upp och rapporteras på ett ändamålsenligt sätt?

Med ändamålsenliga rutiner menar vi rutiner som överensstämmer med de lagar och föreskrifter som gäller för området, och som i övrigt säkerställer en god intern styrning och kontroll. Offentlig upphandling regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF 2016:1146). Utöver dessa lagar har granskningen utgått från de allmänna bestämmelserna för utförandentreprenader (AB04) och totalentreprenader (ABT 06), samt tillämpliga regler och riktlinjer från Göteborgs Stad. Till de senare hör bland annat stadens riktlinjer för inköp och upphandling, för styrning uppföljning och kontroll samt reglerna för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Granskningen har främst genomförts genom ett antal stickprov av upphandlingar och så kallade ändrings- och tilläggsarbeten, ÄTA-arbeten.

Vi har granskat om fem upphandlingar har genomförts i enlighet med lagen om upphandling i försörjningssektorerna, LUF, och om nio ÄTA-arbeten har hanterats i enlighet med de allmänna bestämmelserna.

Upphandlingsgranskningen har främst uppmärksammat om upphandlingarna har varit transparenta och tydligt dokumenterade. Enligt LUF 19 kap. 30 § ska en upphandlande enhet ”dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden”.

Vad gäller granskningen av ÄTA-arbeten har vi tagit fasta på systematiken, det vill säga om denna typ av arbeten har anmälts och godkänts på ett korrekt sätt och om de hålls ordnade. Vi har således inte granskat de tekniska krav som ställts i upphandlingarna, eller om ÄTA-arbetena borde ses som ÄTA-arbeten eller utgöra arbeten som ligger inom ramen för de upphandlade kontrakten. Slutligen har vi granskat hanteringen av ekonomiska avvikelser i entreprenadprojekt. Vi har i tre projekt granskat om eventuella ekonomiska avvikelser har hanterats i enlighet med stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

2.5.2 Iakttagelser

I vad som följer redovisas granskningens iakttagelser. Varje avsnitt inleds med en kortare beskrivning av det regelverk – de revisionskriterier – mot vilka de kommande iakttagelserna ska bedömas. I det avslutande avsnittet redovisas granskningens bedömningar. Den kommande framställningen redovisar inte samtliga iakttagelser, utan begränsas till de mest väsentliga iakttagelser som har gjorts i granskningen.

2.5.2.1 Korrekta investeringsbeslut

Göteborgs Stad saknar policys och riktlinjer som i någon större detalj reglerar hur investeringar – såsom om-, till- eller nybyggnation – ska hanteras. Medan bolaget är skyldig att följa LOU eller LUF finns det – med ett undantag – inga krav i lagen att de upprättar egna anvisningar för området. Enligt såväl LOU som LUF 19 kapitlet 7 § ska en upphandlande myndighet eller enhet besluta om riktlinjer för användningen av direktupphandlingar. Vad gäller de krav Göteborgs Stad ställer anger riktlinjen för inköp och upphandling att varje nämnd och styrelse bör ta fram en anpassad inköpsanvisning för den egna verksamheten. Hur investeringar – till vilka upphandlingar av både nyproduktion och renoveringar/ombyggnation kan räknas – ska hanteras kan också regleras i egna anvisningar och ägardirektiv.

Göteborg Energi har inköps- och upphandlingsriktlinjer som syftar till att ge en sammanfattande bild av vad som styr inköpsverksamheten i koncernen. I riktlinjerna finns en hänvisning till dokumentet Upphandlingsprocessen som mer utförligt beskriver hur upphandlingar, inklusive avrop från ramavtal ska göras. I anvisningen finns ett stycke som behandlar direktupphandlingar.

Vem som får fatta beslut om investeringar regleras kort i vd-instruktionen och utförligare i bolagets anvisning för delegation. Av vd-instruktion framgår att styrelsen beslutar om investeringar över 20 miljoner kronor. Av anvisningen för delegation framgår bland annat att investeringar upp till fem miljoner får beslutas av berörd avdelningschef och att vd får besluta om investeringar upp till 20 miljoner. Vad gäller de fem upphandlingar som vi har granskat har de beslutats av rätt instans. Två av upphandlingarna har varit av en sådan omfattning att styrelsen har fattat investeringsbesluten.

2.5.2.2 Varierande kontroll och dokumentation av kvalificeringskrav

Vid en upphandling får den upphandlande myndigheten, enligt LUF kap. 14 1-2 §, ställa så kallade kvalificeringskrav i upphandlingsdokumenten/ förfrågningsunderlagen. Dessa ska säkerställa att anbudsgivaren har tillräckliga resurser och kapacitet för att utföra det uppdrag som upphandlingen avser. Kraven måste ha anknytning till den vara eller tjänst som ska anskaffas och ska stå i proportion till denna.

Den upphandlande myndigheten får ställa krav på att en anbudsgivare är behörig att utöva yrkesverksamhet, på ekonomisk och finansiell ställning och på teknisk och yrkesmässig kapacitet. Vid upphandlingar under tröskelvärdena, eller vid vad som kallas förenklat förfarande, behöver enbart behörigheten att utöva yrkesverksamhet kontrolleras.⁹

När den upphandlande myndigheten kontrollerar kvalificeringskraven kan den välja, om det rör sig om upphandlingar under tröskelvärdet, att tillämpa så kallad begränsad kontroll. Detta innebär att myndigheten får utvärdera anbudet innan den kontrollerar leverantören. Detta möjliggör att myndigheten bara behöver kontrollera att den leverantör som har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet lever upp till kvalificeringskraven.

Av Göteborg Energis anvisning för upphandlingsprocessen framgår att bolaget endast ska pröva anbudsansökningar under förutsättning att leverantören lever upp till ett antal krav, bland annat:

- att leverantören är registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret eller på annat sätt är registrerad i det land som denne bedriver verksamhet i,
- att leverantören har F-skatt och är registrerad för redovisning och betalning av mervärdesskatt,
- att leverantören har dokumenterad erfarenhet av och tekniskt kunnande för den typen av arbete som ska utföras,
- att leverantören har erforderlig ekonomisk stabilitet.

⁹ Tröskelvärdet för byggtreprenader som görs enligt LUF är år 2020 54,9 miljoner. Se: <https://beta.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarder-och-direktupphandlingsgranser/>.

Enligt anvisningen ska beställaren, det vill säga Göteborg Energi, kontrollera de två första av ovanstående krav. Övriga krav hanteras genom att leverantörerna försäkrar och intygar att de lever upp till dem.¹⁰ Bolagets rutin innebär att man inte tillämpar begränsad kontroll utan att samtliga leverantörer måste uppfylla kvalificeringskraven *innan* deras anbud utvärderas.

I tre av de fem upphandlingar som vi har granskat framgår också i förfrågningsunderlagen/de allmänna föreskrifterna att inkomna anbud ska utvärderas om anbudsgivaren uppfyller kvalificeringskraven. De övriga två upphandlingarna är avrop från ramavtal genom förnyade konkurrensutsättningar. I dessa fall skedde kontrollen av leverantörerna vid upphandlingen av ramavtalet, varför bolaget inte kontrollerade kvalificeringskrav vid de aktuella avropen. I en av de tre övriga upphandlingarna framgår det av det dokument som bolaget kallar Beslutsunderlag att en av de två anbudslämnarna inte levde upp till ett av skalkraven och att dess anbud därför förkastades. Det framgår även i det aktuella tilldelningsbeslutet att en prövning av anbudsgivaren har skett. I de två övriga upphandlingarna har vi inte kunnat ta del av någon dokumentation som styrker att kvalificeringskraven för de vinnande anbudsgivarna har kontrollerats och/eller att de lever upp till dem.

2.5.2.3 Vissa otydligheter vid utvärdering av kvalitet

Enligt LUF 15 kap. 1 § ska den upphandlande myndigheten tilldela kontrakt till den leverantör som har det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt ska avgöras utifrån någon av följande tre grunder:

- bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
- kostnad, eller
- pris.

Vilken utvärderingsgrund som ska tillämpas ska framgå av upphandlingsdokumenten och kontrakt ska tilldelas utifrån den utvärderingsgrund som bestäms i upphandlingsdokumenten. Vid utvärdering enligt det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet kan andra tilldelningskriterier än pris värderas. Exempelvis kan leverantörens projektorganisation bedömas. När så sker ska myndigheten bedöma anbudet utifrån kriterier som har anknytning till varan eller tjänsten som ska upphandlas. Vidare ska tilldelningskriterierna pris och kvalitet viktas inbördes. Hur denna viktning ska göras ska anges i upphandlingsdokumenten.

När tilldelning baseras på kostnad ska den upphandlande myndigheten utvärdera anbudets effekter i termer av kostnadseffektivitet, såsom kostnaderna under en livscykel för en vara, tjänst eller ett byggnadsverk. När utvärderingen

¹⁰ Göteborg Energi, Upphandlingsprocessen, 2018-08-22, s. 26. Rätten att kräva en egenförsäkring av anbudsgivarna regleras också i LUF 14 kap. 3 §.

enbart baseras på pris är det leverantörens offererade pris som ska ligga till grund för tilldelningen.

I de tre upphandlingar där utvärderingsgrunden har varit pris framgår det tydligt att anbudsgivaren med det lägsta anbudet har vunnit upphandlingen. I de övriga två fallen har utvärderingsgrunden varit pris och kvalitet.

I det ena fallet framgår av anbudsintjudan att följande kriterier ska viktas och utvärderas: ersättning (70 procent), genomförande (15 procent), organisation (10 procent) och tidplan (5 procent). Vad gäller ersättningsdelen baseras den på det fasta priset för entreprenaden, timersättningar samt procentpåslag. Den procentsumma som anbudsgivarna får för genomförande och organisation (totalt 25) baseras dels på deras skriftliga redogörelser i anbudens dels på deras muntliga presentationer. Enligt anbudsintjudan poängsätts presentationerna i realtid av bolagets representanter. Av den utvärderingsdokumentation som vi har tagit del av framgår det hur många poäng som anbudsgivarna har fått för de olika delar som genomförande och organisation består av – varje del graderas på en 6-gradig skala, där 1 är mycket under förväntan och 6 är mycket över förväntan. Det framgår emellertid inte varför och på vilka grunder poängen har satts; exempelvis varför en anbudsgivare har fått poängen 4,7 i en bedömning medan en annan har fått 3. Det framgår inte heller av utvärderingsdokumentationen hur anbudsgivarnas skriftliga framställningar för genomförande och organisation har poängsatts och beaktats i den totalpoäng som anbudsgivarna fått; som nämns ovan ska ju genomförande och organisation bedömas *både* utifrån den skriftliga framställningen och den muntliga presentationen för bolaget. I sammanhanget kan det också nämnas att vi inte kunnat ta del av något tilldelningsbeslut för upphandlingen ifråga.

I den andra upphandlingen framgår det inte av anbudsintjudan vilka kriterier som ska utvärderas, men enligt intjudan ska kriterierna publiceras inom kort efter det att intjudan har publicerats. I det här fallet har vi inte kunnat ta del av någon dokumentation från bolaget som beskriver vilka kriteriers som sedermera användes för att bedöma kvalitet, eller hur kvaliteten bedömdes. Av utvärderingen framgår enbart summorna på huvudanbudet.

2.5.2.4 Hanteringen av ÄTA-arbeten kan tydliggöras

Vid entreprenader uppstår regelmässigt så kallade ÄTA-arbeten. Vad som utgör ÄTA-arbeten, och hur dessa ska hanteras, regleras i de allmänna bestämmelserna för utförande- respektive totalentreprenader, AB 04 och ABT 06.¹¹

Medan ÄTA-arbeten kan initieras av beställaren är det lika vanligt, om inte vanligare, att de påtalas av entreprenören. Denna typ av ÄTA-arbeten – som ofta kallas ”likställda” ÄTA-arbeten – kan uppkomma av flera orsaker: att

¹¹ Stig Hedberg, (2010), *Kommentarer till AB 04, ABT 06 och ABK 09*, Svensk Byggtjänst, Stockholm.

beställaren har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter om uppdraget/entreprenaden, att arbetsområdet inte är i förväntat skick, eller att entreprenören trots fackmässiga bedömningar drabbas av kostnadskrävande överraskningar.¹²

När entreprenören upptäcker omständigheter som kräver ytterligare arbete ska beställaren underrättas så att denne har möjlighet att påverka och godkänna kostnaden för det uppkomna arbetet. Entreprenörens underrättelse om en ÄTA och beställarens godkännande av densamma ska ske skriftligt, om så angivits i entreprenadhandlingarna. Att godkännande av ÄTA-arbeten sker skriftligt är, enligt entreprenadrättslig doktrin, viktigt för att säkerställa både att entreprenören får betalt för tillkommande kostnader och att beställaren inte överraskas av kostnader för ÄTA-arbeten som är okända till dess att en faktura kommer.¹³ Att kräva skriftliga underrättelser om och beslut av ÄTA-arbeten kan således sägas bidra till en ändamålsenlig intern kontroll hos beställaren.

Bolaget saknar lokala anvisningar som beskriver hur ÄTA-arbeten ska anmälas, godkännas och sammanställas. Enligt bolaget kan anmälningar av ÄTA-arbeten ske via telefon, på byggarbetsplatsen eller vid byggmöten. Vi har gjort stickprov på nio ÄTA-arbeten och samtliga har anmälts på ovanstående sätt; i inget fall har bolaget tagit emot skriftlig underrättelse från leverantören om att ett arbete behöver utföras. Som framgår ovan bör ÄTA-arbeten godkännas skriftligt av beställaren. De ÄTA-arbeten som vi har granskat har godkänts genom att projektledaren har skrivit under de så kallade dagböcker, som beskriver vad entreprenören gör dag för dag. Enligt bolaget sker dokumentation kring händelser under projektets gång, även i byggmötesprotokoll.

I sammanhanget bör det nämnas att de granskade arbetena inte benämns som ÄTA-arbeten utan som fördyringar av olika slag. Enligt bolaget är det ofta svårt att separera fördyringar och tillkommande arbeten från planerade arbeten och en fördyring ger inte per automatik upphov till ett ÄTA-arbete. Vad gäller frågan hur den här typen av kostnader faktureras noterar vi att de inte faktureras separat eller specificeras som fördyringar, eller ÄTA-arbeten, på fakturorna vi granskat.

Enligt bolagets projektmodell ska ändringar och avvikelser hanteras genom att så kallade ändringsbegäran upprättas.

De ändringsbegäran som vi har granskat beskriver vilka ändringar och tillägg som gjorts i projekten, men ändringarna är i regel inte numrerade. Bolagets projektmodell kräver inte att ändringarna ska numreras.

På frågan om bolaget gör någon uppföljning av ÄTA-arbeten i syfte att identifiera återkommande fördyringar, som kan beaktas vid framtida upphandlingar, framhåller bolaget att man jobbar på olika sätt. Dels informerar

¹² Hedberg, (2010), s. 45.

¹³ Hedberg, (2010), s. 46, 48.

projektägare beställarna om de erfarenheter de gjort i projekten, dels ska man som projektledare, enligt bolagets projektmodell, upprätta en slutrapport när projekt avslutas. Med detta sagt framhåller bolaget att det kan vara svårt att utifrån inträffade fördyringar förutspå liknande händelser, i synnerhet när det rör sig om grävarbeten. Vid grävarbeten är det svårt att på förhand veta vilka kostnadsdrivande merarbeten som kan uppstå. De kostnader som följer med ett mer omfattande förarbete och projekteringsarbete behöver, enligt bolaget, ställas mot risken för att fördyringar tillkommer.

2.5.2.5 Kostnadsuppföljning

För att säkerställa god intern kontroll över nämndernas och bolagens kostnader är det viktigt att kostnadsutvecklingen – oavsett om denna beror på ÄTA-arbeten eller har andra orsaker – följs upp och rapporteras på rätt nivå i nämnden eller bolaget. Mot bakgrund av att Göteborgs Stad ger nämnder och bolag ett stort handlingsutrymme för att hantera mellanstora investeringar och reinvesteringar ser vi ett behov inte bara av lokala investerings- och reinvesteringsriktlinjer utan också av dokumenterade rutiner för uppföljning av projekt och hantering av avvikelser. Enligt stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning ska den ekonomiska uppföljningen vara av sådan karaktär att den belyser hur investerings- och reinvesteringskostnader utvecklas i förhållande till satta mål och att den ger nämnden/styrelsen möjlighet att snabbt agera vid för stora ekonomiska avvikelser.

Medan granskningen av bolagets hantering av ÄTA-arbeten kan utvecklas visar inte granskningen av bolagets övriga arbete med kostnadsuppföljning på några betydande avvikelser. Enligt anvisningen *Projektstyrning på Göteborg Energi* ska projekt rapporteras månadsvis till koncernledningen och till de berörda verksamhetsområdenas ledningsgrupper. Samtliga projekt ska i den månatliga uppföljningen rapportera utfall, prognos och budget. För projekt på mer än 2,5 miljoner ska uppföljningen vara mer omfattande och mer utförligt beskriva hur projektet fortlöper. Projekt på mer än 10 miljoner ska rapporteras till bolagets styrelse två gånger per år.

Vi har granskat hur tre projekt har följts upp och finner inga avvikelser mot gällande krav. Vi noterar att projekten har rapporterats på erforderligt vis till vd och styrelsen och att projektbudgeterna har reviderats på korrekt vis. Av intervjuer med ansvariga projektledare framgår att bolaget har olika system för att följa kostnaderna i projekten, men att det är svårt att i systemen separera olika kostnader, däribland kostnaderna för fördyringar/ÄTA-arbeten.

2.5.3 Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att bolagets rutiner för entreprenadupphandlingar och för att hantera ÄTA-arbeten kan förbättras.

Vår granskning av upphandlingar visar att bolaget har ställt kvalificeringskrav som är relevanta och proportionerliga i förhållande vad som har upphandlats. Däremot anser vi att bolaget behöver stärka dokumentationen av de kontroller av kvalificeringskrav som görs. Mot bakgrund av att bolaget enbart utvärderar anbud för de anbudsgivare som klarar av kvalificeringskraven anser vi att det är viktigt att bolaget dokumenterar att kvalificeringskraven är uppfyllda.

Vi gör liknande bedömningar med avseende på hur inkomna anbud har utvärderats. Enligt LUF 15 kap. 2 § ska en upphandlade myndighet, när de utvärderar anbud på grunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet, bedöma kvalitet utifrån kriterier som har anknytning till det som ska anskaffas. Lekmannarevisorerna har inga synpunkter på de kriterier som bolaget har använt sig av för att utvärdera kvalitet. Med detta sagt menar vi att bolaget behöver tydliggöra dokumentationen av hur och på vilka grunder kvalitet har bedömts och poäng tilldelats.

Som nämns inledningsvis ska – enligt LUF 19 kap. 30 § – den dokumentation som upprättas vid en upphandling vara tillräcklig för att motivera upphandlingens samtliga beslut. Att inte på ett utförligt, konsekvent och transparent sätt motivera och dokumentera hur man som upphandlande myndighet har utvärderat kvalitetskriterier är förknippat med risker av olika slag. På ett direkt plan försvårar det för upphandlingens anbudsgivare att förstå på vilka grunder kontrakt har tilldelats och varför man som anbudsgivare eventuellt har förlorat en upphandling. Detta kan leda till att den upphandlande myndighetens trovärdighet ifrågasätts och att upphandlingar överprövas. För en byggande verksamhet kan en överprövning leda till att upphandlingen måste göras om, att byggprojekt inte startar vid planerad tidpunkt och att verksamheten tvingas att betala upphandlingsskadeavgift på grund av att LUF:s regler inte följts. I samtliga fall innebär det merkostnader. Upphandling är dessutom ett förtroendekänsligt område. Att som upphandlande myndighet vara tydlig med utifrån vilka kriterier inkomna anbud ska utvärderas och tydligt dokumentera dessa ställningstaganden minskar risken för att likabehandlingsprincipen inte beaktas.

Vad gäller bolagets hantering av ÄTA-arbeten bedömer vi att även denna går att stärka. Vi anser att styrelsen bör överväga att besluta om en anvisning som beskriver hur ÄTA-arbeten ska hanteras i bolaget. Vi menar vidare att transparensen och spårbarheten i hanteringen av ÄTA-arbeten skulle öka om bolaget – i den mån det är möjligt – tydligare separerade tillkommande arbeten från de arbeten som ingår i det upphandlade, eller avropade, uppdraget. I detta ingår att numrera och hålla dessa tillkommande arbeten ordnade. Att separera och numrera ÄTA-arbeten skulle öka möjligheten till en mer utvecklad projektuppföljning och en stärkt kostnadskontroll.

Vi gör denna bedömning också mot bakgrund av att det inte går att separera kostnaderna för ÄTA-arbeten från de totala upparbetade kostnaderna i projekt på ett enkelt sätt.

Sammanfattningsvis lämnar lekmannarevisorerna följande rekommendationer till koncernstyrelsen:

Lekmannarevisorernas rekommenderar koncernstyrelsen att stärka styrningen av ÅTA-arbeten/fördyringar.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att säkerställa att dokumentationen av bolagets entreprenadupphandlingar stärks.

2.6 Uppföljning av uppförandekod och etiska riktlinjer

Lekmannarevisorerna granskade år 2018 koncernens uppförandekod och etiska riktlinjer. Granskningen ledde till att vi riktade följande rekommendation till koncernstyrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att säkerställa en regelbunden och systematisk uppföljning av efterlevnaden av uppförandekoden och de etiska riktlinjerna.

Rekommendationen kvarstod efter föregående års uppföljande granskning. Vi har i år följt upp rekommendationen.

2.6.1 Iakttagelser

Granskningen 2018 visade att det pågick ett compliance-arbete¹⁴ inom koncernen. Lekmannarevisorernas granskning 2019 visade att koncernen hade etablerat en compliance-funktion som ska arbeta med frågorna och som ska implementera compliance-arbetet under år 2020.¹⁵

Vidare framkom i granskningen att utbildningar kring uppförandekod och riktlinjer sker för såväl medarbetare som styrelse. Därutöver tas styrdokumenterna upp på arbetsplatsträffar och enligt uppgift från koncernen sker emellanåt uppföljning av att uppförandekoden fångats upp på träffarna. Däremot hade koncernen ännu inte tagit fram en modell för hur en systematisk uppföljning av efterlevnad ska kunna genomföras.

Granskningen har följts upp under år 2020. Koncernen anger i yttrandet till lekmannarevisorerna att bolaget fortsatt arbetet för att förbättra uppföljningen avseende efterlevnad och uppförandekod och etiska riktlinjer. Ett skriftligt

¹⁴ Compliance handlar om hur ett företag systematiskt arbetar med att implementera lagar och regler i organisationen, säkerställer en god kännedom om regelverket, säkerställer ett stöd för organisationen i situationer då osäkerhet uppstår om tillämpning eller tolkning, kartlägger risker för avvikelser, följer upp och utvärderar efterlevnaden genom god internkontroll samt vidtar åtgärder vid avvikelser (ur koncernens folder).

¹⁵ Se även avsnitt 2.4.2.6 Det finns en organisation för regelefterlevnad

material för nyanställda och ett material på intranätet har tagits fram. Inför 2021 tittar verksamheten på olika utbildningsalternativ.

Av granskningen framgår dock att ingen systematisk uppföljning av efterlevnaden av uppförandekoden har genomförts.

2.6.2 Bedömning

Vår uppföljning visar att det kvarstår ett arbete för att genomföra en systematisk uppföljning av efterlevnaden av uppförandekoden och etiska riktlinjerna. Rekommendationen kvarstår därmed.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att säkerställa en regelbunden och systematisk uppföljning av efterlevnaden av uppförandekoden och de etiska riktlinjerna.

2.7 Uppföljning av inköp och upphandling

Lekmannarevisorerna granskade koncernens interna kontroll av inköp- och upphandling år 2019. Granskningen ledde till att vi riktade följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta de brister som har identifierats i granskningen samt att säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och stadens riktlinjer och att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ställa frågor avseende utvecklingen av koncernens interna kontroll inom inköp- och upphandling.

2.7.1 Iakttagelser

Sedan granskningen genomfördes har en ny inköpschef och en verksamhetsutvecklare tillsatts för inköps- och upphandlingsavdelningen. Under våren har en konsultfirma anlåtts för att genomföra en analys. En kartläggning av inköpsorganisationen och tillhörande processer har genomförts och en handlingsplan har tagits fram. Av kartläggningen framgick bland annat att koncernens inköpsstrategi behöver uppdateras och förankras och att ansvarsfördelningen och uppdrag för inköpsorganisationen behöver förtydligas. Brister har också identifierats i stödsystemet för inköp.

Inköps- och upphandlingsavdelningen har påbörjat ett arbete med utgångspunkt i handlingsplanen och inplanerade åtgärder för 2020 har enligt uppgift genomförts under året. Arbetet återstår att genomföra under 2021 bland annat avseende ledningssystemet för inköp- och upphandling och införandet av analysstöd och kontroller.

Koncernens direktupphandlingar har styrts om till inköps- och upphandlingsavdelningen och ytterligare insatser för att analysera behov av ramavtal har genomförts. Direktupphandlingar dokumenteras nu vid inköps- och upphandlingsavdelningen. Vidare har en resurs tillsatts för att arbeta specifikt med att sammanställa behovsbilden för ramavtal och en ny rutin för avtalsuppföljning har tagits fram.

För övergripande frågor avseende inköp och upphandling och för att säkerställa återkommande utbildning för inköpsansvariga har en inköpsgrupp införts i koncernen. Medarbetare från koncernens olika verksamhetsområden samt GENAB ingår i gruppen.

2.7.2 Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att koncernstyrelsen har vidtagit flera betydande åtgärder för att förbättra den interna kontrollen av inköp och upphandling i koncernen.

Av uppföljningen framgår dock att arbete återstår under 2021 för att genomföra den framtagna handlingsplanen. Lekmannarevisorerna kommer att följa implementeringen av planen under 2021. Rekommendationen kommer därför att kvarstå.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta de brister som har identifierats i granskningen samt att säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och stadens riktlinjer och att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks.

2.8 Uppföljning av personsäkerhet

Lekmannarevisorerna granskade år 2019 personsäkerhet i koncernen. Granskningen ledde till att vi riktade följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta konstaterade brister och säkerställa efterlevnaden av regelverk och riktlinjer avseende risker för våld och hot om våld.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ställa frågor avseende vilka åtgärder som vidtagits till följd av rekommendationen.

2.8.1 Iakttagelser

Av den uppföljande granskningen framgår att en tillämpningsanvisning tagits fram för att förebygga våld och hot om våld. Anvisningen ska vara utgångspunkten i det förebyggande arbetet avseende våld och hot om våld. En checklista avseende våld och hot om våld finns att tillgå i ENIA, systemet för avvikelshantering inom arbetsmiljö, kvalitet, miljö och egendom/säkerhet. Utbildningar och övningar har genomförts i att hantera våld och hot om våld.

Internrevisionsaktiviteter har också genomförts avseende arbete i schakt, vilket också omfattat externa aktörer.

Ingen systematisk utredning har ännu genomförts av var i organisationen risk för våld och hot om våld förekommer vilket arbetsmiljöverket föreskriver.

2.8.2 Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att koncernstyrelsen har vidtagit åtgärder för att förbättra den interna kontrollen avseende föregående års granskning av personsäkerhet.

Av uppföljningen framgår dock att arbete återstår under år 2021 avseende att systematiskt utreda var i organisationen risk för våld och hot om våld föreligger.

Rekommendationen kvarstår därmed.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att omhänderta konstaterade brister och säkerställa efterlevnaden av regelverk och riktlinjer avseende risker för våld och hot om våld.

2.9 Uppföljning av offentlighet och sekretess

Lekmannarevisorerna granskade 2016 offentlighet och sekretess inom koncernen. Granskningen resulterade i att vi riktade tre rekommendationer till koncernstyrelsen.

I 2018 och 2019 års granskning följde vi upp vilka åtgärder som koncernstyrelsen hade vidtagit med anledning av rekommendationerna. Lekmannarevisorerna bedömde under båda granskingsåren att följande rekommendationer kvarstod:

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att se till att det finns dokumenterade rutiner för hur den personliga e-posten ska hanteras under planerad och oplanerad frånvaro så att inkomna handlingar omhändertas i enlighet med gällande regelverk.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att se till att fullmakter eller annan skriftlig överenskommelse upprättas vid planerad eller oplanerad frånvaro så att inkommande handlingar via personadresserad post omhändertas i enlighet med gällande regelverk.

I år har vi följt upp rekommendationerna genom frågor till koncernen.

2.9.1 Iakttagelser

Koncernbolaget anger i sitt yttrande till revisionen att beslut inte tagits om att implementera de förslag till nya rutiner som tagits fram under år 2019.

Koncernen anger i yttrandet för år 2020 att status är oförändrad. Det har i uppföljande granskning inte heller framkommit att rutinerna fastställts.

2.9.2 Bedömning

Vår bedömning var att e-postrutinens innehåll möter rekommendationen. Däremot är den ännu inte fastställd. Vad gäller personadresserad post finns en rutin som ännu inte är fastställd. Då vi inte har fått del av rutinen kan vi inte avgöra om dess innehåll möter rekommendationen.

Lekmannarevisorerna bedömer därför att rekommendationerna kvarstår.

Lekmannarevisorerna ser det som väsentligt att rutinerna omgående fastställs och implementeras i koncernen då rekommendationerna har kvarstått sedan 2016.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att se till att det finns dokumenterade rutiner för hur den personliga e-posten ska hanteras under planerad och oplanerad frånvaro så att inkomna handlingar omhändertas i enlighet med gällande regelverk.

Lekmannarevisorerna rekommenderar koncernstyrelsen att se till att fullmakter eller annan skriftlig överenskommelse upprättas vid planerad eller oplanerad frånvaro så att inkommande handlingar via personadresserad post omhändertas i enlighet med gällande regelverk.

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. 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 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