



Göteborgs Stadsteater AB

– granskning av verksamhetsåret 2015



Januari 2016

Göteborgs Stadsteater AB. Granskning av verksamhetsåret 2015
Diarienummer: 151/15

Lekmannarevisorer: Carina Henriksson Johansson och Annbrith Svensson
Yrkesrevisor: Susanne Grandin

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Granskning av verksamheten	6
Grundläggande granskning	6
Granskning av upphandling och inköp	8
Granskning av offentlighet och sekretess	10
Uppföljning av föregående års granskning	13
Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	16
Språkbruk och revisionstermer	17

Bilaga: Granskning av intern kontroll avseende upphandling och inköp inom Göteborgs Stadsteater AB

Sammanfattning

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

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

Årets granskning av bolaget omfattar:

- grundläggande granskning
- granskning av upphandling och inköp
- granskning av offentlighet och sekretess
- uppföljning av föregående års rekommendationer

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

Tabell 1: Sammanställning av rekommendationer.

Område	Rekommendation
Granskning av upphandling och inköp	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att kontrollera leverantörer av konstnärliga tjänster på likartat sätt som övriga leverantörer.</p> <p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att bolagets direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagen om offentlig upphandling och fullmäktiges policy och riktlinjer för upphandling och inköp.</p>
Granskning av offentlighet och sekretess	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.
Granskning av styrelsens inriktningsdokument	<p>Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att följa fullmäktiges budget vad gäller styrelsens inriktningsdokument för den egna budgeten och affärsplanen/verksamhetsplanen.</p> <p>(Rekommendationen lämnades 2014)</p>

I övrigt bedömer lekmannarevisorerna 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 granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och 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, två 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
- registrering av styrelseledamöter och styrelsesuppleanter i aktiebolagsregistret.

¹ Se lekmannarevisorernas granskningsplan, april 2015.

Iakttagelser

Nedan kommenteras två iakttagelser där bolaget avviker från gällande riktlinjer.

Bolagets handlingar på stadens hemsida

Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer och direktiv för Göteborgs Stads bolag ska samtliga dagordningar, handlingar och protokoll i bolagets styrelse finnas tillgängliga på stadens hemsida. Granskningen visar att bolaget inte har levt upp till det kravet under året.

Enligt uppgift från Göteborgs Stadshus AB beror avsteget från stadens riktlinjer bland annat på att den it-plattform som staden använder inte klarar att hantera alla handlingar från stadens bolag. Under hösten 2015 har Göteborgs Stadshus AB i samarbete med intraservice byggt upp en ny portal för att komma tillrätta med problemet. Arbetet med att ta fram en ny portal är ännu inte färdigställt i alla delar. Enligt information från Göteborgs Stadshus AB beräknas en lösning för att kunna lägga upp alla handlingar på stadens hemsida vara färdigt tidigt under år 2016.

Lekmannarevisorerna kommer under kommande år att följa upp bolagets arbete med att publicera dagordningar, handlingar och protokoll på stadens hemsida.

Registrering av styrelseledamöter och styrelsesuppleanter i aktiebolagsregistret

Lekmannarevisorerna har granskat bolagets följsamhet mot aktiebolagslagens krav på registrering av styrelseledamöter och styrelsesuppleanter.

Lagen anger att sådan registrering ska ske *genast* när ett förhållande som har anmälts eller ska anmälas för registrering har ändrats. Yttrande rörande tolkningen av begreppet *genast*, i detta sammanhang, har begärts in från Bolagsverket. Bolagsverkets tolkning innebär att anmälan för registrering ska inlämnas till Bolagsverket så snart bolagsstämman, där styrelseledamöter och styrelsesuppleanter utsetts, har hållits.

Granskningen utvisar att bolaget inte kan bedömas ha agerat följsamt mot detta lagkrav. Tidpunkten mellan hållandet av årsstämman och inlämnande av anmälan för registrering uppgick för bolaget till 14 arbetsdagar.

Granskningen utvisar också att registreringsansökan som inlämnats till Bolagsverket inte kunnat registreras på grund av brister i ansökan. Effekten av detta blir att tiden för registrering förlängts ytterligare.

Registreringskravet har utformats för att säkerställa såväl tredje mans intresse av att alltid kunna förlita sig på att registrerade uppgifter är korrekta, som att enskilda styrelseledamöter och styrelsesuppleanter ska kunna fungera i sitt uppdrag. För avgående styrelseledamot eller styrelsesuppleant kan det dessutom vara av stor betydelse att avregistrering sker

på avsett sätt, eftersom felaktigt kvarstående registreringar kan påverka den enskildes möjligheter till annat uppdrag, anställning eller rätt till arbetslöshetsersättning.

Bedömning

Lekmannarevisorernas översiktliga bedömning är att bolaget, utöver handlingar på stadens hemsida och registrering till Bolagsverket, i allt väsentligt har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som omfattats av den grundläggande granskningen.

Vad gäller bolagets hantering av registrering av styrelseledamöter och styrelsesuppleanter till Bolagsverket bör den hanteringen förbättras enligt lekmannarevisorerna. Bolaget uppmanas därför att se över sina rutiner för anmälningsärenden till bolagsverket.

Granskning av upphandling och inköp

Utgångspunkter i granskningen

Lekmannarevisorerna har granskat upphandling och inköp inom Stadsteaterns verksamhet. Syftet har varit att bedöma om Göteborgs Stadsteater uppvisar en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och/eller verksamhetsspecifika) och en god följsamhet mot lagen om offentlig upphandling och fullmäktiges policy och riktlinje för upphandling och inköp särskilt vad gäller direktupphandlingar.

Granskningen har genomförts av konsultfirman KPMG på uppdrag av Stadsrevisionen. Intervjuer har skett med företrädare i bolaget och analys har genomförts av styrande och stödjande dokumentation samt av genomförda inköp och specifika upphandlingar. Resultatet av granskningen har sammanställts i en rapport som biläggs denna redogörelse. Lekmannarevisorerna vill betona vikten av att bolaget vidtar lämpliga åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer och förbättringsområden.

Nedan beskrivs två väsentliga iakttagelser i granskningen som lekmannarevisorerna vill att styrelsen särskilt beaktar.

Iakttagelser och bedömning

Granskningen visar på brister i bolagets interna kontroll beträffande upphandling och inköp inom verksamheten. Lekmannarevisorerna vill göra styrelsen särskilt uppmärksam på följande iakttagelser:

Verksamheten genomför löpande direktupphandlingar med hänvisning till konstnärliga skäl. För dessa leverantörer kontrolleras endast att de är godkända för F-skatt. Den vanliga rutinen med kontroll i Doublecheck² används således inte för dessa leverantörer. Enligt lekmannarevisorernas bedömning medför ett sådant förfarande att bolaget ökar sin riskbenägenhet genom att minimera kontrollen för konstnärliga leveranser. Dessutom är bolagets hantering inte förenlig med fullmäktiges policy och riktlinje för upphandling och inköp. I den framgår att det även vid direktupphandling är viktigt att kontrollera att leverantörerna fullgör sina skyldigheter mot samhället, såsom betalning av skatter och avgifter.

En registeranalys över vilka leverantörer bolaget anlitat under perioden maj till och med i början på september år 2015 visar att bolaget direktupphandlat tjänster med hänvisning till konstnärliga val till ett sammanlagt belopp om cirka 1 800 tkr. För dessa saknas genomgående upphandlingsdokumentation. Att direktupphandlingar ska dokumenteras framgår av såväl lagen om offentlig upphandling som fullmäktiges policy och riktlinje för upphandling och inköp. Dokumentationsplikten enligt lagen om offentlig upphandling innebär att skälen för ett beslut ska dokumenteras när inköp görs som överstiger 100 000 kr. Enligt fullmäktiges policy och riktlinje ska alla inköp dokumenteras med avseende på varför och hur en direktupphandling har genomförts där skälen och tillvägagångssätten framgår. Granskningen visar att enskilda inköp gjorts som överstiger 100 000 kr och som inte dokumenterats vilket inte endast visar brist på följsamhet mot fullmäktiges beslut utan även mot lagen om offentlig upphandling.

Med anledning av ovanstående lämnar lekmannarevisorerna följande två rekommendationer till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att kontrollera leverantörer av konstnärliga tjänster på likartat sätt som övriga leverantörer.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa att bolagets direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med lagen om offentlig upphandling och fullmäktiges policy och riktlinjer för upphandling och inköp.

² Kontroll av om leverantör har skatteskulder och/eller betalningsanmärkningar.

Granskning av offentlighet och sekretess

Utgångspunkter i granskningen

Lekmannarevisorerna har granskat bolagets rutiner för offentlighet och sekretess. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha rätt till insyn i kommunens verksamhet.³

Granskningen har syftat till att bedöma om bolaget har rutiner och arbetssätt som säkerställer allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

Alla handlingar som har kommit in till, eller upprättats och förvaras, hos en kommunal nämnd eller bolag utgör allmänna handlingar (exempelvis pappershandling, e-post, telefonsamtal, sms). Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en kommunal verksamhet. Handlingar som omfattas av sekretess ska alltid registreras i ett diarium, övriga handlingar kan hållas ordnade på annat sätt.

Som huvudregel är allmänna handlingar offentliga och ska på begäran lämnas ut till den som önskar ta del av dem. Vid begäran om utlämnande av allmän handling ska detta ske genast eller så snart det är möjligt. Först ska dock en prövning ske om handlingen är offentlig. Utlämnande av allmän handling får vägras endast om handlingen helt eller delvis bedöms vara hemlig enligt någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Vid vägran att lämna ut hela eller delar av en handling ska den som begärt ut handlingen informeras om rätten att begära ett skriftligt beslut avseende detta, för att kunna överklaga beslutet. Beslut om avslag måste fattas av behörig person.

Nämnden eller bolaget har också ett arkivansvar som innebär att se till att verksamhetens handlingar bevaras, hålls ordnade och vårdas så att rätten att ta del av allmänna handlingar tillgodoses. För detta ska arkivförteckning, arkivbeskrivning samt en dokumenthanteringsplan upprättas. Därutöver ska det finnas en fastställd arkivorganisation. Arkivorganisationen ska innefatta en eller flera arkivansvariga och arkivredogörare.

³ Bestämmelser kring offentlighetsprincipen och bevarande av allmän handling återfinns i förvaltningslag (1986:223), offentlighets- och sekretesslag (2009:400), tryckfrihetsförordning (1949:105) och arkivlag (1990:782). För Göteborgs Stad gäller även fullmäktiges arkivreglemente för Göteborgs stad.

lakttagelser

Styrdokument för allmänna handlingar

Enligt arkivlagen och arkivreglementet för Göteborgs Stad ska en arkivbeskrivning upprättas som visar bolagets arbetsuppgifter och organisation och som ger information om vilka slag av handlingar som finns i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat. Bolagets arkivbeskrivning fyller även kravet på beskrivning av en myndighets allmänna handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Lekmannarevisorerna har tagit del av bolagets arkivbeskrivning, beslutad av styrelsen den 16 juni 2015.

I arkivreglementet anges att varje myndighet ska upprätta en dokumenthanteringsplan som ska uppta myndighetens aktuella handlingar samt innehålla uppgift om handlingarnas benämning och om gallringsfrister. Lekmannarevisorerna har tagit del av bolagets dokumenthanteringsplan som antogs av styrelsen den 16 juni 2015.

Enligt arkivlagen och arkivreglementet ska varje myndighet upprätta en systematisk arkivförteckning som redovisar arkivets innehåll. I bolagets dokumenthanteringsplan och arkivbeskrivning framgår arkivförteckningar som redovisar arkivens innehåll.

Organisation och rutiner kring inkommande och utlämnande av handlingar

Bolagets diarium hanteras i LIS (ledning i samverkan) och allmänna handlingar registreras vid ankomst eller veckovis. Antalet handlingar som årligen registreras på bolaget är ca 100-150 stycken. Ansvaret för att allmänna handlingar (inkomna och upprättade) registreras/diarieförs åvilar registratorn. Det ingår i registratorns arbetsuppgifter att påminna övrig personal om att inkomna/upprättade handlingar ska till registratorn för registrering.

Registratorn har ingen formell ersättare i händelse av kortare frånvaro. Vid eventuell längre frånvaro är bolagets strategi att köpa tjänsten. Under sommarsemestern hanteras inkommen post av den i ledningsgruppen som har jour för registratorn. Likaså ombesörjer den som har jour utlämnande av allmän handling.

Skriftliga rutiner för posthantering framgår enligt uppgift i avtal med Stadens Bud. Därutöver följer bolaget stadens ”Offentlighetsregler för e-post i Göteborgs Stad.”

Personadresserade försändelser öppnas ej av registrator. Rutinen för att hantera personadresserad post, e-post och personliga röstbrevlådor vid längre tids frånvaro är att lösa dem från fall till fall.

Allmänheten kan ta del av allmänna handlingar via e-post eller besök. Kontaktuppgifter framgår på bolagets hemsida på webben. Bolaget tillämpar stadsledningskontorets skriftliga rutin för utlämnande av allmän handling ”Information vid begäran om allmän handling 2015-04-09.”

Av bolagets arbetsordning framgår vilka som ansvarar för prövning av utlämnande av allmän handling och vem som beslutar om avslag på begäran om att utfå allmän handling från bolaget.

Uppgifter som är att betrakta som sekretesskyddade är, enligt bolaget, uppgifter som rör upphandlingar, personalsociala ärenden, repertoarer och affärsuppgörelser. Rutiner finns för hur bolaget ska hantera sekretessbelagda uppgifter. Sekretesskyddade uppgifter förvaras inlåsta i brandsäkra skåp.

Övriga handlingar förvaras i arkivskåp. Årligen anlitas en arkivarie som ser över handlingar som ska gallras, sparas och vidarebefordras.

Stickprov

KPMG har på uppdrag av Stadsrevisionen begärt ut allmänna handlingar från bolaget vid tre olika tillfällen. KPMG har använt påhittade mailadresser vid sina kontakter med bolaget.

De efterfrågade handlingar har avsett:

- Fakturor för verkställande direktörs telefonkostnader för juni, juli och augusti år 2015
- Anställningsavtal för ekonomichef
- Den totala kostnaden för den interna representationen under år 2014.

I det första fallet, som rör verkställande direktörs telefonkostnader, svarade bolaget skyndsamt och lämnade ut begärda handlingar inom två dagar. I det andra fallet, som avser ekonomichefens anställningsavtal, begärdes handling ut den 9 september år 2015 och enligt KPMG hade bolaget inte per den 15 oktober år 2015 återkommit med vare sig begärd handling eller något svar på varför den inte skickats. I det tredje fallet, som rör intern representation, inkom bolaget med begärda handlingar 14 dagar efter att de efterfrågats.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Och enligt förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Därtill ska frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt.

Granskningen visar att bolaget inte besvarat frågan om begärd handling, det vill säga anställningsavtal och ej heller lämnat ut handling.

Enligt verkställande direktör ska rutinerna ses över för att dels säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, dels att bolaget inte missar att besvara förfrågningar.

Beslut om att inte utelämna allmän handling får endast ske om handlingen helt eller delvis bedöms vara hemlig enligt offentlighets- och sekretesslagen. Vidare framgår av lagen att den som begärt ut handlingar ska informeras om rätten att begära ett skriftligt beslut om handlingar inte lämnas ut, för att kunna överklaga beslutet. Beslut om avslag måste fattas av behörig person. I styrelsens arbetsordning för styrelse och verkställande direktör, beslutad 24 april år 2015, framgår att beslut om avslag på begäran om att utfå allmän handling från bolaget fattas av verkställande direktören eller, vid förfall för denne, av ekonomichefen.

Bedömning

Lekmannarevisorerna bedömer att bolaget har en organisation, styrdokument samt rutiner för inkommande och utlämnande av handlingar. Granskningen visar dock att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar åsidosatts av bolaget.

Lekmannarevisorerna lämnar därför följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att säkerställa allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar.

Uppföljning av föregående års granskning

Lekmannarevisorerna granskade år 2014 dels styrelsens inriktningsdokument för budget och affärsplan, dels bolagets rekryteringsprocess och kompetensförsörjningsplan. Granskningarna resulterade i att följande rekommendationer riktades till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att följa fullmäktiges budget vad gäller styrelsens inriktningsdokument för den egna budgeten och affärsplanen.

Lekmannarevisorerna rekommenderar bolaget att fortsätta arbetet med framtagande av en kompetensförsörjningsplan.

lakttagelser: styrelsens inriktningsdokument

Enligt fullmäktiges budget ska styrelsen arbeta fram och besluta om ett inriktningsdokument för den egna budgeten och affärsplanen. Styrelsen får inte delegera ansvaret för framtagandet och beslutet.

I inriktningsdokumentet ska styrelsen i första hand bryta ner fullmäktiges mål och inriktningar och anpassa dem till sin verksamhet för att bidra till god måluppfyllelse ur ett hela-staden-perspektiv. Beträffande inriktningarna i fullmäktiges budget anger de strategier och arbetsätt som fullmäktige bedömer väsentligt bidra till måluppfyllelsen. Styrelsen ska således i sitt inriktningsdokument tydligt ange hur fullmäktiges mål ska uppnås genom att bryta ned dem utifrån fullmäktiges inriktningar så att de kan omsättas i praktisk handling. Styrelsen ska också ange vilka processägare styrelsen avser att samverka och föra dialog med för att nå måluppfyllelsen.

Efter det att styrelsen i första hand arbetat med fullmäktiges mål och inriktningar, så kan styrelsen därefter göra ytterligare prioriteringar och formuleringar utifrån den egna verksamhetens förutsättningar i sitt inriktningsdokument.

Styrelsen har den 16 juni 2015 beslutat om ett inriktningsdokument som delvis tar hänsyn till fullmäktiges mål och inriktningar i budget, vilket är en förbättring jämfört med föregående år då styrelsens inriktningsdokument inte tagit hänsyn till fullmäktiges krav på området. Emellertid, styrelsen har i årets inriktningsdokument identifierat elva stycken mål i fullmäktiges budget som bedöms vara relevanta för verksamheten. Av dessa elva mål är två nedbrutna med hänsyn till inriktningarna i fullmäktiges budget och anpassade till bolagets verksamhet i inriktningsdokumentet. Det gäller målen och inriktningarna att tillgängligheten till kultur ska öka och att göteborgarnas möjligheter att turista i sin egen stad ska öka. Styrelsen har också angett samverkan med processägare för målet att tillgängligheten till kultur ska öka.

Övriga nio mål är inte nedbrutna i styrelsens inriktningsdokument med hänsyn till fullmäktiges inriktningar. I granskningen framkommer att styrelsen i huvudsak angett fullmäktiges uppdrag för dessa nio mål, istället för att bryta ned fullmäktiges inriktningar för målen. Vad gäller fullmäktiges uppdrag ska relevanta sådana vara genomförda år 2016 om inte annat anges.

Styrelsens inriktningsdokument har legat till grund för bolagets budget och affärsplan/verksamhetsplan som innehåller konkretiseringar av målen och hur de ska nås samt inriktningen på hur bolaget ska samverka med processägare.

Bedömning

Lekmannarevisorerna vill särskilt peka på att i inriktningsdokumentet ska styrelsen i första hand bryta ner fullmäktiges mål och inriktningar och anpassa dem till sin verksamhet för att bidra till god måluppfyllelse ur ett hela-staden-perspektiv.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att följa fullmäktiges budget vad gäller styrelsens inriktningsdokument för den egna budgeten och affärsplanen/verksamhetsplanen.

lakttagelser: kompetensförsörjningsplan

Bolaget har under året upprättat en kompetensförsörjningsplan som styrelsen informerats om den 26 november 2015. Av planen framgår att stadsteatern står inför en generationsväxling eftersom 40 procent av de tillsvidareanställda är 55 år eller äldre vilket kommer att medföra ett flertal nyrekryteringar de kommande åren.

Av kompetensförsörjningsplanen framgår att Stadsteatern är en attraktiv arbetsplats som inte har några direkta rekryteringsproblem. Dock råder det brist på kompetent personal inom teatertekniska yrken såsom belysningsmästare, scentekniker och maskörer. Och hälften av ovan angiven åldersgrupp (28 av 50 medarbetare) arbetar inom det teatertekniska området.

I kompetensförsörjningsplanen anges också förslag på åtgärder såväl på kort som på lång sikt. Ett exempel på åtgärd, på lite längre sikt, är att ta emot praktikanter från den planerade scentekniska yrkeshögskoleutbildningen i Göteborg, vilket också betraktas som bolagets bidrag till den utbildningen.

Bedömning

Vad gäller bolagets arbete med framtagande av kompetensförsörjningsplan är lekmannarevisorernas bedömning att rekommendationen är omhändertagen.

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 påpekande, 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**



Göteborgs Stad Stadsrevisionen

**Granskning av intern kontroll
avseende upphandling och inköp inom
Göteborgs Stadsteater AB**

KPMG AB
2015-11-23
Antal sidor: 19

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Revisionsfrågor	3
1.2 Revisionskriterier	4
1.3 Granskningsmetod	4
1.3.1 Kartläggning	4
1.3.2 Registeranalys	5
1.3.3 Genomförda intervjuer	5
2. Göteborgs Stadsteater ABs organisation och verksamhet	6
2.1 Inköpsbehov	6
3. Regler för inköp och upphandling	7
3.1 Lagtillämpning vid inköp och upphandling	7
3.2 Lag vid direktupphandling	8
3.2.1 Regler för direktupphandling	8
3.3 Göteborgs Stads upphandlings- och inköspolicy	9
3.4 Sanktioner vid avvikelser mot lagar och styrdokument	10
3.4.1 Risker	10
3.5 Bolagsspecifika rutiner	11
3.5.1 Avrop från ramavtal	11
3.5.2 Annonserad upphandling	12
3.5.3 Direktupphandling	12
3.5.4 Attest och delegationsordning	12
3.5.5 Uppföljning	13
3.6 KPMGs kommentarer	14
3.6.1 Iakttagelser och risker	14
3.6.2 Rekommendationer	14
4. Analys av genomförda inköp	15
4.1 Leverantörer	15
4.2 Trohet mot avtal och regelverk	15
4.3 KPMGs kommentarer	16
4.3.1 Iakttagelser och risker	16
4.3.2 Rekommendationer	16
5. Sammanfattande bedömning	17

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad har gett KPMG i uppdrag att granska de upphandlings- och inköpsrutiner som tillämpas inom Göteborgs Stadsteater AB. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Göteborgs Stadsteater AB uppvisar en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och/eller verksamhetsspecifika) och en god följsamhet mot LOU och policy och riktlinje för upphandling och inköp i Göteborgs särskilt vad gäller direktupphandlingar.

Slutsats

Bolaget har en årlig inköpsvolym om strax över 65 mkr. Två betydande inköpsområden är lokalhyror (ca 22 mkr) samt produktionsrelaterade kostnader (ca 28 mkr).

Som bolag inom Göteborgs Stad regleras Stadsteaterns inköp av såväl lagen om offentlig upphandling, Göteborgs Stads inköspolicy samt bolagsspecifika riktlinjer. För de bolagsspecifika riktlinjerna har KPMG identifierat ett antal områden som bör förtydligas i syfte att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk. Detta rör framförallt dokumentationskrav vid upphandlingar.

Stadsteatern har under granskningsperioden direktupphandlat tjänster med hänvisning till konstnärligt val till ett sammanlagt belopp om ca 1 800 tkr. Emellertid saknas genomgående dokumentation av upphandlingsförfarandet för dessa. KPMGs bedömning är att dessa upphandlingar sannolikt är tillåtna, men ej lever upp till dokumentationskraven i LOU eller Stadens upphandlings- och inköspolicy.

Det har under granskningsperioden framkommit direktupphandlingar inom övriga områden som riskerar att bedömas som otillåtna vid en rättslig prövning. KPMGs bedömning är att dokumentationen av dessa direktupphandlingar ej lever upp till kraven i LOU eller Stadens policy.

KPMGs sammanfattande bedömning är att bolaget har en grundläggande intern kontroll avseende inköp och upphandling, men att det finns områden där det krävs en förstärkning.

Väsentliga rekommendationer

- KPMG rekommenderar Stadsteatern att utvärdera möjligheten att reducera delegationen för inköp. Delegationen bör endast omfatta de som har ett löpande behov av att genomföra inköp, samt har erforderlig kunskap om gällande lagar och regelverk.
- KPMG rekommenderar Stadsteatern att kontrollera leverantörer av konstnärliga tjänster på samma sätt som övriga leverantörer.
- KPMG rekommenderar Stadsteatern att uppdatera bolagets anvisningar för inköp och upphandling avseende dokumentation av direktupphandlingar. Detta gäller såväl direktupphandling av konstnärliga tjänster som övriga varor och tjänster.

1. Inledning

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad har gett KPMG i uppdrag att granska de upphandlings- och inköpsrutiner som tillämpas inom Göteborgs Stadsteater AB. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Göteborgs Stadsteater AB uppvisar en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal (stadsgemensamma och/eller verksamhetsspecifika) och en god följsamhet mot LOU och policy och riktlinje för upphandling och inköp i Göteborgs särskilt vad gäller direktupphandlingar.

1.1 Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har definierats för granskningen:

1. I vilken utsträckning upphandlar bolaget varor och tjänster utanför ramavtal?
2. Vilka skäl anger bolaget till eventuell bristande ramavtalstrohet?
3. Följer bolaget gällande regler i Göteborgs stad för upphandling och inköp utanför stadsgemensamma ramavtal?
4. Uppvisar bolaget en god följsamhet mot gällande regler för upphandling och inköp inom ramavtalsområdet (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?
5. Har bolaget en god intern kontroll över hur upphandling och inköp inom ramavtalsområdet görs (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?
6. Tillfrågas minst tre leverantörer vid direktupphandling?
7. Sammanräknas direktupphandlingar av varor och tjänster av liknande slag som genomförts av verksamheten under budgetåret?
8. Kontrolleras leverantörer m a p betalning av skatter och avgifter vid direktupphandling?
9. Dokumenteras direktupphandlingar av den som ansvarar för upphandlingen m a p varför och hur en direktupphandling ska genomföras?
10. Vilka åtgärder vidtas för att säkerställa att det sammanlagda värdet av inköp av liknande varor under budgetåret inte överstiger den tillåtna gränsen?
11. Om bolaget anför tekniska skäl, konstnärliga skäl, ensamrätt samt synnerlig brådska som grund för inköp – följer dessa inköp LOU och i huvudsak kraven för direktupphandling enligt Göteborgs stads policy?

1.2 Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av gällande lagstiftning avseende inköp och upphandling, stadens regelverk för inköp och upphandling, varje bolags interna regelverk för inköp och upphandling respektive attest och delegation samt stadens riktlinjer för intern kontroll.

Vid besvarandet av revisionsfrågorna har även risk beträffande varje fråga beaktats. Därmed har inte enbart konstaterade brister eller avvikelser beaktats vid bedömning utan även konstaterad risk för att brist eller avvikelse kan uppstå beaktats.

1.3 Granskningsmetod

Granskningen har genomförts under perioden september till november 2015 och har inkluderat flera olika granskningsmoment som sammantaget resulterat i de slutsatser som presenteras i denna rapport. Arbetet har genomförts i samarbete mellan Stadsrevisionen och KPMG. Granskningsmetoden och arbetsuppdelningen mellan parterna framgår översiktligt av listan nedan. De beskrivningar, iakttagelser och rekommendationer som presenteras i denna rapport har stämts av med bolaget.

Granskningsmetoden utgår från god redovisningssed och kan delas in i två på varandra följande processteg:

Steg 1 - Datainsamling

- Kartläggning (Genomförs av Stadsrevisionen)
- Registeranalys

Steg 2 - Analys och verifiering

- Analys och verifiering
- Sammanställning av iakttagelser, preliminära bedömningar

Aktiviteterna inom steg 1 och 2 beskrivs närmare under separata punkter nedan.

1.3.1 Kartläggning

Syftet med momentet kartläggning har varit att på ett systematiskt sätt samla in granskningsdata från bolaget som har legat till grund för verifiering och kontroll under granskningen. Kartläggningen har behandlat fyra områden:

- A. Strukturella frågor – regelverk, organisation, kontroll och uppföljning.
- B. Följsamhet mot regelverk, kunskap om gällande regler i organisationen.
- C. Omfattning och fördelning av inköp.
- D. Ramavtal och ramavtalsanvändning.

Kartläggning genomfördes genom att ett samlat frågematerial sänds ut till bolaget. Bolaget har besvarat frågorna skriftligt genom att fylla i svarsrutor i frågematriser. I förekommande fall har svaren också kompletterats med kopior av definierade dokument.

1.3.2 Registeranalys

Syftet med registeranalysen har varit att genomlysna det granskade bolagets datasystem generellt för att identifiera vilka leverantörer Göteborgs Stadsteater AB anlitat under perioden 2015-05-01 – 2015-09-04. Analysen har behandlat bolagets leverantörsbetalningar samt avtalsregister.

Genomlysningen har gett underlag för analys i form av matchning mellan bolagets leverantörer och ramavtalsleverantörer (stadsgemensamma och bolagsspecifika). Genomlysningen har vidare gett underlag för att identifiera indikationer på eventuella otillåtna direktupphandlingar, d.v.s. inköp överstigande gränsen för tillåten direktupphandling som skett utan att upphandlingen skett enligt gällande regelverk. Genomlysningen har också svarat på hur stor andel av den totala mängden inköp av varor och tjänster, som regleras av LOU, som inte är matchade mot ramavtal (stadsgemensamma och bolagsspecifika). Vidare har genomlysningen gett underlag för att identifiera följsamhet mot policy och riktlinjer för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad beträffande bolagets direktupphandlingar genomförda under angiven tidsperiod.

1.3.3 Genomförda intervjuer

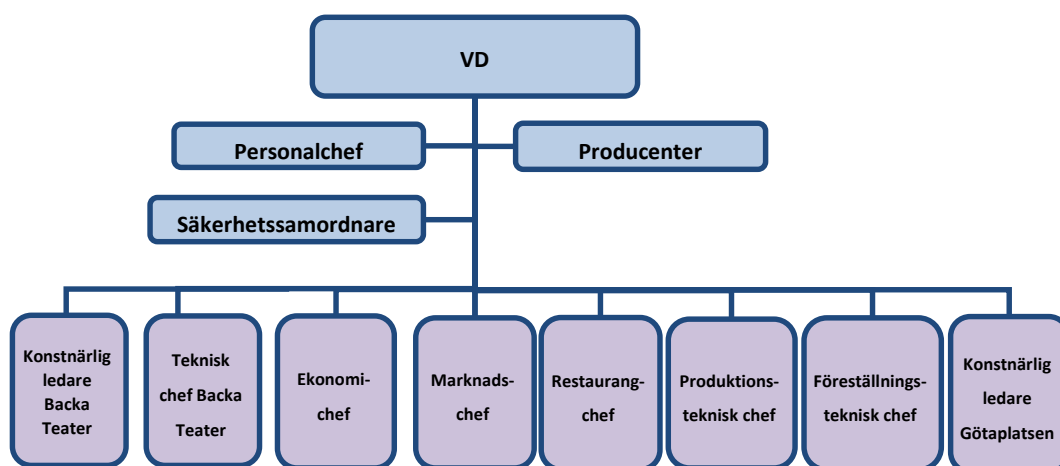
De personer som intervjuats och bistått med kompletterande information och underlag är följande:

- Maria Cedmert, Ekonomichef
- Johanna Anger, Redovisningsansvarig
- Kristin Holgersson, Ekonomiassistent

2. Göteborgs Stadsteater ABs organisation och verksamhet

Göteborgs Stadsteater är ett av Göteborgs Stads helägda bolag och finansieras, utöver av Göteborgs Stad, med bidrag från Västra Götalandsregionen och Staten. Verksamheten bedrivs i teaterhuset vid Götaplatsen och vid Backa Teater. Bolagets mål är att erbjuda invånarna konstnärlig teater av hög kvalitet. Verksamheten omsätter årligen ca 161 Mkr och har för närvarande 128 tillsvidareanställda medarbetare och därutöver ett stort antal visstidsanställda.

Nedan visas ett organisationsschema för bolaget:



Figur 1: Göteborgs stadsteater ABs organisation

2.1 Inköpsbehov

För räkenskapsåret 2014 uppgår Stadsteaterns inköp till ca 65 Mkr. Bolagets inköp kan översiktligt delas in i tre kategorier:

- Lokalkostnader, ca 22 Mkr
- Produktionsrelaterade kostnader, ca 28 Mkr
- Övriga kostnader, ca 15 Mkr

3. Regler för inköp och upphandling

Styrande riktlinjer för inköp och upphandling för bolag inom Göteborgs Stad kan rangordnas i nedanstående nivåer.

1. Gällande lagstiftning
2. Göteborgs Stads inköps- och upphandlingspolicy
3. Bolagsspecifika riktlinjer och anvisningar

3.1 Lagtillämpning vid inköp och upphandling

Offentlig upphandling regleras av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Kommunala myndigheter, flertalet kommunala bolag och kommunala aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader. Med ramavtal menas ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandlingen får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska sammanräknas. Kontraktets förväntade värde avgör vilket förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen och olika bestämmelser i lagen gäller beroende på om värdet beräknas vara över eller under att angivet tröskelvärde.

Från och med 1 januari 2014 gäller följande tröskelvärden för upphandling enligt LOU:

Tröskelvärden 2014*	Euro	SEK
Varor och tjänster		
Statliga myndigheter	134 000	1 169 378
Övriga upphandlande myndigheter (t ex kommuner, landsting, allmännyttiga bolag, föreningar, stiftelser)	207 000	1 806 427
Byggtreprenader		
Samtliga upphandlade myndigheter	5 186 000	45 256 666

* Regeringens tillkännagivande (2014:5) av tröskelvärdena vid offentlig upphandling.

LOU:s bestämmelser gäller oavsett upphandlingens värde. Det beräknade förväntade värdet av kontraktet styr vilket upphandlingsförfarande som skall tillämpas; öppet förfarande, selektivt förfarande, förhandlat förfarande, förenklat förfarande, urvalsförfarande eller direktupphandling.

3.2 Lag vid direktupphandling

En direktupphandling är ett förfarande utan krav på anbud i viss form (2 kap. 23 § LOU). En upphandlande myndighet eller enhet kan också direktupphandla om det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses framför allt synnerlig brådska som orsakats av oförutsedda omständigheter som den upphandlande myndigheten inte själv kunnat påverka, förutse eller råda över. Det finns två aspekter på tillämpningen av lagen om offentlig upphandling. Den ena är att lagen ska följas. Den andra är att det köp som sker ska leda till en bra affär för organisationen och att det behov som finns tillgodoses på ett bra sätt.

3.2.1 Regler för direktupphandling

Från och med den 1 juli 2014 trädde nya regler i kraft gällande direktupphandling. De nya reglerna innebär en höjd direktupphandlingsgräns och krav på dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 tkr. Den nuvarande procentandelen för direktupphandlingar är 28 % av tröskelvärdet som i dag uppgår till 1 806 427 kronor, d.v.s. 505 800 kr. Dokumentationsplikten innebär att den upphandlande myndigheten eller enheten skall dokumentera skälen för sitt beslut när de gör inköp som överstiger 100 tkr. Även om det inte ställs krav på anbud i viss form så bör den upphandlande myndigheten vända sig till ett antal olika leverantörer, i syfte att göra en så bra affär som möjligt och främja konkurrensen.

Utöver detta innebär även de nya reglerna att en upphandlande myndighet skall anta riktlinjer för användning av direktupphandling. Syftet med kravet på riktlinjer är att se till att upphandlande myndigheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling.

Trots att ingen särskild form för direktupphandling är föreskriven ska man som offentlig köpare alltid beakta de grundläggande principerna för all EU-rätt och för upphandlingsdirektiven:

- Principen om likabehandling, dvs. att behandla lika fall lika och olika fall olika.
- Proportionalitetsprincipen, dvs. att ställa krav på den nivå som motsvarar behovet.
- Principen om öppenhet, dvs. att uttrycka sig så att den som är normalt insatt i den bransch där köpet sker förstår.
- Principen om icke-diskriminering, dvs. att inte diskriminera någon på grund av nationalitet, samt.
- Principen om ömsesidigt erkännande, dvs. att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder.

3.3 Göteborgs Stads upphandlings- och inköspolicy

Göteborgs Stads upphandlings- och inköspolicy (reviderad 2012-10-11, antagen av KF) gäller all upphandling och alla inköp av varor, tjänster och entreprenader för staden. Policyn omfattar Göteborgs Stads samtliga förvaltningar och de bolag, föreningar och stiftelser där Göteborgs Stad är förvaltare eller, direkt eller indirekt, utser en majoritet av styrelsen eller motsvarande.

Upphandlings- och inköspolicyn omfattar:

- All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där Stadens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse.
- De upphandlade ramavtalen ska användas i första hand.
- Direktupphandlingar ska genomföras så att konkurrensen tillvaratas.
- Skälen till en direktupphandling och hur den har genomförts ska dokumenteras av den som ansvarar för upphandlingen.
- Krav på miljöhänsyn ska vara en naturlig del i all upphandlings- och inköpsverksamhet som utförs av Staden.
- Vid all upphandlings- och inköpsverksamhet ska relevanta sociala och etiska krav ställas.
- För alla upphandlingar som avser tjänster eller entreprenader ska en antidiskrimineringsklausul införas som särskilt kontraktsvillkor i förfrågningsunderlaget och avtalet.

Riktlinjer för direktupphandling finns också angivet i stadens policydokument "Inköps och upphandlingspolicy". Värdet för gränsen för direktupphandling är kopplat till tröskelvärden i upphandlingslagstiftningen och är satt till 15 % av aktuellt tröskelvärde avseende upphandling av varor och tjänster. Från 2014-07-01 har denna procentsats ändrats till 28 % i LOU. Detta har emellertid inte uppdaterats i Stadens policy. Innan Bolaget kan tillämpa direktupphandling skall det alltid stämmas av att det inte finns ett befintligt ramavtal för produkten eller tjänsten ifråga. I de fall som det finns ett befintligt ramavtal skall detta användas.

Om ramavtal saknas kan direktupphandling ske i den mån upphandlingens värde är lågt eller att det föreligger särskilda anledningar som inte kunnat förutses och som inte förorsakats av den egna verksamheten. Även vid direktupphandling ska konkurrenssituationen tillvaratas och vid direktupphandling av annan leverantör än de som finns på ramavtal bör minst tre leverantörer tillfrågas. Bolaget är skyldig att försäkra sig om att de priser som avtalats vid direktupphandlingen är skäligena. Varför och hur en direktupphandling har genomförts ska dokumenteras av den som ansvarar för upphandlingen. Det kan ske genom att protokoll över beslut att direktupphandla upprättas där skälen och tillvägagångssättet framgår.

Utöver stadens upphandlings- och inköspolicy har tillhörande riktlinjer tagits fram för att konkretisera policyn.

3.4 Sanktioner vid avvikelser mot lagar och styrdokument

För det fall en upphandlande myndighet tecknar ett avtal som kan betecknas som otillåtet riskerar den upphandlande myndigheten att drabbas av en överprövningsprocess i allmän förvaltningsdomstol, skadestånd, ogiltighet av avtal och upphandlingsskadeavgift. Avgörande för om otillåten direktupphandling ska anses föreligga är om tilldelning av kontrakt i strid med bestämmelserna i LOU skett utan föregående offentliggörande av upphandlingen i fråga.

Ett avtal som föregåtts av en otillåten upphandling kan således ogiltigförklaras. Följden av att ett avtal ogiltigförklaras blir att avtalet blir civilrättsligt ogiltigt och att alla prestationer som hunnit utbytas mellan parterna skall återgå. En leverantör som tilldelats ett kontrakt, vilket senare förklaras ogiltigt, kan vara berättigad till skadestånd. En domstol kan dock, om det rör sig om avtal som är nödvändiga för människors liv, hälsa och säkerhet m.m, besluta att avtalet får bestå även om avtalet har tecknats genom en otillåten upphandling. För dessa situationer har det införts en sanktion: upphandlingsskadeavgiften.

Allmän förvaltningsdomstol kan efter talan av Konkurrensverket besluta att en upphandlande myndighet skall åläggas en upphandlingsskadeavgift. Upphandlingsskadeavgiften tillfaller staten och den får vara högst tio procent av kontraktsvärdet (maximalt 10 Mkr). Vid beräkning av upphandlingsskadeavgiftens storlek skall hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.

En leverantör har även möjlighet att vid en otillåten direktupphandling väcka talan om skadestånd. En upphandlande myndighet som inte följt bestämmelserna i LOU skall ersätta därigenom uppkommen skada för leverantör.

3.4.1 Risker

Nämnder, styrelser och motsvarande organ för Stadens verksamheter ansvarar för att gällande lagstiftning och denna policy efterlevs. Syftet med offentlig upphandling är att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och främja ett kostnadseffektivt användande av skattemedel. Utöver de sanktioner som kan uppkomma vid avvikelser mot gällande lagar och styrdokument uppstår även en del risker. Exempel på sådana risker är att konkurrensen kan påverkas negativt genom att försvåra för företag att göra affärer med offentlig sektor och förhöja risken för godtycke, mutor, bestickning och korruption.

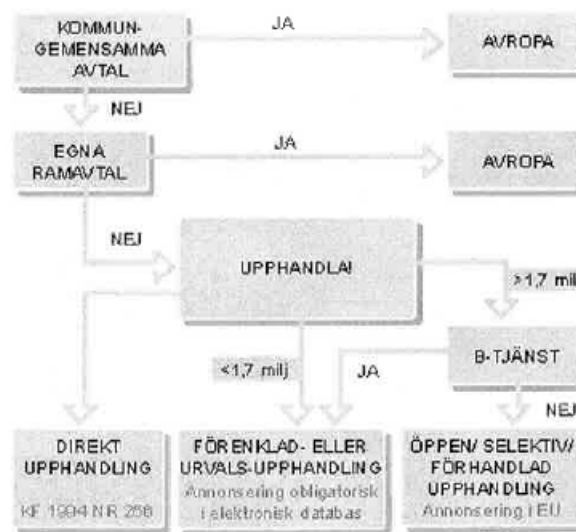
3.5 Bolagsspecifika rutiner

För Stadsteaterns inköp ska Stadens regelverk för inköp och upphandlingar följas. I tillägg till dessa har Stadsteatern tagit fram är bolagsspecifika anvisningar och instruktioner såsom *Lokala anvisningar för inköp och upphandling*, *Attestinstruktion 2015* samt *Interna investeringsregler*.

Innan en ny leverantör anlitas skall den bolagsspecifika blanketten ”Ny leverantör” användas. Inköparen skall i förväg kontrollera den nya leverantören med hjälp av leverantörskontrollverktyget *Doublecheck*. Innan leverantören läggs upp i bolagets leverantörsregister skall en kopia på utförd leverantörskontroll lämnas till leverantörsfakturaansvarig. För befintliga leverantörer görs årliga stickprov av inköpare samt inköpscontroller. Inköp över 15 000 kr ska dokumenteras av inköparen på inköpsorderns meddelandefält eller handkassaredovisningen.

Betalning av inköp kan ske via faktura eller kontant, kontanta köp bör dock inte göras om inköpssumman överstiger 1 000 kr. För att inköp mot faktura ska vara giltigt krävs en inköpsorder.

Inköpsorder skapas i systemet Invoice Manager och på denna framgår leverantörens namn, antal, belopp, kostnadsställe, referens och vad som ska köpas. Alla fakturor som saknar ordernummer skickas tillbaka till leverantören. På inköpsordern dokumenteras också framgå om ramavtal används eller om inköpet sker via direktupphandling.



Figur 2: Göteborgs Stads inköpsprocess, hämtad från ”Lokala anvisningar för inköp och upphandling”.

3.5.1 Avrop från ramavtal

I första hand ska Göteborgs Stads gemensamma ramavtal användas som upphandlats av Upphandlingsbolaget. Beställningar/avrop enligt ramavtal i Winst sker vanligtvis genom avrop enligt fastställd rangordning, förnyad konkurrensutsättning eller genom en kombination av dessa.

Inom ett antal områden har bolaget tecknat egna ramavtal, exempelvis områdena Belysning-, Ljud- och Bildteknik, dessa hanteras i Visma DCE.

3.5.2 Annonserad upphandling

Om kommungemensamt avtal saknas ska bolaget göra en egen upphandling i enlighet med LOU. Bolagets attestinstruktion reglerar vem som får upphandla/teckna avtal samt vilka beloppsgränser som gäller. Bolaget ska vid inköp förvissa sig om att ett angivet pris är rimligt, till exempel genom en prisjämförelse. Ansvarig för upphandlingen ska se till att miljökrav ställs och att dessa följs upp.

När bolaget tecknar egna ramavtal skall de ställningstaganden och slutsatser som gjorts vid bedömning av kvalitet i relation till kostnad och miljöpåverkan dokumenteras och sparas tillsammans med övrig dokumentation. Dessutom ska då genomföras en dokumenterad uppföljning av leverantör gällande: kvalitet, pris, etiska riktlinjer, miljö, leverantörssäkerhet samt total volym.

3.5.3 Direktupphandling

Om det ej finns gällande ramavtal inom ett avtalsområde kan en direktupphandling göras, förutsatt att bolagets inköpsbehov ej överstiger gränsvärdena i LOU. Vid direktupphandling bör minst tre olika leverantörer tillfrågas och en utvärderingsgrupp om minst två personer tillsättas. Samtliga utvärderingar dokumenteras i ett tilldelningsprotokoll.

Gällande upphandlingar av konstnärliga tjänster såsom regissörer, scenografer, kompositörer, kostymtecknare etc med egna bolag, är Stadsteaterns uppfattning att för samtliga dessa gäller undantag från kravet på annonsering enligt LOU. För dessa bolag genomförs heller ingen leverantörskontroll.

3.5.4 Attest och delegationsordning

Göteborgs Stadsteater har upprättat en attestinstruktion som definierar vilka befattningshavare som har rätt att genomföra upphandling och till vilket belopp. Regelverket antogs av styrelsen 2015-03-02.

Huvudregeln är att berörd enhetschef eller producent ska attestera kostnader som påförs egna kostnadsstället/projektet. Dock äger ingen rätt att attestera egna kostnader såsom reseräkning, representation, inköp etc.

Ekonomiavdelningen ansvarar för att endast attesterade transaktioner registreras i ekonomisystemet. Ekonomiavdelningen ansvarar även för att underlag till utbetalningar alltid är attesterade.

Inom bolaget skiljer man på två olika typer av inköp:

- Inköp utanför produktion (allmänna kostnader)
- Inköp till produktion (projektkostnader eller pjäskostnader). För inköp till produktion, inom budget, kan respektive producent attestera leverantörsfakturor.

Följande tabell visar respektive befattningshavares beloppsgränser för genomförande av inköp:

<i>Befattning</i>	<i>Beloppsgräns kr</i>
VD	5 000 000
Ekonomichef	500 000
Restaurangchef	1 prisbasbelopp
Föreställningschef	1 prisbasbelopp
Produktionschef	1 prisbasbelopp
Marknadschef	1 prisbasbelopp
Personalchef	1 prisbasbelopp
Producent	1 prisbasbelopp
Ansvarig lunchteater	1 prisbasbelopp
Konstnärlig ledare	1 prisbasbelopp

3.5.5 Uppföljning

För att säkerställa efterlevnaden av LOU görs kontroller och stickprov av genomförda inköp. Dessa kontrollerar att inköps genomförts i enlighet med attestinstruktionen, att teaterns lokala anvisningar för inköp och upphandling beaktats, att avtalstrohet råder samt att reglerna gällande direktupphandling följs.

Enhetschef samt producent skall löpande rapportera överträdelser/avvikelser från interna inköpslinjer med syfte att identifiera och dokumentera förbättringsmöjligheter. Uppföljning sker av inköpskontroller. Rapporteras till ekonomichef. Dessa avvikelser sammanställs i en lista samt förslag till handling för att åtgärda dessa.

Inköpscontroller tar årligen ut leverantörsstatistik gällande samtliga inköp per leverantör överstigande 200 tkr. Gällande dessa leverantörer kontrolleras om det finns stadsgemensamt eller eget ramavtal, om det finns tillämpligt undantag från kravet på annonserad upphandling eller om det ej går att göra ett val. Eventuella avvikelser dokumenteras och åtgärdas samt rapporteras till ekonomichef.

Inköpscontroller tar årligen stickprov på inköpsordrar för att kontrollera dokumentationskravet enligt stadens riktlinjer för LOU. Dessutom genomförs en kontroll av ca 30 leverantörer avseende genomförd leverantörskontroll i verktyget Doublecheck. Eventuella avvikelser dokumenteras samt rapporteras till ekonomichef.

3.6 KPMGs kommentarer

Nedan presenteras KPMGs väsentliga iakttagelser och rekommendationer kopplat till rutiner för inköp och upphandling inom Stadsteatern.

3.6.1 Iakttagelser och risker

- Göteborgs Stadsteater har en mycket decentraliserad inköpsorganisation där inköpscontroller och ekonomichef inte nödvändigtvis är delaktig eller informerad vid mindre upphandlingar. Bolaget har vid egna uppföljningar identifierat brister gällande leverantörskontroll vid inköp.

KPMG ser en risk i att många inom bolaget har behörighet att genomföra inköp då en stor del av dessa också gör inköp relativt sällan. Gällande lagar och regelverk ställer dessutom höga krav på upphandlingskompetensen hos beställarna.

- Göteborgs Stadsteater genomför löpande direktupphandlingar med hänvisning till konstnärliga skäl. För dessa leverantörer kontrolleras endast att de är godkända för F-skatt. Den vanliga rutinen med kontroll vid *Doublecheck* används således ej för dessa leverantörer.
- Bolagets styrelse fattade 2015-06-16 beslut om att direktupphandlingar understigande 15 tkr ej behöver dokumenteras. KPMGs bedömning är att detta beslut ej är förenligt med Stadens policy för inköp och upphandling.
- Bolagets interna anvisningar för inköp och upphandling är ej uppdaterade avseende gällande beloppsgräns för direktupphandlingar.

3.6.2 Rekommendationer

- KPMG rekommenderar Stadsteatern att utvärdera möjligheten att reducera delegationen för inköp. Delegationen bör endast omfatta de som har ett löpande behov av att genomföra inköp, samt har erforderlig kunskap om gällande lagar och regelverk.
- KPMG rekommenderar Stadsteatern att kontrollera leverantörer av konstnärliga tjänster på samma sätt som övriga leverantörer.
- KPMG rekommenderar Stadsteatern att sänka gränsen för direktupphandlingar som ej omfattas av dokumentationskrav. Om vissa direktupphandlingar ej skall omfattas av dokumentationskrav bör det tydligt framgå hur detta förhåller sig till gällande lagar och regelverk.

4. Analys av genomförda inköp

Granskningens andra del behandlar de faktiska inköp som bolaget genomfört under granskningsperioden och de avtalsförhållanden som ligger till grund för dessa inköp.

4.1 Leverantörer

En genomgång av bolagets leverantörsbetalningar visar på följande:

Leverantörsreskontra					
År	Tot. antal fakturor	Tot. belopp	Antal lev.	Lev med beräknad fakturering > 506 tkr	Lev med beräknad fakturering > 1,9 mkr
2015	3 170 st	23,6 Mkr	372 st	19 st	5 st

Under granskningsperioden har bolaget betalat ersättningar till leverantörer uppgående till sammanlagt ca 23,6 Mkr. Av dessa har ca 15,0 Mkr (64%) betalats till leverantörer med ett eller flera avtal registrerade i Winst, eller till leverantörer som bedöms som ej upphandlingspliktiga. De bolag som bedöms som ej upphandlingspliktiga avser exempelvis leverantörer av finansiella tjänster (pensionsförvaltare) eller kommuninterna bolag (exempelvis Kommunleasing).

4.2 Trohet mot avtal och regelverk

I syfte att få en uppfattning om förekomsten av köp som sker utanför gällande ramavtal har bolagets leverantörsreskontra samt huvudbok analyserats. Ur leverantörsreskontran listades alla leverantörer som fakturerat bolaget under analysperioden. Dessa matchades sedan mot stadens avtalsregister (Winst). Under denna process har KPMG även granskat huruvida köp gjorts från icke-avtalsleverantörer inom avtalsområden där bolaget eller Göteborgs Stad tecknat ramavtal.

Under granskningsperioden har 19 unika leverantörer fakturerat bolaget ett belopp som på årsbasis överstiger gränsvärdet för direktupphandling av varor och tjänster i LOU (506 tkr), totalt 15,7 mkr. Dessa leverantörer har matchats mot stadens gemensamma ramavtal och där matchning ej kunnat ske automatiskt har upphandlings- och avtalsförhållande kartlagts manuellt. Anledningen till att leverantörer ej kunnat matchas är exempelvis bolagsspecifika upphandlingar som ej registrerats i Winst.

Utöver leverantörer med fakturering överstigande 506 tkr har ett antal inköp till lägre belopp följts upp i de fall det finns misstankar om bristande ramavtalstrohet, dubbel-/överfakturering, verksamhetsfrämmande inköp eller andra riskområden (9 leverantörer, totalt 1,3 mkr).

4.3 KPMGs kommentarer

Nedan följer en sammanställning av väsentliga iakttagelser som gjorts kopplat till dessa leverantörer.

4.3.1 Iakttagelser och risker

- Under granskningsperioden har Göteborgs Stadsteater direktupphandlat tjänster med hänvisning till konstnärligt val till ett sammanlagt belopp om ca 1 800 tkr. För dessa saknas genomgående upphandlingsdokumentation.
- Göteborgs Stadsteater har under granskningsperioden upphandlat tjänster från Wallstreet Media AB avseende spårvagnsreklam som sammanlagt uppgår till ett belopp om 108 tkr. För denna upphandling saknas dokumentation för direktupphandling. Enligt bolaget är detta den enda leverantören i staden av denna typ av tjänst.
- Göteborgs Stadsteatern har under granskningsperioden upphandlat personal från Perspective Communication Sweden AB samt Ljudteknikerna i Sverige AB. Värdet för upphandlade tjänster av dessa leverantör uppgår under perioden sammanlagt till 211 tkr. Dessa upphandlingar har ej dokumenterats.
- Göteborgs Stadsteater har under granskningsperioden upphandlat fotograftjänster från Hedeateljé AB för 84 tkr. Dokumentation för denna upphandling saknas.

4.3.2 Rekommendationer

- KPMG rekommenderar Stadsteatern att uppdatera bolagets anvisningar för inköp och upphandling avseende dokumentation av direktupphandlingar av konstnärliga tjänster.

Dokumentationen för dessa tjänster bör bland annat innehålla:

- Specifikation av de tjänster som upphandlas
 - Hur konkurrens tillvaratas och skäligen kostnader säkerställs
 - Från vilken grupp av konstnärer/motsv. som urvalet gjorts
 - Hur urvalsprocessen sker, vilken utvärderingsgrupp som ansvarar för valet
- KPMG rekommenderar Stadsteatern att uppdatera och förtydliga bolagets anvisningar för inköp och upphandling avseende dokumentation vid direktupphandlingar.

5. Sammanfattande bedömning

KPMGs sammanfattande bedömning redovisas nedan för respektive revisionsfråga.

- 1. I vilken utsträckning upphandlar bolaget varor och tjänster utanför ramavtal?*

KPMGs bedömning, baserad på dataanalys av genomförda betalningar, är att ca en tredjedel av bolagets inköp sker utanför tecknade ramavtal, annonserade upphandlingar eller områden som ej är upphandlingspliktiga (hyra av lokaler eller pensionsförvaltning).

Under granskningsperioden uppgår upphandlingar utanför ramavtal till ca 8,6 mkr. Baserat på denna omfattning bedöms den årliga volymen utanför ramavtal till ca 22 mkr.
- 2. Vilka skäl anger bolaget till eventuell bristande ramavtalstrohet?*

Bristande ramavtalstrohet innebär att bolaget genomför egna upphandlingar (exempelvis direktupphandlingar) inom områden där Staden eller bolaget sedan tidigare har upphandlade ramavtal. KPMG har inom denna granskning inte identifierat några avsteg avseende ramavtalstrohet.
- 3. Följer bolaget gällande regler i Göteborgs stad för upphandling och inköp utanför stadsgemensamma ramavtal?*

Det har under granskningsperioden framkommit direktupphandlingar inom områden som riskerar att bedömas som otillåtna vid en rättslig prövning.

KPMGs bedömning är att bolaget vid vissa inköp avviker från gällande regler i Göteborgs stad och att den huvudsakliga bristen avseende dessa är avsaknad av dokumentation. Såväl LOU som Stadens policy ställer höga krav på dokumentation i samband med direktupphandlingar och Stadsteatern bedöms ej leva upp till dessa.
- 4. Uppvisar bolaget en god följsamhet mot gällande regler för upphandling och inköp inom ramavtalsområdet (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?*

KPMGs bedömning är att Stadsteatern uppvisar en god följsamhet mot gällande regler i de fall det finns stadsgemensamma eller verksamhetsspecifika ramavtal.
- 5. Har bolaget en god intern kontroll över hur upphandling och inköp inom ramavtalsområdet görs (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?*

KPMGs bedömning är att Stadsteatern har en god intern kontroll över de avrop som görs inom områden där det finns tecknade ramavtal. Inga avsteg har identifierats i de ramavtalsupphandlingar som gjorts för verksamhetsspecifika behov.
- 6. Tillfrågas minst tre leverantörer vid direktupphandling?*

Stadens policy för inköp och upphandling anger att minst tre leverantörer bör tillfrågas vid direktupphandling. Stadsteatern har i samband med denna granskning ej kunnat visa att så sker vid granskade direktupphandlingar. Bolaget har vidare meddelat att för inköp av varor och tjänster av konstnärligt slag tillfrågas inga ytterligare leverantörer än den utvalda.

KPMGs bedömning är att bolaget ej följer Stadens policy avseende prisjämförelser vid direktupphandlingar.

7. *Sammanräknas direktupphandlingar av varor och tjänster av liknande slag som genomförts av verksamheten under budgetåret?*

Sammanräkning av direktupphandlingar ingår som en del av den årliga uppföljning som bolaget gör. KPMG har inte identifierat några avtalsområden där direktupphandlingar från flera leverantörer skulle överstiga tillåtna gränslöpp och bedömer därför att bolaget är följtsamt mot gällande regelverk avseende sammanräkning av direktupphandlingar.

8. *Kontrolleras leverantörer m a p betalning av skatter och avgifter vid direktupphandling?*

För leverantörer som läggs upp i bolagets leverantörsregister sker kontroll av skatter och avgifter med hjälp av verktyget *Doublecheck*. För mindre direktupphandlingar som ej hanteras via leverantörsreskontra (kortköp, handkassa eller motsvarande) sker ingen leverantörskontroll.

För de leverantörer som upphandlas för konstnärliga tjänster (regissörer, scenografer, mm) sker ingen kontroll avseende skatter och avgifter även om dessa hanteras via bolagets leverantörsreskontra.

KPMGs bedömning är att bolagets upphandling av konstnärliga tjänster ej lever upp till Stadens policy avseende leverantörskontroll.

9. *Dokumenteras direktupphandlingar av den som ansvarar för upphandlingen m a p varför och hur en direktupphandling ska genomföras?*

För de direktupphandlingar som följts upp inom denna granskning saknas genomgående dokumentation.

Gällande lagrum och rättspraxis är tydligt i fråga om dokumentationsplikt för samtliga de direktupphandlingar som bolaget genomför. Även avseende direktupphandlingar av konstnärliga tjänster krävs att den upphandlande myndigheten noga beskriver vad man vill köpa och varför bara en konstnär kan komma ifråga.

KPMGs bedömning är att bolaget ej lever upp till de krav som LOU och Stadens policy ställer på dokumentation av direktupphandlingar.

10. *Vilka åtgärder vidtas för att säkerställa att det sammanlagda värdet av inköp av liknande varor under budgetåret inte överstiger den tillåtna gränsen?*

Bolaget genomför en årlig kontroll av anlitade leverantörer och hur dessa är upphandlade. Tillsammans med budget och prognos för kommande år är denna genomgång den huvudsakliga åtgärd som bolaget vidtar.

KPMGs bedömning är att de kontroller som görs av inköp av liknande varor och tjänster är ändamålsenliga och effektiva.

11. Om bolaget anför tekniska skäl, konstnärliga skäl, ensamrätt samt synnerlig brådska som grund för inköp – följer dessa inköp LOU och i huvudsak kraven för direktupphandling enligt Göteborgs stads policy?

För betydande volymer (ca 1,8 mkr under de analyserade 4 månaderna) har bolaget anförat konstnärliga skäl som anledning för att ej ha genomfört en annonserad upphandling. De bedömningar som detta grundas i saknas genomgående för granskade upphandlingar. För att aktuellt undantag i LOU skall vara tillämpligt krävs att bolaget tydligt dokumenterat varför den utvalda leverantören är den ende som kan leverera utifrån den uppställda kravbilden samt hur urvalsprocessen skett.

KPMGs bedömning är att bolagets upphandlingar motiverade av konstnärliga skäl ej följer LOU eller Stadens policy.