



Störningsjouren i Göteborg AB

Granskning av verksamhetsåret 2016

Vi, av kommunfullmäktige utsedda lekmannarevisorer, har granskat om bolagets verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen har varit tillräcklig. Yrkesrevisorer vid Göteborgs Stads revisionskontor har biträtt oss i granskningen.

Resultatet av granskningen presenteras i bifogad granskningsredogörelse. En del av granskningen har genomförts med hjälp av revisionsbyrån KPMG. Rapporten biläggs granskningsredogörelsen. Granskningsredogörelsen skickas till styrelsen som ett underlag i bolagets fortsatta arbete.

Vi vill betona vikten av att styrelsen vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas och vill därför ha ett yttrande från styrelsen. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som bolaget har gjort eller planerar att göra med anledning av rekommendationerna. Yttrandet skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 22 juni 2017.

Vårt uttalande till årsstämman lämnas i en granskningsrapport. Granskningsrapporten skickas till bolaget efter det att styrelsen beslutat att fastställa årsredovisningen. Uttalandet i granskningsrapporten grundar sig på granskningsredogörelsen.

Göteborg den 18 januari 2017

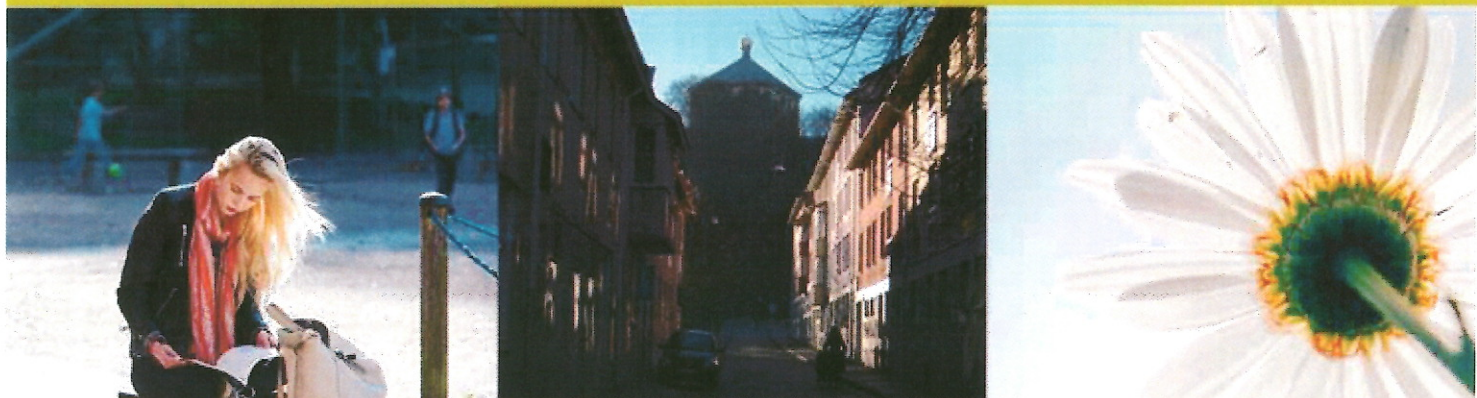
Gun Cederborg
av kommunfullmäktige
utsedd lekmannarevisor

Stefan Dahlén
av kommunfullmäktige
utsedd lekmannarevisor



Störningsjouren i Göteborg AB

– granskning av verksamhetsåret 2016



Januari 2017

Störningsjouren i Göteborg AB. Granskning av verksamhetsåret 2016
Diarienummer: 0135/16

Lekmannarevisorer: Gun Cederborg och Stefan Dahlén
Yrkesrevisor: Peter Håkansson

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Granskning av verksamheten	6
Grundläggande granskning	6
Hantering av dagstörningar	8
Upphandling och inköp	9
Uppföljning av hantering av kommunfullmäktiges mål	10
Uppföljning av rekryteringsprocessen	12
Uppföljning av offentlighet och sekretess	13
Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering	14
Språkbruk och revisionstermer	15

Bilaga: Konsultrapport Granskning av intern kontroll avseende upphandling och inköp inom Störningsjouren i Göteborg AB, KPMG

Sammanfattning

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

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

Årets granskning av bolaget omfattar:

- grundläggande granskning
- hantering av dagstörningar
- upphandling och inköp
- uppföljning av föregående års rekommendationer.

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

Tabell: Sammanställning av rekommendationer (tabellen fortsätter på nästa sida)

Område	Rekommendation
Grundläggande granskning	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utveckla bolagets verksamhetsuppföljning så att den överensstämmer med de krav kommunfullmäktiges budget föreskriver.
Hantering av dagstörningar	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att upprätta och besluta om en rutin för hur dagstörningar ska utredas och dokumenteras. Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att vidta åtgärder som borgar för att registrerade störningar och upprättade rättelsebrev på ett enhetligt sätt hålls ordnande och sökbara.

Område	Rekommendation
Upphandling och inköp	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utifrån de krav som finns i Göteborgs Stads policy för upphandling och inköp ta fram en mall för hur direktupphandlingar ska genomföras och dokumenteras.
Hantering av kommunfullmäktiges mål	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utarbeta och besluta om inriktningsdokument och affärsplan i enlighet med kommunfullmäktiges budget och riktlinjer. (Rekommendationen lämnades år 2015)
Rekryteringsprocessen	Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen och verkställande direktören att förbättra dokumenthanteringen i rekryteringsprocessen genom att arkivera och gallra i enlighet med stadens dokumenthanteringsplan för rekrytering. (Rekommendationen lämnades år 2012)

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

Granskning av verksamheten

Bolagets styrelse och verkställande direktör ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande lagar och kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. Lekmannarevisorernas uppdrag är att bedöma om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Granskningen av verksamheten omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av bolagets ledning och styrning ur ett internkontrollperspektiv, en fördjupad granskning 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.

lakttagelser

Bolagets verksamhetsuppföljning utgår från dess balanserade styrkort. Styrkortet har perspektiven kund, medarbetare, ekonomi och verksamhet. För varje perspektiv anges ett mål för året och ett utfall för den aktuella perioden. Styrkortet listar också ett antal strategier och har även utrymme för analys.

¹ Se lekmannarevisorernas granskningsplan, april 2016

Lekmannarevisorerna noterar att det inte finns tydliga aktiviteter kopplade till de strategier som styrkortet identifierar. Det sker heller ingen systematisk och dokumenterad uppföljning av huruvida strategierna är ändamålsenliga och bidrar till de mål som styrkortet har. Vad gäller de för varje perspektiv avslutande analyserna konstaterar lekmannarevisorerna att dessa är knapphändiga och inte behandlar hur målen och strategierna ska nås, eller i vilken utsträckning de har nåtts.

Bedömning

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

Enligt aktiebolagslagen ansvarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av dess angelägenheter. Enligt 8 kap. 21 § får inte styrelsen fatta beslut i ett ärende om inte samtliga ledamöter har fått ett tillfredsställande underlag för att avgöra ärendet. Samtidigt som verksamhetsuppföljningen inte är beslutspunkter på styrelsemötena är den viktig för ledamöternas möjlighet att sätta sig in i, och ytterst ansvara för, bolagets verksamhet. Detta gäller i synnerhet om en ledamot inte har möjlighet att medverka vid ett sammanträde.

Enligt kommunfullmäktiges budget ska varje styrelse ansvara för rapporteringen och uppföljningen av kommunfullmäktiges mål och inriktningar, samt av den egna verksamhetens uppdrag som det beskrivs i ägardirektiv. Rapporteringen, som ska utgå från risk och väsentlighet och därför fokusera på särskilt viktiga händelser, ska inkludera analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar observationerna och vad de innebär för den egna verksamheten och Göteborgs Stad som helhet.

Lekmannarevisorerna konstaterar att bolagets skriftliga verksamhetsuppföljning är kortfattad och inte på ett tillräckligt sätt beskriver hur verksamheten utvecklas. Lekmannarevisorerna anser vidare att de till styrkortet kopplade strategierna och analyserna behöver utvecklas både kvantitativt och kvalitativt.

Vi riktar därför följande rekommendation till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utveckla bolagets verksamhetsuppföljning så att den överensstämmer med de krav kommunfullmäktiges budget föreskriver.

Hantering av dagstörningar

Utgångspunkter i granskningen

Lekmannarevisorerna har utifrån några specifika ärenden granskat bolagets hantering av dagstörningar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om dagstörningar hanteras på ett systematiskt och rättssäkert sätt och om tillfredsställande intern kontroll råder. Med systematiskt och rättssäkert menas dels att störningar ska hanteras i enlighet med kommunallagen, som i 2 kap. 2 § stipulerar att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat, dels att jordabalken följs.

Enligt Jordabalken 12 kap. 25 § ska hyresgästen vid användandet av lägenheten se till att de som bor i området inte utsätts för störningar som kan vara skadliga för hälsan, eller försämra deras bostadsmiljö på ett oskäligt sätt. Som hyresgäst ska man också i övrigt agera på ett sätt som säkerställer ordning och gott skick inom fastigheten. Om det förekommer störningar ska hyresvärden säga till hyresgästen att omedelbart upphöra med dessa. I de fall hyresgästen är en bostadshyresgäst ska hyresvärden underrätta socialnämnden.

lakttagelser

Störningsjouren i Göteborg AB (Störningsjouren) hanterar dagstörningar för Familjebostäder i Göteborg AB, Göteborgs stads bostadsaktiebolag (Bostadsbolaget), samt för två distrikt i Bostads AB Poseidon (Poseidon). Då de ärenden som lekmannarevisorerna har undersökt närmare hör till Poseidon bostadsbestånd har den processbeskrivning som reglerar hur Störningsjouren ska hantera störningar för Poseidon granskats närmare.

Enligt denna ska störningar först rapporteras till Poseidon. Efter att ha tagit en första kontakt med hyresgästen som påstås störa ska Poseidon avgöra om ärendet ska avslutas eller överlämnas till Störningsjouren för fortsatt hantering. I de fall en trygghetskonsulent från Störningsjouren tar över hanteringen av ett ärende ska trygghetskonsulanten hantera och utreda den påstådda störningen och ta kontakt med den störande hyresgästen.

Trygghetskonsulanten ska också ta kontakt med berörda myndigheter, såsom socialtjänst eller sjukvård. Denna utredningsprocess ska dokumenteras av Störningsjouren. I de fall det bedöms nödvändigt ska rättelsebrev skickas till den störande hyresgästen. När rättelsebrev har skickats avgör Störningsjouren om ärendet ska avslutas eller om det kräver fortsatt hantering. I de fall Störningsjouren och Poseidon gör bedömningen att störningen är så allvarlig att uppsägning krävs skriver Störningsjouren uppsägningen.

Då ovanstående process ålägger Störningsjouren att utreda och dokumentera påstådda störningar har lekmannarevisorerna efterfrågat Störningsjourens rutiner för detta. Granskningen visar att bolaget saknar dokumenterade rutiner för hur störningar ska konstateras, utredas och dokumenteras.

För att kunna ta ställning till den dokumentation som finns för konstaterade störningar och skickade rättelsebrev har lekmannarevisorerna begärt sammanställningar över registrerade störningar och skickade rättelsebrev under 2016. Bolaget har inte under den tid granskningen pågått kunnat ta fram dessa uppgifter.

Bedömning

För att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet är det viktigt att störningar och rättelsebrev utreds och dokumenteras på ett konsekvent, och tydligt sätt. Då störningar och rättelsebrev kan ligga till grund för avhysning är det viktigt att de är underbyggda med dokumenterad fakta och att de formuleras på ett sakligt sätt. Ett rättelsebrev som inte uppfattas som korrekt kan vara kränkande för den mot vilket det är riktat.

Då hantering av störningar – i föreliggande fall dagstörningar – utgör bolagets kärnverksamhet är det också viktigt att den dokumentation som kringgärdar denna hantering hålls ordnad och kan tas fram skyndsamt.

Med anledning av ovanstående lämnar lekmannarevisorerna följande rekommendationer till styrelsen:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att upprätta och besluta om en rutin för hur dagstörningar ska utredas och dokumenteras.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att vidta åtgärder som borgar för att registrerade störningar och upprättade rättelsebrev på ett enhetligt sätt hålls ordnade och sökbara.

Upphandling och inköp

Utgångspunkter i granskningen

Lekmannarevisorerna har granskat upphandling och inköp inom Störningsjourens verksamhet. Syftet har varit att bedöma om bolaget 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. 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 de rekommendationer KPMG lämnat i sin rapport.

Nedan beskrivs en väsentlig iakttagelse i granskningen som lekmannarevisorerna vill att styrelsen särskilt beaktar.

Iakttagelser och bedömning

Vad gäller bolagets förfarande vid direktupphandlingar visar KPMG:s granskning att bolaget inte följer stadens policy för upphandling och inköp på ett konsekvent sätt. Enligt policyn bör minst tre leverantörer tillfrågas vid direktupphandlingar. Bolaget har inte kunnat visa att så har skett vid samtliga granskade direktupphandlingar.

Enligt policyn ska direktupphandlingar över 50 000 kronor dokumenteras av den som genomför upphandlingen. Dokumentationen ska bland annat beakta varför och hur en direktupphandling har genomförts. Granskningen visar att det förekommer direktupphandlingar över 50 000 kronor som inte har dokumenterats i enlighet med gällande krav.

Med anledning av ovanstående lämnar lekmannarevisorerna följande rekommendation till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utifrån de krav som finns i Göteborgs Stads policy för upphandling och inköp ta fram en rutin för hur direktupphandlingar ska genomföras och dokumenteras.

Uppföljning av hantering av kommunfullmäktiges mål

Lekmannarevisorerna granskade år 2015 bolagets hantering av kommunfullmäktiges mål. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendationer till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att utarbeta och besluta om inriktningsdokument och affärsplan i enlighet med kommunfullmäktiges budget och riktlinjer.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen att fatta beslut om inriktningsdokumentet i sådan rimlig tid att det kan ligga till grund för arbetet med bolagets affärsplan.

lakttagelser

Enligt kommunfullmäktiges budget ska varje styrelse självständigt utarbeta och besluta om ett inriktningsdokument. I inriktningsdokumentet ska styrelsen bryta ned och anpassa de av kommunfullmäktiges mål styrelsen väljer att arbeta med till den egna verksamheten. Inriktningsdokumentet ska på ett tydligt sätt beskriva hur målen ska uppnås.

Efter att styrelsen har beslutat om inriktningsdokument ska den uppdra till bolaget utarbeta affärsplan. Affärsplanen ska baseras på inriktningsdokumentet och ska innehålla konkreta och kvantifierbara mål, samt beskriva hur dessa ska nås. Av affärsplanen ska det också framgå vilka processägare, och övriga förvaltningar och bolag, bolaget ska samverka med för att nå god måluppfyllelse.

Styrelsen beslutade om bolagets inriktningsdokument vid sammanträdet den 19 september 2016. I inriktningsdokumentet identifieras fem uppdrag som enligt kommunfullmäktiges budget ska genomföras under år 2017. Styrelsen anger inte i inriktningsdokumentet vilka av kommunfullmäktiges mål bolaget ämnar arbeta med under år 2017.

Den 25 oktober 2016 behandlade styrelsen bolagets affärsplan. Affärsplanen består av bolagets balanserade styrkort som utgår ifrån faktorerna kund, medarbetare, ekonomi och verksamhet. Därtill framhåller bolaget att följande av kommunfullmäktiges mål har anknytning till bolagets verksamhet:

- Göteborg ska vara en jämlik stad.
- De mänskliga rättigheterna ska genomsyra alla stadens verksamheter.
- Den strukturella könsdiskrimineringen ska upphöra.
- Osakliga löneskillnader mellan män och kvinnor ska upphöra.

Bolaget redogör inte för hur dessa mål ska nås. Det sker följaktligen ingen konkretisering eller kvantifiering av målen. Bolaget redogör inte heller för vilka processägare och andra bolag och förvaltningar Störningsjouren avser samverka med för att nå god måluppfyllelse.

Lekmannarevisorerna noterar även att styrelsen enbart antecknade och inte beslutade om bolagets affärsplan. Enligt kommunfullmäktiges budget ska affärsplanen, när den har färdigställts av bolaget, behandlas och beslutas av styrelsen.

Bedömning

Lekmannarevisorerna gör bedömningen att det fortfarande finns brister i bolagets process för att hantera kommunfullmäktiges mål.

År 2015 beslutade styrelsen om inriktningsdokument vid samma möte som affärsplanen antecknades. Ett sådant förfarande ger inte bolaget tillräcklig tid att utarbeta en affärsplan utifrån de prioriteringar styrelsen gör i inriktningsdokumentet. Lekmannarevisorerna noterar i årets granskning att styrelsen beslutade om inriktningsdokumentet vid sammanträdet innan affärsplanen antecknades. Lekmannarevisorerna gör därmed bedömningen att rekommendationen avseende att besluta om inriktningsdokument i rimlig tid innan affärsplanen beslutas är omhändertagen.

I övrigt gör lekmannarevisorerna bedömningen att bolaget inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att beakta de mål som återfinns i kommunfullmäktiges budget. Styrelsen tar i inriktningsdokumentet inte ställning till vilka mål bolaget ska arbeta med under år 2017.

Vad gäller affärsplanen gör lekmannarevisorerna bedömningen att denna brister vad gäller konkretisering och kvantifiering av identifierade mål. Lekmannarevisorerna noterar också att det av affärsplanen inte framgår vilka övriga verksamheter i staden bolaget ska samverka med, samt att styrelsen på erforderat sätt inte har beslutat om affärsplanen.

Lekmannarevisorerna gör därför bedömningen att rekommendationen avseende att utarbeta och besluta om inriktningsdokument och affärsplan i enlighet med kommunfullmäktiges budget och riktlinjer kvarstår.

Uppföljning av rekryteringsprocessen

Lekmannarevisorerna granskade år 2012 bolagets rutiner för rekrytering. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen och verkställande direktören att förbättra dokumenthanteringen i rekryteringsprocessen genom att arkivera och gallra i enlighet med stadens dokumenthanteringsplan för rekrytering.

Iakttagelser

Framtidenkoncernen har en överenskommelse med Regionarkivet om att låta Bostadsbolaget ta fram en i delar koncerngemensam klassificeringsstruktur. Klassificeringsstrukturen och den dokumenthanteringsplan som den ska ligga till grund för är uppdelad i följande tre processer: styrande, stödjande och kärnprocesser. Av dessa

tre processer ska de två första vara gemensamma för hela koncernen, medan den sista ska vara verksamhetsspecifik.

Enligt Störningsjouren måste bolaget invänta att den struktur som Bostadsbolaget har tagit fram godkänns av Regionarkivet innan Störningsjouren kan lämna in gallringsframställningar. Först när så har skett kan bolaget fastställa en dokumenthanteringsplan.

Bedömning

Lekmannarevisorerna noterar att det pågår ett arbete med att revidera bolagets dokumenthanteringsplan och anpassa densamma efter en processbaserad informationshantering. Med tanke på att detta arbete ännu inte är avslutat kvarstår rekommendationen om att förbättra dokumenthanteringen vid rekrytering.

Uppföljning av offentlighet och sekretess

Lekmannarevisorerna granskade år 2014 offentlighet och sekretess. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendationer till bolaget:

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen och verkställande direktören att upprätta en arkivbeskrivning.

Lekmannarevisorerna rekommenderar styrelsen och verkställande direktören att upprätta en arkivförteckning.

Iakttagelser

Den 6 maj 2016 meddelade Regionarkivet att Störningsjourens arkivbeskrivning var godkänd. Styrelsen beslutade om arkivbeskrivningen vid sammanträdet den 2 december 2016. Bolaget har också upprättat en arkivförteckning.

Bedömning

Lekmannarevisorerna gör bedömningen att bolaget har vidtagit tillräckliga åtgärder för att omhänderta 2014 års rekommendationer avseende att upprätta en arkivbeskrivning och en arkivförteckning.

Lekmannarevisorernas uppdrag och rapportering

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

Lekmannarevisorer är förtroendevalda och utses av fullmäktige ur gruppen förtroendevalda revisorer (gruppen benämns som Stadsrevisionen). Lekmannarevisorerna har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmannarevisorer för varje bolag. Revisorerna är oberoende och granskar på fullmäktiges uppdrag och därigenom indirekt också för medborgarna.

Resultatet av lekmannarevisorernas granskning redovisas i granskningsrapport och granskningsredogörelse, en per bolag.

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

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

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

Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas då revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder bolaget eller nämnden har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6, Göteborg

Kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se



**Göteborgs
Stad**



Göteborgs Stad Stadsrevisionen

**Granskning av intern kontroll
avseende upphandling och inköp inom
Störningsjouren i Göteborg AB**

KPMG AB
2016-12-05
Antal sidor: 19

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Revisionsfrågor	3
1.2 Revisionskriterier	4
1.3 Granskningsmetod	4
1.3.1 Genomförda intervjuer	5
2. Störningsjourens 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 Sanktioner vid avvikelser mot LOU	9
3.4 Göteborgs Stads upphandlings- och inköbspolicy	9
3.4.1 Risker	11
3.5 Bolagsspecifika rutiner	11
3.5.1 Avrop från ramavtal	12
3.5.2 Verksamhetsspecifik upphandling	13
3.5.3 Direktupphandling	13
3.5.4 Attestinstruktion och attestordning	13
3.5.5 Uppföljning och kontroll	13
3.6 KPMGs kommentarer	14
3.6.1 Iakttagelser och risker	14
3.6.2 Rekommendationer	14
4. Analys av genomförda inköp	16
4.1 Leverantörer	16
4.2 Trohet mot avtal och regelverk	16
4.3 KPMGs kommentarer	17
4.3.1 Iakttagelser och risker	17
4.3.2 Rekommendationer	17
5. Sammanfattande bedömning	18

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

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

Slutsats

Bolagets inköpsvolym uppgick under perioden 2015-08-01 till och med 2016-07-31 till totalt 6,9 mkr. Det som köps in är till exempel kontorsmaterial, frukt, tillbehör till telefoner och konsulttjänster.

Som bolag inom Göteborgs Stad regleras Störningsjourens inköp av såväl lagen om offentlig upphandling, Göteborgs Stads inköspolicy samt bolagsspecifika riktlinjer. De bolagsspecifika dokumenten för upphandling och inköp bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga.

KPMG har baserat på våra stickprov under granskningsperioden identifierat en direktupphandling till ett värde av 172 tkr där dokumentation i enlighet med Göteborgs Stads inköps och upphandlingspolicy saknas.

KPMGs sammanfattande slutsats, baserad på intervjuer, granskning av styrande och stödjande dokumentation, analys av stickprov på genomförda inköp, är trots ovanstående brist att bolagets interna kontroll avseende inköp och upphandling är ändamålsenlig och effektiv.

Väsentliga rekommendationer

- KPMG rekommenderar Störningsjouren att ta fram en mall för direktupphandling innehållandes ansvarig för upphandlingen, skäl till upphandlingen, avtalets löptid, tillfrågade leverantörer samt antalet leverantörer som lämnade anbud, att kontroll att direktupphandlingsgränsen inte överskridits genomförts, motivering till val av leverantör samt ordervärde.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att utse en oberoende kontrollansvarig som utför samtliga kontroller i kontrollmatrisen. Resultatet av kontrollmatrisen bör därefter rapporteras till bolagets styrelse. Kontrollmatrisen bör ses över och vid behov uppdateras årligen.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att uppdatera och färdigställa dokumentationen kring inköpsprocessen och tillhörande kontroller.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att genom en dokumenterad överenskommelse med Framtidens IT säkerställa att samtliga IT-relaterade beställningar som läggs hos Framtidens IT stäms av med Störningsjourens VD innan de skickas iväg till den externa leverantören.

1. Inledning

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

Direktupphandling

Den övergripande revisionsfrågan är om bolaget uppvisar god följsamhet mot LOU och policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad samt har en tillräcklig intern kontroll när det gäller direktupphandlingar. Den övergripande frågan har besvarats utifrån verifierade svar och kontroller på följande delfrågor:

1. Tillfrågas minst tre leverantörer vid direktupphandling?
2. Kontrolleras leverantörer m a p betalning av skatter och avgifter vid direktupphandling?
3. Dokumenteras direktupphandlingar över 50 000 kr av den som ansvarar för upphandlingen m a p varför och hur en direktupphandling ska genomföras?
4. Vilka åtgärder vidtas för att säkerställa att det sammanlagda värdet av inköp av liknande varor under budgetåret inte överstiger den tillåtna gränsen?
5. Om bolaget anför tekniska skäl, eller 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 LOU, policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad, bolagets egna styrdokument samt bolagets attest och delegationsordning. 2016-02-25 antog Kommunfullmäktige en uppdaterad version av Göteborgs Stads Upphandlings- och inköpspolicy. Den nya policyn är generellt grunden för våra iakttagelser och rekommendationer i denna granskning. Vid granskning av specifika upphandlingar har vi dock förhållit oss till den policy som är relevant i förhållande till aktuella datum för granskade upphandlingar.

1.3 Granskningsmetod

Granskningen har genomförts under perioden augusti till och med november 2016 och har inkluderat flera olika granskningsmoment som sammantaget resulterat i de slutsatser som presenteras i denna rapport.

Granskningsmetoden utgår från god redovisningssed och har innefattat följande moment:

- Dokumentstudier av bolagets styrdokument och policy och riktlinjer för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad.
- Registeranalys som omfattar en analys av inköp under perioden 2015-08-01 – 2016-07-31 och matchning mot Göteborgs Stads ramavtal och verksamhetsspecifika ramavtal. Registeranalysen har behandlat huvudbok, leverantörsreskontra samt avtalsregister.
 - Genomlysningen har givit underlag för analys i form av matchning mellan bolagets leverantörer och ramavtals-leverantörer (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika). Den, genomlysningen, har sedan vidare givit underlag för att identifiera indikationer på eventuella otillåtna direktupphandlingar, d.v.s. inköp överstigande gränsen för tillåten direktupphandling som skett utan att upphandling skett enligt gällande regelverk.
 - Genomlysningen ska också svara på hur stor andel av den totala mängden inköp av varor och tjänster, som regleras av LOU, som inte har matchats mot ramavtal (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika). Vidare har genomlysningen givit underlag för att identifiera följsamhet mot policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad beträffande bolagets direktupphandlingar genomförda under angiven tidsperiod.
- Utifrån registeranalysen har ett urval av transaktioner granskas mot dokumentation i den utsträckning som krävts på att svara på revisionsfrågorna.
- Intervjuer med ansvariga befattningshavare i bolaget och insamling av bolaget egen dokumentation/rapportering rörande uppföljning av ramavtalsanvändning (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika) och direktupphandlingar.
- En sammanvägd analys av iakttagelserna från ovanstående metodsteg för att svara på granskningens syfte och revisionsfrågorna

1.3.1 Genomförda intervjuer

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

- Annika Öby, Tf VD samt verksamhetschef
- Christian Haberler, Ekonomichef

2. Störningsjourens organisation och verksamhet

På Störningsjouren har tre roller behörighet att genomföra inköp. Dessa är VD, verksamhetschef och ekonomichefen. I dagsläget är VD och verksamhetschef samma person. Om övrig personal vill göra ett inköp kontaktas i första hand ekonomichefen eller verksamhetschef för godkännande. Övergår inköpet deras attesträtt måste VD godkänna.

Intervjuade personer bedömer att drygt 90 % av bolagets inköp görs genom Winst. Av alla inköp bedömer bolaget att 98 % utförs av ekonomichefen. Nedan visas ett organisationsschema för bolaget:

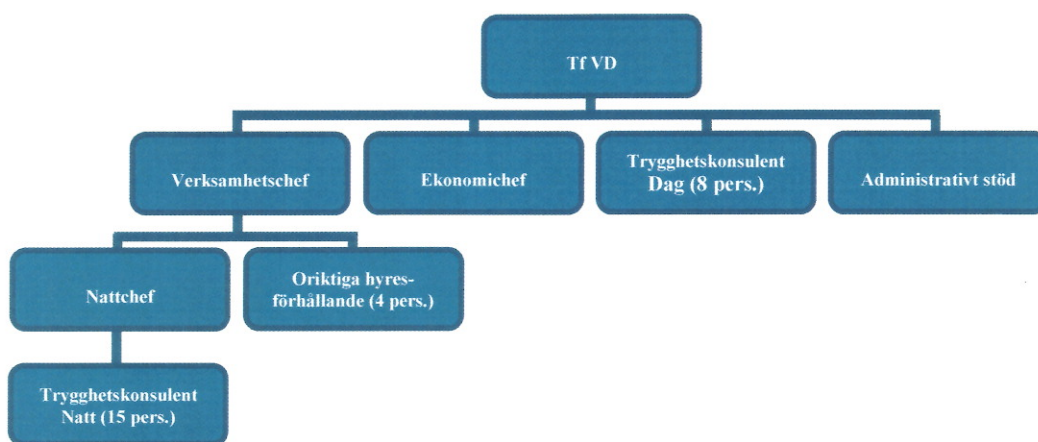


Bild organisation

Figur 1: Störningsjouren i Göteborg ABs organisation

Inköpsorganisationen består till sin helhet av Ekonomichefen som också är den som administrerar inköpsarbetet på bolaget.

2.1 Inköpsbehov

Under granskningsperioden 2015-08-01 till 2016-07-31 har Störningsjouren haft en inköpsvolym om cirka 6,9 miljoner kronor. Det som köps in är till exempel kontorsmaterial, frukt, tillbehör till telefoner och konsulttjänster.

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. Kontraktets värde ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandlingen får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärde. 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 det angivna tröskelvärde.

Tröskelvärden för upphandling enligt LOU gällande perioden 1 januari 2014 t.o.m. 31 december 2015 (första delen av aktuell granskningsperiod):

Tröskelvärden 2014-2015*	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.

Från och med 1 januari 2016 gäller följande tröskelvärden för upphandling enligt LOU (andra delen av aktuell granskningsperiod):

Tröskelvärden 2016*	Euro	SEK
Varor och tjänster		
Statliga myndigheter	135 000	1 233 941
Övriga upphandlande myndigheter (t ex kommuner, landsting, allmännyttiga bolag, föreningar, stiftelser)	209 000	1 910 323
Byggentreprenader		
Samtliga upphandlade myndigheter	5 225 000	47 758 068

* Regeringens tillkännagivande (2016:14) 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 1 910 323 kronor, d.v.s. 534 890 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 Sanktioner vid avvikelser mot LOU

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 Göteborgs Stads upphandlings- och inköbspolicy

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2014 infördes nya regler om direktupphandlingar i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagändringen medförde att Stadens nu gällande policy på området behövde förtydligas. Kommunfullmäktige antog 2016-02-25 en uppdaterad version och samtidigt upphörde den tidigare versionen att gälla.

Göteborgs Stads upphandlings- och inköbspolicy före 25 februari 2016

Göteborgs Stads upphandlings- och inköbspolicy (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 inköbspolicyn 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 skäliga. 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 inköbspolicy har tillhörande riktlinjer tagits fram för att konkretisera policyn.

Göteborgs Stads upphandlings- och inköbspolicy efter 25 februari 2016

Från och med den 25 februari 2016 trädde nya policyn i kraft gällande Göteborgs Stads Upphandlingar och inköp. De materiella förändringarna består i huvudsak av följande:

1. Krav på dokumentation av direktupphandlingar över 50 000 kr

2. Krav på att kommunallagens jävsbestämmelser ska tillämpas även av anställda i stadens bolag
3. Borttagande av krav på att använda ramavtalsleverantörerna även vid inköp av produkter och tjänster som inte omfattas av ramavtalet
4. Stadens modell för social hänsyn ska användas i första hand
5. Innan inköp sker ska i vissa fall undersökas om kontraktet kan fullgöras med egna resurser
6. Stadens anknutna stiftelser förslås inte omfattas av inköps- och upphandlingspolicyn
7. Ett förtydligande av att upphandlade avtal och leverantörer ska följas upp

Policyn kompletterades med en strategi för hur Göteborgs Stad genom en kontinuerlig dialog bemöter den som är föremål för upphandling, med en återkoppling till samtliga deltagare efter upphandlingens slut. De krav som Staden ställer vid upphandlingar blir föremål för konsekvensanalys och att en avvägning mellan krav sker, byggd på en helhetsbedömning, vid varje enskild upphandling.

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 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.

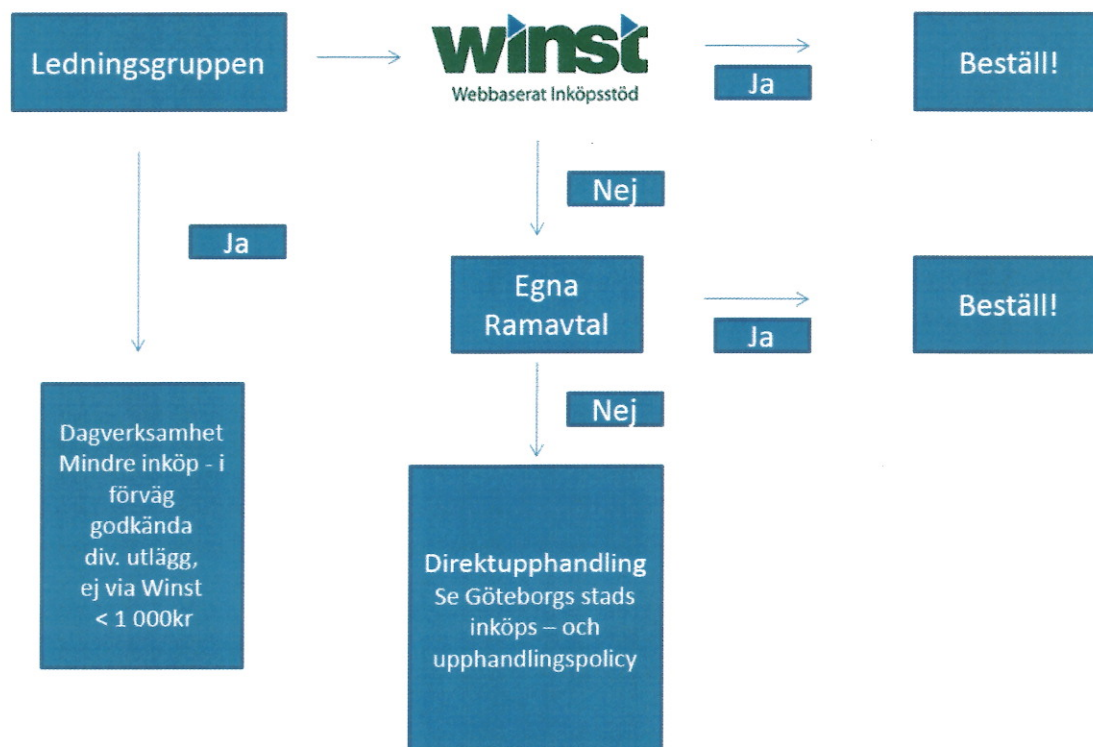
3.5 Bolagsspecifika rutiner

Vad gäller upphandlingar och inköp förhåller sig Störningsjouren till Göteborgs Stads upphandlings- och inköspolicy. Alla policies och riktlinjer finns tillgängliga i personalhandboken som alla anställda har åtkomst till.

Bolagsspecifika rutiner har tagits fram i form av processbeskrivningar för inköp på olika nivåer samt en *"Kontrollmatris för inköp av varor och tjänster"*. Denna matris innehåller 20 stycken kontroller kopplade till inköpsprocessen.

Vilka som får göra inköp framgår av utbildningsmaterial som finns tillgängligt i personalhandboken och följer attestordningen. Attestordningen "Störningsjourens Attestordning" finns också den tillgänglig i personalhandboken.

Samtliga anställda i bolaget har fått utbildning i hur inköp ska hanteras.



Figur 2: Inköpsprocess hämtad från bolagets egen beskrivning av inköpsprocessen

3.5.1 Avrop från ramavtal

Inköp kan antingen göras via avrop på ramavtal eller via direktupphandling. I första hand används Stadens ramavtal och en kontroll om ramavtal finns i Winst ska alltid göras innan inköp. Majoriteten av alla inköp görs via ramavtal i Winst.

Störningsjouren har två större avtal som har tillkommit genom förnyad konkurrensutsättning (FKU) inom de stadsgemensamma ramavtalen. Ett för bevakningstjänster där man valde att ta hjälp av Göteborgs Stads Upphandlingsbolag för att genomföra FKU:n samt ett avtal gällande städtjänster där underkonsulter anlätades som stöd i upphandlingen.

Det är enbart VD, verksamhetschef och ekonomichef som har behörighet till Winst där alla ramavtal finns. Det är ekonomichefen som är systemadministratör i Winst och enbart denne som kan administrera behörigheter avseende Störningsjouren.

När ett inköp ska göras kontakter anställda behörig beställare som tittar i Winst för att se vad det finns för ramavtal inom området. Beställaren säkerställer att varan/tjänster har ett rimligt pris och därefter görs en beställning.

3.5.2 Verksamhetsspecifik upphandling

Störningsjouren har inte genomfört några verksamhetsspecifika upphandlingar.

3.5.3 Direktupphandling

Vid direktupphandling ansvarar beställaren för att kontakta minst tre leverantörer för prisjämförelse. Dokumentation upprättas om hur direktupphandling genomförts av respektive behörig beställare. Ingen dokumentation har dock upprättats än till följd av att direktupphandlingarna är så pass små.

En riskbedömning ska göras vid direktupphandling via kontroll av leverantör i Winst.

3.5.4 Attestinstruktion och attestordning

Störningsjouren har tagit fram en attestinstruktion som är en del av styrelsens arbetsordning samt ingår i bolagets personalhandbok. Instruktionen beskriver vem som har rätt att attestera kostnader, inköp och krediteringar. Huvudprincipen är att den som är beställare också ska ha attesträtt, ibland begränsat till ett visst belopp. Bolagets attestordning beskrivs nedan:

Ansvarsområde	Beloppsgräns	Sakattest	Slutattest
Löpande inköp	Högst 10 000 kr	Ekonomichef	VD
Alla	Högst 2 500 000 kr	VD	Styrelseordförande

Det finns två olika slags attester, dessa beskrivs nedan, sakattest som lämpligen görs av den som har beställt varan eller tjänsten samt slutattest som alltid görs av VD.

Vid sakattest ska följande kontroller göras:

- Att varan eller tjänsten är mottagen
- Att priset är riktigt och fakturan är rätt uträknad
- Att konteringen är riktig

3.5.5 Uppföljning och kontroll

Varje månad tar ekonomichefen fram statistik över hur mycket som fakturerats av den leverantör som bolaget upphandlat genom en FKU. En följesedelskontroll görs innan utbetalning för dessa tjänster sker. Avviker fakturan från överenskommet avtal sker ingen utbetalning till leverantören. Denna uppföljning dokumenteras i en excelfil som ekonomichefen har. Uppföljning rapporteras ej till bolagets styrelse.

Bolaget gör även en gång per kvartal stickprovskontroll på hela flödet inklusive avtal och attest. Denna genomförs av en administratör/kommunikatör och resultatet rapporteras till VD. På så sätt blir ekonomichefen, i rollen som inköpsansvarig, också granskad.

Bolaget menar också att det är tydligt för alla att utlägg måste godkännas i förväg. Är utlägg inte godkänt i förväg så betalas inga pengar ut. Godkännande innan inköpet genomförs måste fås av VD eller ekonomichef. Denna policy har medfört dels att ekonomichefen i princip alltid involveras vid inköp, dels att den stora merparten av inköpen går via ramavtal i Winst.

3.6 KPMGs kommentarer

Nedan presenteras KPMGs väsentliga iakttagelser och rekommendationer kopplat till rutiner för inköp och upphandling inom Störningsjouren i Göteborg AB.

3.6.1 Iakttagelser och risker

- Vid genomgång av riktlinjer och instruktioner för inköp och upphandling har noterats att ingen mall finns framtagen för hur direktupphandlingar ska dokumenteras. Det finns en risk i att direktupphandlingar genomförs utan att all väsentlig information finns dokumenterad.
- I Störningsjourens arbetsdokument för processbeskrivning inköp av varor och tjänster ingår ej beloppsgränser för när respektive upphandlingsform ska användas samt vad som gäller. Det finns en risk i att behörig beställare enbart går efter attestordningen och hänsyn inte tas till upphandlings- och dokumentationskrav.
- I Störningsjourens *"Kontrollmatris inköp av varor och tjänster"* är ekonomichefen och VD kontrollägare för områden som de själva utför/ingår i. Det föreligger en risk för att eventuella brister och oegentligheter inte upptäcks då personer som ansvarar för kontrollen också har ansvar i området som granskas.
- Dokumenten *"Processbeskrivning inköp av varor och tjänster"* och *"Kontrollmatris inköp av varor och tjänster"* har enligt dokumentens datering inte uppdaterats sedan 2013. Båda dokumenten innehåller även förslag på förändringar.
- I dokumenten *"Kontrollmatris inköp av varor och tjänster"* samt *"Arbetsdokument – Processbeskrivning inköp av varor och tjänster"* finns rollen *chef för administration*. En organisationsförändring har skett och dokumenten avseende inköp och upphandling har ej uppdaterats med de nya rollbefattningarna.

3.6.2 Rekommendationer

- KPMG rekommenderar Störningsjouren att ta fram en mall för direktupphandling innehållandes ansvarig för upphandlingen, skäl till upphandlingen, avtalets löptid, tillfrågade leverantörer samt antalet leverantörer som lämnade anbud, att kontroll att direktupphandlingsgränsen inte överskridits genomförts, motivering till val av leverantör samt ordervärde.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att lägga till ett stycke i *"Processbeskrivning inköp av varor och tjänster"* där beloppsgränser för när respektive upphandlingsform ska användas framgår.

- KPMG rekommenderar Störningsjouren att utse en oberoende kontrollansvarig som utför samtliga kontroller i kontrollmatrisen. Resultatet av kontrollmatrisen bör därefter rapporteras till bolagets styrelse. Kontrollmatrisen bör ses över och vid behov uppdateras årligen.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att uppdatera och färdigställa dokumentationen kring inköpsprocessen och tillhörande kontroller.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att uppdatera dokumenten "*Kontrollmatris inköp av varor och tjänster*" samt "*Arbetsdokument – Processbeskrivning inköp av varor och tjänster*" och ersätta befattningen "*Chef för administration*" med "*Verksamhetschef*".

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 leverantörsbetalningar från Störningsjouren visar på följande:

Leverantörsreskontra					
År	Tot. antal fakturor	Tot. belopp	Antal lev	Lev med total fakturering > 535 tkr	Lev med fakturering > 1,9 mkr
2015 (sep-dec)	348 st	3,2 Mkr	85 st	0 st	0 st
2016 (jan-aug)	424 st	3,7 Mkr	100 st	0 st	0 st

Under granskningsperioden har bolaget betalat ersättningar till leverantörer uppgående till sammanlagt ca 6,9 mkr. Av dessa har ca 3,5 mkr (51 %) betalats till leverantörer som matchats mot registrerade ramavtal 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 i Göteborg AB). En betydande felkälla här är dock att bolagets ekonomisystem ej innehåller organisationsnummer. Matchningen mot Winst är därför gjord enbart på (exakt) leverantörsnamn. Vid genomgång med bolaget noterades ett antal bolag som heter olika saker i Störningsjourens system jämfört med Winst.

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 ingen leverantör som bedöms upphandlingspliktig fakturerat bolaget ett belopp som på årsbasis överstiger gränsvärdet för direktupphandling av varor och tjänster i LOU (535 tkr). Totalt har avtalssituationen för 13 unika leverantörer följts upp inom denna granskning. Dessa leverantörer har matchats mot stadens gemensamma ramavtal och där matchning ej kunnat ske automatiskt har avtalssituationen kartlagts manuellt.

Vidare har efterlevnaden av gällande regler testats genom granskning av upphandlingsdokumentation för ett urval av de väsentliga leverantörerna. Under kartläggningen har vi gjort ett antal iakttagelser vilka presenteras i följande avsnitt.

4.3 KPMGs kommentarer

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

4.3.1 Iakttagelser och risker

- Störningsjouren har under granskningsperioden upphandlat tjänster från en informationsportal som uppgår till ett sammanlagt värde av 172 tkr. Denna direktupphandling har ej dokumenterats.
- Störningsjouren har under granskningsperioden köpt tjänster i form av IT-support och IT-utrustning för ett sammanlagt värde om 168 tkr. Beställningar har i detta fall lagts genom Framtidens IT som i sin tur har lagt beställningar mot en extern leverantör. Störningsjouren har sedan fått en faktura direkt från den externa leverantören. Ingen dokumentation finns för dessa beställningar från Störningsjourens sida. Det finns en risk för att beställningar läggs utan att de är godkända av bolagets VD.
- Störningsjourens ekonomisystem innehåller ej organisationsnummer för upplagda leverantör. Till följd av detta har vi i vår dataanalys inte kunnat matcha leverantörer i leverantörsreskontran med ramavtalen i Winst på ett tillförlitligt sätt. Ur ett internkontrollsperspektiv finns det en risk för att bolaget har motsvarande svårigheter att följa upp bolagets ramavtalstrohet.

4.3.2 Rekommendationer

- KPMG rekommenderar Störningsjouren att ta fram en mall för hur direktupphandlingar ska dokumenteras. Mallen bör förvalgsvis innehålla information om vem som är ansvarig för upphandlingen, skäl till upphandlingen, tillfrågade leverantörer, motivering till val av leverantör samt ordervärde.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att genom en dokumenterad överenskommelse med Framtidens IT säkerställa att samtliga IT-relaterade beställningar som läggs hos Framtidens IT stäms av med Störningsjourens VD innan de skickas iväg till den externa leverantören.
- KPMG rekommenderar Störningsjouren att framgent inkludera uppgiften om organisationsnummer när nya leverantörer registreras i bolagets ekonomisystem.

5. Sammanfattande bedömning

KPMGs sammanfattande bedömning redovisas nedan för respektive revisionsfråga.

1. *I vilken utsträckning upphandlar bolaget varor och tjänster utanför ramavtal?*
Till följd av bristande möjligheter att matcha leveranterör i bolagets ekonomisystem mot leverantörer i Winst kan vi inte med säkerhet uttala oss om bolagets ramavtalstrohet. Bolagets egen bedömning är att cirka 90 % av deras inköpsvolym sker genom Winst. Baserat på en manuell genomgång av bolagets största köp under aktuell period så är KPMGs bedömning att bolagets siffra kan anses vara rimlig.
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. Bolaget anger själva att de brister som finns främst avser mindre, dagliga inköp såsom frallor till möten. KPMG har baserat på stickproven i denna granskning inte identifierat några väsentliga avsteg avseende ramavtalstrohet.
3. *Följer bolaget gällande regler i Göteborgs stad för upphandling och inköp vid inköp och upphandling utanför stadsgemensamma ramavtal?*
KPMGs bedömning är att bolaget följer gällande regler i Göteborgs stad för upphandling och inköp vid inköp och upphandling. De brister som identifierats bedöms inte vara omfattande eller återkommande.
4. *Uppvisar bolaget en god följsamhet mot gällande regler för upphandling och inköp inom ramavtalsområdet (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?*
KPMGs bedömning är att Störningsjouren har en god ramavtalstrohet mot Stadens ramavtal. KPMG har baserat på stickproven i denna granskning inte identifierat några egna upphandlingar eller direktupphandlingar inom områden där Staden har centralt upphandlade avtal.
5. *Har bolaget en god intern kontroll över hur upphandling och inköp inom ramavtalsområdet görs (stadsgemensamma och verksamhetsspecifika)?*
KPMGs sammanfattande bedömning är att bolaget har en god intern kontroll avseende inköp och upphandling. Dock finns det områden som kan förbättras. Dessa områden inkluderar bland annat att uppdatera och färdigställa dokumentationen kring inköpsprocessen och tillhörande kontroller samt att utse en för kontrollerna oberoende kontrollansvarig.

Direktupphandling

Den övergripande revisionsfrågan är om bolaget uppvisar god följsamhet mot LOU och policy och riktlinje för upphandling och inköp inom Göteborgs Stad samt har en tillräcklig intern kontroll när det gäller direktupphandlingar. Den övergripande frågan har besvaras utifrån verifierade svar och kontroller på följande delfrågor:

6. *Tillfrågas minst tre leverantörer vid direktupphandling?*

KPMGs bedömning är att bolaget ej i samtliga fall följer Stadens policy avseende prisjämförelser vid direktupphandlingar. Enligt Stadens policy för inköp och upphandling bör minst tre leverantörer tillfrågas vid direktupphandling. Störningsjouren har i samband med denna granskning ej kunnat visa att så sker vid samtliga granskade direktupphandlingar.

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

KPMGs bedömning är att bolagets direktupphandlingar lever upp till Stadens policy avseende leverantörskontroll. Vid direktupphandlingar används Upphandlingsbolagets verktyg för leverantörskontroll i Winst för att säkerställa att leverantören lever upp till ställda krav.

8. *Dokumenteras direktupphandlingar över 50 000 kr av den som ansvarar för upphandlingen m a p varför och hur en direktupphandling ska genomföras?*

KPMGs bedömning är att det förekommer fall där direktupphandlingar över 50 000 kr ej har dokumenterats i enlighet med Göteborgs stads inköps och upphandlingspolicy.

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

KPMGs bedömning är att de kontroller som görs av inköp av liknande varor och tjänster är ändamålsenliga och effektiva. Bolaget genomför årligen en kontroll av anlitade leverantörer inkluderande hur dessa är upphandlade.

10. *Om bolaget anför tekniska skäl, eller synnerlig brådska som grund för inköp – följer dessa inköp LOU och i huvudsak kraven för direktupphandling enligt Göteborgs stads policy?*

KPMG har baserat på stickproven i denna granskning inte identifierat några egna upphandlingar där bolaget anför tekniska skäl, eller synnerlig brådska som grund för inköp.

KPMGs sammanfattande bedömning är att Störningsjouren har en god följsamhet mot LOU och kraven på direktupphandling enligt Göteborgs stads policy.



Datum som ovan
KPMG AB

Carl Engström
Konsult

Josefin Aronsson
Konsult