



Granskning av konsultanvändning i Göteborgs Stad

2022-11-22

Så kommunicerar vi våra granskningar

Varje år publicerar stadsrevisionen i Göteborgs Stad sina granskningsresultat på följande sätt:

Publikation	Innehåll
Revisionsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av nämnderna. I redogörelserna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Revisionsberättelse	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse per nämnd. I berättelserna uttalar de sig om nämndernas verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.
Granskningsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av bolagen. I redogörelserna framgår iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Granskningsrapport	Lekmannarevisorerna upprättar en granskningsrapport per bolag. I rapporterna uttalar sig lekmannarevisorerna om bolagen har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.
Revisionsrapport	Här presenterar stadsrevisionen särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och/eller bolag – så kallade projektgranskningar. I rapporterna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Rapportsammandrag	I rapportsammandragen sammanfattar stadsrevisionen sina revisionsrapporter.
Revisionsberättelse för Göteborgs Stad	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse som omfattar kommunens samlade verksamhet. Berättelsen innehåller uttalanden i ansvarsfrågan samt uttalanden om Göteborgs Stads årsredovisning och resultat.
Årsredogörelse	Årsredogörelsen upprättas av stadsrevisionen och innehåller en beskrivning och sammanfattning av de genomförda granskningarna under året.

November 2022

Granskning av konsultanvändning i Göteborgs Stad

Diarienummer: 0131/22

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Magnus Braxenholm (projektledare), Maria Granlund och Mia van Hoewijk

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Granskningens utgångspunkter	6
2.1	Syfte och revisionsfrågor	6
2.2	Avgränsningar	7
2.3	Revisionskriterier	8
2.4	Metod	8
3	Bedömningar och iakttagelser	9
3.1	Skriftliga anvisningar	9
3.2	Planering, styrning och uppföljning	11
3.3	Inköp och upphandling	16
3.4	Informationssäkerhet	21
4	Sammanfattande bedömning	25
5	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	27

1 Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat konsultanvändningen i Göteborgs Stad. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna och bolagen har säkerställt en ändamålsenlig konsultanvändning och om den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen inom området är tillräcklig. Med detta menar vi att det behöver finnas fungerande rutiner och arbetssätt för att analysera behovet av, styra, följa upp, kontrollera och utvärdera användningen av konsulter. Vidtagna åtgärder behöver även dokumenteras i tillräcklig utsträckning. Nämnderna och bolagen måste även följa gällande regelverk för inköp och upphandling och informationssäkerhet.

Den sammanvägda bedömningen är att de granskade verksamheterna delvis har säkerställt en ändamålsenlig konsultanvändning och en tillräcklig intern styrning, uppföljning och kontroll inom området. Vi bedömer att det finns vissa brister och förbättringsområden som bör åtgärdas. Bristerna och förbättringsområdena varierar mellan verksamheterna, men generellt sett bedömer vi att systematiken för att planera, styra och följa upp/utvärdera konsultanvändningen kan tydliggöras. Vi bedömer även att dessa moment behöver dokumenteras i högre grad.

När det gäller följsamheten mot gällande regelverk för inköp och upphandling, vid upphandling av konsulter, är vår sammantagna bedömning att det, i mer eller mindre utsträckning, finns förbättringsmöjligheter hos samtliga granskade verksamheter. Det handlar till stor del om att konsultinköp och de överväganden som görs i samband med dessa behöver dokumenteras i större utsträckning, för att bland annat leva upp till kraven i lagstiftningen och stadens riktlinjer. Vi bedömer även att samtliga verksamheter genom skriftliga anvisningar kan förtydliga hur regler om sekretess och informationssäkerhet ska gås igenom med konsulter.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar vi följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost att upprätta anvisningar för inköp och upphandling.

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost och grundskolenämnden att säkerställa att avrop från ramavtal avseende inhyrning av personal dokumenteras och sparas. Av dokumentationen ska det framgå hur rangordningen har följts.

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost och styrelsen för Liseberg AB att säkerställa att direktupphandlingar som överstiger 50 000 kronor dokumenteras. Dokumentationen ska innehålla de uppgifter som framgår av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling.

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen för Liseberg AB att säkerställa att tillämpliga upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen annonseras i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

2 Granskningens utgångspunkter

Det råder kompetensbrist vid flera av Göteborgs Stads nämnder och bolag. Staden står inför stora rekryteringsutmaningar och ska samtidigt leverera tjänster till en ökande befolkning, driva omfattande stadsutvecklingsprojekt och utveckla verksamheten. Under de kommande åren kommer rekryteringsbehovet att överstiga tillgången till arbetskraft.¹ Som en följd av detta riskerar staden att bli alltmer beroende av konsulter, inklusive inhyrd personal, för att utföra kommunal kärnverksamhet. Konsulter anlitas även för att genomföra mer avgränsade och avancerade uppdrag, där kostnaden för att säkerställa att den egna personalen har tillgång till sådan spetskompetens inte är skäligen. Inte desto mindre medför detta ett konsultberoende för staden.

Konsultanvändning förekommer inom flera områden, såsom socialtjänst, utbildning, IT, teknisk infrastruktur och stadsutveckling. Eftersom konsulterna inte är anställda inom staden, och ofta anlitas under kortare perioder, finns det ett stort behov av att styra, följa upp och kontrollera konsultanvändningen. Avsaknad av, eller brister i, behovsanalyser, uppdragsbeskrivningar och utvärderingar av konsulternas insatser innebär flera risker, såsom negativ kvalitetspåverkan, försenade projekt och ett ineffektivt resursanvändande. Användningen av konsulter kan även medföra risker utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv. Detta eftersom konsulterna ofta får tillgång till information och informationssystem under uppdragstiden.

Revisorerna har i revisionsplanen för 2022 lyft fram stadens konsultanvändning som ett riskområde som ska granskas under året. Även inköp, upphandling och leverantörsuppföljning lyfts fram som områden som revisorerna granskar återkommande. Det totala värdet av stadens inköp och upphandlingar, inklusive köp av konsult- och bemanningstjänster, är omfattande. Inköp och upphandling är dessutom ett förtroendekänsligt område. Nämnder och bolag måste därför säkerställa en god intern kontroll inom inköps- och upphandlingsprocessen. Mot denna bakgrund har stadsrevisionen genomfört en granskning av konsultanvändning i staden.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna och bolagen har säkerställt en ändamålsenlig konsultanvändning och om den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen inom området är tillräcklig.

Med ändamålsenlig konsultanvändning och tillräcklig intern styrning, uppföljning och kontroll menar stadsrevisionen att det behöver finnas fungerande rutiner och arbetssätt för att analysera behovet av, styra, följa upp, kontrollera och utvärdera användningen av konsulter. Vidtagna åtgärder behöver även dokumenteras i

¹ Göteborgs Stads program för attraktiv arbetsgivare 2019–2023, s. 3.

tillräcklig utsträckning. Vidare måste nämnderna och bolagen, vid användning av konsulter, beakta och följa gällande regelverk för inköp och upphandling respektive informationssäkerhet.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

1. Har nämnderna och bolagen upprättat anvisningar för inköp och upphandling och/eller för användning av konsulter?
2. Har nämnderna och bolagen genomfört behovsanalyser inför anlitandet av konsulter?
3. Har nämnderna och bolagen i konsultavtalen reglerat konsulternas uppdrag och arbetsuppgifter?
4. Har nämnderna och bolagen följt upp och utvärderat konsulternas insatser under och efter uppdragstiden?
5. Har nämnderna och bolagen upphandlat och/eller avropat konsulttjänster i enlighet med gällande regelverk för inköp och upphandling?
6. Har nämnderna och bolagen vid användning av konsulter följt gällande regelverk för informationssäkerhet?

2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar nämnden för Intraservice, grundskolenämnden, socialnämnden Nordost, Liseberg AB och Älvstranden Utveckling AB.

När det gäller socialnämnden Nordost och grundskolenämnden har vi enbart fokuserat på konsulter i form av inhyrd personal i kärnverksamheten. Vi har i socialnämnden Nordosts fall avgränsat oss till inhyrda socialsekreterare och i grundskolenämndens fall till inhyrda lärarvikarier. Begreppen konsult och inhyrd personal används här synonymt. Det handlar i båda fallen om personer som har sin anställning externt, ofta vid ett konsult- eller bemanningsföretag.

Vi har inte granskat verksamheternas kompetensförsörjningsarbete eller de bakomliggande orsakerna till att konsulter anlitas. Vi har inte heller granskat det arbete som konsulterna har utfört. Vi har enbart fokuserat på verksamheternas systematik och regelefterlevnad kopplat till styrning, uppföljning och kontroll av konsulter.

2.2.1 Särskild hantering avseende Älvstranden Utveckling AB

Som framgår ovan omfattas Älvstranden Utveckling av granskningen. En intervju har genomförts med företrädare för bolaget och underlag i form av relevanta styrande/stödjande dokument och en sammanställning av konsultinköp har mottagits. Utifrån denna sammanställning har vi tagit stickprov på tio pågående och/eller avslutade konsultuppdrag, där ytterligare underlag och uppgifter har efterfrågats för varje stickprov. Under hösten 2022 meddelade dock bolaget att de, på grund av bemanningsrelaterade omständigheter, inte hade möjlighet att leverera det efterfrågade stickprovsmaterialet inom projektets tidsramar.

Revisionskontoret och bolagets lekmannarevisorer bedömde att det inte var motiverat att förlänga projektgranskningen, då den i övrigt fortlöpte enligt plan. Det ansågs samtidigt angeläget att ge bolaget mer tid för materialinsamlingen, utifrån de skäl som angivits. Det är dessutom, utifrån ett principiellt perspektiv, av stor betydelse att beslutad och påbörjad granskning slutförs. Iakttagelser och bedömningar avseende Älvstranden Utvecklings konsultanvändning kommer därför inte att redovisas i denna rapport. Granskningen kommer, för bolagets del, att rapporteras separat i särskild ordning under våren 2023.

2.3 Revisionskriterier

Stadsrevisionen har använt följande revisionskriterier för att bedöma granskningens iakttagelser:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- aktiebolagslagen (2005:551) 8 kap. 4 §
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll
- Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling
- Göteborgs Stads riktlinje för informationssäkerhet
- Göteborgs Stads regel för chefers informationssäkerhetsansvar
- berörda ramavtal för konsulttjänster, om tillämpligt
- nämndernas och bolagens egna styrande dokument, såsom inköpsansvisningar, delegationsordningar och relevanta rutindokument.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner vid de granskade förvaltningarna och bolagen. Vi har även tagit stickprov på och granskat tio konsultuppdrag vid respektive nämnd och bolag.

3 Bedömningar och iakttagelser

I det här avsnittet redovisas granskningens bedömningar och iakttagelser. Avsnittet är uppdelat i fyra områden utifrån revisionsfrågorna. Under varje område redovisas först stadsrevisionens bedömning. När det är aktuellt följs bedömningen av rekommendationer. Därefter redogör vi för våra iakttagelser.

3.1 Skriftliga anvisningar

Den första revisionsfrågan syftar till att besvara om nämnderna och bolagen har upprättat anvisningar för inköp och upphandling och/eller för användning av konsulter.

Det finns inget uttryckligt krav på stadens nämnder och bolag att upprätta anvisningar för användning av konsulter specifikt. Att anlita konsulter är dock att betrakta som inköp, vilket utöver att regleras i lagstiftningen också regleras i Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling. Enligt riktlinjen bör respektive nämnd och bolag ta fram en anpassad inköpsanvisning som gäller för den egna verksamheten. Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) 19 a kap. 15 § ska upphandlande myndigheter även besluta om riktlinjer för direktupphandling.

3.1.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att samtliga granskade verksamheter, förutom socialnämnden Nordost, har anvisningar för inköp och upphandling som har anpassats till den egna verksamheten. Vi bedömer att anvisningarna i allt väsentligt även innehåller riktlinjer för direktupphandlingar. Även om socialförvaltningen Nordost har informerat om och beskrivit olika inköpsprocesser på sitt intranät, bedömer vi att styrningen inom området kan stärkas och tydliggöras genom att en samlad inköps- och upphandlingsanvisning upprättas. En sådan anvisning bör anpassas utifrån nämndens specifika organisation, uppdrag och förutsättningar.

Vi ser positivt på att nämnden för Intraservice har upprättat skriftliga anvisningar, rutiner och stöddokument för konsultanvändning specifikt. Vår bedömning är att de övriga verksamheterna kan stärka och tydliggöra sin styrning av konsultanvändningen genom att upprätta motsvarande styrdokument.

Slutligen bedömer vi att grundskolenämnden bör tydliggöra om och i så fall hur skolorna vid behov själva ska kunna avropa externa lärarkonsulter för korttidsuppdrag från ramavtalet. Detta framgår i nuläget inte av den överenskommelse om beställning och tillhandahållande av lärare för korttidsuppdrag som har ingåtts mellan grundskoleförvaltningen och förskoleförvaltningen.

Vi lämnar följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost att upprätta anvisningar för inköp och upphandling.

3.1.2 Iakttagelser till grund för bedömning

3.1.2.1 Styrande dokument för inköp och upphandling

Granskningen visar att nämnden för Intraservice, grundskolenämnden och Liseberg har inköpsanvisningar eller motsvarande styrdokument. Dokumenten har olika benämningar (exempelvis inköpshandbok) och det varierar huruvida de har antagits av nämnden/styrelsen eller på tjänstepersonsnivå. Gemensamt är att de reglerar hur inköp och upphandlingar, inklusive direktupphandlingar, ska genomföras i verksamheterna. Intraservice har, som en bilaga till den ordinarie inköpsanvisningen, även upprättat en särskild anvisning för konsultavrop.

Vi noterar att socialnämnden Nordost inte har någon särskild, dokumenterad inköpsanvisning som reglerar området. Praktisk information och beskrivningar av stadens och förvaltningens inköpsprocesser, exempelvis avseende direktupphandlingar, går dock att komma åt via intranätet.

3.1.2.2 Styrande dokument för konsultanvändning

Intraservice har upprättat en anvisning i form av styrande och stödjande principer för konsultanvändning (beslutad av HR-chefen). Syftet med anvisningen är att tydliggöra under vilka förutsättningar det är tillåtet att anlita konsulter i verksamheten. Det handlar bland annat om uppdrag som behöver utföras direkt men där kompetensen saknas i organisationen, kortare uppdrag som bedöms pågå max sex månader och där kompetensutveckling av befintliga medarbetare inte är motiverat och arbetstoppar i verksamheten. Det framgår även att förvaltningen har definierat tre olika typer av konsulter: resurskonsulter som går in i ordinarie verksamhet, expertkonsulter som har specifik kompetens och är specialister inom sitt område samt uppdragskonsulter som arbetar i tidsbegränsade uppdrag eller projekt.

Av anvisningen framgår vidare att beslut om att anlita konsult ska ske skriftligt och att ett särskilt beslutsunderlag ska användas (som tas fram utifrån en checklista). Processen för att upprätta beslutsunderlag beskrivs närmare i ett rutindokument för upphandling av konsulter. Enligt rutinen behöver en chef, innan upphandling påbörjas, ta ställning till behovet av att anlita en konsult. Ställningstagandet dokumenteras i en särskild mall för beslutsunderlag. I mallen ska konsultbehovet beskrivas och motiveras utifrån ett antal frågor, bland annat om möjligheten att kompetensutveckla befintlig personal för att tillgodose behovet har setts över. Beslutsunderlaget ska även redogöra för vilket av de ovannämnda undantagen för konsultanvändning som åberopas.

Det ifyllda beslutsunderlaget behandlas av direktören och HR-chefen vid veckovisa möten, där konsultanvändningen godkänns eller inte godkänns. Vid ett

godkännande samverkas konsultbehovet därefter fackligt i berörd samverkansgrupp. När beslut finns och samverkan har genomförts skickas underlaget vidare till förvaltningens inköps- och upphandlingsenhet som genomför konsultavropet.

3.1.2.3 Användning av lärarkonsulter inom grundskolan

För behovet av lärare för korttidsuppgifter inom grundskolan (lärarvikarier) finns en bemanningsenhet som organisatoriskt tillhör förskoleförvaltningen. Granskningen visar att skolorna köper tjänsten från bemanningsenheten, med utgångspunkt i en överenskommelse som har ingåtts mellan förvaltningarna. I överenskommelsen beskrivs beställningsprocessen översiktligt. Efter genomförd beställning från berörd skola försöker bemanningsenheten i första hand att tillgodose behovet genom timanställda medarbetare. Om detta inte är möjligt försöker bemanningsenheten att avropa en extern lärarkonsult från ett stadengemensamt ramavtal inom området.²

Av intervjuerna med grundskoleförvaltningen framgår att skolorna själva har möjlighet att avropa lärarkonsulter genom ramavtalet, men att det är ovanligt. Förvaltningen saknar dock en heltäckande bild över i vilken utsträckning det förekommer. Vi noterar att möjligheten för skolorna att själva avropa lärarkonsulter för korttidsuppgifter via ramavtalet inte framgår av överenskommelsen.

3.2 Planering, styrning och uppföljning

Under detta område besvaras revisionsfrågorna två, tre och fyra:

- Har nämnderna och bolagen genomfört behovsanalyser inför anlitaandet av konsulter?
- Har nämnderna och bolagen i konsultavtalen reglerat konsulternas uppgifter och arbetsuppgifter?
- Har nämnderna och bolagen följt upp och utvärderat konsulternas insatser under och efter uppdragstiden?

Det finns ingen stadenövergripande riktlinje som i detalj styr nämndernas och bolagens användning av konsulter. I kommunallagen (KL) 6 kap. 6 § anges dock att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. När det gäller bolagen ska lekmannarevisorerna enligt aktiebolagslagen (ABL) 10 kap. 3 § granska om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig.

Kraven på stadens nämnder och bolag utifrån ett styrnings- och internkontrollperspektiv definieras ytterligare i Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning

² Det framkommer i granskningen att det inte alltid finns timanställda eller externa lärarvikarier att tillgå. Vikariebristen var särskilt påtaglig under pandemin när sjukfrånvaron var hög.

och kontroll. Där framgår att nämnderna och styrelserna ska ha ett effektivt system för styrning, uppföljning och kontroll som är dokumenterat i de delar där så bedöms verkningsfullt. Enligt riktlinjens 2 § ska systematiken anpassas utifrån verksamhetens förutsättningar och behov och dess olika styr- och beslutsnivåer.

Kravet på leverantörsuppföljning specificeras närmare i Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling. Enligt riktlinjen ansvarar nämnder och styrelser för att följa upp egna avtal för att säkerställa att villkoren följs under hela avtalsperioden. Uppföljningen inkluderar även avtal som ingåtts genom avrop från ramavtal. Omfattningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden.

Stadsrevisionen menar att en systematisk användning av konsulter kännetecknas av att behoven av att anlita konsulter har analyserats och dokumenterats, att konsulternas uppdrag och arbetsuppgifter har reglerats och fastställts i avtal samt att arbetet har följts upp och utvärderats under och efter uppdragstiden.

Vi har tagit stickprov på tio pågående och/eller avslutade konsultuppdrag per förvaltning och bolag. I socialnämnden Nordosts fall omfattar stickproven enbart inhyrda socialsekreterare. I grundskolenämndens fall omfattar stickproven enbart lärarkonsulter för korttidsuppdrag, det vill säga inhyrda lärarvikarier.

Samtliga granskade uppdrag har varit pågående under år 2021 och/eller år 2022. Ett antal uppdrag påbörjades dock tidigare än så. Vi har inom ramen för varje stickprov efterfrågat och, om sådant underlag finns, översiktligt granskat behovsanalyser, avtal, uppdragsbeskrivningar och andra relevanta underlag och uppgifter.

3.2.1 Bedömning

Stadsrevisionen kan sammanfattningsvis konstatera att de granskade verksamheternas rutiner, processer och arbetssätt för att planera, styra och följa upp konsultanvändningen varierar. Vi bedömer att detta är naturligt då granskningen omfattar olika typer av verksamhetsområden och konsulttjänster.

Av de granskade verksamheterna bedömer vi att nämnden för Intraservice i störst utsträckning har en tydligt utvecklad systematik för konsultanvändning, där samtliga konsultavrop ska föregås av skriftliga behovsanalyser. Ett mindre förbättringsområde som vi har identifierat är att direktörens och HR-chefens beslut om att godkänna eller inte godkänna användningen av konsulter kan sammanställas mer systematiskt. I nuläget kommuniceras beslutet till berörd chef via mejl, vilket riskerar att försvåra spårbarheten avseende godkända och ej godkända konsultavrop.

Behovsanalyser uppges även ske inom de övriga verksamheterna, innan konsulter anlitas. Behovsanalyserna dokumenteras dock inte och det saknas tydliga anvisningar kring hur analyserna ska upprättas. I syfte att säkerställa en mer systematisk planering och styrning av konsultanvändningen bedömer vi att detta utgör förbättringsområden hos socialnämnden Nordost och Liseberg. När det gäller grundskolenämnden och anlitandet av externa lärarkonsulter för korttidsuppdrag bedömer vi

att kravet på dokumenterade behovsanalyser inte är fullt lika väsentligt. Det handlar enbart om kortare uppdrag där behovet i regel är tämligen självklart. Däremot bedömer vi att skolornas beställningar hos de ramavtalsupphandlade leverantörerna, som ej sker inom ramen för bemanningsenhetens avrop, behöver dokumenteras. Genom beställningen framgår konsultbehovet indirekt.

Vi bedömer att nämnden för Intraservice för samtliga granskade konsultuppdrag har reglerat konsulternas uppdrag och arbetsuppgifter i avtal, även om det varierar hur pass tydligt uppdragen, arbetsuppgifterna och förväntade leveranser framgår. Utifrån stickprovsgranskningen noterar vi att det för de övriga verksamheterna finns konsultuppdrag där konsulternas uppdrag och arbetsuppgifter inte tydligt har reglerats i avropsavtal eller i underliggande uppdragsbeskrivningar och beställningar. För att säkerställa en god styrning och möjlighet till uppföljning bedömer vi att den typen av skriftliga underlag alltid bör upprättas.

Vi bedömer att verksamheterna i huvudsak har rutiner och arbetssätt för att följa upp anlitade konsulter under uppdragstiden. Vi bedömer dock att uppföljningarna bör genomföras och dokumenteras mer systematiskt. Vilka uppföljningar som har skett och på vilket sätt de har skett har inte alltid kunnat verifieras, då uppföljningarna ofta sker muntligen eller inom ramen för ordinarie projektuppföljning (i de fall konsulterna arbetar i projekt). Ingen av verksamheterna har gjort någon dokumenterad utvärdering av de granskade konsultuppdragen. För att säkerställa att konsulterna har utfört uppgifterna i enlighet med ingångna avtal är det vår bedömning att avslutade konsultinsatser bör utvärderas skriftligt. Det är viktigt inte minst för att säkerställa en god kunskaps- och erfarenhetsöverföring inom verksamheten.

3.2.2 lakttagelser till grund för bedömning

3.2.2.1 Nämnden för Intraservice

Skriftliga behovsanalyser (beslutsunderlag) har upprättats för åtta av tio stickprov, i enlighet med förvaltningens tidigare nämnda rutiner inom området. För de två konsultuppdragen där beslutsunderlag saknades anlätades konsulterna innan rutinerna infördes under 2021. Motsvarande krav på beslutsunderlag uppges då ha saknats. De beslutsunderlag som vi har tagit del av har upprättats i den mall som har tagits fram för detta ändamål. Hur pass tydligt och utförligt konsultbehovet har beskrivits varierar mellan beslutsunderlagen. Efter att konsultanvändningen har godkänts har besluten kommunicerats via mejl till berörda chefer. Vi uppfattar att det inte sker någon ytterligare dokumentation eller sammanställning av besluten.

För samtliga stickprov har avtal med konsulterna och skriftliga uppdragsbeskrivningar upprättats. I uppdragsbeskrivningarna anges vilka kompetenskrav som ställs på konsulterna, med utgångspunkt i de kompetensnivåer som regleras i ramavtalen. Kraven fastslås därefter i de avropsavtal som tecknas med leverantörerna efter tilldelningen. Av avtalen och uppdragsbeskrivningarna framgår vilka arbetsuppgifter

som konsulterna ska utföra och/eller vad de förväntas leverera. Det varierar hur pass tydligt konsulternas uppdrag har beskrivits i avtalen.

Förvaltningen uppger att det sker en löpande uppföljning av konsulterna under avtalstiden. Konsulter som arbetar i projekt uppges exempelvis följas upp inom ramen för den ordinarie projektuppföljningen. Granskningen visar att det inte har skett några särskilda, dokumenterade uppföljningar av konsulternas insatser. Det handlar snarare om muntliga avstämningar och uppföljningsmöten. Några av de granskade konsultuppgifterna pågick fortfarande vid tidpunkten för granskningen, men för de avslutade uppgifterna har det inte genomförts några dokumenterade utvärderingar av konsulternas insatser, eller om uppgifterna har genomförts enligt avtalsvillkoren. Förvaltningen uppger att varje berörd chef ansvarar för att kontrollera att uppgiften har genomförts enligt avtalsvillkoren, vid attest av fakturor. Det sker dock ingen särskild dokumentation av denna kontroll.

3.2.2.2 Grundskolenämnden

Skolornas beställningar av lärarvikarier föregås inte av någon skriftlig behovsanalys. Detta eftersom det enbart handlar om kortare uppdrag för att täcka upp vid exempelvis sjukfrånvaro hos den ordinarie personalen. Vid beställningar av lärarvikarier via bemanningsenheten ska beställningsorsak däremot anges, det vill säga vilket vikariebehov som finns. Stickprovsgranskningen omfattar fem uppdrag där skolorna har genomfört vikariebeställningar via bemanningsenheten (och där bemanningsenheten har genomfört avropen). De återstående fem stickproven avser uppdrag där skolor själva har anlitat konsulter via ramavtal.

För att genomföra avrop från ramavtalet finns en särskild beställningsinstruktion och beställningsmall. Enligt instruktionen ska behovet och önskad svarstid sammanställas och mejlas till samtliga ramavtalsleverantörer. Granskningen visar att de beställningar som har skett hos bemanningsenheten har dokumenterats av skolorna i systemet Time Care Pool. Bemanningsenheten har därefter ansvarat för att genomföra avropen. För de uppdrag där skolorna själva har genomfört avropen uppges beställningarna inte ha dokumenterats enligt instruktionen och mallen.

Av intervjuerna framgår att det inte tecknas avropsavtal med leverantörerna eller konsulterna, vilket inte heller är ett krav utifrån ramavtalet. Det upprättas inte heller någon särskild uppdragsbeskrivning eller motsvarande. Detta eftersom det, som tidigare nämnts, enbart handlar om vikariebehov för kortare uppdrag, där de nödvändiga villkoren redan bedöms vara reglerade i ramavtalet. Det framgår av granskningen att de anlitade leverantörerna ibland själva följer upp de inhyrda lärarkonsulterna genom att ställa frågor till skolorna. Utifrån stickprovsgranskningen uppfattar vi att skolorna inte genomför några särskilda, dokumenterade uppföljningar eller utvärderingar av respektive konsultuppdrag.

3.2.2.3 Socialnämnden Nordost

När det gäller inhyrning av socialsekreterare uppger förvaltningen att enhetscheferna gör en typ av behovsanalys innan anlitandet, som oftast kommuniceras till berörd avdelningschef via mejl. Det finns inte några särskilda form- eller innehållsmässiga krav på dessa behovsanalyser. Granskningen visar att dokumentationen inte heller har sparats. Vi har därför inte kunnat bekräfta att skriftliga behovsanalyser har upprättats för de tio stickproven. Enligt nämndens delegationsordning ska beslut om inhyrning av personal från bemanningsföretag även föregås av förhandling enligt 38 § medbestämmandelagen. Dokumentation av att inhyrningsbeslutet har samverkats fackligt saknas i flertalet av stickproven.

Nio av tio stickprov avser avrop från ett stadengemensamt ramavtal. Ramavtalet, som löpte ut den 11 februari 2022, avsåg inhyrning av personal för att täcka temporära personalbehov inom socialtjänsten. Efterfrågade yrkesroller och kompetens- och erfarenhetskrav specificerades inte närmare. Sedan den 12 februari 2022 gäller ett nytt ramavtal, där kompetens- och erfarenhetskrav specificeras för de yrkesroller som omfattas. För socialsekreterare ställs bland annat krav på socionomexamen i Sverige och minst tre års erfarenhet. Tidigare ställdes därmed större krav på beställaren att själv specificera den kravprofil som krävdes för uppdraget.

För sex avrop saknas skriftlig dokumentation av beställningen medan det för tre avrop finns ett skriftligt beställningsdokument där uppdraget och kraven på konsulten beskrivs kortfattat. Uppdragstiden framgår dock bara i två fall.

Enligt ramavtalet ska konsultuppdragen i tillämpliga fall definieras i avropsavtal. Enligt förvaltningen är avropsavtal därmed inte ett krav utifrån ramavtalet. Stickprovsgranskningen visar att avropsavtal finns för sex av nio avrop. Tre av dessa avropsavtal har förvaltningen dock inte själv kunnat koppla till en specifik konsult eftersom namnet på konsulten inte framgår av avtalet. Utifrån uppgifter om leverantör, beställande enhetschef och uppdragsperiod har vi ändå kunnat matcha avropsavtalen med tre av stickproven. Av avtalen framgår en uppdragsbeskrivning, kraven på konsulten samt uppdragstiden. För övriga stickprov uppger förvaltningen att en överenskommelse med leverantören kan ha skett via mejl eller telefon. Då dokumentation saknas har detta dock inte kunnat verifieras i granskningen.

Av intervjuerna framgår att berörda arbetsledare löpande följer upp konsulternas insatser under avtalstiden. Granskningen visar dock att uppföljningarna inte dokumenteras. Det har inte heller genomförts några skriftliga utvärderingar efter att uppdragen har avslutats. Uppföljning och utvärdering uppges även ske muntligen gentemot leverantören under och efter uppdragstiden. Förvaltningen uppger att förvaltningen för inköp och upphandling kontaktas vid större avvikelser.

3.2.2.4 Liseberg AB

Bolagets inköpshandbok redogör för de olika typer av inköp och upphandlingar som bolaget gör och vilka moment som ska genomföras inom ramen för dessa.

Som ett första steg ska en behovs- och kostnadsanalys upprättas, som ska innehålla en kravbild baserad på verksamhetens behov. Behovsanalyser för just konsultanvändning nämns inte särskilt i inköpshandboken. Bolaget uppger att behovsanalyser genomförs innan konsulter anlitas, exempelvis av ansvarig projektgrupp. Behovsanalyserna har inte dokumenterats.

För de flesta stickproven har konsulternas uppdrag och arbetsuppgifter reglerats skriftligen i avtal. För två av stickproven finns övergripande avtal med konsulterna, men det saknas dokumenterade uppdragsbeskrivningar för de specifika uppdragen. Ett av avtalen i stickproven undertecknades år 2013. Den person som enligt avtalet företräder Liseberg gentemot konsulten är inte längre anställd inom bolaget.

Av inköpshandboken framgår vidare att kontinuerliga uppföljningar ska ske under avtalsperioden. Uppföljningsmötena ska dokumenteras och noteringarna ska användas som underlag i kommande upphandlingar. För ett av de granskade konsultuppdragen har en dokumenterad uppföljning genomförts. För övriga stickprov uppges uppföljningar ha skett, men utan att de har dokumenterats. Det har inte genomförts några skriftliga utvärderingar avseende avslutade konsultuppdrag.

3.3 Inköp och upphandling

Den femte revisionsfrågan syftar till att besvara om nämnderna och bolagen vid upphandling av konsulter har följt gällande regelverk för inköp och upphandling. Utöver lagen om offentlig upphandling (LOU) regleras området i Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling.

Enligt riktlinjen för inköp och upphandling är nämnder och styrelser skyldiga att använda upphandlade stadengemensamma ramavtal eller dynamiska inköpssystem. Avsteg ska dokumenteras och rapporteras till nämnden för inköp och upphandling. Vid behov finns även möjlighet att direktupphandla varor och tjänster. Då stadens direktupphandlingar omsätter stora summor, anger riktlinjen att det är viktigt med ordning och reda och att en sund konkurrens främjas vid direktupphandlingar.

Av LOU 19 a kap. 11 § framgår att direktupphandlingar som uppgår till minst 100 000 kronor ska dokumenteras. I stadens riktlinje ställs ett mer långtgående krav som innebär att direktupphandlingar som överstiger 50 000 kronor ska dokumenteras. Dokumentationen ska enligt riktlinjen bland annat inkludera om och hur konkurrensen togs tillvara och att en kontroll av att direktupphandlingsgränsen inte överskridits har utförts. Vid samtliga direktupphandlingar som överstiger 10 000 kronor anger riktlinjen att minst tre leverantörer bör tillfrågas.

Som tidigare nämnts har samtliga granskade verksamheter förutom socialnämnden Nordost upprättat särskilda inköpsanvisningar eller motsvarande. Vi har, utöver att ta del av anvisningarna, granskat följsamheten mot gällande inköps- och upphandlingsregelverk när det gäller inköp av konsulttjänster. Detta inom ramen för den genomförda stickprovskontrollen av konsultuppdrag.

3.3.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att följsamheten mot gällande inköps- och upphandlingsregler, vid upphandling av konsulter, varierar mellan de granskade verksamheterna. En generell bedömning är att genomförandet av konsultinköp kan dokumenteras mer utförligt och att dokumentationen kan sparas i större utsträckning.

Vi bedömer att verksamheterna i hög grad har använt stadengemensamma ramavtal för konsulttjänster. Stickprovsgranskningen visar att Liseberg har använt egna ramavtal för konsulter, där avrop för specifika konsultuppdrag inte alltid har dokumenterats. Vi har inte granskat närmare hur ramavtalsupphandlingarna har gått till.

När det gäller avrop från stadengemensamma ramavtal avseende inhyrning av personal, bedömer vi att socialnämnden Nordost och grundskolenämnden behöver säkerställa att avropen alltid dokumenteras. I grundskolenämndens fall bör detta ske i enlighet med de beställningsinstruktioner som finns för ramavtalet. Vi bedömer att det, genom den dokumentation som upprättas, även bör kunna utläsas på vilket sätt leverantörsrangordningen i ramavtalen har följts. När det gäller grundskolenämnden har högre rangordnade leverantörer, som borde ha tillfrågats först, inte alltid tillfrågats innan skolorna avropade externa lärarvikarier. Avstegen har inte dokumenterats. Vi bedömer därför att nämnden behöver säkerställa att skolorna alltid följer rangordningen i ramavtalet och att eventuella avsteg alltid dokumenteras.

Vi bedömer att nämnden för Intraservice, när det gäller förlängningar av pågående konsultuppdrag, bör säkerställa att den kontroll som enligt förvaltningens rutin ska ske med inköps- och upphandlingsenheten dokumenteras mer utförligt. Det underlag som vi har tagit del av inför förlängningarna består huvudsakligen av mejlkommunikation där den slutliga juridiska bedömningen inte alltid kan utläsas tydligt. Med tanke på de risker som en avtalsförlängning kan medföra, såsom risk för upphandlingsskadestånd, bedömer vi att det är av stor vikt att förvaltningen, för varje konsultuppdrag, tydligt beskriver och dokumenterar hur det har säkerställts att förlängningen är förenlig med LOU. Vi bedömer på motsvarande sätt att socialnämnden Nordost behöver säkerställa att deras konsultförlängningar och förutsättningarna för att genomföra dessa dokumenteras mer utförligt.

När det gäller direktupphandlingar av konsulter bedömer vi att Liseberg och socialnämnden Nordost inte har säkerställt att sådana har dokumenterats i enlighet med LOU och Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling. Detta trots att direktupphandlingarna vida överstiger 50 000 kronor. När det gäller Liseberg menar vi att det är allvarligt att fyra av de sex granskade direktupphandlingarna inte har dokumenterats. Inte heller de två direktupphandlingarna som har dokumenterats har följt stadens dokumentationskrav fullt ut.

Vidare bedömer vi att två av Lisebergs direktupphandlingar överstiger direktupphandlingsgränsen. Det finns därmed en stor risk för att direktupphandlingarna skulle kunna betraktas som otillåtna. Bolaget menar att undantaget om unik konstnärlig prestation i LOU 6 kap. 14 § gäller för en av direktupphandlingarna. Det

skulle därmed möjliggöra ett förhandlat förfarande utan krav på föregående annonsering. Vi bedömer dock inte att bolaget på ett övertygande sätt har kunnat visa hur förutsättningarna för undantaget är uppfyllda. Därutöver konstaterar vi, som tidigare nämnts, att genomförandet av direktupphandlingen inklusive tillämpningen av detta undantag inte har dokumenterats. Med anledning av detta bedömer vi det som angeläget att Lisebergs styrelse stärker följsamheten mot såväl LOU som stadens riktlinje för inköp och upphandling.

Stadsrevisionen lämnar följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost och grundskolenämnden att säkerställa att avrop från ramavtal avseende inhyrning av personal dokumenteras och sparas. Av dokumentationen ska det framgå hur rangordningen har följts.

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost och styrelsen för Liseberg AB att säkerställa att direktupphandlingar som överstiger 50 000 kronor dokumenteras. Dokumentationen ska innehålla de uppgifter som framgår av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling.

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen för Liseberg AB att säkerställa att tillämpliga upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen annonseras i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

3.3.2 Iakttagelser till grund för bedömning

3.3.2.1 Nämnden för Intraservice

Samtliga granskade konsultuppdrag avser avrop från stadengemensamma ramavtal, där avrop sker genom förnyade konkurrensutsättningar. Detta har skett för samtliga stickprov. Vidare visar granskningen att ett antal konsultuppdrag har förlängts av olika anledningar. Detta har antingen skett genom en ny förnyad konkurrensutsättning eller genom att det befintliga avtalet med leverantören har förlängts, utan att uppdraget har konkurrensutsatts på nytt. Enligt förvaltningens rutiner ska inköps- och upphandlingsenheten kontaktas innan en eventuell förlängning, bland annat för att säkerställa att förlängningen är förenlig med LOU.

Vi noterar att det inte alltid fullt ut går att utläsa vilka juridiska bedömningar som har legat till grund för en förlängning. Den dokumentation som vi har tagit del av består i huvudsak av mejlkommunikation mellan inköps- och upphandlingsenheten och berörda chefer. I vissa fall noterar vi att inköps- och upphandlingsenheten har lyft tveksamheter kring möjligheten att förlänga avtal utan en ny konkurrensutsättning, utan att den slutliga bedömningen tydligt går att utläsa. I ett av de granskade uppdragen har dock ett särskilt underlag upprättats, där de juridiska övervägandena framgår mer tydligt. I andra fall uppfattar vi att motsvarande dokumentation saknas. Dessa överväganden framgår inte heller av det nya beslutsunderlaget som upprättas när konsultanvändningen ska godkännas på nytt.

Enligt nämndens delegationsordning har direktören och inköpschefen delegation att besluta om tilldelning och signering av avtal, efter förnyad konkurrensutsättning, på belopp upp till 20 respektive 2,5 miljoner kronor. Vid flera av de granskade konsultinköpen har dock tidigare delegationsordningar varit gällande, och befogenhetsfördelningen och beloppsgränserna mellan olika tjänstepersoner har då sett annorlunda ut jämfört med idag. Utifrån stickprovsgranskningen uppfattar vi att behöriga delegater har beslutat om de aktuella tilldelningarna.

3.3.2.2 Grundskolenämnden

Eftersom förskolenämnden inte omfattas av granskningen har vi inte granskat bemanningsenhetens avrop av lärarkonsulter. För de fem stickproven där skolorna själva har genomfört avropen visar granskningen att leverantören med högst rangordning har tilldelats uppdraget i tre av fallen. För övriga uppdrag har en leverantör med lägre rangordning anlitats. Detta förklaras med att den aktuella skolan redan hade vikarier från leverantören på plats. Dessa vikarier hade enligt uppgift avropats av bemanningsenheten. Vikarieuppdragen har därefter förlängts av skolan, utan att nya avrop från ramavtalet har skett. Leverantörer med högre rangordning har därmed inte tillfrågats innan. Det saknas dokumentation avseende detta avsteg.

Enligt nämndens delegationsordning har ansvarig biträdande rektor eller enhetschef rätt att besluta om avrop inom kommunens eller förvaltningens ramavtal. Enligt förvaltningen genomförs beställningarna av utsedda beställare vid skolorna. På övergripande nivå regleras detta i en särskild anvisning för organisering av inköpsorganisationen. Som tidigare nämnts saknas dokumentation av skolornas beställningar från ramavtalet, även då den högst rangordnade leverantören har anlitats.

3.3.2.3 Socialnämnden Nordost

Nio av de tio granskade konsultuppdragen avser avrop från stadengemensamma ramavtal. Det återstående stickprovet avser en direktupphandling som uppgår till drygt 350 000 kronor. Direktupphandlingen har inte dokumenterats och skriftligt avtal saknas. Vi konstaterar därmed att genomförandet av direktupphandlingen avviker från LOU och stadens riktlinje för inköp och upphandling.

Enligt det ramavtal som gällde vid tidpunkterna för stickproven ska avrop av inhyrda socialsekreterare ske genom rangordning. Stickprovsgranskningen visar att leverantören med högst rangordning har tilldelats uppdraget i ett av de nio fallen. För de övriga uppdragen har leverantörer med lägre rangordning anlitats. För tre av dessa uppdrag finns dokumentation som visar att leverantörer med högre rangordning har tillfrågats innan avropen. För de resterande fem stickproven saknas dokumentation som styrker detta. Som tidigare nämnts saknas även skriftlig beställningsdokumentation för sex av de nio ramavtalsavropen.

Vi uppfattar att tre av de granskade uppdragen har förlängts. Vi saknar dock tillräcklig dokumentation för att kunna avgöra om förlängningarna har skett genom ett nytt avrop eller genom förlängning av befintligt uppdrag/avropsavtal.

Enligt nämndens delegationsordning ska beslut om inhyrning av personal från bemanningsföretag tas av avdelningschef och anmälas till nämnden. Av intervjuerna framgår att avropen alltid föregås av en dialog med avdelningschefen som därefter ger sitt godkännande. Att avdelningschef har beslutat om inhyrningen framgår av dokumentationen i tre av stickproven. Detta genom att det finns ett avropsavtal som avdelningschefen har skrivit under. Granskningen visar däremot att besluten inte har anmälts till nämnden i något av fallen. Delegationsordningen anger vidare att enhetschef har delegation att genomföra avrop från kommunens eller förvaltningens ramavtal. För åtta av de nio granskade avropen framgår att det är en enhetschef som har genomfört beställningen.

3.3.2.4 Liseberg AB

De tio granskade konsultuppdragen består av fem direktupphandlingar (två av stickproven grundar sig på samma direktupphandling), två avrop från egna ramavtal och två avrop från stadengemensamma ramavtal.

För de direktupphandlade konsultuppdragen har bolagets direktupphandlingsprotokoll använts i två av fallen. I det ena protokollet saknas dokumentation för tre av åtta punkter som anges i stadens riktlinje för inköp och upphandling. I det andra protokollet saknas dokumentation för punkten kontroll av att direktupphandlingsgränsen inte har överskridits. För de fyra återstående direktupphandlingarna, som alla överstiger 100 000 kronor, saknas dokumentation av genomförandet. Det utgör därmed avvikelser från såväl LOU som stadens riktlinje.

För en av direktupphandlingarna som inte har dokumenterats finns ett konsultavtal som senast ingicks år 2013. Konsulten, som utför olika typer av designarbeten åt bolaget, uppges dock ha anlitats av bolaget under drygt 28 års tid. Under 2021 fakturerade konsulten bolaget för 2,9 miljoner kronor och under perioden 1 januari till 1 mars 2022 för närmare en miljon kronor. Värdena överstiger därmed direktupphandlingsgränsen som för 2021 och 2022 uppgick till 626 284 respektive 700 000 kronor. Enligt huvudregeln i LOU skulle upphandlingen ha annonserats. Bolaget uppger dock att den direktupphandlade konsulttjänsten faller inom ramen för undantaget om unik konstnärlig prestation i LOU 6 kap. 14 §, vilket skulle möjliggöra ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

Undantaget ovan ska tolkas restriktivt och det är den upphandlande myndigheten som ska kunna visa på vilket sätt som förutsättningarna för undantaget är uppfyllda.³ Bolaget uppger att det är mycket komplext att upphandla den konstnärliga

³ <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/direktupphandling/>

och designrelaterade funktionen som konsulten har inom ramen för en annonserad upphandling. Bland annat eftersom det handlar om en långsiktigt strategisk resurs som sällan byts ut i den här typen av verksamheter. Vi menar dock att bolaget inte har kunnat visa på vilka upphandlingsmässiga och juridiska grunder som undantaget uppfylls. Vi uppfattar arbetsbeskrivningen i avtalet som relativt allmänt hållen. Som tidigare nämns saknas även dokumentation av hur direktupphandlingen har genomförts, inklusive hur undantaget har tillämpats och hur kravställnings- och urvalsprocessen har gått till. Det finns därmed en stor risk för att direktupphandlingen skulle kunna betraktas som otillåten.

I ytterligare en av direktupphandlingarna som inte har dokumenterats har konsulten fakturerat bolaget för närmare 700 000 kronor mellan mars 2021 och december 2021. Även denna direktupphandling skulle därmed kunna riskera att betraktas som otillåten enligt LOU.

Två stickprov avser avrop från bolagets egna ramavtal. Enligt riktlinjen för inköp och upphandling ska egna ramavtal anmälas till nämnden för inköp och upphandling. Bolaget uppger att förekomsten av dessa ramavtal har anmälts via mejl till förvaltningen för inköp och upphandling, men att denna mejlkommunikation inte finns sparad. Enligt bolagets inköpshandbok finns en särskild mall som kan användas vid avrop från egna ramavtal. För stickproven har skriftligt avrop dock enbart skett i ett av fallen. I det andra fallet uppges avropet ha skett muntligen.

För de två stickproven som avser avrop från stadengemensamma ramavtal har avrop skett genom en förnyad konkurrensutsättning i ett av fallen. För det andra fallet ska avrop ske genom en kompetensstyrd fördelningsnyckel. Vi noterar att bolaget har ingått ett avropsavtal med en av ramavtalsleverantörerna. Av avtalet framgår att uppdrag kommer att avropas löpande under kontraktperioden. Uppdragen kommer då att preciseras vad gäller innehåll och tid. Vi noterar att det saknas dokumentation av detta specifika uppdragsavrop. Stadens gemensamma e-handelssystem har inte använts, vilket enligt riktlinjen för inköp och upphandling ska ske när så är möjligt.

3.4 Informationssäkerhet

Den sjätte revisionsfrågan syftar till att besvara om nämnderna och bolagen vid användning av konsulter har följt gällande regelverk för informationssäkerhet.

Konsulter kan, beroende på typ av uppdrag, behöva tillgång till olika typer av information och informationssystem under uppdragstiden. Av Göteborgs Stads riktlinje för informationssäkerhet framgår bland annat att kraven som ställs på personer som ska få tillgång till detta ska vara definierade. Personerna ska även ha tillräckliga kunskaper om informationssäkerhet i förhållande till sina arbetsuppgifter. Åtkomster och behörigheter till informationstillgångar ska ges restriktivt och strikt styras utifrån de krav som ställs av vederbörandes arbetssituation. I Göteborgs Stads regel för chefers informationssäkerhetsansvar anges vidare att chefer i staden

bland annat ansvarar för att regelbundet informera sin personal, inklusive inhyrd/inlånad sådan, om gällande regelverk, rutiner och ansvar.

Granskningen har översiktligt uppmärksammat om verksamheterna bland annat har rutiner för att introducera anlitade konsulter i regelverken för sekretess och informationssäkerhet och om kraven på konsulterna har reglerats i avtal. Vi har inte granskat verksamheternas informationssäkerhetsarbete i övrigt.

3.4.1 Bedömning

Av de granskade verksamheterna är det endast nämnden för Intraservice som har upprättat en särskild anvisning för introduktion av konsulter, i vilken det bland annat framgår att regler för sekretess ska gås igenom av ansvarig chef. Vi ser positivt på detta, men bedömer samtidigt att det handlar om en relativt generell bestämmelse som kan förtydligas med avseende på vilket sätt förvaltningen ska säkerställa att konsulten är införstådd i regelverket för informationssäkerhet.

För socialnämnden Nordost, grundskolenämnden och Liseberg menar vi att motsvarande introduktionsanvisningar bör upprättas, i syfte att säkerställa en mer systematisk introduktion och genomgång av regelverket för informationssäkerhet och den specifika information och de eventuella informationssystem som konsulterna ges tillgång till. Vi bedömer att skriftliga anvisningar som tydligt beskriver chefers ansvar för att regelbundet informera personal, inklusive inhyrd/inlånad sådan, om gällande regelverk kan bidra till att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads riktlinje för informationssäkerhet och regel för chefers informationssäkerhetsansvar.

Stadsrevisionen bedömer vidare att de granskade verksamheterna i huvudsak har definierat informationssäkerhetskraven på konsulterna i avtal. Huvuddelen av de granskade konsultuppgifterna utgör avrop från stadengemensamma ramavtal, där krav på exempelvis sekretess och tystnadsplikt finns definierade. När det är tillämpligt bör verksamheterna säkerställa att det alltid tecknas sekretessavtal med konsulterna och att dessa avtal finns tillgängliga i efterhand.

3.4.2 Iakttagelser till grund för bedömning

3.4.2.1 Introduktionsanvisningar för konsulter

Granskningen visar att Intraservice har upprättat en anvisning för introduktion av konsulter. Motsvarande anvisningar saknas hos de övriga verksamheterna. Intraservice anvisning gäller även för introduktion av ordinarie medarbetare och chefer. Som en bilaga till anvisningen finns en checklista för praktiska förberedelser och introduktion av konsulter. Enligt checklistan ska berörd chef bland annat gå igenom regler för sekretess under introduktionen och, om det inte har skett tidigare, säkerställa att konsulten skriver under blanketten för tystnadsplikt. Chefen ska även gå igenom konsultens uppdrag och den information som konsulten behöver för att

utföra det. Av anvisningen eller checklistan framgår inte närmare på vilket sätt förvaltningen ska säkerställa att konsulten är införstådd i regelverket för informationssäkerhet specifikt.

För ett antal av de granskade konsultuppdragen vid Intraservice uppges regelverket för informationssäkerhet ha gått genom under introduktionen. I ett par fall uppges regelverket även ha gått genom vid intervjun med konsulten (under utvärderingen). Det utvecklas inte på vilket sätt det har gått genom mer specifikt. För de övriga verksamheterna framgår det inte tydligt av stickprovsgranskningen om det har genomförts någon särskild introduktion med konsulterna där regelverken avseende information, sekretess och informationssäkerhet har gått genom. Om sådana introduktioner har genomförts uppfattar vi att de inte har dokumenterats.

När det gäller grundskolenämnden visar granskningen att det inte finns någon särskild förvaltningscentral anvisning för introduktion av inhyrda lärarvikarier. Av den överenskommelse som har upprättats mellan grundskoleförvaltningen och bemanningsenheten framgår dock att beställaren, det vill säga den berörda skolan, ansvarar för att timavlönade lärare på korttidsuppdrag introduceras till arbetsplatsen, får ta del av vikariepärm samt får information som är nödvändig för att genomföra uppdraget. Motsvarande skrivningar för inhyrda lärarkonsulter saknas.

3.4.2.2 Informationssäkerhetskrav på konsulter

Majoriteten av de granskade konsultuppdragen avser avrop från stadengemensamma ramavtal. Granskningen visar att det i de aktuella ramavtalen ställs krav på leverantörerna och konsulterna utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv. I de ramavtal som används av Intraservice finns särskilda sekretessavsnitt som reglerar kraven på konsulterna inom området. Där framgår att beställaren och leverantören ska se till att uppdraget utförs med beaktande av gällande författningar om sekretess, tystnadsplikt, informationssäkerhet och överlåtelse av sekretessbelagd information. Leverantören får inte utan tillstånd från beställaren lämna ut sekretessbelagd information eller personuppgifter till utomstående.

Som framgår av Intraservice introduktionsanvisning ska avtal om tystnadsplikt ingås med konsulterna. Vi har genom stickprovsgranskningen kunnat verifiera att fem sådana sekretessavtal har upprättats och existerar. I ett fall uppges avtalet enbart finnas i pappersformat, inlämnat till Intraservice reception. I två fall uppges att sekretessavtal har upprättats, men att de inte har gått att återfinna eller få fram i efterhand. För ett par stickprov noterar vi att sekretessavtal saknas.

Även i de ramavtal som använts av socialnämnden Nordost och grundskolenämnden finns det sekretessavsnitt som framhåller att förmedlad personal ska förbinda sig att inte röja sekretesskyddade uppgifter som de kan komma att ta del av. Vidare framgår att leverantören ska informera sin personal om denna sekretess och dess innebörd samt se till att berörd personal undertecknar förbindelser om tystnadsplikt. För de aktuella konsultuppdragen har leverantörerna därmed ett ansvar att

säkerställa att personalen känner till sekretessreglerna och att förbindelser om tystnadsplikt upprättas. För det stickprov inom socialnämnden Nordost där konsultuppdraget har direktupphandlats uppfattar vi att det inte har ingåtts något sekretessavtal mellan förvaltningen och konsulten.

De konsultuppdrag som har granskats inom Liseberg utgör i betydligt mindre utsträckning avrop från stadengemensamma ramavtal. Granskningen visar att typen av information och system som konsulterna har eller har haft tillgång till varierar mellan stickproven. För en majoritet av stickproven har bolaget reglerat i avtal att information som konsulten kommer i kontakt med är konfidentiell och ska hanteras med sekretess. För ett stickprov anger bolaget att all information som konsulten kommer i kontakt med är offentlig. Sekretessklausulerna är i flertalet av stickproven av övergripande karaktär.

3.4.2.3 Avregistrering av behörigheter, åtkomster och lösenord

Utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv är det av central betydelse att konsulternas behörigheter, åtkomster och lösenord till konton och system tas bort efter att uppdraget har avslutats. Vilken typ av information och vilka informationssystem som konsulterna har haft tillgång till under uppdragstiden varierar mellan de granskade verksamheterna och stickproven. I Intraservice fall kan konsulterna exempelvis ha haft tillgång till så kallade staden-konton och projektverktyget Antura. I Lisebergs fall uppges konsulterna för två av stickproven ha haft tillgång till informationssystem i form av digitala projektplatser, men inga övriga system.

För de flesta av stickproven, där uppdragen inte fortfarande pågick, uppges behörigheter, åtkomster och lösenord ha avslutats av de granskade verksamheterna. Vi har dock inte alltid kunnat verifiera detta genom underlag som styrker avbeställningar/avregistreringar. I socialnämnden Nordosts fall noterar vi att avslut av konton i ett par stickprov har skett ett par månader för sent. I vissa fall uppfattar vi att avbeställningen har skett av förvaltningen i tid, men att avslutandet av kontot har gjorts upp till fem månader senare. När det gäller grundskolenämnden uppges de berörda skolorna att lärarkonsulterna, för de granskade uppdragen, inte har haft tillgång till informationssystem under uppdragstiden. Det har därmed inte funnits behov av att avsluta behörigheter och åtkomster till system.

4 Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna och bolagen har säkerställt en ändamålsenlig konsultanvändning och om den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen inom området är tillräcklig. Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att de granskade verksamheterna delvis har säkerställt detta, men att det samtidigt finns vissa brister och förbättringsområden.

Vi bedömer att socialnämnden Nordost, grundskolenämnden och Liseberg kan stärka sin övergripande systematik inom området genom att upprätta riktlinjer, rutiner eller motsvarande för konsultanvändning. Det kan bidra till att öka kvaliteten och likvärdigheten avseende det underlag som ligger till grund för beslut om att anlita konsulter. Det kan även minska risken för fel och avvikelser, eller att konsulter anlitas på oklara grunder. Sådana styrdokument kan exempelvis beskriva i vilka situationer konsulter kan/bör anlitas, hur behovsanalyser, beslutsunderlag och uppdragsbeskrivningar ska upprättas och hur beslut om konsultanvändning sker i verksamheten. Beroende på konsultavtalets omfattning och längd, bedömer vi att sådana underlag och aktiviteter i regel alltid bör dokumenteras.

Vidare bedömer stadsrevisionen att samtliga verksamheter bör tydliggöra hur konsulter ska följas upp och kontrolleras under uppdragstiden. Detta är av central betydelse för att säkerställa att arbetsuppgifterna eller leveranserna sker i enlighet med gällande avtal och uppdragsbeskrivningar. En systematisk och löpande uppföljning ökar sannolikheten för att eventuella avvikelser eller brister uppmärksammas tidigt. Vi bedömer att avslutade konsultuppdrag bör utvärderas skriftligt, i syfte att säkerställa ett systematiskt kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom verksamheten.

Verksamheterna uppger att det sker olika typer av uppföljningsmöten och motsvarande med konsulterna. Granskningen visar dock att den här typen av uppföljningar sällan dokumenteras. Det är därför svårt att bedöma kvaliteten på uppföljningarna och om de varierar beroende på vilken avdelning/enhet och chef som ansvarar för konsultanvändningen. Även här menar vi att uppföljningar, kontroller och dokumentationen av dessa behöver anpassas till den aktuella konsulttjänsten. Vi bedömer exempelvis att kraven på dokumenterade behovsanalyser, uppföljningar och utvärderingar inte är lika väsentligt att ställa när det gäller grundskolenämndens anlitage av externa lärarvikarier för korttidsuppdrag.

Förutom styrande dokument för konsultanvändning bedömer vi att socialnämnden Nordost bör upprätta generella anvisningar för inköp och upphandling, som är anpassade till den egna verksamheten. När det i övrigt gäller följsamheten mot gällande regelverk för inköp och upphandling, vid upphandling av konsulter, bedömer vi att det finns förbättringsområden hos samtliga verksamheter (i olika utsträckning). En generell bedömning är att konsultinköp och de överväganden som görs i samband med dessa behöver dokumenteras och sammanställas mer utförligt.

Nämnden för Intraservice bör exempelvis säkerställa att det vid förlängningar av konsultavtal alltid dokumenteras och tydligt går att utläsa på vilket sätt det har säkerställts att förlängningen är förenlig med LOU. Socialnämnden Nordost och Liseberg behöver säkerställa att direktupphandlingar över 50 000 kronor alltid dokumenteras i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling.

Vidare bedömer vi att Liseberg behöver säkerställa att tillämpliga upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen annonseras i enlighet med LOU. Vi menar att det är en allvarlig brist att bolaget under flera års tid har anlitat en konsult inom designområdet utan att upphandlingen har annonserats. Bolaget menar att kravet på annonserad upphandling inte gäller för konsulttjänsten eftersom det som köps in faller inom ramen för undantaget om unik konstnärlig prestation i LOU 6 kap. 14 §. Stadsrevisionen bedömer att bolaget inte på ett övertygande sätt har kunnat visa hur förutsättningarna för undantaget är uppfyllda. Det saknas dokumentation av hur direktupphandlingen har gått till inklusive på vilka grunder bolaget menar att undantaget gäller. Det innebär enligt vår bedömning en stor risk för att direktupphandlingen skulle kunna betraktas som otillåten.

När det gäller följsamheten mot gällande regelverk för informationssäkerhet bedömer stadsrevisionen att socialnämnden Nordost, grundskolenämnden och Liseberg bör ta fram anvisningar för introduktion av konsulter, där det anges hur regler om sekretess och informationssäkerhet ska gås igenom. Nämnden för Intraservice kan på motsvarande sätt, i sin introduktionsanvisning för konsulter, tydliggöra mer specifikt hur dessa delar ska gås igenom. Vi bedömer att den här typen av skriftliga anvisningar kan bidra till att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads riktlinje för informationssäkerhet respektive regel för chefers informationssäkerhetsansvar. Slutligen bedömer vi att verksamheterna, i tillämpliga fall, behöver säkerställa att sekretessavtal ingås med konsulterna och att avtalen finns tillgängliga i efterhand.

Följande rekommendationer lämnas utifrån granskningen:

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost att upprätta anvisningar för inköp och upphandling.

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost och grundskolenämnden att säkerställa att avrop från ramavtal avseende inhyrning av personal dokumenteras och sparas. Av dokumentationen ska det framgå hur rangordningen har följts.

Stadsrevisionen rekommenderar socialnämnden Nordost och styrelsen för Liseberg AB att säkerställa att direktupphandlingar som överstiger 50 000 kronor dokumenteras. Dokumentationen ska innehålla de uppgifter som framgår av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling.

Stadsrevisionen rekommenderar styrelsen för Liseberg AB att säkerställa att tillämpliga upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen annonseras i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

5 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

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

I Göteborg finns det totalt 22 förtroendevalda revisorer som alla utses av kommunfullmäktige. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Dessa 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. Lekmannarevisorerna lämnar sina bedömningar i granskningsrapporter. Utöver granskningsrapporterna upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag, så kallade projekt. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

I revisionsredogörelserna och revisionsrapporterna lämnar revisorerna ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

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

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

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen