



Falu Kommun

**Visselblåsarärende om
upphandlingsärenden**

Granskningsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2017-03-30
Antal sidor: 10

Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Sammanfattning	1
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
6.	Metod	3
7.	Projektorganisation	3
8.	Oberoende och integritet	4
9.	Granskning	4
9.1	IK: s relation med Solveig Gräf	4
9.2	Gräf Organisationsutveckling AB	4
9.3	HRM Utveckling AB	5
9.4	GGP Utvecklings AB	5
9.5	ReZon AB	5
9.6	Actea Consulting AB	6
9.7	Mindset AB	6
9.8	Stiftelsen Psykodrama Akademin	7
10.	Generell iakttagelse vid granskningen	8
11.	Pågående utvecklingsarbete	8

1. Bakgrund

Inom Falu kommun finns en så kallad Visselblåsarfunktion inrättad.

När ett tips som ligger inom ramen för Visselblåsarfunktionen inkommer faller det på kommunens revisorer att ta ställning till om hur den inkomna informationen/tipset ska behandlas. Revisorerna har då möjlighet att nyttja endera en intern utredningsgrupp bestående av de personerna/funktioner de lämpligen anser behövs för en ändamålsenlig utredning eller att istället nyttja en extern granskningsfunktion.

Vid revisionsmöte den 28 februari 2017 delgav Leif Bergh, Elisabeth Lööf och Lars Lundh (revisorernas kontaktgrupp för visselblåsarärenden) att ett ärende inkommit.

Visselblåsaren har framfört att kommunens tidigare personalchef och numera förvaltningschef Inger Klangebo (hädanefter IK) under en följd av år utan upphandling köpt omfattande tjänster av en person vid namn [REDACTED] och flera företag där hon figurerar. Beloppen för dessa otillåtna direktupphandlingar uppgår enligt uppgift till flera miljoner kronor.

Revisorernas visselblåsargrupp beslöt med ovan som grund att anlita KPMG för att granska ärendet.

2. Sammanfattning

KPMG har av Falu kommuns revisorer med särskilt ansvar för så kallade visselblåsarärenden fått i uppdrag att granska kommunens tidigare personalchef och numera förvaltningschef IK:s inköp av tjänster av en person/bolag vid namn [REDACTED]. Enligt uppgift har IK under en följd av år utan upphandling köpt omfattande tjänster av [REDACTED] och flera företag som hon representerat. Beloppen för dessa otillåtna direktupphandlingar uppgår enligt uppgift till flera miljoner kronor. Vi har även granskat om kostnader för utbildning som IK genomgår har hanterats enligt överenskommelse mellan IK och Falu kommun samt om IK gynnat bolag via köp av tjänster genom särbehandling där hennes sambo är anställd.

Syftet med granskningen var således att klarlägga om IK beslutat (attesterat) otillåtna direktupphandlingar och omfattningen av dessa när det gäller associationer som [REDACTED] företräder/representerar samt klargöra om hennes utbildningskostnader och köp från bolag där hennes sambo är anställd har hanterats korrekt.

Genom granskningen kan vi konstatera att Falu kommun köpt tjänster av [REDACTED] och flera företag som hon representerat för betydande belopp. Många av uppdragen har erhållits utan formell upphandling och är att betrakta som otillåtna direktupphandlingar. Värdet på köpta tjänster är således betydande och skulle ha upphandlats. Vi konstaterar vidare att det är ett stort antal förvaltningar/personer som utan upphandling har köpt tjänsterna från

bolagen. Som exempel har flera av kommunens förvaltningschefer slutattesterat fakturor från aktuella bolag. Även IK har köpt tjänster från bolagen. Vår bedömning är att IK liksom ett flertal andra tjänstemän vid kommunen inte har hanterat tjänsteköp korrekt enligt lagen om offentlig upphandling och kommunens interna regelverk.

Avtal för utbildning i psykodrama, sociodrama och sociometri är tecknat mellan IK och Dan Nygren, kommundirektör, den 17 juni 2014. Kommunen ska enligt avtalet betala vissa kostnader för utbildningen. Vi kan konstatera att kommunen har betalt direkta utbildningskostnader för utbildningen i enlighet med avtalet. Avtalet reglerar inte rese- och logikostnader som kommunen har betalat. Enligt kollektivtal ska kommunen betala för anställds logi- och resekostnader vid utbildning.

Kostnaderna för utbildningen uppgår till 90 000 kr fördelat på sex terminer. Kommunen har förskottsbetalat fem utbildnings terminer om 75 000 kr. Anledningen till förskottsbetalningen var enligt IK att det fanns pengar kvar i budgeten det aktuella året. Vår uppfattning är att kommunen i detta fall skulle betalat utbildningskostnaderna per termin när utbildningen var genomförd.

Vår bedömning är att IK inte gynnat bolaget där hennes sambo är anställd genom särbehandling vid tjänsteupphandlingar.

När vi studerar kommunens leverantörsregister avseende tjänsteproducerande konsultbolag noteras att kommunen har cirka 600 registrerade konsultbolag i sitt leverantörsregister (som enligt branschkodningen SNI är kodade på samma sätt som [redacted] bolag och de associationer som hon samarbetat med). Vår erfarenhet av branschen säger oss att 600 registrerade bolag är ett stort antal bolag. En relevant fråga är om inköpen från dessa bolag är formellt och korrekt upphandlade av Falu kommun?

Inom kommunen och med personalkontoret som motor pågår ett utvecklingsarbete tillsammans med UHC och andra kommuner i Dalarna som syftar till att det ska genomföras ramavtalsupphandlingar för konsulttjänster inom personalområdet. Vi ser detta som en bra utveckling för Falu kommun.

3. Syfte

Syftet med granskningen var att klarlägga om Inger Klangebo (hädanefter IK) beslutat (attesterat) om otillåtna direktupphandlingar och omfattningen av dessa avseende [REDACTED] och associationer som hon företräder/representerar. Dessutom ska granskningen klarlägga om IK utbildningskostnader och tjänsteköp från bolag där hennes sambo är anställd har hanterats korrekt.

4. Avgränsning

Granskningen omfattar tidsperspektivet 2008-01-01-2017-02-21. Urvalet av associationer där vi granskat om IK beslutat och attesterat otillåtna direktupphandlingar har överlämnats av Falu kommun. Följande associationer har ingått i granskningen; Gräf Organisationsutveckling AB, Stiftelsen Psykodrama Akademin, HRM Utveckling AB, GGP Utvecklings AB, ReZon AB, Actea Consulting AB och Mindset AB.

5. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser primärt kommunstyrelsens ansvarsområde.

6. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Genomgång och kontroll av tillhandahållet utdrag från "upphandlingsdatabas" för att finna eventuella upphandlade avtal i sammanhanget
- Analys av tillhandahållet material
- Granskning av ett urval av fakturor presenterade för oss som pdf-dokument
- Intervjuer
- Analysfas
- Rapporteringsfas

7. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Magnus Larsson, certifierad kommunal yrkesrevisor och Lars Anteskog, konsult, vid KPMG.

8. Oberoende och integritet

Vi har i enlighet med Skyrevs rekommendation prövat vårt oberoende. Vi har inte funnit några omständigheter som tyder på att vårt oberoende och integritet kan ifrågasättas.

9. Granskning

Nedan följer noteringar från genomförd granskning.

9.1 IK: s relation med Solveig Gräf

IK uppger vid intervju att hon fick kontakt med [REDACTED] när hon var anställd som personalchef vid Mora kommun. IK har anlitat [REDACTED] och rekommenderat andra att anlita henne eftersom hon är en kompetent konsult. IK uppger sig inte ha någon annan relation med [REDACTED] än rent professionellt och har inget ägarintresse i de bolag som [REDACTED] representerat vid hennes uppdrag åt Falu kommun.

Kommentar:

Via kontroll med officiella uppgifter vid Bolagsverket (så långt Bolagsverket kan rapportera) kan vi konstatera att IK inte har haft någon funktionärspost vid Gräf Organisationsutveckling AB.

9.2 Gräf Organisationsutveckling AB

Bolaget ägs av [REDACTED]. Under granskningsperioden har vi funnit 220 fakturor utställda till Falu kommun till ett värde av 3,6 MSEK kr. Från slutattesterna drar vi slutsatsen att flera förvaltningar inom kommunen genom åren har köpt tjänster från bolaget

Årliga upphandlingsvärdet för köpta tjänster är betydande. Inget av bolagets uppdrag är formellt upphandlat enligt de handlingar vi erhållit.

Sammanlagt 39 personer inom Falu kommun har slutattesterat fakturorna från bolaget. IK har slutattesterat för 34 TSEK och mottagningsattesterat för 1,6 MSEK. IK har inte slutattesterat någon av fakturorna med högst belopp.

Kommentar:

Värdet på köpta tjänster är betydande och skulle ha upphandlats. Med det underlag vi erhållit från kommunen, som grund för granskningen, konstaterar vi att ingen formell upphandling har genomförts av uppdragen som utförts och att ett stort antal anställda vid kommunen har köpt tjänster från bolaget.

9.3 HRM Utveckling AB

Styrelseledamot och verkställande direktör vid tiden för vår granskning var [REDACTED] Borlänge. Under granskningsperioden har vi funnit 229 fakturor utställda till Falu kommun till ett värde av 10,6 MSEK. Flera förvaltningar inom kommunen har köpt tjänster från bolaget.

[REDACTED] förekommer på ett flertal fakturor som så kallad genomförande konsult.

Under år 2004 tecknade den dåvarande personalchefen [REDACTED] avtal med bolaget för perioden 2004-09-01–2006-08-31 med option om två års förlängning som nyttjades.

Under år 2008 tecknade IK nytt avtal med bolaget för perioden 2008-10-15–2011-10-14 med option om två års förlängning som nyttjades 2011-05-03. Senaste fakturans fakturadatum är 2014-11-19.

Sammanlagt 32 personer inom Falu kommun har slutattesterat fakturorna från bolaget. IK har slutattesterat för 5,3 MSEK och mottagningsattesterat för 2,9 MSEK.

Kommentar:

Vi har *inte* granskat om upphandlingarna bakom tecknade avtal med bolaget har hanterats korrekt. Avtal med företaget fanns redan när IK började sin anställning vid Falu kommun. IK har därefter tecknat nytt avtal med bolaget och även förlängt avtalet. Vi kan konstatera att [REDACTED] har anlåtts via bolaget för betydande belopp.

9.4 GGP Utvecklings AB

Under granskningsperioden har vi funnit 24 fakturor utställda till Falu kommun till ett värde av 489 TSEK. [REDACTED] förekommer som konsult på nio fakturor (varav två kreditfakturor).

Sammanlagt 10 personer inom Falu kommun har slutattesterat fakturorna från bolaget. IK har inte attesterat någon faktura

Kommentar:

Av underlaget vi erhållit för granskningen framgår inte om bolagets uppdrag är formellt upphandlat.

9.5 ReZon AB

Under granskningsperioden har vi funnit 18 fakturor utställda till Falu kommun till ett värde av 1,7 MSEK.

UHC har genomfört en upphandling, där Falu kommun ingår, och tecknade avtal från 2014-04-01 till 2015-12-31 med option om två förlängningsår vilka har nyttjats.

Sammanlagt 11 personer inom Falu kommun har slutattesterat fakturorna från bolaget. IK har slutattesterat för 1, 15 MSEK och mottagningsattesterat för 9,4 TSEK.

Kommentar:

Vi har inte funnit [REDACTED] namn på någon faktura som genomförandekonsult.

9.6 Actea Consulting AB

Under granskningsperioden har vi funnit 6 fakturor utställda till Falu kommun till ett värde av 136 TSEK.

[REDACTED] förekommer inte på någon faktura som genomförande konsult och IK har inte attesterat någon av bolagets fakturor. Samtliga fakturor är slutattesterade av personal vid dåvarande kultur- och fritidsförvaltningen.

Kommentar:

Av underlaget vi erhållit för granskningen framgår inte om bolagets uppdrag är formellt upphandlat.

9.7 Mindset AB

Under granskningsperioden har vi funnit 10 fakturor utställda till Falu kommun till ett värde av 277 TSEK.

Sammanlagt 4 personer inom Falu kommun har slutattesterat fakturorna från bolaget. IK har slutattesterat tre fakturor för 42 TSEK och mottagningsattesterat för 169 TSEK.

[REDACTED] namn förekommer inte på någon faktura.

Anledningen till att vi fått i uppdrag att granska tjänsteköpen från Mindset är att IK:s sambo är anställd vid bolaget.

För att klara ut eventuell jävsproblematik har vi ställt frågor till IK om relationen till Mindset och om hon på något vis varit involverad i köp av tjänster från bolaget och hennes sambo. IK uppgav att hon varit på en utbildningsdag som arrangerats av bolaget och att hennes sambo varit föreläsare i retorik på utbildningsdag som kommunen köpt av bolaget. Sambon innehar ingen funktionärspost i bolaget och har ej heller enligt uppgift provision på uppdrag från Falu kommun.

Kommentar:

Av underlaget vi erhållit för granskningen framgår inte om bolagets uppdrag är formellt upphandlat.

Vi kan inte se att IK gynnat bolaget genom särbehandling vid tjänsteköp.

9.8 Stiftelsen Psykodrama Akademin

IK genomgår en utbildning vid stiftelsen och vår granskningsuppgift har varit att granska om kostnaderna för utbildningen hanterats i enlighet med tecknat avtal mellan IK och Falu kommun samt om [REDACTED] via stiftelsen anlåtats av kommunen.

Avtal för utbildning i psykodrama, sociodrama och sociometri är tecknat mellan IK och Dan Nygren, kommundirektör den 17 juni 2014. Genom avtalet stadgas att IK ska genomgå grundutbildning i psykodrama, sociodrama och sociometri. Utbildningen ska pågå i sex terminer och innefattar två teoriseminarier/per termin, ett sommarseminarium/per år och litteraturstudier. Utbildningen ger diplomerad kompetens som processledare, konfliktanalytiker och biträdande psykodramaledare.

IK ska enligt avtalet bidra med egen tid för litteraturstudier, projektarbete och helger under seminarierna. Falu kommun bekostar utbildningen med 15 000 kr/per termin.

Stiftelsen har för granskningsperioden fakturerat Falu kommun 222 750 kr. Av summan avser 97 750 kr kostnader för IK. Övriga kostnader avser en annan person vid Falu kommun som genomgår utbildning i stiftelsens regi. IK har enligt uppgift inget med denna persons utbildning att göra (inte deltagit i utbildningsbeslutet). Hen hade startat utbildningen innan påbörjad anställning hos Falu kommun.

Kommentar:

Av IK:s kostnader för utbildningen noterar vi att kommunen betalt logikostnader och enligt uppgift även resekostnader. Avtalet mellan parterna säger inget om vem som ska betala resekostnader och logikostnader. Enligt kollektivtal ska kommunen betala för anställds logi- och resekostnader vid utbildning.

Vi noterar även att kommunen betalt 75 000 kr i förskott för utbildningen. IK förklarar detta med att kommunen (hennes förvaltning) hade utrymme i sin budget ett år för att betala resterande del av utbildningskostnaden och att kommundirektören var informerad om detta. Attesten av utbildningskostnaderna har skett av kommundirektör och annan tjänsteman vid personalkontoret.

Vår bedömning är att kommunen skulle betalt utbildningskostnaden efter genomförd termin i efterhand och att kommundirektören skulle attesterat samtliga kostnader. Vi konstaterar att kostnaderna för utbildningen är i enlighet med tecknat avtal. Det framgår dock inte

i avtalet vilken part som ska stå för rese- och logikostnader vilket hade varit att föredra eftersom utbildning även ägt rum på helger.

██████████ var enligt faktura kursledare för stiftelsen under år 2010 när IK och annan tjänsteman vid kommunen gick på kurs vid ett tillfälle. ██████████ sitter enligt IK i styrelsen för stiftelsen. I övrigt har ██████████ på IK:s initiativ varit hennes "inköpt handledare" för utbildningens examensarbete.

10. Generell iakttagelse vid granskningen

När vi studerar kommunens leverantörsregister avseende tjänsteproducerande konsultbolag noteras att kommunen har cirka 600 registrerade konsultbolag i sitt leverantörsregister (som enligt branschkodningen SNI är kodade på samma sätt som ██████████ bolag och de associationer som hon samarbetat med). Vår erfarenhet av branschen säger oss att 600 registrerade bolag är ett stort antal bolag. En relevant fråga är om inköpen från dessa bolag är formellt och korrekt upphandlade av Falu kommun?


11. Pågående utvecklingsarbete

Inom kommunen och med personalkontoret som motor pågår ett utvecklingsarbete tillsammans med UHC och andra kommuner i Dalarna som syftar till att det ska genomföras ramavtalsupphandlingar för konsulttjänster inom personalområdet.

Kommentar:

Vi ser det som en bra utveckling för Falu kommun att ramavtalsupphandlingar genomförs.

KPMG, dag som ovan


Magnus Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor