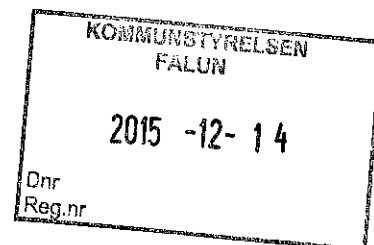


Kommunrevisionen
Falun kommun

För yttrande:
Kommunstyrelsen



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Falun Stadshus AB
Falun Energi & Vatten AB
Falun Elnät AB
Falun Kommun Förvaltning AB
KopparStaden AB
LUFAB
Frauenzimmer AB
Västra Falun Fastighets AB

2015-12-08

Revisionsrapport – Efter oegentligheterna 2011

På uppdrag av Falun kommuns revisorer har KPMG gjort en granskning av om åtgärder har vidtagits för att förebygga oegentligheter efter de händelser som drabbade kommunen år 2011.

Utifrån genomförd granskning och utförd analys kan vi konstatera att det finns ett flertal områden som kommunen och bolagen behöver utveckla för att minska risken för eventuella oegentligheter. I revisionsrapporten anges ett antal förbättringsområden.

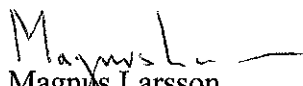
Kommunrevisionen emotser att kommunstyrelsen avger ett yttrande som även innehåller bolagens synpunkter på revisionsrapporten och dess rekommendationer.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen yttrar sig över revisionsrapporten senast den 2016-03-07.

På uppdrag av Falun kommuns förtroendevalda revisorer.

Leif Bergh
Ordf. Kommunrevisionen

På uppdrag av kommunens revisorer


Magnus Larsson
Certifierad Kommunal Yrkesrevisor
KPMG AB



Falu kommun inklusive utvalda bolag

Efter oegentligheterna 2011

**Revisionsrapport
Kommunrevision samt lekmanrevision**

Avdelningen för offentlig sektor

KPMG AB

7 december 2015

Antal sidor: 17

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	4
5.	Metod	5
6.	Underlag	6
7.	Noteringar från granskningen	6

1. Sammanfattning

1.1 Bakgrund och risk

Falu kommun drabbades under 2011 av oegentligheter i samband med upphandling och inköp utförd av Trafik och fritidsförvaltningen. Det inträffade ledde till ett omfattande internt och externt utredningsarbete vilket bland annat utmynnade i polisanmälan och myndighetsrapportering.

Vi har av Falu kommuns revisorer haft i uppdrag att granska hur kommunen inklusive utvalda bolag hanterat effekterna och efterverkningarna av det inträffade. Revisorerna utesluter inte risk för att beslutade åtgärder i någon omfattning inte utförts och/eller att införda åtgärder inte fått avsedd effekt och/eller vidmakthålls och utvecklas i ändamålsenlig omfattning. Revisorerna anser det vara väsentligt att ansvariga fortfarande är medvetna om och målinriktat arbetar med att minimera de verksamhetsrisker som händelserna uppdagade.

1.2 Noteringar från granskningen

Från granskningen vill vi särskilt fästa uppmärksamhet på följande:

Generellt sett finns det en uttalad medvetenhet om att oegentligheter är något som faktiskt kan inträffa och inträffar. Medvetenheten om att det behövs ett tydligt, systematiskt och över tid pågående arbete för att minimera risken för detta är inte lika tydligt. Risken för oegentligheter av andra typer än den som redan drabbat kommunen har inte systematiskt identifierats och hanterats i någon väsentlig omfattning. Den visselblåsarfunktion¹ som inrättats är däremot väl känd både av förvaltning, bolag och politiker. Diskussionerna och därmed den generella medvetenheten skulle vinna på att breddas och, inte minst, hållas vid liv på en ändamålsenlig nivå om uttrycket gavs en definition och blev placerad i ett sammanhang. (7.2)

Vi anser att de oegentligheter som inträffade 2011 och senare motiverar att i någon omfattning permanenta de resurser som gavs, och tog initiativet till de åtgärder som genomfördes. Medarbetare, oavsett om de har sin anställning i förvaltning eller bolag behöver en väl känd central instans som förebygger, informerar, utbildar och är rådgivare i dessa frågor. Kommunens personalfunktion tillsammans med stadsjuristen har då visat sig vara en lika nödvändig som tillgänglig resurs för detta ändamål. För att kunna hantera risker i olika verksamheter föreslår vi att denna resurs ges ett mandat att komplettera sin kunskap och kapacitet med ett tillskott av lämplig personal från förvaltning och bolag. I koncernen finns personer med både praktisk och teoretisk kunskap om personalfrågor, upphandling, intern kontroll, säkerhet etc. som på del av sin arbetstid under central ledning väsentligt kan bidra till framför allt ett proaktivt arbete. (7.1)

¹ Förtroendevalda och anställda kan vända sig till en visselblåsarfunktion, som hanteras fristående av Kommunrevisionen, för att anmäla personer i ledande ställning när misstanke finns för allvarliga oegentligheter. Funktionen inrättades efter beslut i kommunfullmäktige 2012-10-11. Kostnaden för funktionen belastar berörd förvaltning/bolag för respektive beslutad utredning.

Kommunfullmäktige antog "Falun kommuns policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner", allmänt kallad mutpolicy, 2013-09-25. Av dokumentets inledning framgår att den gäller för "anställda, förtroendevalda och uppdragstagare inom Falun kommun. Vidare framgår att: "Utgångspunkten för alla företrädare för Falun kommun är att vinnlägga sig om att erhålla, upprätthålla och säkerställa allmänhetens förtroende." Det är positivt att kommunen likaväl som ett av bolagen upprättar och antar styrdokument som anger hur medarbetare och politiker skall agera för att bibehålla medborgarnas förtroende. Kommunens policy är känd på förvaltningarna och på bolagen. Policyen innehåller även vägledande texter i form av exempel. Vi är av den uppfattningen att detta ambitiösa och nödvändiga dokument ändå skulle vinna på att både utvidgas och delas upp. Varför inte ersätta det med ett nytt dokument?

Uttrycket oegentligheter ges inte sällan olika innebörd. Allt arbete med att motverka risken för oegentligheter skulle vinna på om det råder en samsyn av vad uttrycket innebär. Statskontorets introducerar och definierar i sin rapport från 2012 "Köpta relationer" begreppet "förtroendeskadliga ageranden" Om man utgår från mutpolicyens tydliga budskap om vikten av förtroende öppnas en möjlighet att skapa ett styrande dokument som omfattar mer än endast mutor och otillbörliga förmåner. Det finns ytterligare ett argument för att ersätta policyen. Den redovisar nämligen exempel och andra tillämpningsföreskrifter som inte hör hemma i en policy. Exempelen skall istället redovisas i riktlinjer, anvisningar och instruktioner vilka skall upprättas och beslutas så nära verksamheten som möjligt. Det blir även en onödigt omständlig och tidskrävande process att låta kommunfullmäktige besluta om ny policy när exempel och andra detaljer behöver justeras eller kompletteras. Långsamma och utdragna processer motverkar även behovet av att alltid kunna kommunicera det senaste fullständigt och riktigt (7.4)

Reglemente för intern kontroll och därtill hörande tillämpningsanvisningar är beslutade av kommunfullmäktige 2006-10-12 och har inte reviderats under åren efter 2011. Av tillhörande dokument framgår att: "Vid bedömning av kontrollnytta ska inte endast ekonomiska faktorer vägas in utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten (vår understrykning) hos olika intressenter." Vidare står att läsa: "Intern kontroll är framförallt ett verktyg för att säkerställa att man når sina verksamhetsmål men det handlar naturligtvis också om att undvika eller upptäcka oegentligheter (vår understrykning)." Enligt uppgift har det efter 2011 inte funnits några så kallade kontrollmoment omfattande oegentligheter eller förtroendeskadliga ageranden bland de moment som skall hanteras av alla förvaltningar och bolag. Det närmaste man kommer ett kommunkoncerngemensamt kontrollmoment är de som omfattar upphandling, inköp, fakturainnehåll och att anlita leverantörer skall vara godkända för F-skatt. Vi anser att det både finns motiv och utrymme för ett eller flera "kommungenerella" kontrollmoment i kommande interkontrollplaner. Oegentligheter eller förtroendeskadliga ageranden är per definition aldrig ett inaktuellt område. För en organisation som efter egna oangenäma erfarenheter strävar efter ett förtroendefullt förhållande till sina medborgare har få anledningar att inte införa sådana kontrollmoment. (7.9)

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Falu kommun drabbades under 2011² av oegentligheter³ i samband med upphandling och inköp utförd av Trafik och fritidsförvaltningen. Det inträffade ledde till ett omfattande internt och externt utredningsarbete vilket bland annat utmynnade i polisanmälan och myndighetsrapportering. De senare resulterande i fällande domar och att Konkurrensverket utfärdade en fakultativ⁴ upphandlingsskadeavgift som under 2014 slutligen beslutades till 8 miljoner kronor. Det inträffade medförde även att ett antal inte regelbundet återkommande åtgärder genomfördes inte minst inom det arbetsrättsliga området. Till detta skall läggas en omfattande mediebevakning och ett stort intresse från kommunmedborgarna.

2.2 Risk och väsentlighet

Vi har av Falu kommuns revisorer haft i uppdrag att granska hur kommunen inklusive utvalda bolag hanterat effekterna och efterverkningarna av det inträffade. Revisorerna utesluter inte risk för att beslutade åtgärder i någon omfattning inte utförts och/eller att införda åtgärder inte fått avsedd effekt och/eller vidmakthålls och utvecklas i ändamålsenlig omfattning. Revisorerna anser det vara väsentligt att ansvariga fortfarande är medvetna om och målinriktat arbetar med att minimera de verksamhetsrisker som händelserna uppdagade.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att svara på följande revisionsfrågor:

- Finns det en organisation/funktion inom kommunkoncernen⁵ som helt eller delvis särskilt ansvarar för att hantera effekterna av de konstaterade oegentligheterna?
- Oavsett om det finns en organisation/funktion eller ej:
 - Har synen på, och förhållningssätt till risken, för oegentligheter förändrats sedan 2011?

² Under hösten 2010 gjorde kommunen en otillåten direktupphandling när ett avtal slöts med PEAB Sverige AB om drift och underhåll av kommunens vägar, utan att någon offentlig upphandling hade genomförts.

³ Oegentlighet definierar vi som en avsiktlig handling av en eller flera individer i ledande position, de som övervakar ledningen, anställda eller tredje man som omfattar bedrägligt beteende för att skapa sig en orättmätig eller olaglig fördel. Se även Statskontorets rapport från 2012 "Köpta relationer", <http://www.statskontoret.se/publikationer/2012/kopta-relationer-om-korruption-i-det-kommunala-sverige/> sidan 46 där de definierar begreppet oegentligheter och ställer det i förhållande till korruption och förtroendeskadliga ageranden. Bild finns under avsnitt sju denna rapport.

⁴ Vid fall rörande en otillåten direktupphandling får Konkurrensverket själv avgöra om en ansökan om upphandlings-skadeavgift ska ske, en så kallad fakultativ ansökan.

⁵ Kommunen och dess bolag.

- I vilken omfattning har risk- och väsentlighetsanalyser omfattande risken för oegentligheter upprättats, dokumenterats och uppdaterats sedan 2011?
- I vilken omfattning och inom vilka områden har det sedan 2011 tillkommit styrande dokument⁶ som omfattar risken för oegentligheter?
- I vilken omfattning och inom vilka områden har befintliga styrdokument uppdaterats/reviderats sedan 2011?
- I vilken omfattning (enstaka eller upprepade tillfällen) och till vem/vilka (anställda, förtroendevalda, kommunmedborgare och eventuellt media) har det riktats *information* om hur kommunen definierar och förhåller sig till oegentligheter efter 2011? Vilket innehåll har informationen haft och på vilket sätt (olika metoder) har den förmedlats? Har alla fått samma information eller har den i någon omfattning även varit särskilt riktad (t ex upphandling och inköp och/eller representation) och/eller haft ett speciellt innehåll?
- Med i princip samma inriktning på frågorna som för information ovan har det utförts *utbildningar* i hur oegentligheter skall undvikas likaväl som motverkas?
- Har det i någon omfattning sedan 2011 på något sätt inhämtats de anställdas åsikt om, förståelse för och kunskap om oegentligheter?
- Oavsett om analyser utförts eller ej, hur har oegentligheterna påverkat val av kontrollmål, -moment och -metoder dokumenterade i internkontrollplanerna under åren efter 2011? Vad framgår om risken för oegentligheter, effekten av vad som inträffat och åtgärdsarbetet i de sammanfattande internkontrollrapporterna överlämnade till kommunstyrelsen åren efter 2011?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar vad som beslutats, utförts och planerats sedan 2011. I praktiken vad som skett från och med 2012-01-01. Granskningen har omfattat kommunen samt de kommunala bolagen, Falu Stadshus AB, KopparStaden AB, Falu Energi & Vatten AB, Falu Elnät AB, Falu kommun Förvaltning AB, LUFAB, Frauenzimmer AB och Västra Faluns Fastighets AB.

⁶ Med styrande dokument menas här policys eller motsvarande dokument som antagits av kommunfullmäktige men även tillämpningsföreskrifter (riktlinjer, anvisningar, instruktioner etc.) som konkretiserar policydokumentet med vem som gör vad när var och hur. Riktlinjer tas typiskt på kommunchefs-/förvaltnings- stabchefs-nivån och av bolagsledning. Övriga dokument upprättas och beslutas av ansvariga i linjeorganisationen.

5. Metod

5.1 Fasindelning

Granskningen har genomförts fasindelad genom att:

- Identifiera den mest centrala funktionen/personen för informera om granskningen och starta inventering och inhämtning av den dokumentation som framgår av revisionsfrågorna ovan.
- Komplettera inhämtningen genom att kontakta förvaltnings- och bolagsledningar för att fånga för respektive verksamhet kompletterande specifik styrande dokumentation.
- Läsning och sammanställning av fångad dokumentation.
- Intervju med respektive förvaltningschef och VD för bolagen med anställd personal.
- Intervju med i övrigt identifierade nyckelpersoner, specialister, före detta förvaltningschefer etc.
- Den 13 oktober 2015 hölls en hearing med inbjudna ordföranden och vice ordföranden i *alla* berörda nämnder och bolag. Allt som allt bjöds 33 stycken förtroendevalda in via en första e-postdistribuerad kallelse 2014-09-14. En kallelse som följdes upp med påminnelser.

Granskningen har letts av certifierad kommunal revisor Magnus Larsson och utförts av Lars Anteskog med stöd av personal från KPMG: s avdelning för offentlig verksamhet.

5.2 Faktakontroll

Denna rapport berör större delen av kommunkoncernen. För att undvika att störa hela organisationen rådfrågades kommundirektören om vilka som kunde vara lämpliga att utföra sedvanlig faktakontroll. Vi har efterlevt förslaget vilket innebär att stadsjurist, personalchef samt förvaltningscheferna för kultur- och fritidsförvaltningen och miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen utfört uppdraget. Vi har i vår tur även bett verkställande direktörerna för KopparStaden AB, Falu Energi & Vatten AB och LUFAB att faktagranska rapporten.

Tidsavståndet mellan gjorda granskningsnoteringar och resultatet av faktakontrollen visar på ett pågående åtgärdsarbete. Vi väljer att här redovisa vad som meddelats oss.

- Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen meddelar att i internkontrollplanen för 2016 finns kontrollmål angivet: "Kännedom/förståelse finns hos verksamhetens personal om kommunens policy angående mutor och andra otillbörliga förmåner"
- Kultur- och fritidsförvaltningen uppger att de i sin internkontrollplan för 2015 har ett kontrollmål som innebär att "verksamhetsfrämmande varor" inte köps.
- KopparStaden uppger att det finns information om visselblåsarfunktionen på deras intranät. Vidare har, vad vi tolkar, kommunens policy mot mutor antagits.

- LUFAB meddelar ”Vi informerar om visseblåsarfunktionen internt och alla vet om att den finns. Den finns upplagd bland våra styrverktyg och policys. Vi har även arbetat efter Falu Kommuns policy mot mutor (2004) som vi har bland våra styrdokument. Jag kommer att låta samtlig personal skriva under IMM’s Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner för att få bättre hantering av detta.”

6. Underlag

Förutom de styrande dokument och dokumentation från internkontrollen som nämns ovan har vi efterfrågat dokument som i någon omfattning innehåller information om oegentligheter. Vi har till exempel frågat efter: Protokoll, minnes- och arbetsanteckningar, planeringsdokument, dokument som skapats i samband med planering, genomförande och utvärdering av analyser. Informations-, presentations- och utbildningsmaterial. Om utbildningar utförts och varit obligatoriska har vi efterfrågat uppgifter om deltagande och utvärderingar av resultatet. Vi har även efterfrågat utvärderingar av anställdas kännedom, förståelse och efterlevnad av styrande dokument. Allmänt och särskilt åtgärdsarbete har även det varit av intresse för granskningen.

7. Noteringar från granskningen

Nedanstående avsnitt följer i princip samma ordning som redovisas under avsnittet syfte ovan. I underavsnitt sammanställs iakttagelserna från intervjuer med representanter för förvaltningarna, bolagen och hearingen med politikerna. Detta har inneburit att vi har vänt oss till förvaltningschefer i den organisation som gäller från 2015 men även personer i ledande befattning i den föregående organisationen har medverkat. De mindre bolagen har ingått i granskningen såtillvida att det från gällande ägardirektiv och bolagsordningar framgår att även de har att efterleva direktiv från kommunens beslutande instanser. De direktiv som omfattas av denna granskning lämnar vi iakttagelser om i avsnitt 7.4 nedan.

Det är från KopparStaden AB, Falu Energi & Vatten AB, Falu Elnät AB och LUFAB som ”Iakttagelser bolagen” sammanställts. Vi saknar centralt förvarade ägardirektiv från Frauenzimmer AB och Västra Faluns Fastighets AB. Det som avser LUFAB har vi erhållit i utkastform. Enligt stadsjuristen i oktober månad 2015 har det ännu inte slutförts en planerad genomgång av kommunens ägardirektiv.

Vid hearingen deltog följande ordförande och vice ordföranden:

- Kommunstyrelsen; Jonny Gahnshag (MSN), Richard Holmqvist (MSN), Mats Dahlström, Mikael Rosén och Erik Eriksson (KSS).
- Kultur- och fritidsnämnden; Jonas Lennerthson
- Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden (MSN); Anders Runström
- Omvårdnad/Val och Demokratinämnden; Anna Fält
- Falu Energi och Vatten; Ragnar Kroona

- Falu Elnät; Jan-Olov Karlsson Fält
- Falu Kraft; Per Dahlberg

Därmed uteblev två tredjedelar av de inbjudna eller ersättare för dessa.

7.1 Finns det en central organisation/funktion som särskilt ansvarar för att hantera effekterna av de konstaterade oegentligheterna?

Det finns vid granskningstillfället ingen formellt beslutad och inrättad funktion för att hantera effekterna och frågorna efter oegentligheterna 2011. De omedelbara och nödvändiga insatser som låg inom personalenheten och stadsjuristens ansvar övergick i början av 2012 till ett initiativ att informera och utbilda kommunens personal. Initiativet fick som vi uppfattar det stöd som önskades både från politik och verksamhetsledning. Iakttagelser från initiativen redovisas i avsnitten nedan.

Initiativen har aldrig omfattat de kommunala bolagen i så motto att man *aktivt* vänt sig mot dessa. Bolagen har å sin sida inte heller tagit kontakt och/eller på annat sätt visat intresse av att delta och få information och utbildning. Vi noterar dock att inställningen till detta förändrats under slutet av 2014 och början av 2015 då bland annat stadsjuristen kontaktats för att ge information.

Initiativet fortskrider om än inte lika intensivt. Personalenheten agerar inom sitt ansvarsområde genom de ärenden de har att hantera samt genom information och utbildning. Stadsjuristen engageras främst genom sin rådgivning i frågor från enskilda medarbetare men även i ställningstaganden som berör kommunen som helhet. Utbildning och information har utförts involverande både intern och extern kunskap. Bland de externa kan nämnas Institutet mot mutor (IMM). Internt har det hållits kurser inom ledarutvecklingsprogrammet. Kommunens personaltidning gjorde 2014 ett fylligt reportage om det arbete som bedrevs.

Majoriteten av de frågor som ställts har omfattat att bli bjuden på mat, representation, gåvor, konferenser och leverantörers inbjudningar till utbildningar och/eller evenemang. Initiativet uppger även att det finns ett engagemang i utvecklingen av och vidmakthållandet av internkontrollen.

Initiativet har däremot inte strategiskt och praktiskt formerat sig och satt upp mål för ett över tid fortsatt arbete. Man har till exempel inte kontaktat politik och ledning för en sådan organisation/ett sådant arbete.

Hearingen bekräftar att initiativet inte formaliserades vare sig initialt eller någon gång fram till slutet av 2014. Det togs inte några politiska beslut om och under ett intensivt arbete som även i stor omfattning involverade kommundirektören men av någon anledning inte t ex ekonomikontoret och bolagen.

Initiativet vidgades aldrig från personalärenden under speciella omständigheter som åtgärdsarbetet startade med.

Kommentarer

Vi anser att de oegentligheter som inträffade 2011 och senare motiverar att i någon omfattning permanenta de resurser som gavs och tog initiativet till de åtgärder som genomfördes. Medarbetare, oavsett om de har sin anställning i förvaltning eller bolag behöver en väl känd central instans som förebygger, informerar, utbildar och är rådgivare i dessa frågor. Kommunens personalfunktion tillsammans med stadsjuristen har då visat sig vara en lika nödvändig som tillgänglig resurs för detta ändamål. För att kunna hantera risker i olika verksamheter föreslår vi att denna resurs ges ett mandat att komplettera sin kunskap och kapacitet med ett tillskott av lämplig personal från förvaltning och bolag. I koncernen finns personer med både praktisk och teoretisk kunskap om personalfrågor, upphandling, intern kontroll, säkerhet etc. som på del av sin arbetstid under central ledning väsentligt kan bidra till framför allt ett proaktivt arbete. För att inte inskränka på ordinarie arbetsuppgifter och samtidigt representera olika delar av kommunkoncernen behöver det sammanlagda antalet personer som involveras över tid uppgå till fyra stycken.

Genom att *alltid* engagera personer från verksamheterna så inte bara avlastas de centrala resurserna till sina expertkunskaper. Det proaktiva arbetet kan då även i väsentlig grad läggas på de som är verksamhetsnära och känner till de särskilda riskerna. Att som enskild medarbetare delta, och inte minst att ha deltagit, i denna typ av uppdrag skall erkännas som meriterande.

Det är i detta sammanhang väsentligt att översynen av kommunens ägardirektiv bland annat resulterar i att centralt upprättade styrdokument även får genomslag vad gäller giltighet i de kommunala bolagen.

Det viktigt att denna ordning och resurs kommer att vara resultatet av ett beslut i en politisk instans. De som kommer att agera i dess namn måste få en tydlig plats och utrymme i kommunkoncernens interna kommunikation.

7.2 Har synen på, och förhållningssätt till risken, för oegentligheter förändrats sedan 2011?

7.2.1 Iakttagelser kommunen

Det sammanfattande svaret efter alla intervjuer blir: Generellt sett finns det en uttalad medvetenhet om att oegentligheter är något som faktiskt kan inträffa och inträffar. Medvetenheten om att det behövs ett tydligt, systematiskt och över tid pågående arbete för att minimera risken för detta är inte lika tydligt. Risken för oegentligheter av andra typer än den som redan drabbat kommunen har inte systematiskt identifierats och hanterats i någon väsentlig omfattning. Den visseblåsarfunktion⁷ som inrättats är däremot väl känd både av förvaltning, bolag och politiker som deltog i hearingen.

På de flesta förvaltningar har det från tid till annan uppträtt ett behov av att känna till externa regler och hur ett speciellt erbjudande skall hanteras. Vi uppfattar det som att det vid dessa tillfällen endera har tagits "det säkra före det osäkra" och avstått eller så har kontakt tagits med stadsjuristen för att

⁷ Förtroendevalda och anställda kan vända sig till en visseblåsarfunktion, som hanteras fristående av Kommunrevisionen, för att anmäla personer i ledande ställning när misstanke finns för allvarliga oegentligheter. Funktionen inrättades efter beslut i kommunfullmäktige 2012-10-11. Kostnaden för funktionen belastar berörd förvaltning/bolag för respektive beslutad utredning.

få råd. Erfarenheterna och svaren som erhållits har inte resulterat i annat än att agerandet vid tillfället har anpassats. Försiktighet anses ha präglat de val som gjorts. Med andra ord erfarenheterna har inte på någon gammal eller ny förvaltning samlats för att skapa en dokumenterad verksamhetsanpassad vägledning för personalen.

På den tidigare förvaltningen Trafik & Fritid anses att det som hänt samt initiativen från centralt håll lett till en ökad medvetenhet. Detta har tagits sitt tydligaste uttryck i att personalen ställt frågor och sökt råd i situationer när man känt sig tveksam. Möjligheten att använda visselblåsarfunktionen bedöms ha en inte obetydlig påverkan på hur det ses på oegentliga beteenden. Efter omorganisation har frågorna inte blivit färre och ledningen uttrycker tydligt att de har ett ansvar som kulturbärare i synsättet på oegentligheter.

För att ta några exempel: Omvårdnadsförvaltningen uppger att de har särskild uppsikt i frågan när det gäller relationen personal och kund/brukare. På skolans område är det bisysslorna som hamnat i fokus. På arbetsmarknads-, integrations- och kompetensförvaltningen (AIK) har väl dokumenterade och förstådda delegationsordningar varit en prioriterad åtgärd.

På frågan om vad som definierar en oegentlighet ges olika svar. Som vi uppfattar det så har få, om inga, reflekterat över uttrycket och satt det i någon form av sammanhang. Uttrycket förknippas starkt med vad som inträffade på Trafik & Fritid och förknippas sällan med andra oönskade beteenden. Vi utesluter inte att osäkerhet om innebörden av uttrycket och hur det förhåller sig till, likaväl som skiljer sig från, andra begrepp motverkar nödvändig förståelse och kan även skapa en oro hos medarbetarna.

7.2.2 Iakttagelser bolagen

Bolagen skiljer sig vad avser medvetande inte i nämnvärd grad från förvaltningarna. Kunskapen och förståelsen för en visselblåsarfunktion är dock inte lika utvecklad hos alla. Bolagen mer än förvaltningarna framhäver vikten av att värda sitt varumärke. Att uppträda oegentligt med den målsättningen anses inte acceptabelt och kulturstärkande åtgärder anses ständigt pågå. Även bolagen har utnyttjat stadsjuristen för att få råd men har som förvaltningarna inte systematiskt omsatt dessa i dokumenterade och kommunicerade ställningstaganden med syfte att ge en enhetlig och verksamhetsanpassad bild för *alla* att känna till och efterleva. Falu Energi och Vatten informerar på sitt intranät om visselblåsarfunktionen och hur den kan kontaktas.

7.2.3 Från hearingen

De församlade upplever att verksamhetens förhållningssätt har förändrats. Det finns en vaksamhet och en medvetenhet. Oegentligheter har ju förekommit även innan 2011. Det finns även en rädsla för att ta beslut. Det händer att "man inte törs" ta nödvändiga beslut på tjänstemannanivå. Ansvariga tar det säkra före det osäkra vilket gör att processer blir långdragna och det dröjer länge innan man kommer till beslut. Kulturen behöver ändras men det kommer att ta tid och är inte enkelt. Det anses viktigt att det finns styrande dokument och riktlinjer att luta sig mot. Därför pågår det en översyn av reglementen och delegationsbeslut.

Kommentarer

Att risken finns för att oegentligheter kan inträffa och inträffar är ett samstämmigt svar från alla intervjuade. Inte alla men flera intervjuade har även erfarenheter av att hantera incidenter. I det sammanhanget är det positivt att det diskuteras och rådfrågas om oegentligheter. Diskussionerna och därmed den generella medvetenheten skulle vinna på att breddas och, inte minst, hållas vid liv på en ändamålsenlig nivå om uttrycket gavs en definition och blev placerad i ett sammanhang. Vi utvecklar detta under kommentarerna till avsnittet 7.4 nedan. Att se över och optimera funktionen av reglementen och delegationsbeslut är aldrig en dålig åtgärd.

7.3 I vilken omfattning har risk- och väsentlighetsanalyser omfattande risken för oegentligheter upprättats, dokumenterats och uppdaterats sedan 2011?

7.3.1 Iakttagelser kommunen, bolagen och från hearingen

Tänkar och diskussioner om risk- och väsentlighet är något som ständigt pågår i någon omfattning i det dagliga arbetet. De analyser som genomförs och som även leder fram till någon form av dokumentation omfattar dock inte risken för oegentligheter. Med andra ord verksamhetsspecifika risker för oegentligheter har inte identifierats i en omfattning och specificering att de finns i skrift. Detta innebär att det blir svårt att logiskt (ur perspektivet risk och väsentlighet avseende verksamhetsrisker) knyta kontrollmoment i internkontrollplanen (i den omfattningen sådana är identifierade i det arbetets underliggande risk- och väsentlighetsanalys) till identifierade verksamhetsrisker. Med andra ord man tappar den röda tråden mellan en konstaterad väsentlig verksamhetsrisk och ett bedömt behov av att genomföra en eller flera kontrollåtgärder inom den interna kontrollen.

Kommentarer

För att det skall finnas en rimlig anledning att via analys införa kontrollmoment och utföra kontrollåtgärder, som har med oegentligheter att göra, i internkontrollen krävs att eventuella risker identifieras redan när verksamhetsplanerna beslutas. Vi anser att i skenet av vad som inträffat i kommunen finns ett tydligt motiv att ta med och hantera risk för oegentligheter i den årliga verksamhetsplaneringen. Detta motiv stärks även av den medvetenhet om risker vi identifierat och det faktum att visselblåsarfunktionen under åren efter införandet hanterat inte bara enstaka ärenden. Internkontrollbedömningar och åtgärder kommer därmed även att vara betydligt enklare att göra vilket rimligen leder till att kontrollmomenten blir enklare att utföra i den omfattning som krävs.

7.4 I vilken omfattning och inom vilka områden har det sedan 2011 tillkommit styrande dokument som omfattar risken för oegentligheter?

Kommunfullmäktige antog "Falun kommuns policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner", allmänt kallad mutpolicyn, 2013-09-25. Av dokumentets inledning framgår att för "anställda, förtroendevalda och uppdragstagare inom Falun kommun gäller följande moraliska och etiska grundsyn: Utgångspunkten för alla företrädare för Falun kommun är att vinnlägga sig om att erhålla, upprätthålla och säkerställa allmänhetens förtroende. I alla sammanhang skall iakttagas ett sådant förhållningssätt att det inte kan förekomma risk för, eller misstanke om, att företrädare för kommunen gör sig skyldig till mutbrott eller annat korruptionsbrott. För personer som ägnar sig åt myndighetsutövning, upphandling eller inköp är i princip alla förmåner att anses som otillbörliga."

7.4.1 Iakttagelser kommunen

Att det finns en så kallad mutpolicy är väl känt bland de som intervjuats. Några förvaltningar har med underlag av erfarenheter, kommunövergripande styrdokument och verksamhets-specifika krav sammanställt egna tillämpningsföreskrifter. Det framkommer även en hel del goda idéer som ännu inte blivit dokumenterade. I det senare förloras därmed möjligheten att i enhetlig och ändamålsenlig form sprida tillägnade klokheter.

Bland verksamhetsanpassade tillämpningsföreskrifter kan nämnas: Riktlinjer avseende gåvor till personalen inom skolan. Lottning vid tilldelning av sommarjobb och hantering av gåvor till ensamkommande barn inom AIK.

7.4.2 Iakttagelser bolagen

Falu Energi och Vatten har sedan 2014-01-22 en policy mot mutor och andra oegentligheter. Dokumentet refererar till IMM: s "Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet", allmänt kallad "Koden". Bolagets inköbspolicy från 2014-11-12 tar upp "Mutor/bestickningar"⁸ i ett eget avsnitt. Dokumenten gäller för alla bolag i koncernen. Bolaget informerar om dokumenten och visselblåsarfunktionen på sitt intranät.

Övriga bolag har inte upprättat några styrdokument avpassade till den egna verksamheten. Vi känner oss inte tillfredsställda med att "Koden" inte är mer känd för att inte säga tillämpad. Koden omfattar också offentligt ägda företag. SKL⁹ är en av huvudmännen i IMM. Koden skapades inom ramen för arbetet med den nya mutbrottslagstiftningen och ska ses som ett komplement till den.

7.4.3 Från hearingen

Vid hearingen uppmärksammades att nya dokument har funnits en tid men de har inte efterlevts. Det följt av den öppna frågan: "Hur upptäcker man att folk inte följer regler?"

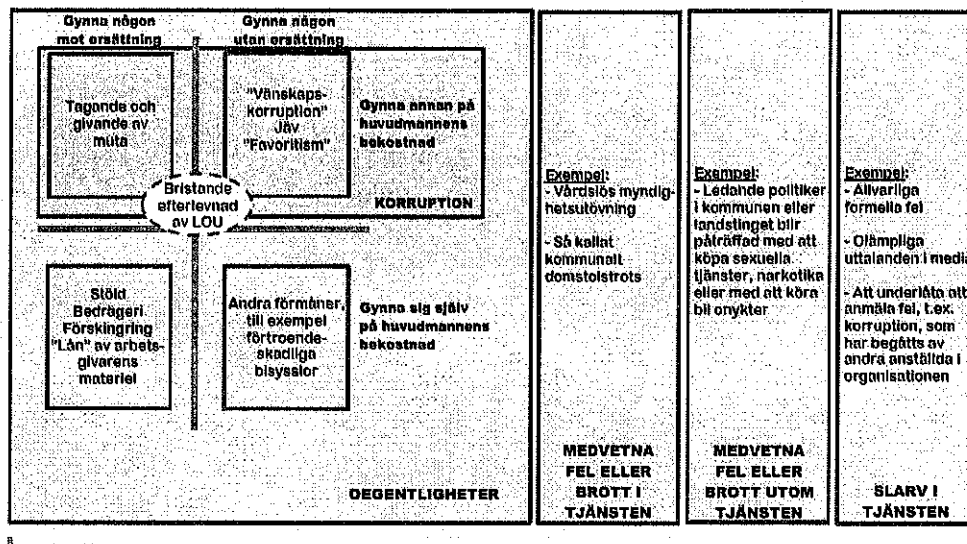
Kommentarer

Det är positivt att kommunen likaväl som Falu Energi och Vatten upprättar och antar styrdokument som anger hur medarbetare och politiker skall agera för att bibehålla medborgarnas förtroende. Kommunens policy är känd på förvaltningarna och på bolagen. Policyn innehåller även vägledande texter i form av exempel. Vi är av den uppfattningen att detta ambitiösa och nödvändiga dokument ändå skulle vinna på att både utvidgas och delas upp. Varför inte ersätta det med ett nytt dokument?

Kommunens tjänstemän, politiker, allmänheten och även vi som biträde till revisionen använder uttrycket oegentligheter och inte sällan ger vi det olika innebörd. Allt arbete med att motverka risken för oegentligheter skulle vinna på om det råder en samsyn på innebörden av uttrycket. Med utgångspunkt i Statskontorets rapport från 2012 "Köpta relationer" och deras definition och positionering av oegentligheter i förhållande till begreppen "förtroendeskadliga ageranden" och "korrupsion" gör vi följande rekommendationer till stöd för ett nytt dokument.

⁸ Bestickning finns inte som benämning i den nya mutlagstiftningen från 2012-07-01. Det heter nu givande av muta.

⁹ Sveriges kommuner och landsting



FÖRTROENDESKADLIGA AGERANDEN

Figur 3.1 sidan 46 i Statskontorets rapport

Utgå från mutpolicyns tydliga budskap om vikten av *förtroende* och skapa ett styrande dokument som omfattar förtroendeskadliga ageranden. Vi menar inte att kommunen slaviskt skall följa Statskontorets definition men den är en mycket god utgångspunkt och bidrar till att etablera enhetliga innebörder för uttryck som ofta används. Mutpolicyn är väldigt tydlig och hjälpsam vad gäller exempel på när någon gynnas mot ersättning. Vad gäller att gynna sig själv på kommunens bekostnad och gynnande utan ersättning nämns väldigt lite. Det är inte ovanligt att medvetna fel eller brott i tjänsten kategoriseras och kommuniceras som oegentligheter. Detsamma gäller för medvetna fel eller brott utom tjänsten och slarv i densamma. Ett styrdokument med ett helhetsgrepp runt begreppet *förtroende* bedömer vi skulle underlätta för att motverka risken för oegentligheter.

Det finns ytterligare ett argument för att ersätta policyn. Den redovisar nämligen exempel och andra tillämpningsföreskrifter som inte hör hemma i en policy. Exempelen skall istället redovisas i riktlinjer, anvisningar och instruktioner vilka skall upprättas och beslutas så nära verksamheten som möjligt. Det blir även en onödigt omständlig och tidskrävande process att låta kommunfullmäktige besluta om ny policy när exempel och andra detaljer behöver justeras eller kompletteras. Långsamma och utdragna processer motverkar även behovet av att alltid kunna kommunicera det senaste fullständigt och riktigt.

Det är vår uppfattning att förvaltningar och bolag skulle vinna på att ställa samman "tips och råd" för medarbetarna. Ett starkt och tydligt inslag av konkret och handfast vägledning för den egna verksamheten underlättar den enskildes beslut i vardagen. Naturligtvis skall de utgå från kommunens gemensamma riktlinjer men även innehålla de krav som särskilt gäller för den verksamhet som bedrivs. Inte sällan finns här även myndighetskrav att beakta.

Den permanenta organisationen rekommenderad ovan får i och med detta en rekommendation för ett första uppdrag.

7.5 I vilken omfattning och inom vilka områden har befintliga styrdokument uppdaterats/reviderats sedan 2011?

7.5.1 Iakttagelser kommunen

Enligt uppgift har inga befintliga kommunövergripande styrdokument med bäring på oegentligheter ändrats sedan 2011. Barn- och utbildningsförvaltningen meddelar att delegationsordningen justerats för att säkerställa att de avtal som tecknats via UpphandlingsCenter används. Serviceförvaltningen stramar upp sina inköp med ett tydligare rekvisitionsförfarande.

7.5.2 Iakttagelser bolagen

Bolagen har i princip inga befintliga styrdokument inom området att uppdatera.

7.5.3 Från hearingen

Inget mer än vad som framgick av kommentarerna och reflektionerna runt "Falukommuns policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner" i föregående avsnitt.

7.6 I vilken omfattning - hur, när och till vem - har det riktats *information* om hur kommunen definierar och förhåller sig till oegentligheter efter 2011?

7.6.1 Iakttagelser kommunen och bolagen

Vi har inga uppgifter om att någon förvaltning vare sig genomfört eller planerar att genomföra någon särskild återkommande informationsinsats om synen på och hur oegentligheter skall hanteras. Däremot berörs oegentligheter när nyanställda introduceras i kommunen och i den ledarutbildning som nytillträdande chefer genomgår. Arbetsplatsträffen har använts som forum för regelbundet återkommande information. Det kan röra sig om allt från ändrade rutiner till nya centralt beslutade förhållningssätt.

Situationen på bolagen är i princip densamma som på förvaltningarna.

Kommentarer

Vi beskriver nedan hur utbildning om oegentligheter skulle kunna, för att inte säga behöver, bedrivas. Om utbildningen skall leda till minskad risk för oegentligheter behövs även information. Den förvaltnings-/bolagsspecifika informationen blir då minst lika viktig som den kommunövergripande. Att varva information med utbildning och låta den vara så verksamhetsspecifik som möjligt underlättar för medarbetaren att ta till sig förmedlad kunskap likaväl som att tillämpa den. Att det sker uthålligt och regelbundet förbättrar möjligheten att kunskap övergår till att bli ett naturligt beteende och en kultur.

Den permanenta organisationen rekommenderad ovan får i och med detta en rekommendation för ett andra uppdrag.

7.7 I vilken omfattning - hur, när och till vem - har det erbjudits och utförts utbildning om hur kommunen definierar och förhåller sig till oegentligheter efter 2011?

7.7.1 Iakttagelser kommunen och bolagen

De flesta förvaltningar har vare sig genomfört eller planerar att genomföra någon form av utbildning om hur oegentligheter identifieras och hanteras. Avviker från detta gör Barn- och utbildningsförvaltningen som genomfört en utbildningsinsats om och hur bisysslor skall hanteras och bedömas.

Inget bolag har utfört någon utbildning som omfattar eller tangerar rubricerade fråga.

7.7.2 Från hearingen

Från Omvårdnad/Val och Demokratinämnden meddelas att det i ett utbildningsmaterial "På lika villkor" om jämställdhet lyfts frågan oegentligheter/förtroendeskadliga ageranden. I övrigt redovisas från de medverkande att kännedom finns om att information gått ut via intranätet, att workshops hållits med förvaltningschefer och att det gjorts reportage i personaltidningen.

Kommentarer

En ständig tillgång till kommunens förhållningssätt till oegentligheter uttryckt i konkret och praktiskt handlande ökar allas medvetenhet om, och sänker risken för att det inträffar, förtroendeskadliga ageranden. Utbildning behöver inte nödvändigtvis genomföras i grupp. Webbaserad utbildning når över tid fler än tidigare och är ett lågintensivt alternativ vars efterlevnad är enkel att följa upp och om det bedöms krävas inte är svår att göras obligatorisk. Webbaserad utbildning som metod verkar heller inte vara någon nyhet för kommunen då den används i andra sammanhang. Ett komplement är att på arbetsplatsträffar återkommande ta upp förtroendeskadliga ageranden. Finns det med på dagordningen etableras möjligheten att det kulturstärkande arbetet underhålls och att förtroendeskadliga ageranden blir ett levande och okontroversiellt ämne.

Den permanenta organisationen rekommenderar ovan får i och med detta en rekommendation för ett tredje uppdrag.

7.8 Har det i någon omfattning sedan 2011 på något sätt inhämtats de anställdas åsikt om, förståelse för och kunskap om oegentligheter?

Kommunen utförde i oktober 2014 en s k medarbetarenkät. Sista frågan var formulerad som följer: "Jag upplever att min arbetsplats arbetar aktivt med etik och antikorrupktion." Det sammanvägda betyget för kommunen överensstämde med riksgenomsnittet och blev 3,5 på en femgradig skala. Fördelat på förvaltning så låg Kommunstyrelseförvaltning tillsammans med Trafik och fritid i topp medan Socialförvaltningen belägger sistaplatsen med drygt 3 i betyg.

En tolkning är att utfallet rimligen inte är en slump när det var Kommunstyrelseförvaltning tillsammans med Trafik och fritid som till största delen omfattades av det åtgärdsarbete som följde på de konstaterade oegentligheterna. En alternativ förklaring till Trafik och fritids resultat är att den

är en reaktion (ett budskap) från de som *inte* vara involverade i oegentligheterna. Vi noterar att man i det pressmeddelande som redovisade resultatet av enkäten undvek att kommentera svaret på etik- och antikorrupsionsfrågan.

7.8.1 Iakttagelser kommunen och bolagen

Bolagen omfattades inte av medarbetarenkäten. Bolagen har inte själva i någon form ställt frågor till sina medarbetare innehållande motsvarande de frågor som ingick i enkäten till förvaltningarna.

7.8.2 Från hearingen

Vi uppfattar att de medverkande är av den uppfattningen att denna typ av frågor finns med och skall finnas med i medarbetarenkäter eller liknande.

Kommentarer

Om det går att åstadkomma rekommenderar vi att frågor om förtroendeskadliga ageranden får komplettera de frågor som finns med bland de som ställs i kommande enkäter. Det borde kunna gå att ordna så att även medarbetare på bolagen bereds möjlighet att svara på enkätfrågorna.

Är ovan inte genomförbart så anser vi att kommunen via den virtuella organisationen sammanställer en enkät omfattande frågor om förtroendeskadliga ageranden för alla kommunens medarbetare att besvara.

7.9 Hur har oegentligheterna påverkat internkontrollarbetet åren efter 2011?

7.9.1 Intern kontroll i kommunkoncernen

Reglemente för intern kontroll och därtill hörande tillämpningsanvisningar är beslutade av kommunfullmäktige 2006-10-12 och har inte reviderats under åren efter 2011. Reglementet anger tydligt och på flera ställen att *"brister i den interna kontrollen skall omedelbart rapporteras till närmast överordnad."* Av reglementet framgår även att *"styrelse/nämnd skall varje år anta en särskild plan för den interna kontrollen."* Samma instanser skall senast med årsredovisningen varje år rapportera resultatet till "kommunens internkontrollsamordnare" vilken i sin tur rapporterar till kommunstyrelsen och kommunens revisorer. Av § 1 tillämpningsanvisningarna framgår bland annat: *"Begreppet med rimlig grad av säkerhet innebär att styrelser och nämnder vid utformningen av rutiner ska göra en avvägning mellan kontrollkostnad och kontrollnytta. Vid bedömning av kontrollnytta ska inte endast ekonomiska faktorer vägas in utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten (vår understrykning) hos olika intressenter."*

För internkontrollansvariga i Falun kommun har kommunens internkontrollsamordnare dokumenterat en modell för kommunens förvaltningar och helägda bolag. Första stycket lyder: *"En god intern kontroll och styrning är en förutsättning för att kunna bedriva en effektiv och säker verksamhet. Intern kontroll är framförallt ett verktyg för att säkerställa att man når sina verksamhetsmål men det handlar naturligtvis också om att undvika eller upptäcka oegentligheter (vår understrykning)."* Till modellen finns mallar med instruktioner för risk- och väsentlighetsanalys, internkontrollplan och rapport.

7.9.2 Iakttagelser kommunen

Enligt uppgift har det efter 2011 inte funnits några så kallade kontrollmoment omfattande oegentligheter eller förtroendeskadliga ageranden bland de moment som skall hanteras av alla förvaltningar och bolag. Det närmaste man kommer ett kommunkoncerngemensamt kontrollmoment är de som omfattar upphandling, inköp, fakturainnehåll och att anlidade leverantörer skall vara godkända för F-skatt. Dessa är vad vi förstår inte med 2015 års plan.

Vid intervjuerna framkommer inget som indikerar att oegentligheter eller förtroendeskadliga ageranden har varit eller är ett kontrollmoment som återfinns i analysen och än mindre i någon plan. Ett undantag är socialförvaltningen som enligt uppgift har haft med en kontrollåtgärd som syftar till att kontrollera att journalanteckningar inte läses av obehöriga.

7.9.3 Iakttagelser bolagen

Bolagen har inte efter 2011 med några kontrollmoment i sina planer som omfattar oegentligheter eller förtroendeskadliga ageranden.

7.9.4 Från hearingen

Av de medverkande fångar vi upp följande reflektioner och kommentarer till internkontroll:

- Hur går oegentligheter till? ”Det vet inte folk.” ”Man vet inte vad man ska leta efter.”
- Gynna någon utan ersättning. Det finns mängder av sådana frågor, planfrågor är ett exempel.
- Om verksamheten inte känner att ledningen är öppen/ärlig så kommer det aldrig bli bättre avseende internkontrollen. Om inte ledningen agerar som man säger så får man ingen respons från verksamheten. Politisk ledning måste bli tydligare och ärligare över vart pengarna går. Det är viktigt att verksamheterna tror på sina chefer.
- Det var mycket diskussioner och fokus i början (efter 2011). Det går inte att driva en organisation genom rädsla. Finns en del kvar att göra. Det måste byggas strukturer.
- Vi har inte byggt den nya kulturen. Politikerna måste stå för de värden som ska gälla. Det måste vara lätt att göra rätt för den enskilde. Man måste visa att man inte tolererar oegentligheter.
- Man måste delegera ansvar och förtroende för en bra verksamhet utan oegentligheter.
- Risk- och väsentlighetsanalys!
- Det är viktigt att dokumentera i alla verksamheter.
- Information. Upprepa tålmodigt ute i verksamheterna så att tänket finns. Ett ramverk som folk känner sig trygga med. Mycket mer än tidigare går till nämnderna för beslut för att tjänstemännen inte vågar ta beslut trots delegation. Tempot sjunker. Nämnden har ju bara möte en gång/månad. Tjänstemännen har ju många fler beslutstillfällen.

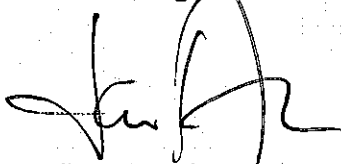
Kommentarer

Vi anser att det både finns motiv och utrymme för ett eller flera "kommungenerella" kontrollmoment i kommande interkontrollplaner. Oegentligheter eller förtroendskadliga ageranden är per definition aldrig ett inaktuellt område. För en organisation som efter egna oangenäma erfarenheter strävar efter ett förtroendefullt förhållande till sina medborgare har få anledningar att inte införa sådana kontrollmoment. En utvecklad förståelse för risk- och väsentlighetsanalys förmodar vi kommer att utmynna i att det från tid till annan även kommer att finnas med verksamhetsspecifika kontrollmoment i planerna.

Överväg att som kontrollmoment lämpligt är till alla verksamheter i kommunkoncernen ställa nedanstående frågor:

- Känner du till att det finns en permanent organisation för att hantera förtroendskadliga ageranden?
- Känner du till motivet varför den är inrättad och vad syftet är med verksamheten?
- Vet du hur du får kontakt och vilket stöd du kan förvänta dig att få?

KPMG, dag som ovan



Lars Anteskog
Projektansvarig