



Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

Lekmannarevisionsrapport

Lugnet i Falun AB

KPMG AB

2019-11-13

Antal sidor 17

Antal bilagor 1



Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

Contents

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Bolagets styrning	5
3.1.1	Bakgrund	5
3.1.2	Ägarens ansvar	6
3.1.3	Bolagsstyrelsens ansvar	7
3.1.4	Verkställande direktörens ansvar	8
3.1.5	Bedömning	9
3.2	Arbetsmiljö	10
3.2.1	Bedömning	11
3.3	Intern kontroll	12
3.3.1	Bedömning	12
3.4	Inköp och upphandling	13
3.4.1	Styrdokument	14
3.4.2	Direktupphandlingar inom LUFAB	14
3.4.3	Bedömning	16
4	Slutsats och rekommendationer	17
4.1	Rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns förtroendevalda revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling i Lugnet i Falun AB. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om bolaget utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar samt om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig. Vi har granskat bolagets interna kontroll tidigare och har därmed en grund att utgå ifrån och kan således bedöma utvecklingen inom området.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolaget utformat en ändamålsenlig styrning och organisation kring arbetsmiljöansvaret och om kontroller och eventuella vidtagna åtgärder är ändamålsenliga.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolaget inte har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina direktupphandlingar. Dessutom har den interna kontrollen inte varit tillräcklig och ändamålsenlig, utan har helt prioriterats bort.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är också att bolaget inte har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation kring arbetsmiljöansvaret. En medarbetarundersökning är genomförd men några åtgärder är inte vidtagna utifrån undersökningens resultat.

Dessutom är vår sammanfattande bedömning att både kommunen, i egenskap av ägare, har brustit i sin uppsikt av bolaget samt att den föregående bolagsstyrelsen inte har vidtagit ändamålsenliga åtgärder.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bolagsstyrelsen att:

- Fastställa rutiner för direktupphandling baserat på kommunens riktlinjer
- Fastställa rutiner för internkontroll baserat på kommunen riktlinjer
- Fastställa rutiner för ett systematiskt arbetsmiljöarbete
- Säkerställa och följa upp efterlevnaden av ovanstående rutiner och riktlinjer
- Säkerställa en ökad kännedom inom styrelsen angående ansvar och styrelsearbete

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi också kommunstyrelsen att:

- Säkerställa och följ upp efterlevnaden av både kommunallagen och Falu kommuns företagspolicy avseende uppsiktsplikten av de kommunala bolagen

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Falu kommuns förtroendevalda revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling i Lugnet i Falun AB (hädanefter kallat LUFAB). Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Kommunala bolag omfattas av Lag (2016:1145) om offentlig upphandling. Hädanefter förkortat till LOU. Revisorerna har fått signaler om att bolagets upphandling av varor och tjänster inte alla gånger följer LOU och kommunkoncernens fastställda interna regelverk för upphandlingar.

Kommunala bolag innehar, liksom privata bolag, ett arbetsmiljöansvar. Med arbetsmiljöansvar menas en skyldighet att vara aktiv och vidta åtgärder för att ta bort eller minska riskerna för ohälsa och olycksfall i arbetet så att arbetsmiljön blir bra. Det har framkommit uppgifter om att det finns brister i bolagets arbetsmiljö.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om bolaget utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar samt om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig. Vi har granskat bolagets interna kontroll tidigare och har därmed en grund att utgå ifrån och kan således bedöma utvecklingen inom området.

Syftet med granskningen är också att bedöma om bolaget utformat en ändamålsenlig styrning och organisation kring arbetsmiljöansvaret och om kontroller och eventuella vidtagna åtgärder är ändamålsenliga.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Om LOU och gällande reglementen efterlevs vid bolagets upphandlingar och inköp
- Om det finns dokumenterade system och rutiner för en tillfredsställande intern kontroll
- Om system och rutiner fungerar på ett ändamålsenligt sätt
- Om bolaget har en fungerande uppföljning och rapportering av den interna kontrollen till bolags- och kommunstyrelsen
- Om bolaget följer fastställt ägardirektiv
- Om VD följer fastställd VD-instruktion
- Om det finns dokumenterade system och rutiner för ett tillfredsställande systematiskt arbetsmiljöarbete
- Om det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar på ett ändamålsenligt sätt

Granskningen har omfattat LUFAB. Granskningens delområde om upphandling har primärt omfattat år 2019 men en viss granskning av kostnader år 2018 har skett. Granskningens delområde upphandling har avgränsats till direktupphandlingar. Granskningens delområde om brister i arbetsmiljön har omfattat år 2019.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Reglemente för intern kontroll med tillämpningsanvisningar
- Bolagets interna regelverk
- LOU
- Ägardirektiv
- Bolagsordning
- Bolagets affärsplan
- Falu kommuns företagspolicy
- Kommunstyrelsens reglemente
- Av fullmäktige och av kommunstyrelsen utfärdade särskilda direktiv
- Förekommande avtal mellan kommunen och bolaget
- VD instruktion
- Arbetsordning bolagsstyrelse
- Delegation och attestinstruktion
- Arbetsmiljölagen (1977:1160) och tillämpbara föreskrifter
- Bolagets arbetsmiljöpolicy

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med politiker och tjänstepersoner
- Intervjuer med medarbetare
- Stickprovskontroller avseende genomförda inköp och upphandlingar
- Avstämning mot fastställda styrdokument
- Insamling av samt granskning av relevanta dokument.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktagranska rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Bolagets styrning

3.1.1 Bakgrund

Genom att samla, samordna och utveckla Lugnet-området i en egen juridisk enhet uppnås ett flertal synergieffekter och effektiviseringar. Detta är till gagn för ägaren och de kunder som nyttjar Bolagets tjänster. Mot bakgrund härav beslutade Falu kommun att bilda Lugnet i Falun Aktiebolag (LUFAB). Bolaget registrerades 2011-07-01.

Gällande ägardirektiv fastställdes 2016-05-27 och därifrån hämtar vi nedanstående information.

"Bolaget skall dels äga och förvalta fastigheter och anläggningar inom Lugnet-området i Falu kommun, dels tillsammans med kommunstyrelsen och andra aktörer, vara aktiv i utvecklings- och exploateringsfrågor inom Lugnet-området i Falu kommun."

"Bolaget är organ för kommunens verksamhet och således underordnat Falu Kommun. Bolaget står i sin verksamhet under kommunstyrelsens uppsikt och har att följa av kommunfullmäktige och av kommunstyrelsen, med stöd av delegation, utfärdade direktiv. Kommunstyrelsen skall ges den information och tillställas de handlingar som den begär. Karaktären och omfattningen av den löpande informationen skall fastställas efter samråd med moderbolagets styrelse."

"Bolaget ska samverka med kommunstyrelsen och då framför allt stadsbyggnadskontoret i mark- och utvecklingsfrågor inom Lugnet-området. Detta innebär att kommunstyrelsen alltid skall medverka vid försäljning och exploatering av mark och fastigheter. Bolaget skall tillsammans med kommunen aktivt söka partners för exploatering och vara en ingång för intressenter. Om kommunstyrelsen får en sådan förfrågan skall hänvisning ske till Bolaget för att skapa en tydlig ingång för externa intressenter. Bolaget och kommunstyrelsen skall samarbeta, ha ett väl utbyggt kontaktnät och gentemot varandra ha stor öppenhet i dessa frågor. Bolaget och kommunstyrelsen skall även samarbeta med andra intressenter som har som mål att utveckla Falun och särskilt Lugnet-området."

"Bolaget skall i tillämpliga delar följa koncernövergripande policys i Falu Kommun."

"Bolaget skall i personalfrågor, i tillämpliga delar, beakta och verka enligt den personalpolitik som gäller för kommunala bolag inom Falu Kommun."

3.1.2 Ägarens ansvar

LUFAB ägs till 100 % av Falu kommun. Bolagets uppdrag definieras av ägaren både i ägardirektiv och bolagsordning och det är ägarens ansvar att följa upp och pröva om bolagets verksamhet har bedrivits utifrån dessa.

I Falu kommun finns en fastställd företagspolicy (2018-10-08) som bl.a. förtydligar kommunallagens krav på ägarens uppsikt över de kommunala bolagens verksamhet. I företagspolicyn är det definierat att Falu Stadshus AB har uppdraget att samla in och leverera underlag till kommunstyrelsen inför kommunstyrelsens årliga prövning av de kommunala bolagen. Följande text har hämtats från kommunens företagspolicy:

"Enligt 6 kap. § 9 Kommunallagen ska kommunstyrelsen fatta ett årligt beslut och i det pröva om den verksamhet som bolagen har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Inför kommunstyrelsens bedömning av uppsikten bör följande frågor besvaras:

- Har den verksamhet som respektive bolag bedrivit under föregående kalenderår varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna?*
- Hur beskrivs det kommunala ändamålet och uppfyllandet av de kommunala befogenheterna i bolagens styrdokument?*
- Hur beskrivs årets viktiga händelser i bolagens delårsrapport och årsredovisning?*
- Har annan rapportering skett till kommunstyrelsen under året från bolagen?*
- Behöver kommunstyrelsen vidta några åtgärder med anledning av detta?*
- Har kommunfullmäktige tagit ställning till beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som avser bolagens verksamhet under året?*

Om kommunstyrelsen finner att bolag inte har bedrivit verksamheten enligt det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna ska man lämna förslag till kommunfullmäktige om nödvändiga åtgärder. I denna företagspolicy ges styrelsen för Falu Stadshus AB ett uppdrag att samla in och leverera underlag, avseende Stadshus-koncernens bolag, till kommunstyrelsen i detta syfte (se avsnitt 3.2.3)."

I Kommunallag (2017:725) står följande avseende kommunstyrelsens uppsiktsplikt i 6 kap. § 1: *"Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.*

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Lag (2018:569)."

Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

I protokollet från KS¹ 2018-11-13 (avser räkenskapsåret 2017), finner vi följande beslut avseende prövning och bedömning av om bolagens verksamheter har varit förenliga med de fastställda kommunala ändamålen och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna:

”De verksamheter som Falu Stadshus AB, Falu Kommuns Förvaltning AB, Kopparstaden AB, Kopparstaden Förvaltning AB, Kopparstaden Surbrunnshagen AB, Falu Energi och Vatten AB, Falu Elnät AB, Lugnet i Falun AB, Västra Falun AB, Frauenzimmer AB, Skid-VM i Falun 2015 AB, Falu P AB, Falun-Borlänge Regionen AB, Visit Södra Dalarna AB, Dala Airport AB, AB Dalaflyget, Beyond Skiing 2015 Foundation AB och Svenska Skidspelen AB bedrivit under kalenderår 2017 bedöms ha varit förenliga med det fastställda kommunala ändamålet för respektive bolag och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna.”

I tjänsteskrivelsen, med förslag till ovanstående beslut, står följande avseende bedömningsgrunder: *”Utöver bedömning utifrån bolagsordning har en bedömning skett utifrån fastställda årsredovisningar för räkenskapsår 2017, tillhörande revisionsberättelse och i förekommande fall tillhörande granskningsrapport av fullmäktige i Falu kommun utsedda lekmannarevisorer.”*

Ändamålsprövningen för räkenskapsåret 2018 är vid granskningens genomförande ännu inte genomförd.

Det framgår av fastställd företagspolicy att styrelsen för Falu Stadshus AB ansvarar för ägarfunktionen gentemot dotterbolagen och att återkommande ägardialoger ska ske. Vid intervjuer har det framkommit att ägardialoger har skett med LUFAB under tre tillfällen år 2017, två tillfällen år 2018 och fyra tillfällen hittills år 2019. Dessa dialoger är informella. De har en agenda men dialogerna protokollförs inte. Det har kommit till granskningens kännedom att efterlevnaden av företagspolicyn kommer att ses över framöver och att ett tydligare ansvar kommer att läggas på Falu Stadshus AB:s styrelse.

3.1.3 Bolagsstyrelsens ansvar

LUFAB ägs till 100 % av Falu kommun. Bolagets uppdrag definieras av ägaren både i ägardirektiv och bolagsordning. Dessutom definieras bolagsstyrelsens arbete i en arbetsordning. Gällande arbetsordning fastställdes 2019-05-24 vid det konstituerande styrelsesammanträdet.

Styrelsen ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ansvarar för att tillvara bolagets intressen, och uppdraget utövas under skadeståndsansvar.

Ordföranden leder styrelsens arbete samt har en särskild övervakningsfunktion. Ordföranden ansvarar också för att hålla ledamöter informerade i viktigare händelser som inträffar mellan mötena samt har ett särskilt ansvar för att beslut verkställs på

¹ KS = Kommunstyrelse

Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

lämpligt sätt. Dessutom ska ordföranden bevaka att styrelsen fullgör uppgifter enligt ABL².

3.1.4 Verkställande direktörens ansvar

VD ansvarar för den löpande förvaltningen (driftsfrågor, tillsyn över personal, lagenlig bokföring och medelsförvaltning). Frågor av osedvanlig beskaffenhet eller stor betydelse faller inte under "löpande förvaltning".

Styrelsen skall i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören i LUFAB. Instruktionen skall fastställas vid samma styrelsesammanträde där arbetsordning för styrelsen fastställs. Gällande VD-instruktion fastställdes 2019-05-24 vid det konstituerande styrelsesammanträdet.

- Verkställande direktören skall tillse att bolaget har en ändamålsenlig organisation och föreslå styrelsen de ändringar som kan vara erforderliga.
- Verkställande direktören skall i samarbete med styrelsen initiera och ge ändamålsenligt underlag för styrelsens beslut i frågor om övergripande mål och strategier.
- Verkställande direktören skall tillse att alla viktiga beslut som fattas av denne eller bolagsledningen dokumenteras och att informationen lämnas till styrelsen.
- Vid personalbehov är det av vikt att säkerställa bolagets drift med externa resurser eller från koncernen inhyrd personal.
- Verkställande direktör svarar för att säkerställa att avtal upprättas där ansvar för arbetsmiljö regleras.

LUFAB:s VD har ända sedan bolaget bildades ansett att ägardirektiven har varit otydliga. Detta bekräftas också av en extern part i maj 2017 vid en workshop avseende kommunens ägarstyrning. Vid intervjuer har det angivits att de otydliga ägardirektiven har medfört konsekvenser, såväl externt mot olika kommunala förvaltningar men även internt i förankringsarbetet. Dessutom uppfattar bolagets VD att de inte heller har haft några konkreta tydliga mål avseende det kommunala uppdraget att följa upp mot, vilket även det har varit en stor utmaning.

Granskningen har tagit del av mailväxlingar mellan bolagets VD och kommunala förvaltningar och kan konstatera att tonen i konversationen är allt annat än vänlig och respektfull gentemot varandra. Samverkan mellan bolagets VD och kommunen har inte fungerat ändamålsenligt. Detta är något som medarbetare i kommunen har lyft vid ett flertal tillfällen till ledningen. När nuvarande KSO³ tillträdde i november 2018, kontaktades dåvarande ordförande i bolagsstyrelsen för att påtala att det var mycket problematiskt med den dåliga relationen mellan bolaget och kommunen. En fråga som

² ABL = Aktiebolagslagen

³ KSO = Kommunstyrelsens ordförande

Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

sedan lyftes i bolagsstyrelsen, men inte förrän VD själv påtalade problemet på ett styrelsemöte.

Vid intervjuer har det framkommit uppgifter om att lämnade underlag till styrelsen inte har varit ändamålsenliga samt att beslut inte har varit dokumenterade. Huruvida dessa uppgifter är korrekta har inte granskningen kunnat bedöma. Dock har informationen även nått bolagsstyrelsen som gjort bedömningen att deras förtroende för VD har minskat.

3.1.5 Bedömning

Bristen på en tydlig målbild och prioriteringar från ägaren – kommunen – har lett till spänningar och bristande samverkan mellan kommunen och LUFAB. Det har även lett till spänningar och motsättningar internt. Dessutom har bolaget fått extern kritik och visseblåsarärenden avseende LUFAB har lämnats in till Falu kommun avseende direktupphandlingar och oklarheter kring bolagets utvecklingsansvar av Lugnet-området.

Granskningen finner att ägaren – kommunen - har brustit i sin uppsiktsplikt och i sitt ansvar att samordna verksamheterna i bolagen och kommunen.

Styrelsen för Falu Stadshus AB ansvarar för ägarfunktionen gentemot dotterbolagen. Vår bedömning är att styrelsen för Falu Stadshus AB också har brustit i sitt ansvar för LUFAB och i att leverera ändamålsenliga underlag till kommunstyrelsen inför den årliga prövningen.

Vi gör bedömningen att föregående bolagsstyrelse inte har agerat tillräckligt på de problem som har varit kända. Däremot har den nya bolagsstyrelsen (som tillträdde i maj 2019) kraftfullt agerat, och pga. bristande förtroende för VD, avsatt densamme.

Om bolaget följer fastställt ägardirektiv

Allvarliga samarbetssvårigheter har under längre tid rått mellan bolaget och kommunen. Vår bedömning är att bolaget inte till fullo har följt fastställt ägardirektiv.

Enligt ägardirektivet ska bolaget följa koncernövergripande policys. Det är vår bedömning att bolaget har brustit i efterlevnad av policys både när det gäller inköp och upphandlingar, personalfrågor och intern kontroll.

Om VD följer fastställd VD-instruktion

Vid granskning av mailväxlingar mellan bolagets VD och bolagsstyrelsens presidium, är det vår bedömning att VD kontinuerligt har agerat och informerat styrelsens presidium i enlighet med VD-instruktionen. Huruvida underlag har varit ändamålsenliga eller beslut tillräckligt dokumenterade har inte kunnat bedömas utan ord står mot ord.

3.2 Arbetsmiljö

År 2013-10-09 fastställdes Falu kommuns personalpolicy av kommunfullmäktige. I inledningen av policyn poängteras vikten av att medarbetare:

- delar kommunens grundläggande värderingar
- är väl förtrogen med och delar verksamhetens målsättningar
- har en aktiv dialog med sin chef och en god kontakt med sina kollegor
- har en god arbetsmiljö som bidrar till en god hälsa
- har möjligheter att utvecklas i sitt arbete.

Personalpolicyn framhäver också vikten av samverkan och delaktighet. Här spelar arbetsplatsträffar en mycket viktig roll. I detta möte mellan chefer och medarbetare skall de flesta verksamhetsfrågor kunna diskuteras och man ska kunna finna positiva lösningar.

Tidigare utredning men också mailväxlingar mellan kommunen och LUFAB påvisar att konflikter pågår dem emellan. Dessa konflikter har upplevts som ett arbetsmiljöproblem från LUFAB:s sida, vilket VD framförde till bolagsstyrelsen i februari 2019. Vid styrelsesammanträdet den 19 februari 2019 beslutades att ge styrelseordförande och VD i uppdrag att lyfta frågan för att tillsammans med KoF⁴ Förvaltningschef och nämndordförande få till stånd ett förbättrat samverkansklimat. Vid de efterföljande styrelsesammanträdena i LUFAB under mars, maj och juni lyftes inte frågan igen och vid sammanträdet i augusti (nyttillträdd styrelse i maj 2019) beslutades att avsluta VD:s anställning pga. bristande förtroende. Vid samma sammanträde beslutade styrelsen också att träffa alla medarbetare inom LUFAB för att genomlysa bolaget ur perspektiv av arbetsmiljö, samverkan, rutiner, trivsel och ledarskap.

Vid samtal med medarbetare i bolaget är det uppenbart att det finns motsättningar inom bolaget. Något som tidigare styrelse⁵ inte har uppmärksammat. Pga. av dessa motsättningar tog VD, på inrådan av ett lokalt konsultbolag som har använts som HR-stöd, beslutet om att genomföra en medarbetarundersökning i januari 2019. Syftet med medarbetarundersökningen var att kartlägga hur samtliga medarbetare såg på sin arbetssituation. Av medarbetarundersökningen framgår i korthet att:

- medarbetare upplever att brist på information och kommunikation har dragit ner trivseln på senare år
- trivseln dras ner för att inte alla anställda sitter i gemensamma lokaler
- medarbetare inte känner sig delaktiga i arbetet med att ta fram affärsplanen och att den därmed inte är förankrad hos medarbetarna
- det råder bristande mötesstruktur
- möten ställs in med kort varsel

⁴ KoF = Kultur- och Fritidsförvaltningen

⁵ Ny styrelse tillträdde i slutet av maj 2019.

Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

- man saknar systematisk information från ledningen
- roller och ansvarsområden behöver tydliggöras
- det råder märkbara och påverkande konflikter mellan både medarbetare inom bolaget och mellan bolagets VD och KoF.

Medarbetarundersökningen finns både som original och som en reviderad version (av VD). Den reviderade versionen har redovisats för bolagets medarbetare och antyder ett något bättre resultat än grunddokumentet.

Vid genomgång av styrelseprotokoll från februari 2019 och framåt framgår det inte om resultatet av medarbetarundersökningen har redovisats för styrelsen. Vid intervjuer med styrelsen framgår att så inte har skett.

Vid intervjuer med medarbetare framgår att, i tillägg till ovanstående punkter från medarbetarundersökningen, råder en "tystnadskultur" inom bolaget.

Under sommaren 2019 har bolaget, genom ett konsultbolag, tagit fram en webbaserad medarbetarhandbok. Denna är ännu inte klar och är inte förankrad varken hos personalen eller bolagsstyrelsen.

VD har upprättat avtal där ansvaret för arbetsmiljö regleras. Enligt avtalet har VD det övergripande arbetsmiljöansvaret medan arbetsmiljöansvaret för driftstekniker är delegerat till fastighetschef. Däremot har det inte kommunicerats till granskningen hur arbetsmiljöpolicyn är formulerad eller hur man arbetar systematiskt med arbetsmiljön. Enligt uppgift är det arbete som inte är prioriterat. Några handlingsplaner utifrån resultatet av medarbetarundersökningen har heller inte utarbetats.

3.2.1 Bedömning

Med anledning av vad som har framkommit under granskningen görs bedömningen att det finns stora brister inom arbetsmiljöområdet i LUFAB. Det åligger VD och styrelsen att agera vid arbetsmiljöproblem. Det är vår bedömning att varken bolaget eller föregående styrelse i tillräcklig omfattning har agerat på ett ändamålsenligt sätt.

Om det finns dokumenterade system och rutiner för ett tillfredsställande systematiskt arbetsmiljöarbete?

Granskningens bedömning är att det inte finns förankrade system och rutiner för ett tillfredsställande systematiskt arbetsmiljöarbete.

Om det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningens bedömning är att det systematiska arbetsmiljöarbetet inte fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

3.3 Intern kontroll

Intern kontroll är en process genom vilken kommunens styrelse och nämnder, ledning och annan personal skaffar sig rimlig säkerhet för att kommunens mål uppnås inom nedanstående områden. Detsamma gäller bolagens styrelse, ledning och annan personal.

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer, anvisningar mm

Kommunfullmäktigt antog 2006-10-12, § 169, *Reglemente för intern kontroll* samt *Tillämpningsanvisningar Intern kontroll* med syfte att säkerställa att styrelsen och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll. Reglementet fastställer kommunens organisation för intern kontroll samt styrning och uppföljning av intern kontroll.

Av Falu kommuns företagspolicy (2018-10-08) framgår att: "*Ramen för de kommunala bolagens interna kontroll bestäms av kommunkoncernens internkontrollreglemente*".

Vid tidigare granskning av arbetet med internkontroll i kommunen, år 2015, lyftes behovet av IT-stöd för intern kontroll. En upphandling genomfördes och beslutsstödsystemet Hypergene installerades under 2016 för att därefter tillämpas för första gången i arbetet med internkontroll under 2017. Systemet används för planering och rapportering av arbetet med internkontroll, men har också ett flertal andra användningsområden som ligger utanför ramen för denna granskning.

År 2018 granskades återigen kommunens och de kommunala bolagens arbete med internkontroll. Granskningen konstaterade då att bolaget inte arbetar utifrån kommunens modell för internkontroll och inte använder det implementerade systemstödet. Lekmannarevisionsrapporten skickades till bolaget för yttrande. Mottagare var VD som upprättade ett yttrande och sedan vidarebefordrade granskningen och bolagets yttrande till styrelsens ordförande den 12 december 2018. I yttrandet står att bolaget under första halvan av 2019 ska införa ett systemstöd för internkontroll samt utbilda både styrelse och ledning i ämnet under 2019. Vid styrelsesammanträdet den 19 december 2018 informerades inte övriga styrelseledamöter om de förtroendevalda revisorernas och lekmannarevisorernas granskning avseende internkontroll.

Vid årets granskning, hösten 2019, kan vi konstatera att arbetet med internkontroll inte har gått framåt. I den tjänsteskrivelse som upprättades 2018-12-18 från ledningsförvaltningen till kommunstyrelsen står följande: "*LUFAB har inte återkommit med intresse att arbeta enligt kommunens modell*".

3.3.1 Bedömning

I Falu kommun finns det dokumenterade system och rutiner för en tillfredsställande intern kontroll. Reglementet gäller även de kommunala bolagen. Det finns sedan 2017 också ett systemstöd för att effektivisera internkontrollarbetet. LUFAB har per 2019

Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

ännu inte fastställt en internkontrollplan för 2019 i styrelsen och har ännu inte börjat använda det systemstöd som finns i kommunen.

Då man heller inte från VD eller f.d. styrelseordförandes sida har informerat övriga styrelseledamöter om den granskning som de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna har genomfört, gör vi bedömningen att internkontroll inte är prioriterat inom bolaget. Detta strider mot KL (2017:725) 6 kap § 6 där det framgår att styrelser och nämnder ansvarar för den interna kontrollen. Vi finner det allvarligt och förfarandet strider även mot reglementet som är fastställt av KF.

Om det finns dokumenterade system och rutiner för en tillfredsställande intern kontroll?
Det finns dokumenterade system och rutiner inom kommunkoncernen och gäller även de kommunala bolagen, men de har inte anammats av LUFAB.

Om system och rutiner fungerar på ett ändamålsenligt sätt?
System och rutiner för internkontroll har inte implementerats inom LUFAB.

Om bolaget har en fungerande uppföljning och rapportering av den interna kontrollen till bolags- och kommunstyrelsen?

Ingen internkontrollplan har fastställts av styrelsen, inga kontroller har genomförts och således har ingen rapportering skett till vare sig bolags- eller kommunstyrelsen. Bolagsstyrelsen har heller inte fått information om att en granskning genomfördes på uppdrag av lekmannarevisorerna avseende internkontroll i bolaget år 2018. En av den granskningens rekommendationer var att styrelsen tar en mer aktiv roll i internkontrollarbetet. Särskilt gällande att anta planer och riktlinjer för arbetet.

3.4 Inköp och upphandling

LOU, kapitel 19

8 § Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i denna lag.

Vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats.

Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag⁶ gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.

När en upphandling har avslutats ska en upphandlande myndighet på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och

⁶ Begreppet "direktupphandlingar av samma slag" är inte definierat i lagtext och praxis på området är begränsad. Begreppets innebörd är följaktligen oklar och det råder osäkerhet hur begreppet ska tolkas. Likväl är begreppet "direktupphandlingar av samma slag" av stor betydelse för beräkningen av ett kontrakts värde och avgörande för om en direktupphandling är tillåten eller inte. Källa: Foyen Advokatfirma KB.

ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, en individuell rapport enligt 12 kap. 15 §, sådana dokument som avses i 30 § och liknande handlingar. Handlingarna ska bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.

En upphandlande myndighet ska även bevara det kontrakt eller det ramavtal som har ingåtts efter upphandling enligt detta kapitel. Kontraktet eller ramavtalet ska bevaras åtminstone under sin löptid.

3.4.1 Styrdokument

Falun, Ludvika, Borlänge, Gagnef, Säter och Hedemora kommuner har en gemensam upphandlingsverksamhet, som är placerad i Ludvika. Direktupphandling ansvarar respektive kommun för själva. Kommunerna har gemensamt fastställt en upphandlingspolicy. Upphandlingspolicyn innehåller riktlinjer som utöver lag om offentlig upphandling ska tillämpas vid upphandling av varor och tjänster samt bygg-entreprenader. Vid s.k. lågt värde⁷ i lag om offentlig upphandling kan direktupphandling tillämpas med beaktande av "Riktlinjer för direktupphandling", vilken är en bilaga till den gemensamt fastställda upphandlingspolicyn. Enligt dessa riktlinjer framgår att kommunerna kan tillämpa direktupphandling i följande fall:

- Vid s k lågt värde enligt vad som framgår av lag om offentlig upphandling
- Vid synnerliga skäl (undantagsförfarande)
- Om förutsättningarna för upphandling utan föregående annonsering är uppfyllda.

Direktupphandlingar av samma slag som görs inom respektive kommun under innevarande år ska räknas samman då det bedöms om det rymms under beloppsgränsen för lågt värde. Vid direktupphandling gäller inte några särskilda regler kring hur upphandlingen ska genomföras, till exempel om annonsering, konkurrensutsättning, tidsfrister och liknande. Däremot ska de upphandlande myndigheterna och enheterna alltid utgå från de upphandlingsrättsliga principerna: principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Enligt kommunernas fastställda riktlinjer ska alla direktupphandlingar överstigande två prisbasbelopp⁸ diarieföras och dokumenteras på särskild blankett.

3.4.2 Direktupphandlingar inom LUFAB

Inom LUFAB har tidigare endast två medarbetare (VD och Fastighetschef) gjort direktupphandlingar. Vid intervjuer uppger de att de med hjälp av bolagets dåvarande ekonom har haft kontroll på att summorna inte överskrider tröskelvärdet för direktupphandling. När bolaget växte upplevde VD att det fanns behov av tydliga riktlinjer för direktupphandling. Något som redan hade lagstiftats att det skulle finnas sedan flera år tillbaka. Den nuvarande ekonomiansvarige upprättade därför förslag på riktlinjer för

⁷ **Lagen om offentlig upphandling (LOU):** 586 907 SEK (fr.o.m. 1 januari 2018). Tänk på att det inte enbart är det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret

⁸ Prisbasbeloppet fastställdes av regeringen för år 2019 till 46.500 kr.

Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

direktupphandling baserade på Falu kommuns riktlinjer under våren 2019. Pga. meningsskiljaktigheter inom bolaget avseende tolkning av lagar och regler, drog processen för fastställande av riktlinjerna för direktupphandlingar ut på tiden. Dvs. de fastställdes aldrig. Istället informerades i juli 2019 LUFAB:s medarbetare om att riktlinjer om direktupphandling hade utarbetats av VD tillsammans med en advokatbyrå. En presentation skickades ut till medarbetarna med informationen att riktlinjerna skulle skickas ut senare. Vid intervjuer med medarbetare har det framkommit att dessa riktlinjer aldrig har skickats ut. Däremot har granskningen erhållit dem från VD med uppgift om att "de är upprättade i augusti 2019 och att de således inte har hunnit förankras hos medarbetarna".

Bolagets VD, tillsammans med advokatbyrån, har definierat olika förslag på slag av inköp enligt nedanstående förteckning:

- Juristtjänster
- Visionsarbete-skiss & idé
- Strategiarbete
- Bygghandling A
- Projektering: Vs, Vent, EI (olika slag)
- Stadsdelsplanering-detaljplan (Föp)
- Fastighetsutveckling-gestaltning
- Byggprojekt
- Design-Marknad/webbsida
- Konsulttjänst/personal
- Upphandling/?

Det finns idag inte systemstöd för att kontera på "slag" och således måste i så fall en manuell hantering ske. De ovan definierade slagen är inte förankrade hos medarbetarna.

Vid en analys av utvecklingen för konsultkostnader för år 2016–2018 framgår följande:

Konsultkostnader per år konto 6550:

2016 – 0,8 mnkr

2017 – 2,3 mnkr

2018 – 1,9 mnkr

Advokatkostnader per år konto 6580:

2016 – 110 tkr

2017 – 97 tkr

2018 – 216 tkr

Akkumulerad kostnad för alla kostnader bokförda på 65XX per 31 juli 2019 uppgår till 1,2 mnkr. Det visar att kostnaderna för konsult- och advokatkostnader har ökat över tid, men ovanstående kostnader är inte fördelade på slag. Därför har granskningen gjort ett antal stickprov och sett över direktupphandlingar utförda av VD (se bilaga A).

Analysen av ett antal genomförda direktupphandlingar visar att:

- ingen hänsyn har tagits till Falu kommuns riktlinjer vid genomförande av direktupphandlingar och inga egna riktlinjer finns fastställda.
- inga direktupphandlingar är diarieförda. Enligt uppgift är de sparade i enlighet med det ledningssystem som implementerades år 2016. Dock finns andra uppgifter om att filer och mappar på servern (ledningssystemet) har ändrats i augusti 2019 och att det finns misstanke om efterkonstruktion. Något som inte ryms inom ramen för denna granskning att undersöka.
- ingen kontering och uppföljning sker idag per slag.
- i de flesta fall, där konkurrensverkets mall har använts, har direktupphandlingen inte konkurrensutsatts. Det är heller inte lagstadgat, men det är kommunens policy likväl som kommunens policy är att använda regionens leverantörer i de fall det är tillämpligt.
- dokumentation kring direktupphandlingar såsom förfrågningsunderlag, anbud, avtal och ifyllt mall från konkurrensverket (för direktupphandlingar över 100 000 kr) är mycket bristfälliga eller existerar inte alls.
- ett flertal leverantörer har kontrakterats under flera år och således fakturerat långt över tröskelvärdet för direktupphandling. Förklaringen anges vara att olika avtal har tecknats med dessa leverantörer.

3.4.3 Bedömning

Utgångspunkten för bedömningen av om upphandlingar är av samma slag ska vara de varor eller tjänster som är föremål för upphandlingarna. Föreligger det *påtagliga likheter* mellan två upphandlingar kan upphandlingarna vara av samma slag. Vad gäller tjänster ska tjänsternas karaktär vara avgörande för bedömningen, inte vem som utför tjänsterna.

Även om bolaget har definierat olika slag (se punkt 3.4.2) så kan indelningen diskuteras. Bolagets redovisning stödjer heller inte idag en uppföljning per slag.

Några fastställda riktlinjer för direktupphandling finns inte och direktupphandlingar är inte diarieförda eller tillräckligt väl dokumenterade enligt lagkrav.

Om LOU och gällande reglementen efterlevs vid bolagets upphandlingar och inköp?
Det är vår bedömning att bolaget inte har säkerställt att LOU efterlevs vid bolagets upphandlingar och inköp.

Det är vår bedömning att bolaget inte har säkerställt att Falu kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer efterlevs vid direktupphandlingar.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att bolaget inte har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina direktupphandlingar. Dessutom har den interna kontrollen inte varit tillräcklig och ändamålsenlig, utan har helt prioriterats bort.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är också att bolaget inte har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation kring arbetsmiljöansvaret. En medarbetarundersökning är genomförd men några åtgärder är inte vidtagna utifrån undersökningens resultat.

Dessutom är vår sammanfattande bedömning att både kommunen, i egenskap av ägare, har brustit i sin uppsikt av bolaget samt att den föregående bolagsstyrelsen inte har vidtagit ändamålsenliga åtgärder.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bolagsstyrelsen att:

- Fastställa rutiner för direktupphandling baserat på kommunens riktlinjer
- Fastställa rutiner för internkontroll baserat på kommunen riktlinjer
- Fastställa rutiner för ett systematiskt arbetsmiljöarbete
- Säkerställa och följa upp efterlevnaden av ovanstående rutiner och riktlinjer
- Säkerställa en ökad kännedom inom styrelsen angående ansvar och styrelsearbete

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi också kommunstyrelsen att:

- Säkerställa och följ upp efterlevnaden av både kommunallagen och Falu kommuns företagspolicy avseende uppsiktsplikten av de kommunala bolagen

Datum som ovan

KPMG AB

Magnus Larsson
Certifierad kommunal revisor

Marita Castenhag
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



Lugnet i Falun AB

Granskning av VD:s utövning, arbetsmiljö och upphandling

2019-11-13

A. Bilagor – Riktlinjer vid direktupphandling över 2 basbelopp – resultat (Källa: Falu kommuns upphandlingspolicy samt riktlinjer för direktupphandling)

1. Diarieför upphandlingen
2. Kontrollera om ramavtal finns, använd i så fall detta.
3. Gör en bedömning om direktupphandlingen tillsammans med tidigare direktupphandlingar av samma slag under innevarande år rymms inom direktupphandlingsgränsen.
4. Upprätta vid behov anskaffningsbeslut där beslut och skälen för direktupphandling dokumenteras.
5. Förfrågan görs skriftligt eller via e-post hos det antal leverantörer som är befogat med hänsyn till konkurrensläget och upphandlingens värde.
6. Anbud ska lämnas skriftligt eller via e-post.
7. Avtal ingås genom att båda parter undertecknar skriftligt avtal.
8. Meddela de som lämnat anbud resultatet av direktupphandlingen.
9. Dokumentera direktupphandlingen på särskild blankett.
10. Registrera direktupphandlingen hos registrator.

Lev	Fakt Före 2018	Fakt 2018	Fakt 2019	Fakt totalt	Diarie	Förfrågan	Anbud	Avtal	Dok
A	0	449 051	142 100	591 152	N	J	N	J	N
B	118 351	0	0	118 351	N	N	J	N	J
C	258 500	4000	0	262 500	N	N	N	N	J
D	88 686	244 906	128 282	461 864	N	N	N	N	N
E	1 057 566	106 420	4 204	1 168 191	N	N	N	J	J
F	265 614	206 745	75 185	547 544	N	N	N	N	N
G	892 722	9 700	1 900	924 322	N	N	N	N	N
H	17 313	43 957	159 950	221 219	N	N	N	N	N
I	311 596	585 000	201 087	1 097 683	N	N	J	N	J
J	47 731	18 820	61 770	128 322	N	N	J	N	J
K	0	100 000	0	100 000	N	N	N	N	N