

Datum 2023-05-22

Diarienummer 0682/22 & 0743/22

Beslut, rapport 55-2022 samt 64-2022

Beslut

Visselblåsarfunktionen beslutar att avsluta utredningen av rapporterna 55-2022 och 64-2022, med de rekommendationer som framkommer i slutet av dokumentet. Beslutet översänds till Älvstranden Utveckling AB.

Ärendet

Visselblåsarfunktionen har under 2022 och 2023 hanterat två inkomna rapporter (visselblåsartips) om misstänkta missförhållanden som rör Älvstranden Utveckling AB. Uppgifterna i de båda rapporterna har utretts tillsammans då de delvis belyser samma omständigheter.

Sammanfattningsvis beskrevs följande i rapporterna:

- Bristande hantering av bland annat misstänkt korruption
- Överträdelser av regelverk vid upphandlingar och inköp
- Förekomst av tystnadskultur och otillbörlig påverkan
- Undanhållande av väsentlig information för styrelsen

I informationen till visselblåsarfunktionen anges såväl specifika exempel på ovanstående samt mer generella beskrivningar. För att utreda huruvida omständigheterna i inkomna rapporter kan bekräftas eller avfärdas har visselblåsarfunktionen tagit del av tre genomförda utredningar av KPMG, EY respektive Stadsrevisionen som berör ovanstående områden. Utifrån dessa har vi ställt kompletterande frågor till bolaget samt inhämtat ytterligare handlingar.

lakttagelser kring hantering av bland annat misstänkt korruption

Agerande i samband med upptäckt av oegentligheter

Under 2020 genomförde KPMG en granskning gällande inköp inom bolagets fastighetsförvaltning. I rapporten konstaterades stora brister vid kontrollen av fakturor och fakturaunderlag. KPMG beskrev att de i ett tidigt skede uppmärksammade en enskild medarbetare och ett antal leverantörer som denne haft otillbörliga kontakter med. Sammantaget skrev KPMG att det finns risk att bolaget genom bristande rutiner och felaktigt agerande från

medarbetare betalat leverantörer för arbete som ej har utförts, alternativt inte kommit Älvstranden till godo, med ekonomisk skada som följd.

Bolaget valde initialt att arbetsbefria medarbetaren med omedelbar verkan med lön och förmåner intakta. I beslutet skriver bolaget att man

vill förtydliga att du alljämt är anställd, och att du kommer att uppbära lön och andra anställningsförmåner under den period som detta beslut om arbetsbefrielse gäller.

En tid senare varslades medarbetarens fackförbund om att bolaget avsåg avskeda denne. Genom ett beslut samma datum som besked om varsel beslutar VD att personen ska vara fortsatt arbetsbefriad till dess eventuell överläggning är klar. Återigen finns formuleringen ovan om att personen alljämt är anställd.

En dryg vecka senare valde personen att avsluta sin anställning på egen begäran. I samband med detta upprättades ett konfidentiellt avtal om upphörande av anställning mellan bolagets VD och den anställde. Av avtalet framgår att den anställde är fortsatt arbetsbefriad med lön, semesterersättning mm ytterligare drygt fyra månader, med rätt att ta annan anställning utan avräkning av lön och ersättningar från bolaget. Dessutom erhåller den anställde ett tjänstgöringsbetyg.

Visselblåsarfunktionens frågor till bolagets styrelse avseende bolagets agerande

Visselblåsarfunktionen har gått igenom samtliga de styrelsehandlingar som publicerats på hemsidan omkring tiden för KPMG:s rapport. Det har inte gått att utläsa av de handlingar som tillgängliggjorts att den dåvarande styrelsen fått rapporten från KPMG i sin helhet i samband med att den färdigställdes hösten 2020.

Den 21 september 2020 hade bolaget styrelsemöte. På mötet informerades styrelsen om att man upptäckt avvikelser genom en extern granskning rörande inköp inom fastighetsnära tjänster. Varken i den presentation eller den bilaga om stickprovskontroller som presenteras för styrelsen nämns korruptionsmisstankarna. Bolaget skriver att en stor mängd av ”felaktigheterna” har begåtts av samma individ, men att personen i fråga inte längre arbetade kvar i bolaget, vilket inte stämde vid tidpunkten för styrelsemötet då uppsägningstiden löpte till 31 oktober 2020. Enligt uppgift från bolaget fanns rapporten tillgänglig i pappersformat på själva styrelsemötet i september. Varför rapporten, som färdigställts två veckor tidigare, inte skickats ut till styrelsen på förhand framkommer inte.

Efter att visselblåsarfunktionen fått ta del av KPMG:s rapport ställde vi ett antal frågor till bolagets styrelse via presidiet kring vilka åtgärder KPMG:s rapport föranlett mot den enskilde medarbetaren och leverantörer.

Bland annat skriver bolaget i sitt svar att

Frågan om en polisanmälan mot den anställde var uppe för diskussion inom bolaget 2020. Efter att bland annat ha konsulterat HR-ansvariga och juridisk kompetens inom Göteborgs Stad, landade Älvstranden Utveckling i beslutet att driva processen arbetsrättsligt mot den anställde

Den slutsatsen baserar sig på de konsultationer vi hade om frågan, där det framkom att om målet var att skilja personen från sin anställning, var det bästa att driva frågan arbetsrättsligt.

Visselblåsarfunktionen har muntligt efterfrågat mer information om vilka som deltog i dessa konsultationer, men inte fått något entydigt svar.

Bolaget vänder sig i svaret mot formuleringen att det rört sig om ”konkreta bevis”, så som formulerats i visselblåsarfunktionens fråga, utan att det handlat om ”indikationer på att oegentligheter kan ha förekommit.” Vidare skriver man att

Vår samlade bedömning då var att det som presenterades i rapporten inte var så entydigt att det var självklart att en polisanmälan skulle ha lett till en inledd förundersökning och en fällande dom.

[...]

När det gäller leverantörerna var frågan om att polisanmäla dem aldrig uppe för diskussion då vi valde att driva frågan arbetsrättsligt mot den anställde

I moderbolaget HIGABs delårsrapport per augusti 2020 beskrivs resultaten i rapporten under avsnittet ”väsentliga avvikelser”.

Utredningen visar att en betydande mängd av utvalda granskade fakturor är att betrakta som ”icke-godkända”. Det handlar oftast om bristfällig dokumentation när det gäller beställning och underlag på genomfört arbete och i vissa fall om otillåtna direktupphandlingar p g a felaktigt anlitade underleverantörer eller att man bortsett från befintliga avtal. Under utredningen framkom det också att en stor mängd av felaktigheterna begåtts av samma individ, som haft olämpliga relationer med vissa leverantörer.

Visselblåsarfunktionens bedömning

Bolaget har brutit mot Göteborgs Stads regelverk för att motverka korruption och oegentligheter

Av Göteborgs Stads riktlinje för representation, gåvor, mutor och bisyssla framgår det tydligt att såväl upptäckt som misstanke om otillbörliga förmåner ska polisanmälas. Trots skrivningarna i stadens riktlinje, som är desamma idag som 2020, kan vi konstatera att bolaget har underlåtit att anmäla misstankarna till polisen fram till att rapporten blev allmänt känd genom medias bevakning under våren 2023. Vi bedömer att det inte råder något tvivel om att de misstänkta oegentligheter som på ett ingående sätt beskrivs i rapporten är av den arten att de borde ha polisanmälts redan 2020. Bolagets invändning om att det inte var säkert att *en polisanmälan skulle ha lett till en inledd förundersökning och en fällande dom* saknar relevans. Enligt stadens styrdokument ska misstankar om oegentligheter anmälas, därefter är det polisens och åklagarens sak att värdera misstankarna och eventuellt vidta åtgärder. Något krav på visshet om att misstankarna ska leda till fällande dom för att polisanmälan ska göras finns inte i stadens styrdokument.

Bolaget påstår sig tagit den arbetsrättsliga vägen, men åtgärderna fullföljdes inte

I sitt svar till visselblåsarfunktionen menar bolaget att de vidtagit arbetsrättsliga åtgärder mot den person som förekommer i konsultrapporten. Enligt lagen om anställningsskydd kan en arbetsgivare genom avskedande avbryta anställningen med omedelbar verkan. Givet bolagets agerande och underlåtenhet att verkställa det avsked man varslat om förefaller bolaget *inte* ha valt den arbetsrättsliga vägen. I stället tycks man ha agerat på ett sätt som innebär att personen kunde fortsätta uppbära lön och andra förmåner utan att ha några skyldigheter mot bolaget, ett förfarande som i allt väsentligt är *mer* generöst än vad personen har rätt till via kollektivavtal vid egen uppsägning.

Det förelåg inga hinder att göra en polisanmälan

Bolagets svar per den 27 april 2023 på frågan om varför man inte polisanmälde 2020 kan vi inte tolka på annat vis än att bolaget menar att de valde den arbetsrättsliga vägen istället för polisanmälan. Vid tidpunkten fanns dock inget i stadens styrdokument som hindrade att både arbetsrättsliga åtgärder vidtas samt att polisanmälan sker. Visselblåsarfunktionens har muntligt bett om förtydliganden kring varifrån denna information kommer men inte fått tydliga svar. Bolagets argumentation är därmed svår att förstå.

Ett annat argument som framförs av bolaget är att man valde att inte polisanmäla den misstänkta korruptionen för att slippa ha personen kvar i

organisationen i händelse av nedlagd brottsutredning eller friande dom. Även detta svar till visselblåsarfunktionen ter sig märkligt, då personen sa upp sig och de facto inte fanns kvar i organisationen.

Det hade legat i bolagets såväl som i den utpekade medarbetarens intresse att misstankarna utretts av rättsvårdande myndigheter, även vid en friande dom eller nedlagd förundersökning. I stället sker bolagets polisanmälan över tre år efter att misstankarna uppdagades, med risk för att preskriptionstid passerats och viktig dokumentation gallrats.

Även en eller flera av de utpekade leverantörerna borde ha polisanmälts 2020

I KPMG:s rapport pekas flera av bolagets leverantörer ut som att de haft otillbörliga kontakter med medarbetaren som skulle kunna falla inom mutbrottslagstiftningen. Både enskilda anställda hos leverantörerna såväl som bolagen själva skulle kunna straffas med fängelse eller böter, alternativt åläggas företagsbot. Genom sitt agerande har leverantörer med oetiska och eventuella brottsliga metoder kunnat fortsätta att verka som leverantörer inom staden.

Den dåvarande styrelsen har haft otillräcklig insyn

Vi bedömer att ledningen inte informerat styrelsen om centrala resultat i KPMG:s rapport, särskilt det som rör misstanke om mutor och korruption. Styrelsen bereddes inte möjlighet att läsa rapporten inför styrelsemötet i september 2020, trots att den varit färdigställd i två veckor. Dessutom har information som lämnats i samband med avrapporteringen varit felaktig. Att styrelsen, utifrån vad visselblåsarfunktionen har kunnat se, inte tagit del av rapporten i sin helhet innan styrelsemötet där den avhandlades undantar inte styrelsen från ansvar, och det är tillsammans med övriga uppgifter som framkommer i utredningen ett tecken på att den dåvarande styrelsen inte haft en tillräcklig insyn i den egna verksamheten.

lakttagelser om överträdelser av regelverk vid upphandlingar och inköp

Granskningen av Halvöprojektet visar på flera brister i styrkedjan

EY genomförde under år 2022 en granskning av ett av bolagets största investeringsprojekt, Halvöprojektet, med fokus på bland annat beslutsprocessen och vilken information som nått styrelsen. EY:s bedömning är bland annat att

- VD informerade inte styrelsen om väsentliga risker i relation till följsamhet mot upphandlingslagstiftning som lyfts av bl.a. upphandlingschef och bolagsjurist. Istället undertecknar VD själv tilldelningsbeslutet, i strid med bolagets eget regelverk.
- VD informerar inte styrelsen om att hon själv undertecknat tilldelningsbeslutet varken inför eller efter att beslutet var fattat.

- Avvikande åsikter i principiellt viktiga frågor inom ledningsgruppen når inte styrelsen.

EY rekommenderade bland annat bolaget att säkerställa hur besluts- och informationskedjan ska vårdas, att styrelsen som helhet informeras om avsteg och orsaker till avsteg från styrdokument samt att utvärdera vilka möjligheter som fanns att förankra avsteget med styrelsen redan innan beslut fattades.

Visselblåsarfunktionens frågor till bolagets styrelse avseende bolagets agerande

Visselblåsarfunktionen har ställt ett antal frågor till bolaget för att klarlägga hur bolaget hanterat de beskrivna avvikelserna och rekommendationerna. Av svaren framgår att konsultrapporten har presenterats för styrelsen i november 2022 och föreslagit åtgärder i december 2022. De åtgärder som bolagsledningen presenterade syftade bland annat till att genomföra en informationsinsats i ledningsgruppen för att bli bättre på att vårda informations- och beslutskedjan.

Visselblåsarfunktionen har ställt frågor till styrelsen om rapporten har föranlett någon faktisk förändring av vilka ärenden och vilken information som går till styrelsen. I bolagets svar beskriver styrelsen vilka åtgärder man planerat, bland annat att rapporteringen om Halvöns ekonomi vid styrelsemötena görs tätare än vad som tidigare var planerat.

Stadsrevisionens granskning visar brister i inköp och upphandling

I de visselblåsarrapporter som inkommit framkommer det misstankar om att konsulter inte upphandlats på ett korrekt sätt. I revisionsrapporten *Granskning av konsultanvändning vid Älvstranden Utveckling AB*¹ daterad den 11 maj 2023 har stadsrevisionen bland annat granskat om bolaget beaktat och följt gällande regelverk för inköp och upphandling vid användning av konsulter. I rapporten ges en ingående beskrivning av avvikelser i granskade konsultköp och hur bolaget har brustit i såväl upphandlingsförfarande som dokumentation av dessa. Det beskrivs att bolaget har brutit mot stadens och bolagets egna riktlinjer såväl som, sannolikt, mot bestämmelser i lag.

Visselblåsarfunktionens bedömning

VD har undanhållit väsentlig information från dåvarande styrelse

I bolagets arbetsordning² framgår bland annat att VD ska *tillse att styrelsens planer, styrande dokument och övriga instruktioner följs* samt ta fram *nödvändigt informations- och beslutsunderlag inför styrelsesammanträden*. Vi delar EY:s bedömning att det är viktigt att anvisningar följs. Vidare finner

¹ Dnr 0131/22

² Arbetsordning för styrelsen med instruktion för arbetsfördelningen mellan styrelse,

vi det anmärkningsvärt att styrelsen inte informerats om de invändningar som framförts av bolagets medarbetare vilka handlade om risker att bryta mot upphandlingslagstiftning, eller om det avsteg från regelverket som gjorts i samband med VD:s undertecknande av avtal.

Vi bedömer vidare att styrelsen bör överväga om de av bolagsledningen föreslagna åtgärderna är tillräckliga eller om de behöver kompletteras för att komma åt de problem som bolagets agerande kan visa på. Det som framkommer i utvärderingen av Halvöprojektet bedömer vi snarare beror på brister i kultur än bristande kunskap i ledningsgruppen. Utmaningen ligger i att förändra den bolagskultur där information har hindrats att nå styrelsen.

Stadsrevisionens rapport bekräftar visselblåsarnas bild av hanteringen av upphandlingar

Vi bedömer att ovan beskrivna problem riskerar att inte enbart beröra projekt Halvön, utan kan handla om informationskedjan mellan ledning och styrelse i stort. I de visselblåsarärenden som inkommit framgår bland annat att hanteringen av inköp av konsulttjänster brustit i såväl upphandlingsförfarande som dokumentation. Uppgifterna som framkommer i revisionsrapporten överensstämmer med vad som framgår av de två visselblåsarrapporterna gällande bristerna i styrning och ledning i bolaget.

Avslutande bedömning

De rapporter som föranlett vår granskning beskrev bland annat ett bolag med bristande hantering av misstänkt korruption, överträdelser av regelverk vid upphandlingar och inköp, förekomst av tystnadskultur samt undanhållande av väsentlig information för styrelsen. Vi kan konstatera att de farhågor om brister i kontroll, kultur och kommunikation som framförs om bolaget av de rapporterade personerna inte går att avfärda i någon del utifrån vad som framkommit i vår utredning.

Vi bedömer att Älvstranden Utveckling AB genom sitt agerande, och särskilt genom sin underlåtelse att polisanmäla misstänkt brottslighet när den uppdragats, brutit mot stadens regelverk och allvarligt skadat stadens anseende. Att bolaget dessutom givit den anställde mer fördelaktiga villkor i ett hemligt avtal än vad andra anställda har rätt till då de säger upp sig sänder helt fel signaler till såväl egna anställda som invånarna om hur oegentligheter ska hanteras.

Bolagets ledning har vid upprepade tillfällen undanhållit väsentlig information från styrelse samt lämnat oriktiga uppgifter, vilket vi bedömer allvarligt påverkat dess förmåga att fatta välgrundade beslut. Slutligen visar den bristande interna kommunikationen, och tendensen att inte tillvarata allvarliga synpunkter och varningssignaler från den egna personalen, på risk för förekomst av tystnadskultur som behöver uppmärksammas och motverkas.

Rekommendationer

Rekommendationer till styrelsen för Älvstranden Utveckling AB

Visselblåsarfunktionen bedömer att bolaget behöver vidta ett antal åtgärder för att komma till rätta med de brister som förefaller finnas i organisationen.

Bolaget brister i följsamheten mot gällande regelverk inom upphandling. Detta riskerar att gynna korruption och oegentligheter internt såväl som leda till ekonomisk skada i form av viten och fördyringar. Vi rekommenderar styrelsen att aktivt arbeta för en förändring av den interna kulturen såväl som att stärka beslutsprocessen med anledning av vad som framkommer i utredningen.

Då bolaget under våren 2023 polisanmält den utpekade personen och leverantörer som förekom i utredningen har vi ingen rekommendation att lämna i denna del. Vi förutsätter att bolaget samarbetar fullt ut med rättsvårdande myndigheter.

Slutligen uppmanar vi den nuvarande styrelsen att överväga vilka åtgärder som krävs på kort och lång sikt för att återupprätta förtroendet för bolaget och, i förlängningen, för Göteborgs Stad.