

FRÅN UTSKÄLLD TILL FÖREDÖMLIG?



Om Göteborgs Stads handlingsplan för
förstärkt intern kontroll och öppenhet efter
det som kallats "Muthärvan i Göteborg".

RAPPORT
efter min granskning som oberoende aktör

Torbjörn Wikland

18 december 2012

Innehållsförteckning

0. Sammanfattning	1
1. Om mitt uppdrag som oberoende aktör	2
1.1 Om uppdraget	2
1.2 Min tolkning av vad uppdraget ska omfatta och inte omfatta	2
2. Hur jag har gått tillväga	3
3. Bakom "Muthärvan i Göteborg"	4
3.1 Kort faktabeskrivning av vad som hände	4
3.2. Det som hände i Göteborg var en fråga om förtroende eller misstroende	5
4. Handlingsplanen för förstärkt intern kontroll och öppenhet	6
4.1. Om bakgrunden till handlingsplanen	6
4.2 Delprojektet Internkontroll inkl. självdeklarationen	6
4.3 Delprojektet: Gemensam byggprocess för staden	17
4.4 Delprojektet Whistleblower	21
4.5 Delprojektet Policies/riktlinjer	24
4.6 Delprojektet Utbildning/utveckling	27
4.7 Om tilläggsuppdragen som rör handlingsplanen	28
4.8 Om avslutet för hela projektet som rör handlingsplanen	28
5. Fler initiativ från Göteborgs Stad som kompletterar handlingsplanen	29
5.1 De gemensamma förhållningssätten	29
5.2 En översyn av bolagsstrukturen	29
5.3 En gemensam styrprocess	30
5.4 En renodling av stadsledningskontorets uppgifter	30
5.5 Intranät	30
5.6 Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet	30
6. Förslag till ytterligare åtgärder/förändringar	30
6.1 Mina förslag till ytterligare åtgärder i linje med handlingsplanens syfte	30
6.2 Göteborgs Stads egen historia om "Muthärvorna i Göteborg" saknas	31
6.3 Att höja den mentala beredskapen mot oegentligheter	31
6.4 Vilken är nästa förtroendekritiska fråga i Göteborgs Stad?	32
6.5 Riskhantering - en viktig men krävande uppgift	33
6.6 Rädslan att göra fel och det goda risktagandet	33
6.7 Finns andra åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen?	33
 BILAGA 1 – Uppdraget	 35
BILAGA 2 - Mina samlade förslag i rapporten	37
BILAGA 3 - Organisationsschema, Göteborgs Stad, 2012	40

Från utskälld till föredömlig?



OM GÖTEBORGS STADS HANDLINGSPLAN FÖR FÖRSTÄRKT INTERN KONTROLL OCH ÖPPENHET EFTER DET SOM KALLATS "MUTHÄRVAN I GÖTEBORG".

0. SAMMANFATTNING

Förstärkt internkontroll och öppenhet är syftet bakom Göteborgs Stads handlingsplan för att förebygga oegentligheter och komma till rätta med brister efter avslöjandena 2010 och 2011. Jag kan efter min granskning konstatera att alla de fem delprojekten i handlingsplanen har bidragit till detta syfte och i grunden varit bra insatser. Det gäller självdeklarationerna, den gemensamma byggprocessen, whistleblower-funktionen, gemensamma policies/riktlinjer och utbildning/information. Det återstår dock en hel del att göra för att befästa insatserna och förverkliga förslagen. De bör också kompletteras med andra insatser för att effektivare nå syftet.

Whistleblower-funktionen är etablerad men resultaten från de övriga delprojekten ska nu genomföras och integreras i den löpande verksamheten. Det är en kritisk övergång från förslag till verkställighet. Då krockar en äldre tradition mot nya krav på styrning. En långtgående decentralisering i staden och varierande styrformer inom bolag och nämnder står mot handlingsplanens förslag som handlar om gemensamma styrformer och riktlinjer och annat som inbegriper gemensamma synsätt och beteenden. Därför lämnar jag flera förslag som direkt eller indirekt handlar om förstärkt styrning över bolag och nämnder i Göteborgs Stad.

Jag konstaterar också att andra aktuella insatser från stadens sida verkar i samma riktning som handlingsplanen och därför bör ges samma uppmärksamhet när handlingsplanens förslag ska implementeras. Det gäller de fyra förhållningssätten, en ny bolagsstruktur, stadsledningskontorets arbete med gemensamma styrformer och initiativet att renodla stadsledningskontoret till mer övergripande uppgifter, ett gemensamt intranät för staden och arbetet inom ramen för Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet.

Utöver detta ger jag förslag på ytterligare insatser:

- Göteborgs Stad bör skriva sin egen historia om vad som hände 2010 och 2011 för att ta till vara lärdomarna inför framtiden och som rör staden som organisation.
- Det finns utrymme för att i staden höja den mentala beredskapen mot oegentligheter.
- Staden måste vara beredd på andra förtroendekriser än oegentligheter inför framtiden.
- Staden behöver utveckla och uppmärksamma riskhanteringen som ett medel för att både begränsa och hantera risker och kommande förtroendekriser.
- Efter det som hände 2010 och 2011 finns en rädsla kvar hos många chefer för att göra fel. Det kan hämma viljan att pröva nya idéer, verksamhetsformer och utveckla verksamheten utifrån medborgarnas krav och förändrade förväntningar. Detta måste diskuteras och leda till åtgärder inom staden.

Mina mer detaljerade förslag återges i rapporten i anslutning till de olika avsnitten om handlingsplanen och andra insatser i linje med handlingsplanen. Förslagen finns dessutom samlade i bilaga 2 i rapporten.

1. OM MITT UPPDRAG SOM OBEROENDE AKTÖR

1.1 Om uppdraget

Kommunstyrelsen i Göteborgs Stad beslöt den 12 oktober 2011, efter ett gemensamt yrkande från samtliga partier i fullmäktige, att ge stadsledningskontoret i uppdrag att undersöka om handlingsprogrammet för att stärka öppenheten och minska risker för oegentligheter behöver kompletteras. Det skulle ske genom en utomstående oberoende aktör, utsedd av stadsrevisionen. Den 24 april utsåg revisorskollegiet mig att vara denna oberoende aktör. Det är detta uppdrag jag nu avslutar med denna rapport. Uppdraget från kommunstyrelsen återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Min tolkning av vad uppdraget ska omfatta och inte omfatta

Fokus för min granskning har varit vad som gjorts i Göteborgs Stad för att komma till rätta med de oegentligheter och brister som uppdagades vid den stora medieuppmärksamheten 2010 och framåt. Det innefattar främst handlingsprogrammet, som nämns ovan, och ett par av de tilläggsuppdrag som tillkommit i beslut från kommunstyrelsen. I denna granskning har jag även inbegripit att granska uttalade intentioner, planer och pågående men ännu inte avslutade aktiviteter och närliggande insatser från staden. Även sådant belyser vad man lärt av oegentligheterna och bristerna som uppdagades och hur väl man rustar sig för framtida ev. liknande händelser. Jag har i min granskning lutat mig mot de erfarenheter som andra organisationer gjort i liknande frågor om oegentligheter och de etablerade synsätt som finns för att hantera det som kallas intern styrning och kontroll inkl. riskhantering och där hantering av oegentligheter är en viktig del. Jag har försökt fokusera på större frågor och problemställningar och undvika sådant som jag bedömt som alltför detaljerat utifrån perspektivet hela Göteborgs Stad.

Jag vill också särskilt markera att jag bedömt att följande frågor *inte* ingår i mitt uppdrag:

- Att granska om man verkligen upptäckt alla oegentligheter och brister. Det är, för det första, en delvis fel ställd granskningsfråga. Inget samhälle har, vad jag vet, lyckats utrota all brottslighet. Det är, för det andra, en fråga om dels en synlig del och dels ett mörkertal. Frågan om mörkertalet är en krävande forskningsuppgift som liknar den som att besvara hur stort skattefusk är och ligger helt utanför mitt uppdrag. Oavsett mörkertalet går det, hävdar jag, att arbeta för att reducera förekomsten av oegentligheter.
- Att granska om man lite djupare eller fullt ut klarlagt varför de inträffade oegentligheterna och bristerna uppstod. Den frågan uppfattar jag ligga närmare det uppdrag som den parallellt tillsatta och arbetande granskningskommissionen¹ har. I mitt arbete utgår jag från befintligt material i den frågan och vänder blicken framåt – har staden lärt sig tillräckligt av det som inträffat?
- Att granska det som kallas "Göteborgsandan" eller liknande kulturfrågor med blicken riktad bakåt. Det är kanske, återigen, en fråga för granskningskommissionen att beröra. Jag gör

¹ Den av kommunstyrelsen initierade granskningskommissionen ska utreda om det finns något särskilt som skapat grogrund för oegentligheter inom Göteborgs Stad. Dessutom ska kommissionen lämna förslag på hur förtroendet kan stärkas för den demokratiska processen i Göteborgs Stad och lyfta fram goda exempel från omvärlden. Om kommissionen finns mer att läsa på Göteborgs stads hemsida.

delvis ett undantag – det handlar om aspekter på den långtgående decentralisering som är ett faktum i staden än i dag och som måste diskuteras, till viss del ifrågasättas och leda till åtgärder för att komma till rätta med de brister jag iakttagit och behandlar i rapporten.

- Att granska och kanske ifrågasätta om organisationsformen aktiebolag för några av stadens uppgifter är lämplig utifrån kravet på öppenhet. För att besvara den frågan krävs en särskild utredning enligt min mening.

2. HUR JAG HAR GÅTT TILLVÄGA

De misstänkta och inträffade oegentligheterna är en fråga om intern styrning och kontroll i en mycket stor organisation. Med 48 000 anställda, 10 stadsdelsnämnder, 18 fackförvaltningar och 75 kommunala bolag²m.m. kan Göteborgs Stad i många avseenden jämföras med de privata koncernerna Volvo och SKF i storlek och komplexitet. Volvo som koncern var för flera decennier sedan under en period ett konglomeratföretag, dvs. man tillverkade inte bara bilar och maskiner utan även fritidskläder, läkemedel och livsmedel. Sådana s.k. konglomeratföretag anses mycket krävande ur styrningssynpunkt för att långsiktigt vara framgångsrika. De har inte heller längre samma attraktionskraft inom det privata näringslivet. Även om det finns skillnader i förutsättningarna kan Göteborgs Stad betraktas som ett ytterst avancerat konglomeratföretag med ett stort antal helt olika verksamhetsgrenar. Dessutom är det en politiskt styrd organisation med stort inslag av fritidspolitik och är som organisation hårt uppstyrd av kommunallagen och ett ansevärt antal lagar som rör kommunens olika verksamhetsområden. Jag har därför respekt för att styrningen av denna koncern är en komplicerad och mycket krävande uppgift. För att belysa denna styrning utifrån vad handlingsplanen för förstärkt internkontroll och öppenhet ska åstadkomma har jag i mitt uppdrag tvingats göra både avgränsningar och prioriteringar. Något annat är inte möjligt inom ett relativt kort uppdrag med begränsade resurser. Det är dock min uppfattning att det varit möjligt att genomföra uppdraget trots dessa begränsningar och prioriteringar.

Jag har genomfört drygt 60 intervjuer med chefer och andra anställda inom förvaltningar och bolag samt några intervjuer med stadens politiker. Det har inte varit möjligt att intervjua representanter för alla förvaltningar och bolag. Jag har valt ut vad jag bedömt som representativa förvaltningar och bolag och företrädare för stadsledningskontoret och inom politiken. Det har genomgående varit s.k. öppna intervjuer. Jag har samtidigt klargjort att jag inte avser att i slutrapporten redovisa hela eller delar av enskilda intervjuer eller referera till enskilda personer som jag har intervjuat. De svar och synpunkter jag fått och som jag nu har som grund för det jag behandlar i min rapport utgår inte från enstaka synpunkter utan från flera personers samlade synpunkter. Jag har också tagit del av ett stort antal dokument, såväl fastställda beslut, beslutsunderlag och olika former av arbetsmaterial. De har också i hög grad bidragit till mina slutsatser.

Jag har även valt att fördjupa mig i fyra områden som jag uppfattat som särskilt kritiska för att både bedöma vad som gjorts i staden och verifiera och förtydliga de problem jag noterat.

- *Det första området* gäller delprojektet den gemensamma byggprocessen. Där har jag haft hjälp av en konsult, Björn Andersson, som med stor professionellt kunnande inom byggbranschen bedömt det stora arbete som lagts ned i delprojektet.
- *Ett andra område* gäller hanteringen och förebyggandet av oegentligheter. Där har jag haft stor hjälp av Richard Minogue, som arbetar med att både förebygga och upptäcka oegentligheter i företag och offentliga organisationer både i och utanför Sverige. För att belysa frågorna djupare och få till stånd en diskussion om problemen har en anpassad kurs genomförts med 12 anställda som haft erfarenheter av problem med oegentligheter inom Göteborgs Stad.

² Alla de 75 bolagen är dock inte verksamma. Antalet bolag kan vara högre. 30 bolag är redovisningsenheter i staden.

- *Ett tredje område* gäller riskhantering. Där har jag haft hjälp av Torgny Bogärde och Per Åkenes, två konsulter som länge arbetat med verksamhetsövergripande riskhantering, främst inom större företag men även inom offentlig förvaltning. För att klargöra vad god och effektiv riskhantering bör vara har två workshops med sammanlagt ett 20-tal anställda genomförts, en inom en stadsdelsförvaltning och en inom ett av de kommunala bolagen. Därigenom har flera viktiga slutsatser kunnat dras om vad som bör prägla riskhanteringen och styrningen i Göteborgs Stad.
- *Ett fjärde område* har varit själva internkontrollen och de s.k. internkontrollplanerna, ett område som jag själv fördjupat mig i genom intervjuer och studier av dokument. Det har i hög grad bidragit till de slutsatser jag dragit om styrprocessen i Göteborgs Stads förvaltningar och bolag. De nämnda personerna jag valt att samarbeta med har också fortlöpande gett synpunkter på olika delar av uppdraget och dess genomförande.

Jag vill också tillägga att jag inte haft några svårigheter att genomföra intervjuer eller få fram dokument eller i kontakterna med olika berörda personer i staden i detta arbete.

I enlighet med det givna uppdraget har jag också gjort en avstämning med den nu arbetande Granskningskommissionen.

3. BAKOM "MUTHÄRVAN I GÖTEBORG"

3.1 Kort faktabeskrivning av vad som hände

Det är inte lätt att få fram en mer utförlig beskrivning av vad som hänt i Göteborgs Stad efter massmedias uppseendeväckande reportage i april 2010 och framåt. Utgångspunkten var främst Uppdrag Granskning reportage som utgick från en nyhetsartikel i Göteborgstidningen strax dessförinnan. Massmedias reportage finns att tillgå liksom de rättsliga instansernas offentliga material från det att misstankar och åtal väckts i flera ärenden. Beskrivningarna från Göteborgs Stad från denna period är mycket kortfattade, återhållsamma och inte heltäckande och kanske förklaras av att stadens ledning var i ett pressat läge. I denna rapport har jag bara tagit fram en kortfattad resumé för att ge sammanhang och bakgrund.

Till Idrotts- och föreningsförvaltningen i Göteborg hade i början av 2010 inkommit ett brev med misstanke om mottagen muta inom förvaltningen. Brevet hade dock inte diarieförts. När TV-programmet Uppdrag Granskning i april 2010 begärde att få komma på ett nämndmöte valde ledningen att med hjälp av säkerhetsvakter hindra Uppdrag Granskning reportrar att komma in i förvaltningens lokaler. I programmet framfördes också kritik mot Göteborg Energi AB. Det blev upptakten till en mycket stort mediabevakning av Göteborgs Stad. En del liknar det vid ett s.k. mediedrev. När representanter från massmedia intervjuade kommunstyrelsens ordförande Anneli Hulthén förklarade hon att varje sten skulle vändas för att klara ut om fler oegentligheter begåtts i Göteborgs Stad. Därpå följde ett stort antal aktiviteter på olika nivåer i staden. Genom detta arbete i stadens förvaltningar och bolag hittades oklarheter och misstankar om ev. oegentligheter. Staden fick själv ta emot många anmälningar om mutmisstankar, som också närmare undersöktes. Där underlag bedömdes finnas för ev. åtal överlämnades dessa uppgifter till polisen. Fler misstänkta fall av oegentligheter dök samtidigt upp i massmedia. I flera förvaltningar och bolag anlätades externa konsulter som från hösten 2010 genomförde granskningar avseende den interna kontrollen. Bland dessa fanns Idrotts- och Föreningsförvaltningen, Lokalsekretariatet, Göteborgs Energi AB, Göteborgs Egnahems AB, Bostads AB Poseidon, AB Hjällbostaden, Lokalförvaltningen och HIGAB. Efterhand kom flera initiativ fram i staden som inte bara var reaktiva utan även proaktiva. Delvis med utgångspunkt i en konsultrapport sammanställdes fem åtgärdsområden. Det blev under 2011 det av kommunstyrelsen beslutade handlingsprogrammet för förstärkt intern kontroll och öppenhet i Göteborgs förvaltningar och bolag. Handlingsprogrammet beskrivs och diskuteras nedan i avsnitt 4 av rapporten.

3.2. Det som hände i Göteborg var en fråga om förtroende eller misstroende

Flera av de intervjuade har påpekat att det är få som blivit fällda för mutbrott eller andra lagstridiga handlingar och att värdet av de mottagna mutorna är ytterst begränsat i kronor räknat jämfört med de stora penningströmmar som förvaltningar och bolag har ansvar för. Även om de intervjuade därmed inte förringat det inträffade finns det skäl att tydligt klargöra varför såväl anklagelserna om oegentligheter och de fällda domarna handlar om mycket stora värden för Göteborgs Stad.

Offentliga organ betraktas ofta av allmänhet och medborgare som bärare av uppdrag som de ytterst har givit dem. De kräver därför att dessa organ har deras förtroende. Det gäller såväl skattefinansierad som annan verksamhet som kontrolleras av offentliga, ytterst politiskt styrda, organ. Allt från anklagelser om och senare verifierade oegentligheter till fastställda domar blir därför lätt en fråga om misstroende gentemot de offentliga organen. För Göteborgs Stads del tillkom dessutom det inledande agerandet att utestänga massmedia i fallet Idrotts- och föreningsförvaltningen, dvs. brist på öppenhet. Allt detta kan liknas vid en möjlig tomat som lätt påverkar bilden av hela den livsmedelsbutik där tomaten köpts, även om man inte vet om det kanske bara gällde ett enstaka exemplar. Generellt sett är offentliga myndigheter ytterst känsliga för frågor om misstroende gentemot sin verksamhet³.

För privata företag hänförs liknande frågor till varumärket. För stora företag kan varumärket värderas till miljardbelopp. Från händelser som rör både privata företag och offentliga organ kan vi ibland få uppgifter om hur förtroendekritiska frågor kan omvandlas till pengar. Mutanklagelser mot förtroendevalda politiker och tjänstemän i Solna kommun i samband med byggandet av nationalarenan blev 2011 en fråga inför domstol. När frågan kom till domstolsförhandling uppgav Swedbank att man köpt namnet Swedbank Arena för den nya nationalarenan till ett belopp mellan 55 och 150⁴ miljoner kronor. Samtidigt meddelade banken att man erbjudit stiftelsen Friends att utan ersättning ta över namnet på arenan, vilket också skedde. Mutanklagelserna mot Solna kommun riskerade således att "spilla över" på Swedbank, som då gjorde en form av direktavskrivning på investeringen i namnet redan när domstolsförhandlingarna inleddes. Skadan för Göteborgs Stad knutet till händelserna 2010 och 2011 är antagligen större men svårare att beräkna. Att det minst handlar om motsvarande belopp som Swedbank uppgav kan enligt min mening betraktas som säkert. Jag utgår då ifrån att bilden "Muthärvan i Göteborg"⁵ också påverkar människors, företags och andra organisationers beteenden och att denna bild av Göteborg kan leva kvar under mycket lång tid. Jag bedömer dock att skadan bör värderas till betydligt större belopp än i fallet nationalarenan, men det kräver en verifiering som inte ryms inom detta uppdrag.

Mot denna bakgrund i allmänhetens känslighet för förtroendefrågor i offentliga institutioner bör man också söka drivkraften inom massmedia för att gräva fram och skriva om verkliga, anade eller bara tänkbara förtroendekrisfrågor. Att massmedias grävande också spelar en roll i ett demokratiskt samhälle är en annan aspekt som jag inte berör här.

³ Ett exempel på denna uppfattning är att institutet mot mutor betraktar förekommande mutor i offentliga myndigheter som allvarigare än i privata företag.

⁴ Det var Swedbank och sparbanksstiftelsen som köpte namnet. Swedbank gjorde en egen bedömning att av det utbetalda beloppet på 150 miljoner kronor kunde 55 miljoner knytas till namnet Swedbank Arena.

⁵ Beteckningen "Muthärvorna i Göteborg" får man upp när man söker på mutor/korruption i Wikipedia. Där nämns vad man kallar två stora fall i modern tid: Boforsaffären och "muthärvorna i Göteborg". I detta sammanhang bör Wikipedias benämning bara betraktas som en typisk benämning för det som hänt i Göteborg.

4. HANDLINGSPLANEN FÖR FÖRSTÄRKT INTERNKONTROLL OCH ÖPPENHET

4.1. Om bakgrunden till handlingsplanen

Efter den inledande stora massmediebevakningen och det uttalande som kommunstyrelsens ordförande Anneli Hulthén gjorde, om att gå till botten med anklagelserna, så inleddes ett stort antal aktiviteter. Fanns det många förbisedda mutmisstankar bakåt i tiden? Fanns det fler förvaltningar eller bolag som inte förstått att öppenhet gentemot massmedia var en viktig fråga? Många konsulter anlätades i olika uppdrag för att belysa anklagelser, problem och svagheter som kunde kopplas till de verkliga eller bara misstänkta oegentligheterna. Polis och Ekobrottsmyndigheten försågs med material. Det gemensamma för alla dessa aktiviteter var att de i huvudsak vara reaktiva, dvs. svar på olika anklagelser och påtalade problem. Utrymmet för att se framåt och förebygga kommande oegentligheter var till en början begränsat. Efterhand växte dock insikten att ett samlat grepp behövdes. Med utgångspunkt i en konsultrapport ledde det till den handlingsplan som kommunstyrelsen beslutade om i oktober 2011.

Handlingsplanen som projekt har bestått av fem delprojekt som i det följande behandlas utifrån tre aspekter: a) om syftet och vad som har gjorts inom ramen för delprojekten, b) min bedömning av vad som gjorts inom delprojekten samt c) mina förslag i direkt anslutning till delprojekten.

Jag inleder genomgången av delprojekten men en kort uppräknig av mina förslag till tilläggsåtgärder.

Kommunstyrelsen fastställde fyra tilläggsuppdrag i anslutning till handlingsplanen som kommenteras avslutningsvis i detta avsnitt. I de följande avsnitten 5 och 6 diskuterar jag ytterligare aspekter och proaktiva åtgärder vilka syftar åt samma håll som själva handlingsplanen.

4.2 Delprojektet Internkontroll inkl. självdeklarationen

4.2.1 Syfte och beskrivning av delprojektet

Delprojektet tar utgångspunkt i kommunallagens krav att styrelser och nämnder har ett ansvar för internkontroll inom sina respektive verksamhetsområden. I den information från projektet som finns på Göteborgs Stads hemsida beskrivs internkontroll på följande sätt:

”Intern kontroll handlar om tydlighet, ordning och reda. Att de regler och riktlinjer som finns följs, och att möjliga risker identifieras, bedöms och förebyggs. Vad händer om vi inte når målen? Hur sannolikt är det att det inträffar, och vilka konsekvenser skulle det få för verksamheten, för ekonomin, för förtroendet?”

Internkontroll beskrivs i samma information lite utförligare så här:

”Ett viktigt inslag i (COSO-)modellen är att aktivt bevaka omvärlden för att identifiera risker och möjligheter, att underbygga och stötta med information och att hålla hela organisationen engagerad i arbetet med den interna kontrollen. Det är också viktigt att arbeta kontinuerligt med uppföljning för att se till att kontrollsystemet fungerar och hålls vid liv. Ett väl fungerande system för internkontroll kräver ett tydligt och regelbundet informationsflöde mellan medarbetare och ledning. Kommunikation är därför en viktig pusselbit i den interna kontrollen. Medarbetare behöver information om uppdrag, ansvar, förutsättningar och rutiner. Ledningen behöver information för att kunna styra.

Förtroendevalda behöver information för att kunna besluta, följa upp och omprioritera. Syftet är att säkra att man gör rätt saker på rätt sätt, att man undgår allvarliga fel.”

Båda dessa utdrag från externinformation som projektet givit berör grundläggande drag i COSO:s ramverk för Intern styrning och kontroll⁶. Delprojektet hänvisar också uttryckligen till COSO såsom en grund för att stärka internkontrollen i Göteborgs Stad.

Den största enskilda aktiviteten i delprojektet har varit den s.k. självdeklarationen, en form av egenutvärdering av internkontrollen baserad på COSO:s ramverk. Förslaget om självdeklaration kom från anlitade konsulter, bearbetades i stadsledningskontoret och blev till ett särskilt beslut av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i april 2011. Det blev således ett krav på självdeklaration i alla förvaltningars ledningar och styrelser. Den ska vara årlig och verifieras av externa konsulter. Den har hittills varit dels generell, dels fokuserad på frågor om inköp.

Utöver detta bearbetar projektet förslag om att organisatoriskt stärka hela stadens arbete med internkontroll genom att inrätta en särskild funktion på stadsledningskontoret för att övervaka och utveckla internkontrollen. Den har i projektet kallats en särskild funktion för internkontroll (eller internrevision) på stadsledningskontoret. Även Göteborgs Stads anvisningar för internkontroll är föremål för revidering.

4.2.2 Mina förslag till tilläggsinsatser som rör självdeklarationen

1. Intern styrning och kontroll utgår från en standard som i självdeklarationsarbetet kallas COSO-modellen. Den måste i fortsatta arbete med självdeklarationer förklaras ordentligt för dem som svarar på självdeklarationen.
2. Självdeklarationernas påståenden och frågor måste i fortsättningen bantas kraftigt och anpassas bättre till Göteborgs Stad.
3. Självdeklarationerna bör anpassas till de olika typerna av verksamhet som finns i staden. Det kan även finnas skäl att ta upp olika teman som där hela stadens verksamheter är berörda.
4. Gör kopplingar mellan självdeklarationerna och medarbetarundersökningarna för att verifiera resultaten.
5. Verifieringen av självdeklarationerna bör i fortsättningen kunna ske med resurser inom staden och inte bara genom externa konsulter.
6. Skalan för bedömningar av påståendena i självdeklarationerna behöver i det fortsatta arbetet med självdeklarationer förankras bättre bland ledningarna som arbetar med självdeklarationerna.
7. Påståendena och frågorna i självdeklarationerna har en tyngdpunkt åt de formella aspekterna på intern styrning och kontroll. Det finns många viktiga styrsignaler i en god intern styrning och kontroll som kan behöva fångas upp på annat sätt.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras i nästa punkt.

4.2.3 Min bedömning och kommentarer om självdeklarationen

Jag bedömer att den första självdeklarationen 2011 var en viktig insats i arbetet för att förbättra internkontrollen i staden främst av följande skäl:

⁶COSO är benämningen på den amerikanska organisation, stödd och uppbyggd av branschorganisationer för professioner inom ekonomiområdet, som 1992 tog fram ett ramverk för intern styrning och kontroll och som de facto numer är en internationell standard.

- Det var kanske den dittills mest påtagliga signalen ut till stadens alla nämnder och styrelser om att det inte bara gällde internkontrollproblem bakåt i tiden utan även arbetet framåt.
- Arbetet berörde alla nämnder och styrelser. Varje ledning och styrelse/nämnd fick arbeta sig i genom ett material för att identifiera svagheter i internkontrollen och därmed få fram förbättringsområden.
- Arbetssättet att med ett generellt direktiv gå igenom ett gemensamt material och kräva återredovisning uppfattades som ett nytt och kraftfullt styrmedel i staden.
- Resultaten sammanställdes inte bara per förvaltning och bolag utan för hela staden sammanlagt.
- Resultaten ledde till många förslag till förändringar.
- De tre konsult- och revisionsbyråernas verifieringsrapport innehåller en rad förslag som jag bedömer som mycket viktiga att realisera.

Det finns dock flera inslag i arbete med självdeklarationerna som bör förbättras, utvecklas eller ifrågasättas när självdeklarationerna ska bli en återkommande aktiviteter i staden. Det gäller främst följande:

- a) *Självdeklarationerna är inte COSO.* De påståenden och frågor som fanns i självdeklarationen baseras på en internationell de facto standard för internkontroll som kallas COSO:s ramverk för intern styrning och kontroll och som i materialet kallades COSO-modellen⁷. Den standarden föreslås också ligga till grund för stadens arbete med internkontroll. Synsättet och begreppen i ramverket och de många påståendena att ta ställning till var knutna till de fem s.k. komponenterna för en god intern styrning och kontroll. Detta förklarades emellertid inte ordentligt för dem som skulle arbeta sig i genom självdeklarationen och göra bedömningarna. Därmed tog man inte tillvara möjligheten att skapa en djupare förståelse i bolag och förvaltningar av vad som kan krävas för en förbättrad internkontroll. Det kan också ha bidragit till att flera av de berörda felaktigt uppfattade att självdeklarationen i sig var det som kallades COSO-modellen⁸. Självdeklarationen är ett verktyg för bedömning och baserat på COSO, men för att utveckla den interna styrningen och kontrollen är COSO:s ramverk en viktig utgångspunkt och stöd för förbättringsåtgärder som behöver förklaras särskilt. Den sista aspekten berör jag i en särskild kommentar nedan.
- b) *Batteriet av påståenden och frågor måste bantas.* För att fungera som en årligen återkommande aktivitet uppfattar jag batteriet av påståenden och frågor som alltför omfattande och inte tillräckligt anpassat till Göteborgs Stad. Jag har två skäl för denna bedömning. För det första riskerar alltför många påståenden att bedöma att bli schablonmässigt behandlade. För det andra kan en dålig anpassning av påståendenas och frågornas innehåll och form till stadens styrsätt och särdrag sänka intresset för frågorna. De 140 påståendena och frågorna bör reduceras till kanske ett 30-tal i kommande självdeklarationer och vara väl avvägda i förhållande till etablerade begrepp och synsätt i staden.

⁷ I handlingsplanens dokument kallas det genomgående för COSO-modellen. Det finns dock ytterligare en COSO-modell: Ramverket för företagsövergripande (eller verksamhetsövergripande) riskhantering, också benämnt COSO ERM, som jag kort kommer beröra senare i rapporten. Benämningen modell kan leda tanken fel när det gäller COSO:s ramverk. Jag har därför valt att inte använda begreppet COSO-modellen i rapporten.

⁸ COSO har i sitt ramverk för intern styrning och kontroll flera exempel på sådana bedömnings- och frågebatterier i anslutning till redogörelsen för själva ramverket.

- c) *Anpassa till de olika verksamhetsområdena.* Den första delen av självdeklarationen var generellt hållen. Det kan finnas skäl att fortsätta i samma anda men i mindre omfattning (se nästa punkt). I stället bör utrymme ges för att skapa bilder av svagheter att åtgärda inom de olika mer specifika verksamhetsområdena. En god intern styrning och kontroll kan aldrig säkras bara genom en enda generell (s.k. generisk) checklista. Utöver den generella utgångspunkten i de fem komponenterna för en god intern styrning och kontroll måste den interna styrningen och kontrollen anpassas till den specifika verksamheten. Stadsdelsförvaltningarna har med säkerhet många aspekter på intern styrning och kontroll som skiljer sig från de kommunala bostadsföretagen som i sin tur skiljer sig från Göteborgs Energi AB som i sin tur skiljer sig från de kommunala företag som arbetar med s.k. events osv. Dessutom kan man förvänta sig att vissa stadsdelsförvaltningarna kan behöva lägga mer vikt på vissa aspekter i sin interna styrning och kontroll beroende på särdragen i sin stadsdel osv. En sådan diversifiering av självdeklarationerna som verktyg för bedömningar kan ur hela stadens synvinkel ge viktig information om läget i olika delar av konglomeratföretaget Göteborgs Stad⁹ samtidigt som intresset för och värdet av självdeklarationerna antagligen kommer att öka i förvaltningarna och bolagen. I COSO:s grunddokument för intern styrning och kontroll poängteras dessutom att de många påståendena och frågorna som presenteras för att fånga bilden av en god intern styrning och kontroll är generella karaktäristika som måste anpassas till den specifika verksamhet som ska bedömas.
- d) *Teman för hela staden kan behövas men kräver också förberedelser.* Det kan självklart finnas skäl för Göteborgs Stad att även i fortsättningen lyfta fram generella teman, såsom inköp, som berör flertalet eller alla bolag och förvaltningar. Om man särskilt vill belysa t.ex. beredskapen mot oegentligheter kan påståendena och frågorna snävas in mer direkt på sådana aspekter. Det finns t.ex. starka skäl för att bedöma hur väl man upptäcker och behandlar s.k. röda flaggor (se avsnitt 6.3). För att belysa ett sådant tema i en självdeklaration behövs dock normalt viss utbildning så att man har "rätt glasögon på sig" när man bedömer eller svarar på frågor som rör det särskilda området.
- e) *Gör kopplingar mellan självdeklarationerna och medarbetarundersökningarna.* Självdeklarationerna är inriktade mot ledningsnivån i förvaltningar och bolag. Ett sätt att verifiera ledningsnivåns bild är att fråga den egna personalen inom förvaltningarna och bolagen. I staden görs regelbundet medarbetarundersökningar som ofta innehåller frågor som direkt berör intern styrning och kontroll.¹⁰ Genom en synkronisering mellan självdeklarationer och medarbetarenkäter kommer man få ett fylligare underlag för att bedöma om man har en god intern styrning och kontroll.
- f) *Verifiering av självdeklarationerna kan även ske inom staden.* Innehållet i självdeklarationerna har i den första omgången verifierats av utomstående konsulter. I perspektivet av årligen återkommande självdeklarationer finns det skäl att pröva andra lösningar. Verifieringen kan t.ex. helt eller delvis genomföras av controllers eller andra som hållit i självdeklarationsarbetet i den egna förvaltningen eller bolaget och som därefter får verifiera resultatet i en annan förvaltning eller bolag. Det kan

⁹ Se avsnitt 2.2 där Göteborgs Stad karaktäriseras som ett slags konglomeratföretag.

¹⁰ I en av anvisningarna till medarbetarundersökningen riktade till chefer uppmanades de att analysera svaren utifrån bl.a. följande frågor: Har vi ett bra samarbete? Är vi bra på att dela med oss av vår kunskap och erfarenheter till varandra? I COSO:s ramverk är det typiska frågor för att ta reda på om styr- och kontrollmiljön fungerar.

även bidra till kompetensutveckling och bättre förståelse för intern styrning och kontroll för de berörda.¹¹

- g) *Skalan för bedömning av internkontrollen behöver förankras bättre.* Skalan för bedömning av den egna internkontrollen (dvs. stort behov av förbättring, behov av förbättring och god måluppfyllelse och som markerades med tre olika färger) har kommenterats av flera av de intervjuade. Flera menar att kraven var alltför högt satta, vilket bidrog till mycket rött i lägesbedömningen. Det kanske var så, även om de tre konsult- och revisionsbyråerna i sin rapport bedömer att det verifierade resultatet var i linje med resultatet från många andra företag och organisationer som använder sig av självdeklarationer. Synpunkterna kanske belyser ett problem som ligger på ett djupare plan: Bedömningsskalan bakom de tre svarsalternativen är till sin karaktär relativ och inte absolut. Arbetet förutsätter att man har en bild av var normen för bra eller dåligt ligger. För den som känner sin verksamhet väl kan en rent intuitiv bedömning fungera men i de flesta fall behövs en ordentlig diskussion bland berörda som minst slutar i en verbal bedömning eller consensusbeslut. Synpunkterna ovan kan tyda på att denna fråga inte diskuterats tillräckligt. Dessutom kan normen ligga på olika nivåer beroende på vilka frågor de gäller. Till viss del har den aspekten beaktats i bedömningen genom att vikta svaren i förhållanden till risk. Hur risken är knuten till verksamhetens mål är dock inte helt klart. I de tre konsult- och revisionsbyråernas verifieringsrapport markeras inledningsvis mycket tydligt att "kvaliteten i bolagens/förvaltningarnas mål, strategier och verksamhetsplaner inte analyserats". Det är ett viktigt påpekande eftersom riskernas koppling till målen är en avgörande fråga för att bedöma om den interna styrningen och kontrollen är bra eller ej. Jag återkommer till den frågan senare i rapporten.
- h) *Självdeklarationer får lätt en tyngdpunkt åt det formella i den interna styrningen och kontrollen.* I påståendena och frågorna i självdeklarationerna finns en tyngdpunkt på förekomsten av dokument om kontrollaktiviteter, ansvar och befogenheter m.m. Den formella organisationen, särskilt i stora organisationer, kräver många styr- och kontrolldokument för att fungera, men i COSO:s dokument och i litteraturen om intern styrning och kontroll betonas mycket tydligt att den troligtvis viktigaste faktorn för en god intern styrning och kontroll är "the tone at the top", dvs. de uttalade och outtalade styrsignalerna som kommer från den högsta ledningen och ner till den lägsta chefsnivån. En aldrig så väl dokumenterad och utförd kontroll blir meningslös om inte en ansvarig chef följer upp kontrollen och agerar vid avvikelse. För en funktion, arbetsgrupp eller ett projekt med problem kan ett möte och en diskussion med en ansvarig chef vara en väsentligt mer verksam styrsignal än bara ett utskickat dokument med uppräknade brister. Varje chef måste förstå att han eller hon skickar ut medvetna och omedvetna styrsignaler som alla medarbetare tolkar. Det gäller vare sig chefen vill det eller inte, och oavsett de formella styrdokumenterna. Lite förenklat gäller även här föräldrarnas grundregel att barn inte gör som Du säger utan som Du gör. Kompetenta chefer som ger tydliga budskap och uppmuntrar en produktiv arbetsmiljö där det är högt i tak m.m. är en nyckelfaktor för en god intern styrning och kontroll. Att fullt ut i en självdeklaration fånga detta som kan kallas "mjuka" kontroller eller påverkan på den informella organisationen (som alltid finns parallellt med den formella organisationen) kan vara svårt. Därför bör självdeklarationen som verktyg för bedömning av den interna styrning och kontrollen alltid kompletteras med andra insatser för bedömning.

¹¹ Ett sådant arbete kan kallas verksamhetsrevisioner. Jag föreslår en liknande verifiering eller revision för den gemensamma byggprocessen (se avsnitt 4.3).

4.2.4 Mina förslag som rör inriktningen och bilden av internkontrollen

1. Begreppet internkontroll som Göteborgs Stad använder motsvarar inte riktigt det som COSO avser med intern styrning och kontroll. Där ingår också styrsignaler och ledningens sätt att arbeta ut mot organisationen. Därför bör staden både använda begreppet intern styrning och kontroll och se till att den bredare synen slår igenom i stadens sätt att arbeta.
2. Det äldre begreppet risk och väsentlighet används idag av staden. Eftersom det lätt skapar oklarheter bör det bytas ut mot det gängse i andra organisationer, dvs. risk, sammansatt av sannolikheten och konsekvenser av en händelse.
3. Det som idag kallas internkontrollplaner måste förändras både med hänsyn till praxis i staden och gällande anvisningar. Internkontrollplanerna såsom de ofta ser ut idag kan ge en felaktig bild att man därmed har en god internkontroll, trots att flera väsentliga aspekter av kontrollarbetet inte finns med såsom åtgärder för att reducera risker.
4. Stadens anvisningar om internkontrollplaner motsvarar till innehållet närmast det COSO kallar övervakning. I COSO: s begrepp övervakning ingår flera viktiga aktiviteter som idag inte täcks in i interkontrollplanerna.
5. Riskhanteringen måste tydligt knytas till målen för verksamheten för att bli verkligt effektiv. Här finns många brister idag. De många mål som sätts upp av den politiska ledningen inkl. styrelser och nämnder måste förvaltningen ges större möjlighet att ta hand om. Det betyder att målen såsom de beskrivs i t.ex. kommunalbudgeten struktureras och beskrivs så att kan omvandlas till styrsignaler i den löpande verksamheten. Det inkluderar även krav på mer detaljerade mål (s.k. SMARTA mål) som i dagsläget inte alltid uppfylls.
6. Sättet att genomföra en bra riskhantering behöver förtydligas så att de kan utföras på ett likartat sätt i staden. Samtidigt måste utrymme ges för olika slags riskhantering utifrån t.ex. behovet att möta samhällskriser, arbetsmiljökrav, fysisk säkerhet m.m.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras i nästa punkt.

4.2.5 Min bedömning av de som rör inriktningen och bilden av internkontrollen

När det gäller det övriga arbetet inom delprojektet för att stärka internkontrollen i staden vill jag framföra följande synpunkter, bedömningar och förslag:

- a) *Inte bara kontrollrutiner utan styrsignaler* - Göteborgs Stad har, liksom andra kommuner, använt kommunallagens benämning internkontroll även när man direkt hänvisar till COSO: s ramverk för intern styrning och kontroll. Den äldre och tidigare etablerade synen på internkontroll utgår från att det främst handlar om redovisning. Det syns tydligt i stadens 2009 upphävd styrdokument om internkontroll från 1989. Där sägs att internkontroll "syftar till att säkerställa en riktig och fullständig redovisning och att säkerställa att förvaltningens resurser disponeras i enlighet med fattade beslut". God redovisningssed kräver en stor mängd handfasta kontrollaktiviteter för att den ska bli just "riktig och fullständig". När den amerikanska organisationen COSO gav ut sitt ramverk 1992 kallades den "Internal Control". Översatt till svenska betyder det inte internkontroll utan intern styrning och kontroll. Tonvikten i betydelsen ligger faktiskt på styrning. Den innebörden av "control" stod också i samklang med markeringen att COSO inte satte redovisningen i centrum för styrningen och kontrollen utan såg den som en del av hela verksamhetens styrning och kontroll i en organisation. Då blev också det som kallas komponenten kontroll-

miljön (eller styr- och kontrollmiljön) en viktig markering om att andra styrsignaler, såsom uttrycket "the tone at the top" antyder (se punkten ovan), ofta är viktigare än utförda rutinkontroller. Samtidigt får innebörden av kontroller en vidare innebörd utanför den rena redovisningen och kan fångas genom begrepp som "mjuka" kontroller och signaler som berör beteendet i den informella organisationen och liknande infallsvinklar på styrningssignaler. Det handlar dock bara om en tyngdpunktsmarkering. Rutinkontroller, särskilt det som rör redovisningen, är fortfarande nödvändiga och måste bygga på god dokumentering. Jämfört med kommunallagens äldre och etablerade begrepp internkontroll innebär dock denna förändring ett språng i synen på styrning och kontroll som inte fullt ut syns i SKL:s rekommendationer från 2009 eller i de styrdokument som Göteborgs Stad antog samma år¹². Mot denna bakgrund rekommenderar jag att Göteborgs Stad i fortsättningen använder benämningen intern styrning och kontroll och i sin information och utbildningen ordentligt förklarar innebörden i detta. Det måste sedan följas av att "mjuka" kontroller m.m. verkligen införs som praxis i staden och markeras i formella dokument som motsvarar det som idag kallas internkontrollplaner.

- b) *Ta bort den gamla beteckningen på riskanalys* - Nu bereder staden förslag till nya riktlinjer för internkontrollen. Jag föreslår att de nya riktlinjerna inte bara ges beteckningen riktlinjer för intern styrning och kontroll (se ovan) utan även att andra begreppsändringar görs för att tydliggöra förändringen och ta dem till utgångspunkt för en ordentlig uppstramning av stadens interna styrning och kontroll. Begreppet "risk- och väsentlighetsanalys" är den traditionella beteckningen för granskningen av redovisningen. Ordet risk likställs numer inte med sannolikhet. I modern riskhantering talar man i stället om risk såsom sammansatt av sannolikheten för och konsekvensen för(eller påverkan på) en viss händelse. Väsentlighetsaspekten har traditionellt kopplats till stora betalningsströmmar och balansposter och passar inte riktigt in i en verksamhetsmässig utgångspunkt av allvarliga händelser som ska identifieras och sedan sannolikhetsbedömas för att bli en riskbedömning. Begreppet risk- och väsentlighet bör därför av staden konsekvent ersättas med *riskanalys utifrån bedömd sannolikhet och konsekvens/påverkan* av en händelse.
- c) Det som idag kallas internkontrollplaner måste förändras både vad avser beslutade anvisningar och praxis bland nämnder och styrelser. De internkontrollplaner jag studerat varierat kraftigt till både form och innehåll och följer i flera fall inte befintliga anvisningar. Anvisningarna innehåller emellertid också brister som måste rättas till. De gällande anvisningarna från 2009 för internkontrollen i Göteborg beskriver en internkontrollplan så att den närmast motsvarar en plan för övervakning enligt COSO:s ramverk för intern styrning och kontroll (övervakning är den sista av fem komponenter för en god intern styrning och kontroll enligt COSO). Det är samtidigt uppenbart att internkontrollplanerna i både anvisningarna och i de dokument som kallas internkontrollplaner saknar vissa inslag(se nästa kommentar i punkten d) och samtidigt uppfattas som något mer (se kommentaren i punkten e nedan). I det följande pekar jag på punkter som måste redas ut och förändras för att åstadkomma en effektiv intern styrning och kontroll.
- d) *Om internkontrollplaner fullt ut ska täcka det som COSO kallar övervakning, saknas flera inslag.* Övervakning enligt COSO handlar om att övervaka "systemet" för intern

¹² Även i Göteborgs Stads uppdatering av kraven på intern kontroll 2009 fanns en hänvisning till COSO. SKL publicerade 2009 både rekommendationer och dokument om internkontroll som också hänvisade till COSO:s ramverk för intern styrning och kontroll.

styrning och kontroll. Syftet är att fortlöpande och med periodiska avstämningar försäkra sig om att den interna styrningen och kontrollen fungerar bra och att avvikelser upptäcks och kan rättas till. Det är en central fråga för nämnder och styrelser i Göteborg, inkl. kommunstyrelsen och har stöd i kommunallagen. En stor organisation som Göteborgs Stad har en anseelig mängd löpande kontrollaktiviteter (det handlar antagligen om 10 000-tals eller ännu fler styrsignaler och kontrollrutiner). Övervakningen av den interna styrning och kontrollen är dock en annan fråga än löpande kontrollaktiviteter. För övervakning behövs ”verktyg” som kan ge underlag för en försäkran utan att behöva upprepa eller ”pricka av” samtliga löpande styrsignaler och kontrollaktiviteter (det är oftast praktisk omöjligt). Det måste därför handla om sådant som a) stickprovsgranskning, b) s.k. indirekt information, c) nyckelkontroller¹³, d) självdeklarationer i stil med den som har genomförts och e) verksamhetens normala uppföljningar som till stora delar har karaktär av övervakning. Av dessa verktyg nämns tydligt bara stickprovsgranskning i gällande anvisningar.

- e) *Risikanalysen har ett mycket större användningsområde än att rikta in granskningen av befintliga rutinkontroller.* Det som nu kallas risk- och väsentlighetsanalys (dvs. risikanalys utifrån sannolikhet och konsekvens/påverkan) knyts i anvisningarna bara tydligt till internkontrollplanen. Den analysen ska således ge signaler om var stickprov ska göras eller på annat sätt granska utpekade kontroller. Då saknas emellertid det viktigaste syftet med en riskanalys: att peka ut risker/riskområden *där åtgärder bör vidtas*. Åtgärderna kan vara av mycket olika karaktär. De flesta handlar om att reducera risken genom att göra förändringar i styr- och kontrollmiljön eller förändra, lägga till eller ibland ta bort kontrollaktiviteter. Mer konkret kan det handla om allt från att ledningen beslutar om veckovisa i stället för månatliga uppföljningsmöten för att bättre följa utpekade kritiska verksamheter, förändra policydokument för ett område där brister upptäckts och även till att utnyttja IT-systemen bättre för att göra automatiserade masskontroller. Det kan också handla om att införa en försäkring för att dela på risken med andra organisationer. Den gemensamma nämnaren för dessa och liknande aktiviteter är *fokus på förändringar* för att påverka risker och är samtidigt ett uttryck för att *risker förändras över tiden*. Det är således ett annat perspektiv än att kontrollera om befintliga löpande eller återkommande rutiner fungerar. För en nämnd eller styrelse är detta en mycket viktig fråga. Om inte risikanalysen riktas in på behovet av förändringar/åtgärder för att hantera risker kan man lätt ”hoppa förbi” allvarliga risker och anslutande åtgärdsdiskussioner. Man bör också hela tiden räkna med att riskbilden förändras. Om man strikt följer de nuvarande tillämpningsanvisningarna kan nämnden/styrelsen komma att invaggas i en falsk trygghet att ha riskerna under kontroll.
- f) *Risker måste alltid kopplas till mål.* En god intern styrning och kontroll förutsätter en utgångspunkt i fastställda mål. Ju tydligare målen är preciserade desto lättare att klargöra riskerna för att målen inte uppnås. Utan en klar målbild blir riskerna svåra att fastställa och kan i extrema fall t.o.m. vara utan meningsfull innebörd. I vissa verksamheter kan första steget i en förbättrad intern styrning och kontroll vara att ta fram och klargöra mål som bara hanterats verbalt eller varit underförstådda. För Göteborg Stad gäller dock det omvända – här finns ett mycket stort antal mål som det

¹³ Både indirekt information och nyckelkontroller kan ge signaler om kontroller inom ett område fungerar. Om de ger signaler om att de inte fungerar krävs närmare undersökning för att finna orsaken till avvikelserna. Jag nöjer mig här med den översiktliga förklaringen och hänvisar till en mer utförlig genomgång av begreppen i COSO:s dokument om övervakning av intern styrning och kontroll (monitoring) från 2009.

kan vara svårt att förhålla sig till. I kommunalbudgeten 2012 finns 23 s.k. prioriterade mål uppräknade tillsammans med flera mål som handlar om inriktningar och uppdrag. Till detta finns balanserade styrkort. Både bolagsstyrelser och nämnder kan lägga till ytterligare mål. Mål finns också i uppdragsbeskrivningar och ägardirektiv. Till dessa mål kommer kommunallagens beskrivna grunduppgifter samt krav i annan lagstiftning som rör de olika verksamhetsgrenarna. Sammanlagt blir det en mängd mål som inte är strukturerade och kopplade till varandra och därför svåra att lägga till grund för en effektiv riskanalys. Att den komplicerade målbilden verkligen är ett problem i förvaltningarnas och bolagens arbete med internkontrollen framgår indirekt genom att riskanalysarbetet i förvaltningar och bolag ofta hoppar över målbilden och går direkt till en inventering av risker i verksamhetsprocesser eller bara gör en uppräknings av olika risker¹⁴. Det innebär att riskerna inte kan prioriteras eller rangordnas efter sin inverkan på måloppfyllelsen. Därmed blir riskhanteringsarbetet ineffektivt. Riktigt kritiska och allvarliga risker kan därmed bli dåligt eller inte alls omhändertagna. Mot denna bakgrund måste de många målen struktureras, förtydligas och kopplas samman i ett förvaltningsperspektiv. Det innebär bl.a. att a) de grundläggande målen för verksamheten tas fram och beskrivs tydligt (oftast direkt knutna till gällande lagar), b) att flera av de uppräknade målen kanske snarare bör ses som markeringar om tyngdpunktsförskjutningar, kvalitetskrav eller restriktioner på de grundläggande målen, c) att vissa mål snarare är syften, dvs. dit man ska sträva även om man inte når ända fram osv. *En mer strukturerad målbild är nödvändig om man ska stärka internkontrollen i Göteborgs Stad*. Till viss del handlar detta problem om hur den politiska sfären uttrycker styrsignaler till förvaltningen och hur sedan förvaltningen ska omvandla dessa styrsignaler med hänsyn till gällande lagstiftning, tidigare riktlinjer, gällande styrdokument, budgetrestriktioner m.m. Det är viktigt att både politiken förstår behovet av denna "transformering" hos förvaltningen och att förvaltningen förstår att politiken ofta uttrycks med styrsignaler som ur förvaltningens synpunkt behöver "transformeras". Det som sagts ovan gäller till stor del även bolagen. Till detta ska läggas att politiken kan ha olika uppfattningar om alla målen behövs eller om de bör minska. Det är dock nödvändigt att påpeka att om målen är många, även när de är bättre strukturerade, kan det vara svårare att uppnå än om de är färre.

- g) *Mål bör så långt möjligt vara precisa för att förvaltningen/bolagen ska kunna hantera dem i en riskanalys.* Kraven på s.k. SMARTA mål¹⁵ finns särskilt omnämnda i stadens budget, vilket är en bra markering. Det underlättar väsentligt en bra riskanalys och identifiering av riskåtgärder och därmed en bättre intern styrning och kontroll. Problemet är emellertid att det kravet sällan verkar vara uppfyllt. Därmed försvåras den interna styrningen och kontrollen. En förklaring till att detta krav inte följs fullt ut kan återigen hänga ihop med det stora antalet mål som inte är ordentligt strukturerade.
- h) *Kraven på en god riskhantering måste förtydligas.* Jag konstaterar att riskanalys och riskhantering i många förvaltningar och bolag uppfattas som viktigt och genomförs även om kopplingen till uppsatta mål är oklar. Det finns dock andra aspekter på riskhanteringen som bör uppmärksammas. Här följer några aspekter som bör klargöras utifrån hela stadens krav på god riskhantering:

¹⁴ Enligt kommunens egna riktlinjer ska en riskanalys utgå från målen.

¹⁵ Det etablerade uttrycket SMART (specifika, mätbara, accepterade, realistiska, tidsatta) för bra mål har för Göteborgs Stads del kompletterats med ett A = ansvarsfördelade.

- Riskhantering bör så långt möjligt utgå från principen om egenutvärdering. Det handlar då främst om att i form av workshops samla representanter i den berörda verksamheten för att utifrån deras specifika kunnande om verksamheten ta fram risker, prioritera dem och ta fram förslag till åtgärder för att framför allt reducera riskerna. Riskanalyser kan kompletteras på annat sätt men bör alltid stämmas av mot de närmast berörda eller all personal.
 - Riskhantering bör ske och knytas till flera nivåer i organisationen – från högsta ledningen ned till den lägsta hierarkiska nivån i organisationen. Det är en stor fördel att ha ett s.k. "break down" perspektiv, dvs. att börja högst upp i organisationen (i Göteborgs Stads perspektiv antingen inom kommunstyrelsen eller stadsledningskontoret eller förvaltningarnas nämnder och bolagens styrelser) och gå neråt i organisationen. Högsta ledningens resultat kan sedan "matchas" mot de resultat som framkommit längre ned i organisationen. Det är viktigt att se till att riskerna beskrivs och hanteras på rätt nivå. Det måste alltid finnas riskägare som kan ansvara för att rätt åtgärder genomförs för att reducera eller på annat sätt hantera den identifierade risken.
 - Risker finns överallt och i all verksamhet. En organisation måste både identifiera de viktigaste riskerna (som påpekats ovan) och klara ut nivån för vad som kan anses som acceptabla risker. Det senare innebär att förstå att man normalt inte kan radera ut risker utan att samtidigt acceptera kostnader som vida överstiger den nytta som insatsen kan ge, såvida man inte helt avstår från verksamheten i fråga. Att klara ut risknivån för att acceptera en risk (som också kallas riskapitit inom det privata näringslivet) är en krävande men nödvändig uppgift för en god riskhantering.
- i) *Hänsyn måste tas till att riskhantering behövs utifrån olika krav och behov.*
- Riskhantering ska inte bara ske i anslutning till strävandena att uppnå en bättre intern styrning och kontroll. Arbetsmiljölagen kräver riskhantering. Lagkrav utifrån vad som rör rikets säkerhet och informationssäkerhet kräver också riskhantering. Samhällskriser, som t.ex. miljökatastrofer, förutsätter både riskbedömning och krishantering och olika riskreducerande åtgärder. Det finns även riskhantering knutet till miljöarbete i vardagen osv. Utöver dessa krav finns behov av verksamhetsövergripande riskhantering (som kallas Enterprise Risk Management, ERM, inom det privata näringslivet och som jag återkommer till senare i rapporten). Det är viktigt att tillgodose alla dessa specifika krav och önskemål om riskhantering. Samtidigt bör man så långt möjligt undvika att riskhanteringen bara sker i olika s.k. stuprör utgående från de olika kravbilderna, eftersom det finns nära kopplingar mellan risker inom olika områden. Om t.ex. risken för alltför långa väntetider i stadens telefonväxel hanteras som ett kvalitetskrav från allmänheten inom ramen för bättre intern styrning och kontroll måste den frågan även beaktas utifrån en miljökatastrof eller liknande krissituationer, eftersom långa väntetider i telefonväxeln kan förhindra krisarbetet och på annat sätt förvärra miljökatastrofens konsekvenser.

4.2.6 Mina förslag som rör den centrala internkontrollfunktionen

1. En central funktion för att övervaka och utveckla stadens interna styrning och kontroll måste inrättas knuten till stadsledningskontoret. Den ska tillsammans med motsvarande funktion inom bolagen och förvaltningarna vara ett kraftfullt stöd till ledningarna för de olika verksamheterna. Utöver dessa förslag bör på sikt även internrevisionsfunktioner inrättas. Därmed kan den numer väl spridda principen om "tre försvarslinjer" etableras för att förhindra fel.

2. Stadsrevisionen ska i detta sammanhang betraktas som en utomstående granskare av den interna styrningen och kontrollen. Dess roll som oberoende granskare utanför den löpande verksamheten i staden behöver förklaras i staden.
3. Stadens stiftelser och de kommunalförbund där Göteborgs Stad ingår behöver till stor del omfattas av den interna styrningen och kontrollen.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras i nästa punkt.

4.2.7 Min bedömning av det som avses bli en central internkontrollfunktion

Arbetet med att skapa en central internkontrollfunktion bedömer jag vara en nyckelfråga. Det behövs både som stöd för hela stadens styrprocess och som stöd för bolagens och förvaltningarnas styrprocesser. Därmed bör förutsättningar skapas för att både utveckla och underhålla den interna styrningen och kontrollen i hela staden och dess delar. I anslutningen till det arbetet vill jag framföra följande:

- a) *Tillämpa principen om tre försvarslinjer för att förhindra fel.* En organisations arbete för god intern styrning och kontroll kan sägas handla om att förhindra att fel uppstår i arbetet, oavsett om felen är gjorda med avsikt (oegentligheter) eller ej. Om man inte bara utgår från att styrelser och nämnder i Göteborgs Stad har det yttersta ansvaret för att förhindra fel utan ser närmare på hur det praktiskt ska organiseras kan man beskriva det på följande sätt. Utifrån den högsta ledningens perspektiv är det ett arbete med tre försvarslinjer¹⁶. Den första försvarslinjen är verksamhetens olika chefer som genom sin kompetens och sitt sätt att leda förhindrar de flesta felen. Den andra försvarslinjen är stabsfunktioner såsom controllers, jurister och specialister av olika slag som skapar och övervakar system och rutiner för att fånga fel tidigt eller innan de blivit riktigt skadliga för verksamheten. En tredje försvarslinje är en internrevision som arbetar självständigt och vid sidan av verksamheten med att på ledningens uppdrag granska verksamheten och därmed bidra till att fel förhindras. En internrevision är således både nära ledningen och arbetar oberoende och belastas inte av löpande uppgifter inom ramen för verksamheten. Med hänsyn till främst kommunallagens beskrivning av ansvaret för verksamheten går idén om tre försvarslinjer att direkt tillämpa på nämnder/förvaltningar samt på styrelser/bolagsledningar. Det är också bland två av Göteborgs kommunala bolag som det redan idag finns internrevisionsfunktioner. Ansvaret för hela Göteborgs Stad ser uppenbarligen lite annorlunda ut. Kommunstyrelsen och dess förvaltning, stadsledningskontoret, har uppenbarligen inte samma direkta befälsrätt över nämnder och styrelser. Den rätten kan sägas gå via beslut i kommunfullmäktige. Med hänsyn till den förtroendekris som oegentligheterna 2010 och 2011 skapade för hela Göteborgs Stad – och knappast ens i andra rummet riktades mot de berörda nämnderna och styrelserna – är det viktigt att denna ”omväg” via kommunfullmäktige också utnyttjas om så behövs för att säkerställa att enhetliga och effektiva riktlinjer för den interna styrningen och kontrollen finns i hela staden; och att dessa också följs. Att det brister i följsamheten är uppenbart utifrån vad jag kunnat konstatera i min granskning. Det är därför nödvändigt att principerna om tre försvarslinjer så långt möjligt även tillämpas i perspektivet för hela Göteborgs Stad. Utifrån detta perspektiv kan den föreslagna centrala internkontrollfunktionen ses som en andra försvarslinje under kommunstyrelsen och dess stadsledningskontor. Den tredje försvarslinjen, internrevision, finns än så länge inte i Göteborgs Stad liksom inte heller i andra kommuner med några få undantag. Enligt min mening bör en central internrevision på sikt skapas i

¹⁶ Principen om de tre försvarslinjerna finns också beskriven i COSO:s kommande uppdatering av ramverket för intern styrning och kontroll.

staden, även om dess uppdrag och befogenheter behöver klargöras med hänsyn till ansvarsfördelningen i kommunallagen utifrån vad jag ovan har framfört. Internrevisionsfunktioner bör också skapas i flera av bolagen och förvaltningarna. I dagens läge är det emellertid viktigare att först skapa en kraftfull andra försvarslinje, i linje med den internkontrollfunktion som skisserats inom ramen för handlingsplanen. Den kan för det första ge stöd för enhetliga och kraftfulla interkontrollfunktioner i bolagen och förvaltningarna. Den måste också få möjlighet att göra uppföljningar och få tillbaka sådan information att man kan bedöma om hela staden har en god intern styrning och kontroll.

- b) Stadsrevisionens roll som granskare av den interna styrningen och kontrollen är ett viktigt komplement och behöver förklaras i staden. Stadsrevisionen fungerar enligt min mening som externrevision och inte som internrevision i staden. Utifrån den ovan beskrivna synen på de tre försvarslinjerna för att förhindra fel i den löpande verksamheten finns stadsrevisionen inte med. Den står inte så nära den löpande verksamheten. Det har den gemensamt med extern revision i andra organisationer. Dess uppgift kan inte vara att förhindra fel i den löpande verksamheten utan att upptäcka fel och påtala brister och därigenom förhindra fortsatta och framtida fel. Dess roll som oberoende granskare rör dessutom grundfrågan om förtroendet för staden som offentlig institution.
- c) De gemensamma formerna för intern styrning och kontroll i hela staden är en central fråga för att kunna styra och följa upp de olika verksamheterna. Göteborgs Stad har en tradition av att förvaltningar och bolag getts stor frihet att utforma sina egna styr- och kontrollsystem. För att åstadkomma en effektiv styrning och kontroll för hela staden måste den centrala internkontrollfunktionen ges tillräckliga befogenheter att utveckla och övervaka en gemensam intern styrning och kontroll i stadens alla förvaltningar och bolag oavsett de olika verksamheternas särdrag. Det kravet kan knytas till det som stora koncerner kallar transparens. Utan en sådan transparens är det knappast möjligt att övervaka verksamheten utifrån hela stadens perspektiv
- d) *Ansvarsområdet innehåller fler verksamheter.* Den centrala internkontrollfunktionen bör även övervaka arbetet i de många stiftelser som är knutna till staden liksom de kommunförbund (t.ex. räddningstjänsten) som staden deltar i. Övervakningen inom dessa områden måste ta hänsyn till att stadens styrning i flera avseenden bara kan vara indirekt.

4.3 Delprojektet: Gemensam byggprocess för staden

4.3.1 Mina förslag som gäller den gemensamma byggprocessen

1. Den gemensamma byggprocessen kommer fr.o.m. 1 januari 2013 förverkligas i alla byggen som staden initierar. Denna implementeringsfas är kritisk och kommer att kräva ledningskapacitet, ledningskompetens och uthållighet. Implementeringen bör övervakas noga och delas in i flera faser med uppföljning knutet till varje fas. Implementeringen kan behöva inkludera en försäkran från varje byggande bolag och förvaltning om att man kommer att följa den gemensamma byggprocessen.
2. Inslaget av egenkontroller i byggprocessen bör kompletteras med verksamhetsgranskningar av byggprojektledare som granskar andra byggen än den egna. Tillgången på byggprojektledare är en kritisk resurs som måste finnas tillgänglig i tillräcklig omfattning.
3. En central övervakning av implementeringen av den gemensamma byggprocessen bör inrättas knuten till stadsledningskontoret.

4. En "light version" av den gemensamma byggprocessen bör skapas för mindre byggen och ombyggnadsarbeten.
5. Projektet "Rena byggen" bör framöver även innefatta mindre byggen och ombyggnad för att ytterligare begränsa inslaget av svartbyggen.
6. För att försäkra sig om att den gemensamma byggprocessen blir en effektiv övervakning av risken för oegentligheter kan ytterligare åtgärder behöva vidtas. Det kan också knytas till behovet att klargöra hur den gemensamma byggprocessen utgör en del av den interna styrningen och kontroll i staden i övrigt.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras i nedan.

4.3.2 Kort beskrivning av delprojektet: en gemensam byggprocess

Delprojektet "Gemensam byggprocess för Göteborgs Stad" berör all byggande verksamhet i Göteborgs Stad, dvs. husbyggnad, lekplatser, idrotts- och parkeringsplatser och alla former av anläggningsarbeten oavsett om de sker på uppdrag av en kommunal förvaltning eller ett kommunalt bolag. Det innebär att likartade arbetsprocesser och rutiner ska gälla vid byggandet. Det avser hela processen från s.k. tidiga skeden (förstudier), till överlämnande av färdiga hus och anläggningar (garantiförvaltning). Det innebär inte bara styrning av och stöd till byggprocessens medarbetare i kommunen utan även till konsulter och entreprenörer som arbetar på uppdrag av kommunen.

Det yttersta syftet med delprojektet är att stärka internkontrollen och öppenheten. Målet anges vara: "En gemensam och kvalitetssäkrad byggprocess där byggande bolag och förvaltningar i Göteborgs Stad agerar som professionell byggherre och uppfattas som en attraktiv samarbetspartner och arbetsgivare." Det ska enligt projektet medverka till:

- Trygga medarbetare (attraktiv arbetsgivare)
- Goda affärer – affärsmässighet/affärsnytta (professionella)
- Trygga beställare och uppdragsgivare (politikerna)
- Tydliga uppdrag och roller inom organisation och projekt, mellan olika organisationer och externa aktörer (attraktiv beställare)
- Minskad organisatorisk sårbarhet
- Öppenhet och transparens
- Uppföljnings- och kontrollerbart
- Ett bra och enkelt stöd för alla typer av projekt

Den gemensamma byggprocessen stöds av en webbaserad dokumentdatabas med styrande och stödjande dokument för genomförandet av byggprocessen. Till varje delprocess knyts egenkontroller som ska utföras och dokumenteras av berörda. Delprocesserna är uppdelade i aktiviteter. Dessa aktiviteter är klassificerade enligt följande:

- **Röda** - VAD och HUR aktiviteter ska utföras obligatoriskt och gemensamt
- **Gula** - VAD aktiviteter är obligatoriska och gemensamma – HUR är valbart
- **Gröna** - VAD och HUR är valbara aktiviteter.

I arbetet med den gemensamma byggprocessen deltar 26 bolag och förvaltningar. De har utsedda kontaktpersoner och till viss del utsedda huvudanvändare av processen med sitt stöd i den gemensamma databasen. Processägare är lokalsekretariatet på stadsledningskontoret. Projektet ska övergå i implementering på alla nya projekt på samtliga deltagande bolag och förvaltningar fr.o.m. 1 januari 2013. Under hösten 2012 har prov-

drift genomförts inom ramen för befintliga projekt. Information har börjat spridas och utbildning för berörda har påbörjats.

Utöver det nämna arbetet har ett tilläggsprojekt satts igång, "Rena Byggen". Det syftar till att eliminera svartarbete på stadens byggarbetsplatser. Projektet drivs tillsammans med skattemyndigheten, Sveriges Byggindustrier och byggfacket. Projektet har karaktär av försöksverksamhet där man ska pröva sig fram ("finna arbetsformer för att förhindra kriminalitet i samband med offentlig upphandling av byggprojekt i Göteborgs Stad"). Stickprov och kontroller har redan genomförts i flera påbörjade byggprojekt i staden.

4.3.3 Min bedömning som rör delprojektet Gemensam Byggprocess

Projektet "Den gemensamma byggprocessen" (GBP) är en stor och betydelsefull satsning för Göteborgs Stad. Även om det inte uttryckligen nämns i de publicerade dokumenten kommer den att underlätta arbetet att förebygga och begränsa oegentligheter av det slag som uppmärksammas i staden. Alla byggprojekt blir lättare att följa och de direkt och lokalt ansvariga för olika delprocesser kan lättare identifieras. Till det bidrar i hög grad de gemensamma aktiviteterna, begreppen och formkraven och särskilt kraven på dokumenterade godkännanden och egenkontroller. Det gäller oavsett det faktum att byggprojekten i sig kan vara mycket olika i inriktning och storlek. I processen dras också anlitade konsulter och entreprenörer in, vilket bör leda till liknande effekter för deras del och att deras arbete underlättas som seriösa samarbetspartners. Utöver dessa effekter bör betydande effektivitetsvinster i Göteborgs Stad uppstå genom att de 26 berörda bolagen och förvaltningarna inte behöver "uppfinna hjulet på nytt", dvs. undvika en uppsjö av olika lösningar för samma grunduppgifter. Den gemensamma byggprocessen är därmed ett utmärkt exempel på att delegerat beslutsfattande långt ner i organisationen kan och bör förenas med starka centrala form- och strukturkrav. Det liknar därmed det som alla större etablerade företag och koncerner hänvisar till för en effektiv styrning: transparens för att åstadkomma en effektiv styrning och övervakning, dvs. till stor del det som ryms inom begreppet intern styrning och kontroll. Det finns förutsättningar att detta projekt kan bli ett föregångsprojekt bland offentliga beställare av byggtjänster i Sverige.

Det finns dock flera tänkbara fallgropar som kan förhindra eller försvåra ett framgångsrikt genomförande av den gemensamma byggprocessen. Enligt min bedömning bör den kommande implementeringsfasen särskilt uppmärksammas. GBP kommer stegvis i skarpt läge fr.o.m. 2013-01-01, då alla nya projekt ska följa den gemensamma byggprocessen. Implementeringsfasen för en så omfattande process med många inslag av förändringar bland många utförare är en mycket kritisk fas för hela detta projekt. Den medför höga krav på

- uppmärksamhet och tydliga styrsignaler från berörda ledningar på olika nivåer,
- uthållighet under de närmaste åren så att processen implementeras fullt ut i alla byggprojekt, liksom
- kompetenta medarbetare och resurser för att säkerställa en ordentlig implementering.

Riskerna utifrån dessa tre aspekter utvecklas i nedanstående punkter.

- a) Det är frestande att se projektet, med dess processbeskrivningar och databas, som slutfört och att genomförandet därmed ska gå mer eller mindre av sig självt. Det är viktigt att aktivt och bestämt motverka sådana tendenser. Göteborgs stad har sedan tidigare en kultur att till förvaltningar och bolag delegera inte bara de olika konkreta uppgifterna utan även styrformerna. Det är lätt att underskatta arbetet med att

förändra en kultur där förvaltningar och bolag fått detta stora egenutrymme. Att förverkliga en gemensam byggprocess kommer kräva ledningskapacitet och ledningskompetens. Det innebär bl.a. markeringar av processens betydelse, uppföljningsansvar och att se till att avvikelser från processen blir korrigerade. Det innebär samtidigt att vara öppen för förändringar och förbättringar av processen som kommer fram under implementeringsfasen.

- b) Kravet på uthållighet handlar i ett avseende om att säkerställa att alla berörda följer de gemensamma kraven och rutinerna i processen. Eftersom många är berörda och med normal omsättning på personal måste implementeringsfasen beräknas och planeras till minst två, kanske tre år. Det förutsätter såväl omfattande information och utbildning som dialog och erfarenhetsutbyte för att säkerställa att det blir en gemensam fungerande process. I ett annat avseende handlar det om att vara beredd på att fördelarna och vinsterna kan komma att bli tydliga först efter ett tag. Stora och komplexa projekt kräver tid för att realiseras fullt ut. Det finns därför även skäl att dela in genomförandet i flera faser med tydliga inslag av uppföljning och utvärdering för att underlätta och övervaka det fortsatta arbetet.
- c) Genomförandet/implementeringen av projektet kommer kräva resurser både i särskilt avdelad personal och kompetensutveckling. En särskilt kritisk resurs är byggprojektledarna. Den måste säkerställas under implementeringsfasen.

Tilläggsprojektet "Rena byggen" kan bli ett viktigt inslag i bekämpandet av både ekonomisk brottslighet i stort och oegentligheter av olika slag. Man har inledningsvis avgränsat sig till inhägnade arbetsplatser och projekt som varar mer än tre månader och med en fast arbetsplatsledning. Projektet är i dagsläget dessutom beroende av manuella kontroller från främst skattemyndigheternas sida. Det finns dock förslag till lagstiftning som skulle väsentligt underlätta skattemyndigheternas del i arbetet. Att projektet ändå startat måste betecknas som ett bra exempel på positivt risktagande för att utveckla verksamheten (se även avsnitt 6.7). Det nära samarbetet med andra myndigheter är också något som kan vara tillämpligt i bekämpandet av oegentligheter i flera sammanhang. Det har i Sverige gjorts flera insatser för att begränsa svartarbete. Det är därför viktigt att även ta till sig dessa erfarenheter.

Det finns viktiga frågor att uppmärksamma i det fortsatta arbetet med "Rena byggen". Mycket tyder på att en stor andel svartarbeten sker i s.k. skuttfirmor, dvs. små företag med få anställda och som ofta växlar företagsidentitet, går i konkurs och inte betalar in skatt och sociala avgifter. Dessa företag åtar sig ofta mindre ombyggnads- och tilläggsarbeten och fångas därför inte upp i de projekt som "Rena byggen" idag fokuserar på. Detta bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet i "Rena byggen" och hör till bilden om man effektivt ska bekämpa oegentligheter.

Utöver vad som sagts ovan finns följande förslag som rör den gemensamma byggprocessen:

- a) För att egenkontroller i de olika delprocesserna ska fungera måste dessa övervakas. Det bör ske genom löpande verksamhetsrevision (som påminner om internrevision). Det kan med fördel genomföras av erfarna byggprojektledare som periodvis fungerar som revisorer av projekt inom andra områden än där de själva arbetar. Till de erfarna byggprojektledarna kan knytas mindre erfarna projektledare i utbildningssyfte.
- b) Det krävs troligtvis särskilda åtgärder för att markera att den gemensamma byggprocessen är obligatorisk. Indelningen i röda, gula och gröna aktiviteter (se ovan) måste vara väl avvägda så att de obligatoriska (röda) aktiviteterna varken är för få eller för många. Mellangruppen, de gula aktiviteterna, kan bli en "smitväg" och som

därför måste följas upp. Det finns därför skäl att kräva att när avvikelser görs i HUR-frågan begära en skriftlig förklaring. Samma krav kanske även ska ställas på de gröna aktiviteterna för att säkerställa en god uppföljning under implementeringsfasen. I syftesbeskrivningen till projektet talas om "likartade arbetsprocesser". Det är en otydlig formulering som kan leda till olika tolkningar under implementeringen.

- c) Det arbetet som påbörjats för att utveckla en "light version" av den gemensamma byggprocessen för mindre projekt och ombyggnadsarbeten är viktigt. Alla former av byggprocesser behöver täckas in.
- d) Utöver den styrgrupp som nu finns i delprojektet bör en linjeförman på stadsledningskontoret utses till ansvarig för implementeringen och verksamhetsutveckling för den gemensamma byggprocessen. I ansvaret måste ingå att övervaka att systemet för en gemensam byggprocess utnyttjas av alla berörda, att information och utbildning fungerar effektivt, att se till att systemet med verksamhetsrevisionen fungerar, att bevaka att avvikelser korrigeras och att driva på förbättringar av hela systemet. Det är en mycket viktig och krävande nyckelfråga för att implementeringen ska fungera.
- e) Göteborgs Stad är en komplicerad organisation med inslag av oklara ansvarsförhållanden, som i många fall kan härledas till kommunallagens krav. För att försäkra sig om att den gemensamma byggprocessen blir en nyckelfråga i utkrävandet av ansvar från alla de berörda 26 byggande bolagen och förvaltningarna bör kommunledningen kräva att alla berörda styrelser i bolag och nämnder i förvaltningar fattar särskilda beslut om att följa den gemensamma byggprocessen.
- f) Inom ramen för handlingsplanen för bättre internkontroll har initiativ tagits för att förtydliga arbetet med intern styrning och kontroll i alla verksamheter i kommunen. Det finns skäl att övervaka att synsätt, begrepp och krav i den gemensamma byggprocessen som rör intern styrning och kontroll inte avviker mer än nödvändigt jämfört med vad som kommer gälla för andra verksamhetsområden.
- g) Den gemensamma byggprocessen ser ut att kunna uppfylla mycket höga krav på transparens. Hur denna ökade transparens kan utnyttjas för att både upptäcka och begränsa oegentligheter bör klargöras särskilt inom ramen för hela stadens arbete med intern styrning och kontroll.

4.4 Delprojektet Whistleblower

4.4.1 Mina förslag som rör funktionen whistleblower

1. Whistleblower-funktionen bör bara betraktas som en av flera kanaler för att framföra kritik, klagomål och misstankar om oegentligheter. Andra kanaler är bl.a. den löpande dialogen mellan chef och anställd och allmänhetens inkommande synpunkter antingen direkt till Göteborgs Stad eller via massmedia.
2. Göteborgs Stad bör regelbundet samla inkommande synpunkter och klagomål från alla kanaler som ett sätt att utveckla verksamheten och identifiera områden där oegentligheter kan förekomma.
3. Staden bör göra ytterligare insatser för att minska tröskeln för personalen att framföra information som whistleblower.
4. Behandlingen av en whistleblower måste skötas med stor omsorg och bör underlättas genom utbildning för alla chefer i staden.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras nedan.

4.4.2 Kort beskrivning av delprojektet

Delprojektet "Whistleblower"¹⁷ har handlat om att etablera en kontaktkanal för alla anställda och förtroendevalda i Göteborgs Stad. Göteborgs Stad är den första kommun i Sverige som inrättat en whistleblower-funktion. Syftet anges vara att säkerställa att alla eventuella misstankar om oegentligheter kommer till stadens kännedom. En sådan kontaktkanal är inrättad sedan den 15 september 2011 med en uppsamlingsplats och intern utredningsenhet för hela staden knuten till den juridiska enheten på stadsledningskontoret. En anmälan kan också skickas direkt till den externa mottagningsfunktionen som är en advokatbyrå i Göteborg för den som vill ha extra säkerhet för att ärendet registreras. En inkommande anmälan diarieförs, bedöms och utreds av särskilt utsedda personer med juridisk kompetens. Ett ärende avslutas bl.a. genom att informera den som anmält under förutsättning att anmälaren inte är anonym. Såsom projekt är delprojektet avslutat och överlämnat till den reguljära verksamheten. Hittills, när denna rapport skrivs, har 40 ärenden inkommit till den juridiska enheten. 25 har kommit via advokatbyrån och 15 via stadens organisation.

Inledningsvis var utgångspunkten inte att begränsa kontaktkanalen till de anställda och förtroendevalda utan att även ge allmänheten möjlighet att anmäla misstankar. Som statskontoret påpekat kommer flertalet anmälningar av denna typ direkt från allmänheten. Av flera skäl har Göteborgs Stad begränsat funktionen till de anställda i staden. Det är datainspektionen som ger tillstånd till bolag som vill inrätta funktioner där anmälningar tas emot och hanteras. Staden har begärt och fått ett uttalande från datainspektionen som varit vägledande för utformning av funktionen. Därifrån har tydligt markerats att funktionen bara får avse riktigt allvarliga misstankar. Det finns dessutom juridiska begränsningar i hur kommuner får behandla uppgifter som inkommer på detta sätt. Anonymitet kan inte garanteras pga. av aktuell lagstiftning. Statskontoret har i en aktuell rapport¹⁸ pekat på behovet av förstärkt anonymitetsskydd och påpekat att justitieministern har uttalat sig i samma riktning vad gäller bolag. Förslag om förändringar i lagstiftningen har således uppmärksamats, men något initiativ har ännu inte tagits från regeringen.

4.4.3 Min bedömning som rör delprojektet Whistleblower

Stadens initiativ att inrätta en whistleblower-funktion har genomförts och bör betraktas som en framgång med hänsyn till de begränsningar som finns i aktuell lagstiftning. Även detta initiativ har förutsättningar att bli vägledande för andra kommuner i Sverige.

Antalet inkomna anmälningar (40 stycken hittills) till funktionen är relativt begränsat. Det behöver dock inte betyda att funktionen inte fungerar eller kan anses misslyckad. Antalet anmälningar är i samma storleksordning som och t.o.m. något fler jämfört med stora svenska bolag som inrättat motsvarande funktioner. Funktionen måste också ses som en kontaktkanal av flera liknande kanaler in till staden. De övriga är följande:

- a) Den anmälningsplikt till närmaste chef som föreskrivs i lex Maria och lex Sara som gäller omsorg och sjukvård och som främst gäller frågor om vanvård.
- b) Den normala kontaktvägen och dialogen mellan chef och anställd. Om den relationen fungerar bra ska givetvis även allvarliga misstankar om oegentligheter kunna föras

¹⁷ Ett försök till svensk översättning, "visslare", har lanserats men har inte riktigt slagit igenom. Jag, liksom handlingsplaneprojektet, använder därför det engelska uttrycket "whistleblower".

¹⁸ Statskontorets rapport "Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige" 2012:20.

fram och tas om hand den vägen. Förutsättningen är givetvis att det är högt i tak, dvs. ett öppet arbetsklimat på arbetsplatsen, som både är tillåtande och uppmuntrande för sådana känsliga frågor och som tar hand om frågorna på ett bra sätt. Att så inte alltid är fallet är uppenbart på många arbetsplatser i Sverige och med stor sannolikhet även i Göteborgs Stad. Det är först och främst en ledningsfråga och en central fråga i strävan att åstadkomma en god intern styrning och kontroll¹⁹.

- c) Allmänheten, kommunens invånare och leverantörer och andra samarbetspartners kan på liknande sätt framföra misstankar om oegentligheter - oavsett att det inte finns en etablerad whistleblower-funktion för dessa grupper. Att tillåta, uppmuntra och ta hand om sådana frågor är även i dessa fall en ledningsfråga. Är Göteborgs Stad skicklig i att ta hand om dessa gruppers synpunkter och misstankar finns det skäl att tro att det kan bli den största och viktigaste kanalen för att få in tips som kan leda till att upptäcka, begränsa och förebygga oegentligheter.
- d) Massmedia är redan en kanal för att ta hand om misstankar om oegentligheter. Som kanal handlar det främst om att upptäcka oegentligheter, inte att förhindra dem. Det är uppenbart att många, anställda, kommuninvånare och andra, kan känna sig tryggare med att gå till massmedia än till den organisation det gäller, dvs. i det här fallet Göteborgs Stad. Samtidigt kan man förmoda att om Göteborgs Stad blir skickligare i att hantera dessa frågor så kommer fler som idag bara är beredda att gå till massmedia att i stället välja Göteborgs Stads kontaktkanaler. Därmed skulle Göteborgs Stad slippa den bieffekt som ofta är förknippad med behandlingen i massmedia, dvs. att blotta misstanken om oegentligheter direkt beskrivs som en förtroendekrisfråga för hela kommunen, innan frågan utretts ordentligt och misstanken kunnat verifieras eller avföras som falskt alarm.

Mot denna bakgrund bör den inrättade whistleblower-funktionen för det första betraktas som en nödutgång när andra kanaler inte fungerar. I det avseendet liknar den de nödutgångar som offentliga lokaler enligt lag skall ha, även om dessa nödutgångar bara utnyttjas just i nödsituationer. För det andra bör Göteborgs Stad använda anmälningarna via whistleblower-funktionen tillsammans med olika klagomål och ev. anmälningar om oegentligheter via andra kanaler för att skapa sig en översiktlig bild av brister i Göteborgs verksamhet och den vägen få uppslag till närmare granskning av olika områden för att förhindra och begränsa oegentligheter. Det innebär även att samla upp och värdera klagomål utifrån ett bredare perspektiv än misstankar om oegentligheter.

Även om det begränsade antalet anmälningar inte behöver vara ett uttryck för ett misslyckande med whistleblower-funktionen finns det anledning för Göteborgs Stad att kritiskt granska om man gjort tillräckligt. Det kan handla om att informera sina anställda om funktionen, att den kanske kan göras ännu enklare att komma åt och att ge ytterligare stöd åt dem som vill skriva en anmälan (utöver vad som redan finns på den särskilda hemsidan, t.ex. genom att redogöra för tidigare anmälningar och vad de lett till m.m.). Den ålagda rapporteringen två ggr per år till kommunstyrelsen bör också följas av information till alla anställda om vad som inkommit till funktionen (förutsatt att personrelaterad information kan avidentifieras). Dessa åtgärder bör göras även utifrån ett annat perspektiv – en upprättad kanal kan "slamma igen" om den inte används tillräckligt mycket.

Som antytts ovan visar tyvärr erfarenheten från många fall i Sverige och internationellt att anställda som agerat whistleblower lätt drabbas av mer eller mindre tydliga negativa

¹⁹ "The Tone at the Top" kallas det i USA och är en viktig fråga i COSO:s ramverk för intern styrning och kontroll – se vidare i avsnitt 4.3.

reaktioner eller konsekvenser från chefer eller andra anställda oavsett om man framfört klagomål eller känslig kritik inom organisationen eller via massmedia. Slutsatsen av detta måste vara att organisationens anställda, och särskilt chefer, genom utbildning och på annat sätt får klart för sig betydelsen av att välkomna, lyssna på och behandla whistleblowers korrekt. Det gäller även om man kan ha invändningar mot formen för klagomålen/kritiken eller uppfattningen att kritiken är överdriven eller inte korrekt. Orsaken handlar givetvis om att varje fall av whistleblowing formar den anställdes bild av hur det kan bli om han eller hon själv överväger att agera whistleblower. Detta bör Göteborgs stad uppmärksamma i utbildningar, policies och på annat sätt.

Till detta bör läggas att jag själv provat och konstaterat att inskickad mail till whistleblower-funktionen relativt snabbt också registreras hos såväl advokatfirman som den juridiska enheten på stadsledningskontoret.

Mina förslag i korthet i anslutning till delprojektet

- a) Göteborgs Stad bör inventera möjligheter att minska tröskeln för de anställda att anmäla misstankar om oegentligheter i enlighet med vad som sagts ovan.
- b) Göteborgs Stad bör uppmärksamma hur relationen mellan chefer och anställda fungerar i praktiken även med tanke på utrymmet för att ta upp s.k. känsliga frågor. Det är ett viktigt steg för att uppmärksamma s.k. röda flaggor (tecken som tillsammans med andra kan tyda på oegentligheter – se vidare avsnitt 6.3).
- c) Behandlingen av en whistleblower måste skötas med stor varsamhet och omtanke och kräver viss utbildning av chefer i staden. Det är viktigt för att minska de farhågor som många kan ha att agera whistleblower i den egna organisationen.
- d) Göteborgs Stad bör regelbundet samla och värdera alla klagomål på stadens olika verksamheter som kommer in via olika kanaler, dvs. med ett bredare perspektiv än risker för oegentligheter. Det är både en potential för förbättrad verksamhet och en ingång för att värdera olika risker för oegentligheter.

4.5 Delprojektet Policies/riktlinjer

4.5.1 Mina förslag i anslutning till delprojektet policies/riktlinjer

1. Policyn för inköp bör kompletteras med särskilda krav för att garantera att styrdokument och underlag för redovisning finns på plats och inte kan ändras eller tas bort för att undvika situationer där misstänkta oegentligheter varken kan avskrivas eller verifieras därför att underlaget varit ofullständigt eller försvunnit.
2. Följsamheten mot de gemensamma styrdokumenterna kan behöva särskild uppmärksamhet med hänsyn till kommunallagens syn på ansvarsförhållandena mellan kommunstyrelse, nämnder och styrelser.
3. Implementeringen av de nya gemensamma styrdokumenterna kräver stor uppmärksamhet. En plan för implementering och uppföljning bör utarbetas för de närmaste två åren.
4. Det är viktigt att det ute i förvaltningarna och bolagen finns personal som har såväl mer ingående kunskap om de gemensamma styrdokumenterna och som kan fungera som kanal för att följa implementeringen.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras nedan.

4.5.2 Kort beskrivning av delprojektet

Delprojektets syfte är att begränsa antalet kommungemensamma policydokument, att begränsa begreppsfloran i nomenklaturen på styrdokumentet och att minska antalet sökvägar rörande styrdokumentet.

Inledningsvis var delprojektets fokus att revidera de styrdokument som rörde etik, moral och förhållningssätt. En ny kommungemensam policy och riktlinje mot mutor togs fram och antogs av kommunstyrelsen i maj 2012. Därefter har en översyn av stadens inköps- och upphandlingspolicy gjorts som även i detta fall blivit en ny kommungemensam policy (antagen i oktober 2012). I samband med dessa åtgärder har ett gemensamt avtals- och beställningssystem införts och upphandlingsbolaget getts nya ägardirektiv som förstärker dess roll i upphandlingar inom staden.

Därefter har fokus för delprojektet varit en översyn av alla kommungemensamma styrdokument. Man har funnit 130 styrdokument som till stor del är överlappande och varianter på samma grundfrågor. I flera fall har dokument antagna av kommunfullmäktige och som funnits i kommunens författningssamling endast använts som grundmall av bolag och förvaltningar som sedan "klippt och klistrat" fram egna styrdokument. Av de 130 styrdokument ska endast 30 behandlas som kommungemensamma styrdokument antagna av kommunfullmäktige. Samtidigt reserveras begreppen riktlinje och policy för kommungemensamma styrdokument. Styrdokument framtagna av olika förvaltningar och bolag får därför benämnas på annat sätt. Arbetet leds av en styrgrupp och övervakas av en referensgrupp med representanter från förvaltningar, bolag och stadsledningskontoret och skall vara klart 31 december i år. De kommungemensamma dokumenten ska endast finnas lagrade i en gemensam databas och vara åtkomliga genom länkar från förvaltningar och bolag. Till dokumenten ska även utbildning knytas.

4.5.3 Min bedömning som rör delprojektet Riktlinjer och policies

Policyn och riktlinjen mot mutor liksom den som avser inköp och upphandling innebär en skärpning gentemot tidigare dokument och praxis samtidigt som samma regler nu ska gälla oavsett förvaltning eller bolag. Det finns emellertid en viktig aspekt att uppmärksamma som knyter samman frågor om mutor, inköp och redovisningen. I några av de uppmärksammade fallen under 2010 och 2011 har misstanken om oegentligheter inte gått att styrka därför att dokumentation i samband med inköp m.m. inte funnits eller rentav försvunnit. Det är lägen med klara negativa konsekvenser för staden, eftersom misstankarna därmed varken kunnat bestyrkas eller avskrivs. Därmed finns inslag av misstroende mot Göteborgs Stad som inte kan begränsas. Oklarheten kan skapa en obehaglig stämning på arbetsplatsen eller i organisationen i stort. Därför bör Göteborgs Stad ställa särskilt höga krav på redovisning, verifikationer och annan dokumentation i samband med avtal, avrop och inköp för att undvika sådana situationer. Ingen ska kunna radera, slarva bort eller glömma att upprätta viktig dokumentation. I den konsultrapport med verifieringen av självdeklarationerna om inköpsfrågor framgår också att man funnit flera stora brister som kan knytas till denna fråga. Det är därför mycket viktigt att staden genomför de åtgärder som föreslås i konsultrapporten. Nya attestregler är under utarbetande och täcker in en del av dessa frågor.

Den hittillsvarande praxisen med i stor utsträckning olika styrdokument är givetvis både ett slöseri med resurser och en faktor som skapar oklarheter om vad som bör gälla. Kraften i ett bolags eller en förvaltnings styrdokument urholkas när det för många anställda blir klart att andra bolag och förvaltningar har andra regler. Det blir särskilt tydligt när styrdokument antagna av kommunfullmäktige överflyglas av lokala styrdokument. Tillsammans blir ett sådant läge också indirekt en grogrund för oegentlig-

heter. Detta gäller aspekter på alla de 122 styrdokument som nu ses över. Att det sedan bara ska finnas 30 gemensamma styrdokument antagna av kommunstyrelse/kommunfullmäktige är i detta avseende ett stort steg framåt. Den avgörande faktorn för att dessa initiativ ska bli en verklig och varaktig framgång är emellertid implementeringen, dvs. genomförandefasen. Här finns tydliga paralleller till projektet för en gemensam byggprocess (se avsnitt 4.3). Göteborgs Stad har av tradition av haft en långtgående delegering till förvaltningar och bolag. Det gäller särskilt bolagen. Delegeringen och utrymmet för egna styrformer har varit mycket omfattande och haft inslag av abdikering från kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens sida. Att "konglomeratföretaget" Göteborgs Stad måste ha en långtgående delegering i olika sakfrågor kan man inte bara finna stöd för i kommunallagen utan är också en praktisk nödvändighet. Det finns emellertid för det första en rad frågor som handlar om krav på gemensamma beteenden i likartade frågor, såsom mutor och inköp. För det andra finns krav på gemensamma former för styrning. I båda fallen handlar det om att politiker och ledande tjänstemän i Göteborgs Stad måste ta ansvar för hela stadens verksamhet och ha möjlighet att styra och övervaka dess verksamhet i olika avseenden. Att ändra på denna tradition kräver stor fasthet och uthållighet från ledningens sida på olika nivåer. Det kräver också lyhördhet för att ta till vara synpunkter på förbättringar så att de gemensamma dokumenten uppfattas som aktuella och relevanta. Det finns en fördel med lokalt framtagna regler som handlar om att det då finns personer lokalt att tillgå som kan fungera som stöd i tolkningen och tillämpningen av reglerna. För centralt framtagna regler kan det till viss del kompenseras med utbildning, men det måste också finnas lokalt verksamma anställda som kan vara ett stöd i arbetet och som kan fungera som resurspool och referenspersoner för att tolka styrdokumentens praktiska innebörd och som måste få centralt stöd. Generellt bör alla fattade beslut om policies m.m. följas av sex punkter som var och en kräver tid och resurser för att bli genomförda:

- Kommunera dem till alla berörda
- Verifiera att de berörda förstått dem
- En tydlig markering från ledningen att de ska följas
- Övervaka att riktlinjerna följs
- Klara ut vad som händer vid avvikelse
- Underhålla och utveckla.

Förslaget att reservera *policies* och *riktlinjer* för kommungemensamma styrdokument kan byggas ut ytterligare. Hur förvaltningarnas och bolagens styrdokument ska benämnas kan också regleras. Ännu viktigare är att alla styrdokument bör tidsbegränsas så att man tvingar fram förnyade beslut och ev. översyn med jämna mellanrum, t.ex. vart tredje år eller ännu oftare. Det är en praxis i många större koncerner.

Eftersom det verkar vara så att det enligt kommunallagen formellt sett bara kommunfullmäktige och inte kommunstyrelsen som kan beordra nämnder och styrelser att följa gemensamma riktlinjer är det troligtvis viktigt att säkra att följsamhet utan undantag sker genom beslut i kommunfullmäktige ev. kompletterat med krav på särskilda beslut om detta i respektive nämnd och styrelse.²⁰

Några mer specifika förslag i anslutning till delprojektet:

1. Det måste finnas ett fokus i de fortsatta insatserna på lokalt verksamma resurspersoner som kan vara stöd i tolkningen av de centralt fastlagda reglerna i enlighet med vad som nämnts ovan.

²⁰ Det har t.ex. klargjorts att även kommunala aktiebolag måste följa lagen om offentlig upphandling (LOU). Ändå är det i dagsläget så att ett av stadens aktiebolag ännu inte fattat beslut om att följa LOU.

2. En särskild plan bör utarbetas för implementeringen av de nya kommun-gemensamma dokumenten. Den bör ha ett perspektiv på ca två år med flera tillfällen till uppföljning för att bedöma hur implementeringen fortgår.

4.6 Delprojektet Utbildning/utveckling

4.6.1 Mina förslag som rör utbildning/utveckling

1. Det grundläggande materialet om internkontroll som spridits måste följas upp av mer konkret information om delprojektets resultat för att ge mer bestående kunskap hos personalen om vad intern styrning och kontroll handlar om.
2. De kommande utbildningsinsatserna bör knytas till övervakningen av den förändrade interna styrningen och kontrollen i staden och användas som kontrollpunkter för implementeringen.

Förslagen ovan beskrivs och förklaras nedan.

4.6.2 Syfte och kort beskrivning av delprojektet

Inom delprojektets ram har utbildningsinsatser planerats och delvis genomförts riktade till chefer, anställda och förtroendevalda. Det har handlat om kunskap om lagar, styrdokument och riktlinjer som berör frågor om förstärkt internkontroll och öppenhet. Utbildningsmaterial om handlingsplanen har tagits fram och behandlats på möten i alla förvaltningar och bolag. Särskilda utbildningsinsatser om etik, moral och förhållningssätt har genomförts i stor skala. När de kommun-gemensamma styrdokument (se avsnitt 4.4) är antagna kommer ytterligare utbildningsinsatser att genomföras. Projektet gör även en översyn av introduktionsutbildningar för nyanställda och utbildningar som är obligatoriska för medarbetare i staden. Inom delprojektets ram sker även samarbete med SKL och dess nätverk för 35 kommuner och landsting för att förhindra oegentligheter.

4.6.3 Min bedömning av delprojektet

De utbildningsinsatser som planerats och genomförts är av stor betydelse för genomförandet av alla initiativ inom handlingsplanen. Utbildningsinsatserna om etik, moral och förhållningssätt har genomförts brett med stor skicklighet och är en form som kan användas i det fortsatta arbetet. Eftersom handlingsplanen som projekt ska avslutas efter årsskiftet bör utbildningsinsatserna i huvudsak ligga efter projektets avslut. Flera utbildningsinsatser kan också behöva finnas fortlöpande. Det är då viktigt att genomförandet övervakas av den internkontrollfunktion som ska inrättas. Det är särskilt viktigt att också utbildningsinsatserna blir tillfällen att följa upp och utvärdera hela handlingsplanens genomförande.

4.6.4 Frågan om förstärkt öppenhet

Handlingsplanen rymmer inte något delprojekt för särskilda insatser för att förstärka öppenheten. I stället sägs att den frågan finns inkluderat i de fem delprojekten. Det finns sådana inslag i delprojekten, men frågan borde ha diskuterats separat för att klargöra om det finns mer att göra i frågan. Jag ska kort peka på några frågor som borde berörts knutet till tre tolkningar av vad förstärkt öppenhet kan innebära.

Beslutet att utestänga Uppdrag Granskning från ett nämndmöte 2010 gav stort eko i massmedia och ledde till en tydlig och omfattande självvrannsakan i stadens nämnder och styrelser, bl.a. kopplat till enkäten för att klargöra huruvida berörda i staden kände till och följde den informationspolicy som fanns. Öppenhet mot massmedia är således ett

område som berördes genom insatser efter 2010. Öppenhet mot kommunens invånare och allmänheten är ett annat område. Det handlar om möjligheterna att lätt komma åt både förslag till beslut och genomförda beslut och kunna följa stadens arbete. Arbetet inom de kommunala aktiebolagen kan därför behöva granskas utifrån kravet på öppenhet. Här finns också nya frågor att ta ställning till – bl.a. att utnyttja digitala media för information från och kontakt med kommunens invånare och allmänheten. Söker staden utnyttja dessa nya möjligheter? Det kan också gälla det personliga mötet mellan kommunens ansvariga på olika områden och dess invånare och allmänheten. Finns det tillräckligt utrymme för detta idag? Ett tredje område handlar om öppenheten inom staden, främst i förhållandet mellan chefer och de anställda. Den frågan berör jag i kommentarerna till delprojekten ovan. Jag berör också frågan i de förslag till ytterligare insatser som finns i det sista avsnittet.

Frågan om öppenhet handlar också om aspekter på den kommunala demokratin och är något som granskningskommissionen kan förväntas beröra.

4.7 Om tilläggsuppgifterna som rör handlingsplanen

Kommunstyrelsen fattade beslut under hösten 2011 om fyra tilläggsuppgifter för att stärka öppenheten och minska risken för oegentligheter. Två av de fyra tilläggen var uppdraget till en oberoende aktör respektive tillsättandet av granskningskommissionen. Dem kommer jag av naturliga skäl inte att närmare kommentera. Ett tredje gällde att utreda (senare omformulerat som förslag från kommunfullmäktige om) hur stadsrevisionen kan förändras för att bättre identifiera brister och förhindra oegentligheter. För att kommentera det uppdraget förutsätter det att jag särskilt granskat stadsrevisionen, vilket jag bedömt inte ligga inom mitt uppdrag. Det fjärde tilläggsuppgiften handlar om att ta fram en kommungemensam kod kring etik och moral – en viktig fråga – men jag har dock inget att tillföra utöver de kommentarer jag givit ovan i anslutning till delprojektet riktlinjer och policies.

4.8 Om avslutet för hela projektet som rör handlingsplanen

4.8.1 Mina förslag som rör avslutet av handlingsplanen som projekt

1. Den förändringsvilja som skapats i kommunen efter händelserna och aktiviteterna 2010 och 2011 kommer att klinga av. Det är därför viktigt att genomförandet av förslagen sker så snabbt som möjligt för att utnyttja läget med en större förändringsvilja.
2. Övergången från projekt till arbete med frågorna i linjeorganisationen är ett känsligt läge som behöver uppmärksammas när nu projektet för handlingsplanen avslutas efter årsskiftet.

4.8.2 Överväganden som rör avslutet av handlingsplanen

Hela handlingsplanen bör främst ses som ett stort kommungemensamt förändringsprojekt. Som liknande förändringsprojekt avgörs dess framgång till mycket stor del av förändringsviljan i organisationen. Man brukar ibland tala om att mottagligheten för förändringar förutsätter att ett "förändringsfönster" har öppnats. Jag konstaterar att den positiva sidan av det som kallats "muthärvan i Göteborg" är just att ett sådant "fönster" öppnats. När stadsrevisionen 2009 med bl.a. en enkät till bolag och förvaltningar som grund granskade internkontrollen mot bakgrund av stadens då nya riktlinjer för internkontroll konstaterades mycket stora brister i nämnder och förvaltningar²¹. Det finns skäl

²¹ "Perspektiv på internkontroll", Stadsrevisionen 2009-09-22.

att relativt snart med en motsvarande studie se vad genomförandet av handlingsplanens åtgärder gett för resultat med hänsyn till den förändringsvilja som skapats.

Det "förändringsfönster" som öppnats kommer också att stängas. Trycket att förändra klingar av efterhand. Det gäller även så stora negativa händelser som den i staden 2010. Min bedömning är därför att de stora förändringsförslag som nu tagits fram måste genomföras med stor kraft och inom relativt kort tid för att både ta hänsyn till att förändringstrycket antagligen redan har börjat avta och att utnyttja det förändringstryck som ändå finns kvar.

Projektet som ansvarat för handlingsplanen har en viktig uppgift efter årsskiftet. Då kommer genomförandet av de olika förslagen att övergå till andra ansvariga. För ett förändringsprojekt är den övergången ett mycket känsligt skede. Övergången kan underlättas av att projektet förbereder övergången på olika sätt. Det inkluderar att med beslut från stadsledningskontorets ledning tydligt, även skriftligt, identifiera vilka funktioner som blir ansvariga för övertagandet av förslagen och se till att de är väl insatta i frågorna och ha förslag på hur uppföljningen av genomförandet ska ske och av vem. *Detta sätt att avsluta projektet och överföra uppgifter till linjeorganisationen är ännu inte gjort och måste ges hög prioritet.*

5. FLER INITIATIV FRÅN GÖTEBORGS STAD SOM KOMPLETTERAR HANDLINGSPLANEN

Handlingsplanens inriktning för att förstärka den interna styrningen och kontrollen och öppenheten stöds av flera andra initiativ från staden i samma riktning. Jag har uppmärksammat sex sådana initiativ som jag direkt kan koppla till syftet bakom handlingsplanen och som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet med att stärka internkontrollen och öppenheten.

5.1 De gemensamma förhållningssätten

Många organisationer har utvecklat "kompasser" för att varje medarbetare själv lättare ska kunna avgöra vad som är rätt och fel i organisationens arbete. Många talar om att markera organisationens värdegrund. I Göteborgs Stad har man under 2012 närmast sig frågan på ett annat sätt. För att markera att det inte handlar om medarbetarnas egna värdegrunder har man i stället talat om förhållningssätt i sitt arbete. Man har utvecklat fyra sådana förhållningssätt:

- Vi vet vårt uppdrag och vem vi är till för
- Vi bryr oss
- Vi arbetar tillsammans
- Vi tänker nytt

Kring dessa förhållningssätt har en omfattande utbildnings- och mötessatsning genomförts. Detta kan fungera som ett viktigt komplement till de etiska riktlinjer som är på väg för att motarbeta oegentligheter.

5.2 En översyn av bolagsstrukturen

För att styra stadens kommunala bolag är antalet bolag (75 stycken), med varierande storlek och komplicerade koncernkonstruktioner, påtagliga hinder. En utredning pågår med intentionen att få fram 8-10 koncernbolag under vilka de övriga bolagen ska sortera i den mån de inte ska avvecklas. Ur styrsynpunkt är det en väsentlig förbättring som också kan underlätta arbetet mot oegentligheter. Kan man reducera antalet koncernbolag är det ännu bättre.

5.3 En gemensam styrprocess

På stadsledningskontoret pågår ett arbete för att utveckla en gemensam styrprocess för frågor som rör hela staden. Detta arbete kan påtagligt förbättra styrningen i staden och bör inkludera aspekter som rör arbetet mot oegentligheter.

5.4 En renodling av stadsledningskontorets uppgifter

Under 2012 har kommunstyrelsen tagit initiativ för att från stadsledningskontoret föra bort arbetsuppgifter (projekt m.m.) som är mer direkt knutna till de olika verksamheterna i förvaltningar och bolag. Därmed bör det finnas ökade möjligheter att fokusera på de övergripande styrfrågorna, ett behov som jag pekat på i ovanstående kommentarer till handlingsplanen.

5.5 Intranät

Ett gemensamt intranät för staden är på väg att skapas. För modern informationshantering i större koncerner är det en nödvändighet för att hålla ihop och styra verksamheten.

5.6 Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet

Denna enhet som skapades 2008 har redan varit en betydelsefull resurs i arbetet att utreda misstankarna om oegentligheter. För att både försöka hålla den organiserade brottsligheten borta från stadens verksamhet och mer direkt motverka oegentligheter finns skäl att tro att den enheten kan spela en viktig roll framöver. Det finns flera tecken på att den ekonomiska brottsligheten gentemot den offentliga sektorn ökar. Genom enhetens karaktär av samarbete mellan såväl kommunala som statliga myndigheter kan den få en stor betydelse.

6. FÖRESLAG TILL YTTERLIGARE ÅTGÄRDER/FÖRÄNDRINGAR

6.1 Mina förslag till ytterligare åtgärder i linje med handlingsplanens syfte

1. Staden bör ta initiativ till att skriva sin historia om det som kallats "muthärvorna i Göteborg". Det är viktigt för att ta fram alla de lärdomar för organisationen som finns att dra av det som inträffade 2010 och 2011.
2. Den mentala beredskapen mot oegentligheter kan stärkas. Det bör ske genom särskild utbildning bland dem som arbetar i utsatta positioner.
3. Staden bör se de inträffade oegentligheterna som ett exempel på förtroendekrisfrågor som kan drabba staden. Staden bör öka sin beredskap mot andra typer av förtroendekriser.
4. Riskhantering ur olika aspekter bör uppmärksammas mer i staden och övervakas och även hanteras på central nivå.
5. Det finns kvar en rädsla att göra fel hos flera chefer efter det som inträffade 2010 och 2011. Det kan vara en hämsko för att våga pröva nya idéer i och utveckla verksamheten på olika sätt. Det bör staden uppmärksamma.

Mina förslag beskrivs och förklaras i nästa punkt.

6.2 Göteborgs Stads egen historia om "Muthärvorna i Göteborg" saknas

Som beskrivits ovan har allt det som hände i Göteborg under 2010 och 2011 gått under namn i stil med "Muthärvorna i Göteborg" (Wikipedia, se tidigare not). Trots att det egentligen är namn som massmedia myntat på löpsedlar har det i praktiken blivit de enda benämningarna som används utanför Göteborgs Stad. Bland rättsorganen finns händelserna bara noterade som ett flertal ärenden utifrån anmälda misstankar, utredningar, domstolsförhandlingar och domslut. Noteringarna är dessutom koncentrerade till enstaka misstänkta, åtalade och dömda personer som är eller har varit anställda av staden eller hos leverantörer som staden anlitat. Om man går utanför massmedia och rättsorganen för att finna beskrivningar där staden som organisation står i centrum finns nästan inget material att tillgå. Det är kanske inte förvånande att den frågan inte togs om hand särskilt under den mest hektiska perioden under 2010 och början av 2011. Avsaknaden av en historia är emellertid en stor brist på sikt. Det kommer bland chefer och anställda antagligen ge upphov till felaktiga och fragmentariska bilder av det som hände, mytbildning och glömska. Därmed försvinner också möjligheter att lära av misstagen för organisationen Göteborgs Stad och dess personal. Handlingsplanen är visserligen i sig en vittnesbörd om att konstruktiva insatser för lärande efter hand sattes igång. Jag har dock i intervjuerna noterat att det fanns föredömliga ageranden även under den hektiska perioden under 2010 och 2011. Utöver detta bör misstagen beskrivas tydligt och på ett sätt så att lärdomar lätt kan dras även av dem som inte var med. Jag föreslår därför att Göteborgs stad snarast möjligt ger lämpliga personer i uppdrag att skriva en sådan historia.

Jag ger här ett exempel på en fråga som bör belysas i sådan studie. Under den hektiska perioden 2010 och 2011 var det för staden som organisation fyra perspektiv som hanterades:

- den massmediala uppmärksamheten, som flera upplevde som ett "mediadrev", innebar att staden fick svara på många frågor från och ge service till massmedia,
- den rättsliga processen, som krävde material och tillträde till stadens arkiv och ageranden i och utanför domstolen, och
- den egna organisationen och dess personal som krävde överväganden om misstänkta och åtalade anställda och åtgärder för att skapa arbetsro för den stora majoriteten anställda som inte var berörda och samtidigt leda organisationen i det löpande arbetet;
- därutöver tillkommer stadens behov att utåt och inåt klargöra sina ståndpunkter och vidta åtgärder, dvs. ta avstånd från de misstänkta och upptäckta oegentligheterna och agerar mot detta på olika sätt.

Lyckades staden hantera dessa fyra perspektiv samtidigt? Gjordes en tydlig åtskillnad av dessa fyra perspektiv i det löpande arbetet? Det är viktiga frågor att diskutera och försöka besvara.

6.3 Att höja den mentala beredskapen mot oegentligheter

En rad frågor har berörts ovan som direkt eller indirekt avser att begränsa möjligheterna för oegentligheter. Det finns ytterligare en aspekt som bör uppmärksammas. Efter upptäckta bedrägerier i olika typer av organisationer kommer ofta kommentarer i stil med "Jag undrade varför han/hon alltid stannade kvar efter att vi andra hade gått hem" eller "Jag såg att fakturan var konstig men jag vågade inte fråga chefen om fakturan verkligen skulle godkännas". Efter upptäckten kan man nästan alltid hitta sådana "röda flaggor" som tillsammans borde lett till en närmare undersökning långt innan avslöjandet om ett bedrägeri kom. Var och en är sådana flaggor varken ett bevis på ett bedrägeri eller en tillräcklig indikation på att en närmare undersökning bör göras. Kan man däremot hitta flera "röda flaggor" så bör en närmare undersökning starta. Då hittar man ofta ett påbörjat bedrägeri. På liknande sätt kan många "känna i luften" att något inte stämmer. Om man inte viftar bort den känslan kan den lätt konkretiseras i relevanta

frågor och skärpt uppmärksamhet. Genom att uppmärksamma sådana indikationer bland chefer och anställda kan bedrägerier begränsas även om sådana preventiva åtgärder aldrig kan eliminera oegentligheter. På liknande sätt bör inställningen till upptäckta bedrägerier förändras bland politiker, chefer och anställda. Alla inom staden bör, enkelt uttryckt, vara stolta över att bedrägerier upptäckts i den egna organisationen, eftersom alternativen är att de inte upptäcks alls, för sent eller att upptäckten uppdragas via massmedia och andra utanför organisationen. För att åstadkomma en sådan mental beredskap krävs normalt särskild utbildning. Inom ramen för detta uppdrag genomfördes en sådan medvetenhetsutbildning som försök. Liknande utbildningar för de anställda, särskilt de som arbetar i känsliga funktioner, bör Göteborgs Stad överväga.

Till skyddet mot oegentligheter hör även hur frågor hanteras som ligger nära verifierade oegentligheter. Även om en anställd eller en konsult inte blivit fälld i en domstol kan Göteborgs Stad göra en egen bedömning huruvida att det handlat om slarv, nonchalans eller det man kallar grov oaktsamhet. Det är naturligt att en sådan bedömning kan få konsekvenser för den anställdes fortsatta karriär i staden eller som anlita konsult.

6.4 Vilken är nästa förtroendekritiska fråga i Göteborgs Stad?

Som påpekats ovan bör både misstankarna om och de fastställda domarna som rör oegentligheterna i Göteborg betraktas som mycket allvarliga eftersom de rör frågan om förtroende eller missförtroende för Göteborgs Stad, även om bedrägerierna i sig handlar om relativt små belopp. Det finns många sådana förtroendefrågor, eftersom Göteborg som kommun har många grundläggande och för medborgarna viktiga uppdrag såsom äldreomsorg, obligatorisk utbildning, familjestöd, ansvar för trafikplanering, vatten, avlopp, energi, bostäder m.m. Även om en del av dessa uppgifter kan skötas via entreprenadföretag, såsom nyligen skett med avfallshanteringen för delar av Göteborgs Stad, finns alltid ett ansvar kvar hos Göteborgs Stad som uppdragsgivare, och som inte går att "tvätta bort" i allmänhetens ögon. Det mycket omtalade fallet med Carema inom äldreomsorgen handlade inte bara om Carema som företag utan om kvalitén på den upphandling som kommuner som Stockholm hade ansvar för. På liknande sätt har en nyligen avslutad studie på Göteborgs handelshögskola²² visat att den omtalade utförsäljningen av förortscentra i Stockholm saknade viktiga krav på det företag som skulle ta över ägandet och driften.

Göteborgs Stad måste vara beredd på nya stora förtroendekriser. Nästa gång är det inte alls säkert att det handlar om bedrägerier. Det kan gälla frågor kring det stora antalet elever som inte går ut grundskolan med fullständiga betyg, brister i trygghetslarmet inom äldreomsorgen som kan leda till dödsfall eller Göteborgs Stads insatser i det stora transport- och trafikprojektet, det Västsvenska paketet, eller andra ännu inte identifierade risker inom de många olika verksamheterna i staden. Var de största riskerna finns bör den politiska ledningen diskutera som en fråga inom ramen för sin riskhantering. Det kan ske med eller utan stöd av stadens förvaltningar och bolag. Inom den offentliga sfären ligger sådana frågor om övergripande riskhantering, ERM, nära den politiska nivån. Kommunstyrelsen bör därför diskutera om och hur utrymme för och i vilka former en sådan riskhantering kan skapas i staden.

När det gäller bedrägerier bör också den frågan hanteras utifrån en bred definition. Regeringsformen avvisar partiskhet och favoritism i genomförandet av politiken. Inom den ramen ryms mutbrott och liknande brott som rör oegentligheter. Det bredare perspektivet bör vara användbart för arbetet inom Göteborgs kommun mot oegentligheter.

²² Studien heter "När centrumanläggningar byter ägare" Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet 2012. Utredningen konstaterar bl.a. att "ansvarsfördelningen för anläggningarnas utveckling blev ottydlig efter att ägaransvaret lämnade kommunen".

6.5 Riskhantering - en viktig men krävande uppgift

Det är frestande att låta riskhantering bli en rutinfråga eller att bara följa en checklista som en del i utarbetande av en internkontrollplan. En bra riskanalys och en bra diskussion om möjliga riskåtgärder är något annat än en genomgång av kända brister eller överväganden om stickprov. Det visar erfarenheten efter att stora negativa händelser drabbat många organisationer. Ett exempel är den stora flodvågskatastrofen 2005. Det var möjligt att beskriva ett scenario och konstatera att risken fanns även om den var svår att beräkna, men det gjordes inte trots att stora ekonomiska, mänskliga eller andra skador kunde ha undvikits om åtgärder vidtagits i tid. Detsamma gällde bankernas s.k. subprimelån i USA som utlöste finanskrisen 2008. Dessa exempel indikerar att riskhantering bör vara en högre prioriterad uppgift än det är idag i Göteborgs Stad. All riskhantering bör inte bara ske inom ramen för en god intern styrning och kontroll. Den måste därför även behandlas på annat sätt och innefatta:

- Överväganden där även målen bör förändras av en riskbild. En risk kan vara så stor att en viss typ av verksamhet bör upphöra eller göras om i grunden.
- Inom ramen för stadens försäkringsbolag hanteras försäkringsbara risker som spelar stor roll, t.ex. brandrisker.
- Inom ramen för krisberedskapen hanteras inte bara verksamhetsrisker utan även risker för personskador och skador som drabbar hela samhället.
- Traditionellt säkerhetsarbete som bevakning och olika former av fysiskt skalskydd.

Alla dessa former av riskhantering bör även avvägas utifrån hela stadens perspektiv. Om all riskhantering samtidigt ges ökad uppmärksamhet innebär det även ökade möjligheter att finna fall av oegentligheter. Riskhantering med olika perspektiv bör, som nämnts ovan, knytas samman, bl.a. därför att riskåtgärder kan vidtas med hänsyn till olika risker och därmed från olika riskperspektiv. Det är detta som avses med s.k. verksamhetsövergripande riskhantering (kallas ERM bland privata företag). Ett förslag att överväga är att införa ett råd för övergripande riskhantering under stadsdirektören såsom har skapats i Stockholms Stad.

6.6 Rädslan att göra fel och det goda risktagandet

Flera av dem jag intervjuat har vittnat om att det som hände 2010 och 2011 hade en traumatisk påverkan på många, särskilt chefer, även om väldigt få personer var utpekade som misstänkta. Den massmediala bevakningen tillsammans med rättsprocessen hade en effekt som liknar det som inträffar vid stora olyckor. Då erbjuds de närmast drabbade olika former av "debriefing" efteråt. Det hade kanske varit aktuellt i Göteborgs Stad då. Den kvarvarande effekten i dag kanske mest handlar om en rädsla att göra fel. Det kan i sig vara allvarligt för staden eftersom det kan hindra nytänkande och utveckling. Det finns en viktig aspekt av risk som handlar om att våga ta risker för att uppnå krävande mål och förbättringar i verksamheten (och som är en del av ERM, se förgående punkt). Dessa "upprisker" (upside risks) knyts normalt till företagande och entreprenörer. Inom hela den offentliga sektorn finns emellertid stora utmaningar i form av nya idéer, ändrade verksamhetsformer bl.a. drivna av stöd från nya IT-lösningar. Det är mycket viktigt att Göteborgs Stad uppmärksammar detta problem genom att uppmuntra sådant risktagande – det jag kallar den goda riskhanteringen - och försöka komma ifrån den rädsla som skapades av händelserna 2010 och 2011.

6.7 Finns andra åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen?

Mitt uppdrag är knutet till en bedömning av handlingsplanen och frågor som ligger i linje med handlingsplanens syfte. Det är möjligt att även diskutera andra åtgärder som handlar om de

grundläggande förutsättningarna för kommunal verksamhet. Bör kommunallagen ändras för att förtydliga ansvarsfrågor som rör den interna styrningen och kontrollen? Är det lämpligt att ha associationsformen aktiebolag för verksamhet som kanske kräver särskilt stor öppenhet och insyn? Bör anonymitetsskyddet i lagstiftningen ändras för att möjliggöra en mer kraftfull whistleblower-funktion? Bör kommunen av förtroendeskäl avstå från att anlita samma revisions- och konsultföretag för både revisions- och rådgivningsuppdrag? Osv. Med dessa frågor vill jag bara markera att en förstärkning av den interna styrningen och kontrollen i en kommun som Göteborgs Stad kan diskuteras på andra premisser än mitt nu genomförda uppdrag.

BILAGA 1**UPPDRAGET***Direktiv för aktör*

Under 2010 riktades i massmedia misstankar om mutor och bestickning mot anställda i Göteborgs stad. Parallellt framfördes kritik mot bristande öppenheten i organisationen. Till följd av detta initierades aktiviteter på olika nivåer i staden. I flera förvaltningar och bolag anlätades externa konsulter som under hösten 2010 genomförde granskningar avseende den interna kontrollen. Bland dessa kan Idrotts- & Föreningsförvaltningen, Lokalsekretariatet, Göteborgs Energi AB, Göteborgs Egnahems AB, Bostads AB Poseidon och AB Hjällbobostaden nämnas.

Den 26 januari beslutade kommunstyrelsen om en handlingsplan för att stärka den interna kontrollen och öppenheten inom Göteborgs Stads förvaltningar och bolag. Handlingsplanen omfattar följande huvudområden:

- Intern kontroll
- Gemensam byggprocess
- Whistleblower-funktion
- Utbildning / Utveckling
- Regelverk, riktlinjer och policies

Kommunstyrelsens beslut i januari har följts av ett par beslut inom ramen för handlingsplanen. Den 14 april beslutade kommunfullmäktige om att samtliga nämnder och bolag skulle genomföra en självdeklaration av den interna kontrollen. Deklarationen genomfördes under våren 2011 och verifierades av externa konsulter under hösten 2011. Vidare fattade kommunfullmäktige den 9 juni beslut om en whistleblower-funktion. I samma beslut gavs samtliga nämnder och bolag i uppdrag att använda sig av den nyinrättade funktionen.

Den 12 oktober beslutade kommunstyrelsen i ett gemensamt yrkande från samtliga partier, att utöver det redan beslutade handlingsprogrammet genomföra ytterligare åtgärder för att stärka öppenheten i staden. Styrelsen ville få belyst om det program som staden genomförde behövde kompletteras med ytterligare åtgärder.

Beslutet innehöll tre konkretiserade uppdrag till Stadsledningskontoret:

- att ge stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram ett förslag till stärkt värdegrundsarbete för staden med en kommungemensam kod som fokuserar på etik och moral,
- att ge stadsledningskontoret i uppdrag att, genom en utomstående oberoende aktör som utses av stadsrevisionen, undersöka om handlingsprogrammet för att stärka öppenheten och minska risker för oegentligheter behöver kompletteras,
- att uppdra åt stadsledningskontoret att utreda möjligheten till hur stadsrevisionen kan förändras för att bättre kunna identifiera brister och förhindra oegentligheter inom Göteborgs Stads bolag och förvaltningar

Punkterna ett och tre ovan avhandlas inte vidare i detta sammanhang. Föreliggande direktiv avser endast punkt två ovan som innebär att Revisorskollegiet skall utse en oberoende aktör med uppdrag i enlighet med dessa direktiv.

Aktörens uppdrag

Kommunstyrelsens beslut innebar att Revisorskollegiet fått i uppdrag att tillsätta en oberoende aktör med uppdrag att:

undersöka om handlingsprogrammet för att stärka öppenheten och minska risker för oegentligheter behöver kompletteras.

Aktören

Aktören är en person som anlitats för uppdragets genomförande. Aktören ska ha kunskap och erfarenhet inom området och kan vara verksam som forskare, företagsledare eller vara kopplad till ett fristående institut, i eller utanför Sverige. Inom ramen för dessa direktiv är aktören fri att utföra uppdraget som aktören själv finner lämpligt. Aktören kan inom ramen för sin budget i sin tur anlita utredare eller experter för uppdragets genomförande.

Arbetsplan och budget

Aktören skall inledningsvis upprätta en arbetsplan där det översiktligt anges vilka aktiviteter som skall genomföras och hur lång tid de beräknas ta. I anslutning till arbetsplanen skall även en budget upprättas som anger hur aktören planerar att disponera sina medel.

Aktören disponerar sin budget som den själv finner lämpligt. Budget och arbetsplan skall dock vara så utformade att de medger fortlöpande uppföljning av aktörens arbete. Aktören skall månatligen återrapportera den ekonomiska ställningen till stadsledningskontoret.

Parallellt med aktörens arbete arbetar en oberoende granskningskommission på uppdrag av Revisorskollegiet. Kommissionen har i uppdrag att bland annat bedöma om något särskilt skapat grogrund för oegentligheter i Göteborgs stad. Aktören skall under arbetets gång hålla kommissionen underrättad om väsentliga iakttagelser samt efter slutfört uppdrag informera kommissionen om sina slutsatser.

Aktören budget har fastställts till en miljon kronor. Aktören, utredare som aktören eventuellt anlitar samt aktörens övriga omkostnader finansieras av denna budget. Aktören anställs av stadsledningskontoret i enlighet med särskilt upprättat avtal men arbetar fristående och helt självständigt i förhållande till stadsledningskontoret. Samma gäller för de utredare eller experter som aktören anlitar för uppdragets genomförande.

Tidsramar

Aktören skall avge en slutrapport 6 månader efter det att aktörens arbetsplan är färdigställd. Dock senast vid årsskiftet 2012/13.

Rapportering

Aktören skall avge en skriftlig slutrapport där iakttagelser och slutsatser samt förslag till åtgärder redovisas till stadsledningskontoret.

BILAGA 2**Mina samlade förslag i rapporten**

I det följande finns en uppräknig av mina mer detaljerade förslag. För att förstå förslagen kan det vara nödvändigt att läsa igenom berörda avsnitt i rapporten.

Om självdeklarationen:

1. Intern styrning och kontroll utgår från en standard som i självdeklarationsarbetet kallas COSO-modellen. Den måste i fortsatta arbete med självdeklarationer förklaras ordentligt för dem som svarar på självdeklarationen.
2. Självdeklarationernas påståenden och frågor måste i fortsättningen bantas kraftigt och anpassas bättre till Göteborgs Stad.
3. Självdeklarationerna bör anpassas till de olika typerna av verksamhet som finns i staden. Det kan även finnas skäl att ta upp olika teman som där hela stadens verksamheter är berörda.
4. Gör kopplingar mellan självdeklarationerna och medarbetarundersökningarna för att verifiera resultaten.
5. Verifieringen av självdeklarationerna bör i fortsättningen kunna ske med resurser inom staden och inte bara genom externa konsulter.
6. Skalan för bedömningar av påståendena i självdeklarationerna behöver i det fortsatta arbetet med självdeklarationer förankas bättre bland ledningarna som arbetar med självdeklarationerna.
7. Påståendena och frågorna i självdeklarationerna har en tyngdpunkt åt de formella aspekterna på intern styrning och kontroll. Det finns många viktiga styrsignaler i en god intern styrning och kontroll som kan behöva fångas upp på annat sätt.

Om den befintliga internkontrollen:

1. Begreppet internkontroll som Göteborgs Stad använder motsvarar inte riktigt det som COSO avser med intern styrning och kontroll. Där ingår också styrsignaler och ledningens sätt att arbeta ut mot organisationen. Därför bör staden både använda begreppet intern styrning och kontroll och se till att den bredare synen slår igenom i stadens sätt att arbeta.
2. Det äldre begreppet risk och väsentlighet används idag av staden. Eftersom det lätt skapar oklarheter bör det bytas ut mot det gängse i andra organisationer, dvs. risk, sammansatt av sannolikheten och konsekvenser av en händelse.
3. Det som idag kallas internkontrollplaner måste förändras både med hänsyn till praxis i staden och gällande anvisningar. Internkontrollplanerna såsom de ofta ser ut idag kan ge en felaktig bild att man därmed har en god internkontroll, trots att flera väsentliga aspekter av kontrollarbetet inte finns med såsom åtgärder för att reducera risker.
4. Det som idag kallas internkontrollplaner motsvarar till innehållet närmast det COSO kallar övervakning. I COSO: s begrepp övervakning ingår flera viktiga aktiviteter som idag inte täcks in i interkontrollplanerna.
5. Riskhanteringen måste tydligt knytas till målen för verksamheten för att bli verkligt effektiv. Här finns många brister idag. De många mål som sätts upp av den politiska ledningen inkl. styrelser och nämnder måste förvaltningen ges större möjlighet att ta hand om. Det betyder att målen såsom de beskrivs i t.ex. kommunalbudgeten struktureras och beskrivs så att kan omvandlas till styrsignaler i den löpande

verksamheten. Det inkluderar även krav på mer detaljerade mål (s.k. SMARTA mål) som i dagsläget inte alltid uppfylls.

6. Sättet att genomföra en bra riskhantering behöver förtydligas så att de kan utföras på ett likartat sätt i staden. Samtidigt måste utrymme ges för olika slags riskhantering utifrån t.ex. behovet att möta samhällskriser, arbetsmiljökrav, fysisk säkerhet m.m.

Om den centrala övervakningsfunktionen:

1. En central funktion för att övervaka och utveckla stadens interna styrning och kontroll måste inrättas knuten till stadsledningskontoret. Den ska tillsammans med motsvarande funktion inom bolagen och förvaltningarna vara ett kraftfullt stöd till ledningarna för de olika verksamheterna. Utöver dessa förslag bör på sikt även internrevisionsfunktioner inrättas. Därmed kan den numer väl spridda principen om "tre försvarslinjer" etableras för att förhindra fel.
2. Stadsrevisionen ska i detta sammanhang betraktas som en utomstående granskare av den interna styrningen och kontrollen. Dess roll som oberoende granskare utanför den löpande verksamheten i staden behöver förklaras i staden.
3. Stadens stiftelser och de kommunalförbund där Göteborgs Stad ingår behöver till stor del omfattas av den interna styrningen och kontrollen.

Om den gemensamma byggprocessen:

1. Den gemensamma byggprocessen kommer fr.o.m. 1 januari 2013 förverkligas i alla byggen som staden initierar. Denna implementeringsfas är kritisk och kommer att kräva ledningskapacitet, ledningskompetens och uthållighet. Implementeringen bör övervakas noga och delas in i flera faser med uppföljning knutet till varje fas. Implementeringen kan behöva inkludera en försäkran från varje byggande bolag och förvaltning om att man kommer att följa den gemensamma byggprocessen.
2. Inslaget av egenkontroller i byggprocessen bör kompletteras med verksamhetsgranskningar av byggprojektledare som granskar andra byggen än den egna. Tillgången på byggprojektledare är en kritisk resurs som måste finnas tillgänglig i tillräcklig omfattning.
3. En central övervakning av implementeringen av den gemensamma byggprocessen bör inrättas knuten till stadsledningskontoret.
4. En "light version" av den gemensamma byggprocessen bör skapas för mindre byggen och ombyggnadsarbeten.
5. Projektet "Rena byggen" bör framöver även innefatta mindre byggen och ombyggnad för att ytterligare begränsa inslaget av svartbyggen.
6. För att försäkra sig om att den gemensamma byggprocessen blir en effektiv övervakning av risken för oegentligheter kan ytterligare åtgärder behöva vidtas. Det kan också knytas till behovet att klargöra hur den gemensamma byggprocessen utgör en del av den interna styrningen och kontroll i staden i övrigt.

Om whistleblower-funktionen:

1. Whistleblower-funktionen bör bara betraktas som en av flera kanaler för att framföra kritik, klagomål och misstankar om oegentligheter. Andra kanaler är bl.a. den löpande dialogen mellan chef och anställd och allmänhetens inkommande synpunkter antingen direkt till Göteborgs Stad eller via massmedia.
2. Göteborgs Stad bör regelbundet samla inkommande synpunkter och klagomål från alla kanaler som ett sätt att utveckla verksamheten och identifiera områden där oegentligheter kan förekomma.

3. Staden bör göra ytterligare insatser för att minska tröskeln för personalen att framföra information som whistleblower.
4. Behandlingen av en whistleblower måste skötas med stor omsorg och bör underlättas genom utbildning för alla chefer i staden.

Om arbetet med policies och riktlinjer:

1. Policyn för inköp bör kompletteras med särskilda krav för att garantera att styrdokument och underlag för redovisning finns på plats och inte kan ändras eller tas bort för att undvika situationer där misstänkta oegentligheter varken kan avskrivas eller verifieras därför att underlaget varit ofullständigt eller försvunnit.
2. Följsamheten mot de gemensamma styrdokumenterna kan behöva särskild uppmärksamhet med hänsyn till kommunallagens syn på ansvarsförhållandena mellan kommunstyrelse, nämnder och styrelser.
3. Implementeringen av de nya gemensamma styrdokumenterna kräver stor uppmärksamhet. En plan för implementering och uppföljning bör utarbetas för de närmaste två åren.
4. Det är viktigt att det ute i förvaltningarna och bolagen finns personal som har såväl mer ingående kunskap om de gemensamma styrdokumenterna och som kan fungera som kanal för att följa implementeringen.

Om delprojektet utbildning/information:

1. Det grundläggande materialet om internkontroll som spridits måste följas upp av mer konkret information om delprojektets resultat för att ge mer bestående kunskap hos personalen om vad intern styrning och kontroll handlar om.
2. De kommande utbildningsinsatserna bör knytas till övervakningen av den förändrade interna styrningen och kontrollen i staden och användas som kontrollpunkter för implementeringen.

Andra insatser som görs från stadens sida:

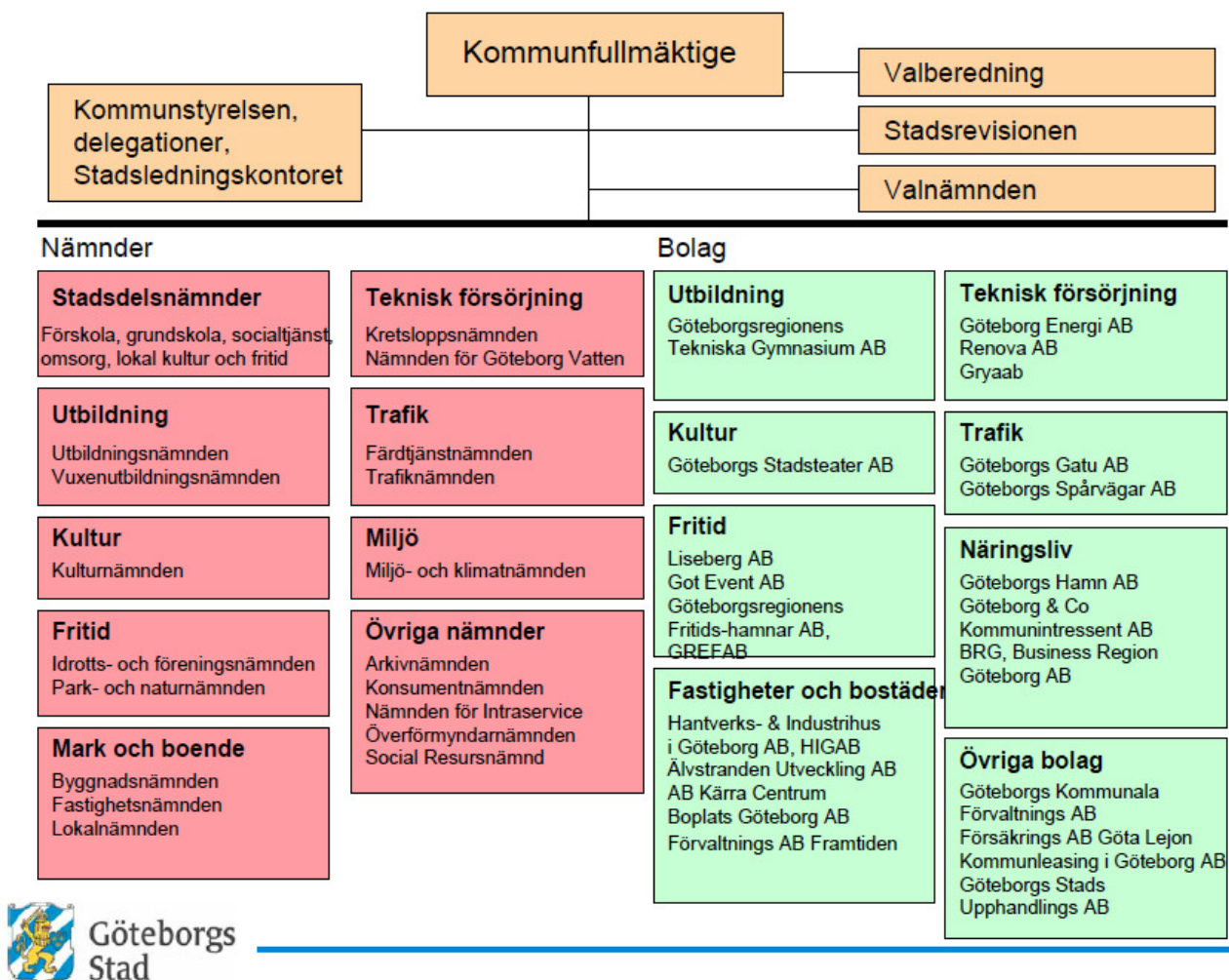
Jag vill uppmärksammat flera andra initiativ från staden som går i samma riktning som handlingsplanen och som bör knytas till det fortsatta arbetet med att stärka internkontrollen och öppenheten. Det gäller bl.a. de fyra förhållningssätten, översynen av bolagsstrukturen och stadsledningskontorets arbete med gemensamma styrformer för staden

Andra av mig föreslagna insatser:

1. Staden bör ta initiativ till att skriva sin historia om det som kallas "muthärvorna i Göteborg". Det är viktigt för att ta fram alla de lärdomar för organisationen som finns att dra av det som inträffade 2010 och 2011.
2. Den mentala beredskapen mot oegentligheter kan stärkas. Det bör ske genom särskild utbildning bland dem som arbetar i utsatta positioner.
3. Staden bör se de inträffade oegentligheterna som ett exempel på förtroendekrisfrågor som kan drabba staden. Staden bör öka sin beredskap mot andra typer av förtroendekriser.
4. Riskhantering ur olika aspekter bör uppmärksammas mer i staden och övervakas och även hanteras på central nivå.
5. Det finns kvar en rädsla att göra fel hos flera chefer efter det som inträffade 2010 och 2011. Det kan vara en hämsko för att våga pröva nya idéer i och utveckla verksamheten på olika sätt. Det bör staden uppmärksamma.

BILAGA 3

Organisationsschema – Göteborgs Stad, 2012



(Denna sida har medvetet lämnats utan text.)

Torbjörn Wikland fick uppdraget att granska Göteborgs Stads handlingsplan för stärkt internkontroll och öppenhet i april 2012 och avlämnade denna rapport i december samma år.

Rapporten kan laddas ner från Göteborgs Stads hemsida.

Torbjörn har tidigare bland annat arbetat med effektivitetsrevision, ekonomistyrning samt internrevision för och inom statliga myndigheter. Under åren 2005-2011 har Torbjörn utvecklat regeringskansliets riskhantering samt interna styrning och kontroll. Han har dessutom skrivit en bok om just intern styrning och kontroll, utgiven på FAR Akademi. Han är partner i Allevo AB; specialister bl a inom verksamhetsstyrning, verksamhetsövergripande riskhantering (ERM), internrevision.

Torbjörn Wikland

e-post: torbwik@hotmail.com

mobil: 0725-31 80 30