

Nr 147. Motion av Maria Gardfjell och Alf Karlsson (båda MP) om handlingsplan för förbättrad internkontroll i Uppsala kommun

(KSN-2010-0591)

Kommunfullmäktige

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

att besvara motionen med föredragningen i ärendet.

Marlene Burwick, Erik Pelling, Ulrik Wärnsberg, Hilde Klasson (alla S), Maria Gardfjell, Johan Lundqvist (båda MP) och Ilona Sztatmari Waldau (V) reserverar sig till förmån för att kommunfullmäktige ska besluta

att uppdra till kommunstyrelsen att ta fram förslag på innehållet i en handlingsplan för förbättrad internkontroll,

att uppdra till kommunrevisionen (som tar emot anonyma tips och anmälningar) att informera medarbetare, konsulter och allmänhet att de fungerar som Uppsalas whistleblowerfunktion, samt

att därmed besvara motionen.

Uppsala den 7 september 2011

På kommunstyrelsens vägnar

Gunnar Hedberg/Astrid Anker

I avgörandet deltagande: Gunnar Hedberg, Liv Hahne, Magnus Åkerman, Sofia Spolander (alla M), Cecilia Hamenius, Peter Nordgren (båda FP), Stefan Hanna (C), Ebba Busch (KD), Marlene Burwick, Erik Pelling, Ulrik Wärnsberg, Hilde Klasson (alla S), Maria Gardfjell, Johan Lundqvist (båda MP) och Ilona Sztatmari Waldau (V).

Dessutom närvarande: Mats Gyllander, Christopher Lagerqvist (båda M), Karin Ericsson (C), Bengt Westman, Irene Zetterberg

(båda S), Frida Johnsson (MP) och Emma Wallrup (V).

Sammanfattning

I motion (MP) anförs förslag i 9 olika punkter och föreslås att en handlingsplan för förbättrad internkontroll ska utarbetas.

I kommunstyrelsens svar kommenteras det som framförs i motionen. Styrelsen understryker att det handlar om frågeställningar som är viktiga men att arbete pågår i flera avseenden med frågorna. Ett par av förslagen avvisas.

Ärendet

Maria Gardfjell och Alf Karlsson (båda MP) har i motion, väckt vid kommunfullmäktiges sammanträde den 1 november 2010, yrkat att kommunstyrelsen får i uppdrag att med beaktande av vad som framförs i motionen utforma en handlingsplan för förbättrad internkontroll i Uppsala kommun. Motionen anförs förslag i 9 olika punkter.

I motionen framförs att det i ett antal kommuner uppmärksammats att såväl medarbetare som förtroendevalda gynnat sig själva på olika sätt. Motionen hänvisar också till kommunrevisionens kritik mot kommunens internkontroll.

Motionen *bilägges*.

Föredragning

Kommunstyrelsen vill inledningsvis understryka att motionen tar upp en viktiga frågor. Kommunen ska i alla sammanhang agera så att allmänheten, kommunens medlemmar, känner förtroende för sin organisation. Kommunfullmäktige har i IVE 2012–15 givit kommunrevisionen ett extra kommunbidrag med 1 000 000 kr för att särskilt arbeta inom områdena internkontroll samt etik och korruption.

Kommunstyrelsen kommenterar nedan motionens konkreta förslag till åtgärder. Slutsatsen är att förslagen inte föranleder några särskilda förslag till beslut. Det ska dock framhållas att om kommunrevisionen bedömer att ytterligare regler behövs utöver de lagar och regler som finns i dag kommer kommunstyrelsen att pröva detta.

Kommunrevisionen överlämnade i mars

2010 en granskning av den interna kontrollen i kommunen. Revisionen bedömde att en övergripande plan borde utarbetas av kommunstyrelsen. Så har skett. Kommunstyrelsen godkände den 9 februari 2011 (§ 24) en komungemensam plan för redovisningsprocessen och tillhörande rutiner för ekonomisystemet som miniminivå för nämnder och styrelser. Varje nämnd, styrelse och helägt bolag har att utarbeta en internkontrollplan som rapporteras till kommunstyrelsen. Löpande förs en dialog mellan kommunledningskontoret och kontoren/förvaltningarna om genomförandet av den gemensamma planen och respektive nämnds och styrelses plan.

De 9 punkter som tas upp i motionen kommenteras här var för sig.

– *Ett inköpskort införs*

Här framförs att chef som svarar för inköp för över 50 000 kr ska genomgå obligatorisk utbildning.

Flertalet chefer och medarbetare som har at-
testrätt i ekonomisystemet Agresso genomgår en obligatorisk utbildning i samband med tillträdet till systemet. Det gäller för närvarande de båda produktionsförvaltningarna. Den delen av utbildningen kommer också att ges till kontoren.

Utbildningen tar upp de regelverk som gäller för upphandling. Att införa ett sk inköpskort för en avgränsad grupp med inköpsansvar är därför inte aktuellt

– *Avtalstvång*

Alla inköp över 50 000 kr ska enligt motionen ske genom skriftliga avtal efter gemensamma mallar.

Idag gäller 10 000 kr som gräns när upphandling ska göras. Upphandling slutar med ett skriftligt avtal. Det är svårt att utarbeta gemensamma mallar för en så diversifierad verksamhet som kommunens. Vad som ska ingå i avtal framgår istället av regelverket.

Inköp sker ofta genom avrop av redan ingångna ramavtal. Här finns skriftliga beställningar och orderbekräftelse.

– *Återkallelse av inköpskort*

Motionen föreslår att en chef blir av med sin

delegation att göra inköp om denna bryter emot någon av de ovanstående punkterna i motionen eller mot inköspolicien.

Varje överträdelse mot kommunens regelverk måste prövas utifrån det enskilda fallet. Ibland kan indragen delegation vara en lämplig åtgärd men att införa det med automatik utan prövning, som anges i motionen, är inte lämpligt.

– *Ny e-tjänst för företag*

Motionen framför att kommunen på hemsidan ska redovisa ingångna avtal så att företag kan bedöma om de missgynnats eller inte.

Kommunen meddelar företag som medverkat i en upphandling enligt det regelsystem som gäller i Lagen om offentlig upphandling. På detta sätt får berörda företag det underlag som behövs för att bedöma om de vill begära överprövning.

– *Skärpt fakturakontroll*

Motionen utvecklar inte denna punkt utan framför endast att kontrollen ska skärpas och fakturor från företag ska betalas snabbt och i rätt tid om de är korrekta.

Fakturahanteringen i Uppsala kommun bygger på principen att ingen medarbetare ensam kan godkänna en faktura. Det krävs alltid att två personer sakgranskar respektive at-
testerar före utbetalning. Betalningsklara fakturor sänds sedan för betalningsbevakning till bankgirot. Samtidigt som det är viktigt att granskningen är korrekt är det också viktigt att fakturorna betalas i avtalad tid.

Kontrollen av fakturahanteringen tas upp i internkontrollplanerna. I uppföljningen av dessa, som också görs av kommunrevisionen, bedöms om skärpningar bör ske.

– *Politikerförbud*

Här framför motionärerna att avtal om köp av tjänst eller en vara som regel inte ska ingås med företag eller organisation i vilken förtroendevald har ledande ställning i och samtidigt är förtroendevald för aktuell nämnd/bolag eller näraliggande verksamhet.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är den grund som Uppsala kommuns upphand-

lingspolicy vilar på. Grundprinciperna som genomsyrar regelverket bygger på objektivitet och öppenhet. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund vilket innebär att det företag som i konkurrens erbjuder den bästa varan/tjänsten till det bästa priset kommer att bli leverantör.

Om vi upphandlar enligt LOU så ska inte kontrakt tilldelas till någon utifrån jäv, bestickning eller så kallad vänskapskorruption. LOU anger att den upphandlande myndigheten kan begränsa antalet anbudssökande men att kriterierna för detta ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Ingen leverantör kan uteslutas för att det i ägarkretsen ingår en person som har politiska uppdrag i aktuell nämnd/bolag eller näraliggande verksamhet. Dock ska berörd förtroendevald inte delta eller närvara vid handläggningen av upphandlingen.

– Åtgärdsplaner

Här framförs att inköp över 50 000 kr ska redovisas till controllerfunktion och avvikelser noteras varvid åtgärdsplaner upprättas.

Det är svårt att tolka vad motionärerna avser med avvikelser. Om upphandling inte gått korrekt till finns instrument i nuvarande regelverk för åtgärder.

– Whistle-blow-funktion

Här föreslås en möjlighet till anonym anmälan för medarbetare, konsulter och förtroendevalda att anmäla felaktigheter. Detta då det bedöms finnas en rädsla för repressalier.

På Uppsala kommuns arbetsplatser ska det råda ett öppet klimat. Utrymme ska finnas för att framföra synpunkter på verksamheten. Ledare på alla nivåer ska vara lyhörda. Det är kommunstyrelsens bild att så också är fallet på det stora flertalet arbetsställen. Som arbetsgivare arbetar kommunen på flera sätt för detta. Medarbetarnas synpunkter fångas bland annat upp i återkommande medarbetarenkäter.

Det finns idag genom meddelarfriheten möjlighet att anmäla felaktigheter till media. Den funktionen är viktig och innebär att anmälan hanteras av en från kommunen fristående part. I en sådan anmälan skyddas uppgiftslämnaren av källskyddet hos massmedia. I vissa verk-

samheter finns även ett lagkrav på att missförhållanden i verksamheten ska anmälas till utomstående part. Här kan dock anmälaren inte vara anonym.

Det är svårt att se hur en funktion inom kommunen, som kommer att vara en del av kommunen, ska kunna hantera den typ av anmälningar som motionärerna syftar till på ett bättre sätt än genom de vägar som angivits ovan. Inte minst ska uppmärksammas att varje kommunal funktion har att arbeta under offentlighetsprincipen vilket gör det svårt att hantera anmälningar anonymt.

Kommunrevisionen vänder sig årligen till alla medarbetare med önskan om uppslag till revisionsinsatser. Revisionen utlovar anonymitet. Också den vägen finns möjlighet för medarbetare att framföra synpunkter.

Det finns således redan flera vägar för medarbetare att framföra sina synpunkter. Synpunkter ska kunna framföras till ansvariga chefer. För kommunen som arbetsgivare är det angeläget att detta förblir den naturliga vägen.

– Upprättande av kod för umgänge med näringslivet

Motionen avser ett regelverk för hur representation följs upp och vilka gåvor som medarbetare och förtroendevalda får ta emot.

Kommunstyrelsen instämmer i att alla som företräder kommunen ska veta hur man tillvarar sin uppgift i kontakterna med företag och organisationer och hur man bemöter försök att genom gåvor eller liknande påverka kommunen. Det gäller såväl förtroendevalda som medarbetare på alla nivåer.

Kommunrevisionen är aktiv i dessa frågor. Som tidigare nämnt har revisionen fått extra kommunbidrag för att arbeta inom områdena intern kontroll och korruption. Om revisionen bedömer att ytterligare regler behövs utöver de lagar och regler som finns i dag kommer kommunstyrelsen att pröva detta.

Sammanfattningsvis vill kommunstyrelsen understryka att det är viktigt att kommunen arbetar efter de regelverk som finns och att riskerna för oegentligheter uppmärksammas. Där regler och rutiner kan utvecklas för att förekomma möjliga felaktigheter ska så ske. Det

är viktigt att berörda chefer och medarbetare liksom förtroendevalda tar upp frågor när det är aktuella och diskuterar lämpligt agerande i enskilda fall.

Som framgår av redovisningen ovan hanteras de frågor som motionen tar upp i olika sammanhang eller är redan tillgodosedda med nuvarande regler. Den interna kontrollen förbättras. Regelverken kring upphandling och uppföljning utvecklas. Revisionen gör särskilda insatser. Kommunstyrelsen har antagit en handlingsplan för förbättrad internkontroll.

Utanför arbetet inom kommunen har media en viktig roll. Medias uppmärksamhet bidrar starkt till att motverka riskerna för korruption. Medarbetare har lagskyddad rätt att lämna upplysningar till media som har att respektera anonymitet.

Några särskilda beslut med anledning av motionen bedöms därför inte nödvändiga.

Ekonomiska konsekvenser och ev finansiering
Inte aktuellt med föreliggande förslag till beslut.

Bilaga

Uppsala kommun är Sveriges fjärde största kommun och har en omsättning på mer än 8 miljarder kronor årligen. Detta medför att Uppsala kommun är en stor och viktig aktör på den lokala, regionala och nationella marknaden. Anställda och förtroendevalda i kommunen fattar varje dag beslut i ekonomiska frågor som rör enskilda individer och företag – beslut som många gånger medför stora intäkter för de som får sälja varor eller tjänster till kommunen.

Under senare tid har det i ett antal olika kommuner i Sverige uppmärksamats att såväl anställda tjänstemän som förtroendevalda på olika sätt sökt gynna sig själva och bekanta på skattebetalarnas bekostnad vid köp av varor och tjänster. Rent historiskt är exemplen ännu fler; Motala kommun med flera kan tas som exempel. Det handlar om inköp som sker till överpris, avtal som ingås på felaktiga sätt och på felaktiga premisser, representation för skattemedel som liknar mutor och enskilda som blir uppenbart berikade på skattebetalarnas

bekostnad. Ännu har inga exempel uppmärksamats i Uppsala kommun och vi vill gärna tro att detta beror på att det i Uppsala kommun bara finns hederliga politiker och anställda. Vi vet dock inte hur det egentligen är.

Kommunrevisionen har under ett flertal år granskat den interna kontrollen i Uppsala kommuns redovisningsprocess (senast mars 2010). Detta är kontroller som sker just för att man från kommunrevisionens sida vill få underlag för att kunna bedöma om det i Uppsala kommun finns system och mekanismer för att bland annat kontrollera att felaktiga utbetalningar inte sker. I skrivelsen till kommunstyrelsen anförde kommunrevisionen bland annat att de hade noterat brister i den interna kontrollen som är av sådan karaktär att de påverkar den interna kontrollens kvalitet i hög utsträckning, vilket innebär att åtgärder omedelbart bör vidtas för att stärka den interna kontrollen. Kommunrevisionen föreslog att en övergripande plan skulle upprättas av kommunstyrelsen i samråd med nämnderna, över vilka åtgärder som vidtas med angivande av ansvar och tidplan. Åtterrapporering borde enligt revisionen ske till ansvariga nämnder senast hösten 2010. Rapporterna från kommunrevisionen visar enligt vår mening att det interna kontrollsystemet i Uppsala kommun har allvarliga brister som måste åtgärdas.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår vi att kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att utforma en handlingsplan för förbättrad internkontroll i Uppsala kommun. Nedan lämnar vi förslag på åtgärder som vi anser kan ingå i denna handlingsplan, utöver de som förslagits av kommunrevisionen.

1. Ett inköpskörkort införs

Innan en chef ges inköpsrätt skall chefen genomgå en obligatorisk utbildning om inköp i Uppsala kommun och om hur inköp sker i kommunen. Vi kallar det ett Inköpskörkort. (Definitionen av chef är i detta sammanhang personal i Uppsala kommun som ansvarar för inköp för mer än 50 000 kronor.)

2. Avtalstvång

Alla inköp över 50 000 kr ska ske genom

skriftliga avtal, som ska följa kommungemensamma mallar.

3. Återkallelse av inköpskört

Chefer som gör inköp i strid med 1 och 2 eller som inte följt kommunens upphandlingspolicy, får indragen delegation (indraget Inköpskört) och inte längre rätt att göra inköp åt kommunen. Detta kan ske automatiskt. Chefen ska därefter genomgå ny utbildning för att få tillbaka inköpskörtet. En spärrtid kan övervägas.

4. Ny e-tjänst för företag

Kommunen ska varje vecka genom en e-tjänst på sin hemsida redovisa vilka avtal som ingåtts och vad de avsett. Detta kan ske mycket enkelt genom existerande datasystem. På så sätt kan företag bedöma om de missgynnats eller inte och om de ska begära överprövning hos förvaltningsrätten.

5. Skärpt kontroll

Kontrollen av betalningar av kommunala fakturor ska skärpas. Fakturor från företag ska betalas snabbt och i rätt tid, om de är korrekta.

6. Politikerförbud

Avtal om köp av vara eller tjänst får/ska som regel inte ingås med företag eller organisation om en politiker i Uppsala kommun har ledande ställning för företaget och samtidigt är förtroendevald i den aktuella nämnden/bolaget eller näralliggande verksamheter. På så sätt ökas förtroendet för kommunen och dess politiker.

7. Åtgärdsplaner

Alla inköp över 50 000 kr rapporteras varje månad till controllerfunktion under respektive nämnd och rapportering ske om avvikelser finns. Åtgärdsplaner ska då upprättas.

8. Whistle-blowerfunktion i kommunen

Det är önskvärt att anställda, anlitate konsulter och förtroendevalda inom Uppsala kommun vågar påpeka felaktigheter för överordnade och de kontrollorgan som finns inom och utom kommunen. Tyvärr förekommer det att felaktigheter inte rapporteras av rädsla för repres-

salier eller andra uttryck för ogillande. Vi föreslår därför att Uppsala kommun ska inrätta en funktion där anställda, konsulter och förtroendevalda kan meddela misstänkta oegentligheter anonymt och där dessa anmälningar utreds av anställda med hög integritet och erfarenhet av kommunal verksamhet.

9. Upprättande av kod för umgänge med näringslivet

När kommunanställda och förtroendevalda umgås med företrädare för organisationer som vill sälja varor och tjänster eller som vill utöva inflytande över den kommunala verksamheten, förekommer det att de kommunala företrädarna såväl erbjuds som erbjuder olika former av gåvor m.m. I sedvanligt tal är detta extern representation, som följer av kommunen fastställda regler. Ett av de stora problem som har uppmärksammats bland annat i de kommunala bolagen i Göteborg och de historiska fallen som nämns ovan, är att de kommunala företrädarna inte följt representationsreglerna, att det saknas representationsregler eller att det funnits och de följts men att det är det privata företaget eller organisationen, som bjudit den kommunala representanten. Detta kan då vara mutbrott eller bestickning. Det är av stor vikt att alla som företräder Uppsala kommun vet hur man får bete sig och inte får bete sig vid kontakter med organisationer eller personer som "utsätter" kommunföreträdarna för gåvor m.m. Mot bakgrund av detta bör ett internt regelverk upprättas för hur representation följs upp, vilka gåvor anställda och förtroendevalda får ta emot.

Förslag till beslut

Undertecknade föreslår att kommunfullmäktige beslutar att uppdra åt kommunstyrelsen att med beaktande av vad som anförts i motionen utforma en handlingsplan för förbättrad internkontroll inom Uppsala kommun.