



Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde 2019

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2019-09-24

KR 2019/0037

Kommunstyrelsen

Granskning av LOU¹ med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning med det övergripande syftet att bedöma om kommunstyrelsens styrning och skydd mot s.k. intressekonfliktsrelaterade² transaktioner är ändamålsenligt och effektivt.

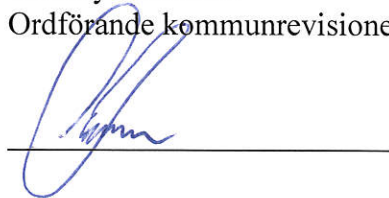
Den sammantagna bedömningen är att kommunstyrelsens styrning och skydd mot intressekonfliktsrelaterade transaktioner inte varit effektivt beträffande digitaliseringsavdelningen. Det beror på att omfattande avsteg har skett från såväl lagstiftning som interna styrdokument och rutiner. Enligt rapporten har kommunen sammantaget ändamålsenliga rutiner som syftar till att förebygga så kallade intressekonfliktsrelaterade transaktioner.

I rapporten lyfts ett antal brister fram och nio rekommendationer lämnas i syfte att stärka skyddet. Med anledning av dessa rekommendationer vill vi ha en skriftlig återkoppling från kommunstyrelsen på de åtgärder som kommer att vidtas och beslutas.

Vi vill ha kommunstyrelsens skriftliga svar senast den 2 december 2019.

KOMMUNREVISIONEN
2019-09-24

Tommy Svensson
Ordförande kommunrevisionen



Urban Pehrsson
Vice ordförande kommunrevisionen

¹ Lag om offentlig upphandling

² En intressekonflikt är en konflikt mellan en offentlig tjänstemans offentliga uppdrag och hans eller hennes personliga intressen genom vilka den offentliga tjänstemannen har privata intressen som otillbörligen skulle kunna påverka det sätt på vilket han eller hon utför sina uppgifter och åligganden. (Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, OLAF)



Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

Rapport

Norrköpings kommun

KPMG AB

2019-09-20

Antal sidor 20



Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 1 |
| 2 | Inledning/bakgrund | 3 |
| 2.1 | Syfte, revisionsfråga och avgränsning | 3 |
| 2.2 | Revisionskriterier | 4 |
| 2.3 | Metod | 4 |
| 3 | Resultat av granskningen | 5 |
| 3.1 | Styrdokument | 5 |
| 3.1.1 | Förbundsordning för Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen | 5 |
| 3.1.2 | Riktlinje för upphandling och inköp | 5 |
| 3.1.3 | Attestreglemente | 6 |
| 3.1.4 | Delegationsordning för kommunstyrelsen i Norrköpings kommun | 7 |
| 3.2 | Inköpsorganisation | 7 |
| 3.2.1 | Utbildning av inköpare och chefer | 8 |
| 3.3 | Digitaliseringsavdelningens inköpsorganisation | 9 |
| 3.4 | Granskning av inköp inom digitaliseringsavdelningen | 11 |
| 3.4.1 | Ej återrapporterade ordförandebeslut | 15 |
| 3.4.2 | Behörighetsöverskridande inom digitaliseringsavdelningen | 16 |
| 4 | Svar på revisionsfrågorna | 18 |

2019-09-20

1 Sammanfattning

Vi har av Norrköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsens styrning och skydd mot så kallade intressekonfliktsrelaterade transaktioner är ändamålsenligt och effektivt. Uppdraget avser 2019 års revision.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen sammantaget har ändamålsenliga rutiner i syfte att förebygga så kallade intressekonfliktsrelaterade transaktioner. Dock anser vi att kommunstyrelsen på ett antal punkter skulle kunna stärka detta skydd ytterligare, vilket framgår av våra rekommendationer nedan.

Beträffande digitaliseringsavdelningen har vår granskning visat att kommunstyrelsens styrning och skydd mot intressekonfliktsrelaterade transaktioner inte varit effektivt, vilket beror på att omfattande avsteg har skett från såväl lagstiftning som interna styrdokument och rutiner. Vi menar att *rutinerna* för att förebygga intressekonfliktsrelaterade transaktioner i grunden är ändamålsenliga, men att kommunstyrelsen inte har förmått säkerställa att rutinerna efterlevs.

Det är enligt vår bedömning i princip omöjligt att ha ett kontrollsystem som säkerställer att enskilda medarbetare aldrig gör avsteg från lagstiftning och interna styrdokument, oavsett om det handlar om medvetna eller omedvetna avsteg. Dock gör vi bedömningen att de brister som uppdragets inom digitaliseringsavdelningen visar att kommunstyrelsens styrning med avseende på upphandlingar, avrop och inköp inte kan anses vara tillräckligt tydlig. Även om det skulle vara så att de identifierade avstegen i viss utsträckning kan ha skett medvetet och utstuderat, har vi även uppfattat att ansvariga inte har haft kännedom om eller förståelse för gällande regelverk. Vidare konstaterar vi att de avsteg från gällande regler vi identifierat avseende framför allt ärendehantering och upphandling, inköp och avrop, oavsett orsak, har skett inom verksamhet som kommunstyrelsen ansvarar för. Sammantaget gör vi därmed bedömningen att det finns uppenbara brister i kommunstyrelsens interna kontroll, inte minst i kontrollmiljön.

I granskningen konstateras bl.a. följande.

- Det finns upplevd gränsdragningsproblematik mellan Upphandlingscenter och medlemskommunerna
- Trots att det uppges vara obligatoriskt för chefer att genomgå chefsintroduktionen kan vi konstatera att flera chefer inom digitaliseringsavdelningen inte genomgått de delar av utbildningen som har med upphandling att göra.
- En stor del av digitaliseringsavdelningens inhyrda konsulter kommer från ett och samma bolag. Det är samma bolag som den tidigare digitaliseringsdirektören var verksam i fram till dess att han tillträdde tjänsten som digitaliseringsdirektör i Norrköpings kommun. Ett antal konsulter innehar strategiskt viktiga roller när det gäller såväl digitaliseringsavdelningens affärsrelationer som digitaliseringsavdelningens följsamhet till lagar och regler inom upphandlingsområdet. Flera av konsultavtalen har enligt vår bedömning

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

hanterats på ett sätt som innebär såväl faktiska som potentiella intressekonflikter. I vissa fall handlar det enligt vår bedömning även om ett agerande i strid med intentionerna i Förvaltningslagens bestämmelser om jäv.

- I granskningen har vi särskilt fokuserat på avrop från tre olika ramavtal gällande konsulttjänster. Beträffande två av dessa har underkonsulter använts på ett sätt som innebär avsteg från gällande avtal. När det gäller det tredje ramavtalet, ett ramavtal avseende konsultförmedlartjänster inom digitalisering, har digitaliseringsavdelningen i fem av 15 granskade avrop försökt påverka mellanhanden (konsultförmedlaren) vid val av underleverantör, vilket inte är förenligt med upphandlingslagstiftningen.
- I granskningen har framkommit att vissa avtal har tecknats till följd av ordförandebeslut som sedan inte rapporterats till kommunstyrelsen, vilket står i strid med såväl kommunallagen som kommunens egna regler.
- Under våren 2019 har digitaliseringsavdelningen, utan giltig delegation, genomfört avrop för över 120 mnkr från ramavtalet avseende konsultförmedlartjänster. Drygt 100 mnkr (83 %) avser projekt där leverantören varit det bolag som den tidigare digitaliseringsdirektören var verksam i fram till sin anställning i Norrköpings kommun.
- På grund av brister i dokumentation och diarieföring har digitaliseringsavdelningen inte kunnat förse oss med allt material vi efterfrågat.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att ansvarsfördelningen mellan Upphandlingscenter och medlemskommunerna snarast förtydligas. Vi är medvetna om att ett sådant arbete redan pågår, vi menar dock att det finns anledning för kommunstyrelsen att prioritera arbetet.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att rutinerna för chefsintroduktion efterlevs.
- Kommunstyrelsen bör överväga att göra de löpande LOU-utbildningar som erbjuds chefer i kommunen obligatoriska.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att kommunen, vid upphandling av konsulter, uttryckligen ställer krav på att konsulten/konsulterna i fråga känner till och följer relevanta kommunala styrdokument.
- Kommunstyrelsen bör, i samband med uppdateringen av gällande styrdokument, definiera begreppet intressekonflikt.
- Kommunstyrelsen måste säkerställa att gällande rutiner för ärendehantering efterlevs.
- Kommunstyrelsen bör överväga att införa rutiner som innebär att alla som deltar i handläggningen av en upphandling avkrävs en redogörelse för om man har några kopplingar till någon av de leverantörer som är aktuella i upphandlingen.
- Kommunstyrelsen bör överväga att, vid upphandlingar, ställa krav på att det, i de fall det är tillämpligt, ska framgå av faktureringsunderlaget vilken underleverantör som

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

använts. Uppgifter som minst bör framgå är leverantörsnamn samt organisationsnummer.

- Kommunstyrelsen bör överväga att ge anställda inom digitaliseringsavdelningen en riktad utbildningsinsats om upphandlings- och jävsregler.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Norrköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunstyrelsens styrning och skydd mot så kallade intressekonfliktsrelaterade transaktioner är ändamålsenligt och effektivt. Uppdraget avser 2019 års revision.

I revisionsplanen för 2017 identifierade revisorerna ett behov av att följa upp en tidigare IT-säkerhetsgranskning från 2013 (KR 2013/0015). I granskningen från 2017 (KR 2017/0039) identifierades ett behov av att ta ett samlat och strategiskt ansvar kring informationssäkerhet. Därefter har kommunstyrelsen utfört en översyn av kommunens IT-enhet och påbörjat en organisatorisk förändring där IT-verksamheten nu blivit en egen avdelning inom kommunstyrelsens kontor, digitaliseringsavdelningen. Utvecklingen har därefter inneburit att allt mer tjänster läggs ut på konsulter och att en mindre del sker i egen regi.

Revisorerna genomförde 2016 även en särskild fördjupad granskning av den interna kontrollen avseende inköp och upphandlingar vid kommunstyrelsens kontor (KR 2016/0006). Rapporten summerar att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig intern styrning och kontroll över upphandlingar och inköp. I svaret från kommunstyrelsen framgår att en förberedelse mot e-handelssystem planerades och att upphandling och inköp skulle ingå som ett kontrollmoment i internkontrollplanen för kommunstyrelsen.

Inom ramen för kommunstyrelsens interkontroll har det under våren 2019 uppmärksammats att inköp och upphandlingar har genomförts på ett bristfälligt sätt. Kommunrevisorerna har med ovanstående som bakgrund valt att genomföra en fördjupad granskning av digitaliseringsavdelningens egenkontroller och följsamheten till LOU.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens styrning och skydd mot s.k. intressekonfliktsrelaterade transaktioner är ändamålsenligt och effektivt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra oegentligheter?
- Vilka rutiner finns i verksamheten för egenkontroll så att inköp och avtal tecknas på ett korrekt sätt, dvs. minimerar risken för intressekonfliktsrelaterade transaktioner?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att den s.k. fyraögonprincipen används vid avtalstecknande, avrop och inköp?

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

- Har intressekonfliktsrelaterade transaktioner eller behörighetsöverskridande skett inom digitaliseringsavdelningen?
- Har kommunstyrelsen en tydlig och kommunicerad styrning med avseende på upphandlingar, avrop och inköp?
- Hur kan den interna styrningen och kontrollen förbättras inom kommunstyrelsens verksamhet för att mer effektivt säkerställa efterlevnaden till LOU och minska risken för intressekonfliktsrelaterade transaktioner?

Granskningen avgränsas till inköp inom digitaliseringsavdelningen under 2018 och 2019 och fokuserar i första hand på köp av konsulttjänster. Vi har inte gjort stickprov baserat på samtliga inköp inom digitaliseringsavdelningen. Granskningen av inköp har i stället utgått från ett riktat urval, främst baserat på de brister som uppdragats inom ramen för kommunstyrelsens internkontroll under våren 2019.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen om offentlig upphandling
- Förvaltningslagen
- Förbundsöverenskommelse (Överenskommelse mellan medlemmarna och Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen)
- Förbundsordning för Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen
- Riktlinje för intern styrning och kontroll
- Riktlinjen Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Riktlinje för upphandling och inköp
- Riktlinje för direktupphandling

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän, totalt har ett 15-tal intervjuer/avstämningar ägt rum
- Analys av inköp genomförda inom digitaliseringsavdelningen

Rapporten är faktakontrollerad av kommundirektör, personaldirektör samt upphandlingsstrateg.

2019-09-20

3 Resultat av granskningen

Parallellt med denna granskning pågår en oegentlighetsutredning som till stora delar berör samma område/områden som denna granskning. Eftersom de oegentligheter som eventuellt förekommit är tätt kopplade till det som denna granskning fokuserar på, blir denna granskning i vissa delar något mer detaljerad än vad revisionsgranskningar i regel är. För att förstå sammanhanget krävs att exempelvis digitaliseringsavdelningens köp av konsulttjänster beskrivs något mer utförligt än vad som skulle ha varit fallet i en traditionell revisionsgranskning.

3.1 Styrdokument

3.1.1 Förbundsordning för Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen

Då kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen, genom Upphandlingscenter, ansvarar för en stor del av de upphandlingar som avser Norrköpings kommun utgör kommunalförbundets förbundsordning ett i sammanhanget relevant dokument. I en bilaga till förbundsordningen redovisas förbundets verksamhetsområden. Där framgår bl.a. följande när det gäller upphandling.

”Förbundet ska på uppdrag från medlemskommun genomföra upphandling av varor, tjänster och entreprenader som inte omfattas av ramavtal och/eller som är unika för viss verksamhet.”

I granskningen har det från såväl kommunens som Upphandlingscenters sida framförts kritik mot att styrdokumentet är otydligt formulerade och att det upplevs som svårt att entydigt säga vad Upphandlingscenter har för uppdrag i förhållande till medlemskommunerna. I sammanhanget har det påpekats att det har påbörjats ett arbete med att förtydliga ansvarsfördelningen men att det av olika orsaker har stannat upp.

3.1.2 Riktlinje för upphandling och inköp

I Norrköpings kommuns *Riktlinje för upphandling och inköp* anges bl.a. att Upphandlingscenter har huvudansvaret för ”all upphandling förutom vad som framgår av 5.2.” Av stycke 5.2 i riktlinjen framgår följande.

Nämnderna har huvudansvaret för upphandling inom följande områden, med undantag av ramavtal:

- entreprenader inom bygg och anläggning
- transporter inom samhällsbetalda resor
- tjänster inom undervisning och yrkesutbildning
- tjänster inom hälso- och sjukvård, omsorg och socialtjänst
- fritids- och idrottsverksamhet samt kulturverksamhet
- projekttävlingar
- direktupphandlingar

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Under rubriken Förhållningssätt i riktlinjen för upphandling och inköp anges bl.a. följande. "Den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende ska förfara så att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet inte rubbas. Kommunallagens regler rörande jäv gäller även vid upphandling." Riktlinjen tar inte upp begreppet intressekonflikt.

Av riktlinjen framgår vidare att respektive nämnd ansvarar för att "personal som medverkar i upphandlings- och inköpsärenden har erforderlig kunskap om upphandlingslagstiftning, riktlinjer och tillämpningsanvisningar." Nämnden ansvarar även för att *inte* genomföra upphandlingar inom områden som överlämnats till Upphandlingscenter.

Kommentarer

Som nämnts i stycke 3.1.1 ovan har det i granskningen framförts kritik mot att styrdokumentet är svårtolkade och att det inom vissa områden därför finns gränsdragningsproblematik mellan Upphandlingscenter och medlemskommunerna.

Mot bakgrund av de upplevda otydligheterna anser vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att ansvarsfördelningen mellan Upphandlingscenter och medlemskommunerna snarast förtydligas. Vi är medvetna om att ett sådant arbete redan pågår, vi menar dock att det finns anledning för kommunstyrelsen att prioritera arbetet.

3.1.3 Attestreglemente

I attestreglementet anges följande om rollerna beställnings-/granskningsattest respektive beslutsattest.

Beställnings-/granskningsattest

Beställnings- / granskningsattestantens ansvar innebär bl.a. kontroll av att beställning har skett, att leverans har skett eller att prestation har utförts, att priset och övriga uppgifter på fakturan är rätt samt att utgiften inte är verksamhetsfrämmande.

Beslutsattest

I normalfallet är den som är budget-/kontoansvarig beslutsattestant. Beslutsattestantens kontroll innebär bl.a. ansvar för kontering, kontroll av att de formella beslut som krävs är fattade. Beslutsattestanten ska även förvissa sig om att erforderliga kontrollåtgärder vidtagits samt att hinder i övrigt ej finns för betalning.

I tillämpningsanvisningarna till kommunens attestreglemente framgår bl.a. följande relaterat till reglementets § 4 Uppdrag/ansvar:

Förvaltningschef ansvarar för att varje attestant har tillräcklig insikt och kunskap om uppgiften. I uppdraget att vara attestant ska även ingå en förpliktelse att skaffa sig den insikt och kunskap som krävs för uppgiften. Det är viktigt att innebörden av uppdraget är kommunicerad med attestanten. Om attestant upptäcker felaktigheter eller tveksamheter är den skyldig att vidta åtgärder. Som huvudregel gäller att attestanten då vänder sig till förvaltningsledningen med ärendet.

I attestreglementets tillämpningsanvisningar framgår vidare att beslutattest inte får verkställas av beslutsattestanten när det handlar om transaktioner med företag eller liknande där intressekonflikt kan uppstå. Det finns, vare sig i attestreglementet eller i

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

något annat av kommunens styrdokument, någon definition av begreppet intressekonflikt.

För att kunna ha rollen som beställnings-/granskningsattestant eller beslutsattestant i Norrköpings kommun ska personen i fråga genom sin underskrift intyga att han eller hon "tagit del av Norrköpings kommuns attestreglemente och har tillräcklig insikt och kunskap för uppdraget."

3.1.4 Delegationsordning för kommunstyrelsen i Norrköpings kommun

När det gäller inköp och upphandling stipulerar kommunstyrelsens delegationsordning att beslut under 10 basbelopp betraktas som verkställighet inom ramen för anslagen budget och att de inte ska protokollföras. År 2019 uppgår basbeloppet till 46 500 kr vilket innebär att beslut under 465 000 kr betraktas som verkställighet. Beslut mellan 10 och 30 basbelopp (465 000-1 395 000 kr) är delegerade till förvaltningschef (digitaliseringsdirektör i detta fall). Beslut över 30 basbelopp ska tas upp i kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsens ordförande kan fatta ordförandebeslut i "ärenden av brådskande natur, där styrelsens avgörande inte kan avvaktas." Enligt såväl kommunallagen som *Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder* ska sådana beslut anmälas vid nästa sammanträde.

Ovanstående innebär att digitaliseringsdirektören har rätt att fatta beslut upp till 1 395 000 kr. Om det handlar om större belopp än så är därmed grundregeln att beslutet ska fattas i kommunstyrelsen.

3.2 Inköpsorganisation

Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen svarar, genom Upphandlingscenter, för samordnad upphandling av varor och tjänster för medlemskommunernas nämnder och förvaltningar. Förbundet ska på uppdrag från medlemskommun genomföra upphandling av varor, tjänster och entreprenader som inte omfattas av ramavtal och/eller som är unika för viss verksamhet. Avrop från befintliga ramavtal hanteras inom respektive verksamhet.

I Norrköpings kommun finns det inom varje förvaltning certifierade inköpare och inköpssamordnare. För att bli certifierad ska inköparen genomgå en utbildning som anordnas av Upphandlingscenter. En certifierad inköpare ska bl.a. göra beställningar enligt gällande regelverk samt hålla sig uppdaterad om gällande regelverk och avtal.

I vissa förvaltningar finns flera inköpssamordnare. I dessa fall är det alltid en som innehar rollen som huvudinköpssamordnare.

Inköpssamordnarna har bl.a. till uppgift att se till att regelverk och gällande avtal följs samt att de certifierade inköparna uppdateras fortlöpande.

Jämfört med inköpssamordnarna har en huvudinköpssamordnare ett något mer strategiskt ansvar, vilket bl.a. innefattar strategisk uppföljning av leverantörstrohet samt samordning av verksamhetsbehov i upphandling.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Vid frågor som avser avtal och produkter ska den certifierade inköparen alltid vända sig till inköpsamordnaren/huvudinköpsamordnaren.

Förutom certifierade inköpare och inköpsamordnare är även ansvarig chef involverad i inköpsprocessen. En certifierad inköpare ansvarar för *hur* inköpen genomförs medan det är chefen som ansvarar för *vad* som ska köpas. Chefen ansvarar även för att attestera de beställningar som genomförs samt att beslut om inköp baseras på verksamhetsbehov och budget.

3.2.1 Utbildning av inköpare och chefer

För att bli certifierad inköpare krävs det att man genomgår en utbildning anordnad av Upphandlingscenter. För chefernas del ingår det ett pass om upphandling och inköp i den chefsintroduktion som personalavdelningen ansvarar för. Vidare erbjuds chefer löpande utbildning/information om upphandling.

I våra intervjuer framförs att samtliga delar av chefsintroduktionen är obligatoriska och att man inom personalavdelningen följer upp att alla chefer går igenom hela chefsintroduktionen. Det uppges dock vara "chefens chef" som har ansvar att anmäla cheferna till introduktionen.

Inom ramen för granskningen har vi intervjuat tre chefer inom digitaliseringsavdelningen varav två uppger att de inte minns om de varit med på den del av introduktionen som avhandlar upphandling. En av cheferna uttrycker att hen förmodligen inte deltagit i den del av chefsintroduktionen som avhandlar upphandling.

Personalavdelningen har ingen dokumentation som visar att de aktuella cheferna har genomgått den del av introduktionen som avser upphandling.

Vi har tagit del av det utbildnings-/informationsmaterial som används vid såväl chefsintroduktionen som utbildningen av certifierade inköpare. Vi har också tagit del av det utbildningsmaterial som används i de löpande LOU-utbildningar som erbjuds chefer i kommunen.

Vi kan konstatera att utbildningsmaterialet till chefer inte innehåller någon explicit information om intressekonflikter relaterade till upphandling. Däremot omnämns det att Förvaltningslagens jävsregler är viktiga i sammanhanget.

Inte heller utbildningsmaterialet till inköparna innehåller någon explicit information om intressekonflikter. Däremot tar materialet upp "Givande och tagande av muta". I utbildningsmaterialet framgår att upphandling och inköp är ett särskilt riskområde för mutor. Likaså omnämns jävsreglerna i detta utbildningsmaterial.

Chefsintroduktionen riktar sig inte till direktörer. Den främsta orsaken till det uppges vara att chefer längre ut i organisationen inte ska vara "störda" av att deras högsta chef sitter med vid samma utbildning. Vidare uppges att direktörer ofta har en sådan bakgrund att de förutsätts ha förståelse för de bitar som tas upp i chefsintroduktionen. I stället för att ge en allmän chefsintroduktion till dem ges i stället en skraddarsydd information utifrån direktörens tidigare erfarenheter. Den tidigare digitaliseringsdirektören har inom ramen för sin anställning i Norrköpings kommun inte genomgått någon utbildning avseende upphandlingsreglerna.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Kommentarer

Trots att det uppges vara obligatoriskt för chefer att genomgå chefsintroduktionen kan vi konstatera att flera chefer inom digitaliseringsavdelningen inte genomgått de delar som har med upphandling att göra. Det finns åtminstone ingen dokumentation som visar att de gjort det. Vi anser att kommunstyrelsen behöver säkerställa att rutinerna för chefsintroduktion efterlevs.

I sammanhanget kan det även vara värt att poängtera att chefer inom just IT-området i högre utsträckning än chefer inom traditionell "kommunal kärnverksamhet" har en bakgrund från privata näringslivet. Det skulle i sin tur kunna innebära att de har större behov av att introduceras i de speciella förutsättningar som det innebär att arbeta inom offentlig sektor, i jämförelse med att arbeta inom det privata näringslivet.

De löpande LOU-utbildningar som erbjuds chefer i kommunen är i dagsläget frivilliga. Vi anser att kommunstyrelsen bör överväga att göra dessa obligatoriska.

Vi noterar att den inköpsorganisation som finns inom kommunen, i kombination med gällande attestregler, innebär att den s.k. fyraögonsprincipen används vid avtalstecknande, avrop och inköp.

3.3 Digitaliseringsavdelningens inköpsorganisation

Som framgår av rapportens inledning/bakgrund är digitaliseringsavdelningen en avdelning inom kommunstyrelsens kontor.

Digitaliseringsavdelningen består i sin tur av tre avdelningar, så kallade kategorier, som arbetar med leveranser ut mot den övriga kommunala verksamheten. Dessa tre är:

- Kollega och konsument
- Innovation och projekt
- Teknik

Dessa tre avdelningar/enheter är var och en indelade i ett antal olika enheter.

Det finns också en stab inom digitaliseringsavdelningen. Förutom ekonomi- och personalfrågor hanterar staben digitaliseringsavdelningens affärsrelationer. Den del av staben som hanterar affärsrelationer kallas Affärsstödet. I våra intervjuer framkommer att Affärsstödetets roll dels är att utgöra en controllerfunktion och dels att säkerställa att digitaliseringsavdelningens upphandlingar görs på ett affärsmässigt korrekt sätt. I det senare ingår att ta fram strategier och affärsmodeller för digitaliseringsavdelningens upphandlingar.

I våra intervjuer framförs att man under våren 2018, i och med att digitaliseringsavdelningen tillkom, ansåg att det förelåg ett stort behov av upphandlingar inom IT-området. Enligt uppgift handlade det bl.a. om att många avtal var på väg att löpa ut. Vidare framförs att Upphandlingscenter inte hade resurser att hjälpa till med IT-upphandlingar i den utsträckning som digitaliseringsavdelningen ansåg sig ha behov av.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

För att kunna genomföra upphandlingar i den utsträckning man ansåg sig ha behov av nyttjade därför digitaliseringsavdelningen ett befintligt ramavtal gällande upphandlingskonsulter. Syftet med ramavtalet gällande upphandlingskonsulter är att det ska vara möjligt att köpa in extern upphandlingskompetens vid tillfälliga arbetstoppar då Upphandlingscenter för egen del har svårt att hinna med alla upphandlingar.

För att få nyttja ramavtalet krävs ett samråd med Upphandlingscenter. Detta för att en verksamhet med upphandlingsbehov (digitaliseringsavdelningen i detta fall) inte ska använda sig av upphandlingskonsulter för upphandlingar som Upphandlingscenter skulle kunna hantera med sina resurser. Samrådet resulterade i att digitaliseringsavdelningen i maj 2018 gjorde ett avrop av upphandlingskonsulter på upp till 10 000 timmar under en period av ett år.

Vid tidpunkten för granskningens huvudsakliga genomförande, juni till augusti 2019, var Affärsstödet bemannat av fem personer varav fyra är inhyrda konsulter. En av konsulterna fungerar som Affärsstödet arbetsledare ("chef utan beslutsmandat") medan två konsulter innehar roller som så kallat kategoriansvariga för kategorierna Teknik samt Innovation och projekt. I rollen som kategoriansvarig ingår bl.a. att se till att avtal tecknas på korrekt sätt, avtalsuppföljning och stöd till chefer inom den aktuella kategorin när de ska göra avrop från befintliga ramavtal. Den fjärde konsulten är en upphandlingskonsult som kommit in via avropet på 10 000 timmar som nämnts ovan. Den femte personen, som är den enda kommunanställda inom Affärsstödet, är kategoriansvarig för kategorin Kollega och konsument.

Tidigare under 2019 har Affärsstödet varit bemannat av ytterligare ett antal konsulter som kommit in via avropet på 10 000 timmar.

Den konsult som fungerar som Affärsstödet arbetsledare innehar rollen som Inköpssamordnare inom digitaliseringsavdelningen.

I och med att flera av de medarbetare inom digitaliseringsavdelningen som bl.a. ansvarar för avtalsuppföljning och att avtal tecknas på korrekt sätt, är inhyrda konsulter har vi i våra intervjuer tagit upp frågan om det ställs några uttryckliga krav på konsulter att känna till och förhålla sig till kommunens styrdokument, exempelvis *Riktlinje för upphandling*. Några sådana krav finns ej uttryckta.

Kommentarer

Digitaliseringsavdelningens inköpsorganisation följer den kommunövergripande inköpsorganisationen. I jämförelse med andra verksamheter inom kommunen har digitaliseringsavdelningen dock en mer specialiserad egen inköpsorganisation.

Som framgår ovan innehas rollen som inköpssamordnare inom digitaliseringsavdelningen av en konsult. Förutom det ansvar som lyfts fram i stycke 3.2 ovan har en inköpssamordnare ansvar för samordning av inköp samt uppföljning av inköp, exempelvis beträffande avtalstrohet och nya upphandlingsbehov. Vi menar att det skulle kunna leda till intressekonflikter när en konsult bl.a. ansvarar för att kontrollera att inköp, inklusive inköp från det bolag konsulten själv arbetar för, är korrekta.

Samma potentiella problematik gäller för de två konsulter som fungerar som kategoriansvariga i och med att avtalsuppföljning ingår i deras ansvarsområde.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Vi anser att kommunstyrelsen bör säkerställa att kommunen, vid upphandling av konsulter, uttryckligen ställer krav på att konsulten/konsulterna i fråga känner till och följer relevanta kommunala styrdokument.

Som kommer att beskrivas närmare i stycke 3.4 nedan kommer många av digitaliseringsavdelningens inhyrda konsulter från ett och samma bolag. Det gäller exempelvis de två konsulter som innehar roller som kategoriansvariga samt den konsult som fungerar som Affärsstödet arbetsledare. Dessa tre roller är enligt vår bedömning strategiskt viktiga roller när det gäller såväl digitaliseringsavdelningens affärsrelationer som digitaliseringsavdelningens följsamhet till lagar och regler inom upphandlingsområdet.

I och med att digitaliseringsavdelningen även i övrigt har köpt stora mängder konsulttjänster från det aktuella bolaget menar vi att det finns anledning för kommunstyrelsen att, i samband med uppdateringen av gällande styrdokument, definiera begreppet intressekonflikt. Som tidigare nämnts ska den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende förfara så att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet inte rubbas.

3.4 Granskning av inköp inom digitaliseringsavdelningen

När det gäller köp av konsulttjänster inom digitaliseringsområdet tecknade Upphandlingscenter i slutet av 2018 ett ramavtal avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering. Arbetsgången inom digitaliseringsavdelningen vid avrop från detta ramavtal ska enligt våra intervjuer vara enligt följande.

Enhetschefen inom den enhet som har ett behov tar fram en kravspecifikation som beskriver verksamhetens behov. Kravspecifikationen kommuniceras med Affärsstödet som sedan hjälper till med den praktiska hanteringen kring avropet. Det handlar exempelvis om att komplettera kravspecifikationen med nödvändig information utifrån LOU.

Konsultförmedlaren har en portal där Affärsstödet personal fyller i uppgifter utifrån verksamhetens kravspecifikation. Utifrån de uppgifter som Affärsstödet lägger in i portalen inventerar konsultförmedlaren sitt nätverk av konsulter och kommer därefter med ett förslag baserat på kravspecifikationen. Affärsstödet kommunicerar förslaget med berörd verksamhet/enhet som fattar beslut om avrop.

I våra intervjuer framkommer att frågan om delegation hittills har aktualiserats först när det varit dags för avrop. Det har inte funnits någon rutin som innebär att man redan vid behovsformuleringen/kravspecifikationen gjort någon bedömning av om det tänkta avropet, utifrån kommunstyrelsens delegationsordning, helt kan hanteras inom digitaliseringsavdelningen eller om det kommer att krävas beslut från kommunstyrelsen.

Utöver köp av konsulttjänster från ramavtalet med konsultförmedlaren har vi även granskat köp från ett ramavtal för organisationskonsulter samt köp från ramavtalet gällande upphandlingskonsulter, som nämnts i stycke 3.3 ovan.

Gemensamt för alla dessa tre ramavtal är att kommunen köpt in konsulter från det bolag som den tidigare digitaliseringsdirektören var verksam i innan han tillträdde sin

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

tjänst som digitaliseringsdirektör i Norrköpings kommun. I fortsättningen kommer detta bolag att kallas Bolag D. Nedan ges en kort redogörelse för köp från de tre olika ramavtalen.

Inköp från ramavtal avseende organisationskonsulter

Det då aktuella ramavtalet avseende organisationskonsulter var tecknat med två leverantörer enligt rangordning. Enligt avtalet skulle leverantörerna ha fyra namngivna konsulter inom området management och organisationsutveckling med kompetens och erfarenhet specificerad i avtalet. Vad gäller konsulter via underleverantörer anges följande i avtalet.

Om Leverantören anlitar konsult via underleverantör efter att detta ramavtal undertecknats av parterna ska den konsulten minst uppfylla de kvalificeringskrav som ställdes upp i den föregående upphandlingen. För konsulten i fråga krävs ett skriftligt godkännande av Upphandlingscenter, och att denne konsult förtecknas i bilaga Kvalificerad personal.

Efter skriftligt godkännande från Upphandlingscenter kompletterade den leverantör som var rangordnad som etta i det aktuella avtalet under hösten 2018 sin lista med namngivna konsulter med ytterligare fyra konsulter. Vi har tagit del av e-postkorrespondens mellan digitaliseringsdirektören och Upphandlingscenter som visar att kompletteringen gjordes på initiativ av digitaliseringsdirektören. Något som också lyfts fram i våra intervjuer. Samtliga fyra nya konsulter kom från Bolag D. Samtliga fyra kom sedan, i olika utsträckning, att utföra konsulttjänster i Norrköpings kommun. En av konsulterna, som kom in via detta avtal, är den person som fungerar som arbetsledare för Affärsstödet inom digitaliseringsavdelningen. Avropsavtalen och beslutsattest hanterades i regel av digitaliseringsdirektören.

I vår granskning framkommer också att digitaliseringsavdelningen inom detta ramavtal har tagit in konsulter från underleverantörer som ej godkänts av Upphandlingscenter.

Inköp från ramavtal avseende upphandlingskonsulter

Som beskrivits i stycke 3.3 ovan avropade digitaliseringsavdelningen under våren 2018 10 000 timmar från ramavtalet avseende upphandlingskonsulter. I likhet med ramavtalet avseende organisationskonsulter krävdes ett skriftligt godkännande från Upphandlingscenter för att leverantören skulle kunna anlita konsult via underleverantör. Avseende detta avtal inhämtades aldrig något skriftligt godkännande från Upphandlingscenter, trots det kom en stor del av de upphandlingskonsulter som digitaliseringsavdelningen avropade från Bolag D. Avropsavtalen och beslutsattest hanterades i regel av digitaliseringsdirektören.

Därtill kan nämnas att antalet upphandlingskonsulter enligt ramavtalet uppgick till tre stycken. Avropet på 10 000 timmar gällde för en tid av ett år. 10 000 timmar motsvarar mer än fem årsarbete.

Kontraktsvärdet uppgick till 10,9 mnkr och tecknades efter att kommunstyrelsens ordförande delegerat beslutanderätten till digitaliseringsdirektören. Vår granskning visar att beslutet inte finns diariefört och att kommunstyrelsen inte fått någon återrapportering angående beslutet.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Från Upphandlingscenter framförs att upphandlingskonsulternas uppdrag enligt detta ramavtal är att bistå med kompetens inom upphandlingslagstiftning samt att se till att det blir formellt rätt vid upphandlingar. Flera av de personer vi intervjuat påpekar dock att digitaliseringsavdelningen i vissa fall tagit in "teknikkonsulter" från Bolag D som hjälpt verksamheten att formulera tekniska krav vid upphandlingar. Dessa konsulter har därmed snarare fungerat som kravställarstöd än som upphandlingsstöd.

Inköp från ramavtal avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering

Som tidigare nämnts tecknades ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster i slutet av 2018. En stor del av de konsulter som avropats inom detta ramavtal kommer från Bolag D. Avropsavtalen och beslutsattest hanterades i regel av digitaliseringsdirektören.

I sammanhanget kan nämnas att Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten gemensamt har publicerat rapporten *Mellanhänder i offentlig upphandling* (Konkurrensverkets rapport 2017:1, Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:1) vars syfte är att tydliggöra lagligheten med en mellanhandslösning i den offentliga upphandlingen samt att redogöra för lämplighetsaspekter som aktualiseras med en sådan lösning. I rapporten framgår bl.a. att det inte är förenligt med upphandlingslagstiftningen att ha en lösning som innebär att den upphandlande myndigheten fattar beslut om val av (under)leverantörer i samband med avropet. Det är inte tillåtet för en upphandlande myndighet att i något skede i en upphandling, eller under ett pågående avtal, utifrån myndighetens subjektiva preferenser, påverka mellanhanden när det gäller val av underleverantör.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av 15 avropsförfrågningar från ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering. Av avropsförfrågningarna framgår att digitaliseringsavdelningen i tre av dessa 15 avrop har gett förslag på leverantör. I två andra fall har digitaliseringsavdelningen gett förslag på specifik (namngiven) konsult. Av de 15 avropsförfrågningar vi tagit del av har digitaliseringsavdelningen således i sammantaget fem fall uttryckt önskemål till mellanhanden (konsultförmedlaren) när det gäller val av underleverantör.

Kommentarer

Gällande samtliga tre ramavtal som vi tagit upp ovan finns det enligt vår bedömning brister i följsamhet till såväl interna regler som till lagstiftning.

Gemensamt för alla tre ramavtalen är att digitaliseringsdirektören tecknat avtal och attesterat kostnader där utföraren har varit Bolag D. Det vill säga det bolag där digitaliseringsdirektören själv var verksam i innan han tillträdde sin tjänst som digitaliseringsdirektör i Norrköpings kommun. Även om han i formell mening inte längre har några kopplingar till Bolag D utgör det enligt vår mening en intressekonflikt när en person tecknar avtal och attesterar fakturor på ett sådant sätt att tidigare kollegor får jobben och intäkterna. Detta förfarande är enligt vår bedömning i strid med såväl kommunens attestreglemente som upphandlingsriktlinjer. Vi menar också att agerandet står i strid med intentionerna i Förvaltningslagens bestämmelser om jäv.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

När det gäller såväl ramavtalet avseende organisationskonsulter som ramavtalet avseende upphandlingskonsulter har underleverantörer som ej godkänts av Upphandlingscenter använts. Därmed har frånsteg från gällande avtal ägt rum.

Som nämnts ovan kompletterades ramavtalet gällande organisationskonsulter med fyra namngivna konsulter från Bolag D. Som också nämnts ovan skedde kompletteringen på initiativ av digitaliseringsdirektören. Även detta anser vi vara en intressekonflikt.

Enligt Upphandlingscenters tolkning, som vi inte funnit skäl att ifrågasätta, har digitaliseringsavdelningen därtill via ramavtalet för upphandlingskonsulter i viss utsträckning tagit in konsulter från Bolag D och tilldelat dem roller och ansvar som inte ligger i linje med ramavtalet. I stället för att i första hand bistå med upphandlingskompetens har dessa konsulter bistått med tekniskspecifik kompetens i samband med upphandlingar. Här vill vi poängtera att det är skillnad på vara kravställare i en upphandling jämfört med att vara upphandlare (och ha den upphandlingstekniska kompetensen). Ramavtalet avser den senare kategorin, ej den förra.

Vidare konstaterar vi att avropet på 10 000 timmar gjordes efter ett ordförandebeslut. Som framgår av kommunstyrelsens delegationsordning kan ordförandebeslut fattas i "ärenden av brådskande natur, där styrelsens avgörande inte kan avvaktas." Vi noterar att kommunstyrelsen hade sammanträde samma dag som ordförandebeslutet fattades. En vecka (sju dagar) senare hade kommunstyrelsen nästa sammanträde. Därefter hade kommunstyrelsen ytterligare ett sammanträde drygt tre veckor (22 dagar) efter ordförandebeslutet.

Vidare konstaterar vi att beslutet inte diarieförts samt att det, i strid med såväl kommunallagen som kommunens egna regler, inte rapporterats till kommunstyrelsen. Hanteringen tyder enligt vår mening på uppenbara brister när det gäller kommunstyrelsens ärendehantering.

Utöver detta beslut finns det ytterligare ett antal ordförandebeslut där diarieföring och återrapportering till kommunstyrelsen ej skett enligt gällande regler. Se stycke 3.4.1 nedan.

När det gäller ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering har digitaliseringsavdelningen i minst fem fall försökt påverka mellanhanden (konsultförmedlaren) vid val av underleverantör, vilket inte är förenligt med upphandlingslagstiftningen. Det ska dock påpekas att den önskade/föreslagna underleverantören inte i något av dessa fem fall har varit Bolag D.

Mot bakgrund av det som beskrivits ovan finner vi det inte osannolikt att principen om likabehandling, en av grundprinciperna inom LOU, har åsidosatts i samband med att digitaliseringsavdelningen anlitat konsulter.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

3.4.1 Ej återrapporterade ordförandebeslut

I stycke 3.4 ovan har vi nämnt ordförandebeslutet om att delegera rätten att genomföra avrop och teckna leveransavtal avseende konsultstöd vid upphandling till digitaliseringsdirektören. Beloppet i delegationsbeslutet uppgick till 10,9 mnkr och fattades i maj 2018.

Därutöver har vi i granskningen kunnat konstatera att kommunstyrelsen, genom sju olika ordförandebeslut, under perioden februari 2019 till juni 2019 delegerat till digitaliseringsdirektören att teckna avtal/göra löpande avrop från ramavtal till en sammanlagd summa av närmare 180 mnkr. Inget av dessa beslut har återrapporterats till kommunstyrelsen. I samband med faktakontrollen av rapporten framförs att bakgrunden till att besluten ej återrapporterats har att göra med den "administrativa oreda" som rådde inom digitaliseringsavdelningen. Om ansvariga inom digitaliseringsavdelningen hade använt det ärendehanteringssystem som ska användas vid denna typ av handläggning skulle ordförandebesluten inte ha fallit bort på detta sätt.

| Datum för ordförandebeslut | Datum för nästa KS-sammanträde | Kontraktssumma |
|----------------------------|--------------------------------|----------------|
| 2019-02-14 | 2019-02-25 | 2 mnkr |
| 2019-02-14 | 2019-02-25 | 14 mnkr |
| 2019-03-05 | 2019-03-11 | 15 mnkr |
| 2019-04-25 | 2019-05-06 | 111 mnkr |
| 2019-04-25 | 2019-05-06 | 3,6 mnkr |
| 2019-06-12 | 2019-06-18 | 16 mnkr |
| 2019-06-12 | 2019-06-18 | 18 mnkr |
| Summa: | | 179,6 mnkr |

Kommentarer

Som framgår av tabellen ovan hade kommunstyrelsen sammanträden i förhållandevis nära anslutning till ordförandebesluten.

Om det verkligen var sådan brådska att styrelsens avgörande inte gick att avvakta tyder hanteringen på uppenbara brister i digitaliseringsavdelningens avtalsförvaltning.

Som tidigare nämnts innebär avsaknaden av rapportering till kommunstyrelsen avsteg från såväl kommunallagens som kommunens egna bestämmelser.

Vi anser kommunstyrelsen måste säkerställa att gällande rutiner för ärendehantering efterlevs.

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

3.4.2 Behörighetsöverskridande inom digitaliseringsavdelningen

Beträffande inköp och upphandling anger kommunstyrelsens delegationsordning att beslut under 10 basbelopp betraktas som verkställighet inom ramen för anslagen budget och att de inte ska protokollföras. Beslut mellan 10 och 30 basbelopp är delegerade till förvaltningschef (digitaliseringsdirektör i detta fall). Beslut över 30 basbelopp ska tas upp i kommunstyrelsen. Förvaltningschef (digitaliseringsdirektör i detta fall) har möjlighet att vidaredelegera till sina underställda medarbetare. Det har dock inte gjorts inom digitaliseringsavdelningen, vilket innebär att avdelnings- och enhetschefer samt certifierade inköpare kan besluta om inköp/avrop under 465 000 kr medan digitaliseringsdirektören kan besluta om inköp/avrop upp till 1 395 000 kr.

Vår granskning visar att såväl digitaliseringsdirektören som andra medarbetare inom digitaliseringsavdelningen överskridit sina befogenheter när det gäller avrop från ramavtal. I sammanhanget bör det påpekas, vilket också nämns i rapportens stycke 2.1, att vi inte haft i uppdrag att genomföra en fullständig genomgång av samtliga inköp/avrop som digitaliseringsavdelningen genomfört under 2018 och 2019. Vår granskning har i detta hänseende fokuserat på avrop från ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering.

Digitaliseringsavdelningen har under våren 2019 genomfört avrop för över 120 mnkr från detta ramavtal utan delegation. Drygt 100 mnkr (83 %) avser projekt där Bolag D via konsultförmedlaren tagits in som leverantör. Dessa avrop utan giltig delegation ska inte förväxlas med de avtal om totalt 180 mnkr, som redovisats i stycke 3.4.1 ovan.

När behörighetsöverskridandet enligt ovan uppmärksammades inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll under våren 2019 vidtogs ett antal olika åtgärder. Exempelvis sade digitaliseringsavdelningen upp ett antal av de avtal som tecknats till följd av behörighetsöverskridande. Kommunstyrelsen informerades om "problem rörande upphandling av konsulter vid digitaliseringsavdelningen" 2019-06-10. Därefter, 2019-06-18, fattade kommunstyrelsen beslut om att ge delegation till digitaliseringsdirektören att upphandla konsulter till ett sammantaget kontraktsvärde om 41,5 mnkr. I praktiken handlade det om att kunna fortsätta de projekt som redan var igångsatta som annars skulle "tappa fart" i och med att man sa upp ett antal avtal som var tecknade till följd av behörighetsöverskridande.

I och med att det skett behörighetsöverskridanden till mycket stora belopp när det gäller ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering har vi även begärt att få ta del av samtliga avropsförfrågningar från ramavtalet gällande organisationskonsulter från 2018-10-01 och framåt. Dessa avrop uppges ha skett per e-post, i enlighet med avtalet. I och med att avropen ej diarieförts samt att avropen uppges ha skett av personer som inte längre finns kvar i organisationen, har man från digitaliseringsavdelningen inte kunnat förse oss med dessa avrop. I samband med fiktivgranskningen av rapporten framförs dessutom att det finns indikationer på att vissa avrop från detta ramavtal har skett per telefon, vilket inte är i enlighet med avtalet och vilket också kan vara en delförklaring till att digitaliseringsavdelningen inte kunnat förse oss med de uppgifter vi efterfrågat.



Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

Kommentarer

Vi ser allvarligt på att behörighetsöverskridanden till så stora belopp skett inom digitaliseringsavdelningen. Vi ser också allvarligt på att digitaliseringsavdelningen, till följd av att avrop från ramavtalet avseende organisationskonsulter ej diarieförts, inte har kunnat förse oss med de uppgifter vi efterfrågat. Enligt kommunallagen (12 kap. 9 §) är anställda skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Brister i de egna administrativa rutinerna är inget giltigt skäl till att inte förse revisionen med efterfrågade uppgifter.

Mot bakgrund av den generella brist som förefaller råda inom digitaliseringsavdelningens avtalsadministration, är det enligt vår bedömning inte osannolikt att behörighetsöverskridanden har skett även inom andra avtalsområden än ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering.

2019-09-20

4 Svar på revisionsfrågorna

| Revisionsfråga | Svar |
|---|--|
| <p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra oegentligheter?</i></p> | <p>Vi konstaterar att de avsteg från gällande regler vi identifierat avseende framför allt ärendehantering samt upphandling, avrop och inköp har skett inom verksamhet som kommunstyrelsen ansvarar för. Sammantaget gör vi därmed bedömningen att det finns uppenbara brister i kommunstyrelsens interna kontroll, inte minst i kontrollmiljön.</p> <p>Vi anser att kommunstyrelsen på ett antal punkter ytterligare skulle kunna stärka skyddet mot så kallade intressekonfliktsrelaterade transaktioner.</p> <p>De brister och avsteg som konstateras i granskningen hänger till stor del samman med hur avtal, inköp/avrop och diarieföring hanterats inom digitaliseringsavdelningen. Även om bristerna/avstegen till stora delar hänger samman med enskilda tjänstemäns agerande så kvarstår det faktum att avstegen har skett inom verksamhet som kommunstyrelsen ansvarar för. Vi menar att rutinerna för att förebygga intressekonfliktsrelaterade transaktionerna är ändamålsenliga, men att kommunstyrelsen inte förmått att säkerställa efterlevnaden av dessa rutiner.</p> <p>Enligt vår bedömning är det i princip omöjligt att ha ett kontrollsystem som säkerställer att enskilda medarbetare aldrig gör avsteg från lagstiftning och interna styrdokument, oavsett om det handlar om medvetna eller omedvetna avsteg. I slutändan är det dock kommunstyrelsen som bär ansvaret för att dess verksamhet bedrivs i enlighet med gällande lagar och regler.</p> <p>Enligt vår bedömning finns det ett antal områden som skulle kunna stärkas i syfte att motverka, upptäcka och förhindra oegentligheter. Exempelvis skulle alla som deltar i handläggningen av en upphandling kunna avkrävas en redogörelse för om man har några kopplingar till någon av de leverantörer som är aktuella i den aktuella upphandlingen.</p> <p>Vi menar också att kommunstyrelsen, vid upphandlingar, skulle kunna ställa krav på att det, i de fall det är tillämpligt, ska framgå av faktureringsunderlaget vilken underleverantör som använts. Uppgifter som minst bör framgå är leverantörsnamn samt organisationsnummer.</p> |

Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

| Revisionsfråga | Svar |
|---|---|
| <i>Vilka rutiner finns i verksamheten för egenkontroll så att inköp och avtal tecknas på ett korrekt sätt, dvs. minimerar risken för intressekonfliktsrelaterade transaktioner?</i> | Det finns ingen specifik rutin för egenkontroll i syfte att säkerställa att avtal tecknas på ett korrekt sätt. Vi gör dock bedömningen att det, i de fall kommunens styrdokument efterlevs, sammantaget finns rutiner som i rimlig utsträckning säkerställer detta. Som visats i granskningen har dock inte styrdokumentet efterlevts. |
| <i>Vilka rutiner finns för att säkerställa att den s.k. fyraögonsprincipen används vid avtalstecknande, avrop och inköp?</i> | Enligt vår bedömning innebär den inköpsorganisation som finns inom kommunen, i kombination med gällande attestregler, att den s.k. fyraögonsprincipen används vid avtalstecknande, avrop och inköp. Se styckena 3.2 till 3.3 för mer information. |
| <i>Har intressekonfliktsrelaterade transaktioner eller behörighetsöverskridande skett inom digitaliseringsavdelningen?</i> | Vi gör bedömningen att intressekonfliktsrelaterade och behörighetsöverskridande transaktioner har skett inom digitaliseringsavdelningen. Se främst styckena 3.4 till 3.4.2 för mer information. |
| <i>Har kommunstyrelsen en tydlig och kommunicerad styrning med avseende på upphandlingar, avrop och inköp?</i> | I granskningen konstaterar vi att det finns upplevda otydligheter mellan Upphandlingscenter och medlemskommunerna. Vidare konstaterar vi att de avsteg från gällande regler som skett inom digitaliseringsavdelningen, både till antal och till allvarlighetsgrad, är omfattande. Även om det skulle vara så att de identifierade avstegen i viss utsträckning kan ha skett medvetet och utstuderat, har vi även uppfattat att ansvariga inte har haft kännedom om eller förståelse för gällande regelverk. Därmed menar vi att kommunstyrelsens styrning inte kan anses vara tillräckligt tydlig. Vidare anser vi att kommunstyrelsen bör överväga att ge anställda inom digitaliseringsavdelningen en riktad utbildningsinsats om upphandlings- och jävsregler. |



Norrköpings kommun

Granskning av LOU med fokus på intressekonfliktsrelaterade transaktioner inom kommunstyrelsens ansvarsområde

2019-09-20

| Revisionsfråga | Svar |
|--|--|
| <i>Hur kan den interna styrningen och kontrollen förbättras inom kommunstyrelsens verksamhet för att mer effektivt säkerställa efterlevnaden till LOU och minska risken för intressekonfliktsrelaterade transaktioner?</i> | Utöver de förslag till åtgärder som tas upp i svaren på övriga revisionsfrågor anser vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att kommunen, vid upphandling av konsulter, uttryckligen ställer krav på att konsulten/konsulterna i fråga känner till och följer relevanta kommunala styrdokument. Vidare menar vi att kommunstyrelsen bör överväga att göra de löpande LOU-utbildningar som erbjuds chefer i kommunen obligatoriska. |

Datum som ovan

KPMG AB

Martin Krüger
Auktoriserad revisor

Andreas Wendin
Verksamhetsrevisor

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