

PM

Till: Per Bäckström
Från: Göran M. Karlsson och Katarina Ibold
Datum: 15 september 2017
Angående: RAPPORT IT-UTREDNING

BAKGRUND OCH UNDERLAG

Uppdrag och syfte

Norrköpings kommun har, genom Per Bäckström, givit Advokatfirman Delphi i uppdrag att granska kommunens IT-enhets verksamhet vad gäller inköp och upphandling av varor och tjänster under åren 2006 - 2016. Granskningen ska inkludera en översiktlig bedömning av IT-enhetens avtalstrohet och efterlevnad av lagen om offentlig upphandling (LOU)¹ under de senaste fem åren (allmän del) och en särskild granskning av köp av varor och tjänster av leverantören TDC (numera Tele2 Business AB) under de senaste tio åren (särskild del). Kommunen har ställt ett antal specifika frågor hänförliga till den allmänna respektive särskilda delen av utredningen.

Allmän del

Granskningen ska syfta till att få en översiktlig bedömning av IT-enhetens avtalstrohet och efterlevnad av LOU med följande delfrågor.

- Få en övergripande bedömning av avtalstrohet
- Bedöma om avrop genomförts korrekt (LOU) och i enlighet med villkor i ramavtal
- Granska vilka inköp som eventuellt har gjorts av en icke avtalsleverantör trots att ramavtal funnits
- Följa upp och redovisa om det har skett direktupphandling som överstiger beloppsgåränsen i LOU
- Har upphandling och inköpsverksamheten skötts i enlighet med gällande styrdokument?

Särskild del

- Har leveranser med leverantören skett i enlighet med gällande styrdokument och LOU? Om nej, hur stort belopp har i så fall upphandlats i strid med LOU?
- Om inte så har skett, kan någon eller några enskilda personer identifieras som ansvarig för eventuella överträdelser av gällande regelverk (interna styrande dokument, LOU)?

¹ Begreppet LOU inkluderar i denna rapport såväl äldre som nyare lagstiftning på området

- Har avtalet inneburit att en ekonomisk skada uppstått för kommunen, om ja, bedöm skadans storlek?
- Är prissättningen av varor och tjänster relevant i förhållande till det avtal som tecknades 2001?
- Har tillverkarens (tredje part) utlovade rabatt fått genomslag i prissättningen av produkterna gentemot kommunen?
- Finns brister i transparens mellan lämnade offerter och fakturspecifikationer?

Efter att utredningen har påbörjats har Kommunen ställt följande frågor.

- Har personal på arbetsrättsliga och/eller juridiska grunder begått fel?
- Har TDC, i förhållandet till Kommunen begått allvarliga fel i sitt yrkesutövande?
- Har TDC visat brister i fackmannamässighet och orsakat kommunen onödiga kostnader?
- Vad omfattas/inkluderas i de av TDC månatligen utställda fakturorna "månadsavtal för serviceavtal"?
- [REDACTED]
- Är det möjligt att TDC har behållit den rabatt Kommunen rätteligen skulle erhållit från Cisco?

Utredningen har därefter inriktat sig mot och prioriterats till att dels utreda varför Kommunen inte har upphandlat avtal om nättjänster enligt LOU, utan har köpt sådana produkter och tjänster från TDC sedan år 2006 utan stöd i upphandlat avtal, om någon anställd inom Kommunen kan lastas för att köp skett från TDC utan att avtal upphandlats enligt LOU samt om TDC har begått allvarligt fel i yrkesutövningen eller på annat sätt brutit i sitt åtagande gentemot kommunen under den tid TDC levererat produkter och tjänster till Kommunen.

Metod och underlag

Huvudsakligt underlag

Vi har för vår granskning tagit del av skriftlig dokumentation och handlingar, såsom huvudsakligen följande.

- Kommunens riktlinjer för upphandling, daterad 2014-03-12,
- attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar, daterad 2014-01-27 och
- riktlinjer angående behörighet att besluta om att ingå avtal för kommunens räkning, antagna den 19 maj 2004,
- det av år 2001 upphandlade avtalet med TDC (Avtal 65481) samt
- en första förlängning av detta avtal under tiden 2006-01-01—2007-06-30,
- tilläggsavtal till Avtal 65481 den 19 oktober 2007,
- mail av den 26 april 2016 med förlängning av avtalet med TDC under tiden 2016-07-01—2017-06-30,
- investeringsplan för åren 2009-2013,

- protokoll från ledningsgruppsmöte på IT-enheten den 13 mars 2006,
- minnesanteckningar från IT-styrgrupp under tiden 2012-02-03 – 2016-12-16,
- fakturor och offerter från TDC under åren 2006-2016,
- sammanställning över fakturor från leverantören Atea,
- polisanmälan med bilagor,
- utredning från IT-konsultbolaget Know It, daterad den 2017-04-06 samt
- löpande kompletterande uppgifter från Know It (även muntliga),
- ett mail från den 23 augusti 2016 med exempel på beställning till TDC enligt lämnad offert.

Kommunen har eftersökt men inte kunnat finna ytterligare skriftliga förlängningar av avtalet med TDC under tiden och kompletterande avtal med TDC, benämnda Delavtal 1-5.² Begäran om erhållande av dessa avtal har också ställts till TDC, utan att vi fått del av dem.

Intervjuer

Utredningen har huvudsakligen fått basera sig på intervjuer. Sådana intervjuer har skett med nuvarande och tidigare anställda inom Kommunen, med anställning vid IT-enheten eller personal som i sin anställning har eller har haft nära kontakt med IT-enheten, samt intervjuer med anställda hos TDC. Utredningen har också gjorts i nära samarbete med konsult från Know It, som har delat med sig av sin utredning om drift och utveckling av internt kommunikationsnätverk, daterad den 6 april 2017 samt efterföljande löpande utredning.

Sammanlagt femton personer, såväl chefer som tjänstemän, med aktuell eller historisk koppling till kommunens IT-enhet har, på begäran av beställaren av rapporten, intervjuats.

Förhörspersonerna täcker tillsammans upp den tidsperiod som utredningen är avsedd att granska, dvs 2006-2016, och besitter, på grund av olika positioner och arbetsuppgifter, delvis olika insyn i IT-enhetens verksamhet och ser verksamheten från olika perspektiv.

Förhörspersonerna har i denna rapport, till stor del, avidentifierats.

Mailkommunikation

Vid intervjuer har framkommit att en stor del av kommunikationen mellan berörd personal i kommunen och leverantörer, inklusive TDC, har skett via mail. Beställningar av större projekt har skett skriftligen, via mail. Vi har därför bett att få ta del av mailkorrespondens mellan vissa namngivna personer hos kommunen och TDC samt mellan vissa anställda inom kommunen under de senaste åren. Det har dock inte varit möjligt för kommunen att få fram sådan mailkorrespondens, bl.a. då mail tagits bort manuellt, gallras automatiskt och då kommunen fram till för något eller ett par år sedan använde First Class mailsystem, vilket

² Delavtal 1 har återfunnits i en icke undertecknad version.

visat sig svårt och dyrt att återskapa. Vi har fått tillgång till två mail genom personal inom Kommunen, dels ett mail av den 26 april 2016 med förlängning av avtalet med TDC (nämns ovan) samt ett mail daterat den 23 augusti 2016 från anställd inom kommunen till TDC som ett exempel på hur beställningar av produkter enligt TDCs offerter skedde. Rapporten lämnas därför med förbehållet att det i mailkorrespondens med största sannolikhet kan finnas upplysningar och information som varit av vikt för utredningen och för att kunna besvara vissa av de av kommunen ställda frågorna.

TDCs fakturor

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]
[Redacted]	[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

³ Referenserna är angivna med för- och efternamn, här anonymiserade till fiktiva initialer.

UTREDNING

Verksamheten

På IT-enheten arbetar i dag drygt 100 personer. Det har framkommit att samtliga personer på IT-enheten inte arbetar/har arbetat med IT-frågor utan att även personer som av något skäl varit svåra att placera på andra enheter inom kommunen har fått sin arbetsplats på IT-enheten. Skälet till detta har anförts vara följande. Verksamheten byggdes till stor del upp under en tid som präglades av en tidigare IT-chef och, framför allt, en tidigare ekonomichef. Av intervjuer har framkommit att särskilt en av dessa gärna såg att IT-enheten växte i antal och en rad personer därför erbjöds anställning på enheten. IT-enheten erbjöd sig under en tid att även ta emot personal som av olika skäl behövde byta arbetsuppgifter inom kommunen. Tidvis har det funnits personal på IT-enheten som har arbetat med helt andra frågor än IT-relaterade sådana. Vi har fått som exempel att personal, utan kompetens inom IT-frågor, har arbetat på enheten och där ägnat sig åt arbetsuppgifter såsom inventering och möbelflytt.

Generellt, har många av dem som intervjuats spontant nämnt de tidigare cheferna, trots att det var många år sedan dessa slutade inom kommunen. Flera har berättat att dessa personer styrde verksamheten på ett sätt som inte var sunt och "med järnhand" (citat från intervju). Av vad som framkommit var det dessa två personer som dikterade och instruerade medarbetarna, det gjordes skillnad på anställda och någon har berättat att det delades ut "månadens ros" och "månadens ris". Det var också sannolikt under dessa bådas tid som samarbetet med TDC, dåvarande DotCom, inleddes. Avtalet med TDC av år 2001 ingicks då i vart fall en av de tidigare cheferna var kvar på IT-enheten. Avtalet är dock undertecknat av annan person, som vid den aktuella tidpunkten var upphandlingschef på Upphandlingsenheten.

Flera av de intervjuade är av uppfattningen att en del personal på IT-enheten i dag har ett beteende som är "nedärvt" från den tid då de tidigare cheferna var chefer på enheten och att även förhållningssättet gentemot TDC är ett sådant "nedärvt" beteende.

Det har i flertalet intervjuer framkommit att IT-enheten sakar kompetens att förvalta och utveckla nätet, dvs de tjänster som tillhandahållits av TDC sedan 2001. Se vidare om detta nedan under rubriken "Relationen mellan TDC och kommunen samt därtill hörande frågor".

Andra viktiga reflektioner/åsikter som framkommit vid intervjuerna är att

- beställningarna har skett tämligen ostrukturerat och i stor utsträckning på grund av förslag och initiativ från TDC;
- IT-enheten har själv saknat kompetens att förvalta och utveckla nätet, och
- [REDACTED]

Avtalen med TDC

Kommunen ingick den 11 juni 2001 avtal med TDC, dåvarande Dotcom, om drift och utveckling av datanät (Avtal 65481). Avtalet löpte till den 30 juni 2004 med möjlighet till förlängning i två år. Efter förlängning har avtalet gällt till och med den 30 juni 2006.⁴

Den 20 juni 2006 förlängde kommunen, genom dåvarande upphandlingschefen, avtalet under tiden 1 juli 2006 - 30 juni 2007. I samband med denna förlängning skedde viss justering av prisuppgift i det tidigare avtalet, bl.a. lades vissa poster för fasta kostnader till och justerades procentsatsen för beräkning av den rörliga månatliga serviceavgiften från

Därefter har undertecknade inte fått del av några skriftliga förlängningar förrän en förlängning daterad den 9 april 2015 avseende tiden till 2016-07-31, undertecknad av dåvarande IT-chefen. Kommunen har eftersökt, men inte funnit, ytterligare dokument som bekräftar att förlängning har skett skriftligen. Även TDC har givits möjlighet att förse undertecknade med sådana skriftliga förlängningar.

Den sista förlängningen av avtalet skedde genom mail, skickat av chef inom kommunen den 26 april 2016, där avtalet förlängdes till och med 2017-06-30.

Beställningsrutiner och offentlig upphandling

Kommunens riktlinjer för upphandling

De nu aktuella riktlinjerna för upphandling antogs den 12 mars 2014, dvs vid en tidpunkt då avtalet med TDC från 2001 redan hade förlängts ett flertal gånger. Av riktlinjerna framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för upphandlings- och inköpsfrågorna inom kommunen och att det i ansvaret ingår att fatta strategiska beslut som påverkar kommunövergripande upphandlingskrav avseende exempelvis kvalitet, miljö och etik. Nämnderna har ansvaret för bl.a. direktupphandlingar.

Av riktlinjerna framgår att all upphandlingsverksamhet ska planeras med god framförhållning och att det inte är tillåtet att efter upphandlat kontrakt med en leverantör tilldela denne ytterligare kontrakt, annat än om en ny upphandling genomförs eller att det finns stöd i lagen för detta. Det framgår också att avtal ska följas upp och vara skrivna så att uppföljning av leverantörens prestationer kan göras, exempelvis när det gäller kvalitet, volym och pris.

Upphandlingscenter har samordningsansvar för upphandling av varor och tjänster för kommunens nämnder och förvaltning inom de områden som överlämnats till kommunalförbundet. Upphandlingscenter genomför, efter särskild överenskommelse, uppdrag inom områden som inte har överlämnats till Upphandlingscenter.

⁴ Vi har inte haft tillgång till skriftlig förlängning under tiden 2004 - 2006

Direktupphandling kan ske bl.a. om direktupphandlingens värde inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling, 534 890 kronor (år 2016). Inköp av de varor och tjänster som är föremål för denna granskning överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Det har alltså inte varit möjligt, utifrån vare sig LOUs regler eller kommunens riktlinjer, att direktupphandla varor och tjänster för kommunens nät.

Brister och ansvar för bristerna

Offentlig upphandling av varor och tjänster för kommunens nät borde ha genomförts inför att avtalet med TDC från 2001 upphörde efter att förlängningsklausulen i avtalet utnyttjats, dvs till den 1 juli 2006. Efter den 30 juni 2006 har kommunen köpt varor och tjänster från TDC utan stöd i upphandlat avtal och således i strid med LOU. Inköp efter den tidpunkten strider dessutom mot de nu gällande riktlinjerna för upphandling. Enligt vad som framkommit vid intervjuer, bör även IT-styrgruppen ha varit införstådd med att det inte hade skett någon ny upphandling av nättjänster utan att kommunen köpte sådana tjänster utan stöd av avtal upphandlat enligt LOU.

I stället för att upphandla nättjänsterna på nytt har man från kommunens sida fortsatt köpa från TDC; "det har nog bara rullat på". Vad avser de senaste årens inköp har man nog "ärvt ett beteende" (citat från intervjuer). Möjligen har förhållandena/beteendet funnits redan innan avtalet 2001 skrevs, någon har pekat på den möjligheten. Av intervjuerna har framkommit att ett av skälen till att det blivit så, kan vara att IT-styrningen inom kommunen är mycket bristfällig och att IT-enheten inte har något klart uppdrag där det anges vad som ska utföras. Dessutom är det otydligt vilka arbetsuppgifter respektive arbetstagare har. Av intervjuer har framkommit att man på IT-enheten anser att det inte är tydligt vem som får initiera köp och ge klartecken för upphandling. Enligt vad som framkommit låg upphandling tidigare under IT-chefen, men nu ligger detta under den administrativa enheten.

Kommunen har vid ett par tillfällen "varit på gång" att genomföra en ny upphandling av nättjänster. Den person som tillträdde som IT-chef 2007 var väl införstådd med att kommunen köpte tjänster av TDC utan upphandlat avtal. Denne person visste också att avtalet förlängts 2006 utan stöd i avtal. Vid ett ledningsgruppsmöte den 14 mars 2016 togs frågan om avtalet med TDC (dåvarande Dotcom) upp. Ledningsgruppen konstaterade vid detta möte att avtalet med TDC var på väg att löpa ut. I protokollet är antecknat "Åtgärd?". Det antecknas också i protokollet att "Flera leverantörer förväntar sig en upphandling. TDCDotcom finns inte med på Stakoavtalet". Någon upphandling påbörjades emellertid inte, utan i stället skedde, den 20 juni 2006, den första otillåtna förlängningen av avtalet för tiden 2016-07-01- -2007-06-30. Vid intervju har framkommit att den nytillträdde IT-chefen försökte få fram underlag för upphandling, men att enheten aldrig fick fram något underlag. Upphandlingsfrågorna hanterades dessutom under den nytillträdde IT-chefens första tid på enheten av annan chef och enligt vad som har framkommit vid intervju, "släppte inte denne chef in den nytillträdde IT-chefen på det området" även om denne formellt sett, som IT-chef, var ansvarig för upphandlingsfrågorna.

Efter att ny IT-chef tillträtt år 2013, anlätades en konsult som hade i uppdrag att specificera vad IT-enheten behövde upphandla. Utredningen var inte färdigställd när denne IT-chef slutade sin tjänst och denne har inte någon kännedom om vad som hände med utredningen efter att denne slutade. Enligt den information vi fått, ledde inte utredningen till någon ny upphandling eftersom teknikens utveckling gjorde att det inte gick att upphandla med det underlag som togs fram och då man inte var på det klara med hur telefonin skulle lösas.

Under 2013-2014 anställdes också en person som fick i uppdrag att få fram och systematisera bland de avtal som var aktuella för IT-enheten, skapa rutiner för avtal och att arbeta tillsammans med Upphandlingscenter vid kommande upphandlingar. Avtal fanns i tre olika databaser, samt i vissa fall i pappersformat i osorterat skick. Det har framkommit att det var oordning bland avtal och att det inte alltid gick att se vilka avtal som var gällande och vilka som hade upphört att gälla. Dessutom saknades avtal på vissa områden, vilket också påtalades. Det fanns dock avtal som var upphandlade enligt LOU, vilket tyder på att man på IT-enheten var medveten om att avtal skulle upphandlas enligt denna lagstiftning. Det mesta tyder också på – vilket bekräftas av vad som framkommit vid intervjuer – att IT-enheten i stort köpte varor och tjänster från leverantörer som var upphandlade och att undantaget var framförallt TDC.

Det framgår inte klart av riktlinjerna vem – förutom kommunstyrelsen – som har ansvar för att upphandling av varor och tjänster genomförs i enlighet med LOU. Av riktlinjerna framgår inte att kommunstyrelsen delegerar rätten och skyldigheten att upphandla enligt LOU till andra enheter inom kommunen.

Av vad som framkommit vid intervjuerna verkar i princip samtliga av dem som har intervjuats vara medvetna om att kommunen köpte varor och tjänster från TDC utan upphandlat avtal. Samtliga tidigare IT-chefer som har intervjuats har förklarat att de var medvetna om att kommunen köpte varor och tjänster från TDC utan upphandlat avtal. De var väl medvetna om problematiken och vissa av dem hade också påbörjat processer i syfte att få till stånd en ny upphandling. Av olika skäl visade sig detta emellertid svårt. Chefernas fokus låg heller inte på frågan om TDC var upphandlad leverantör eller ej utan på frågor som personalpolitik, omorganisation och strukturering av IT-enheten som sådan då det uppenbarligen fanns stora brister i organisationen.

Beställning till TDC

Beställningar till TDC verkar ha skett huvudsakligen på två olika sätt, antingen genom att TDC initierat ett uppdrag för kommunen genom att föreslå kommunen att genomföra ett arbete, eller genom att kommunen på eget initiativ beställt framförallt olika komponenter. Det är, under senare år, framför allt en medarbetare som har haft kontakten med TDC. Det är också denne person som har gjort de största beställningarna från TDC.

Beställning på TDCs initiativ

Ett förslag om arbete kan ha föregåtts av att TDC har presenterat olika förslag och lösningar för kommunen, ibland med olika prisnivåer, varefter TDC har tillställt kommunen offert. Offerten sparas ner i kommunens system.

Beställning har skett enligt offerten, på senare tid genom att TDC har skickat offerten till viss i kommunen namngiven person och angivit denne som referens på fakturan. Denne person har via e-post skickat vidare offerten till medarbetare/chef, med rätt att beställa, som också via e-post har beordrat sin kollega att beställa enligt offerten. Kollegan har därefter meddelat TDC att offerten har accepterats. Vi har sett ett exempel, daterat den 23 augusti 2016, på en sådan offert där beställning sedan skett via mail.

[REDACTED]

Av den information vi kunnat få fram verkar det inte som att beställningarna, inte ens i de fall då det rör sig om höga belopp och förändringar i systemet, har förankrats inom Kommunen utan att beslut om sådana investeringar (på senare år) har fattats av utvecklingschefen själv, eller av IT-chefen. Som vi förstått i vart fall en av de tidigare IT-cheferna, har denne valt att inte ha någon insyn i beställningar under förutsättning att dessa har följt budget för nätet.

Större beställningar och projekt har gjorts till en särskild person anställd på TDC.

Beställning på kommunens initiativ

Beställningar av arbeten och komponenter har skett direkt från kommunen till TDC. Det vanligaste förfarandet har varit att den enhet som haft ett behov av arbete eller komponent har kontaktat IT-enhetens kundtjänst/servicedesk och gjort beställningen via denna funktion. Servicedesk har därefter lagt beställningen hos TDC.

Vi har fått delvis motstridiga uppgifter i frågan om enheter, såsom skolor, har kunnat vända sig direkt till TDC med beställningar. Flera intervjupersoner har varit av uppfattningen att skolor har kunnat ringa TDC direkt och beställa tjänster och produkter den vägen. Detta emotsägs emellertid av vad bl.a. personal på Servicedesk/kundtjänst har berättat. Personalen har förklarat att alla beställningar ska vara skriftliga och godkänns av chef innan beställningen läggs in av Servicedesk/kundtjänst i respektive leverantörs webb för beställning, inklusive TDC (undantag två leverantörer där beställning sker via mail). Kundtjänst får sedan fakturan för de produkter/tjänster som beställts och skickar fakturan vidare till respektive beställare.

Även anställd på TDC har berättat att TDC inte har utfört något arbete utan skriftlig beställning. Såvitt undertecknade har förstått har detta avsett beställningar av produkter, eftersom offerter inte, annan än i undantagsfall, inkluderar arbete.

Vi har inte sett några skriftliga beställningar till TDC för produkter som på detta sätt beställts utan föregående offert från TDC.

Relationen mellan TDC och kommunen samt därtill hörande frågor

Relationen TDC – kommunen

Av intervjuer har framkommit att i vart fall vissa personer inom kommunen har haft, vad som uppfattats som, tät och "extremt tight" kontakt/samarbete med TDC. TDC har uppfattats som en del av kommunen och någon av intervjupersonerna uttryckte att TDC har "ställt upp otroligt mycket för kommunen". Att TDC och personal inom kommunen har haft ett tätt samarbete är i och för sig inte underligt med tanke på att TDC har skött kommunens nät helt i egen regi under cirka 16 år och också har varit placerade i lokal mycket nära IT-enhetens lokaler.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] I princip samtliga intervjuer har det nämnts att kommunen sakar kompetens i detta avseende. Även företrädare för TDC har på uttrycklig fråga svarat att kommunens kompetens vad gäller IT-frågor är obefintlig och att TDC har varit kommunens kompetens.

[REDACTED]

[REDACTED] Att kommunens IT-system är mycket bra har bekräftats av TDC, som förklarade att "kommunen har ett av Sveriges bästa nät, i vart fall topp tre".

Priser

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

TDCs personal har på direkt fråga hur TDC prissatt de produkter som levererats från Cisco förklarat att om TDC har fått rabatt eller kampanj från sin leverantör har kommunen alltid fått ett bättre pris och om TDC har fått ett bra pris från Cisco, har kunden fått ett bra pris. När utredarna har ställt ytterligare frågor till TDC rörande prissättningen och frågat om TDC får rabatter från Cisco, generellt sett, [Redacted text]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Kontroll av fakturor mot beställningar

Vi har funnit stora brister i rutinerna kring beställningar och kontroll av fakturorna från TDC.

Enligt attestreglemente för Norrköpings kommun, daterat 2014-01-27, ska samtliga fakturor granskas innan de verkställs. Det är obligatoriskt med två attester för varje transaktion, en beställnings-/granskningsattest och en beslutsattest. Undantag finns från denna regel, men dessa undantag är inte tillämpliga för ifrågavarande utredning.

Varje faktura ska först granskas för 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 (beställnings-/granskningsattest). Efter att fakturan på detta sätt granskats, skickas den vidare till den person som har beslutsattest.

Det är i normalfallet den person som har budget/kontoansvar som har beslutsattest. Beslutsattestens kontroll innebär bl.a. ansvar för kontering och kontroll av att de formella beslut som krävs är fattade.

Kontrollen av fakturorna från TDC till IT-enheten går de facto till så att personal med den uppgiften inom kommunen läser fakturan och granskar den. Personen ifråga kontrollerar ärendenumret på fakturan mot offert/uppdrag samt att beloppet på fakturan stämmer med beloppet på offerten och skickar därefter fakturan vidare till utvecklingschefen för utbetalning. Skälet till att identifierad personal anges som referens på fakturorna från TDC, trots att denne person inte har gjort själva beställningen eller har kännedom om beställningen, är att den personen i egenskap av ekonomifunktion tar emot fakturorna och gör den initiala granskningen mot offert.

Det görs inte någon kontroll av fakturan av den person som lagt beställningen för att säkerställa (i) att det arbete som omfattas av fakturan är beställt och (ii) att det arbete som fakturerats är utfört och utfört avtalsenligt.

Det går av fakturorna (fakturascanning 020100) inte att utläsa vilken person, eller ens vilken enhet inom kommunen, som lagt beställningen hos TDC. Det innebär att det är omöjligt att hänvisa fakturor till rätt person för granskning. Vi har inte fått tillgång till fakturor som ska ha gått till Servicedesk/kundtjänst (med uppgiven fakturascanning 021900) men enligt den uppgift vi fått rörande dessa fakturor ska det gå att utläsa vem som gjort beställningen och vilken enhet som ska faktureras kostnaden.

Serviceavgift

[Redacted text block]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted] Ingen av de av kommunen anställda intervjuade personerna har nämnt listan. De medarbetare i kommunen som av utredarna tillfrågats om listan har inte känt till att det skulle finnas en sådan.

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

SAMMANFATTNING

Vårt intryck, efter genomförda intervjuer, är att kommunen är alltför beroende av TDC, att TDC har tagit rollen som kommunens exklusiva IT-entreprenör vad gäller kommunens nät och att samarbetet mellan vissa personer inom kommunen och TDC har varit alltför nära för att vara affärsmässigt sunt. Såväl kommunens, nu intervjuade, personal som personal från TDC är av den samstämmiga uppfattningen att [REDACTED]

[REDACTED] Det innebär, som vi ser det, att kommunen inte har haft kompetens att avgöra om och i så fall vilka arbeten som behöver göras inom kommunens nät. Det har också inneburit att ingen inom kommunen har noterat att de [REDACTED]

Att ta mer betalt än konkurrenterna utgör inte något brott om priset godkänns av köparen.

TDC har, enligt avtalet, en skyldighet att "kontinuerligt föreslå åtgärder för vidareutveckling av nätet". Det har, under intervjuerna, framkommit att de lösningar som föreslagits och sedan levererats av TDC [REDACTED]

[REDACTED] TDCs personal bekräftar att Norrköpings kommun har ett av de bästa näten i Sverige. Samtidigt har personer vi intervjuat tydligt förklarat att de ville att kommunen skulle ha ett bra och säkert system och att de var måna om att nätets funktioner skulle upprätthållas.

[REDACTED] Att ta betalt för något som inte utförts kan vara ett brott om det sker uppsåtligen.

Vi har vid vår utredning inte funnit stöd för att det har förekommit några oegentligheter involverande personal på IT-enheten eller TDC. Det förekommer opreciserade rykten om deltagande på olämpliga middagar och liknande arrangemang som i dag står i strid med kommunens policy. Flera av dem vi intervjuat tror också att det längre tillbaka i tiden har förekommit oegentligheter. Dessa ligger emellertid mer än tio år tillbaka i tiden varför vi inte ställt närmare frågor om omfattningen av dessa.

Vi har heller inte funnit att någon inom kommunen har begått brott. Vår uppfattning är dock att de som köpt produkter och tjänster för kommunens räkning borde ha jämfört priser och säkerställt att kommunen betalade branschmässigt pris, detta särskilt som avtalet av 2001 inte reglerade andra prisnivåer än ersättning för arbete och serviceavgift. Personalen på IT-enheten, och sannolikt även på ledningsnivå inom kommunen, har dessutom varit väl införstådda med att avtalet med TDC inte var upphandlat men ändå köpt varor och tjänster för drygt 200 miljoner kronor under en tioårsperiod. I vart fall på högre chefsnivå borde frågan ha lyfts på ett tydligare sätt.

Skälet till att det inte har skett någon upphandling av drift och utveckling av kommunens nät till avtalstidens utgång 2006 eller därefter är svår att svara på, men beror förmodligen på en rad faktorer såsom

- otydlig styrning inom IT-enheten och från kommunledningen;
- brist på kommersiellt tänkande;
- omsättning av chefer på IT-enheten och chefer som haft annat fokus än upphandling
- att enheten tidvis haft chefer som inte varit tydliga eller starka i sin roll;
- att TDC sedan länge är en etablerad kontakt och det varit bekvämt att fortsätta den relationen;
- att relationen med medarbetare på TDC varit god och att man arbetat nära och intimt
- att man upplevt att TDC alltid ställde upp;
- att det inte verkar ha varit några större bekymmer med nätet under den tid TDC varit leverantör;
- att beteendet och bristen på initiativförmåga bland del av kommunens personal sedan lång tid tillbaka "sitter i väggarna" (citat medarbetare); sedan den tid IT-enheten var toppstyrd och
- att medvetenheten kring frågan om upphandling har blivit betydligt större under senare år och att det tidigare inte ansågs särskilt allvarligt att bryta mot upphandlingsreglerna.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid intervjuer verkar det ha skett beställningar och avrop även från andra leverantörer än TDC utom upphandlade kontrakt, såsom Atea och Telia och det finns indikationer på att avrop skett från Atea i fall då annan leverantör enligt ramavtalet borde tillfrågats i första hand. Generellt, är det vår uppfattning att man på IT-enheten inte har följt LOUs regler. Såvitt vi har förstått har dock kommunen själv en ganska klar uppfattning om detta, varför vi av det skälet, och då en vidare utredning kring detta hade varit mycket tidskrävande, inte utrett detta vidare.

Avrapportering och redovisning av rapporten

Intervjuerna har hållits under tiden 4 maj - 7 juni 2017. Det övergripande utfallet av dessa intervjuer har den 21 juni 2017 muntligen rapporterats till berörda inom kommunen. Ytterligare reflektioner/slutsatser samt generella kommentarer och önskemål från intervjupersonerna, vilka ligger något vid sidan om denna utredning, presenterades också muntligt vid samma tillfälle. Rapporten har därefter färdigställts och överlämnats till kommunen i september 2017.