



Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulttjänster

Rapport

Norrköpings kommun

KPMG AB

2019-12-11

Antal sidor 49

Antal bilagor 83

Norrköpings kommun 191211.docx

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Delegationsordning	2
1.2	LOU och interna regelverk för upphandling, avrop och inköp	2
1.3	Digitaliseringsdirektörens uppdrag	3
1.4	Skada	3
2	Inledning/Bakgrund	5
3	Syfte, metod och avgränsning	6
3.1	Syfte	6
3.2	Metod	6
3.3	Avgränsning	7
4	Styrande dokument	8
4.1	Attestreglemente	8
4.2	Delegationsordning för kommunstyrelsen i Norrköpings kommun	8
4.3	Om ramavtal och direktupphandling	9
4.4	Om objektivitet och likabehandling	11
4.5	Jävsregler	11
4.6	Om otillbörlig påverkan	12
5	Resultat av granskningen	13
5.1	Digitaliseringsdirektörens uppdrag	13
5.2	Digitaliseringsavdelningens inköpsorganisation och process	29
5.3	Efterlevnad delegationsordning	46

Bilageförteckning

1 Sammanfattning

Norrköpings kommunstyrelse har givit KPMG i uppdrag att genomföra en utredning av Digitaliseringsavdelningsavdelningens hantering av avrop och inköp av konsulttjänster under 2018 och 2019, i syfte att bedöma om LOU och kommunens interna regelverk efterlevts samt bedöma om kommunen lidit någon ekonomisk skada till följd av eventuella avsteg från interna och/eller externa regelverk.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser:

1.1 Delegationsordning

- Vår granskning visar att såväl digitaliseringsdirektören som andra medarbetare inom digitaliseringsavdelningen överskridit sina befogenheter när det gäller avrop från ramavtal.
- Digitaliseringsavdelningen har under våren 2019 genomfört avrop för närmare 120 miljoner kronor från KeyMan-avtalet utan stöd i kommunstyrelsens delegationsordning.

1.2 LOU och interna regelverk för upphandling, avrop och inköp

- Digitaliseringsdirektörens omfattande anlitan av sin förra arbetsgivares konsulter indikerar att det kan finnas annat än sakliga och objektiva skäl bakom tillsättande av konsulttjänster.
- Tjänst som tillförordnad enhetschef för digitaliseringsavdelningens affärsstöd har tillsatts med en konsult. En konsult kan inte agera chef inom kommunen. Det är olämpligt att en konsult har rollen som enhetschef för affärsstöd då den innebär att hantera affärsrelationer för kommunens räkning med konsultens arbetsgivare.
- Digitaliseringsdirektören har avropat och anlitat konsulter från konsultfirmor som inte finns upptagna och/eller godkända på de ramavtal som kommunen har med Actea. Åtminstone tio av de anlitade konsulterna kommer från digitaliseringsdirektörens före detta arbetsgivare. Enligt vår bedömning är de avrop som digitaliseringsavdelningen gjort utan avtalsmässigt stöd, att betrakta som otillåtna direktupphandlingar. De uppgår till åtminstone ca 12 miljoner kronor.
- Det har noterats att avropsavtal tecknade från ramavtalet med KeyMan avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering signerats av tjänsteperson som inte har behörighet att signera avtal. I ett fall har avtalet, för såväl kommunens som för KeyMans räkning, signerats av person från KeyMan. I det fall det saknas ett av beställaren (digitaliseringsavdelningen, Norrköpings kommun) signerat avropsavtal finns det enligt vår mening inget giltigt avropsavtal. Det aktuella avropet, vars kontraktsvärde uppgår till drygt 13 miljoner kronor, saknar således avtalsmässigt stöd.
- Förutom att avtal i fyra fall signerats av ej behörig tjänsteperson har kontraktsvärdet i 15 av de 42 avropen från KeyMan-avtalet uppgått till en summa som överstiger tjänstepersonernas delegation.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

- Uppgifter från AffärsConcept, fakturor och upphandlingscenter tyder sammantaget på att 19 konsulter arbetat för kommunens och digitaliseringsavdelningens räkning på uppdrag av AffärsConcept, i strid med ramavtalet. Enligt vår mening kan det inte uteslutas att användandet av i avtalet ej godkända konsulter därmed ska betraktas som direktupphandlingar. Vilket i sin tur innebär att kommunen gjort sig skyldig till otillåten direktupphandling till stora belopp.

1.3 Digitaliseringsdirektörens uppdrag

- Vår uppfattning är att digitaliseringsdirektören, såsom ansvarig för den ekonomiska utvecklingen på avdelningen, inte tagit sitt ansvar för att säkerställa finansiering och full kostnadstäckning, vilket har resulterat i ett prognostiserat underskott för 2019 om ca 35 miljoner kronor.
- Vi kan konstatera att flertalet av de projekt och kostnader som digitaliseringsdirektören initierar, beslutar och genomdriver 2019 inte är finansierade i 2019 års budget.
- Digitaliseringsdirektören har inte enligt kommunens interna regler omgående rapporterat om det prognostiserade underskottet till närmaste chef. Digitaliseringsavdelningens prognostiserade underskott rapporterades först efter att digitaliseringsdirektören slutat.
- Den ekonomiska rapporteringen från digitaliseringsavdelningen till ekonomi- och styrningsavdelningen, som digitaliseringsdirektören varit ansvarig för, ger inte en rättvisande bild av den ekonomiska situationen på digitaliseringsavdelningen under våren 2019. Att aktuellt och prognostiserat underskott inte varit korrekt återgivet kan ha medfört att åtgärder vidtagits senare än vad som varit fallet om rapporteringen innehållit den information om läget som direktören och ekonomen kände till.
- Enligt kommunens riktlinje för upphandling och inköp ska kommunallagens regler rörande jäv gälla även vid upphandling. Vidare ska den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende förfara så att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet inte rubbas. Digitaliseringsdirektören har varit högst delaktig i anlita av konsulter från sin före detta arbetsgivare, vilket enligt vår bedömning kan ifrågasättas utifrån kriterierna för opartiskhet och reglerna för jäv. Detta agerande har varit direkt olämpligt och kan ha skadat förtroendet för kommunen då det kan ifrågasättas huruvida kommunens upphandling och avrop av konsulter skett enligt kommunens regelverk.

1.4 Skada

- Vår bedömning är att det förekommit avsteg från både LOU och interna riktlinjer vad gäller objektivitet och likabehandling vid avrop av konsulttjänster från Actea, AffärsConcept och KeyMan samt att det vid anlita av Knowitkonsulter kan bedömas vara delikatessjäv och otillbörlig favorisering.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

- Vår bedömning är att den kontraktuella strukturen frångåtts och att otillåten direktupphandling har förekommit. Det kan inte uteslutas att kommunen riskerar lida skada på grund av otillåten direktupphandling.
- Vid beräkning av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska hänsyn tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Otillåtna direktupphandlingar är emellertid en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och sanktionsvärdet är därför i regel högt. Enligt förarbetena till LOU anges det att sanktionsavgiften ska vara "effektiv, proportionerlig och avskräckande" samt att "en allvarligare överträdelse bör medföra att avgiften fastställs till ett högre belopp". Ur praxis (exempelvis HFD 2014 ref. 69) kan man utläsa att utdömande av maxbelopp (10 % av upphandlingens värde eller 10 miljoner kronor) kan aktualiseras om det varit fråga om upprepade överträdelser eller om det varit fråga om ett kontraktsvärde av större storleksordning (i nyss nämnda fall ansågs inte ett kontraktsvärde om 161 miljoner vara ett kontraktsvärde av "större storleksordning").
- Vår bedömning är att digitaliseringsdirektören brustit i sitt ansvar för att säkerställa finansiering och full kostnadstäckning för digitaliseringsavdelningen. Det prognostiserade underskottet för 2019 uppgår till 35-36 miljoner kronor i början av december. Det kan ifrågasättas om de projekt som initierats av eller på uppdrag av digitaliseringsdirektören, och de kostnader som detta medfört, varit kommuninvånarna till gagn då flertalet kontorschefer har ifrågasatt kommunens nytta av ett antal genomförda projekt.

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

- Som rådgivare skulle vi rekommendera att det efterfrågas mer specificerade beskrivningar av de tjänster som levereras, på fakturor, för att kunna avgöra om vad som levereras stämmer mot avtal.
- För att kontrollera att kommunen endast betalar för arbete utfört av godkända konsulter och att avtalet på den punkten efterlevs, hade vi som rådgivare rekommenderat beställare och attestanter att kräva att konsulttimmar specificeras med namn på samtliga fakturor.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

2 Inledning/Bakgrund

Digitaliseringsavdelningen är en servicefunktion inom Norrköpings kommun som driver, utvecklar och förvaltar de IT-system, applikationer och telefoni som används inom kommunens alla verksamheter.¹ Den 9 april 2018 tillsattes tjänsten som digitaliseringsavdelningens chef av en person som vi i rapporten benämner digitaliseringsdirektören.

Under våren 2019 framkom misstankar om att avrop och inköp av konsulttjänster till digitaliseringsavdelningen inom Norrköpings kommun inte hade efterlevt interna och/eller externa regler som kommunen och dess anställda har att följa. Efter att en intern granskning inletts sade digitaliseringsdirektören upp sig den 12 augusti 2019.

Digitaliseringsavdelningen är intäktsfinansierad, vilket innebär att alla avdelningens kostnader ska täckas av motsvarande intäkter, vilket ska resultera i ett nollresultat. I augusti 2019 kommunicerade kommunen ett prognostiserat underskott för avdelningen om 30 miljoner kronor för 2019.² Den 12 september 2019 lämnade kommunen in en anmälan till polisen avseende digitaliseringsdirektören där omständigheter beskrevs för polis och åklagare att ta ställning till.

¹ Norrköpings kommuns hemsida 2019-09-27 <https://www.norrkoping.se/organisation/sa-fungerar-kommunen/kommunstyrelsen/kommunstyrelsens-kontor/kommunservice/digitaliseringsavdelningen.html>

² Pressmeddelande av Norrköpings kommun 2019-09-03 kl.09:17:01 <https://www.norrkoping.se/press.html>

3 Syfte, metod och avgränsning

3.1 Syfte

Norrköpings kommunstyrelse har genom kommundirektören givit KPMG i uppdrag att genomföra en utredning med följande inriktning och utgångspunkter:

- Bedöma huruvida avrop och inköp, av i första hand konsulttjänster, till digitaliseringsavdelningen under perioden 2018 och 2019 följt delegationsordningen
- Bedöma huruvida anställda vid digitaliseringsavdelningen har följt Lagen Om Offentlig Upphandling ("LOU") samt kommunens interna regelverk vid upphandlingar, avrop och inköp
- Bedöma huruvida Norrköpings kommun lidit någon ekonomisk skada av anställdas eventuella avsteg från externa och interna regelverk när det gäller delegationsordning, upphandling, avrop och inköp.

Uppdraget bekräftades genom ett uppdragsbrev signerat den 3 respektive den 6 september 2019.

3.2 Metod

För granskningen har relevant dokumentation efterfrågats, inhämtats och analyserats löpande.

KPMG har tillhandahållits digitalt material som säkrats av Norrköping kommun i analysysyfte. Materialet är en bärbar dator tillhörande digitaliseringsdirektören, den mobiltelefon kommunen tillhandahållit digitaliseringsdirektören i tjänsten, en extern hårddisk och ett USB-minne. Hårddisken och USB-minnet innehöll e-postdata för 12 individer, varav digitaliseringsdirektören är en, data lagrat på digitaliseringsdirektörens hemkatalog och data lagrat i digitaliseringsdirektörens Office 365.

Materialet har laddats upp och analyserats i KPMG:s interna verktyg för dataanalys. Urval av e-post- och dokument har baserats på sökord.

KPMG har genomfört en bakgrundskontroll av digitaliseringsdirektören samt individer som varit av intresse för utredningen. Bakgrundskontrollen har fokuserat på nuvarande och tidigare arbetsbefattningar och bolagsinnehav för att upptäcka eventuella intressekonflikter och vänskapsband.

Vi har utöver bakgrund och vänskapsrelationer analyserat styrande dokument, digitaliseringsavdelningens ekonomi, användande av konsulttjänster och inköpsprocessen.

Vi har samtalat med personer som har följande befattningar:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Ekonomidirektör
- Ekonomistrateg Ekonomi & Administration Digitaliseringsavdelningen

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

- Enhetschef Ekonomi & Administration Digitaliseringsavdelningen
- Strateg Ekonomi- och styrningskontoret
- Upphandlingsstrateg
- Säkerhetsstrateg
- Enhetschef Projektenhet 1, Digitaliseringsavdelningen
- E-jurist / Dataskyddsombud
- Utbildningsdirektör, Utbildningskontoret
- Kultur- och fritidsdirektör, Kultur- och fritidskontoret
- Vård- och omsorgsdirektör, Vård- och omsorgskontoret
- Chef Arbetsmarknadskontoret, Arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret
- Kategoriansvarig Kollega och konsument, Digitaliseringsavdelningen

Rapporten är faktakontrollerad av kommundirektör, ekonomidirektör, upphandlingsstrategen, säkerhetsstrategen, e-juristen och enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen.

3.3 Avgränsning

Vi har inte intervjuat den före detta digitaliseringsdirektören då detta bedömts kunna påverka den polisutredning som pågår efter kommunens anmälan. Vi kan därför inte redogöra för digitaliseringsdirektörens egen uppfattning av exempelvis vad hans uppdrag omfattade, vad hans avsikter var med digitaliseringsarbetet, hur upphandling och avrop bedrivits eller hur det kommer sig att ett prognosticerat underskott förekommer för digitaliseringsavdelningen.

Vi har fokuserat utredningen på digitaliseringsavdelningens inköp från framför allt tre konsultleverantörer. De tre leverantörerna är Actea Consulting AB³ (fortsatt Actea), Key Man Aktiebolag⁴ (fortsatt KeyMan) och AffärsConcept i Stockholm AB⁵ (fortsatt AffärsConcept).

³ Actea Consulting AB, org.nr. 556592-5053, säte Göteborg

⁴ Key Man Aktiebolag, org.nr. 556527-0153, säte Stockholm

⁵ AffärsConcept i Stockholm AB, org.nr. 556526-3182, säte Stockholm

4 Styrande dokument

4.1 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 inte, vare sig i attestreglementet eller i 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."

4.2 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 kronor vilket innebär att beslut under 465 000 kr betraktas som verkställighet. Beslut mellan 10 och 30 basbelopp (465 000-1 395 000 kronor) 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

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Reglemente för Norrköpings kommuns⁶ nämnder ska sådana beslut anmälas vid nästa sammanträde.

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

4.3 Om ramavtal och direktupphandling

En av LOU:s grundprinciper är att en upphandlande myndighet ska kontraktera den leverantör som har det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet.⁷

Som huvudregel kan direktupphandling tillämpas om värdet inte överstiger gränsvärdet för direktupphandling (586 907 kr för 2018 och 2019) och om det saknas ramavtal.

I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid som avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Detta innebär att man måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer. Kontrollen utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. Det saknas vägledande praxis i fråga om vad som utgör en upphandling av samma slag. Upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggentreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör bör dock räknas samman. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling står följande att läsa. "Exempelvis kulspeppennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmaterial". Det finns även två domar från Kammarrätten i Stockholm från 2013, i vilka det slås fast att juridiska tjänster är att betrakta som tjänster av samma slag även om det handlar om olika rättsområden⁸.

I praktiken innebär alla inköp som *inte* avser något av nedanstående är en direktupphandling.

- Inköp inom ramen för genomförd upphandling enligt de olika förfaranden som definieras i 6 kap. LOU
- Inköp inom ramen för tecknat ramavtal

⁶ Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder
<https://www.norrkoping.se/download/18.65a4e56e1692a008d702cc/1551681962597/Allm%C3%A4nnan%20reglementet%202019.pdf>

⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 16:1

⁸ Mål nr. 1965-13 samt mål nr. 2504-13

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Kommunen har tagit fram en riktlinje för direktupphandling⁹. Av den framgår följande:

Om någon undantagsregel är tillämplig och kommunen genomför en direktupphandling som överstiger gränsvärdet, så ska samråd med ekonomi- och styrningskontoret ske innan upphandlingen genomförs. Ansvar för genomförande av direktupphandling, inom Norrköpings kommun, är budgetansvarig, vilket för digitaliseringsavdelningen var digitaliseringsdirektören under den period han var anställd som avdelningens chef.

För upphandling av tjänster till ett värde understigande 100 000 kronor gäller att den som upphandlar själv kan bestämma hur inköpet ska konkurrensutsättas, huruvida direktupphandlingen ska ske skriftligen och huruvida avtalet ska bekräftas med skriftligt kontrakt.

För upphandling av tjänster till ett värde mellan 100 000 kronor och gränsvärdet gäller att tre leverantörer (i normalfallet) ska erbjudas lämna skriftligt anbud. Undantag från regeln kan beslutas av budgetansvarig, vilket för digitaliseringsavdelningen den aktuella perioden var digitaliseringsdirektören. Avsteg ska dokumenteras, skriftligt avtal ska tecknas och diarieföras tillsammans med underlag till direktupphandlingen samt att direktupphandlingen ska dokumenteras. I kommunens riktlinje står det vidare att annonsering av upphandlingen bör övervägas om avtalsvärdet överstiger 100 000 kronor.

Särskilt om konkurrensutsättning står följande i kommunens riktlinje om direktupphandling.

"Konkurrensutsättning ska eftersträvas vid all direktupphandling. Det kan till exempel göras genom annonsering, skriftlig offertförfrågan, pris- och produktförfrågan per telefon eller webbplats. Vid direktupphandling bör minst tre leverantörer tillfrågas eller kontrolleras för att en rimlig jämförelse sak kunna göras."¹⁰

Otillåten direktupphandling har av Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten definierats som:

"Ingående av avtal med en leverantör utan annonserad konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen trots att avtalets ingående skulle ha föregåtts av ett annonserat förfarande."

Konkurrensverket kan, och är i vissa fall skyldiga, att föra talan om upphandlingsskadeavgift vid otillåtna direktupphandlingar eller vissa andra överträdelser av upphandlingarna. För avtal som tecknats under Lag (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU") framgår förfarandet för upphandlingsskadeavgift av 21 kapitlet.

Storleken av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska bestämmas enligt 21 kap. 4 och 5 §§, enligt vilka avgiften ska vara lägst 10 000 och högst 10 miljoner kronor, dock inte högre än tio procent av upphandlingens värde enligt 5 kap. eller 19 kap. 8 §. Särskild hänsyn ska enligt 21 kap. 5 § tas till hur allvarlig överträdelsen är, och i ringa fall kan det underlåtas att ta ut någon avgift. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl.

Vid beräkning av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska hänsyn tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Otillåtna direktupphandlingar är emellertid en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och

⁹ Riktlinje för direktupphandling 2018-01-12, Ekonomi- och styrningskontoret, Norrköpings kommun

¹⁰ Riktlinje för direktupphandling 2018-01-12, Ekonomi- och styrningskontoret, Norrköpings kommun
Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

sanktionsvärdet är därför i regel högt. Enligt förarbetena till LOU anges det att sanktionsavgiften ska vara "effektiv, proportionerlig och avskräckande" samt att "en allvarigare överträdelse bör medföra att avgiften fastställs till ett högre belopp". Ur praxis (exempelvis HFD 2014 ref. 69) kan man utläsa att utdömande av maxbelopp (10 % av upphandlingens värde eller 10 miljoner kronor) kan aktualiseras om det varit fråga om upprepade överträdelser eller om det varit fråga om ett kontraktswärde av större storleksordning (i nyss nämnda fall ansågs inte ett kontraktswärde om 161 miljoner vara ett kontraktswärde av "större storleksordning").

Kommunens riktlinje för direktupphandling poängterar att det är viktigt att valet av leverantör görs på objektiva och affärsmässiga grunder och att regler om jäv iakttas.¹¹

4.4 Om objektivitet och likabehandling

I lagen om offentlig upphandling kapitel om allmänna bestämmelser framgår bland annat följande två grundläggande principer. Dels ska den upphandlande myndigheten behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och dels får en upphandling inte utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.¹² Lagstiftningen i Sverige kring upphandling värnar om både objektivitet och likabehandling av leverantörer. Det är därför inte tillåtet för kommunen att agera godtyckligt någon gång i en upphandling eller under pågående avtal.

I de fall det handlar om avtal med en konsultmäklare är det inte tillåtet för kommunen att välja eller påverka konsultmäklaren, vilken underleverantörs konsulter som ska anlitas. Om kommunen kan välja vilken leverantör som ska tillhandahålla de efterfrågade konsulttjänsterna så brister upphandlingen i likabehandling och transparens.

Om en mellanhand har anlåtats så ska denne självständigt komma fram till vilken leverantör och konsult som ska utföra den tjänst som kommunen efterfrågat. Konsultförmedlaren får inte heller förhålla sig partisk till någon leverantör av konsulter, utan ska förhålla sig neutral.¹³

Kommunens riktlinje för upphandling och inköp anger följande förhållningssätt till objektivitet och oberoende:

*"Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt, utan ovidkommande hänsyn. Företrädare för kommunen eller bolaget ska agera på ett affärsetiskt korrekt sätt. 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."*¹⁴

4.5 Jävsregler

Av kommunallagen 6 kap. 28 § framgår följande:

¹¹ Riktlinje för direktupphandling 2018-01-12, Ekonomi- och styrningskontoret, Norrköpings kommun

¹² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 4:2

¹³ "Mellanhänder i offentlig upphandling" Upphandlingsmyndigheten rapport 2017:1, Konkurrentverket rapportserie 2017:1 http://www.konkurrentverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2017-1.pdf

¹⁴ Riktlinje för upphandling och inköp 2014-03-12, Ekonomi- och styrningskontoret, Norrköpings kommun Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

En förtroendevald är jävig, om

1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet

Punkten fem ovan är det som kallas delikatessjäv. I kommentarerna till kommunallagen anges att

"klassiska fall som bedöms enligt denna punkt är att någon är uppenbar vän eller ovän med en part".

Enligt kommunallagen 7 kap. 4 §, omfattas även anställda av kommunallagens jävsregler, även om det endast är förtroendevalda som nämns. Som tidigare nämnts tar också kommunens attestreglemente upp jävsfrågan. I reglementets tillämpningsanvisningar framgår bl.a. att beslutattest inte får verkställas av beslutsattestanten när det handlar om transaktioner med företag eller liknande där intressekonflikt kan uppstå.¹⁵

4.6 Om otillbörlig påverkan

I LOU 13 kap. om uteslutning av leverantör står att en upphandlande myndighet får utesluta en leverantör från att delta i en upphandling givet vissa omständigheter. I paragraf tre punkt nio anges följande:

*"Leverantören otillbörligt har försökt att påverka den upphandlande myndighetens beslutsprocess eller tillägna sig sekretessbelagda uppgifter som kan ge leverantören otillbörliga fördelar i upphandlingen eller av oaktsamhet har lämnat vilseledande uppgifter som kan ha en väsentlig inverkan på de beslut som fattas under upphandlingen i fråga om uteslutning av leverantörer, urval av leverantörer som kan tilldelas kontrakt och tilldelning av kontrakt."*¹⁶

Otillåten påverkan handlar om att personer försöker påverka och skaffa sig kontroll över den offentliga funktionären och dennes uppdrag eller tjänsteutövning.¹⁷

¹⁵ Riktlinje Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar 2014-01-27, Ekonomi- och styrningskontoret, Norrköpings kommun

¹⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 13:3, p.9

¹⁷ "Korruption och otillåten påverkan" SKL 2016 <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-412-0.pdf>

Norrköpings kommun 191211.docx

5 Resultat av granskningen

5.1 Digitaliseringsdirektörens uppdrag

5.1.1 Anställningen

Digitaliseringsdirektören anställdes i Norrköpings kommun den 9 april 2018 efter en längre rekryteringsprocess. Innan sin anställning hos Norrköpings kommun arbetade digitaliseringsdirektören som konsultchef hos konsultbolaget Knowit, där han arbetat sedan december 2011.¹⁸ Digitaliseringsdirektören var till viss del känd hos kommunen då han för Knowits räkning utfört konsultuppdrag åt kommunen.¹⁹ Digitaliseringsdirektören var fram till den 17 april 2018 registrerad som styrelseledamot i styrelserna i Knowit Experience Norrland AB, Knowit Jönköping AB, Knowit Experience Linköping AB och Knowit Karlstad AB. Enligt kommundirektören var det ett krav att digitaliseringsdirektören skulle lämna sina styrelseposter för att kunna tillträda tjänsten som digitaliseringsdirektör.

I anställningskontraktet framgår inte digitaliseringsdirektörens ansvar eller uppdrag men det framgår av anställningskontraktet att förväntningarna på rollen som chef framgår av dokumentet Chef i Norrköpings kommun och att undertecknandet av anställningsavtalet innebär ett åtagande att sträva efter det ledarskap som beskrivs.²⁰ Av dokumentet Chef i Norrköpings kommun framgår kommunens vision för år 2035. Digitalisering omnämns inte. Däremot framgår bland annat följande:

- *"Du får ditt chefsuppdrag av din närmaste chef och ger i din tur dina medarbetare sina respektive verksamhetsuppdrag."*
- *"Du använder allmänna medel på ett ärligt och ansvarsfullt sätt."*
- *"Du måste också förstå hur den del av verksamheten som du ansvarar för är relaterad till hela kommunen och till andra utanför den kommunala organisationen."*
- *"Som chef har du ett sammanhållet ansvar för verksamhet, ekonomi och personal."²¹*

Enligt kommundirektören var det tydligt uttalat att digitaliseringsdirektören skulle genomföra digitaliseringen i de verksamheterna där de hade störst ekonomisk effekt. Det var inte uttalat att det skulle krävas stora investeringar. Enligt kommundirektören är det också tydligt att avdelningscheferna har ekonomi-, personal- och verksamhetsansvar och att varje avdelning ska hålla sin budget varje år.²²

Kommunstyrelsens ordförande träffade den då blivande digitaliseringsdirektören i ett möte innan han anställdes, på initiativ av kommundirektören. Den uppfattning kommunstyrelsens ordförande har är att digitaliseringsdirektören, innan han anställdes,

¹⁸ Information taget från digitaliseringsdirektörens LinkedIn-profil - <https://www.linkedin.com/in/johanhogne/?originalSubdomain=se> (Hämtad 2019-10-21)

¹⁹ Intervju med kommundirektören 2019-10-15

²⁰ Bilaga 1 Anställningsavtal – befattningskontrakt undertecknat 2018-01-23 mellan digitaliseringsdirektören och Norrköpings kommun genom kommundirektör och personaldirektör

²¹ Bilaga 2 Chef i Norrköpings kommun, antagen av personalutskotten 18 september 2013, KS2013/0610

²² Intervju med kommundirektören 2019-10-15

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

hade drivit digitaliseringsfrågor tidigare och ville utveckla digitalisering inom kommunen. Det skulle finnas möjligheter att effektivisera och minska kostnader genom digitalisering. Uppdraget digitaliseringsdirektören fick var att utreda och genomföra digitaliseringsåtgärder för att minska kostnader inom kommunen. Det ska dock inte ha funnits ett uttalat uppdrag att expandera.²³

Det framkommer av dokumentation till presentationer av ekonomidirektören, att kommunen står inför ekonomiska utmaningar och behov av besparingar. Enligt ekonomidirektören informerades digitaliseringsdirektören om kommunens framtida utmaningar redan i februari 2018 vid ett ledningsgruppsmöte som digitaliseringsdirektören deltog vid, d.v.s. innan anställningen påbörjades.²⁴²⁵ Enligt ekonomidirektören ska digitaliseringsdirektören även ha tagit del av ekonomisk uppföljning, budget och prognos för 2018 och framåt som visat underskott²⁶ som presenterades vid ledningsgruppsmöte i maj 2018. Digitaliseringsdirektören ska återigen ha blivit informerad om det ekonomiska läget och framtida ekonomiska utmaningar för kommunen vid kommunledningsgruppsmöten i oktober och november 2018.²⁷ Digitaliseringsdirektören ska också ha tagit del av anvisningar för arbete med budget för perioden 2019 till och med 2022. Anvisningarna ger bland annat följande information om budgetförutsättningar för kommunen för perioden.

"Med rådande ekonomiska förutsättningar

och om inga åtgärder vidtas uppstår ett gap mellan intäkter och kostnader." [...]

"Utifrån rådande förutsättningar är det tydligt att det kommer krävas ett arbete för att effektivisera verksamheten om målet om en budget i balans ska uppnås."²⁸

I februari och april 2019 ska digitaliseringsdirektören ha fått information om obalans i budget och finansieringsproblem för kommunen kommande år,²⁹ att kommunen måste spara pengar och att digitaliseringsavdelningen förväntas gå med överskott 2020.³⁰

5.1.1.1 KPMG:s kommentar

Utifrån de intervjuer vi genomfört framgår det att det inte verkar råda någon tvekan om att digitaliseringsdirektören fått information om vilket ansvar som ligger i rollen som chef samt att digitaliseringsresan i kommunen skulle fokusera på att effektivisera och minska kommunens kostnader.

Av de dokument vi erhållit som rör digitaliseringsdirektörens anställning, framgår inte tydligt vilket uppdrag han haft. Vår förståelse av uppdragets omfattning baseras på muntliga uppgifter men då vi av skäl som nämndes inledningsvis inte har talat med digitaliseringsdirektören vet vi inte hur han själv uppfattade sitt uppdrag.

²³ Intervju med kommunstyrelsens ordförande 2019-10-15

²⁴ Muntlig uppgift av ekonomidirektören under telefonintervju 2019-10-24

²⁵ Bilaga 3 Presentation "180206_KLG, långsiktig budget.pptx" Långsiktig budget – utmaningar och förutsättningar

²⁶ Bilaga 4 180514_KLG.pptx

²⁷ Bilaga 5 181029, budgetinfo KLG.pptx, Bilaga 6 181126, budgetläget KLG.pptx

²⁸ Bilaga 7 Anvisningar för arbete med budget för perioden 2019-2022 2018-02-07

²⁹ Bilaga 8 2019-04-12 Råbalans till KLG och CSR.pptx,

³⁰ Muntlig uppgift från ekonomidirektören vid intervju 2019-10-24

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Chefsuppdraget ska ges av närmaste chef som uppger att uppdraget var att undersöka vilken digital utveckling som var möjlig att genomföra i syfte att effektivisera verksamheten och spara pengar. Det fanns inget uttalat uppdrag att utöka omfattningen av avdelningens verksamhet.

Det framgår dock tydligt av skriftlig dokumentation att digitaliseringsdirektörens uppdrag innefattade ansvar för avdelningens ekonomi och att allmänna medel användes på ett ansvarsfullt sätt. Som chef för avdelningen var det även av betydelse att digitaliseringsdirektören förstod hur digitaliseringsavdelningens verksamhet relaterade till hela kommunens verksamheter och ekonomi.

5.1.2 Digitaliseringsdirektörens relation till före detta arbetsgivaren

Digitaliseringsdirektören kontakter omgående sin före detta arbetsgivare efter att han påbörjats sin anställning som digitaliseringsdirektör. Det är framför allt fyra individer som digitaliseringsdirektören haft betydande mailkontakt med sedan början av sin anställning hos Norrköpings kommun. Alla fyra individer förekommer i flertalet epostkonversationer med digitaliseringsdirektören där de diskuterar konsultavtal och hur de kan samarbeta. Konversationerna börjades i anslutning till digitaliseringsdirektörens anställning hos Norrköping och fortlöpte till augusti 2019.

Den 19 april 2018, bjöd dåvarande affärsområdeschefen från AffärsConcept in, digitaliseringsdirektören och en chef på Knowit, till ett möte med rubriken "Uppstart samarbete".³¹ 11 juni 2018 frågar digitaliseringsdirektören chefen från Knowit att om coaching inför en paneldebatt under Almedalsveckan. Den 20 juni skickar chefen på Knowit ett mail till digitaliseringsdirektören där han beskriver vad han tycker digitaliseringsdirektören bör ta med i sin presentation. Det rör sig om 10 punkter av varierande detaljeringsgrad.³²

Den 10 juni 2018 kontakter digitaliseringsdirektören, via epost, chefen på Knowit och affärsområdeschefen på Affärsconcept med hjälp att hitta en enhetschef under affärskontoret.³³

22 juni 2018 skickar digitaliseringsdirektören epost internt till fyra personer om att

"Nu har jag ett förslag till enhetschef för affärskontoret, ...[Enhetschefen]från Knowit.

Hon har tidigare varit upphandlingschef för Södertörns upphandlingsförbund. Hon arbetar idag med oss i bl.a. upphandlingsstrategi arbetet. Läs hennes CV (bifogas) och återkoppla med reflektioner".³⁴

Personen i fråga får sedan positionen. Det har inte förekommit mail i den korrespondens KPMG tillhandahållit att den föreslagna enhetschefen varit förordad av chefen på Knowit eller affärsområdeschefen. KPMG kan inte svara på om förslag förekommit via andra kommunikationsvägar.

³¹ Se bilaga 9 "20180419"

³² Se bilaga 10 "Almedalen"

³³ Se bilaga 11 "20180610"

³⁴ Se bilaga 12 "20180614 4"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

I sammanhanget kan nämnas att digitaliseringsdirektören blivit föreslagen att tillsätta tjänsten som enhetschef med en VD från Knowit men avböjt. Anledningen ska enligt ett epostmeddelande från 20 juni 2018 vara att det vore olämpligt, på grund av lojalitetsproblematik, att VDn skulle hantera kommunens affärsrelationer med Knowits konkurrenter.³⁵

5.1.2.1 KPMG:s kommentar

Digitaliseringsdirektörens omgående och omfattande kontakter med sin före detta arbetsgivare tyder på att anlitande av konsulter från Knowit var en viktig del av digitaliseringsdirektörens syn på hur han skulle lyckas med sitt uppdrag att digitalisera kommunen.

Vid tillsättandet av tjänsten som enhetschef för digitaliseringsavdelningens affärsstöd avböjde digitaliseringsdirektören en föreslagen VD från Knowit med hänvisning till lojalitetsproblematik då rollen som enhetschef skulle innebära att hantera affärsrelationer för kommunens räkning med Knowits konkurrenter. Den problematik som beskrivs är jäv och vi anser att det var rätt beslut att avböja förslaget. Vår uppfattning är att digitaliseringsdirektören har viss kunskap om jäv. Det är dock olämpligt att digitaliseringsdirektören är involverad i tillsättandet av tjänsten i dialog med sin tidigare arbetsgivare. I den situationen kan digitaliseringsdirektören uppfattas som jävig. Tjänsten tillsattes senare av en annan konsult från Knowit som torde ha liknande lojalitetsproblematik som den först föreslagna VDn.

5.1.3 Digitaliseringsavdelningens ekonomi

Digitaliseringsavdelningen är inte anslagsfinansierad utan intäktsfinansierad. Centralt för digitaliseringsavdelningens budget är att dess kostnader ska vara finansierade av den övriga verksamheten inom kommunen.

Varje höst genomförs budgetarbetet för det kommande året. Digitaliseringsavdelningen har fem verksamhetsområden och varje område har i sin tur mellan två och fem enheter. Varje enhetschef ansvarar för att upprätta en budget och prognos över enhetens kostnader. En av enheterna, affärsstödet, saknade chef och motsvarande uppgifter har under 2018 och 2019 hanterats av en konsult från Knowit.³⁶

Enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen är ansvarig för att upprätta intäktsdelen av budgeten. Avdelningen har en fast årlig intäktsdel om ca 83 miljoner kronor som är framräknad från tjänstekatalog och avstämd med ekonomi- och styrningsavdelningen. Resterande intäktsdel baseras på hur fakturering och vidaredebitering föll ut föregående år. Intäkterna är omkring 200 miljoner kronor per år, något högre 2018 än 2019 då olika verksamheter gjorde större inköp av engångskaraktär 2018. Intäkter och kostnader registreras i ekonomisystemet Visma och sammanställs sedan i WebFOCUS. Avdelningschefen, i det här fallet digitaliseringsdirektören, är den som slutligt godkänner och är ansvarig för avdelningens budget, dvs. att det är balans mellan intäkter och kostnader.

Varje månad jämför enhetschefen för ekonomi och administration aktuellt resultatutfall mot budget och gör en prognos för helåret och skriver kommentarer till jämförelsen i en

³⁵ Se bilaga 13 "20180620"

³⁶ Bekräftat genom intervju med enhetschefen för Affärsstöd och av fakturor
Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

rapport om ekonomisk uppföljning för avdelningen. Den ekonomiska uppföljningen har fyra rubriker: ekonomiskt resultat, orsak till avvikelse, åtgärder och investeringar. Kommentaren under rubriken ekonomiskt resultat inleds med att avdelningens kostnader ska täckas av intäkter.

"Digitaliseringsavdelningens budgeterade kostnader ska täckas av budgeterade intäkter."³⁷

"Digitaliseringsavdelningen är intäktsfinansierad, alla kostnader ska täckas av intäkter."³⁸

Digitaliseringsdirektören ska godkänna rapporten innan handläggaren skickar den till Ekonomi- och styrningsavdelningen. Det finns inte någon implementerad kontroll för att granska och verifiera de uppgifter som lämnas i den ekonomiska rapporteringen och vare sig ekonomi- och styrningskontoret eller ekonomidirektören anser att det har funnits anledning att ifrågasätta digitaliseringsavdelningens ekonomi så länge som prognos för året var +/- 0.

Kommunens ekonomidirektör uppger att digitaliseringsdirektören tagit del av skrivelsen "Anvisningar för ekonomisk uppföljning under 2019"³⁹. Av denna framgår bland annat att det är viktigt att kommunstyrelsen omgående får information om eventuella avvikelser från budget.

Enligt enhetschefen för ekonomi och administration inom digitaliseringsavdelningen så arbetar de fram ett preliminärt utkast till budget under hösten för nästkommande år.⁴⁰ Arbetet med digitaliseringsavdelningens interna budget för 2019 försenades något och fastställdes aldrig. Den preliminära budgeten visade i februari 2020 ett underskott om 74 miljoner kronor.⁴¹ Enhetschefen ska ha meddelat verksamhetschefer och digitaliseringsdirektören att budgeten inte går ihop om de under 2019 kommer fortsätta anlita konsulter i samma omfattning som under senare delen av 2018.⁴²

Nedan tabell visar de dokumenterade uppgifter om budget och prognos för 2019⁴³ som vi har tagit del av.

³⁷ Bilaga 14-18 Ekonomisk uppföljning digitaliseringsavdelningen, Kommentarer Dig avd 2019-01 tom 2019-05

³⁸ Bilaga 19-20 Ekonomisk uppföljning digitaliseringsavdelningen, Kommentarer Dig avd 2019-07 och 2019-08

³⁹ Bilaga 21 "Anvisningar för ekonomisk uppföljning under 2019"

⁴⁰ Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen till KPMG i telefonsamtal / intervju 2019-10-02

⁴¹ Bilaga 22 "Totalt flöde 2019 – feb"

⁴² Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen till KPMG i telefonsamtal / intervju 2019-10-02

⁴³ Bilaga 23 "Totalt flöde 2019.xlsx"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Månad	Prognos för utfall 2019 (Mkr)	Upprättad, ej fastställd intern budget (Mkr)
Januari 2019	-80,2	Ej framtagen
Februari 2019	-67,8	-74,1
Mars 2019	-56,2	-71,9
April 2019	-35,9	-40,2
Maj 2019	-33,1	-40,0
Juni 2019	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Juli 2019	-42,5	-39,5
Juli 2019 reviderad	-33,8	-39,5
15 augusti 2019	-33,6	-39,5
Augusti 2019	-37,6	-39,5
September 2019	-35,0	-39,5
3 december 2019	-36,6 ⁴⁴	-39,5

Samtidigt framgår av den månatliga ekonomiska rapporteringen för perioden januari till och med maj 2019 att det prognostiserade utfallet för året visar på + / - 0. I rapporten för maj framgår att digitaliseringsavdelningen har ett driftunderskott för de första fem månaderna men ingen uppgift om underskottets storlek.

I januari 2019 uppges även att beviljad investeringsbudget inklusive kvarvarande investeringsmedel från tidigare år uppgår till 174-175 miljoner kronor men att prognosen för investeringar 2019 var 80 miljoner kronor.

Den 8 april 2019 skickar enhetschefen för ekonomi och administration e-post till digitaliseringsdirektören där hon meddelar att hon analyserat digitaliseringsavdelningens budget och att hon inte kan få bort underskottet om 74 miljoner kronor. Hon skriver vidare att hon lyckats få ned underskottet i budgeten till 57 miljoner kronor i april och kan få ned det ytterligare, men att det blir omöjligt att få prognosen att landa på +/- 0. Enhetschefen skriver

⁴⁴ Bilaga 24 "Prognos 2019"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

*"Det gör det svårt för mig att fortsätta skicka in en 0-prognos till ekonomi- och styrningsavdelningen eftersom jag i min roll måste visa hur vår ekonomi ser ut"*⁴⁵

Den interna preliminära budgeten för året visar i april och maj 2019 underskott om 40 miljoner kronor^{46,47} vilket minskar ytterligare till 39,5 miljoner kronor i juli 2019⁴⁸. Efter juli 2019 ändras inte budgeten mer. Per den 3 december 2019 prognosticeras enligt WEB-Focus ett underskott om 36,6 miljoner kronor för 2019⁴⁹. Enligt enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen är ett negativt resultat på 35 miljoner kronor troligare då personalkostnaderna är något höga.⁵⁰

Enhetschefen för ekonomi och administration ville gå igenom kostnaderna med övriga enhetschefer på avdelningen⁵¹, men digitaliseringsdirektören meddelade henne att det inte var nödvändigt då. Enhetschefen för ekonomi och administration uppger att rapporten för mars månad är skriven av enhetschefen som handläggare men att den är dikterad av digitaliseringsdirektören.⁵² Vi har ingen anledning att ifrågasätta påståendet men har inte heller möjlighet att verifiera det.

I rapporten för mars 2019 framgår att driftkostnaderna är högre än intäkterna för Q1 vilket förklaras av att teknikutveckling varit eftersatt och att avdelningen riktat insatser för att åtgärda detta, bland annat genom digital verksamhetsutveckling. Detta ska ha medfört höga kostnader på kort sikt men man har räknat med intäkter framöver.

Under rubriken investeringar står i rapporten för mars 2019 följande:

*"Beviljad budget inklusive kvarvarande investeringsmedel från tidigare år uppgår till 175 563 tkr (varav kvarvarande budget från tidigare år uppgår till 162 663 tkr). Prognosen för 2019 ligger just nu på ca 100 000 tkr."*⁵³

Anledningen till att investeringsbudgeten är så hög anges i rapporten bero på att digitaliseringsavdelningen de senaste åren saknat avtal för planerade projekt. Under 2019 ska avtal ha tecknats vilket medfört att de kan investera i kommunens teknikutveckling.

För att få utrymme i kommunens investeringsbudget krävs, enligt enhetschefen för ekonomi och administration, att pengar äskas för en investering, att den godkänns och att investeringen uppfyller klassificeringskrav för investeringar vilket enhetschefen ska ha påtalat för digitaliseringsdirektören. Äskanden skickas till ekonomi- och styrningsavdelningen som sammanställer och skickar till politikerna för beslut.

⁴⁵ Bilaga 25 "20190408"

⁴⁶ Bilaga 26 "Totalt flöde 2019 – apr"

⁴⁷ Bilaga 27 "Totalt flöde 2019 – maj"

⁴⁸ Bilaga 28 "Totalt flöde 2019 – jul"

⁴⁹ Bilaga 24 "Prognos 2019"

⁵⁰ Enligt samtal med enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen 2019-12-03

⁵¹ Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen till KPMG i telefonsamtal / intervju 2019-10-02, uppgifterna bekräftas av e-post 20190408

⁵² Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen till, KPMG, i telefonsamtal / intervju 2019-10-02, Bilaga "20190408"

⁵³ Bilaga 16 Ekonomisk uppföljning digitaliseringsavdelningen, Kommentarer Dig avd 2019-03

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Politikerna har dock en begränsad möjlighet i praktiken att bedöma vad som kan, eller inte kan, klassas som investering.⁵⁴

Enligt enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen har investeringar tidigare år varit omkring 60 miljoner kronor per år.⁵⁵ Omfattningen av investeringar i början av 2019 ökat till 80 miljoner kronor och senare under våren till 100 miljoner kronor.⁵⁶ Ökningen kan innebära att investeringar som beviljats tidigare år tas i anspråk. Ökningen i sig föranleder inte någon särskild granskningsåtgärd enligt ekonomidirektören.

I rapporten för juli 2019, som är daterad den 16 augusti 2019, efter att digitaliseringsdirektören avslutat sin tjänst, framgår för första gången avseende år 2019 ett estimat av digitaliseringsavdelningens prognostiserade underskott för året, 30 miljoner kronor, vilket enligt rapporten kan komma att justeras efter närmare genomlysning. Underskottet ska bero på konsultkostnader kopplade till utvecklingsprojekt som saknat finansiering. Konkreta förslag på åtgärder presenteras för första gången. Efter att digitaliseringsdirektören frånträtt sin tjänst avslutades de flesta projekt och avtal med konsulter.⁵⁷

Av instruktionen "Anvisningar för ekonomisk uppföljning under 2019" framgår följande ansvar för kommunstyrelsen:

"Kommunstyrelsen ska utifrån sin uppsiktsplikt ha en fortlöpande dialog med de nämnder som redovisar avvikelser i de månatliga uppföljningarna. Kommunstyrelsen kan om de bedömer läget sådant också föreslå kommunfullmäktige, vid andra beredningstillfällen än de obligatoriska i maj och oktober, att besluta om åtgärder utifrån det ekonomiska läget. Kommunstyrelsen ska i sin beredning av ärendet förhålla sig till det ekonomiska läget för kommunen totalt och för nämnderna och vid behov föreslå kommunfullmäktige att besluta om åtgärder."⁵⁸

Nedan återgivning av e-postkommunikation visar att digitaliseringsdirektören i april 2019 var medveten om avdelningens ekonomiska situation och att digitaliseringsdirektören försöker finna åtgärder för att hantera den prognostiserade underfinansieringen. Detta ska bland annat ske genom att exempelvis omfördela kostnader från digitaliseringsavdelningen till verksamheten för konsultkostnader, och undersökt vad som skulle kunna gå att klassificera som investering.

Såvitt vi har förstått har väldigt få åtgärder kunnat genomföras och merparten av åtgärderna genomfördes efter att digitaliseringsdirektören slutat.

Den 10 april 2019 skriver digitaliseringsdirektören till enhetschefen för ekonomi och administration att

⁵⁴ Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen till, KPMG, i telefonsamtal / intervju 2019-10-02

⁵⁵ Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration telefonsamtal 2019-10-16.

⁵⁶ Bilaga 14-20 Framgår av digitaliseringsavdelningens ekonomiska rapportering till ekonomi och styrningsavdelningen från januari till augusti 2019

⁵⁷ Uppgift lämnad av enhetschefen för ekonomi och administration på digitaliseringsavdelningen till, KPMG, i telefonsamtal / intervju 2019-10-02

⁵⁸ Bilaga 21 Anvisningar för ekonomisk uppföljning under 2019 från kommunstyrelsen till nämnder, kontorschefer, ekonomichefer och motsvarande 2019-01-10

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

"Nu har jag gått igenom fakturor ner till 10.000 kr för att se om vi kan hitta tillräckligt med underlag för att hantera flödet av pengar just nu".⁵⁹

Digitaliseringsdirektören har bifogat en transaktionsrapport där digitaliserings-direktören har gråmarkerat de kostnader han anser vara investeringar istället för kostnader, gulmarkerat de han tycker bör diskuteras om de kan klassas som investeringar samt rödmarkerat de han inte känner igen och vill ta en extra titt på.

Digitaliseringsdirektören skriver den 17 april 2019 till vård- och omsorgsdirektören att hans uppfattning är att de tagit kostnaden för en konsults timmar på digitaliseringsavdelningen men att han gärna ser att de justerar kostnaderna så de hamnar där de har medel för aktiviteten.⁶⁰ Se bilaga "20190417".

Den 2 maj 2019 skickar digitaliseringsdirektören ett e-postmeddelande till enhetschefen där digitaliseringsdirektören säger att han analyserat enheternas och verksamhetsområdenas budgetar och

"... här kommer lite frågor och ett försök från min sida att bidra till att få en budget i balans".

Han fortsätter med att nästa steg är att gå igenom person- och konsultkostnader men att det sker vid ett annat tillfälle.⁶¹ Vi har dock inte identifierat att en sådan genomgång genomfördes.

Den 9 juni 2019 frågar enhetschefen för ekonomi och administration om digitaliseringsdirektören har några synpunkter på utkast för ekonomisk rapportering för maj 2019.

"Tänker att jag skickar in kommentarerna angående vår uppföljning och prognos oförändrade mot förra månaden. Synpunkter? (Måste skicka in imorgon måndag 10/6.) Jag kommer att lägga så mycket tid jag kan på att fortsätta gå igenom vår ekonomi grundligt. Jag jobbar måndag-onsdag i veckan efter midsommar så senast då planerar jag att ha bättre koll på konsultkostnader, investeringar mm".⁶²

Digitaliseringsdirektören svarar den 10 juni 2019

"Bra! Jag tänker att vi behöver redan nu börja formulera nästa skrivning. Där behöver vi ytterligare peka på hur vi tänker arbeta under hösten för att balansera resultatet".⁶³

Den 7 augusti 2019 skickar enhetschefen ett e-postmeddelande till digitaliseringsdirektören där hon säger att en ekonomiprognos ska in kommande fredag

⁵⁹ Bilaga 29 "20190410"

⁶⁰ Bilaga 30 "20190417"

⁶¹ Bilaga 31 "20190502".

⁶² Bilaga 32 "20190609"

⁶³ Bilaga 33 "20190610"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter
2019-12-11

och att hon inte vill skicka in en prognos med sitt namn på om den säger +/- 0. Vidare skriver hon

"Vårt justerade resultat per 31/7 hamnar på -27,2 mnkr (inkl kostnader för Microsoft och Cisco). Årets resultat kan sedan i värsta fall landa på runt -40 mnkr om inget görs. Jag håller på och kollar på hur mycket besparingar som kan göras, men jag har svårt att se att vi ska kunna spara 40 mnkr. Möjligtvis 20 mnkr".

Digitaliseringsdirektören svarar samma dag att de ska boka ett möte på måndag och lösa det hela. Han avslutar med att säga att han har ett paket av förslag. Enhetschefen frågar om hon istället kan sätta digitaliseringsdirektörens namn på prognosen om den ska visa +/-0 varpå digitaliseringsdirektören svarar

"Vi kan inte skriva 0 resultat, vi behöver vara öppna med det besvärliga läget efter sammarens förtydligande kring immateriella avskrivningar. Skicka över skrivelsen så försöker jag formulera den och sen sätter vi mitt namn på den".⁶⁴

I epost från digitaliseringsdirektören till enhetschefen för ekonomi och administration där han har förslag på vad som kan klassificeras som investeringar istället för driftkostnader så förtydligar enhetschefen att långt ifrån allt gick att klassificera som investeringar. Hon menar även att de försök från digitaliseringsdirektörens sida, som framgår av epost, i de flesta fall, inte haft någon påverkan på resultatet.⁶⁵ Av avdelningens resultaträkning för 2019 kan man inte se en succesiv minskning av konsultkostnaderna. Det framgår tvärt emot att konsultkostnaderna var högre under juni och juli än de föregående månaderna under året.

5.1.3.1 KPMG:s kommentar

Det är tydligt att digitaliseringsdirektören har fått information om att digitaliseringsavdelningen är intäktsfinansierad och en budget ska upprättas som är i balans. Trots detta upprättas en budget för 2019 som påvisar ett underskott om så mycket som 74 miljoner kronor, även om den interna budgeten inte fastställdes. Digitaliseringsdirektören har brustit i sitt ansvar att besluta om en budget i balans samt inte informerat närmaste chef om prognostiserat underskott för 2019.

Den ekonomiska rapporteringen från digitaliseringsavdelningen under våren 2019 har inte på ett rättvisande sätt redovisat den ekonomiska situation avdelningen befann sig i.

De initiativ som direktören tagit för att förbättra resultatet har varit för få, för sena och inte tillräckliga för att vända utvecklingen.

5.1.4 Digitaliseringsavdelningens projekt

Omfattningen av projekt inom digitaliseringsavdelningen har före 2018 varit begränsad i jämförelse med 2018 och framför allt 2019. Under 2018 uppstod behov av projektstyrning då flera projekt startats som en del av digitaliseringsdirektörens utvecklingsplan. Digitaliseringsavdelningen har en projektenhet (1) som arbetar med metodfrågor, projektledning och -styrning. I maj 2019 startades en administrativ projektenhet (2) för

⁶⁴ Bilaga 34 "20190807".

⁶⁵ Har beskrivits i telefonsamtal och i kommentarer till rapporten som lämnats i samband med faktakontroll. Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

att hantera konsulterna. Konsulter som agerat projektledare har rapporterat till chef för projektenhet (1). Projektenheterna uppges ha fungerat som stödfunktioner för genomförande av program och projekt genom samordning, stöd, standardisering, utbildning, kvalitetsarbete och resurshantering.⁶⁶

Sedan november 2018 har ansvarig för digitaliseringsavdelningens projektenhet (1) begärt att konsultbolagens teamledare rapporterar alla konsulters tid till respektive ansvarig enhetschef eller verksamhetschef inom det aktuella projektet.⁶⁷ Detta ska sedan dess ha skett varje måndag. Informationen ska finnas uppdaterad till ledningsgruppsmöte med verksamhetscheferna varje tisdag. Var fjärde vecka hade de utökat ledningsgruppsmöte där även enhetschefer bjuds in. En Excelfil med nedlagd tid av konsulterna har uppdaterats av alla enhetschefer, verksamhetschefer som haft konsulter inom sitt ansvarsområde. Syftet med veckovis rapportering ska vara att de ansvariga för respektive kostnadsställe som stämmer av rapporteringen ska kunna göra en bedömning av närvarorapporteringen. Excelfilen har sedan använts som underlag att stämma av fakturering av konsulternas arbete mot. Om någon uppgift bedömts vara oriktig så har rutinen varit att konsultförmedlaren eller konsultföretaget kontaktats och ändring har begärts.⁶⁸

Vi har noterat att en konsult har rapporterat och fakturerat en annan persons nedlagda tid i sitt eget namn. Enhetschef på projektenhet ett inom digitaliseringsavdelningen har informerats om detta, men inte vidtagit åtgärder så som att kontrollera om personen vid tillfället var en godkänd konsult eller inte.^{69 70 71 72}

Hösten 2018 upprättade avdelningens projektenhet processer för, och skaffade verktygsstöd för, projekthantering och styrning av program och projekt. I nära anslutning till att frågor ställts om avdelningens projekthantering under 2018 och 2019, har enhetschef för projektenhet ett beskrivit och redovisat detaljerad dokumentation över projektorganisationen.⁷³ Av denna framgår avsikten att förvaltningarnas verksamhetsplaner ska styra digitaliseringsarbetet.⁷⁴ För att styra digitaliseringsarbetet har Pejls använts, en modell för projektstyrning och projektledning. Utöver Pejls har Projectplace använts som samarbetsverktyg för alla program och projekt där planering, statusuppföljning och dokument hanterats.

Arbetsgången kan förenklat beskrivas som att projektledare, som kan vara konsult, i samråd med verksamheten tar fram ett beslutsunderlag för projektet. Ett projektkontrakt upprättas mellan beställare från verksamheten och projektledare från digitaliseringsavdelningen. Projektkontraktet ska omfatta både resurser och budget.

⁶⁶ Bilaga 35 Sammanställning från PMO.pptx

⁶⁷ Bilaga 36 Bekräftas av epost som enhetschefen för projektenhet 1 delat.

⁶⁸ Enligt samtal med enhetschefen för projektenhet (1) 2019-11-19

⁶⁹ Bilaga 37 "Tidredovisning Projekt Knowit 201810 (002)"

⁷⁰ Bilaga 38 Utfall tid Knowit v 42

⁷¹ Bekräftas av samtal med enhetschef för projektenhet (1) 2019-11-21

⁷² Bilaga 39 Bekräftas av epost från enhetschef för projektenhet (1) 2019-11-21

⁷³ Bilaga 35, 40-51 PMO-0002 Beslutsöversikt Digitaliseringsportföljen.xlsx, PMO-Instruktion Ordning & reda.pptx, PMO-0012 Statusrapportering i Projectplace.pptx, PMO-0036 Beskrivning roller för styrgrupper vid program.docx, PMO-0087 Forum och deltagare.xlsx, PMO-0101 Projektprocess, obligatoriska mallar, beslutsforum, ansvariga, Projectplace.docx, PMO-0108 Projekt-PULS.pptx, Sammanställning från PMO, Pejls_synsätt_och_modeller.docx, Avslutsrapport programmet AVK/KFK/UBK/VOK

⁷⁴ Bilaga 35 Sammanställning från PMO.pptx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Strategiska och taktiska styrgrupper finns upprättade vars uppgift bland annat är att fatta beslut om att starta och stoppa projekt.

Enligt ett av dokumenten⁷⁵ är den strategiska styrgruppen bland annat ansvarig för att fastställa budgeten för programmet totalt och fastställa budgeten för varje projekt. Den taktiska styrgruppen anges som huvudansvarig för att fastställa budgeten för varje uppdrag/analys/innovation och löpande fatta beslut rörande mål för tid och kostnad inom ramen för gällande programdirektiv. Finansiering av program och projekt har dock inte hanterats på styrgruppsmöten enligt enhetschef för projektenhet (1).⁷⁶

Av intervjuer som hållits med ett antal kontorschefer framgår att en stor del av de projekt som genomförts sedan digitaliseringsdirektören började av förstudiekaraktär, dvs. behovsanalyser att använda som underlag för att kunna fatta beslut om vilka digitaliseringsmöjligheter som ska prioriteras. Projekt har benämnts av digitaliseringsdirektören som exempelvis road-map för digitalisering och digital kompetensinventering. Vård- och omsorgsdirektören uppger att delar av det arbete som genomförts har varit till nytta för vård- och omsorgskontoret.

Samtidigt riktas även kritik av kontorscheferna över vissa projekt som inte varit värdeskapande. Det rör bland annat "Den smarta staden - Projekt för utforskning av möjligheter" där bland annat Microsoft anlätades. Kontorscheferna för Utbildningskontoret och Vård och omsorg uppgav i intervjuer med KPMG att de initialt var tveksamma till projektet med Microsoft men att digitaliseringsdirektören drev igenom det ändå.

Den 22 augusti 2018 träffade digitaliseringsdirektören en account executive för offentlig verksamhet inom Microsoft. Efter mötet skickade personen ett e-postmeddelande till digitaliseringsdirektören och skrev att det var intressant att höra om kommunens digitaliseringsstrategi och process för hur kommunen vill jobba med innovation och nya projekt. Account executive från Microsoft avslutar med att skriva att hon ser fram emot att bygga partnerskap och jobba ihop med kommunen.⁷⁷ Digitaliseringsdirektören svarar att det ska bli spännande att få möjlighet att utvecklas tillsammans med Microsoft.

Microsoft föreslår ett inledande möte i september 2018 för att därefter smälta och specificera mot hur de ska jobba med vård och omsorg. Digitaliseringsdirektören föreslår att de fokuserar på att hitta konkreta projekt som de ska försöka etablera under hösten 2018.⁷⁸

Genom ramavtalet med KeyMan har kommunen avropat resurser från Microsoft för strategiutveckling inom ramen för projektet "Den smarta staden". Avropet uppgår till 7 612 500 kronor, fast pris. I en anskaffningsrapport daterad den 5 mars 2019 framgår det att digitaliseringsavdelningen haft diskussioner med verksamheterna under hösten 2018 och att det då framkom att det fanns specifikt behov av konsultstöd till digitaliseringsarbetet. Det framgår vidare att kommunen behövde global kompetens inom utveckling av liknande koncept. Affärsstöd gavs i uppdrag att genomföra en förstudie för att ta reda på vilken typ av kompetens och kapacitet som fanns tillgänglig på marknaden samt möjligheter till anskaffning. I en anskaffningsrapport signerad av

⁷⁵ Bilaga 43 PMO-0036 Beskrivning roller för styrgrupper vid program.docx

⁷⁶ Enligt telefonsamtal mellan KPMG och enhetschefen 2019-10-17

⁷⁷ Bilaga 52 "20180827"

⁷⁸ Bilaga 53 "20180913"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

digitaliseringsdirektören framgår att KeyMan kontaktades den 20 februari 2019 för att selektera och förmedla en lämplig konsultpartner för uppdraget. I samma rapport står det att Microsoft presenterade ett förslag på lösning i enlighet med förfrågan i avropet, att slutligt avrop skickades till KeyMan den 4 mars 2019 och att leveransavtal tecknades med KeyMan den 5 mars 2019.⁷⁹ Av vår granskning tycks dock den 5 mars 2019 vara datum för avrop. Av vad som framgår i ett epostmeddelande från Microsoft den 25 januari 2019 framstår det dock som att Microsoft och digitaliseringsdirektören redan har kommit överens om ett uppdrag och att de behöver säkra en konsultförmedlare. Meddelandet förefaller vara en summering av åtgärder de kommit fram till att vidta efter ett möte. Den första av dessa punkter anger att de ska säkra konsultförmedlingsavtal med KeyMan. Meddelande skickas från Microsoft till bland annat digitaliseringsdirektören och en konsult från Knowit som agerat tillförordnad enhetschef för affärsstöd.⁸⁰

Enligt rapport från Key Sourcing Tool av avrop är kostnadsstället angivet till digitaliseringsavdelningen. Förfrågan är upplagd den 5 mars 2019 med sista svarsdatum samma dag. Startdatum som anges är den 5 mars 2019. Inom området "Den smarta staden" inkluderas i dagsläget ett antal visionsområden. Kommunen söker stöd i att kartlägga hur några av kommunens visionsområden skulle kunna förverkligas med hjälp av befintliga och framtida digitala tillämpningar.⁸¹

Enligt tjänsteskrivelse för delegationsbeslut uppges den totala omfattningen av avrop från KeyMan-avtalet, för att kontinuerligt kunna försörja verksamheternas pågående digitaliseringsprogram med adekvat kompetens, uppgå till 15 miljoner kronor. Förslag till beslut att delegera rätten till digitaliseringsdirektören att löpande göra avrop undertecknades av kommundirektören den 5 mars 2019. Delegationsbeslut undertecknades av kommunstyrelsens ordförande samma dag.

I maj respektive juni 2019 skickade KeyMan kommunen totalt tre fakturor om totalt 8,1 miljoner kronor exklusive moms. Således ett högre belopp än vad som avropades i mars 2019. Ekonomi och styrningsavdelningen upptäckte och påtalade detta fel vilket medförde att ett belopp om 543 750 kronor krediterades i en faktura utställd den 19 augusti 2019, efter att digitaliseringsdirektören avslutat sin tjänst.⁸²

Genom våra samtal med tre kontorschefer och av avslutsrapporter för kultur- och fritidskontoret, vård- och omsorgskontoret, utbildningskontoret och arbetsmarknadskontoret framkommer bland annat att Microsofts arbete skapat intresse för digitalisering inom kultur- och fritidskontoret och att de digitaliseringsidéer som framförts av Microsoft inte var särskilt komplicerade att genomföra.⁸³ Det framkommer också missnöje med att Microsofts medarbetare saknade kunskap om organisation, juridik och processer för svensk hälso- och sjukvård. Kontorschefen för vård- och omsorgskontoret gjorde bedömningen att det saknades resurser för tilltänkta projekt och såg inte heller behov av det som presenterades av Microsoft.⁸⁴ Chef för

⁷⁹ Bilaga 54 Anskaffningsrapport daterad 2019-03-05 och undertecknad av digitaliseringsdirektören

⁸⁰ Bilaga 55 "20190124"

⁸¹ Bilaga 56 Avrop KS 2019-0305-20 Den smarta staden.pdf 1251065_1_1.pdf

⁸² Bilaga 57 "Kreditfaktura Microsoft.png"

⁸³ Avslutsrapport programmet KFK, dokument-ID KFK-0156

⁸⁴ Intervju med kontorschef för vård- och omsorgskontoret 2019-10-28

Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

utbildningskontoret såg inget värde av de förslag som presenterades av Microsoft och tackade nej till fortsatt deltagande.⁸⁵

Efter sommaren 2019 skedde en kraftig inbromsning av aktiviteterna och verksamheten på digitaliseringsavdelningen. Vissa projekt stoppades och är vilande, vissa tas vidare fast i andra former. Enhetschefen för projektenhet ett känner inte till om någon analys, om konsekvenser av att man stoppat projekt, har efterfrågats. Enhetschefens generella bedömning är att kommunen haft nytta av det arbete som lagts ned, att behovsanalyser är genomförda och att man har en bättre bild av vad som efterfrågas och vad inom digital utveckling som är möjligt att genomföra inom olika förvaltningar och kontor.⁸⁶ Sedan våren 2019 har en intern utredning pågått inom kommunen. Den information och misstankar som denna resulterade i konfronterades digitaliseringsdirektören med i augusti 2019 vilket var en anledning till att uppdraget och tjänsten avslutades. Vi har kunnat bekräfta att 11 konsultavtal har sagts upp mellan den 29 augusti och den 11 oktober 2019, efter att digitaliseringsdirektören slutat.

5.1.4.1 KPMG:s kommentar

Vi kan konstatera att flertalet av de projekt och kostnader som digitaliseringsdirektören beslutar och genomdriver 2019 inte är finansierade i 2019 års budget. Det är också vår uppfattning att digitaliseringsdirektören har varit väl medveten om att digitaliseringsavdelningens verksamhet är intäktsfinansierad och när man gick in i år 2019 fanns inte finansiering på plats för samtliga digitaliseringsavdelningens budgeterade kostnader. Som ansvarig för digitaliseringsavdelningens ekonomi har digitaliseringsdirektören inte rapporterat om det prognostiserade underskottet till närmaste chef. Digitaliseringsdirektören har sedan hösten 2018 haft kännedom om att digitaliseringsavdelningen inte har en budget i balans för 2019. Trots detta rapporterades inte ett prognostiserat underskott för digitaliseringsavdelningen förrän den 16 augusti 2019, efter att digitaliseringsdirektören slutat. I anvisningar för ekonomisk uppföljning 2019 framgår att kommunstyrelsen omgående behöver få information om underskott.

Som chef för digitaliseringsavdelningen har direktören haft ansvar för kommunens ekonomiska angelägenheter vad gäller just digitaliseringsavdelningen. Anställningen som digitaliseringsdirektör och avdelningens chef innebär en förtroendeställning från den 9 april 2018 fram till den 12 augusti 2019 då anställningen avslutades. Genom att inte säkerställa finansiering för alla avdelningens kostnader och att inte vidta åtgärder för att hålla avdelningens budget har detta ansvar missbrukats.

Vår uppfattning är att digitaliseringsdirektören varit ansvarig för den ekonomiska utvecklingen på avdelningen och inte tagit sitt ansvar för att säkerställa finansiering och full kostnadstäckning vilket har resulterat i ett prognostiserat underskott om 35-36 miljoner kronor. Huruvida kommunen skadats av underskottet påverkas i viss utsträckning av vilken nytta kommunen haft av det digitaliseringsarbete som drivit kostnaderna. Någon konsekvensanalys av att projekt har stoppats har varken efterfrågats eller genomförts såvitt vi känner till. Kommunen vet därmed inte med säkerhet om det digitaliseringsarbete som genomförts har varit till nytta för kommunen och i så fall i vilken utsträckning. Några av kontorscheferna har bekräftat att vissa av projekten har kommit till nytta för kontorens fortsatta arbete med digitalisering, medan

⁸⁵ Intervju med chef för utbildningskontoret 2019-10-28

⁸⁶ Enligt telefonsamtal mellan KPMG och enhetschefen för ekonomi och administration 2019-10-17

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

vissa projekt enligt kontorscheferna inte varit till nytta för verksamheterna, såsom exempelvis anlitaandet av konsulter från Microsoft.

Digitaliseringsavdelningen har visserligen upprättat en organisation för att hantera den ökande omfattningen av digitaliseringsutvecklingsinitiativ men med bristen att beslut om att starta program och projekt har startats innan finansiering fastställts.

Vad gäller avrop av konsulter från Microsoft via KeyMan för projektet "Den smarta staden" så anges visserligen i anskaffningsrapporten att affärsstöd fått uppdraget att ta reda på vilken kompetens och kapacitet som fanns tillgänglig på marknaden vilket kanske kan förklara att de varit i kontakt med Microsoft men vår uppfattning är att epostmeddelandet från den 24 januari 2019 är att digitaliseringsdirektören redan kommit överens med Microsoft om ett uppdrag och att de behöver en konsultförmedlare som har avtal med kommunen. Om Microsoft fått ett uppdrag genom att digitaliseringsdirektören och Microsoft kommit överens i januari och att avrop senare skett från KeyMan-avtalet i mars 2019 så tyder det på otillåten direktupphandling eftersom gränobeloppet för tillåten direktupphandling överskrids och då det finns ett ramavtal. Det tyder också på att beskrivningen i anskaffningsrapporten är vilseledande och det tyder på bristande transparens och likabehandling eftersom digitaliseringsdirektören kan ha påverkat konsultförmedlaren vilken underkonsult som ska tillfrågas för uppdraget.

5.1.5 Fakturering av konsulttjänster

Vi har granskat de konsultfakturer som digitaliseringsdirektören beslutsattesterat under sin tid som anställd inom Norrköpings kommun, 16 månader.⁸⁷ Det är totalt 136 attesterade fakturer.

Enligt kommunens rutiner ska en inkommen faktura först passera den som angivits som beställnings- eller granskningsattestant. Det är vanligen den person som har beställt tjänsten eller varan och därmed kan granska fakturans innehåll mot vad som beställts och levererats. Enligt kommunens attestreglemente är beställnings-/granskningsattestantens ansvar att granska riktighet av fakturans innehåll så som kvantitet och pris mot beställning och leverans och att det som faktureras inte är verksamhetsfrämmande.⁸⁸ Om den första attestanten godkännt fakturan så går den vidare till beslutsattestant som i normalfallet är budget-/kontoansvarig. Dennes ansvar är att kontrollera att erforderliga kontrollåtgärder har vidtagits, kontering och att alla formella beslut som krävs är fattade och att det inte finns några andra hinder för betalning.⁸⁹ I uppgiften att attestera ingår också att säkerställa att verifikationen uppfyller kraven i Lag om kommunal bokföring och redovisning och enligt god redovisningssed.

I attestreglementet står också att beslutsattest av ekonomiska transaktioner inte får verkställas av den som står i beroendeförhållande till betalningsmottagaren.⁹⁰

⁸⁷ Anställningen varade mellan 2018-04-09 och 2019-08-12

⁸⁸ Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar 2014-01-27

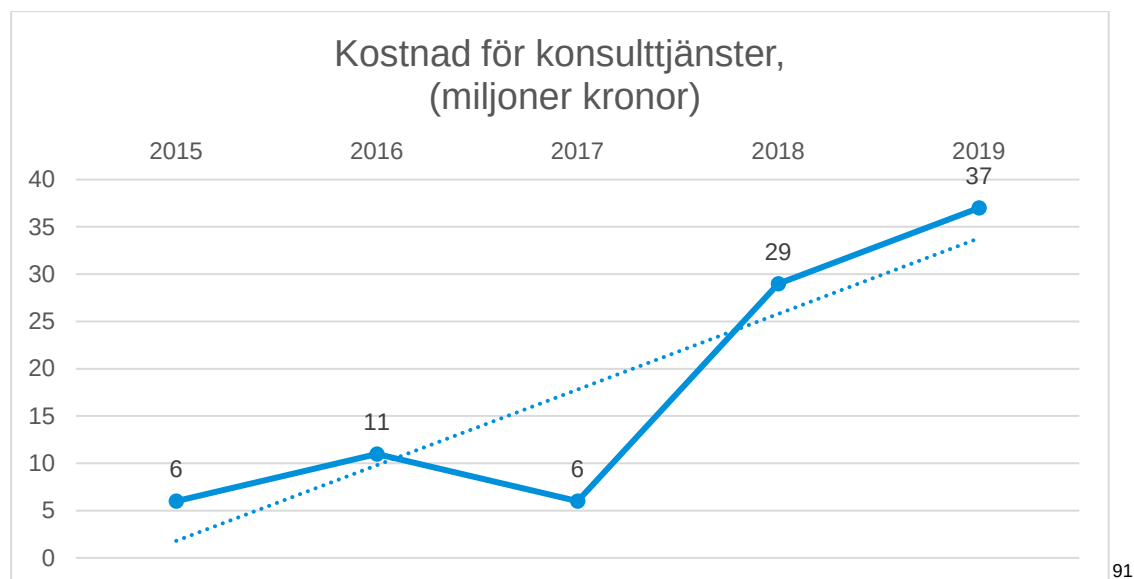
⁸⁹ Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar 2014-01-27

⁹⁰ Attestreglemente för Norrköpings kommuns nämnder och förvaltningar 2014-01-27, §9

Norrköpings kommun

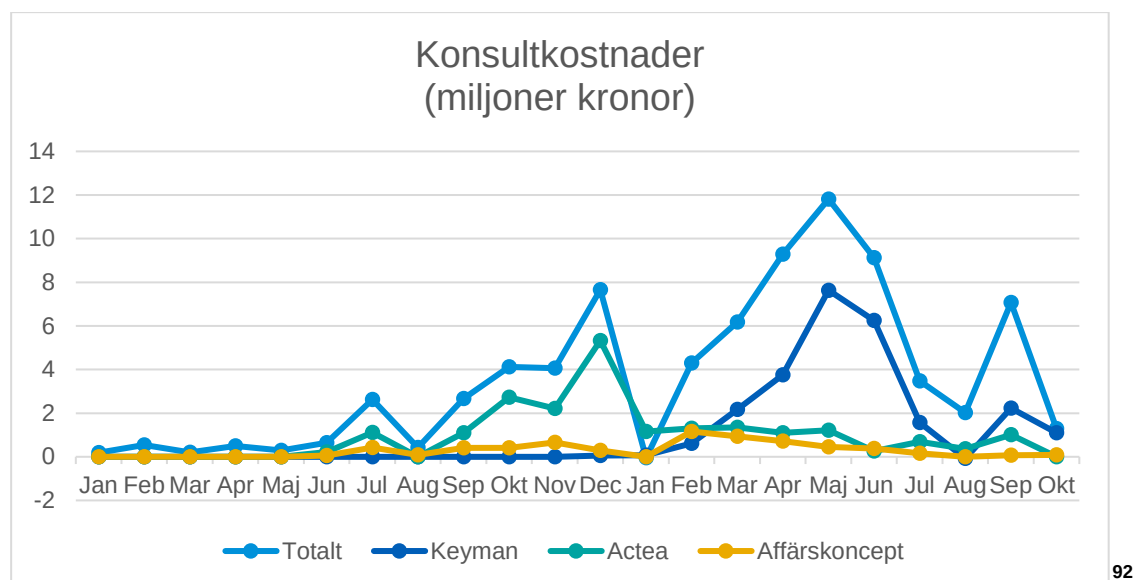
Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11



Som framgår av tabellen ovan var kostnaderna för konsulttjänster på ungefär samma nivå under 2015, 2016 och 2017. Under 2018 och 2019 var kostnaderna för konsulttjänster väsentligt högre än de tre föregående åren. Från 2017 till 2019 har konsultkostnaderna ökat med omkring 600 procent.

Notera att konsultkostnaderna för 2019 avser perioden 1 januari till den 26 september.



⁹¹ Bilaga 58 Data hämtad från resultatrapport för digitaliseringsavdelningen för helår 2015,2016,2017,2018 och delår 2019 fram till 2019-09-26. Delad av ekonomistrateg till KPMG 2019-09-26.

⁹² Bilaga 59 Data sammanställd av enhetschefen för ekonomi och administration, digitaliseringsavdelningen på KPMG:s förfrågan. Fil "Konsultkostnader D o I 2018-2019.xlsx", Sammanställning visualiserad av KPMG.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Mellan april 2018 och augusti 2019 var digitaliseringsdirektören chef och budgetansvarig för digitaliseringsavdelningen. Konsultkostnaderna har ökat sedan digitaliseringsdirektören anställts.

5.2 Digitaliseringsavdelningens inköpsorganisation och process

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.

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

Förutom certifierade inköpare och inköpssamordnare 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.

Inom digitaliseringsavdelningens stab finns det så kallade affärsstödet som hanterar digitaliseringsavdelningens affärsrelationer. Affärsstödet har bl.a. till uppgift att utgöra en controllerfunktion. Under den tid som granskningen avser var affärsstödet till stor del bemannat av konsulter. En av konsulterna innehade funktionen som affärsstöds arbetsledare⁹³, tillika inköpssamordnare inom digitaliseringsavdelningen.

Alla digitaliseringsavdelningens avrop från befintliga ramavtal ska gå via affärsstödet. Hur avropet i praktiken hanteras beror på vilket ramavtal det handlar om eftersom avropsprocessen skiljer sig åt mellan olika avtal. I stycke 5.2.1 nedan presenteras ett antal gemensamma utgångspunkter som gäller för samtliga avrop. Därefter, i styckena 5.2.2, 5.2.3 och 5.2.4 presenteras avropsprocessen för vart och ett av de olika ramavtalen som är i fokus för denna granskning. De ramavtal det handlar om är följande.

- Ramavtal avseende organisationskonsulter
- Ramavtal avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering
- Ramavtal avseende upphandlingskonsulter

Tidsmässigt har vi i denna granskning fokuserat på avrop gjorda under tidsperioden 2018-05-01 till 2019-08-31.

KeyMan är enligt avtalet en konsultmäklare som ansvarar för att, via underleverantörer, förse digitaliseringsavdelningen med konsulter som motsvarar de krav som ställs. Actea

⁹³ "Teamleader tillika tf Enhetschef" enligt avropsavtalet

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

och AffärsConcept är å andra sidan inte konsultmäklare. I praktiken har dock Actea i viss utsträckning fungerat som en konsultmäklare, i och med att de i förhållandevis stor utsträckning försett digitaliseringsavdelningen med konsulter via underleverantörer. Även AffärsConcept har tagit in konsulter via underleverantör, främst Knowit. AffärsConcepts fakturering till kommunen uppgår till omkring sex miljoner kronor mellan maj 2018 och augusti 2019, då digitaliseringsdirektören var anställd av kommunen. Vår bedömning är att AffärsConcept har bemannat uppdrag med konsulter från Knowit till en kostnad om åtminstone tre miljoner kronor, alltså ungefär hälften av den fakturerade kostnaden.

5.2.1 Gemensamma utgångspunkter

Då en stor del av de avrop som gjorts inom digitaliseringsavdelningen under den tid som omfattas av rapporten kan kopplas till specifika projekt blir styrdokumentet *Rutin för arkivering av projektdokumentation*⁹⁴ en viktig utgångspunkt. I rutinen för arkivering av projektdokumentation framgår att ett projekt ska vara diariefört som ärende och att dess handlingar ska diarieföras löpande. Vidare anges att det är projektledaren som ansvarar för att rutinen följs. Under rubriken *Upphandlingsärenden* framgår att "Upphandlingar diarieförs som egna ärenden och arkiveras enligt en särskild dokumenthanteringsplan. Handlingarna arkiveras inte med projektets handlingar utan i egna ärenden med övriga diarieförda handlingar."

Av den för digitaliseringsavdelningen aktuella dokumenthanteringsplanen framgår att avtal och kontrakt ska diarieföras.

Orsaken till att upphandlingsärenden ska diarieföras som egna ärenden är enligt kommunens kanslichef att dessa annars riskerar att "drunkna" i den övriga projektdokumentationen. I praktiken görs en korsreferens mellan projektärendet och upphandlingsärendet i diariet så att de lätt kan kopplas till varandra.

5.2.2 Avrop från ramavtal avseende organisationskonsulter

Ramavtal med Actea tecknades i april 2017⁹⁵ vilket hanterades och hanterades av upphandlingscenter.

Actea ska bedriva verksamhet inom leverans av konsulttjänster inom offentlig förvaltning och företag, så som inom risk och säkerhet, Integrated Logistics Support, Supply Chain Management, IT-management, verksamhetsledning samt lednings- och organisationsutveckling.⁹⁶

Enligt ramavtalet ska Actea leverera tjänster inom management och ledningsgruppsutveckling. Exempel på tjänster enligt avtalet är:

⁹⁴ Rutin för arkivering av projektdokumentation, KS 2016/1386, Norrköpings kommun

⁹⁵ Bilaga 60 Ramavtal Organisationskonsulter UH-2016-135

⁹⁶ <https://www.allabolag.se/5565925053/verksamhet> (Hämtad 2019-10-02)

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

- stödja ledningen i samband med organisationsöversyner och vid organisationsförändringar,
- bistå ledningen med att identifiera styrkor och svagheter i organisationen och göra omvärldsanalyser,
- vara ett stöd i att strukturera organisationen så att processer bedrivs effektivt,
- stödja förändringsarbete så att målbild och vision uppfylls på bästa sätt, och
- göra genomlysningar av olika verksamheter och utvärdera verksamheternas förmåga för att uppnå sina mål.

Inom området ledningsgruppsutveckling ska Leverantörens konsult exempelvis:

- ge stöd vid arbete med målformuleringar utifrån verksamhetens uppdrag,
- bistå ledningsgrupper i att organisera sitt arbete och tydliggöra både gruppens och deltagarnas roller,
- stödja ledningsgrupper med att sätta mål för sitt arbete och följa upp målen, och
- stärka ledningsgruppens effektivitet genom utvecklandet av samarbetsformer och mötesstrukturer.

Av ramavtalets avsnitt fem framgår ordningen för hur avrop från kommunen ska ske. Där framgår att kommunen ska framställa avropsförfrågningar skriftligen (per e-post) och av avsnitt 6.1 i ramavtalet framgår att leverantören inte får motta eller inhämta direktiv för genomförande av avrop/beställning från annan än kommunen. I avropsförfrågan ska tid för uppdragsstart samt kortfattad uppdragsbeskrivning specificeras. Leverantörens svar på avropsförfrågan ska i normalfallet lämnas inom fem (5) arbetsdagar.

Det för granskningsperioden 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. Vidare anges i avtalet att leverantören efter medgivande från upphandlingscenter kan byta ut en eller flera av de namngivna konsulterna. 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.⁹⁷

En bekräftelse skickades via e-post, den 1 oktober 2018, från upphandlingscenter till digitaliseringsdirektören där fyra ytterligare konsulter godkändes till Actea-avtalet. Actea, kompletterade således sin lista med namngivna konsulter med ytterligare fyra konsulter.⁹⁸ Dessa fyra konsulter kom samtliga från Knowit.

Under perioden 28 maj 2018 till 19 november 2018 godkände upphandlingscenter därtill fyra underkonsulter via e-post. Dessa fyra konsulter förtecknades emellertid aldrig i bilaga Kvalificerad personal, i enlighet med avsnitt 4.3 i avtalet.

⁹⁷ Bilaga 60 Ramavtal Organisationskonsulter UH-2016-135, punkt 4.3, Upphandlingscenter

⁹⁸ Bilaga 61 "Kvalificerad personal Organisationskonsulter UH-2016-135"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter
2019-12-11

Det bör också poängteras att e-postkorrespondensen angående godkännande av nya konsulter ägde rum mellan digitaliseringsdirektören och upphandlingscenter⁹⁹. Såvitt vi kunnat se har Actea för egen del inte haft någon korrespondens med upphandlingscenter angående kompletteringar till avtalet.

Vi har genom analys av digitaliseringsdirektörens e-post identifierat kommunikation där digitaliseringsdirektören tar kontakt med anställda hos sin tidigare arbetsgivare, Knowit, och diskuterar hur digitaliseringsavdelningen ska kunna anlita konsult hjälp från Knowit. Digitaliseringsdirektörens kontakt med förra arbetsgivaren tas omgående efter att digitaliseringsdirektören anställdes och vid det tillfället hade inte den förra arbetsgivaren några pågående konsultuppdrag via Actea hos kommunen.

Den 20 juni 2018 skriver digitaliseringsdirektören i ett e-postmeddelande till en anställd hos sin förra arbetsgivare samt kontaktpersonen hos ramavtalsleverantören AffärsConcept att han behöver förslag på en lämplig kandidat till rollen som enhetschef under affärskontoret. Två dagar senare meddelar digitaliseringsdirektören sina enhetschefer att han har ett förslag på enhetschef till affärskontoret och det är en namngiven konsult från digitaliseringsdirektörens f.d. arbetsgivare, se även 5.1.1. Samma namngivna konsult finns sedan med som en av fyra konsulter som Actea kompletterar sitt avtal med i oktober 2018.

Actea har, den 22 oktober 2019, i e-post till medarbetare på affärsstöd på digitaliseringsavdelningen i Norrköpings kommun, bekräftat att det flertalet gånger förekommit att Actea via fakturor från Knowit blivit varse om vilka konsulter från Knowit som digitaliseringsavdelningen avropat.¹⁰⁰ Detta förfarande följer inte bestämmelserna i ramavtalet då avrop ska ske direkt till Actea.

Som beskrivs i stycke 5.2.1 ovan ska avropsavtal enligt uppgift diarieföras. I e-postkorrespondens med digitaliseringsavdelningen framförs att inga av de avrop som avdelningen gjort från ramavtalet avseende organisationskonsulter finns diarieförda inom digitaliseringsavdelningen.¹⁰¹ Följaktligen finns inte heller digitaliseringsavdelningens förfrågan eller leverantörens svar diarieförda. Hur många avrop digitaliseringsavdelningen sammantaget gjort från detta ramavtal under perioden 2018-05-01 till 2019-08-31 har vi inte fått svar på i denna granskning. De personer som uppges ha ansvarat för avropen finns inte kvar i organisationen och eftersom diarieföring inte har skett i enlighet med gällande styrdokument har digitaliseringsavdelningen inte kunnat få fram den efterfrågade informationen.

En av de åtgärder som vidtogs under våren 2019 när det inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll uppdagades brister relaterade till inköp inom digitaliseringsavdelningen var att kommunledningen uppdrog till digitaliseringsdirektören att göra en sammanställning över konsultutnyttjande inom digitaliseringsavdelningen under perioden maj 2018 till maj 2019.¹⁰² Enligt digitaliseringsdirektörens sammanställning har Actea tagit in underkonsulter från sex olika leverantörer inom

⁹⁹ Förutom i ett fall då begäran om komplettering kom direkt från den aktuella konsulten. I e-postmeddelande från konsulten till upphandlingscenter framgår dock att dokumentationen (CV och examensbevis) skickas "på begäran av kommunens digitaliseringsdirektör".

¹⁰⁰ Bilaga 62 "20191022"

¹⁰¹ Bilaga 63 "20191004"

¹⁰² Bilaga 64 Sammanställning över konsultutnyttjande för digitaliseringsavdelningen mellan 2018-05-01 och 2019-05-14

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

ramen för det aktuella ramavtalet. Som nämnts tidigare anger avtalet att det krävs ett skriftligt godkännande från upphandlingscenter för att leverantören ska kunna ta in konsulter via underleverantörer. Som också berörts tidigare har upphandlingscenter medgivit Actea att komplettera listan med fyra namngivna konsulter, vilka sedan förtecknades i bilaga Kvalificerad personal. Därtill har upphandlingscenter via e-post medgivit Actea att komplettera avtalet med ytterligare fyra underkonsulter. Som tidigare nämnts har dessa dock inte förtecknats i bilaga Kvalificerad personal i enlighet med avtalet.

Följande e-postkorrespondens visar att digitaliseringsdirektören avropat konsulter som inte godkänts av upphandlingscenter.

Den 2 maj 2018 beställer digitaliseringsdirektören en namngiven konsult från Actea:

"Norrköpings kommun, digitaliseringsavdelningen beställer ... för att stödja ledningen i samband med organisationsöversyn vid organisationsförändring samt stödja förändringsarbete så att målbild och vision uppfylls på bästa sätt. Ett första avrop sker på upp till 200 timmar från ramavtal med diarie nr. UH-2016-135 under perioden 2018-05-01 till 2019-10-30".¹⁰³

Actea bekräftar att uppdraget är mottaget och att de ska upprätta kontakt med konsulten. Samma datum skriver digitaliseringsdirektören till Actea:

"Jag och ... hade ett väldigt bra möte med ... idag så här kommer en initial beställning så ni kan avsätta henne för uppdrag i Norrköping"

varpå Actea svarar att uppdraget är mottaget.

Samma datum skriver digitaliseringsdirektören till Actea att digitaliseringsdirektören beställer ytterligare en namngiven konsult på 200 timmar mellan 2018-05-01 – 2019-08-30. Actea frågar då:

"Vem är detta? Har jag missat ngt???"

varpå digitaliseringsdirektören svarar:

"Det är en Knowit konsult, en av dom två jag nämnde initialt. Jag ringer dig och berättar mer".

På det svarar Actea:

"Klartecken på det ... Däremot behöver han ta kontakt med oss för att rigga underkonsultavtal/ prisuppgörelse etc. Men beställningen mottagen".

Digitaliseringsdirektören vidarebefordrar sedan hela e-posttråden med Actea till en konsult på Knowit den 3 maj 2018.

Ingen av de två konsulterna finns upptagna i det avtal som kommunen har med Actea. Däremot godkände upphandlingscenter via e-post en av konsulterna som underkonsult den 28 maj 2018.

¹⁰³ Se bilaga 65 "20180502"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Vår analys av de e-postkorgar KPMG tillhandahållits av Norrköpings kommun indikerar att vissa konsulter utfört arbete åt kommunen innan de blivit godkända av upphandlingscenter. Vidare har även kommunikation mellan digitaliseringsdirektören och Knowit indikerat att Knowit-konsulter, som inte varit godkända av upphandlingscenter, utfört uppdrag under sommaren 2018 och att det medfört problem vid fakturering av konsulternas nedlagda tid.

Av e-postkorrespondens mellan digitaliseringsdirektören och en av de konsulter som godkändes som underkonsult den 1 oktober 2018, framgår att konsulten har utfört konsultuppdrag åt kommunen innan den 1 oktober 2018. Vidare har digitaliseringsdirektören i extern e-postkommunikation i augusti 2018 presenterat konsulten som digitaliseringsdirektörens strategiska stöd.¹⁰⁴

Enligt fakturor inkomna till Norrköpings kommun i juli,¹⁰⁵ augusti¹⁰⁶, september¹⁰⁷ och oktober¹⁰⁸ 2018 har konsulten utfört arbete åt kommunen, som sedan fakturerats. Detta innan konsulten blivit godkänd som konsult via Actea-avtalet hos Norrköpings kommun.

Ett ytterligare e-postmeddelande från Knowit indikerar att digitaliseringsdirektören avropat konsulter från Knowit, som inte varit godkända av upphandlingscenter och det därmed kan uppstå problem vid fakturering av deras tid. Den 28 september 2018 skriver Knowit till digitaliseringsdirektören att

"... Via Actea avtalet där de behöver ha godkända konsulter för att kunna visa namn. Inlagd tid drar iväg så vi behöver fler namn att fakturera på, annars kanske du får uc på halsen".

Detta var ett svar på digitaliseringsdirektörens e-postmeddelande där han skrev

"En första återkoppling, vilket avtal tänker du nyttja. Den har jag återkopplat på men sen inget mer. Jag knuffar på lite"

vilket i sin tur var ett svar på Knowits e-postmeddelande där de frågar om digitaliseringsdirektören fått återkoppling från upphandlingscenter angående konsultprofilerna.¹⁰⁹

Avseende perioden den 1 maj 2018 till den 12 juni 2019 har vi granskat totalt 136¹¹⁰ fakturor från Actea. Sammantaget belopp uppgår till ca 19,6 mkr exkl. moms. Mot bakgrund av ovanstående resonemang har vi valt att dela in de 136 fakturorna i fyra olika kategorier. Kategori 1 är fakturor som avser arbete utfört av någon av de fyra konsulter som ursprungligen fanns med i bilagan *Kvalificerad personal*. Kategori 2 är fakturor som avser arbete utfört av någon av de fyra underkonsulter som upphandlingscenter godkänt och som sedan förtecknats i bilagan *Kvalificerad personal*. Kategori 3 är fakturor där det ej framgår namn på den/de konsult/-er som utfört arbete. Kategori 4 är fakturor som

¹⁰⁴ Bilaga 66 "20180823"

¹⁰⁵ Bilaga 67 "Faktura 20180709"

¹⁰⁶ Bilaga 68 "Faktura 20180807"

¹⁰⁷ Bilaga 69 "Faktura 20180906"

¹⁰⁸ Bilaga 70 "Faktura 20181006"

¹⁰⁹ Bilaga 71 "20180928"

¹¹⁰ Krediterade fakturor har räknats bort

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

avser arbete utfört av konsulter som inte godkänts av upphandlingscenter, vilket är att betrakta som otillåtna direktupphandlingar.¹¹¹ Kategori 5 är fakturor som avser arbete utfört av de fyra konsulter som godkänts av upphandlingscenter men som inte förtecknats i bilagan *Kvalificerad personal*. Fakturerat belopp inom respektive kategori:

- Kategori 1 – 18 320 kr
- Kategori 2 – 958 365 kr
- Kategori 3 – 3 559 232,50 kr
- Kategori 4 – 11 826 684,50 kr
- Kategori 5 – 3 267 257,50 kr
- Summa: 19 629 859,50 kr

Via Actea-avtalet har digitaliseringsavdelningen således gjort otillåtna direktupphandlingar för minst 11 826 684,50 kr.

Av de 15 fakturor från Actea som digitaliseringsdirektören beslutsattesterat framgår följande benämningar på fakturorna.

Benämning	Antal fakturor	Summa fakturerat kronor
Organisationsutveckling, digitalisering	7	1 356 825
Organisationsutveckling, digitalisering (projektkontoret)	1	223 275
Ledning, stab (period saknas)	1	243 313
Tillförordnad enhetschef affärsgruppen	2	445 119
Tjänstekatalogarbete, innovationer	2	390 732
Digital verksamhetsupplevelse, innovationer/projektledning	2	131 675
Summering	15	2 790 939

5.2.2.1 KPMG:s kommentar

Norrköpings kommun och Actea har på förhand avtalat om vilka konsulter som ska leverera tjänsterna inom ramavtalet och vilka krav sådana konsulter måste uppfylla. För det fall leverantören använder sig av underleverantörer ska även underleverantörens

¹¹¹ Kategori 4 inbegriper fakturor som avser de konsulter upphandlingscenter godkänt men där arbetet utförts innan godkännandet.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

konsulter uppfylla de kvalificeringskrav som framgår av avtalet. Vidare ska också upphandlingscenter godkänna respektive konsult och dessa konsulter ska även förtecknas i bilagan *Kvalificerad personal*. Knowit har kontaktats direkt som leverantör av konsulttjänster, men har senare kontraktsmässigt tagits in som underleverantör till Actea-avtalet.

Som framgår ovan har upphandlingscenter, utöver de fyra namngivna konsulterna som fanns i avtalet från början, godkänt ytterligare åtta konsulter. Av dessa åtta konsulter har fyra förtecknats i bilagan *Kvalificerad personal*. Enligt vår bedömning har de fyra konsulter som upphandlingscenter godkänt men som inte förtecknats i bilagan *Kvalificerad personal*, hanterats på ett sätt som det inte finns stöd för i avtalet. Den aktuella hanteringen är enligt vår mening emellertid inte att betrakta som ett väsentligt avsteg från avtalet. Det mest väsentliga i detta sammanhang är att underkonsulterna godkänts av upphandlingscenter i enlighet med avtalet.

Sammantaget framstår dock hanteringen av underkonsulter som mer problematisk. Inte minst mot bakgrund av att initiativet till att anlita underkonsulter, såvitt vi har kunnat se, kommit från digitaliseringsavdelningen och digitaliseringsdirektören i flertalet fall. Vad vi kunnat se har inte Actea för egen del inkommit med någon begäran/förfrågan om att komplettera avtalet med ytterligare konsulter.

Vidare innebär denna hantering att digitaliseringsavdelningen frångått avtalets bestämmelser i stycke 5.0 "Avrop från ramavtalet enligt rangordning". Vi tolkar bestämmelserna i detta stycke som att grundregeln är att avropsförfrågan tillställs den leverantör som är rangordnad som etta, Actea i detta fall. Leverantören har då fem arbetsdagar på sig att svara på avropsförfrågan. Om leverantören inte kan tillhandahålla den efterfrågade tjänsten går frågan vidare till den leverantör som är rangordnad som tvåa.

Om avropsförfrågningarna hade hanterats enligt ovan är vår bedömning att en inte obetydlig del av avropsförfrågningarna skulle ha gått vidare till den leverantör som var rangordnad som tvåa. Detta eftersom Actea, enligt vår uppfattning, för egen del inte har tagit initiativ till att lägga till underkonsulter för att kunna tillhandahålla de efterfrågade tjänsterna. Även om upphandlingscenter godkänt de åtta underkonsulterna har hanteringen i flera avseenden skett på ett sätt som det inte finns stöd för i avtalet.

Vidare kan det faktum att förfrågningarna aldrig gick till den leverantör som var rangordnad som tvåa, innebära en risk för skadeståndskrav från den aktuella leverantören.

Mot bakgrund av ovanstående menar vi att det finns en risk för att samtliga avrop av de åtta underkonsulterna som upphandlingscenter godkänt, är att betrakta som otillåtna direktupphandlingar. För att med säkerhet kunna komma till en sådan slutsats menar vi dock att det krävs mer underlag. Exempelvis skulle det behöva utredas närmare hur och när Actea involverats inför att upphandlingscenter godkänt underkonsulter till avtalet.

E-post och fakturor visar på att digitaliseringsdirektören har avropat och anlitat konsulter från konsultfirmor som inte har funnits med på de ramavtal som kommunen har med Actea. Åtminstone tio av de anlitade konsulterna kommer från digitaliseringsdirektörens före detta arbetsgivare. Granskningen visar att digitaliseringsavdelningen avropat och beställt konsulter direkt från Knowit och att Knowit fakturerat Actea för konsulternas tid medan Actea i sin tur har vidarefakturerat kommunen. Beträffande dessa avrop har

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Actea i praktiken således endast hanterat faktureringen till kommunen. De har vare sig tagit emot avrop eller försett digitaliseringsavdelningen med förslag på konsult utifrån genomfört avrop. Det finns inget avtalsmässigt stöd för den typen av hantering. Vår bedömning är att det är avsteg från både LOU och interna riktlinjer vad gäller objektivitet och likabehandling. Det kan inte uteslutas att kommunen lidit skada på grund av att den kontraktuella strukturen frångåtts då detta kan ses som en otillåten direktupphandling.

För det fall Leverantören har brustit i att uppfylla kraven om att inhämta godkännande för underleverantörers konsulter, kan det troligtvis anses vara ett brott mot avtalet. Enligt punkt 10.1 i avtalet anges att med fel och brister avses dels om resultat från ett uppdrag innehåller fel eller brister och dels om leverantören inte genomför avrop/beställning på det sätt som är föreskrivet (t.ex. att inte inhämta godkännande för anlidade underleverantörer), men en brist ska reklameras och leverantören ska kunna avhjälpa felet eller bristen. Om ett uppdrag slutförts eller upphört ska beställaren skriftligen reklameras till leverantören inom skälig tid efter att uppdraget avslutats. Sistnämnda bör kunna tolkas som så att om ett fel skulle upptäckas efter att betalning skett så bör man kunna göra gällande detta (prisnedsättning motsvarande bristen) förutsatt att man reklamerat. Frågan är då när kommunen kan anses ha förstått den eventuella bristen och vad som kan anses skäligt.

De flesta av tjänsterna, som av fakturorna presenteras som levererade av Actea, bedöms av oss kunna omfattas av ramavtalet och de exempel på tjänster som där tas upp. En konsult kan dock inte ha en chefsbefattning inom kommunen. Det kan ifrågasättas om nedlagd tid av konsult för den fakturerade tjänsten "tillförordnad enhetschef för affärsgruppen" ryms inom ramavtalets omfattning. Kommunen torde kunna göra gällande att leverantören inte har rätt att fakturera kommunen med stöd av ramavtalet, eftersom att det i sådant fall avser tjänster som inte omfattas. Om så är fallet borde man från kommunens sida ha reagerat (reklamerat).

Som rådgivare skulle vi rekommendera att det efterfrågas mer specificerade beskrivningar av de tjänster som levereras.

Vår granskning visar att digitaliseringsdirektören avropat konsulter som inte godkänts av upphandlingscenter och/eller föreslagits av Actea. För de fall avropsförfrågan inte har skett i enlighet med nämnda föreskrifter, kan det dels ifrågasättas huruvida tjänsterna faktiskt har beställts av kommunen under ramavtalet, dels huruvida leverantören verkat i enlighet med avtalets bestämmelser genom att vidarefakturera kostnader för underleverantörer trots att det saknas riktiga avrop för sådana tjänster. Enligt vår bedömning är de avrop som digitaliseringsavdelningen gjort utan avtalsmässigt stöd, att betrakta som direktupphandlingar. De uppgår till åtminstone ca 12 miljoner kronor.

Som nämnts tidigare ska upphandlingsskadeavgiften storlek vara lägst 10 000 och högst 10 miljoner kronor, dock inte högre än tio procent av upphandlingens värde.

Enligt kommunens riktlinje för upphandling och inköp ska kommunallagens regler rörande jäv gälla även vid upphandling. Vidare ska den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende förfara så att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet inte rubbas. Digitaliseringsdirektören har varit högst delaktig i anlitaandet av konsulter från sin före detta arbetsgivare, vilket enligt vår bedömning kan ifrågasättas utifrån kriterierna för opartiskhet och reglerna för jäv. Detta agerande har varit direkt olämpligt och kan ha

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter
2019-12-11

skadat förtroendet för kommunen då det kan ifrågasättas huruvida kommunens upphandling och avrop av konsulter skett enligt kommunens regelverk.

Vi har inte funnit några indikationer på att digitaliseringsdirektören stått i direkt beroendeställning till individer från Knowit eller andra bolag. Digitaliseringsdirektören har dock haft en relation med flertalet konsulter från Knowit och han har bland annat efterfrågat hjälp med att formulera dokument som presenteras för anställda inom Norrköpings kommun. Utifrån de konsultbeställningar som digitaliseringsdirektören gjort kan det ifrågasättas om inte delar av konsultstödet är sådant som digitaliseringsdirektören själv kunnat hantera inom ramen för sitt uppdrag, såsom exempelvis författande av presentationer och strategistöd. Det kan inte uteslutas att detta kan ha orsakat kommunen onödiga kostnader.

5.2.3 Avrop från ramavtal avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering

Ramavtal med KeyMan tecknades i november 2018 och skrevs under av upphandlingscenter för kommunens räkning. Syftet med avtalet har av digitaliseringsdirektören beskrivits enligt följande:

*"KeyMan avtalet tecknades i slutet av år 2018 i syfte att täcka digitaliseringsprojektens behov av externt stöd. I samband med avtalstecknandet flyttades hela eller delar av vissa pågående leveranser från Actea till KeyMan i syfte öka korrektheten i respektive avtal."*¹¹²

KeyMans bolagsändamål är att bedriva konsultationer och uthyrning av konsulter inom helpdesk, support, nätverk, kommunikation, projektledning, programmering, design, rådgivning, upphandling och utbildning samt därmed förenlig verksamhet.¹¹³

Enligt ramavtalet ska KeyMan agera konsultförmedlare av tjänster inom digitalisering.

Av bilaga 1 till avtalet framgår att avrop ska ske genom en av leverantören tillhandahållen webbportal. Vidare framgår att avrop ska "föregås av en avropsförfrågan där förutsättningar, krav och önskemål för uppdraget anges." Detta anges genom att beställaren fyller i ett formulär i webbportalen.

I webbportalen kan beställaren även ange om avropsförfarandet ska ske med ordinarie eller skyndsam förmedlingstid. Vid ordinarie förmedlingstid ska leverantören erbjuda konsulter inom 6-20 arbetsdagar. Vid skyndsam förmedlingstid ska leverantören erbjuda konsulter inom fem arbetsdagar.

Det är affärsstödet inom digitaliseringsavdelningen som hanterat avropen i webbportalen.

Det finns inga formellt fastställda rutiner inom digitaliseringsavdelningen för hur verksamheternas behov (kravspecifikationer) ska förmedlas till affärsstödet inför att avrop sker via webbportalen. Dock finns det en mall framtagen som enligt vissa enhetschefer ska användas för att kommunicera verksamhetens behov till affärsstödet. Mallen är i princip en Word-version av det formulär som finns i webbportalen. När mallen

¹¹² Bilaga 64 Från Word-dokument "Underlag konsultutnyttjande" senast modifierat av digitaliseringsdirektören 2019-05-16

¹¹³ <https://www.allabolag.se/5565270153/verksamhet> (Hämtad 2019-10-02)

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

används kvalitetssäkrar affärsstödet verksamhetens kravspecifikation innan informationen skrivs in i webbportalens formulär.

Vissa enhetschefer framför att de använt den framtagna mallen medan andra framför att affärsstödet arbetsledare/enhetschef skötte avropet helt på egen hand alternativt att det skedde muntlig kommunikation innan affärsstödet arbetsledare hanterade avropet. Utifrån de kontakter vi haft med digitaliseringsavdelningen angående rutinerna för verksamheterna att förmedla sina kravspecifikationer till affärsstödet tolkar vi det som att det finns enhetschefer som inte känner till att det finns någon mall framtagna för ändamålet.

E-postmeddelandet nedan handlar om att "föra över" konsulter från Actea-avtalet till KeyMan-avtalet. Leverantören, KeyMan, informerar beställaren, Norrköpings kommun, om att Knowit är förberedda på att avropsförfrågningar är på gång och att Knowit kommer att svara på dessa varefter avtal kommer att tecknas.

I Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens gemensamt publicerade rapport Mellanhänder i offentlig upphandling¹¹⁴ framgår det att det inte är tillåtet för en upphandlande myndighet att i något skede under en upphandling, eller under ett pågående avtal påverka mellanhanden när det gäller val av underleverantör, utifrån myndighetens subjektiva preferenser.

Den 14 december 2018 skriver Key Account Manager på KeyMan, till ansvarig konsult på affärsstöd att

"... har redan ringt mig idag och han hoppas på att få klart övertagen i nästa vecka före jul. Som jag förstått det får jag avropsförfrågningar från er som ... får svara på i portalen med rätt kandidat och sedan skrivs avtalen".

Ansvarig konsult på affärsstöd svarar inte på e-postmeddelandet.¹¹⁵

Under den för granskningen aktuella tidsperioden har digitaliseringsavdelningen genomfört 42 avrop i webbportalens som lett till att avropsavtal tecknats. I 30 av dessa 42 avrop har avropsrutinen angetts till skyndsamt förmedlingstid. Samtliga 42 avrop finns diarieförda. Diarieföring har dock inte skett löpande i enlighet med *Rutin för arkivering av projektdokumentation*. I samband med kommunstyrelsens internkontrollgranskning under våren 2019 framkom att avropen ej fanns diarieförda. Diarieföring av de dittills genomförda avropen skedde först efter att ekonomi- och styrningskontoret ett flertal gånger påpekat att så skulle ske.

Avropsavtal tecknade från ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering har signerats av tjänsteperson som inte har behörighet att signera avtal. Enligt våra intervjuer förklaras det med att man, när avtalet nyligen tecknats, inte hade kännedom om hur webbportalens fungerade vilket ledde till att tjänsteperson utan behörighet av misstag signerade avtal. I en tjänsteskrivelse med titeln *Rättelse gällande signering av avrop av konsulttjänster*, daterad 2019-05-24 och underskriven av digitaliseringsdirektören, framgår att "Ny rutin är upprättad och antagen för att förhindra

¹¹⁴ Konkurrensverkets rapport 2017:1, Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:1

¹¹⁵ Bilaga 72 "20181214"

Norrköpings kommun

Uttredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

att misstaget upprepas.”¹¹⁶ Vår granskning visar att det inte finns någon dokumenterad rutin upprättad och antagen i enlighet med tjänsteskrivelsen.

Förutom att avtal i fyra fall signerats av ej behörig tjänsteperson, har kontraktsvärdet i 15 av de 42 avropen uppgått till en summa som överstiger tjänstepersonernas delegation. Dessa avrop framgår av tabellen nedan.

Avrop	Värde	Maxbelopp enligt delegationsordning
Den nya generationens skola Team för verksamhetsutveckling UH-2018-272	27 972 600 kr	1 395 000 kr
E-hälsa -team för verksamhetsutveckling UH-2018-272	20 979 450 kr	1 395 000 kr
E-hälsa –Teamleader	5 262 400 kr	1 395 000 kr
PMO Teknik.teamleader UH-2018-272	5 262 400 kr	1 395 000 kr
Digital verksamhetsstrateg UH-2018-272	2 000 000 kr	1 395 000 kr
PMO Teknik - Team för verksamhetsutveckling	13 248 000 kr	Ej behörig att teckna avtal*
Affärsstöd - Team för verksamhetsutveckling	19 872 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Affärsstöd - Teamleader tillika tf Enhetschef	7 488 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Projektledare/Handläggare e-tjänster	1 372 800 kr	464 999 kr
Mjukvaruutvecklare	823 680 kr	464 999 kr
Projektledare RPA	823 680 kr	464 999 kr
QA - Uppföljning och förvaltning av projekt	1 692 800 kr	464 999 kr
Serverteknikerresurser inom vmware/lagring	812 160 kr	464 999 kr
Systemutvecklare WebFOCUS	1 520 000 kr	464 999 kr
IT-projektledare med inriktning på projekt- och programstyrning till Norrköpings kommun	732 800 kr	464 999 kr
Konsulttjänster Analys och effektberäkning	2 576 000 kr	464 999 kr
Incident/Problem manager nr 2	1 883 200 kr	464 999 kr
Digital Verksamhetsstrateg Keyman- 1	2 784 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Konsulttjänst – Testledning	576 000 kr	464 999 kr
Summa avrop utan giltig delegation	117 672 170 kr	

¹¹⁶ Bil 74 Rättelse gällande signering av avrop av konsulttjänster, KS 2019/0305-9 och KS 2019/0305-14 Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

* När det gäller avropet "PMO Teknik – Team för verksamhetsutveckling" har avtalet, för såväl kommunens som för KeyMans räkning signerats av person från KeyMan. Enligt uppgift från digitaliseringsavdelningen har det troligen skett "på order" av digitaliseringsdirektören¹¹⁷.

Vi har också funnit att digitaliseringsavdelningen i 15 av de 42 avropen har gett förslag på leverantör. I fyra fall har digitaliseringsavdelningen gett förslag på specifik (namngiven) konsult medan det i övriga elva fall handlar om förslag på leverantör (bolag).

Vidare kan vi konstatera att affärsstödet enhetschef, tillika Knowit-konsult, har handlagt 28 av de 42 avropen (i bemärkelsen skapat förfrågan i webbportalen). Ett av dessa avrop avser rollen som enhetschef, benämnt "Affärsstöd - Teamleader tillika tf Enhetschef" i webbportalen, vilket framgår av tabellen ovan. Således har enhetschefen handlagt avropet av sig själv. Enhetschefen har enligt e-post även informerat en anställd på affärsstöd att signera avtalet.¹¹⁸ Som också framgår av tabellen ovan är avropsavtalet signerat av person som inte hade behörighet att teckna avtal. Personen i fråga är anställd inom affärsstödet, dvs. i praktiken underställd enhetschefen.

När det inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll under våren 2019 uppdagades brister relaterade till inköp inom digitaliseringsavdelningen vidtogs ett antal olika åtgärder. I en tjänsteskrivelse med titeln *Felaktiga avrop av konsulttjänster*, daterad den 9 maj 2019 och underskriven av digitaliseringsdirektören, framgår att digitaliseringsavdelningen har beräknat kontraktsvärdet av genomförda avrop på ett felaktigt sätt. Avropen har därmed gjorts utan stöd i kommunstyrelsens delegationsordning. Som en följd därav sade affärsstödet enhetschef per den 9 maj 2019 upp åtta kontrakt som var tecknade utan stöd i kommunstyrelsens delegationsordning. Vidare framgår följande i tjänsteskrivelsen *Felaktiga avrop av konsulttjänster*:

*"Digitaliseringsdirektören avser att skyndsamt genomföra nödvändiga åtgärder för att omgående etablera uppdaterade rutiner för avrop av konsulttjänster inom digitaliseringsavdelningen."*¹¹⁹

5.2.3.1 KPMG:s kommentar

Enligt vår uppfattning var konsultförmedlaren och kommunen överens, redan innan avropsförfrågningarna publicerats, om att konsulter från Knowit skulle anlitas. Enligt vår mening är detta att betrakta som att upphandlingarna/avropen hanterats på ett sätt som syftar till att begränsa konkurrensen så att en viss leverantör gynnas på ett otillbörligt sätt, vilket står i strid med upphandlingslagstiftningen. Kommunen ska presentera sitt behov till konsultförmedlaren, som i sin tur tar fram förslag på resurs(er) utan kommunens inblandning.

Det finns inget avtalsmässigt stöd för den typen av hantering. Vår bedömning är att det är avsteg från både LOU och interna riktlinjer vad gäller objektivitet och likabehandling.

¹¹⁷ Bilaga 75 Data sammanställd av kategoriansvarig Kollega och konsument, digitaliseringsavdelningen på KPMG:s förfrågan. Fil "Keyman 2.xlsx"

¹¹⁸ Bilaga 76 "20190129"

¹¹⁹ Felaktiga avrop av konsulttjänster

Norrköpings kommun 191211.docx

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Att 30 av 42 avrop har angetts till skyndsam förmedlingstid under den relativt korta tidsperiod vår granskning omfattar är anmärkningsvärt. Att diarieföring inte har skett löpande är ett avsteg från kommunens *Rutin för arkivering av projektdokumentation*.

Det har noterats att avropsavtal tecknade från ramavtalet avseende konsultförmedlingstjänster inom digitalisering signerats av tjänsteperson som inte har behörighet att signera avtal. I ett fall har avtalet, för såväl kommunens som för KeyMans räkning, signerats av person från KeyMan. I det fall det saknas ett av beställaren (digitaliseringsavdelningen, Norrköpings kommun) signerat avropsavtal finns det enligt vår mening inget giltigt avropsavtal. Det aktuella avropet, vars kontraktsvärde uppgår till drygt 13 miljoner kronor, saknar således avtalsmässigt stöd.

Vi konstaterar också att affärsstödet enhetschef sagt upp åtta avtal per den 9 maj 2019. Då enhetschefen är inhyrd konsult utan mandat att företräda kommunen är dessa uppsägningar inte juridiskt bindande.

Vår granskning visar att det inte finns någon dokumenterad rutin upprättad och antagen i enlighet med tjänsteskrivelsen *Rättelse gällande signering av avrop av konsulttjänster*, daterad den 24 maj 2019.

Förutom att avtal i fyra fall signerats av ej behörig tjänsteperson har kontraktsvärdet i 15 av de 42 avropen uppgått till en summa som överstiger tjänstepersonernas delegation. Sammanlagt kontraktsvärde för de avrop som gjorts utan stöd i delegationsordningen uppgår till över 117 miljoner kronor.

Vi kan också konstatera att digitaliseringsavdelningen i 15 av de 42 avropen har gett förslag på leverantör. Som tidigare nämnts är det inte förenligt med upphandlingslagstiftningen att försöka påverka mellanhanden (konsultförmedlaren) vid val av underleverantör.

Vidare konstaterar vi att affärsstödet arbetsledare/enhetschef handlagt avropet av sig själv.

Enligt kommunens riktlinje för upphandling och inköp ska kommunallagens regler rörande jäv gälla även vid upphandling. Vidare ska den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende förfara så att förtroendet för hans eller hennes opartiskhet inte rubbas. Digitaliseringsdirektören har varit högst delaktig i anlitaandet av konsulter från sin före detta arbetsgivare, vilket enligt vår bedömning kan ifrågasättas utifrån kriterierna för opartiskhet och reglerna för jäv. Detta agerande är att se som direkt olämpligt och riskerar skada förtroendet för kommunen då det kan ifrågasättas huruvida kommunens upphandling och avrop av Knowit-konsulter skett enligt kommunens regelverk och LOU.

5.2.4 Avrop från ramavtalet avseende upphandlingskonsulter

Ramavtal med AffärsConcept signerades i maj 2014 av upphandlingscenter för kommunens räkning. Avtalet avser upphandlingskonsulter i syfte att kunna köpa in extern upphandlingskompetens vid tillfälliga arbetstoppar då upphandlingscenter för egen del har svårt att hinna med alla upphandlingar. Avtalet förlängdes och gällde till och med den 12 maj 2018.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

AffärsConcept har som ändamål att bedriva rådgivningsverksamhet inom inköp, upphandling och utredning, seminarier och utbildningsaktiviteter samt därmed förenlig verksamhet.¹²⁰ Syftet med avtalet har av digitaliseringsdirektören beskrivits enligt nedan:

*"Avtal med AffärsConcept tecknades i maj 2018 för att skapa förutsättningar för digitaliseringsavdelningen att stödja avdelningen och kommunen i övrigt med avancerat upphandlingsstöd i upphandlingar inom digitaliseringsområdet. Under avtalsperioden har digitaliseringsavdelningen haft utmaningar med leveranskvalitet och tillgänglighet från AffärsConcept vilket återspeglas i fördelningen."*¹²¹¹²²

Enligt ramavtalet får leverantören inte anlita underleverantör eller andra konsulter än de tre som namnges i ramavtalet, om inte ett på förhand skriftligt godkännande har erhållits från upphandlingscenter. Avrop från någon av medlemskommunerna får endast ske efter samråd med upphandlingscenter.

Avrop kan enligt ramavtalet göras via e-post eller telefon. Leverantören ska alltid skriftligen via e-post eller genom ett möte med den tjänsteman som utfört avropet stämma av avropat uppdrag. Ramavtalet föreskriver vad leverantörens skriftliga avstämningshandling minst ska innehålla. Vidare anger avtalet att avropande tjänsteman skriftligt ska acceptera leverantörens skriftliga avstämningshandling *innan* uppdraget får påbörjas.¹²³

Efter samråd med upphandlingscenter avropade digitaliseringsdirektören via e-post stöd vid upphandlingar för upp till 10 000 timmar under perioden den 1 maj 2018 till den 30 april 2019.

Beträffande avropet avseende stöd vid upphandlingar för upp till 10 000 timmar framgår det av e-postkorrespondensen att leverantören, AffärsConcept, föreslog en fördelning av uppdrag mellan AffärsConcept och Knowit samt vilka konsulter som skulle användas. Dessa förslag kom leverantören med innan avropet ägt rum. Den 26 april 2018 skriver motparten, kontakten från AffärsConcept följande i e-post till digitaliseringsdirektören:

*"Vi tänker oss nedan fördelning och start på uppdragen, fördelning är gjord på de uppdragen som är mest akuta, vi återkommer med upplägg/fördelning vart eftersom på övriga uppdrag. Vår ambition är att samarbete även på de uppdelade uppdragen för att få maximal leveransförmåga till er."*¹²⁴

Vidare visar kontakten vilka områden som bör påbörjas direkt så fort avrop finns på plats, med en uppdelning mellan Knowit och AffärsConcept på uppdragen. Affärsconcept föreslår att Norrköpings kommun avropar 10 000 timmar samt föreslår vilka konsulter som ska användas i uppdragen. Digitaliseringsdirektören svarar samma dag att:

¹²⁰ <https://www.allabolag.se/5565263182/verksamhet> (Hämtad 2019-10-02)

¹²¹ Bilaga 64 Från Word-dokument "Underlag konsultutnyttjande" senast modifierat av digitaliseringsdirektören 2019-05-16

¹²² Ramavtalet med AffärsConcept gällde från 2014-05-12 till 2018-05-12. När digitaliseringsdirektören i dokumentet "Underlag konsultutnyttjande" skriver att avtalet tecknades i maj 2018 syftar han på att de gjorde sitt avrop i maj 2018. Deras avrop skedde 2018-05-10 och gällde till och med 2019-04-30.

¹²³ Bilaga 77 Ramavtal Upphandlingskonsulttjänster, UH 2013-369, punkt 4.0, Upphandlingscenter

¹²⁴ Bilaga 78 "20180426"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

"Jag har ett samverkansmöte med upphandlingscenter imorgon för att reda ut eventuella interna frågetecken samt säkra underkonsulthanteringen. Jag räknar med att skicka beställningen efter långledigheten".¹²⁵

Enligt ramavtalet får leverantören som sagt inte anlita underleverantör eller andra konsulter än de tre som anges i det ramavtal AffärsConcept har med kommunen, om inte ett på förhand skriftligt godkännande har erhållits från upphandlingscenter. Anställda på digitaliseringsavdelningen har uppgivit 14 olika namn på konsulter som anlitats via avtalet med AffärsConcept för arbete inom digitaliseringsavdelningen. Ett av dessa namn anges även i ramavtalet.

Digitaliseringsdirektören har beslutsattesterat 90 konsultfakturer från AffärsConcept. På endast fem av dessa framgår vilken eller vilka konsulters arbete som fakturan avser vilket innebär att 85 av konsultfakturorna från AffärsConcept som digitaliseringsdirektören har beslutsattesterat saknar uppgift om vilken eller vilka konsulter som utfört det arbete som faktureras. Av de 14 personer som namngivits av digitaliseringsavdelningen, finns tre konsulter med på någon av de fem fakturer där namn framgår. Utöver dessa tre namn förekommer ytterligare sex namn på konsulter i fakturorna. Inget av dessa sex namn framgår av ramavtalet eller av digitaliseringsavdelningens lista på 14 namn. Sammantaget tyder detta på att åtminstone 20 konsulter arbetat för digitaliseringsavdelningen genom avtalet med AffärsConcept och att endast en av dessa 20 är någon av de tre godkända konsulter som namnges i avtalet. Upphandlingscenter har inte gett något medgivande till att ta in andra konsulter än de tre som finns namngivna i avtalet.¹²⁶ Enligt de fakturer som tillhandahållits KPMG har AffärsConcept fakturerat 6 385 053 kronor under perioden maj 2018 – augusti 2019. KPMG har noterat att flera av dessa fakturer gäller "Knowit-uppdrag" samt "Timmar Knowit". Enligt Norrköping kommuns sammanställning har fakturer som kan härledas till AffärsConcept summerat till 3 078 148 kr medan de fakturer som gäller Knowit-uppdrag och timmar summerat till 3 306 905 kr.

Avropet skedde initialt den 2 maj 2018 då digitaliseringsdirektören skickar ett formellt e-postmeddelande till kontakt på konsultföretaget där digitaliseringsdirektören beställer stöd vid upphandlingar för upp till 10 000 timmar, samt ber motparten återkomma med bekräftelse som ska omfatta detaljer kring arbetet.¹²⁷

Den 3 maj 2018 skickar digitaliseringsdirektören ytterligare ett e-postmeddelande där han skriver

"Sorry, men jag har fastnat i delegationsordningen och beloppsgränser. Så du får se beställningen nedan som en preliminär beställning så återkommer jag när jag har fått alla påskrifter.

Sorry! – MEN det ändrar inget." ¹²⁸

Samma dag, den 3 maj 2018, tackar motparten för ett preliminärt avrop och bekräftar informationen hon fått men varnar

¹²⁵ Bilaga 78 "20180426"

¹²⁶ Bilaga 79 "20190829"

¹²⁷ Bilaga 65 "20180502 2"

¹²⁸ Bilaga 80 "20180503 3"

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

"För att kunna möta krav på leverans och omfattning i detta uppdrag kommer vi att eventuellt behöva ändra bemanningen för bästa leverans till er, självklart sker det i dialog med er".¹²⁹

Den 7 maj 2018 erhöll digitaliseringsdirektören ett delegationsbeslut¹³⁰ och skickade 10 maj 2018 en ny beställning till motparten för 10 000 timmar.¹³¹ Någon bekräftelse på beställningen har KPMG inte kunnat finna i e-postkorrespondensen.

5.2.4.1 KPMG:s kommentar

KPMG har inte funnit att ett avrop i maj 2018 bekräftats skriftligen av AffärsConcept i enlighet med avtalet. Om någon sådan skriftlig avstämningshandling inkommit finns den åtminstone inte diarieförd. Avropande tjänsteman, digitaliseringsdirektören i detta fall, har följaktligen inte heller skriftligt accepterat någon avstämningshandling från AffärsConcept. Som framgår ovan ska en sådan skriftlig accept finnas på plats *innan* uppdraget får påbörjas.

Enligt det då aktuella avtalet fanns tre namngivna konsulter för genomförande av uppdrag inom ramen för avtalet. I likhet med ramavtalet avseende organisationskonsulter krävdes ett skriftligt godkännande från upphandlingscenter för att leverantören skulle kunna anlita konsult via underleverantör. Likaså ska ersättare för de tre namngivna konsulterna skriftligen godkännas av upphandlingscenter. Som tidigare nämnts ägde ett samråd rum med upphandlingscenter inför det aktuella avropet. Dock inhämtades aldrig något skriftligt godkännande från upphandlingscenter avseende underleverantör eller ersättare från AffärsConcept till någon av de tre namngivna konsulterna. Detta innebär att digitaliseringsavdelningens avrop på upp till 10 000 timmar endast kunde genomföras av de tre namngivna konsulterna från AffärsConcept för att vara i enlighet med avtalet.

Som beskrivs tidigare har det aktuella avropet därtill hanterats på ett sätt som innebär avsteg från det aktuella avtalet. Dels ska avropet skriftligen bekräftas på ett sätt som inte har skett, vilket i praktiken innebär att leverantören inte hade rätt att påbörja uppdragen. Dels har andra konsulter än de som omfattas av avtalet använts i uppdragen.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av information från digitaliseringsavdelningen om vilka ärenden konsulter från AffärsConcept varit involverade i. Enligt denna information har konsulter från AffärsConcept varit involverade i 19 olika ärenden (fyra avrop, tolv upphandlingar samt tre utredningar).

Uppgifter från AffärsConcept, fakturor och upphandlingscenter tyder sammantaget på att 19 konsulter arbetat för kommunens och digitaliseringsavdelningens räkning på uppdrag av AffärsConcept, i strid med ramavtalet.

Enligt vår mening kan det inte uteslutas att användandet av i avtalet ej godkända konsulter därmed ska betraktas som otillåtna direktupphandlingar. Vilket i sin tur innebär att kommunen gjort sig skyldig till otillåten direktupphandling.

¹²⁹ Bilaga 81 "20180503 2"

¹³⁰ Bilaga 82 "Delegationsprotokoll 2018-05-07, Ö 8 § 2, Delegationsbeslut att genomföra avrop och undertecknande av leveransavtal för konsultstöd vid upphandling, KS 2018/0651"

¹³¹ Bilaga 83 "20180510"

Norrköpings kommun

Uttredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Som nämnts tidigare ska upphandlingsskadeavgiften storlek vara lägst 10 000 och högst 10 miljoner kronor, dock inte högre än tio procent av upphandlingens värde.

För att kontrollera att kommunen endast betalar för arbete utfört av godkända konsulter och att avtalet på den punkten efterlevs, hade vi som rådgivare rekommenderat beställare och attestanter att kräva att konsulttimmar specificeras med namn på samtliga fakturor.

Enligt vår mening kan det inte uteslutas att leverantören otillbörligt har försökt att påverka den upphandlande myndighetens beslutsprocess genom att företrädare för AffärsConcept föreslagit hur många timmar kommunen ska avropa, fördelning av konsulter mellan Knowit och AffärsConcept och i vad konsulterna ska prioritera att arbeta med. Detta strider mot LOU 13 kap 3 § p 9.

5.3 Efterlevnad delegationsordning

5.3.1 Ej korrekt fattade delegationsbeslut

Avrop som skett relaterade till Actea och AffärsConcept har uteslutande skett via e-post och/eller telefon. Som tidigare nämnts har dessa avrop inte diarieförts. Det har således inte varit möjligt att granska huruvida kommunens delegationsordning följts vid dessa avrop.

Avrop som skett relaterade till KeyMan-avtalet kan följas upp digitalt. Förutom att avtal i fyra fall signerats av ej behörig tjänsteperson har kontraktsvärdet i 15 av de 42 avropen uppgått till en summa som överstiger tjänstepersonernas delegation. Dessa avrop framgår av tabellen nedan.

Nedan avrop uppgår till knappt 120 miljoner kronor.

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

Avrop	Värde	Maxbelopp enligt delegationsordning
Den nya generationens skola Team för verksamhetsutveckling UH-2018-272	27 972 600 kr	1 395 000 kr
E-hälsa -team för verksamhetsutveckling UH-2018-272	20 979 450 kr	1 395 000 kr
E-hälsa -Teamleader	5 262 400 kr	1 395 000 kr
PMO Teknik.teamleader UH-2018-272	5 262 400 kr	1 395 000 kr
Digital verksamhetsstrateg UH-2018-272	2 000 000 kr	1 395 000 kr
PMO Teknik - Team för verksamhetsutveckling	13 248 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Affärsstöd - Team för verksamhetsutveckling	19 872 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Affärsstöd - Teamleader tillika tf Enhetschef	7 488 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Projektledare/Handläggare e-tjänster	1 372 800 kr	464 999 kr
Mjukvaruutvecklare	823 680 kr	464 999 kr
Projektledare RPA	823 680 kr	464 999 kr
QA - Uppföljning och förvaltning av projekt	1 692 800 kr	464 999 kr
Serverteknikerresurser inom vmware/lagring	812 160 kr	464 999 kr
Systemutvecklare WebFOCUS	1 520 000 kr	464 999 kr
IT-projektledare med inriktning på projekt- och programstyrning till Norrköpings kommun	732 800 kr	464 999 kr
Konsulttjänster Analys och effektberäkning	2 576 000 kr	464 999 kr
Incident/Problem manager nr 2	1 883 200 kr	464 999 kr
Digital Verksamhetsstrateg Keyman- 1	2 784 000 kr	Ej behörig att teckna avtal
Konsulttjänst – Testledning	576 000 kr	464 999 kr

Norrköpings kommun

Utredning av digitaliseringsavdelningens hantering av upphandlingar, avrop och inköp relaterat till konsulter

2019-12-11

5.3.2 KPMG:s kommentarer

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 kronor 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.

Digitaliseringsavdelningen har under våren 2019 genomfört avrop för närmare 120 miljoner kronor från KeyMan-avtalet utan stöd i kommunstyrelsens delegationsordning.

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" den 10 juni 2019¹³². Därefter, den 18 juni 2019, fattade kommunstyrelsen beslut om att ge delegation till digitaliseringsdirektören att upphandla konsulter till ett sammantaget kontraktsvärde om 41,5 miljoner kronor.¹³³ 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.

Datum som ovan

KPMG AB

Martin Krüger

Partner, auktoriserad revisor

¹³² Kommunstyrelsen 2019-06-10 § 320, KS2019/0738

¹³³ Kommunstyrelsen 2019-06-18, § 342, KS 2019/0738