



**För kännedom:**  
Kommunfullmäktige  
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen

## Förstudie

På vårt uppdrag har KPMG fått i uppdrag att genom en förstudie granska händelserna runt kommundirektörens avgång. Vår bedömning är att Luleå kommun har haft rätt att avsluta anställningen av kommundirektören och att det genomförts i enlighet med avtalet. Vår bedömning är vidare att kommundirektörens agerande inte är så allvarligt att det utgör grund för avsked och följaktligen anser vi att Luleå kommun gjort rätt i att betala ut avgångsersättningen.

Vi har konstaterat att upphandlingen av *Strategisk rådgivning koncernledarskap* håller sig under gränsen för att få genomföra direktupphandling. Däremot har det skett ett flertal avsteg från gällande riktlinjer; kommunens upphandlare har inte använts, upphandlingen har inte konkurrensutsatts, kommunens upphandlingssystem har inte använts till fullo och det saknas skriftlig dokumentation. Det sistnämnda är inte bara ett avsteg från interna riktlinjer utan även ett brott mot Lag om offentlig upphandling (LOU).

Då vi gjort bedömningen att delar av avtalet är mer av personlig karaktär så anser vi att kommundirektören inte följer delegationsordningens punkt att *delegerad beslutanderätt inte får utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden*. Hur kostnader av personlig karaktär samt hur beslut om kompetensutveckling för kommundirektören ska hanteras uttalas inte explicit i vare sig anställningsavtal eller instruktion. Vi anser att något av dessa dokument bör kompletteras till att omfatta även detta. Enligt delegationsordningen ska beslut fattade på delegation av kommunstyrelsen anmälas till kommunstyrelsen på nästföljande sammanträde. Detta har också brutit under ett och ett halvt års tid vilket vi ser allvarligt på.

Genom förstudien har vi enligt vår bedömning funnit att kommundirektören gjort vissa avsteg från styrande dokument. De punkter som inte följts presenteras nedan:

- delegerad beslutanderätt får inte utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden (Kommunstyrelsens delegationsordning)
- kommunens upphandlare har inte använts (Hållbara inköp)
- upphandlingen har inte konkurrensutsatts (Hållbara inköp)



- kommunens upphandlingssystem har inte använts fullt ut (Hållbara inköp)
- det saknas skriftlig information (Hållbara inköp, LOU)

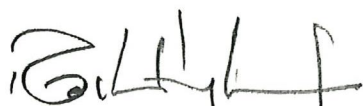
Med anledning av förstudien föreslår vi nedanstående rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att kommundirektörens anställningsavtal alternativt kommundirektörens instruktion förtydligas med formulering om hur beslut om inköp av personlig karaktär samt hur egen kompetensutveckling ska hanteras framledes.
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att göra riktlinjen *Hållbara inköp* känd i organisationen samt utarbetar kontrollmoment som förhindrar, i den mån det är möjligt, att avsteg från riktlinjen upprepas.
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder så att de systemfel som skett då delegationsbeslut för direktupphandlingar inte redovisats till kommunstyrelsen under lång tid inte upprepas.
- att kommunstyrelsen ser över möjligheten att ge ledamöterna mer tid för inläsning av ekonomiska rapporter för att på så sätt möjliggöra ett större ansvarstagande av den ekonomiska rapporteringen.

Som ett resultat av förstudien och tillhörande risk- och väsentlighetsanalys har KPMG på vårt uppdrag genomfört en fördjupad granskning gällande internkontroll vilken är skickad för kännedom och yttrande till berörda nämnder. Vi har också fattat beslut om fördjupad granskning gällande hanteringen av delegationsbeslut samt avser att fatta beslut om en fördjupad granskning av området upphandling.

Revisorerna överlämnar härmed förstudien för kännedom och yttrande till kommunstyrelsen. Yttrande önskas senast den 30 september 2020.

För Luleå kommuns revisorer/



Rolf Höglund  
Ordförande





# Förstudie

Kommundirektörens avgång

Luleå kommun

KPMG AB

2019-11-15

Antal sidor 18

Antal bilagor 1

Rapport Förstudie KDs avgång.docx



Luleå kommun  
Förstudie

2019-11-15

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
3	Syfte, avgränsning	2
4	Metod	3
5	Resultat av förstudien	3
5.1	Beskrivning av händelsen	3
5.1.1	Strategisk rådgivning koncernledarskap	4
5.2	Uppdraget	5
5.2.1	Anställningsavtal	5
5.2.2	Instruktion kommundirektören i Luleå	6
5.2.3	Sammanfattande kommentar - avtalet i förhållande till uppdraget	6
5.3	Attestreglemente	7
5.4	Upphandling	8
5.5	Kommunstyrelsens delegationsordning	10
5.6	Laga grund för avsked	11
5.7	Uppföljning kommunstyrelsen	12
5.8	Slutsats och rekommendationer	14
	Bilaga 1	16

## 1 Sammanfattning

Vår bedömning är att Luleå kommun har haft rätt att avsluta anställningen av kommundirektören och att det genomförts i enlighet med avtalet. Rätt till avgångsersättning föreligger emellertid inte enligt avtalet om kommunen häver anställningsavtalet på grund av brottslighet eller annat grovt kontraktsbrott från kommundirektörens sida. Med detta avses brott som vid en anställning i enlighet med LAS, utgör laga grund för avsked vilket innebär att det krävs ett grovt åsidosättande av åligganden gentemot arbetsgivaren. Vår bedömning är att kommundirektörens agerande inte är så allvarligt att det utgör grund för avsked och följaktligen anser vi att Luleå kommun gjort rätt i att betala ut avgångsersättningen.

Vi har konstaterat att upphandlingen av *Strategisk rådgivning koncernledarskap* håller sig under gränsen för att få genomföra direktupphandling. Däremot har det skett ett flertal avsteg från gällande riktlinjer; kommunens upphandlare har inte använts, upphandlingen har inte konkurrensutsatts, kommunens upphandlingssystem har inte använts och det saknas skriftlig dokumentation. Det sistnämnda är inte bara ett avsteg från interna riktlinjer utan även ett brott mot Lag om offentlig upphandling (LOU).

Då vi gjort bedömningen att delar av avtalet är mer av personlig karaktär så anser vi att kommundirektören inte följer delegationsordningens punkt att *delegerad beslutanderätt inte får utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden*. Hur kostnader av personlig karaktär samt hur beslut om kompetensutveckling för kommundirektören ska hanteras uttalas inte explicit i vare sig anställningsavtal eller instruktion. Vi anser att något av dessa dokument bör kompletteras till att omfatta även detta. Enligt delegationsordningen ska beslut fattade på delegation av kommunstyrelsen anmälas till kommunstyrelsen på nästföljande sammanträde. Detta har också brutit under ett och ett halvt års tid vilket vi ser allvarligt på.

Genom förstudien har vi enligt vår bedömning funnit att kommundirektören gjort vissa avsteg från styrande dokument. De punkter som inte följts presenteras nedan:

- delegerad beslutanderätt får inte utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden (Kommunstyrelsens delegationsordning)
- kommunens upphandlare har inte använts (Hållbara inköp)
- upphandlingen har inte konkurrensutsatts (Hållbara inköp)
- kommunens upphandlingssystem har inte använts fullt ut (Hållbara inköp)
- det saknas skriftlig information (Hållbara inköp, LOU)

Med anledning av förstudien föreslår vi nedanstående rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att kommundirektörens anställningsavtal alternativt kommundirektörens instruktion förtydligas med formulering om hur beslut om inköp av personlig karaktär samt hur egen kompetensutveckling ska hanteras framledes.

2019-11-15

- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att göra riktlinjen *Hållbara inköp* känd i organisationen samt utarbetar kontrollmoment som förhindrar, i den mån det är möjligt, att avsteg från riktlinjen upprepas.
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder så att de systemfel som skett då delegationsbeslut för direktupphandlingar inte redovisats till kommunstyrelsen under lång tid inte upprepas.
- att kommunstyrelsen ser över möjligheten att ge ledamöterna mer tid för inläsning av ekonomiska rapporter för att på så sätt möjliggöra ett större ansvarstagande av den ekonomiska rapporteringen.

Då översyn av policy och riktlinjer för upphandling enligt företrädare för Luleå kommun redan är påbörjad rekommenderar vi att revisionen avvaktar med att fatta beslut om fördjupad granskning gällande detta område. Vi anser däremot att det är lämpligt att följa upp frågan inom ett år för att avgöra om vidtagna åtgärder varit tillräckliga. När det gäller avvikelser mot delegationsordningen är vår bedömning att det finns anledning att genomföra en grundligare granskning. Både misstanken om att delegationsbeslut ibland utövas i ärenden som berör delegaternas egna personliga förhållanden men också gällande det faktum att rapportering av delegationsbeslut för direktupphandlingar fallerat under ett och ett halvt års tid utan att någon noterat detta. Syftet med den föreslagna fördjupade granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om styrelse och nämnders ansvar och interna kontroll vad gäller hantering av delegationsbeslut är tillräcklig.

## 2 Inledning

Luleå kommuns kommundirektör fick fredagen 4 oktober 2019 lämna sin tjänst sedan det avslöjats att han själv direktupphandlat och beslutat om en personlig mentor. Konsulten från bolaget Resultatfabriken Consulting har kostat Luleå kommun 30 000 kr i månaden sedan juni 2018 medan avtal skrevs först i november 2018.

Det finns en rad oklarheter bland annat kring beslut, upphandling, delegation och attest vilket föranleder misstankar om att ett flertal avsteg från olika riktlinjer har skett. För att kunna vidta rätt åtgärder framöver har de förtroendevalda revisorerna valt att genomföra en förstudie för att sedan, utifrån risk- och väsentlighet, ha möjlighet att fatta beslut om områden att granska mer ingående.

## 3 Syfte, avgränsning

Förstudien syftar till att förse revisorerna med faktaunderlag gällande händelserna som föranledde att Luleå kommuns kommundirektör fick lämna sin tjänst. Faktaunderlaget kommer ligga till grund att fatta beslut om eventuella fördjupade granskningar kopplat till de brister som förstudien eventuellt identifierat. Händelsen är polisanmäld och förundersökning pågår gällande trolöshet mot huvudman. Förstudien tar inte sikte på att utreda huruvida trolöshet mot huvudman föreligger eller ej.





Luleå kommun  
Förstudie

2019-11-15

## 4 Metod

Förstudien har skett genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer

Intervjuade personer har beretts möjlighet att faktagranska rapporten.

## 5 Resultat av förstudien

### 5.1 Beskrivning av händelsen

Luleå kommuns kommundirektör fick fredagen 4 oktober 2019 lämna sin tjänst sedan det avslöjats att han själv direktupphandlat och beslutat om en personlig mentor. Konsulten från bolaget Resultatfabriken Consulting har kostat Luleå kommun 30 000 kr i månaden sedan juni 2018 medan avtal skrevs först i november 2018. Enligt företrädare för verksamheten har en direktupphandling genomförts av kommundirektören, inget stöd har tagits vid upphandlingen av upphandlingsenheten.

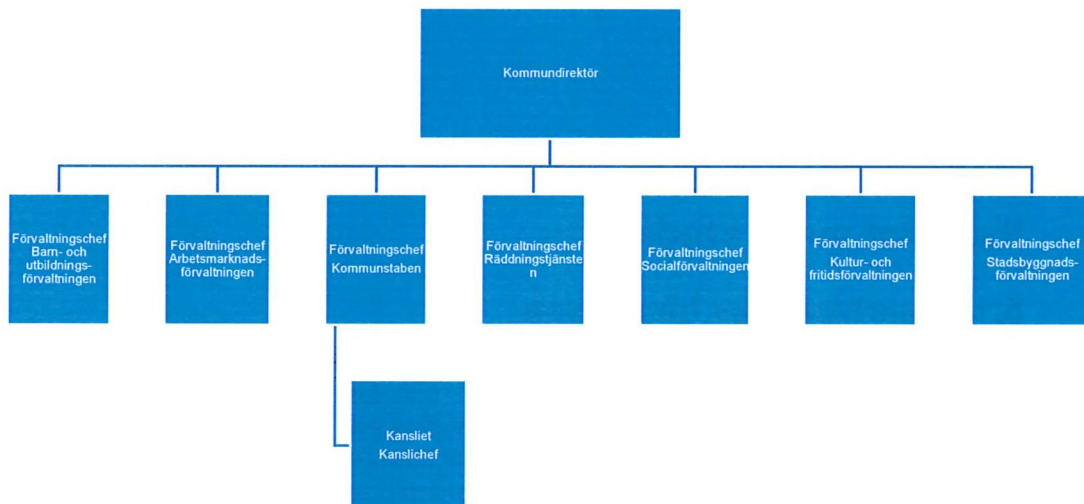
Det finns sammanlagt nio (9) fakturor från Resultatfabriken Consulting. Den första fakturan som avser avtalet benämnt *Strategisk rådgivning koncernledarskap* är daterad 2018-11-09 och avsåg sju månader, juni till december 2019. Fakturorna är slutattesterade av kanslichefen.

#### *Luleå kommuns tjänstemannaorganisation*

Luleå kommun har sju förvaltningar, se organisationsskiss nedan. Förvaltningarna leds av en förvaltningschef och sammantaget finns cirka 6 900 medarbetare. De två största förvaltningarna, barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen svarar för drygt 80 procent av medarbetarna<sup>1</sup>. Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsens strategiska funktioner finns samlade i Kommunstaben med följande kontor; samhällsutvecklingskontoret, kvalitetskontoret, kansliet, IT-kontoret, ekonomikontoret, personalkontoret, kommunikationskontoret, inköpskontoret samt servicekontoret.

---

<sup>1</sup> [www.lulea.se/kommun--politik/kommunens-organisation](http://www.lulea.se/kommun--politik/kommunens-organisation)  
Rapport Förstudie KDs avgång för utskick. docx.docx



### 5.1.1 Avtal - Strategisk rådgivning koncernledarskap

Avtal mellan Resultatfabriken Consulting AB och Luleå kommun benämnt Strategisk rådgivning koncernledarskap<sup>2</sup> upprättades 2018-10-30 och undertecknades 2018-11-20 av inköpschef. Avtalsperioden är 2018-06-01 tom 2019-12-31 och vardera parterna har rätt att säga upp avtalet i förtid med en ömsesidig uppsägningstid av 1 månad. Avtalet gäller enligt punkt 1.3 "beställarens behov av strategisk rådgivning till Kommundirektör utifrån ett koncernchefsperspektiv. Utveckling av rollen som konmundirektör, strategiskt förflyttningsarbete av större koncerner motsvarade 1,5 dag per månad under avtalstiden". Se organisationskiss över Luleå kommuns koncern i bilaga 1. Avtalet är uppsagt 2019-10-02 och undertecknat av dåvarande konmundirektören vilket innebär att avtalet upphörde att gälla 2019-11-02.

#### Kommentarer

Enligt avtalet omfattar avtalet *koncernchefsperspektivet* vilket inkluderar de kommunala bolagen och ett *strategiskt förflyttningsarbete för större koncerner*. Vi anser att Luleå kommunkoncern måste räknas som en större koncern och att rådgivningen i dessa delar kan bidra till koncernnytta. Därutöver omfattar avtalet även utveckling av rollen som konmundirektör. Enligt vår bedömning är denna del mer att betrakta som personlig utveckling men kan naturligtvis i förlängningen innebära koncernnytta.

<sup>2</sup> Avtalssummor 36802 KLF 2018/1254

## 5.2 Uppdraget

### 5.2.1 Anställningsavtal

Ett anställningsavtal mellan Luleå kommun och kommundirektören finns upprättat där villkor gällande anställning som kommundirektör regleras. Enligt avtalet tillträdde kommundirektören anställningen 17 januari 2018. Avtalet är daterat 2018-03 och underskrivet av kommunstyrelsens ordförande och av kommundirektören. Enligt avtalet konstateras att anställningen är undantagen Lag om anställningsskydd (LAS) och att anställningsvillkor enligt Allmänna bestämmelser, AB tillämpas. Enligt avtalet är uppdraget som kommundirektör att vara chef för förvaltningschefer. Det stipuleras också att kommundirektören "vid alla tillfällen och sammanhang ska tillvarata Luleå kommuns intressen". Enligt punkt 6 i avtalet så äger arbetsgivaren rätt att ensidigt häva anställningsavtalet och anställningen upphör då med omedelbar verkan eller vid den tidpunkt som arbetsgivaren fastställer. Hävandet av anställningen ska ske skriftligt. Om arbetsgivaren häver anställningsavtalet erhåller kommundirektören en engångsersättning motsvarande 13 (tretton) månadslöner vid anställningens upphörande. Engångsersättningen ska enligt avtalet betalas ut vid kommunens ordinarie löneutbetalningstillfälle månaden efter att anställningsavtalet avslutats. Parterna kan enas om att dela upp betalningen i två delar. Ersättningen är samordningsfri avseende annan inkomst.

Rätt till avgångsersättning föreligger inte enligt avtalet om kommunen häver anställningsavtalet på grund av brottslighet eller annat grovt kontraktsbrott från kommundirektörens sida. Med brottslighet eller annat grovt kontraktsbrott avses brott, som vid en anställning i enlighet med LAS, utgör laga grund för avsked, se avsnitt 5.6.

Anställningen är enligt avtalet tillsvidare med 100 % sysselsättningsgrad och med en veckoarbetstid på 40/40 timmar. Uppsägningstiden från kommundirektörens sida är sex (6) månader och enligt avtalet ska uppsägningen ske skriftligen. Övertidsersättning, färdtidsersättning, Ob-ersättning och jour- eller beredskapsersättning utges inte.

I avtalet står även stipulerat att kommundirektören ska ägna hela sin arbetstid åt uppdraget som kommundirektör och får inte engagera sig i någon annan verksamhet vid sidan av sin tjänst utan särskilt godkännande från kommunstyrelsens ordförande.

#### *Kommentarer*

Enligt punkt 6 i avtalet så äger arbetsgivaren rätt att ensidigt häva anställningsavtalet. Hävandet av anställningen ska ske skriftligt. Om arbetsgivaren avslutar anställningen erhåller kommundirektören en engångsersättning motsvarande 13 (tretton) månadslöner vid anställningens upphörande. Hävandet av anställningen har skett skriftligt och benämns *Avslut av anställning* och är undertecknad av kommunstyrelsens ordförande 2019-10-04. Det står också att läsa att en överenskommelse har träffats om att utbetalningen av engångsbeloppet ska ske fördelat på två tillfällen och att ingen av parterna därefter kan ställa ytterligare krav på den andra parten. Vår bedömning är att Luleå kommun har haft rätt att avsluta anställningen och att det genomförts i enlighet med avtalet.

Rätt till avgångsersättning föreligger emellertid inte enligt avtalet om kommunen häver anställningsavtalet på grund av brottslighet eller annat grovt kontraktsbrott från kommundirektörens sida. Uttalande gällande detta kommer i avsnitt 5.6.

### 5.2.2 Instruktion kommundirektören i Luleå

Enligt Kommunallagen 2017:725 ska en instruktion för kommundirektören upprättas och beslutas av kommunstyrelsen. I instruktionen ska kommundirektörens ansvar och befogenheter som inte regleras i delegationsförteckning eller i anställningsavtal beskrivas.

Enligt den instruktion som finns antagen i Luleå kommun skall kommundirektören leda ledningsgruppen och vara kommunens ledande tjänsteperson. Den rollen innebär att kommundirektören utifrån ett helhetsperspektiv ska samordna kommunen och de kommunala bolagen i syfte att nå kommunens vision och mål samt att nyttja kommunkoncernens gemensamma resurser på ett optimalt sätt. Kommundirektören ska även biträda kommunstyrelsen i dess uppsiktsplikt över nämndernas verksamhet. Därutöver ska kommundirektören på uppdrag av kommunstyrelsen säkerställa behovet av tillsyn av de kommunala bolagen samt aktivt delta i framtagande av ägardirektiv för Luleå kommunföretag samt för dess bolag.

Enligt instruktionen ingår det i kommundirektörens uppdrag att gentemot medborgare och organisation skapa en öppenhet och transparens gällande information och kommunikation. Kommundirektören har även ett övergripande ansvar för att hela kommunkoncernen upparbetar goda relationer till media.

När det gäller uppföljning av uppdraget som kommundirektör så är det kommunstyrelsens ordförande som enligt instruktionen ansvarar för detta samt genomför medarbetar- och lönesamtal med kommundirektören.

#### *Kommentar*

Luleå kommun har antagit en instruktion som fastställer hur direktören ska leda förvaltningen under styrelsen samt fastställer direktörens övriga uppgifter i kommunen enligt 7 kap KL 2017:25 ska göra.

Roller som kommunens ledande tjänsteperson innebär enligt instruktionen att kommundirektören utifrån ett helhetsperspektiv ska samordna kommunen och de kommunala bolagen i syfte att nå kommunens vision och mål samt att nyttja kommunkoncernens gemensamma resurser på ett optimalt sätt. Kommundirektörens uppdrag enligt instruktionen är också att vara chef för förvaltningschefer.

### 5.2.3 Sammanfattande kommentar - avtalet i förhållande till uppdraget

Vår bedömning är att avtalet med Resultatfabriken Consulting AB i de delar som avser koncernchefsperspektivet och strategiskt förflytningsarbete för större koncerner kan anses vara direkt kopplat mot det uppdrag som kommundirektören har. Kommundirektörens uppdrag är också att vara chef för förvaltningschefer vilket ger stöd åt avtalet även omfattar *Utveckling av rollen som kommundirektör*. Då vi anser att denna del delvis har inslag av personlig kompetensutveckling bör beslut om detta ske i samråd med överordnad. I kommundirektörens fall bör det vara kommunstyrelsens ordförande som är den som enligt instruktionen ska ansvara för uppföljningen av kommundirektörens uppdrag. Detta har inte skett och vi rekommenderar att kommundirektörens anställningsavtal alternativt kommundirektörens instruktion förtydligas med anledning av detta.



Luleå kommun  
Förstudie

2019-11-15

### 5.3 Attestreglemente

Attestreglementet för Luleå kommun har gällt sedan 2005-06-01<sup>3</sup> och gäller för kommunens samtliga ekonomiska transaktioner. Målsättningen med reglementet är att undvika oavsiktliga eller avsiktliga fel och därigenom säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta avseende prestation, bokföringsunderlag, betalningsvillkor, bokföringstidpunkt, kontering och beslut. Enligt 8§ i attestreglementet ska nedanstående kontrollmoment i tillämpliga fall utföras:

<i>Prestation och kvalitet</i>	Kontroll att vara eller tjänst mottagits och håller avtalad kvalitet
<i>Pris och villkor</i>	Kontroll av pris och betalnings-/leveransvillkor mot avtal, beställning, taxa, bidragsregler eller motsvarande
<i>Formalia</i>	Verifikationen uppfyller krav enligt lagstiftning och god redovisningssed
<i>Kontering</i>	Kontroll att konteringen är korrekt
<i>Beslut</i>	Kontroll mot formella beslut, disponibla medel enligt budget och att utgiften är förenlig med verksamheten
<i>Behörighet</i>	Kontroll att nödvändiga kontrollmoment utförts av behöriga personer

Därutöver ska kontrollrutinerna enligt attestreglementet utformas så att den interna kontrollen inom respektive nämnd är tillfredsställande. Vid utformningen av kontrollrutinerna ska följande krav beaktas:

<i>Ansvarsfördelning</i>	Ansvarsfördelningen ska vara tydlig. Huvudregeln är att ingen person ensam ska hantera en transaktion från början till slut.
<i>Kompetens</i>	Den som har rollen att utföra en kontrollåtgärd ska ha erforderlig kompetens för uppgiften
<i>Integritet</i>	Den som utför kontroll av en annan person ska ha en självständig ställning gentemot den kontrollerade.
<i>Jäv/Egna kostnader</i>	Den som utför kontrollen får ej kontrollera in- och utbetalningar till sig själv eller närstående. Detta innefattar också bolag och föreningar där den anställde eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen. För bedömning av om jäv föreligger bör försiktighetsprincipen tillämpas.

<sup>3</sup> Antaget i kommunfullmäktige 2005-05-30.

2019-11-15

*Dokumentation*

Vidtagna kontrollåtgärder ska dokumenteras på ändamålsenligt sätt

*Kontrollordning*

De olika kontrollmomenten ska utföras i en logisk ordning så att effekten av en tidigare kontrollåtgärd inte förtas av en senare kontrollåtgärd.

Den första fakturan från Resultatfabriken Consulting AB och som avser avtalet benämnt "Strategisk rådgivning koncernledarskap" är daterad 2018 11-09 och avsåg sju månader, juni till december 2019. Denna faktura slutattesterades 2018-12-14 av kanslichefen. Enligt kanslichefen har kontroller enligt 8§ i attestreglementet genomförts. Kontering och fakturakontroll har genomförts av utsedd administratör medan slutattest genomförts av kanslichef. "Fyraögonsprincipen" är tillämplig för samtliga fakturor. När första fakturan från Resultatfabriken kom i november 2018 skickades den tillbaka till fakturakontrollanten då beslutsunderlag saknats. Därefter kom fakturan tillbaka till kanslichefen denna gång med avtalet som bilaga. Kanslichefen anser att frågan om budgetmedel finns eller inte kan inte avgöra om fakturan ska betalas. Är ett avtal ingånget så måste det följas och kontroll av budgetmedel måste därför ske i ett tidigare skede det vill säga innan upphandling.

*Kommentarer*

Enligt organisationsskissen framkommer att kanslichefen är underställd biträdande kommundirektör som i sin tur är underställd kommundirektören. Kanslichefen är därmed inte i direkt beroendeställning till kommundirektören och inget formellt fel är begått då kanslichefen utsetts till attestant av kommundirektörens ansvar. Det finns tydligt dokumenterat i kommunstyrelsens attestlista.

## 5.4 Upphandling

Reglerna för offentlig upphandling finns i Lagen om offentlig upphandling<sup>4</sup> (LOU) och bygger på EU-direktiv och är till stor del likadana inom hela EU. Grundprinciperna bygger på objektivitet och öppenhet. Offentlig upphandling finns bland annat till för att främja kostnadseffektivt användande av skattemedel.

Direktupphandling är ett undantag från LOU och kan användas om inköpsvärdet understiger direktupphandlingsvärdet. Direktupphandlingsgränsen är en i lag fastställd procentsats av tröskelvärdet. Om värdet av upphandlingen inte överstiger denna gräns får den upphandlande myndigheten använda direktupphandling. Enligt LOU är direktupphandlingsgränsen 586 907<sup>5</sup> kr. Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska gå till. Däremot finns det från och med den 1 juli 2014 en skyldighet för upphandlande myndighet att dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr<sup>6</sup>. Samtidigt infördes även krav på att en upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.

<sup>4</sup> Lagen om offentlig upphandling 2016:1145.

<sup>5</sup> Direktupphandlingsgränsen gäller från och med 2018-01-01 och justeras vartannat år.

<sup>6</sup> Lag (2014:474) om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

2019-11-15

Alla former av inköp av varor, tjänster och entreprenader inom Luleå kommun regleras av riktlinjen Hållbara inköp<sup>7</sup>. Riktlinjen kompletterar den inköspolicy som antagits av kommunfullmäktige. Enligt riktlinjen ska alla medarbetare som arbetar med någon del av inköpsprocessen känna till och praktiskt tillämpa kommunens riktlinjer för Hållbara inköp. Under punkt 10 i riktlinjen finns Luleå kommuns riktlinjer specifikt för direktupphandling. Enligt detta ska den som genomför en direktupphandling försäkra sig om att den är tillåten och det är den som genomför direktupphandlingen som har bevisbördan. Enligt riktlinjen får en direktupphandling genomföras av kommunens inköpssamordnare, av utbildad beställare eller av kommunens upphandlare. Det är endast en direktupphandlare (exempelvis inköpssamordnare eller upphandlare) som har rätt att genomföra direktupphandlingar upp till direktupphandlingsvärdet. Enligt riktlinjen skall alla direktupphandlingar konkurrensutsättas och direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr ska annonseras via kommunens upphandlingssystem. Dessutom gäller nedanstående punkter:

1. Skriftligt underlag som definierar krav såsom funktion och kvalitet.
2. Annonsering av direktupphandling i kommunens upphandlingssystem.
3. Skälig anbudstid, minst 5 dagar. Kommunikation via frågor och svar (elektroniskt) där alla får tillgång till samma information samtidigt.
4. Krav på elektroniska anbud.
5. Anbuderna öppnas av minst 2 anbudsoppnare efter sista anbudsdag och anbudssekretess gäller tills beslut är taget.
6. Krav på att utvärdering av anbuderna sker enligt de kriterier som beskrivs i förfrågningsunderlaget.
7. Beslut enligt nämndernas delegationsordning.
8. Krav på kontroll av skatter och avgifter av leverantörer som lämnat anbud.
9. Anbudgivarkretsen ska meddelas om resultatet av upphandlingen och skälen till beslut.
10. Beställning via e-handel eller e-rekvisition.
11. Registrering av beställning/avtal i kommunens avtalsdatabas.
12. Handlingarna arkiveras enligt nämndens dokumenthanteringsplan.

Enligt punkt 11 i riktlinjen, *Uppföljning*, ska förvaltningarna, som en del av den interna kontrollen, säkerställa att organisationen följer inköspolicy och riktlinjer. Detta ska göras genom att följa upp att inköp sker av rätt personer, på rätt sätt och hos rätt leverantör.

#### *Kommentarer*

Enligt riktlinjen Hållbara inköp ska alla medarbetare som arbetar med någon del av inköpsprocessen känna till och praktiskt tillämpa kommunens riktlinjer för Hållbara inköp. Enligt riktlinjen får en direktupphandling genomföras av kommunens inköpssamordnare, av utbildad beställare eller av kommunens upphandlare. Dessutom ska alla direktupphandlingar konkurrensutsättas och direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr ska annonseras via kommunens upphandlingssystem. Luleå kommun har policy, riktlinjer och rutiner för hur upphandling ska gå till. Upphandlingen av *Strategisk rådgivning koncernledarskap* håller sig under direktupphandlingsgränsen då värdet för

<sup>7</sup> Hållbara inköp, riktlinje, fastställd 2011-11-21 reviderad 2015-10-21, gäller för Luleå kommuns förvaltningar från och med 1 jan 2016. Beslutad av dåvarande kommundirektör.

2019-11-15

hela avtalsperioden uppgår till 570 000 kr. Däremot har det skett ett flertal avsteg från gällande riktlinjer; kommunens upphandlare har inte använts, upphandlingen har inte konkurrensutsatts, kommunens upphandlingssystem har inte använts fullt ut och det saknas skriftlig dokumentation. Inköpskontoret har dock använts för att ordna avtalet. Enligt punkt 7.3 i Riktlinjen för Hållbara inköp medges dock möjlighet till undantag från ordinarie inköpsprocess om vissa kriterier uppfylls. Detta ska i så fall godkännas skriftligen av kommunens inköpschef vilket inte finns dokumenterat för det aktuella ärendet. Dessutom kan man ha synpunkter på att avtal inte skrevs under förrän fem månader efter avtalsperiodens början. Då ett flertal avsteg gentemot riktlinjen för upphandling konstaterats rekommenderar vi att kommunstyrelsen vidtar åtgärder så riktlinjen Hållbara inköp blir känd för samtliga i organisationen samt utarbetar kontrollmoment som förhindrar att liknande avsteg kan uppstå igen. Enligt företrädare för verksamheten är en översyn av policy och riktlinje för upphandling initierad.

## 5.5 Kommunstyrelsens delegationsordning

Delegation innebär överlåtelse av beslutsfunktion och regler återfinns i 6 kapitlet i kommunallagen.<sup>8</sup> Enligt kommunstyrelsens delegationsordning<sup>9</sup> kan principiella beslut inte delegeras vilket innebär att ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet måste fattas av kommunstyrelsen. Dessutom framkommer i delegationsordningen att delegerad beslutanderätt endast får nyttjas inom ramen för budgeterade medel och i enlighet med gällande lagar, avtal, mål, riktlinjer anvisningar etc. Därutöver gäller följande riktlinjer för utövande av delegerad beslutanderätt:

- överordnad tjänsteperson har generell rätt att besluta i alla de ärenden som tillkommer underordnad delegat vid dennes frånvaro, vilket innebär att beslut kan fattas vid den ordinarie befattningshavarens frånvaro
- delegat har rätt att i vissa ärenden avstå från att fatta beslut och i stället hänskjuta ärendet till närmast överordnad tjänsteperson, utskott eller kommunstyrelsen
- delegerad beslutanderätt får inte utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden eller där jäv enligt 6 kap 28-30 §§ KL föreligger
- beslutsärende ska behandlas i ett sammanhang, dvs en uppdelning av ärendet får ej ske i syfte att kringgå gällande delegation.

Enligt delegationsordningen ska beslut fattade på delegation av kommunstyrelsen anmälas till kommunstyrelsen på nästföljande sammanträde. Det ska framgå vem som är beslutsfattare, vilken typ av ärende det är, vilket beslut som fattats samt datum för beslutet.

Kommundirektörens beslutanderätt enligt delegationsordningen är:

1. Anställa, fastställa lön och övriga anställningsvillkor för samtliga förvaltningschefer inom kommunen samt direkt underställd personal.
2. Säga upp och avskeda underställd personal.

<sup>8</sup> Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 37-40 §§.

<sup>9</sup> Kommunstyrelsens delegationsordning 2019/220 fastställd 2019-03-11 och giltig för kommunstyrelsens verksamhetsområde.





Luleå kommun  
Förstudie

2019-11-15

3. Beslut om att förbjuda bisysslor för förvaltningschefer och direkt underställd personal.

Kommundirektörens beslutanderätt med biträdande kommundirektör som ersättare enligt delegationsordningen är:

1. Vara kommunens ombud i mål och ärenden inför domstolar och andra myndigheter samt övriga ärenden i den mån det åligger kommunstyrelsen att företräda kommunen.
2. Rätt att uppdra åt annan att föra kommunens talan.
3. Beslut om tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 6 mkr och fler än en förvaltning/ett bolag berörs.
4. Teckna kommunens firma inom ramen för av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen fattade beslut.
5. Besluta om avgångsersättningar och särskilda pensionslösningar.
6. Beslut om representation enligt riktlinjer som fastställts av kommunstyrelsen.
7. Beslut om att avsätta upp till 1 mkr av redan beslutade sociala investeringsmedel, som kan användas för folkhälsoinsatser. (KF § 140, 2018-06-18).

#### *Kommentarer*

Enligt delårsrapporten per sista augusti 2018 uppvisar kommunledningsförvaltningens område (där kommundirektörens ansvar återfanns 2018) överskott både på perioden och i helårsprognosen. Mer detaljer presenteras inte så vi kan därför inte avgöra om kommundirektören följer delegationsordningen på punkten "delegerad beslutanderätt får endast nyttjas inom ramen för budgeterade medel" hela vägen ner på det egna ansvarsområdet. Budgeten hålls dock aggregerat på kommunledningsförvaltningens område.

Då vi gjort bedömningen att delar av avtalet är mer av personlig karaktär så anser vi att kommundirektören inte följer delegationsordningen då delegerad beslutanderätt inte får utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden.

Enligt delegationsordningen ska beslut fattade på delegation av kommunstyrelsen anmälas till kommunstyrelsen på nästföljande sammanträde. Detta har enligt företrädare för verksamheten brutit under ett och ett halvt års tid för samtliga direktupphandlingar. Detta är i skrivande stund åtgärdat. Vi ser dock allvarligt på detta systemfel och rekommenderar att åtgärder omgående vidtas för att det inte ska upprepas.

## **5.6 Laga grund för avsked**

Enligt 18 § LAS får avskedenade ske om arbetstagaren grovt åsidosatt sina åliggande mot arbetsgivaren. Det ska röra sig om ett sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst beteende som inte ska behöva tålas i något rättsförhållande. Uppsåtlig brottslighet eller ohederligt handlande riktat mot arbetsgivaren eller arbetskollegor utgör normalt grund för



Luleå kommun  
Förstudie

2019-11-15

avskedande. Även tillgrepp av saker med lågt värde från arbetsplatsen kan leda till avsked. Positionen på företaget och yrket är omständigheter som arbetsdomstolen ofta tar hänsyn till.

#### *Kommentarer*

Vår bedömning är att kommundirektörens agerande inte är så allvarligt att det utgör grund för avsked och följaktligen anser vi att Luleå kommun gjort rätt i att betala ut avgångsersättningen. Vi finner stöd för detta ställningstagande bland annat i dom i Arbetsdomstolen (AD) 2005 nr 77 där AD finner att brott mot LOU inte är skäl för avskedande och inte heller i det beskrivna fallet saklig grund för uppsägning.

## 5.7 Uppföljning kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen tar del av månadsrapport, delårsrapport samt årsuppföljning. Månadsrapporterna är en informationspunkt medan delårsrapporten går vidare till kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen ska enligt anvisningarna kommentera och analysera periodens ekonomiska utfall i delårsrapporten och en årsprognos lämnas tillsammans med måluppföljning. Om den ekonomiska prognosen visar på underskott ska en åtgärdsplan som visar hur nämnden/styrelsen ska uppnå en ekonomi i balans redovisas. Månadsrapport januari – maj 2019 finns i sin helhet i bilaga 1.

Månadsrapporten per 190531, se nedan, visar hur kommunstyrelsen får del av den ekonomiska uppföljningen under rubrikerna: kommunstab, kollektivtrafik, arbetsmarknadsförvaltning och räddningstjänst i tabellform, se nedan. Till detta finns även utförliga kommentarer. Helårsprognosen uppgår till ett nollresultat men i texten går bland annat att läsa att "Kommundirektörens budget prognostiserar underskott med -0,4 miljoner kronor p.g.a. konsultkostnader".

Enligt delårsrapporten per 2019-08-31 prognostiserar kommunstaben ett överskott på 13,5 mkr på helåret och kommunstyrelsen får del av den ekonomiska uppföljningen enligt samma uppställning som i delårsrapporten. Däremot är kommentarerna gällande den ekonomiska uppföljningen mer kortfattade medan även övriga verksamhetsmål kommenteras.

Både månadsrapport samt delårsrapport presenteras av tjänstepersoner vid kommunstyrelsens sammanträden. Ledamöterna har därmed möjlighet att ställa kompletterande frågor.

Nedan presenteras den del av månadsrapporten som avser kommunstyrelsen och som verksamheten lämnat per 2019-05-31.

### 1.2 Nämndernas driftsredovisning med prognos

Driftsredovisning (tkr)	Utfall Maj 2019	Utfall Maj 2018	Budget Maj 2019	Utfall - budget	Prognos Helår	Budget Helår	Prognos - budget	Utfall 2018
KS Kommunstaben	101 022	98 464	112 591	-8 569	270 219	270 219	0	266 488
KS Kollektivtrafik	46 132	45 538	44 080	2 052	105 792	105 792	0	107 432
KS Arbetsmarknadsförvaltning	32 407	33 114	41 911	-9 504	98 987	100 587	-1 600	97 220
KS Räddningstjänsten	20 916	21 970	22 450	-1 534	53 880	53 880	0	53 783

2019-11-15

## Kommentar till driftsredovisningen

### Kommunstabens

#### Kommentar utfall

Utfall per 0531 ligger 8,6 miljoner kronor bättre än periodbudget.

Kommunbidraget har tillförts medel för ombudgeteringar från 2018 med 12,0 miljoner kronor, främst avseende projektmedel för näringslivsbefrämjande åtgärder. I ärendet Reviderad budget 2019 har Kommunstabens effektiviseringskrav fastställts till 3,8 miljoner kronor, vilket medfört att kommunbidraget minskats med samma belopp. Därutöver har kommunbidraget minskats p.g.a. att start för Haparandabanan senarelagts (1,9 mkr) och detsamma gäller ombyggnad av receptionen där budget för kapitaltjänst utgår (1,2 mkr).

Periodöverskott beror främst på att medel för Officelicenser och digital utveckling ännu inte nyttjats och att projektet aktivitetsbaserade arbetsplatser inte kommer att genomföras. Därutöver finns överskott för lönekostnader beroende på vakanta tjänster som är under rekrytering, sjukskrivningar samt eftersläpning av kompensation till förvaltningarna för facklig tid p.g.a. att ledighetsansökningar tenderar att komma in i efterhand. Överskottet minskas, främst genom det för varje månad växande underskottet för avgångsersättning enligt PBF och omställningsersättning enligt OPF samt ökat nyttjande av arbetsgivarförmåner (friskvårdsbidraget).

#### Kommentar prognos

För helåret prognostiserar Kommunstabens sammantaget ett nollresultat. Den största negativa posten är kopplad till kostnader för avgångsersättning enligt PBF och omställningsersättning enligt OPF. Det gäller avgångsersättning för de gruppleddare och nämndordförande som klivit av sina uppdrag vid årsskiftet efter 8 år med sysselsättningsgrad överstigande 40 procent. Prognostiserat underskott för detta uppgår till - 2,4 miljoner kronor. Den under 2018 inrättade förmånsportalen har underlättat medarbetarnas hantering av friskvårdssubventionen, tendensen är ökat nyttjande. Ändringarna i skattelagstiftningen har vidgat området för förmånsfria arbetsgivarförmåner (friskvårdsbidrag kan nu användas även till liftkort, ridlektioner, golf mm) Detta förväntas öka nyttjandet av förmånen ytterligare. Baserat på utfall per sista maj och historiken för 2018 bedöms årskostnaden för friskvårdssubventionen till knappt 3,0 miljoner kronor. I budget har avsatts 2,2 miljoner kronor för detta, vilket medför ett prognostiserat underskott på årsbasis med -0,8 miljoner kronor. Ett nytt försäkringsavtal med ökade kostnader till 2,2 miljoner kronor/år för ansvarsförsäkring bedöms ge genomslag för 2019 med -0,4 miljoner kronor. Kommundirektörens budget prognostiserar underskott med -0,4 miljoner kronor p.g.a. konsultkostnader. I samband med beslut om nytt arvodesreglemente beräknades även ett utrymme om 0,5 miljoner kronor/år för utbildning av fullmäktigeledamöterna. Inledningen av mandatperioden har inneburit ett större behov av utbildning, vilket därför kommer att ge ett underskott för helåret med -0,2

2019-11-15

miljoner kronor. Större överskott prognostiseras för projektet aktivitetsbaserade arbetsplatser (ABW) som avslutats (+4,0 mkr) och projektet samordnad varudistribution som har fördröjts (+0,7 mkr). Därutöver prognostiseras mindre överskott, +0,1 miljoner kronor för facklig förtroendetid. För näringslivsbefrämjande projekt, där externa aktörers verksamhet påverkar utfallet, förmedlar Samhällsutvecklingskontoret endast kommunens ekonomiska del i dessa. Målet och antagandet är att dessa medel ska förbrukas i sin helhet under 2019. Erfarenheten visar dock att många av de externa aktörerna inte rekviderar/fakturerar de medel de fått beslut om i tid. För 2018 innebar det att ca 10 miljoner kronor fanns kvar vid årets slut och behövde ombudgeteras till 2019. För 2019 är det för tidigt att göra någon prognos om eventuella överskott. I Kommunstabens prognos har tagits höjd för att klara de ännu inte internt utfördelade effektiviseringskravet (3,8 mkr).

#### *Kommentarer*

Månadsrapporten visar att kommunstyrelsen fått information om att kommundirektörens ansvarsområde förväntas gå med underskott med anledning av konsultkostnader. Det framkommer dock inte vad konsultkostnaderna är relaterade till. Enligt ledamöterna och företrädare för verksamheten ställdes inga kompletterande frågor gällande detta vid mötet då presentationen skedde. En ledamot lyfter dock det faktum att materialet inte skickas ut i förväg, eller väldigt nära inpå, som en anledning till varför få frågor överlag ställs vid liknande presentationer. Kommunstyrelsens område omfattar verksamhet för över 500 mkr dessutom av ganska skiftande slag. Det innebär att rapporten omfattar mycket och innehåller många siffror. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över möjligheten att ge ledamöterna mer tid för inläsning för att på så sätt möjliggöra ett större ansvarstagande av den ekonomiska rapporteringen. Det är dock inte rimligt att ledamöterna förväntas vara insatta i alla detaljer. Vi anser också att månadsrapporten bör vara en beslutspunkt

## **5.8 Slutsats och rekommendationer**

Syftet med förstudien var att förse revisorerna med faktaunderlag gällande händelserna som föranledde att Luleå kommuns kommundirektör fick lämna sin tjänst.

Genom förstudien har vi enligt vår bedömning funnit att kommundirektören gjort vissa avsteg från styrande dokument. De punkter som inte följts presenteras nedan:

- delegerad beslutanderätt får inte utövas i ärende som berör delegatens egna personliga förhållanden. (Kommunstyrelsens delegationsordning)
- kommunens upphandlare har inte använts (Hållbara inköp)
- upphandlingen har inte konkurrensetsatts (Hållbara inköp)
- kommunens upphandlingssystem har inte använts fullt ut (Hållbara inköp)
- det saknas skriftlig information (Hållbara inköp, LOU)



Luleå kommun  
Förstudie

2019-11-15

Med anledning av förstudien föreslår vi nedanstående rekommendationer till kommunstyrelsen:

- att kommundirektörens anställningsavtal alternativt kommundirektörens instruktion förtydligas med formulering om hur beslut om inköp av personlig karaktär samt hur egen kompetensutveckling ska hanteras framledes.
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att göra riktlinjen *Hållbara inköp* känd i organisationen samt utarbetar kontrollmoment som förhindrar, i den mån det är möjligt, att avsteg från riktlinjen upprepas.
- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder så att de systemfel som skett då delegationsbeslut för direktupphandlingar inte redovisats till kommunstyrelsen under lång tid inte upprepas.
- att kommunstyrelsen ser över möjligheten att ge ledamöterna mer tid för inläsning av ekonomiska rapporter för att på så sätt möjliggöra ett större ansvarstagande av den ekonomiska rapporteringen.

Då översyn av policy och riktlinjer för upphandling enligt företrädare för Luleå kommun redan är påbörjad rekommenderar vi att revisionen avvaktar med att fatta beslut om fördjupad granskning gällande detta område. Vi anser däremot att det är lämpligt att följa upp frågan inom ett år för att avgöra om vidtagna åtgärder varit tillräckliga. När det gäller avvikelser mot delegationsordningen är vår bedömning att det finns anledning att genomföra en fördjupad granskning. Både misstanken om att delegationsbeslut utövas i ärenden som berör delegaternas egna personliga förhållanden men också gällande det faktum att rapportering av delegationsbeslut fallerat under ett och ett halvt års tid utan att någon noterat detta. Syftet med den föreslagna fördjupade granskningen är att ge revisorerna underlag för att bedöma om styrelse och nämnders ansvar och interna kontroll vad gäller hantering av delegationsbeslut är tillräcklig.

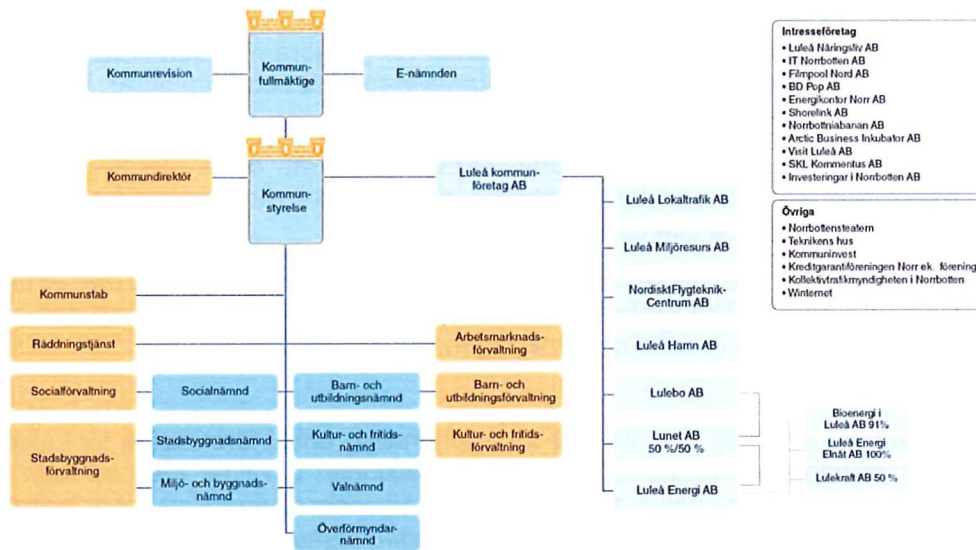
KPMG AB

Eva Henriksson

Kommunal revisor

### Luleå kommun koncernorganisation

jan 2019



- Intresseföretag**
- Luleå Näringsliv AB
  - IT Norrbotten AB
  - FilmPool Nord AB
  - BD Pop AB
  - EnergiKontor Norr AB
  - Shorelink AB
  - Norrbottenbanan AB
  - Arctic Business Inkubator AB
  - Visit Luleå AB
  - SKL Kommerstus AB
  - Investeringar i Norrbotten AB

- Övriga**
- Norrbottensstråtom
  - Teknikens hus
  - Kommuninvest
  - Kredittarantföreningen Norr ek. förening
  - Kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten
  - Winternet

- Bioenergi i Luleå AB 91%**
- Luleå Energi Elnät AB 100%
  - Lulekraft AB 50 %