

2012-05-22

## **Anlitande och uppföljning av leverantörer till kommunen – kompletterande internkontrollinsats**

### 1. INLEDNING

Med anledning av uppmärksammade brister i andra kommuner i fråga om rutinerna för anlitande av entreprenörer och uppföljning av deras verksamhet har, som komplement till av nämnderna beslutade internkontrollinsatser, en genomgång av de för området viktigaste reglerna och deras tillämpning i Tyresö kommun genomförts. Resultatet av genomgången redovisas i det följande.

### 2. GÄLLANDE REGLER

De regelverk som närmast reglerar hithörande frågor och rutiner är

- **Attestreglemente (KF 2004)** som avser säkerställa att ekonomiska transaktioner är korrekta vad avser leverans/pristation, bokföringsunderlag/verifikat, betalningsvillkor, ekonomisk redovisning och kontering samt beslutsfattarens behörighet. Innebär alltid att två attestanter (mottagningsattestant och beslutsattestant) medverkar samt att beslutsfattarens behörighet kontrolleras genom inlagda behörigheter i ekonomisystemet.
- **Upphandlingspolicy och –riktlinjer (KS 2010)** som avser säkerställa att upphandlingar genomförs på det sätt som gällande lagar föreskriver i fråga om bl a konkurrens och likabehandling av anbudsgivare. Reglerna omfattar bl a krav på kontroll av att leverantörer betalar skatter och sociala avgifter.
- **Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal (KS 2012)** som syftar till att säkerställa att kommuner verkligen får de tjänster som är avtalade. Riktlinjerna, som till stor del har karaktär av ramverk, tar upp frågor om hur frågorna om uppföljning under en avtalsperiod lämpligen regleras i samband med avtalsskrivande och om hur uppföljningen sedan ska genomföras under avtalsperioden. Riktlinjerna har nyligen beslutats och deras tillämpning behöver preciseras av ansvariga nämnder i anslutning till att upphandlingar genomförs eller genom beslut om tillämpningsrutiner för tidigare avtalade uppdrag.
- **Riktlinjer för när förtroendevalda och anställda erbjuds förmåner av utomstående (KS 2011?)** såsom t ex eller potentiella leverantörer till kommunen. Riktlinjerna syftar till att motverka en otillbörlig påverkan som skulle kunna påverka opartiskhet och integritet hos kommunens företrädare.
- **Nämndernas delegationsordningar** som reglerar hur beslut om upphandlingar och inköp får fattas inom nämndens verksamhetsområde.

I en samlad bedömning framstår det som om de här redovisade regelverken tämligen väl täckande de olika aspekter och kontrollmoment som behövs för att undvika att transaktioner sker otillbörligt eller på annat sätt felaktigt eller att kommunen anlitar leverantörer som inte uppfyller sina lagliga förpliktelser.

Reglerna finns däremot inte systematiskt samlade på kommunens intranät på ett sådant sätt att det alltid är enkelt att finna dem. En förbättring i det hänseendet borde relativt enkelt kunna uppnås och underlätta reglernas efterlevnad.

### 3. REGLERNAS TILLÄMPNING

Följande frågor har ställts till cheferna för samhällsbyggnadsförvaltningen, fastighetsavdelningen, socialförvaltningen och upphandlingsenheten, som utgör de enheter som i störst utsträckning handlar upp eller anlitar externa entreprenörer.

Hur sker kontroll av leverantörer?

- Vid upphandling
- Löpande

Hur sker direktupphandlingar?

- Priskontroll och referenser
- Dokumentation

Kontroll i samband med mottagningsattest?

- Rätt leverans
- Rätt fakturerat

Anlitande av underentreprenörer?

Dubbelfakturering?

Hur genomförs tillägsbeställningar?

- Rutiner
- Dokumentation

Bulvanförhållanden?

De svar de tillfrågade enheterna har lämnas framgår av följande sammanställning.

	Samhällsbyggnadsförvaltningen	Fastighetsavdelningen	Socialförvaltningen	Upphandlingsenheten
<b>Kontroll av leverantör</b>	Skер via Skatteverket i samband med upphandling och förlängning av avtal.	Kreditvärderingsbetyg och skatteskulder kontrolleras vid upphandling. Dessutom kontroll av F-skattesedel, momsregistrering och attarbetsgivaravgifter korrelerar med antal anställda	Litar på upphandlingsenheten. Vid upphandling av enskilda platser görs kontroll av handläggare.	Kreditvärderingsbetyg och skatteskulder kontrolleras vid upphandling. Dessutom kontroll av F-skattesedel, momsregistrering och attarbetsgivaravgifter korrelerar med antal anställda. Löpande kontroll via Skatteverket och Creditsafe.

<b>Direktupphandling</b>	Förekommer ej (alla konsultarbeten avropas från ramavtal)	Direktupphandling endast i undantagsfall. Ingen konsekvent rutin	Kan behöva ses över om gällande regler tillämpas.	Enligt gällande regler Skatt och finansiell ställning kontinuerligt vid större direktupphandling
<b>Kontroll vid mottagnings-attest</b>	Rimlighetsbedömning av fakturerade timmar från konsulter. För entreprenader granskas att faktura motsvarar produktionsbaserad betalningsplan alternativt skriftligt beställda tillägg.	Beställaren följer upp, rätt beställning och kvalitet. Nedlagd tid och pris.	Beställaren kontrollerar att leveransen är rätt (anses fungera väl)	Certifierade beställare (som genomgått beställarkurs) mottagningsattesterar fakturor.
<b>Anlitande av underentreprenör</b>	Underentreprenörer får inte anlitas, eller bytas ut, utan kommunens godkännande. Kommunen kontrollerar ny entreprenör via Skatteverket.	Underentreprenörer ska godkännas. Ska kunna uppvisa kommunens passerkort på arbetsplats.	Inget känt problem, men svårt upptäcka så länge faktura kommer från "rätt" entreprenör.	I upphandlingskontrakt regleras att avtalspart svarar för att underentreprenör uppfyller avtalsvillkoren.
<b>Dubbel-fakturering</b>	Ingen uppgift (ansvaret ligger på attestanterna)	Fångas genom särskilda beställningsnummer i ärendehanteringssystemet	Manuella rutiner inom bostadsanpassning och köpt vård. Hänger på mottagningsattestanten	Inte stött på det
<b>Tilläggsbeställning</b>	Godkänns skriftligen (oftast via e-post) för konsultarbeten. Vid entreprenader godkänns skrivtliga beställningar på byggmöte.	Enligt gällande entreprenadregler	Inte aktuellt i någon större omfattning	Kan föranleda omförhandling. Ersättning av avtalad produkt mot likvärdig eller bättre kan ske utan reglering. Vid ändrade behov skrivs tilläggsavtal.
<b>Bulvanförhållande</b>	Ingen uppgift	Kan förekomma. Svårkontrollerat.	Bör om möjligt kontrolleras vid upphandling	Ingen erfarenhet av det.

När det gäller nämndernas delegationsordningar är en vanlig formulering att upphandlingar eller inköp inom viss beloppsgräns som ryms inom gällande budget anses vara verkställighetsåtgärder och därmed ingå i budgetansvarigs chefs bemyndigande.

Beloppsgränserna anges vanligen som ett och samma belopp för chefer på olika nivåer (en eller två miljoner kronor) medan socialnämnden anger ett högre belopp för förvaltningschefen (55 basbelopp) och betydligt lägre för övriga chefer (fyra basbelopp). Inom socialnämnden är det också enbart delegerat till förvaltningschefen att godkänna vissa förfrågningsunderlag.

Inom kommunstyrelsens verksamhetsområden finns delegation (utöver vad som räknas som verkställighet enligt ovan) till kommundirektör, förvaltningschef och kontorschef att fatta tilldelningsbeslut och ingå avtal inom ramen för budget och investeringsprogram. Det framstår normalt

I praktiken förefaller det vara så att chefen för upphandlingsenheten beslutar om ramavtal utan att det finns stöd för det i gällande delegationsregler eftersom hänvisningen till enhetens egen budget inte är tillämpningsbar när det är fråga om ramavtal som tillämpas i hela kommunen. Det framstår i normalfallet som en rimlig ordning, men det finns anledning att se över delegationreglerna i det hänseendet.

#### 4. KOMMENTARER TILL LÄMNADE UPPGIFTER

Inom samtliga verksamheter sker kontroller av leverantörer i samband med upphandling. Om upphandlingen sker via upphandlingsenheten omfattar kontrollen såväl att skatter och avgifter

har betalats som att leverantören lever upp till en viss rating. Löpande kontroll av att leverantörerna fullgör sina skyldigheter mot skattemyndigheten sker för de leverantörer som upphandlingsenheten varit med om att upphandla men inte av de som fastighetsavdelningen eller samhällsbyggnadsförvaltningen upphandlat.

Svaren på frågorna ger ingen klar bild av efterlevnaden av reglerna för direktupphandlingar (som inte är särskilt krävande) utom för upphandlingsenheten.

Svaren tyder inte på några direkta brister i rutinerna för attestering av betalningar. Rimligen blir den faktiska kontroll som görs en avvägning mellan kontrollkostnad och risk för felaktigheter. För en beställare och attestant som hanterar ett stort antal fakturor torde det vara svårt att upptäcka mindre fel inom det rimligas marginaler.

Villkor för anlitande av underentreprenörer verkar regelmässigt tas upp i samband med att upphandling sker. Vilka rutiner i form av godkännande av underentreprenör eller kontroll av dennes vandel som sker framgår däremot inte klart av lämnade svar. I något fall verkar det tydligt att hela ansvaret ligger på huvudentreprenören.

Upptäckt av eventuell dubbel- eller överfakturering bygger helt på att i första hand mottagningsattestanten uppmärksammar felet (såvida inte faktura med samma identitet skickats två gånger av misstag, då ekonomisystemet stoppar fakturan). Någon annan ordning är svår att tänka sig, men det pekar tydligt på att alla mottagningsattestanter är medvetna om att ett stort ansvar ligger på dem i detta hänseende.

Tilläggsbeställningar dokumenteras enligt de svar som lämnats. Om beställare och mottagningsattestant är samma person borde det ge en rimlig grad av säkerhet.

Eventuella bulvanförhållanden, dvs att ett företag bakom den fasad som visas upp har ägare eller partners som bedriver ljusskygg verksamhet eller av annat skäl inte skulle accepteras som uppdragsgivare, är enligt svaren svåra att upptäcka.

## 5. SLUTSATSER

Reglerna bör göras mer lättillgängliga genom en samlad och systematisk presentation på intranätet.

En brist är att alla leverantörer inte kontrolleras löpande mot registeruppgifter på det sätt som f n sker med leverantörer som finns i det register som upphandlingsenheten hanterar. Rutiner bör införas så att alla leverantörer som anlitas annat än tillfälligtvis kontrolleras mot skatteverkets register.

Det finns också anledning att ge upphandlingschefen delegation när det gäller ramavtal.

En stor del a internkontrollen står och faller med mottagningsattestanternas förståelse av sin uppgift och deras noggrannhet. Det finns därför skäl för ansvariga chefer och beslutsattestanter att i lämpliga sammanhang återkomma till och understryka det. Detsamma gäller i samband med internutbildning för både chefer och medarbetare som har uppgifter som beställare och mottagningsattestant.

En enkel uppföljning av det slag som gjorts i detta sammanhang ger ingen uppfattning om hur olika kvalitetsaspekter inom t ex vårdentreprenader följs upp. Än mindre av hur t ex miljö-, ursprungs- eller rättvisekrav som kan ha ställts i upphandlingen följs upp. Klart är emellertid att det många gånger skulle kräva mer resurser än vad som finns att tillgå för ändamålet, vilket t ex omvittnas av upphandlingsenheten.

Det finns ännu så länge ingen erfarenhet av hur de nya reglerna för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal tillämpas. Det finns anledning att återkomma till den frågan längre fram.

2012-05-22  
Dan Näsman