



Täby kommun

**Granskning av konsultavtal och risken
för förtäckt anställning**

Rapport

KPMG AB
2012-10-24
Antal sidor: 13

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Ansvarig nämnd	2
4.	Revisionsfrågor	2
5.	Omfattning och avgränsning	3
6.	Revisionskriterier	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Lagar och regler	3
10.	Konsultkostnader i Täby kommun	5
10.1	Kommentar	8
11.	Kommunens riktlinjer och rutiner kring konsultköp	8
11.1	Kommentar	11
12.	Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	12

1. Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Täby kommun att granska Kommunstyrelsens styrning och uppföljning av kommunens köp av konsulter, med fokus på konsultkostnadernas utveckling och kontroller av konsulter utifrån risken för förtäckt anställning.

Kommentarer kring våra iakttagelser

De flesta nämnder har haft en trend av ökande konsultkostnader. En stor del av ökningen under åren 2009 - 2011 består av konsultkostnader i investeringsprojekt inom mark, byggnader och tekniska anläggningar och förklaras av Täby kommuns tillväxtfas.

Täby kommun har riktlinjer, rutiner och system för styrning och uppföljning av upphandling och kontroll av leverantörer vad gäller seriositetskontroller (skatter, kreditvärdighet och liknande). Det finns däremot inga särskilda riktlinjer och rutiner för konsultköp som tar upp frågor angående gränsdragningen mellan konsult och anställd.

Upphandlingsenhetens internkontroll av direktupphandlingar våren 2012 och vårt stickprov visar att det finns brister i följsamheten mot de interna riktlinjerna. Eftersom upphandlingsenheten bara genomför seriositetskontroller på de upphandlingar som passerar e-Köp finns en risk att den kontrollen inte görs om inte avtalsägaren själv har den rutinen.

Slutsatser och rekommendationer

Vi bedömer att Kommunstyrelsen kan förbättra sin styrning och uppföljning av kommunens köp av konsulter.

Kommunstyrelsen bör se över hur riktlinjer och rutiner vid konsultköp ska utformas för att säkerställa att kommunen inte sluter avtal som medför risk för att näringsidkaren inte leverer upp till självständighetskravet och kommunen därmed riskerar att behöva betala sociala avgifter för konsultersättningar.

Det saknas idag krav på dokumentation av syfte och mål samt motivering till vald konsult vid direktupphandling via e-Köp. Kommunstyrelsen bör se över hur direktupphandling av konsulter kan styras och följas upp utifrån de interna riktlinjerna för upphandling avseende exempelvis behov, kvalitet och pris.

Någon slags central vägledning specifikt för konsultköp bör tas fram och kommuniceras för att tydliggöra vad som gäller enligt interna och externa regler, med beaktande av bland annat Inkomstskattelagen, Skatteförfarandelagen och MBL.

2. Bakgrund

Konsultkostnader utgör ofta en stor kostnadspost i kommuner. I Täby kommun pågår ett flertal större utvecklingsprojekt där konsulter med specialistkunskap krävs. En annan typ av behov är vid tillfälliga toppar i den löpande verksamheten eller vid pågående rekrytering. Om en enskild konsult går in som tillfällig personal under en längre tid kan det finnas en risk att kommunen i efterhand tvingas betala in sociala avgifter för konsultersättningen, om Skatteverket bedömer att konsultavtalet alltför mycket liknar ett anställningsförhållande. Det är den typen av konsultförhållanden som den här granskningen farmför allt riktar in sig mot.

Ändringen i Inkomstskattelagen 13 kap. 1 § trädde i kraft 1 januari 2009. Ändringen innebar att det ska tas hänsyn till vad parterna avtalat om och i vilken omfattning uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren. Även om parternas vilja är att uppdragstagaren ska vara självständig så är det inte så om uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren och inordnad i dennes verksamhet på liknande sätt som uppdragsgivarens ordinarie personal. Kravet på näringsverksamhet är då inte uppfyllt och relationen mellan konsult och uppdragsgivare bedöms som en så kallad förtäckt anställning.

Mot bakgrund av ovanstående ser revisorerna det som angeläget att genomföra en granskning av hur Täby kommun hanterar konsultköp i kommunen.

3. Ansvarig nämnd

Ansvarig nämnd är Kommunstyrelsen.

4. Revisionsfrågor

Granskningen syftar till att belysa och bedöma om Kommunstyrelsen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens köp av konsulter för sina verksamheter. Granskningen ska bland annat besvara följande frågor:

- Hur ser utvecklingen av konsultkostnaderna ut i kommunen? Något område/kategori av konsult som har ökat/minskat markant senaste åren?
- Finns interna riktlinjer för köp av konsulttjänster?
- Hur kommuniceras riktlinjer och regler kring konsultköp i verksamheterna?
- Vilka kontroller görs innan konsultavtal skrivs?
- Hur säkerställs att konsulten verkligen bedriver näringsverksamhet och att avtalet inte liknar ett anställningsavtal?

5. Omfattning och avgränsning

Granskningen omfattar konsultkostnader och styrning och uppföljning av konsulttjänster på ett övergripande plan inom förvaltningarna i kommunen. Statistiken över konsultkostnadernas utveckling avser åren 2009-2011.

Granskningen är ingen upphandlingsgranskning, men ger en kartläggning av kommunens riktlinjer och rutiner på ett övergripande plan inom området, eftersom även styrning och uppföljning av konsulttjänster ingår i den processen.

6. Revisionskriterier

Bedömningen av kommunens styrning och uppföljning av konsultkostnader görs mot

- Kommunallagen
- Kommunens interna regelverk och policys
- Inkomstskattelagen (1999:1229), 13 kap 1 §
- Skatteförfarandelagen (2011:1244), 10 kap 11,12,14 §§, 59 kap 7 §
- MBL, Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet 38 §

7. Metod

Granskningen har genomförts i följande steg:

- Dokumentstudie av styr- och stöddokument inom området samt underlag/statistik som visar konsultkostnadernas utveckling över de senaste åren
- Genomgång av ett urval konsultavtal efter bedömning utifrån risk och väsentlighet
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda
- Rapportutkast har skickats ut för faktagranskning till berörda verksamheter

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Catarina Wester, kundansvarig.

9. Lagar och regler

Förutom Kommunallagen anges nedan lagar som på olika sätt tar upp vad som gäller när en person anlitas för att utföra uppgifter utan att vara anställd.

Kommunallagen

I kommunallagens 8 kap § 1 anges att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som drivs genom andra juridiska personer. Det är också nämndernas ansvar att var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten, kap 6 § 7. De ska dessutom se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Inkomstskattelagen (1999:1229)

Av 13 kap 1 § framgår att med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Vid bedömningen av självständigt ska det särskilt beaktas

- vad som avtalats med uppdragsgivaren,
- i vilken omfattning uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren,
- i vilken omfattning uppdragstagaren är inordnad i uppdragsgivarens verksamhet.

Skatteverket ger exempel på verksamheter som inte anses uppfylla kraven på näringsverksamhet:

- En verksamhet som bygger på att man hyr ut sig själv för längre uppdrag i syfte att ersätta ordinarie anställda kan normalt inte anses uppfylla kraven för näringsverksamhet även om parterna kommit överens om att uppdragstagaren ska utföra arbetet som näringsidkare. Det kan exempelvis gälla lärarvikarier, vikarierande sjukvårdspersonal eller chaufförer som ställer sin arbetskraft till förfogande till en och samma uppdragsgivare för en längre tid (två månader eller mer).
- En verksamhet som bygger på att man hyr ut sig själv för kortare uppdrag räknas inte som näringsverksamhet om det sker till endast enstaka uppdragsgivare.

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

10 kap Skatteavdrag för preliminär skatt

11 § Skatteavdrag ska inte göras om den som tar emot ersättning för arbete är godkänd för F-skatt antingen när ersättningen bestäms eller när den betalas ut.

12 § Den som betalar ut ersättning för arbete får godta en uppgift om godkännande för F-skatt från mottagaren om den lämnas i en handling som upprättas i samband med uppdraget och som innehåller nödvändiga identifikationsuppgifter för utbetalaren och mottagaren. Om utbetalaren känner till att en uppgift om godkännande för F-skatt är oriktig får den inte godtas.

14 § Om skatteavdrag inte ska göras enligt 11 eller 12 § och det är uppenbart att den som utför arbetet är att anse som anställd hos utbetalaren, ska utbetalaren skriftligen anmäla detta till Skatteverket. Anmälan ska göras senast den dag då arbetsgivardeklaration ska lämnas för den redovisningsperiod då utbetalningen gjordes.

59 kap. Ansvar när anmälan om F-skatt inte har gjorts

7 § Skatteverket får besluta att den som i sin näringsverksamhet har betalat ut ersättning för

arbete och inte har fullgjort skyldigheten att göra en anmälan om F-skatt enligt 10 kap. 14 §, är skyldig att betala det belopp som kan behövas för att betala skatten och avgifterna på ersättningen. Ett beslut om ansvar får inte fattas om statens fordran mot den som har tagit emot ersättningen har preskriberats.

8 § Skatten och avgifterna på ersättningen för arbetet ska anses motsvara högst 60 procent av ersättningen.

Om mottagaren i sin tur betalar ersättning till den som utför arbetet, avses med skatten och avgifterna på ersättningen i stället skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på den ersättningen.

Andra stycket gäller inte om mottagaren är ett svenskt handelsbolag eller en i utlandet delägarbeskattad juridisk person som i sin tur betalar ersättning till en delägare.

9 § En utbetalare som har betalat skatt eller avgift enligt 7 § har rätt att kräva mottagaren på beloppet.

Om arbetet har utförts av någon annan än mottagaren och skatteavdrag inte gjordes med rätt belopp när ersättningen betalades ut till den som utförde arbetet, får också denne krävas på beloppet till den del det avser skatteavdrag.

MBL, Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

38 § Innan en arbetsgivare beslutar att låta någon utföra visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagar hos honom, skall arbetsgivaren på eget initiativ förhandla med den arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Arbetsgivaren är vid förhandlingen skyldig att lämna den information om det tilltänkta arbetet som arbetstagarorganisationen behöver för att kunna ta ställning i förhandlingsfrågan.

Första stycket gäller inte, om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap och det inte är fråga om att anlita uthyrd arbetskraft enligt lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Första stycket gäller inte heller om den tilltänkta åtgärden i allt väsentligt motsvarar en åtgärd som har godtagits av arbetstagarorganisationen. Om organisationen i ett särskilt fall begär det, är arbetsgivaren dock skyldig att förhandla innan han fattar eller verkställer ett beslut.

Om synnerliga skäl föranleder det, får arbetsgivaren fatta och verkställa ett beslut innan förhandlingsskyldigheten enligt första stycket har fullgjorts. Begärs förhandling enligt andra stycket, är arbetsgivaren inte skyldig att skjuta upp beslutet eller verkställigheten till dess förhandlingsskyldigheten har fullgjorts, om det finns särskilda skäl mot uppskov. I fråga om förhandling enligt första och andra styckena skall 14 § tillämpas. Har förhandling begärts enligt första eller andra stycket är arbetsgivaren skyldig att på begäran av arbetstagarorganisationen lämna sådan information om det tilltänkta arbetet som organisationen behöver för att kunna ta ställning i frågan. Lag (1994:1686).

10. Konsultkostnader i Täby kommun

Täby kommun använder sig av SKL:s normalkontoplan Kommun-Bas, som bland annat finns finns tillgänglig på intranätet. I deras fakturahanteringssystem e-Köp är det möjligt att söka på både ord och koder när man konterar sin faktura. Kommunen har en decentraliserad

fakturahantering, ca 750 användare. Redovisningsenheten har därför ingen uppfattning om hur verksamheterna följer konteringsanvisningarna och hur rättvisande bilden av konsultkostnaderna är.

Konsultkostnadernas utveckling

Nedanstående tabeller visar konsultkostnadernas utveckling i Täby kommun under åren 2009-2011 i kommunen totalt samt för respektive nämnd (tkr).

Nämnd/förvaltning	2009	2010	2011
<i>Täby kommun totalt</i>	<i>37 251 (varav investering 15 908)</i>	<i>48 438 (varav investering 23 626)</i>	<i>48 643 (varav investering 21 499)</i>
Kommunstyrelsen (KS)	13 651 (varav investering 739)	15 970 (varav investering 2 913)	23 360 (varav investering 7 460)
Finansförvaltningen	0	1 240	18
Södra Roslagens Miljö- och hälsoskyddsnämnd (SRMH)	106	57	55
Stadsbyggnadsnämnden (SBN)	15 915 (varav investering 15 169)	21 728 (varav investering 20 713)	16 587 (varav investering 14 039)
Kultur- och fritidsnämnden (KFN)	2 264	1 512	1 022
Socialnämnden (SN)	3 758	5 523	4 399
Barn- och grundskolenämnden (BGN)	1 297	1 761	2 491
Lantmäternämnden (LN)	0	4	0
Gymnasie- och vuxennämnden (GVN)	260	644	710

Tabell 1: Konsultkostnader från kostnads- respektive investeringsredovisningen¹

¹ I investeringsredovisningen redovisas årets investeringar avseende mark, byggnader och tekniska anläggningar. I samband med bokslut aktiveras utgifterna, däribland konsultkostnader inom området, på respektive balanskonto i kontogrupp 11. Kontogruppen används endast av Kommunfastigheter och Tekniska kontoret.

Tabell 3: Typ av konsulttjänster fördelat per nämnd år 2011 (avrundat till hela tkr)

Typ av konsulttjänster	KS	SBN	KFN	SN	BGN	GVN	² Övriga	Totalt
Byggkonsulter	314	9	0	3	0	0	0	326
Konsultationer projekter	0	24	7	315	0	0	0	346
Ledning/management	1 857	942	0	135	23	0	0	2 957
Besiktningar	0	82	0	0.2	0	0	0	82
Tekniska beräkningar	0	8	0	36	0	0	0	44
Mätningstjänster	0	0	0	0	0	0	0	0
Artistersättningar, föredragshållare	118	80	945	367	965	235	8	2 718
Konsultationer sociala områden	2	0	0	1 973	62	38	16	2 091
IT-konsulter	3 149	107	29	0	489	268	4	4 046
Kommunikationskonsulter	0	0	0	0	0	36	0	36
Övr. konsulttjänster	10 215	1 297	8	464	561	87	45	12 677
Tillfälligt inhyrd personal	246	1	34	1 106	391	46	0	1 824

I tabellen anges de kostnader för konsulttjänster som redovisas på kontogrupp 47, som avser specialuppdrag av mer tillfällig art som utförs av företag eller enskilda personer som inte är anställda hos kommunen. Konsultkostnader som aktiveras som investeringar (byggkonsulter, projektledning, konsultationer projekter, för- och detaljplanering, kopiering och trycksaker, konsultjurist) är ej medräknade här och tillkommer med 7 460 tkr för Kommunstyrelsen (Kommunfastigheter) och 14 039 tkr för Stadsbyggnadsnämnden (Tekniska kontoret).

Kommunledningen kommenterar utvecklingen av konsultkostnaderna med att det framförallt är inom verksamheterna Kommunfastigheter (KS) och Stadsbyggnadskontoret (SBN) som ökningarna har skett det senaste året. Orsaken är det pågående tillväxtarbetet i kommunen. Sedan den 1 april i år har Kommunfastigheter en ny organisation med nya och fler anställda. Den nya organisationen ska kunna möta de nya förändringarna som tillväxten kommer att innebära och därmed minska behovet av konsultstöd. För Stadsbyggnadskontoret (SBN) innebär tillväxtarbetet

² Finansförvaltningen (endast Övr konsultkostn 18 tkr), Lantmäterinämnden (inga konsultkostnader 2011) och SRMH.

behov av ökade resurser. Nämnden har därför fått utökad ram för att klara tillväxtarbetet de senaste två åren. Enligt kommunledningen görs en avvägning kontinuerligt mellan nyanställning alternativt köp av konsulttjänster för den specialistkompetens som krävs.

En avstämning görs också av större kostnadsförändringar mellan åren utifrån sammanställningen i årsredovisningen där även konsultkostnader ingår. Konsultkostnader följs upp löpande under året på samma sätt som övriga kostnadsslag.

10.1 Kommentar

En stor del av ökningen av konsultkostnader från 2009 till 2010 respektive 2011 består av konsultkostnader i investeringsprojekt inom mark, byggnader och tekniska anläggningar. En ökning med ca 7,7 mkr mellan 2009 och 2010. En ökning som förklaras av Täby kommuns tillväxtfas.

Den typ av konsulttjänster som kostade mest inom kommunen 2011 var Övriga konsulttjänster (ca 12,7 mkr). Kontotypen ser ut att användas för konsulter inom en rad olika områden – upphandlingsjurister och advokatbyråer, föredragshållare, ingenjörbyråer, översättare, teknikkonsulter, kundundersökningskonsulter, trädgårdsskötsel, revisorer, med mera. En del av dem skulle troligtvis kunna konteras på någon av de specificerade konsultkontona.

De specificerade konsulttjänster som kostade mest 2011 var IT-konsulter (ca 4 mkr), Ledning/management (ca 3 mkr) och Artister och föredragshållare (2,7 mkr).

Vi genomgång av utdragen över de senaste tre åren (2009-2011) kunde vi inte se någon direkt anmärkningsvärd ökning inom något specifikt konsultområde eller nämnd. De flesta nämnder har haft en trend av ökande konsultkostnader. Kommunstyrelsen ligger i topp med framför allt en stor ökning av konsultkostnader på investeringssidan, vilket har fått sin förklaring i pågående tillväxtarbete.

11. Kommunens riktlinjer och rutiner kring konsultköp

Kommunen har ingen särskild policy eller riktlinjer för köp/upphandling av konsulter, utan det är riktlinjer, policy och rutiner generellt som gäller oavsett vad som köps in eller upphandlas.

Täby kommun har följande styrande dokument för upphandling:

- Policy för upphandling (2010-04-12)
- Riktlinjer för upphandling (odaterad)
- Rutin för direktupphandling över 5 000 kr, bilaga till Riktlinjer för upphandling (2012)

Policyn är övergripande medan riktlinjerna är tänkta att fungera som en mer detaljerad vägledning, tillsammans med den separata rutinbeskrivningen för direktupphandlingar.

Policy för upphandling gäller för alla Täby kommuns kommunala verksamheter och avdelningar samt kommunala bolag. Den omfattar all upphandling, d v s även avrop från ramavtal och direktupphandling. Syftet med policyn är enligt kommunen att

- säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad och med minsta möjliga miljöpåverkan,
- säkerställa att upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning,
- tydliggöra och ge vägledning i upphandling,
- långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av hållbara och sunda affärer,
- underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud till kommunen.

Policy för upphandling

Enligt policyn ska alltid de befintliga ramavtalen användas när ett behov att köpa vara eller tjänst uppstår. Finns inte något ramavtal med de aktuella tjänsterna eller varorna ska planering av upphandling göras. I vissa fall där det gäller större upphandlingar av komplicerad karaktär bör behovsanalys/förstudie göras. En sådan genomförs av verksamheten i samarbete med Upphandlingsenheten.

Verksamheterna får direktupphandla i de fall inte något ramavtal finns och upphandlingens värde är lågt eller om synnerliga skäl finns. I riktlinjerna för upphandling finns anvisningar om detta vad gäller beslutat gränsvärde, hur värdet ska bedömas och vad man i övrigt ska tänka på. När det gäller synnerliga skäl ska alltid Upphandlingsenheten kontaktas för bedömning i varje enskilt fall.

Enligt Upphandlingsenheten är upphandling alltid ett samarbete mellan upphandlingsenheten och den verksamhet som har behovet. Verksamheterna ansvarar för sakinnehållet. Det innebär att verksamheten ansvarar för förstudie, kravspecifikation och att utvärdering görs, men i samarbete med ansvarig upphandlare. I verksamhetens ansvar ingår också eventuell MBL-information och MBL-förhandling. Upphandlingsenheten ansvarar för de juridiska delarna och är koordinator och ett stöd vid upphandling. Verksamheterna ska utse person/er som ansvarar för upphandlingen under hela processen som även innefattar avtalstiden. Vid kommunövergripande ramavtalsupphandlingar där ingen tydlig ägare för uppdraget/avtalet finns, driver upphandlingsenheten i samarbete med utsedda kontaktpersoner från verksamheten dessa frågor.

Riktlinjer för upphandling

Alla beslut om anskaffning bör enligt riktlinjerna baseras på en behovsanalys. Den ska visa vad verksamheten vill uppnå med upphandlingen, d v s syfte och mål. Det är verksamheten som ansvarar för och ska genomföra analysen med bistånd av upphandlingsenheten. Projektgrupp bildas bestående av upphandlare samt de kontaktpersoner i verksamheten/verksamheterna som har sakkunskap.

Finns ramavtal som motsvarar behovet ska avrop göras mot detta. Täby kommun har egna ramavtal/avtal som finns listade i en avtalskatalog. Kommunen är även med på andra kommuners ramavtal samt i ramavtal via Kammarkollegiet och SKL Kommentus. Eftersom inte alla avtal finns med i avtalskatalogen i dagsläget behöver verksamheterna kontrollera detta med upphandlingsenheten.

Förutom eventuella specifika uppföljningsvillkor i avtalet kontrolleras att avrop görs från avtalsleverantören och inte från andra. Från och med 2010 sker automatiskt kontinuerlig kontroll på kommunens avtalspartners soliditet och andra faktorer som kan påverka samarbetet. Upphandlingsenheten kontrollerar också att prisjusteringar görs enligt avtalet.

Rutin för direktupphandling över 5 000 kr, bilaga till upphandlingsriktlinjer

När ramavtal eller annat avtal saknas och kostnaden överstiger 5 000 kr ska direktupphandling i e-Köp göras. Enligt uppgift från Upphandlingsenheten finns ett förslag till beslut hos planeringschefen om höjning av gränsen till 20 tkr. Vid direktupphandlingar kan vid behov upphandlingsenheten kontaktas. Den övre gränsen för direktupphandling är 284 000 kr enligt lag.

Enligt rutinen ska beställaren gå in i upphandlingsverktyget e-Köp och tillfråga minst tre företag om offert. Efter val av leverantör och dokumentation om upphandlingen i e-Köp går beställningen automatiskt till upphandlingsenheten som kontrollerar kreditvärdighet och F-skatt m.m. Beställningen går sen vidare till behörig person för godkännande av upphandlingen innan den anses klar och skickas vidare till berörd nämnd för diarieföring, anmälan om delegationsbeslut och arkivering. Även här kommer gränsen att höjas enligt upphandlingsenheten - diarieföring över 20 tkr och anmälan i nämnd över ett basbelopp. Rutinen för direktupphandling innehåller inget krav på dokumentation av syfte och mål med upphandlingen.

Vid intervju med den tjänsteman på Upphandlingsenheten som administrerar direktupphandlingsverktyget framkom att det inte finns några fastställda kriterier för valet av företag. Det har dock införts ett fält där upphandlaren kan ange en kort motivering till valet. När beställningen är gjord, tjänsten eller varan levererats och fakturan ska betalas kontrolleras alla företag som ska få betalning i Inyetts "fakturafilter". För företag som har skulder hos kronofogden, saknar F-skattsedel eller på annat sätt är tveksamt, t ex förekommer på Svensk handels lista, görs förfrågan till redovisningsenheten om betalning verkligen ska ske.

Upphandlingsenheten

Upphandlingsenheten menar att deras uppdrag är att leverera ett komplett avtal. De har en mall till förfrågningsunderlag med avtalsvillkor gemensamt med STONO - upphandlingssamarbete med Vallentuna, Norrtälje, Vaxholm, Österåker och Danderyd. Denna uppdateras kontinuerligt. Kommunen har även en egen mall för generella avtalsvillkor – väldigt snarlik STONO-mallen – samt rutiner och checklistor för upphandling, samordnade upphandlingar, med mera.

I samband med upphandlingen, när anbuden öppnas, kontrolleras kreditvärdighet samt görs en skattekontroll direkt i kommunens upphandlingssystem. Den löpande uppföljningen står sen Upphandlingsenheten för när det gäller de kommunövergripande ramavtalen, d v s de avtal som upphandlingsenheten ansvarar för. För övriga avtal är det avtalsägaren som fortsättningsvis ska sköta den kontrollen.

Rutinerna för detta avviker mot Kommunfastigheter och Stadsbyggnadsnämnden i dagsläget. Upphandlingsenheten har ambitionen att från och med oktober även kontrollera alla deras upphandlingar. En nyanställd entreprenadupphandlare och enhetens nya kundansvarsroll ska medföra en mer centraliserad upphandlingsenhet. Alla kommunens olika avtal ska då finnas tillgängliga i kommunens avtalskatalog, inte som idag endast upphandlingsenhetens ramavtal/avtal och samordnade avtal med andra kommuner. Upphandlingsenheten ser just nu

över de tjänster och produkter de ska leverera till verksamheterna och sin framtida roll som serviceinstans.

Risken för att konsultuppdrag bedöms som förtäckt anställning

Varken Kommunstyrelsen/ledningen, Upphandlingsenheten eller Personalavdelningen har kännedom om risken att enskilda konsulter som tas in i den löpande verksamheten under vissa omständigheter skattemässigt kan bedömas som anställda av Skatteverket.

I ett av avsnitten i riktlinjerna för upphandling nämns att en eventuell MBL-information och MBL-förhandling också ska ingå i tidsplanen inför en upphandling. Vi ställde frågan till två av de fackliga ordförandena om det förekommer diskussioner i samband med dessa förhandlingar angående konsulter som går in i den löpande verksamheten. Det framgick att MBL-förhandlingar kring upphandlingar har varit få och inte handlat om konsulters anställningsliknande förhållanden utan främst om att säkerställa att krav kring arbetsmiljö, löner och andra viktiga personalvillkor finns med i kravspecifikationerna.

Konsultavtal

Konsultköpen hanteras inom respektive verksamhet. Enligt delegationsordningen kan budgetansvariga chefer (enhets- och resultatenhetschefer) ta in konsultstöd upp till 100 tkr. Avdelningschefer/verksamhetschefer kan ta in konsultstöd upp till 500 tkr.

För att få en bild av hur konsultavtal kan se ut i kommunen och med fokus på att fånga upp enskilda konsulter där risken för anställningsliknande förhållanden skulle kunna förekomma tog vi ett stickprov på 6 olika konsulter inom konsulttypen Övriga konsulttjänster från åren 2011 och 2012. För tre av konsulterna fanns inga formella avtal, utan bara muntliga överenskommelser eller överenskommelse via e-post. Upphandlingsenheten kunde också konstatera, när vi bad dem kontrollera dessa konsultköp, att ingen av köpen hade följt rutinen för direktupphandling.

I internkontrollen ingår bland annat uppföljning av direktupphandlingar och köp av tjänster utanför ramavtal. Upphandlingsenheten jämför företagen med avtalskatalogen och rapport över direktupphandlingar. Finns företaget där betraktas det som att avtal finns. Under första halvåret 2012 kontrollerades alla betalningar över 5 000 kr gjorda i maj. Av totalt 1 555 betalningar på totalt 141,1 mkr saknades avtal för 191 betalningar (12 %) till den sammanlagda kostnaden 4,6 mkr (3 %). Det görs ingen bedömning av om avtalet tillkommit affärsmässigt och lagenligt i denna kontroll.

11.1 Kommentar

Täby kommun har riktlinjer, rutiner och system för styrning och uppföljning av upphandling och kontroll av leverantörer vad gäller seriositetskontroller (skatter, kreditvärdighet och liknande). Det finns däremot inga särskilda riktlinjer och rutiner för konsultköp som tar upp frågor angående gränsdragningen mellan konsult och anställd.

Vi kan konstatera att Kommunstyrelsen och de verksamheter vi har pratat med inte är medvetna om risken att enskilda konsulter som anlitas i den löpande verksamheten under en längre tid kan komma att betraktas som anställda ur ett skattemässigt perspektiv utifrån självständighetskravet på en näringsverksamhet, enligt Inkomstskattelagen 13 kap 1 §. Det finns ingen kontrollpunkt inför avtalskrivandet om detta.

I anknytning till detta berörs också MBL 38 §, där det framgår vad en arbetsgivare ska göra, om kollektivavtal finns, innan beslut tas om att anlita någon för utförande av arbete utan att denna ska vara arbetstagare. Kriterierna för detta liknar mycket de som gäller för självständighetskravet i Inkomstskattelagen, det vill säga när någon går in i den löpande verksamheten och detta inte är kortvarigt eller kräver särskild sakkunskap. Detta är ytterligare en aspekt som kan behöva tydliggöras i en vägledning till verksamheterna vid anlitande av konsult i den löpande verksamheten.

Upphandlingsenhetens internkontroll av direktupphandlingar våren 2012 och vårt stickprov visar att det finns brister i följsamheten mot de interna riktlinjerna. Eftersom upphandlingsenheten bara genomför seriositetskontroller på de upphandlingar som passerar e-Köp finns en risk att den kontrollen inte görs om inte avtalsägaren själv har den rutinen.

12. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Vi bedömer att Kommunstyrelsen kan förbättra sin styrning och uppföljning av kommunens köp av konsulter för sina verksamheter.

1. Hur ser utvecklingen av konsultkostnaderna ut i kommunen? Något område/kategori av konsult som har ökat/minskat markant senaste åren?

De flesta nämnder har haft en trend av ökande konsultkostnader. Kommunstyrelsen ligger i topp med framför allt en kraftig ökning av konsulter på investeringssidan, vilket har sin förklaring i pågående tillväxtarbete.

2. Finns interna riktlinjer för köp av konsulttjänster?

Nej, det finns inga riktlinjer eller anvisningar specifikt för köp av konsulttjänster. Upphandlingsförfarande och kontroller av skatt- och kreditvärdighet samt annan seriositetskontroll gäller generellt för alla inköp oavsett typ av tjänst eller vara.

3. Hur kommuniceras riktlinjer och regler kring konsultköp i verksamheterna?

Det finns inga specifika riktlinjer eller vägledning kring konsultköp. Utifrån de samtal vi har haft med Kommunstyrelsen/ledningen, upphandlingsenheten, personalavdelningen och facket förs heller inga diskussioner om risken för att enskilda konsulter inte lever upp till självständighetskravet på grund av avtalet med kommunen och därmed bedöms som förtäckt anställda.

4. Vilka kontroller görs innan konsultavtal skrivs? Hur säkerställs att konsulten verkligen bedriver näringsverksamhet och att avtalet inte liknar ett anställningsavtal?

De kontroller som görs av Upphandlingsenheten är seriositetskontroller så som skatte- och kreditvärdighetskontroller. Kontroll av avtalsvillkoren mot självständighetskravet enligt Inkomstskattelagen 13 § och Skatteförfarandelagen 14 § görs inte. Kommunstyrelsen kan därmed inte säkerställa att förtäckta anställningar inte förekommer i kommunen.

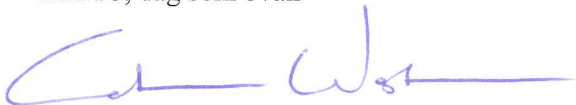
Rekommendationer

Kommunstyrelsen bör se över hur riktlinjer och rutiner vid konsultköp ska utformas för att säkerställa att kommunen inte sluter avtal som medför risk för att näringsidkaren inte lever up till självständighetskravet och kommunen därmed riskerar att behöva betala sociala avgifter för konsulterställningarna.

Det saknas idag krav på dokumentation av syfte och mål samt motivering till vald konsult vid direktupphandling via e-Köp. Kommunstyrelsen bör se över hur direktupphandling av konsulter kan styras och följas upp utifrån de interna riktlinjerna för upphandling avseende exempelvis behov, kvalitet och pris.

Någon slags central vägledning specifikt för konsultköp bör tas fram och kommuniceras för att tydliggöra vad som gäller enligt interna och externa regler, med beaktande av bland annat Inkomstskattelagen, Skatteförfarandelagen och MBL.

KPMG, dag som ovan



Catarina Wester
Kundansvarig

