

Kontroller för att motverka oseriösa leverantörer

Revisionsår 2024, nr 3

Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2024/85

Stadsrevisionen i Stockholms stad är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs av stadens nämnder och bolag. På stadens webbplats, start.stockholm/revision, finns revisionsrapporter publicerade. För att prenumerera på stadsrevisionens informationsbrev, uppge e-postadress till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Fastighetsnämnden
Servicenämnden
SISAB

Kontroller för att motverka oseriösa leverantörer

Revisorsgrupp 1 har den 10 december 2024 behandlat bifogad revisionsrapport (3).

Arbetet med att stävja brottslighet och att säkerställa att affärer endast görs med seriösa företag har blivit allt viktigare. Aktörer såsom Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Brottsförebyggande rådet och Sveriges Kommuner och Regioner redovisar att omfattningen av oseriösa företag och brottsligt agerande är ansenligt. Därför anser vi revisorer att stadens arbete för att identifiera oseriösa leverantörer behöver stärkas och anpassas till den tid vi lever i.

Vi bedömer att de granskade verksamheterna genomför seriositetskontroller av leverantörer. Det har dock inte varit möjligt att till fullo verifiera vilka seriositetskontroller som görs. Detta då seriositetskontrollerna inte alltid dokumenteras.

Kommunstyrelsen behöver ange vilka seriositetskontroller som ska genomföras samt precisera definitionen av oseriösa företag. Vidare behöver kommunstyrelsen säkerställa att seriositetskontroller av underleverantörer utförs löpande.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB. Yttrande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast 31 mars 2025.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Innehåll

Kontroller för att motverka oseriösa leverantörer

1.	Samlad bedömning och rekommendationer	1
2.	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Omfattning och avgränsning	4
2.3	Definitioner	4
2.4	Ansvariga nämnder och styrelse	4
2.5	Revisionskriterier	4
2.6	Metod	5
3.	Lagkrav och styrdokument	6
3.1	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	6
3.2	Stockholms stads styrdokument	6
3.2.1	<i>Regler för ekonomisk förvaltning</i>	6
3.2.2	<i>Program för inköp 2020-2023</i>	6
3.2.3	<i>Tillämpningsanvisning till Stockholms stads program för inköp 2020-2023</i>	7
3.3	Revisionskontoret noterar	7
4.	Ansvar och styrning	9
4.1	Kommunstyrelsen	9
4.2	Fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB	10
4.3	Revisionskontorets slutsatser	11
5.	Genomförande av seriositetskontroller	12
5.1	Seriositetskontroller innan och under avtalstid	12
5.1.1	<i>Ekonomisk och finansiell ställning</i>	14
5.1.2	<i>Underleverantörer</i>	14
5.1.3	<i>Verifiering av seriositetskontroller innan och under avtalstid</i> ...	16
5.2	Revisionskontorets slutsatser	18

1. Samlad bedömning och rekommendationer

I Stockholms stad utgör varje nämnd och bolagsstyrelse en upphandlande myndighet. Kommunfullmäktige har på ett tydligt sätt uttryckt att nämnder och bolag endast ska göra affärer med seriösa aktörer. Revisionskontoret har därför granskat hur så kallade seriositetskontroller används för att identifiera oseriösa företag. Med seriositetskontroller avses kontroller av leverantörer innan och under en avtalsperiod i syfte att minska risken för att göra affärer med oseriösa företag. Det handlar om kontroller av att leverantörer fullgör olika skyldigheter som t.ex. att betala skatt och att bedöma dess ekonomiska och finansiella ställning. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen (i rollen som styrelse), servicenämnden, fastighetsnämnden och Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB).

Fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB har fördelat ansvaret för att genomföra seriositetskontroller inom respektive organisation på ett tydligt sätt. Revisionskontoret konstaterar dock att fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB inte har dokumenterade rutiner för vad som utgör en avvikelse efter genomförd seriositetskontroll. Ett undantag är fastighetsnämndens dokumenterade rutin för avvikelser som är kopplade till ett företags kreditomdöme om leverantörer. Dock är kreditomdöme endast en del i en helhetsbedömning av en leverantörs ekonomiska och finansiella ställning. Vilka åtgärder som vidtas beror på vad det är för typ av avvikelse.

I intervjuer uppges att fler seriositetskontroller görs än vad Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, samt fullmäktiges Program för inköp med tillhörande tillämpningsanvisning anger som minimikrav. Revisionskontoret bedömer att de granskade verksamheterna genomför seriositetskontroller av leverantörer. Det har dock inte varit möjligt att till fullo verifiera vilka seriositetskontroller som görs. Detta då seriositetskontrollerna inte alltid dokumenteras. I tillämpningsanvisningen understryks vikten av dokumentation samt att nämnder och bolag måste ha tydliga och kända rutiner för att dokumentera avvikelser. Att en dokumentation finns är en förutsättning för att exempelvis kunna tillämpa avtalade sanktionsmöjligheter som viten eller hävning av avtal.

Revisionskontoret anser att kommunstyrelsens styrning kan stärkas genom att tillämpningsanvisningen till Stockholms stads program för inköp utvecklas avseende seriositetskontroller. I tillämpningsanvisningen finns några enstaka exempel på kontroller som kan göras samt en hänvisning till Skatteverket och Kronofogdemyndigheten för rådgivning. Hänvisning till Ekobrottsmyndighetens checklista på seriositetskontroller skulle med fördel kunna finnas med i til-

lämpningsanvisningen som stöd i arbetet med att utveckla nämndernas och bolagens arbete med seriositetskontroller. Vidare bör det av tillämpningsanvisningen även framgå hur och varför kontroller ska dokumenteras. Detta för att ytterligare skärpa kontrollen av att affärer endast görs med seriösa företag.

Revisionskontorets samlade bedömning är att såväl kommunstyrelsen som granskade nämnder och bolag kan utveckla arbetet med seriositetskontroller. Seriositetskontroller är en del i arbetet med att stävja välfärdsbrottslighet och det är därför angeläget att Stockholms stad har väl utvecklade rutiner inom området.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Förtydliga hur seriositetskontroller ska användas och dokumenteras för att minska risken för oseriösa leverantörer.

Fastighetsnämnden, servicenämnden och bolagsstyrelsen för SISAB rekommenderas att:

- Upprätta en dokumenterad rutin för hur avvikelser efter genomförd seriositetskontroll ska hanteras både innan och under avtalstid.
- Säkerställa att genomförda seriositetskontroller dokumenteras.

2. Bakgrund

Flera tunga aktörer lyfter fram vikten av att genomföra kontroller för att motverka oseriösa leverantörer (hädanefter seriositetskontroller) såsom t.ex. Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Skatteverket samt Ekobrottsmyndigheten (EBM). Syftet med att genomföra seriositetskontroller är att undvika att avtal tecknas med oseriösa företag och att identifiera eventuella brister hos leverantörer under pågående avtalstid. Företag kan agera oseriöst på olika sätt genom att exempelvis inte betala skatter och avgifter eller genom att inte följa de lagar som finns avseende t.ex. arbetsmiljö, kvalitet och tillstånd.

I revisionens tidigare granskning av Stockholms stads arbete för att motverka välfärdsbrott (2023:1), framkom bl.a. att det saknades rutiner för att göra seriositetskontroller. Det fanns också brister i dokumentation för två av de nämnder som då ingick i granskningen. Det finns risk för att fler nämnder och bolag brister i att genomföra och dokumentera kontroller. Brister i dokumentation kan exempelvis leda till att avtalade sanktionsmöjligheter som viten, hävning eller uppsägning av avtal inte kan tillämpas.

Om seriositetskontroller inte genomförs i tillräcklig utsträckning i samband med upphandling, finns risk för att avtal ingås med oseriösa företag. Det kan leda till att beställda varor och tjänster levereras/utförs med bristande kvalitet eller att leveranser uteblir. Stockholms stad riskerar också att oavsiktligt underlätta kriminalitet och välfärdsbrott. Detta kan på olika sätt medföra skada och annan negativ påverkan för Stockholms stad med dess brukare och invånare.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma hur seriositetskontroller används för att identifiera oseriösa företag.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Hur styr, följer och samordnar kommunstyrelsen nämndernas och bolagens arbete med seriositetskontroller?
- Finns styrdokument och tydliggjorda roller och ansvar för att stödja arbetet med seriositetskontroller?
- Vilka seriositetskontroller genomförs av fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB innan avtal har tecknats respektive löpande under avtalstiden?
- Vilka åtgärder vidtas av fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB om resultaten av seriositetskontrollerna indikerar att en leverantör är ett oseriöst företag?
- På vilket sätt dokumenteras genomförda seriositetskontroller av fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB?

2.2 Omfattning och avgränsning

Granskningen av kommunstyrelsen har omfattat rollen som styrelse, d.v.s. arbetet med att styra, följa och samordna nämndernas och bolagens arbete med seriositetskontroller.

Granskningen av fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB har omfattat deras rutiner för att genomföra och dokumentera seriositetskontroller. Det har inte ingått i granskningen att bedöma om företag för vilka seriositetskontroller har genomförts, är seriösa företag eller inte.

2.3 Definitioner

Det finns inga vedertagna definitioner på begreppen seriositetskontroller och oseriösa företag. Revisionskontoret har därför i granskningen definierat seriositetskontroller som kontroller av leverantörer innan och under en avtalsperiod i syfte att minska risken för att göra affärer med oseriösa företag. Med oseriösa företag har revisionskontoret avsett företag som inte följer lagar, regler eller avtal.

2.4 Ansvariga nämnder och styrelse

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, servicenämnden, fastighetsnämnden och Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB).

2.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Regler för ekonomisk förvaltning (beslutad av kommunfullmäktige i november 2023)
- Program för inköp 2020-2023 (beslutad av kommunfullmäktige i augusti 2020)
- Tillämpningsanvisning till Stockholms stads Program för inköp 2020-2023 (fastställd av stadsledningskontoret i februari 2021)

Ekobrottsmyndighetens checklista på kontroller som kan utföras för att säkerställa att affärer görs med seriösa aktörer, ”Vet du vem du gör affärer med? - undvik oseriösa aktörer” (april 2022), har använts som referensunderlag i granskningen.

Revisionskontoret noterar att Program för inköp och tillämpningsanvisning inte är uppdaterade för år 2024 och framåt. Enligt stadsledningskontoret bereds ärendet. När det nya inköpsprogrammet är beslutat av kommunfullmäktige, kommer även ny tillämpningsan-

visning att fastställas. Stadsledningskontoret understryker att nuvarande Program för inköp och tillhörande tillämpningsanvisning fortsatt gäller till dess att nya styrdokument antagits.

2.6 Metod

Revisionskontoret har genomfört granskningen under perioden maj till november 2024. Granskningen har utförts i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision.

Intervjuer har genomförts med ansvariga på stadsledningskontoret, fastighetskontoret, serviceförvaltningen samt SISAB.

Dokumentgranskning har också genomförts, dels på övergripande nivå, dels specifikt för varje nämnd/styrelse. Detta i syfte att ligga till grund för verifiering av kontroller.

Verifiering av vilka seriositetskontroller som utförs av fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB, har genomförts via ett urval av avslutade upphandlingar. Fem avtalsområden per granskningsobjekt har valts ut. Verifiering har skett genom att ta in information om vilka seriositetskontroller som genomförts inför tecknandet av avtal och under avtalstid samt hur dessa kontroller har dokumenterats samt hur avvikelser har hanterats. Genomförda och dokumenterade kontroller av såväl huvudleverantörer och underleverantörer har granskats.

Rapporten har faktakontrollerats av stadsledningskontoret, fastighetskontoret, serviceförvaltningen och SISAB.

3. Lagkrav och styrdokument

3.1 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling ska en upphandlande myndighet utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll eller på annat sätt får kännedom om att leverantören är dömd för brott som innefattar organiserad brottslighet, bestickning, bedrägeri, penningtvätt, terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet eller människohandel. Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas även om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan eller på annat sätt företräder leverantören, har dömts för brottet.

Vidare ska leverantörer som inte fullgjort sina skyldigheter avseende betalning av skatter eller socialförsäkringsavgifter uteslutas.

I lagstiftningen framkommer även situationer då upphandlande myndighet får utesluta en leverantör från att delta i en upphandling. Det gäller exempelvis om leverantören har gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen, om leverantören har avbrutit sin näringsverksamhet eller om leverantören undanhåller väsentlig information.

3.2 Stockholms stads styrdokument

3.2.1 Regler för ekonomisk förvaltning

Enligt Regler för ekonomisk förvaltning ska nämnder och bolagsstyrelser tillämpa Program för inköp 2020-2023 med tillhörande tillämpningsanvisning. I Regler för ekonomisk förvaltning framgår att varje nämnd och bolagsstyrelse utgör en upphandlande myndighet och ansvarar för planering av behovstäckning, avtalsförsörjning och uppföljning av ingångna avtal.

3.2.2 Program för inköp 2020-2023

I Program för inköp 2020-2023 framkommer att nämnder och bolag endast ska göra affärer med seriösa leverantörer som betalar skatt och sociala avgifter samt i övrigt lever upp till lagar och regler. Vad som avses med lagar och regler preciseras inte närmare i programmet.

De seriositetskrav som ställts ska följas upp löpande under hela avtalstiden. Kraven som ställs på en leverantör ska som huvudregel också gälla för dennes underleverantörer.

Vidare framkommer att kommunstyrelsen ansvarar för att följa upp Program för inköp.

3.2.3 Tillämpningsanvisning till Stockholms stads program för inköp 2020-2023

Stadsledningskontoret har tagit fram tillämpningsanvisning till Program för inköp 2020-2023. Av anvisningen framgår bland annat att alla upphandlande nämnder och bolag ska ställa krav i upphandlingar på att leverantörer fullgör olika skyldigheter, utöver krav på ekonomisk och finansiell ställning. Det kan handla om att ställa krav bl.a. avseende:

- Skatter
- Arbetsgivar- och sociala avgifter
- Registrering för F-skatt

Av tillämpningsanvisningen framgår också att det kan vara till hjälp att inhämta kunskap från branschorganisationer, för att exempelvis få veta vad som kännetecknar en seriös leverantör inom en viss bransch. Utifrån den kunskapen kan också relevanta kvalificeringskrav ställas.

Utöver seriositetskontroller framkommer det i anvisningen att det även är möjligt att utesluta oseriösa leverantörer genom att ställa krav på en god arbetsmiljö och goda anställningsvillkor i avtalen. Vilka krav som kan ställas måste enligt anvisningen anpassas efter typ av upphandling och förhållanden för den aktuella branschen.

I tillämpningsanvisningen understryks vidare vikten av att en aktiv avtalsförvaltning är nödvändig för att säkerställa seriositeten hos de avtalade leverantörerna. De krav och kravnivåer som har ställts i samband med upphandlingen ska upprätthållas under avtalstiden. Detta gäller även eventuella underleverantörer. För att säkerställa detta måste nämnder och bolag ha tydliga och kända rutiner för att dokumentera avvikelser. En noggrann dokumentation är en förutsättning för att kunna tillämpa avtalade sanktionsmöjligheter som exempelvis viten eller hävning av avtal.

3.3 Revisionskontoret noterar

I Lag (2016:1145) om offentlig upphandling samt Stockholms stads Program för inköp med tillhörande tillämpningsanvisning finns ett antal krav avseende seriositetskontroller. Sammantaget regleras att seriositetskontroller av leverantörer ska genomföras avseende förekomst av brottsdomar, betalning av skatter och socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter samt finansiella och ekonomiska ställning. Enligt tillämpningsanvisning till Program för inköp är registrering för F-skatt ett exempel på ett område som förvaltningar och bolag kan göra seriositetskontroller av.

Revisionskontoret noterar att Program för inköp innehåller skrivningar om att förvaltningar och bolag endast ska göra affärer med

seriösa leverantörer som lever upp till lagar och regler. Det framgår inte närmare vilka lagar och regler som avses. Dock framgår det i tillämpningsanvisning att vilka krav som kan ställas måste anpassas efter typ av upphandling och förhållandena i den aktuella branschen.

4. Ansvar och styrning

4.1 Kommunstyrelsen

I Program för inköp framkommer att kommunstyrelsen ansvarar för de övergripande strategiska frågorna inom inköpsområdet samt att stärka och följa upp arbetet med inköp. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för att följa upp programmet. Detta innebär bl.a. att kommunstyrelsen ska följa upp om nämndernas och bolagen säkerställer att affärer endast görs med seriösa leverantörer. Enligt tillämpningsanvisning har stadsledningskontoret ansvar för att styra, leda, följa upp och utveckla stadens inköpsarbete.

Stadsledningskontoret upprättar vägledningar och checklistor inom inköps- och upphandlingsprocessen (där seriositetskontroller är en del) som stöd åt förvaltningar och bolag. Stadsledningskontoret samordnar även olika nätverk för att bl.a. sprida goda exempel. Nätverk finns för inköpschefer/inköpsansvariga, inköpsamordnare, avtalscontrollers/avtalsförvaltare och upphandlare. Vidare ansvarar stadsledningskontoret även för olika utbildningar som gäller inköp och upphandlingar.

Det finns inte någon stadsövergripande definition av begreppet seriositetskontroller. Stadsledningskontoret hänvisar till Lag (2016:1145) om offentlig upphandling och Stockholms stads styrdokument för information om vad seriositetskontroller bör omfatta.

För att förbättra leverantörskontroller inom inköpsprocessen genomförde stadsledningskontoret under 2023 en kartläggning av de kontroller som kan genomföras med nuvarande systemstöd, verktyg och vägledningar. Bland dessa leverantörskontroller identifierades även vissa kontroller som seriositetskontroller, t.ex. kontroller avseende om leverantören har betalt skatter och socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter, att leverantören inte har skulder eller om leverantören innehar F-skattsedel. Rapporten visar bl.a. att det saknas tydliga beskrivningar avseende vilka leverantörs- och seriositetskontroller som ska eller bör göras av respektive nämnd och bolag. I rapporten framgår också att det saknas rutiner för att dela information kring resultat av leverantörs- och seriositetskontroller inom Stockholms stad och med andra upphandlande myndigheter. Stadsledningskontoret har efter rapporten arbetat vidare med att förtydliga och utveckla stödet i inköpsprocessen. Bland annat har befintlig vägledning om behovs- och marknadsanalys uppdaterats med ett avsnitt om riskanalys samt att en ny utbildning inom leverantörskontroller med ekonomisk inriktning har introducerats. Enligt uppgift kommer ytterligare åtgärder att ske inom området.

I intervju framgår att stadsledningskontoret löpande följer förvaltningarnas och bolagens arbete kring intern kontroll avseende upphandling och inköp generellt men inte specifikt arbetet med seriositetskontroller.

4.2 Fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB

Varje nämnd och bolagsstyrelse är en egen upphandlande myndighet. Nämnderna och bolagen ansvarar därmed för upphandling och avtalsuppföljning. Nämnderna och bolagsstyrelserna ska bedriva ett aktivt och strategiskt arbete för att, utifrån kommunfullmäktiges mål, uppnå en ändamålsenlig inköpsverksamhet. De ska ha funktioner och roller för upphandlings- och inköpsprocessen. Nämnder och bolag ska också säkerställa att affärer endast görs med seriösa leverantörer. Dock finns inga särskilda krav avseende funktioner och roller för att genomföra seriositetskontroller.

I granskningen framkommer att ansvaret för upphandling och avtalsförvaltning organiseras i respektive inköps-/upphandlingsenhet på fastighetskontoret, serviceförvaltningen och SISAB. Ansvar för att göra kontroller av leverantörer har fördelats mellan upphandlare och avtalscontroller/avtalsförvaltare/avtalsansvarig. Upphandlarna har ansvar för att genomföra kontroller under upphandling och före avtal tecknas. Avtalscontroller/avtalsförvaltare/avtalsansvariga har ansvar för kontroller under avtalstid.

Servicenämnden har en dokumenterad rutin för vilka seriositetskontroller som ska genomföras. Fastighetsnämnden och SISAB har inte något styrdokument specifikt för seriositetskontroller. De granskade verksamheterna utgår främst från Lag (2016:1145) om offentlig upphandling och Program för inköp med tillhörande tillämpningsanvisning vid genomförande av kontroller.

I intervjuerna framgår att servicenämnden och SISAB inte har fastställda dokumenterade anvisningar och rutiner för vad som utgör en avvikelse som behöver hanteras vidare efter genomförda seriositetskontroller. Enligt uppgift sker bedömning från fall till fall. Servicenämnden kommer enligt uppgift att utarbeta en dokumenterad rutin för vilka åtgärder som ska vidtas när leverantörer inte uppfyller krav på ekonomisk och finansiell ställning under avtalstid.

Fastighetsnämnden har en dokumenterad rutin för hantering av avvikelser avseende riskklassificering av leverantörer under avtalstid. Klassificeringen är en kreditbedömning som görs av ett kreditupplysningsföretag utifrån en sannolikhet för att ett bolag ska hamna på obestånd inom ett år i form av konkurs, utmätning eller företagsrekonstruktion. Med utgångspunkt från kreditupplysningsföretagets

bedömning, ska leverantörerna ha minst riskklass 3. Riskklassificering sker utifrån skala 1-5. En lägre riskklass medför högre risk för att en leverantör hamnar på obestånd. I rutinen framgår att om en leverantör får en riskklass 1 eller 2, betraktas detta av fastighetsnämnden som en avvikelse beträffande leverantörens ekonomiska och finansiella ställning.

4.3 Revisionskontorets slutsatser

Kommunfullmäktige har på ett tydligt sätt uttryckt att nämnder och bolag endast ska göra affärer med seriösa aktörer. Granskningen visar att arbetet för att uppnå målsättningen kan stärkas genom tydligare styrning och ett mer utvecklat stöd. Revisionskontoret menar att arbetet skulle stärkas av att det i anvisningen finns en tydligare vägledning av vilka seriositetskontroller som ska genomföras, hur kontrollerna ska dokumenteras och vad som ska hanteras som en avvikelser eller ej godkänd kontroll.

Fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB har fördelat ansvaret för genomförande av seriositetskontrollerna inom respektive organisation på ett tydligt sätt. Servicenämnden och SISAB har inga fastställda dokumenterade anvisningar och rutiner för hur avvikelser ska hanteras. Fastighetsnämnden har en dokumenterad rutin för avvikelser gällande kreditupplysning/kreditomdöme av leverantör. Revisionskontoret bedömer att det finns risk att utförande av seriositetskontroller och hantering av uppkomna avvikelser utifrån genomförda seriositetskontroller inte sker på samma sätt inom Stockholms stad.

5. Genomförande av seriositetskontroller

5.1 Seriositetskontroller innan och under avtalstid

Revisionskontoret har i intervjuer ställt frågor om vilka seriositetskontroller som genomförs innan och under avtalstid. Svaren åskådliggörs i nedanstående tabell.

Typ av seriositetskontroll som anges	Fastighetsnämnden anger att seriositetskontroll genomförs innan avtalstid, under avtalstid eller ej	Servicenämnden anger att seriositetskontroll genomförs innan avtalstid, under avtalstid eller ej	SISAB anger att seriositetskontroll genomförs innan avtalstid, under avtalstid eller ej
Om leverantörer och dess företrädare har dömts för allvariga brott enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (organiserad brottslighet, bestickning, bedrägeri, penningtvätt eller finansiering av terrorism, terroristbrott samt människohandel)	Innan avtalstid	Innan avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörer betalar skatter	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörer betalar socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörer betalar arbetsgivaravgifter	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörer har F-skatt	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörerna har en god och stabil ekonomisk samt finansiell ställning	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörerna har skulder	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörerna är registrerade i bolagsregister	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörerna är momsregistrerade	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid
Om leverantörerna har kopplingar till Ryssland	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid (anses ej som en seriositetskontroll)

Typ av seriositetskontroll som anges	Fastighetsnämnden anger att seriositetskontroll genomförs innan avtalstid, under avtalstid eller ej	Serviceämnden anger att seriositetskontroll genomförs innan avtalstid, under avtalstid eller ej	SISAB anger att seriositetskontroll genomförs innan avtalstid, under avtalstid eller ej
Om det förekommer missförhållanden i övrigt i fråga om leverantörers verksamhet utifrån uteslutningsgrunder som anges i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling. Exempel på missförhållanden är allvarliga fel i yrkesutövningen, avbruten näringsverksamhet och att väsentlig information undanhålls av leverantörerna	Innan avtalstid	Innan avtalstid	Innan avtalstid
Om leverantörerna har arbetsrättsliga villkor enligt gällande lagstiftning	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid (anses ej som en seriositetskontroll)	Under avtalstid
Om leverantörerna har försäkringar som garanterar leverantörernas ansvar och kostnadstäckning vid fel och brister som kan härledas till leverantörerna	Innan och under avtalstid	Innan och under avtalstid (anses ej som en seriositetskontroll)	Innan och under avtalstid (anses ej som en seriositetskontroll)
Föranmälan för kontroller av underleverantörer innan byggstart	Under avtalstid	Ej aktuellt	Under avtalstid
Arbetsplatskontroller på byggprojekt	Under avtalstid	Ej aktuellt	Under avtalstid

De granskade verksamheterna uppger i intervjuer att de genomför i huvudsak samma typ av seriositetskontroller av leverantörer före och under avtalstid. Seriositetskontroller genomförs också inom fler områden än vad både lagstiftning och Stockholms stads styrdokument anger som minimikrav.

Gällande vilka åtgärder som vidtas om resultaten av seriositetskontrollerna indikerar ett oseriöst företag, framkommer i intervjuer att det beror på vad det är för typ av avvikelse. Om det t.ex. framkommer att leverantörer eller dess företrädare har dömts för vissa allvarliga brott som beskrivs i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, kommer sådana leverantörer inte att kvalificeras i samband med anbudsqualificeringen. Om det exempelvis skulle framgå att byggarbetsplatsen inte är inhägnad på rätt sätt, ges skälig tid för att berörd leverantör ska kunna vidta åtgärder. Fastighetskontoret, serviceförvaltningen och SISAB understryker vikten av att ha dialog med berörda leverantörer om avvikelser uppkommer.

5.1.1 Ekonomisk och finansiell ställning

Krav om leverantörernas ekonomiska och finansiella ställning innebär att förvaltningar och bolag behöver ta ställning till många olika parametrar för att kunna göra en helhetsbedömning om kravet uppfylls. För att kunna bedöma om leverantörerna har en god och stabil ekonomisk samt finansiell ställning, uppger de granskade verksamheterna att information främst inhämtas via företag som erbjuder bolagsinformationstjänster. I dessa informationskällor finns mycket information och faktauppgifter om berörd leverantör som t.ex. resultat- och balansräkning, betalningsanmärkningar samt olika ekonomiska nyckeltal som exempelvis nettoomsättning och soliditet.

Vidare uppges att en viktig faktor i bedömningen om leverantörer har en god och stabil ekonomisk samt finansiell ställning, är att leverantörerna har bra kreditomdöme. Med utgångspunkt från ett kreditupplysningsföretags kreditomdöme ska leverantörerna ha minst riskklass 3 (se avsnitt 4.2 för mer information om vad riskklass innebär). De granskade verksamheterna anger i intervjuer att även om leverantörerna uppvisar riskklass 2 i samband med anbudsutvärderingen, förkastas inte dessa anbud automatiskt. De intervjuade framhåller att de gör en helhetsbedömning av bolagens ekonomiska och finansiella ställning, där leverantörernas riskklass är en av många uppgifter att ta ställning till.

5.1.2 Underleverantörer

I Program för inköp framgår att de seriositetskrav som ställts ska följas upp löpande under hela avtalstiden. Kraven som ställs på en leverantör ska som huvudregel också gälla för dennes underleverantörer.

Serviceförvaltningen uppger att de gör seriositetskontroller för alla underleverantörer som anges i samband med anbudsförfarandet. Dessa seriositetskontroller motsvarar de kontroller som genomförs av huvudleverantörer. Serviceförvaltningen anger dock att det inte finns tillräckligt med resurser för att säkerställa att huvudleverantörerna i sin tur genomför seriositetskontroller av underleverantörer under avtalstiden.

Fastighetskontoret och SISAB anger att det inte alltid är möjligt och inte heller alltid finns tillräckligt med resurser att genomföra seriositetskontroller av alla underleverantörer i samband med upphandlingen.

SISAB uppger i intervju att det görs seriositetskontroller av alla underleverantörer under avtalstiden via den ideella föreningen Rättvist byggande. Rättvist byggande utför kontroller, på uppdrag av SISAB, både genom så kallad föransmälan innan arbete sker på

byggarbetsplatser samt oannonserade arbetsplatskontroller under pågående arbeten på byggarbetsplatser.

Alla underentreprenörer till SISAB:s huvudleverantörer ska lämna en föransmälan till Rättvist byggande innan arbete sker på byggarbetsplatser. Föransmälan ska ske senast fem arbetsdagar innan arbete påbörjas. Efter inlämnad föransmälan kontrolleras enligt uppgift bl.a. skatter, arbetsgivaravgifter, socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter, arbetsrättsliga villkor för anställda (lön, arbetstid och semester), kollektivavtal, skulder, brottsdomar och resultat från tidigare utförda arbetsplatskontroller.

Oannonserade arbetsplatskontroller under pågående byggarbeten sker till ett urval av underleverantörer. Vid arbetsplatskontroller kontrolleras att både huvudleverantörer och underleverantörer är föransmällda till Rättvist byggande (för att förhindra att det förekommer oanmälda företag på byggarbetsplatser), att de är anslutna till ID06¹, att de har arbetsrättsliga kontraktsvillkor (lön, arbetstid och semester), att det förekommer giltiga arbetstillstånd, att arbetsplatsen är inhägnad och att det finns korrekt byggstängsel. Under januari-november 2024 har det genomförts oannonserade arbetsplatskontroller på åtta byggprojekt inom ramen för Rättvist byggande.

Fastighetskontoret anger att det tillämpar föransmälan av underleverantörer under avtalstid och innan byggstart. Kontroller av underleverantörer efter inlämnad föransmälan sker dock endast i de fall det finns indikationer om att det förekommer oseriösa underleverantörer.

Fastighetskontoret uppger att det även görs oannonserade arbetsplatskontroller under pågående byggprojekt via ett säkerhetsföretag. Kontroller sker om huvudleverantörerna och underleverantörerna är registrerade i personalliggare, att de har giltig legitimation, att de är anslutna till ID06, att miljökrav uppfylls, att de har arbetsrättsliga kontraktsvillkor (lön, arbetstid och semester), att antidiskrimineringskrav uppfylls, att arbetsplatsen är inhägnad och att det finns korrekt byggstängsel. Endast en arbetsplatskontroll har hittills genomförts under 2024 fram t.o.m. november. Fastighetskontoret planerar för att utöka antalet arbetsplatskontroller under 2025.

¹ ID06 är en identitetsbricka. Syftet är att kunna identifiera de som befinner sig på arbetsplatsen och koppla varje person till en arbetsgivare som har rätt att vara inom arbetsplatsområdet.

5.1.3 Verifiering av seriositetskontroller innan och under avtalstid

Revisionskontoret har genomfört en verifiering av de granskade verksamheternas dokumentation av utförda seriositetskontroller av leverantörer innan och under avtalstid. Fem avtalsområden per granskningsobjekt har valts ut.

Underlag som styrker att kontroller görs av om leverantörer och dess företrädare har dömts för allvarliga brott saknas i vissa fall. Fastighetskontoret har inte kunnat visa att genomförda kontroller dokumenterats. Serviceförvaltningen har delvis dokumentation som visar leverantörernas egenförsäkran om att inga brottsdomar förekommer. SISAB har i huvudsak dokumenterat genomförda kontroller via en företagstjänst som kontrollerar förekomst av brottsdomar samt dokumentation på leverantörernas egenförsäkran om att inga brottsdomar förekommer.

Vidare visar verifieringen att de granskade verksamheterna genomför kontroller av leverantörer avseende F-skatt, registrering i bolagsregister, skulder, momsregistrering samt ekonomisk och finansiell ställning.

Beträffande uppgifter om leverantörerna betalar arbetsgivaravgifter, socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter och skatter är dessa sekretessbelagda uppgifter och det är först vid förekomst av skulder som detta kan fångas upp. Utifrån bolagsinformation som finns från de företag som erbjuder bolagsinformationstjänster, är det möjligt att få information om leverantörernas registrerade arbetsgivaravgifter och socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter samt leverantörernas skattekostnader. Ett sätt att genomföra denna kontroll är att fastighetskontoret, serviceförvaltningen och SISAB begär in från leverantörerna utdrag på deras skattekonto gällande betalning av arbetsgivaravgifter, socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter och skatter. Dock har inte revisionskontoret fått in sådana utdrag från de granskade verksamheterna.

I verifieringen framgår även att serviceförvaltningen inte har någon dokumentation på att förvaltningen gör seriositetskontroller om leverantörerna har en koppling till Ryssland². Efter avslutad verifie-

² EU har infört sanktioner mot Ryssland genom förordning Rådets förordning (EU) 2022/576 av den 8 april 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. Kommunfullmäktige har i oktober 2022 beslutat att motsvarande restriktiva åtgärder ska tillämpas även i upphandlade kontrakt som faller under upphandlingsdirektivens tröskelvärden.

ring framgår att serviceförvaltningen har dokumentation på leverantörens intygande av att ingen otillåten koppling till Ryssland förekommer. Detta gäller inom samtliga granskade avtalsområden innan och under avtalstid. Fastighetskontoret har i ett fall innan avtalstid dokumentation på leverantörens intygande av att ingen otillåten koppling till Ryssland förekommer.

Verifiering har även skett om seriositetskontroller genomförs gällande förekomst av missförhållanden i övrigt i fråga om leverantörers verksamheter utifrån uteslutningsgrunder som anges i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling. Revisionskontoret har inte fått in underlag som styrker att de granskade verksamheterna gör seriositetskontroller av leverantörerna inom detta område.

Avseende fastighetskontorets seriositetskontroller kring arbetsrättsliga villkor har inte revisionskontoret kunnat se någon dokumentation som styrker att dessa kontroller genomförs.

När det gäller fastighetskontorets seriositetskontroller kring försäkringar har revisionskontoret delvis erhållit dokumentation som styrker att dessa kontroller av leverantörer genomförs. Dokumentationen består av leverantörernas inlämnade försäkringsbevis.

Beträffande föransmälan har revisionskontoret inte erhållit dokumentation som styrker vilka seriositetskontroller som SISAB genomför på underleverantörer.

Avseende SISAB:s arbetsplatskontroller på byggprojekt framgår att det har genomförts oannonserade arbetsplatskontroller i tre av fem granskade avtalsområden. Revisionskontoret har i samtliga fall erhållit dokumentation på genomförda arbetsplatskontroller.

Revisionskontoret konstaterar att serviceförvaltningen delvis har dokumenterat seriositetskontroller för alla underleverantörer som anges i samband med upphandling. Av serviceförvaltningens dokumentation framgår att det delvis inhämtas uppgifter om underleverantörernas F-skatt, arbetsgivaravgifter, socialförsäkringsavgifter/sociala avgifter, skatter, registrering i bolagsregister, skulder, momsregistrering, förekomst om brottsdomar samt ekonomisk och finansiell ställning. Det framkommer att det inte finns dokumentation på om seriositetskontroller har skett om underleverantörerna har kopplingar till Ryssland samt om missförhållanden utifrån uteslutningsgrunder som anges i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

5.2 Revisionskontorets slutsatser

Den verifierande granskningen styrker att granskade verksamheter genomför seriositetskontroller. Seriositetskontroller sker inför avtalstecknande, men även under avtalstid. Generellt sett genomförs färre seriositetskontroller av underleverantörer. Revisionskontoret konstaterar samtidigt att det är många angivna seriositetskontroller som inte har dokumenterats. Sammantaget är det därför inte möjligt att verifiera om seriositetskontroller genomförs i den utsträckning som motiveras utifrån upphandlingens omfattning och art.

Ekobrottsmyndigheten (EBM) har i uppdrag att bekämpa ekonomisk brottslighet och är den myndighet som utreder brott kring bl.a. organiserad brottslighet, skattebrott, penningtvätt, bokföringsbrott och EU-bedrägerier. EBM har tagit fram en checklista på kontroller som kan utföras för att säkerställa att affärer görs med seriösa aktörer, ”Vet du vem du gör affärer med? - undvik oseriösa aktörer”. Genomförd granskning visar att en del av de granskningar som EBM lyfter, genomförs av fastighetsnämnden, servicenämnden och SISAB men att fler skulle kunna övervägas. SLK uppger att i Stockholms stads vägledning för avtalsuppföljning finns bl.a. en hänvisning till EBM:s checklista. En vägledning är dock inte tvingande för nämnder och bolag att utgå från. Revisionskontoret anser att checklistan i större utsträckning kan användas för att utveckla och stärka arbetet med att identifiera oseriösa aktörer. Hänvisning till Ekobrottsmyndighetens checklista på seriositetskontroller skulle med fördel kunna finnas med i tillämpningsanvisningen till Stockholms stads program för inköp som stöd i arbetet med att utveckla nämndernas och bolagens arbete med seriositetskontroller.