

Alvesta kommun
342 80 Alvesta

Granskningsrapport fördjupad upphandlingsgranskning av Alvesta kommun

1 Allmänt

1.1 Sammanfattning

Vi har granskat kommunens inköpsverksamhet som helhet ur ett upphandlingsperspektiv och även utrett vissa av era inköp i separata ärenden.

Vid granskningen har det framkommit att ni har genomfört ett antal inköp som vi bedömer vara otillåtna direktupphandlingar. Ni har dock i flera av fallen inför att ni ingick avtalen bedömt att ni kunde avstå från annonsering, även om vi nu har gjort en annan bedömning. Det har inte framkommit att ni regelmässigt och från flera olika leverantörer har genomfört löpande inköp utan annonsering. Sådana inköp har dock förekommit vid era köp av kopiator och toner. Vi har även funnit brister i er dokumentation av de avtal som ni har ingått.

Ni har under granskningen anställt en upphandlingschef och annonserat kontrakt för kopiatorer och toner. Detta ser vi positivt på.

1.2 Konkurrensverkets tillsyn

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling i Sverige.

Enligt 18 kap. 2 och 3 §§ LOU får tillsynsmyndigheten inhämta alla nödvändiga upplysningar för sin tillsynsverksamhet från upphandlande myndigheter som i sin tur är skyldiga att lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär. Med stöd av dessa bestämmelser har vi under 2015-2016 genomfört en "fördjupad upphandlingsgranskning" av kommunen.

Den fördjupade upphandlingsgranskningen har i detta fall inneburit att vi har begärt in bokföringsmaterial för en viss tidsperiod i elektronisk form från kommunen för att därefter stämma av om utbetalningarna till leverantörer har

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

skett efter annonserade förfaranden. Baserat på vad som har framkommit har vi inlett särskilda tillsynsärenden.

1.2.1 Urval

Vi valde ut er eftersom vi bland annat hade sett att en granskningsrapport som de kommunala revisorerna hade beställt riktade allvarlig kritik mot kommunens upphandlingsverksamhet.¹

1.2.2 Omfattning

Granskningen har omfattat era samtliga bokförda utbetalningar över 100 000 kronor under 2013 och 2014. Den huvudsakliga granskningen har avsett transaktioner under 2014. Bokföringsdata för 2013 har använts som bakgrundsmaterial och stöd för våra prioriteringar.

2 Granskningen

2.1 Den inledande handläggningen (granskningsmetod)

Ärendet inleddes med att vi begärde att kommunen skulle lämna över en datafil från kommunens ekonomisystem innehållande uppgifter om utbetalningar och identitet på betalningsmottagarna. Vi har sedan sorterat dessa utbetalningar utifrån betalningsmottagarens bedömda huvudsakliga verksamhet.

Betalningsmottagare som har antagits få ersättning för sådant som inte omfattas av upphandlingsskyldighet har tagits bort från materialet.² Därefter har vi sökt i annonseringsdatabaser för att matcha betalningsmottagare med upphandlingar som ni har annonserat.

Utifrån denna sammanställning har ett antal betalningsmottagare valts ut för ytterligare utredningsåtgärder eftersom vi inte kunde hitta ett annonserat förfarande för inköpen. Urvalet av dessa har gjorts med utgångspunkt i vår prioriteringspolicy samt i syfte att täcka in flera olika typer av varor och tjänster. Vi skickade i detta skede en förfrågan till er angående 35 betalningsmottagare och bad er ange avtalsföremål, avtalstidpunkt och upphandlingsförfarande.

2.2 Den fortsatta handläggningen

Efter att vi hade analyserat sammanställningen och ert svar beslutade vi att inleda sju ärenden. Vid urvalet av dessa ärenden valde vi ärenden där de samlade utbetalningarna till var och en av de enskilda betalningsmottagarna översteg gränsen för direktupphandling. Om ett annonserat upphandlingsförfarande inte hade skett och ett tillämpligt undantag saknades skulle således varje kontrakt

¹ Bland annat <http://upphandling24.idg.se/2.1062/1.604627/dumsnalt-agerat-i-alvesta>, <http://www.smp.se/alvesta/fortfarande-baklaxa-for-kommunen/> och Revisionsrapport - granskning av upphandling – uppföljning, PWC.

² Till exempel skolor i andra kommuner och stöd till politiska partier.

med varje leverantör vara en otillåten direktupphandling, förutsatt att det var fråga om direktupphandlingar av samma slag (jfr 15 kap. 3 a § LOU). De ärenden som öppnades redovisas i nedanstående tabell tillsammans med utfallet av respektive ärende.

2.3 Inledda ärenden

Dnr	Avtalsföremål	Utfall
316/2015	Köp av bro	Ärendet skrivs av
317/2015	Köp av telefoni	Ärendet skrivs av
318/2015	Köp av konsulttjänster (ekonom)	Ärendet skrivs av
319/2015	Köp av kopiator och toner	Tillsynsbeslut
320/2015	Köp av mat/konferens	Ärendet skrivs av
321/2015	Köp av konsulttjänster (kommunchef)	Tillsynsbeslut
322/2015	Köp från kommunala bolag	Tillsynsbeslut

3 Konkurrensverkets allmänna observationer

Ni har angett att det har förekommit att de olika förvaltningarna har löst sina egna behov utan att stämma av mot andra förvaltningar eller mot någon form av central styrning.

Med anledning av era uppgifter vill vi i detta sammanhang framhålla följande. Oavsett hur en upphandlande myndighet väljer att organisera sina inköp är det mycket angeläget att myndigheten, för att säkerställa att den följer reglerna, kontinuerligt avdelar nödvändiga resurser för den personal som utför inköpen och uppföljning av de avtal som ingås.

I 10 kap. LOU finns bland annat regler om att en upphandlande myndighet ska utesluta leverantörer vars företrädare är dömda för vissa typer av brott samt ett antal situationer då en leverantör får uteslutas. Det kan till exempel ske om en leverantör inte har betalat sociala avgifter och skatter eller har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.

Om en upphandlande myndighet genomför direktupphandlingar, i synnerhet genom löpande inköp under en lång tid från en och samma leverantör, finns det en risk att dessa omständigheter inte kontrolleras regelbundet. I förlängningen kan detta leda till att den upphandlande myndigheten har affärsrelationer med företag som till exempel inte gör rätt för sig mot det allmänna. Det ska dock betonas att vår granskning inte ger stöd för att ni har haft några sådana kontakter.

Vi kan konstatera att ni inte har dokumenterat ett antal av de inköp som gjorts. Vi vill med anledning av detta framhålla att dokumentation avseende inköp, förutom det krav som följer av lagen, är väsentlig för att en upphandlande myndighet ska kunna kontrollera att inköpen följer ingångna avtal samt även för att myndigheten ska kunna se till att de interna arbets- och delegationsordningarna följs.

Det har också, enligt uppgift från er, förekommit muntliga avtal vilka definitionsmässigt saknar dokumentation.

Vi vill därför poängtera följande. Beräkningen av direktupphandlingsgränsen ska utgå från de avtal som sluts under ett kalenderår. Det är även av denna anledning viktigt med en god dokumentation över de inköp som görs. Sådan dokumentation har saknats i vissa av de ärenden vi valt att utreda. Det har också, enligt uppgift, förekommit muntliga avtal vilka definitionsmässigt saknar dokumentation.

Utan tillräcklig dokumentation går det inte att se om villkoren i ett annonserat kontrakt följs. Avvikelser från de ursprungliga villkoren kan leda till att det förändrade kontraktet anses vara ett nytt kontrakt enligt EU-domstolens praxis om väsentlig förändring.³ Ett sådant nytt avtal kan utgöra en otillåten direktupphandling om det inte finns ett tillämpligt undantag och kan bli föremål för en ogiltighetstalan från en leverantör eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift från Konkurrensverket.

Det har förekommit löpande inköp av varor som sett till sin art inte ter sig särskilt komplicerade att upphandla enligt de reglerade förfarandena, till exempel skrivare och toner.

4 Inledda ärenden

Vi har inom ramen för den fördjupade granskningen öppnat ett antal tillsynsärenden. Beslut från dessa kan läsas i sin helhet i de enskilda ärendena. Här följer en sammanfattning av ärendena samt våra slutsatser av dem.

³ C-454/06 *Pressetext*, p. 33-37.

4.1 Rättsliga utgångspunkter

Syftet med upphandlingsreglerna är bland annat att upphandlande myndigheter ska använda offentliga medel för köp av varor och tjänster på bästa sätt, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling.

Alla offentliga upphandlingar ska genomföras på ett öppet och transparent sätt. Leverantörerna ska behandlas lika och principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska följas. Det framgår av 1 kap. 9 § LOU.

En upphandlande myndighet som planerar att tilldela ett kontrakt ska som huvudregel annonsera upphandlingen om värdet överstiger en viss procent av det tröskelvärde som är aktuellt (direktupphandlingsgränsen). De undantag som finns från denna regel anges i 4 kap. 5-9 §§ respektive 15 kap. 3 § andra stycket LOU. Förutsättningarna som då ska finnas är exempelvis tekniska skäl, synnerlig brådska som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten eller om det finns synnerliga skäl. Undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar ska tolkas restriktivt.⁴

Om kontraktsvärdet överstiger det s.k. tröskelvärdet anses upphandlingen ha ett gränsöverskridande intresse och ska göras utifrån LOU i sin helhet om det inte är fråga om en B-tjänst.⁵ För upphandlingar över tröskelvärdet är undantaget för synnerliga skäl inte tillämpligt.

Gränsen för direktupphandling uppgick under perioden den 1 juli 2014 till den 31 december 2015 till 505 800 kronor enligt LOU. Samtliga inköp som berörs nedan har överskridit denna gräns. Från den 1 januari 2016 uppgår gränsen till 534 890 kronor enligt LOU.

4.2 Köp av kpiator och toner (dnr 319/2015)

Ni hade under den aktuella perioden inget gällande ramavtal för kpiator och toner. Varje förvaltning har löst sina egna behov genom direktupphandlingar. Detta har skett utan att någon avstämning med andra förvaltningar eller med någon form av central inköpsstyrning har gjorts. Detta har fått till följd att ni har överskridit direktupphandlingsgränsen avseende kpiator och toner till kpiator. Ni har nu genomfört en annonserad upphandling av kpiatorer och toner.

⁴ Se till exempel EU-domstolens uttalande i mål C-26/03 Stadt Halle, punkt 46, förarbetsuttalande i prop. 2006/07:128 s. 291 och Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2005 ref. 10.

⁵ Med B-tjänster avses sådana tjänster som anses mindre lämpade för gränsöverskridande handel. De omfattas därför inte av EU:s upphandlingsdirektiv och upphandlas alltså enligt 15 kap. LOU. Vilka tjänster som är B-tjänster framgår av bilaga 3 till LOU.

4.3 Köp av konsult (dnr 321/2015)

Ni har köpt konsulttjänster från Kosunen Eriksson Konsulting AB (Kosunen AB) avseende uppdraget som kommunchef genom ett avtal den 11 november 2013 för perioden den 1 december 2013 t.o.m. den 30 december 2014. Enligt vår bedömning är avtalet en otillåten direktupphandling. Ni visste redan i juli 2013 att det dåvarande konsultavtalet med Kosunen AB skulle upphöra den 20 december 2013. Det fanns därför redan då möjlighet att inleda en rekryteringsprocess eller en offentlig upphandling av en konsult för att täcka behovet av en kommunchef. Ni hade således varken synnerliga skäl eller någon annan grund för att ingå konsultavtalet utan föregående annonsering.

4.4 Köp från eget bolag (dnr 322/2015)

Ni köper tjänster i form av städtjänster och parkskötsel från det kommunala bolaget Allbohus AB och hänvisar till reglerna om interna köp för dessa avtal. Cirka 50 procent av bolagets omsättning kommer från kommunen. Ni menar att bedömningen av verksamhetskriteriet ska ske för varje slag av tjänst. I så fall står kommunen för 88-100 procent av bolagets omsättning för de respektive tjänsterna. Vi bedömer att verksamhetskriteriet ska beräknas utifrån bolagets totala omsättning. Därmed uppfyller inte bolaget verksamhetskriteriet.

5 Avslutande kommentarer

Vi noterar att det inom den kommunala inköpsverksamheten finns en medvetenhet om upphandlingslagstiftningen och att ni när ni har gjort direktupphandlingar har gjort en bedömning av om ett undantag kunnat tillämpas. Granskningen tyder inte på att det regelmässigt sker löpande inköp utan annonsering. Sådana har dock förekommit. Utifrån vad som framkommit i ärendet avseende köp av skrivare och toner bör det framhållas att det måste finnas en övergripande styrning och kontroll så att inte direktupphandlingsgränsen överskrids.

Ni har under granskningen anställt en upphandlingschef och annonserat kontrakt avseende kopiatorer och toner. Vi ser positivt på detta.

Det bör även framhållas vikten av att inköpsorganisationen ges nödvändiga resurser och att det löpande sker en utbildning om lagstiftningen inom alla berörda delar av verksamheten.

Denna rapport har beslutats av generaldirektören efter föredragning av Mathias Lassinantti Jansson.

Dan Sjöblom

Mathias Lassinantti Jansson