

Sigtuna kommun
195 85 Märsta

Sigtuna kommun – köp av konsulttjänster

Konkurrensverkets beslut

Sigtuna kommun har brutit mot 4 kap. 1 § och 15 kap. 4 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) genom att köpa konsulttjänster utan föregående annonsering.

Ärendet

Vi fick ett tips om att ni hade köpt konsulttjänster från HRM Affärsutveckling i Stockholm AB (HRM) utan föregående annonsering. Tipset gjorde att vi inledde en utredning av era köp från bolaget.

Vi har valt ut ett antal av köpen för vidare granskning. Vilka köp som har valts ut framgår av bilaga 1. Totalt uppgår de granskade köpen till drygt 11 miljoner kronor.

Ni anger att ni under de senaste åren har tillhört de kommuner i Sverige som växer allra snabbast. Den snabba tillväxten har ställt höga krav på er organisation, vilket i sin tur har lett till omfattande förändringar på en väldigt kort tid. Omställningen har enligt er medfört ett stort behov av att rekrytera kompetens till organisationen för att säkra kvaliteten till invånarna. Ni har vidare angett att ni har hamnat i tidsnöd eftersom det inte har funnits några sökande med den kompetens som krävs. Höga chefstjänster såsom förvaltningschefer samt andra här aktuella specialisttjänster är svårrekryterade då det råder en oerhört stor konkurrens på marknaden. Ni har också påtalat att ni har ett långtgående ansvar att säkerställa verksamhetens behov och kunna garantera leverans gentemot kommunens invånare.

Ni har vidare beskrivit att kommunfullmäktige i december 2012 antog riktlinjer för upphandling och inköp och att ni sedan 2013 har arbetat med att ytterligare

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

förbättra rättssäkerheten inom upphandlingsområdet. Rutiner för upphandling och inköp togs fram under år 2013 och i augusti samma år bildades en upphandlingsenhet i syfte att effektivisera och kvalitetssäkra kommunens upphandlingsarbete. Ni har också berättat att en obligatorisk utbildning för chefer har tagits fram i syfte att ge ytterligare kunskap om såväl lagstiftning som kommunens styrdokument. Rutinerna för upphandling och inköp reviderades senast i november 2014.

Angående tjänsten som planchef/"senior advisor" på Stadsbyggnadskontoret har ni särskilt anfört bland annat följande.

Under 2012 inleddes rekrytering av en bygglovschef och en planchef till ert stadsbyggnadskontor. I september 2012 uppdrog ni åt HRM att sköta rekryterings- och searchuppdrag. Någon lämplig kandidat till tjänsten som planchef framkom inte, men en bygglovschef anställdes i februari 2013. Eftersom planenheten stod utan chef beslutade ni om en interimslösning för planchefstjänsten i avvaktan på en organisationsöversyn av kontoret. Detta var en akut övergångslösning som ni bedömde var nödvändig för att kunna fullgöra uppdraget att utarbeta bl.a. detaljplaner. Detta särskilt eftersom ni är ett kommunikativt nav med Arlanda, E4, Ostkustbanan och Arlandabanan, vilket också kräver att ni kan leverera detaljplaner för att inte stoppa upp den nationella utvecklingen.

Interimslösningen drog ut på tiden då stadsbyggnadschefen slutade vid årsskiftet 2013/2014. En tillförordnad stadsbyggnadschef tjänstgjorde under tiden fram till augusti 2014 då ny stadsbyggnadschef tillträdde. Under våren 2014 påbörjade ni en rekrytering av en stadsarkitekt som även skulle vara chef för planenheten och för mark- och exploateringsenheten. Den nya stadsbyggnadschefen tog över ansvaret för rekryteringen. Inte heller denna rekrytering ledde fram till att någon lämplig kandidat kunde anställas. Efter en översyn av organisationen beslutade ni att slå samman enheterna för plan och bygglov den 1 december 2014. Bygglovschefen blev därmed plan- och bygglovschef och den nya chefen behövde ett initialt stöd för att sätta sig in i verksamheten varför en överenskommelse träffades om förlängning av den tidigare konsulten på deltid under en övergångsperiod. Mark- och exploatering bildade sedermera en separat enhet och en chef rekryterades under år 2015. Under våren 2015 har ett intensivt rekryteringsarbete lett till anställning av tre nya planarkitekter. Sammantaget fanns därmed inte längre något behov av en "senior advisor".

Ni har fått tillfälle att yttra er över ett utkast till beslut, men ni har avstått.

Skäl för beslutet

Vi bedriver tillsyn över upphandlingslagstiftningen i syfte att öka regel- efterlevnaden och att bidra till en effektiv offentlig upphandling. Tillsynen

bedrivs bland annat genom tillsynsbeslut eller ansökan om upphandlings-skadeavgift enligt 17 kap. 1 § LOU.

En ansökan om upphandlings-skadeavgift ska göras inom ett år från att det aktuella avtalet ingicks. Eftersom denna tid har passerat för samtliga aktuella inköp har vi istället valt att fatta ett tillsynsbeslut.

Rättsläget

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 tröskelvärde¹ som är aktuellt (direktupphandlingsgränsen).

De undantag som finns anges i 4 kap. 5-9 §§ och 15 kap 3 § LOU. Undantagen ska tolkas restriktivt.² Till exempel får en upphandling göras utan föregående annonsering om det finns synnerlig brådska som inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten. De förutsättningar som krävs för att få tillämpa detta undantag är

- att det ska vara nödvändigt att tilldela kontraktet,
- en synnerlig brådska gör att tidsfristerna för ett öppet, selektivt eller förhandlat förfarande inte kan hållas,
- brådskan har inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, samt
- brådskan beror inte på den upphandlande myndighetens eget agerande.

Att en omständighet inte har kunnat förutses innebär att omständigheten närmast ska ha karaktären av force majeure. Inte heller är detta undantag tillämpligt om

¹ Tröskelvärdet är den beloppsgräns som avgör om en upphandling ska följa de nationella reglerna (15 kap. LOU) eller de direktivstyrda reglerna (övriga kapitel i LOU).

² 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.

den upphandlande myndigheten har varit medveten om problemet, men låtit bli att upphandla i rimlig tid. Bristande planering från den upphandlande myndighetens sida ger således inte rätt att använda undantaget för synnerlig brådska.

Direktupphandlingsgränsen har varierat under de år som ni har gjort de aktuella inköpen. Under 2012 och 2013 var den cirka 284 000 kronor. År 2014 var gränsen satt till 270 000 kronor. Därefter höjdes genom en lagändring den 1 juli samma år gränsen till ca 505 000 kronor. Vid beräkningen av kontraktsvärdet ska hänsyn även tas till myndighetens övriga inköp av samma slag under räkenskapsåret.

Den upphandlande myndigheten måste beräkna det totala värdet av varje kontrakt för att avgöra vilka regler i LOU som gäller. Tröskelvärdena enligt 3 kap. 1 § LOU avgör om en upphandling ska följa de nationella reglerna i 15 kap. LOU eller de direktivstyrda reglerna. För så kallade B-tjänster³ tillämpas endast de nationella reglerna.

Upphandlingar av identiska varor och tjänster ska alltid räknas samman när den upphandlande myndigheten ska bestämma värdet av ett kontrakt. Begreppet samma slag innefattar dock även andra varor och tjänster än de som är identiska. I såväl förarbeten som doktrin nämns att viss vägledning kan hämtas ur de så kallade CPV-kodernas⁴ kategorisering,⁵ i bilagorna till lagen. En annan indikation på att det är fråga om tjänster av samma slag är att tjänsterna typiskt sett tillhandahålls av en och samma leverantör.

Konkurrensverkets bedömning

Vi bedömer att samtliga inköp av konsulttjänster från HRM som vi har granskat utgör otillåtna direktupphandlingar. Alla köp som vi har granskat överstigit den direktupphandlingsgräns som gällde vid den aktuella tidpunkten. Det gäller även om tjänsterna bedöms var för sig och inte räknas samman som tjänster av samma slag. Den utredning som vi har gjort visar inte på att förutsättningarna för att tillämpa undantaget för synnerlig brådska i 4 kap. 5 § p. 3 LOU har varit uppfyllda.

De inhyrda personerna har fungerat som högre tjänstemän inom kommunen. Även om de i och för sig har utfört viktiga uppgifter kan det ändå inte anses ha varit nödvändigt att tilldela kontrakten som innebar att konsulterna anlätades. Den utredning som vi har gjort och de uppgifter som ni har lämnat ger inte något

³ 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 Common Procurement Vocabulary" (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande myndigheter och enheter för att beskriva föremålet för en upphandling.

⁵ Prop. 2006/07:128 s. 317 f.



stöd för att så skulle ha varit fallet för något av de avtal som är aktuella. Vi har här särskilt beaktat att era inköp inte endast kan anses ha skett för att täcka ett mera omedelbart behov utan har pågått under en längre tid.

Vi anser dessutom att ni har kunnat förutse att ni behöver de aktuella tjänsterna. De funktionärer som ni har hyrt in är typiskt sett sådana som alltid borde finnas inom den kommunala förvaltningen i någon form. Det har inte kommit fram något stöd för att behovet av personal har uppstått plötsligt. Ni har lämnat allmänna uppgifter om att kommunen har vuxit mycket under senare tid och att det har krävt att ni måste göra förändringar i er organisation. Era uppgifter om vilka rekryteringsförsök som ni har gjort för att täcka era behov är vaga. Ni har inte heller försökt genomföra annonserade förfaranden där emellan för att uppfylla LOU:s krav.

Det finns även andra undantagsbestämmelser än synnerlig brådska. Dessa framgår av 15 kap. 3 § och 4 kap. 5-9 §§ LOU. Det finns ingenting i ärendet som tyder på att övriga undantag aktualiseras.

Otillåtna direktupphandlingar anses både av unionslagstiftaren och av den svenska lagstiftaren vara en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet. Genom att ni inte har annonserat ert behov av dessa tjänster har konkurrensen snedvridits och andra potentiella leverantörer har inte haft möjlighet att tävla om kontrakten.

Ett antal av de avtal som ni har ingått har inte varit tidsbegränsade utan innehåller förlängningsklausuler med möjlighet till i princip obegränsade förlängningar. Om klausulerna utnyttjas leder detta till att avtalen löper under lång tid utan att det sker någon ny annonsering. Vi anser att sådana klausuler är problematiska och kan leda till att upphandlingslagstiftningen inte får fullt genomslag.

Slutsats

Vi bedömer att era köp av konsulttjänster enligt bilaga 1 borde ha annonserats enligt 4 kap. 1 § respektive 15 kap. 4 § LOU. Eftersom så inte har skett utgör köpen otillåtna direktupphandlingar. Detta ser vi allvarligt på. Vi har på grund av att ansökningstiden har löpt ut inte kunnat ansöka om upphandlingsskadeavgift.

Detta beslut har fattats av avdelningschefen Ewa Wennberg. Föredragande har varit Dick Moberg.



Ewa Wennberg



Dick Moberg

HUR MAN ÖVERKLAGAR, bilaga 2

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats

Sammanställning av granskade inköp – Sigtuna kommun

1. Interimsuppdrag kommunikationschef avtalstid den 3 november–31 december 2012 Fakturerat belopp: 304 475 kr exkl. moms
2. Rådgivning inom området kommunikation avtalstid den 6 augusti 2012–3 januari 2013 Fakturerat belopp: 582 000 kr exkl. moms
3. Interim projektledare skola-IT avtalstid den 1 juni 2012–4 januari 2013 Fakturerat belopp: 871 881 kr exkl. moms
4. Interimsuppdrag utveckling inom skolan avtalstid den 4 april–30 oktober 2012 Fakturerat belopp: 1 134 064 kr exkl. moms
5. Genomförande av 360 Barn- och ungdomsförvaltningen avtalstid den 18 april–25 april 2012 Fakturerat belopp: 443 750 kr exkl. moms
6. Genomlysning av restaurangutbildningen inom Kunskapens hus avtalstid den 10 januari–25 oktober 2012 Fakturerat belopp: 535 475 kr exkl. moms
7. Interimsuppdrag kommunikationschef avtalstid den 1 januari–31 december 2013 Fakturerat belopp: 1 564 935 kr exkl. moms
8. Interim planchef 11 februari-1 juli 2013 Fakturerat belopp: 1 692 494 kr exkl. moms
9. Interimsuppdrag rektor restaurangskolan avtalstid den 3 september–4 december 2013 Fakturerat belopp: 387 424 kr exkl. moms.
10. Interim projektledare skola-IT avtalstid den 1 februari–4 december 2013 Fakturerat belopp: 1 037 258 kr exkl. moms.
11. Interim konsult kommunikationsenheten avtalstid den 1 maj–31 oktober 2013 Fakturerat belopp: 382 090 kr exkl. moms
12. Interimsuppdrag t.f. kommunikationschef/strateg avtalstid den 1 juli–30 september 2014 Fakturerat belopp: 1 150 202 kr exkl. moms
13. Interim Planchef Stadsbyggnadskontoret den 1 januari-31 december 2014 Fakturerat belopp: 2 282 270 kr exkl. moms

14. Interim projektledare Web och Research avtalstid den 1 september–
30 november 2014 Fakturerat belopp: 532 410 kr exkl. moms
15. Förvaltningsekonom vid kommunkontoret avtalstid den 20 december
2013–31 mars 2014 Fakturerat belopp: 410 010 kr exkl. moms
16. Verksamhetschef vid kommunkontoret avtalstid den 1 april–16 maj 2014
Fakturerat belopp: Fakturerat belopp: 488 487 kr exkl. moms