

Region Blekinge

## **Tillsyn enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling; Region Blekinges inköp av konsulttjänster**

### **Konkurrensverkets beslut**

Konkurrensverket konstaterar att Region Blekinge har agerat i strid med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) genom

- att bryta mot annonseringsplikten i 19 kap. 9 § LOU vid inköp av konsulttjänster i samband med byggandet av nya sjukhusbyggnader i Karlskrona, och
- att inte uppfylla dokumentationsplikten i 19 kap. 30 § LOU vid tilldelning av kontrakt.

Region Blekinge förtjänar kritik för sitt agerande.

Konkurrensverket förutsätter att Region Blekinge, i den mån det inte redan skett, vidtar åtgärder för att säkerställa att de inköp som genomförs sker i enlighet med LOU. Region Blekinges åtgärder i detta syfte kan komma att följas upp genom förnyad tillsyn.

Ärendet avslutas.

## Sammanfattning

1. Konkurrensverkets utredning visar att det förekommit omfattande brister i Regions Blekinges hantering av inköp av konsulttjänster i samband med byggandet av nya sjukhusbyggnader i Karlskrona. Bristerna föranleder Konkurrensverket att rikta kritik mot regionen.
2. Anskaffningen av de aktuella tjänsterna har utgjort en otillåten direktupphandling. Inköpen har heller inte dokumenterats i enlighet med LOU. Att Region Blekinge inte följt sina egna beslutade riktlinjer för upphandling och inköp får antas ha försvårat för regionen att hantera sina inköp i överensstämmelse med upphandlingslagstiftningen.
3. Detta är Konkurrensverkets andra ärende mot Region Blekinge på kort tid. Regionen dömdes i mars 2021 att betala 960 000 kronor i upphandlingskadeavgift för en otillåten direktupphandling av tolktjänster.<sup>1</sup> Det är särskilt klandervärt att Region Blekinge uppvisar ett upprepat beteende vad gäller att genomföra otillåtna direktupphandlingar.

## Redogörelse för tillsynsärendet

4. I november 2020 uppmärksammade Konkurrensverket genom sin omvärldsbevakning att Region Blekinge uppgavs ha genomfört inköp av konsulttjänster i samband med byggandet av nya sjukhusbyggnader i Karlskrona, även kallat Nya Blocket, utan att upphandla i enlighet med LOU.
5. I samband med planeringen inför byggandet ingick regionen under 2019 och 2020 muntliga avtal om konsulttjänster med Indigo IPEX AB till ett belopp som uppgår till ca 1 900 000 kronor exklusive mervärdesskatt utan föregående annonsering. Det finns ingen dokumentation över inköpen.
6. Region Blekinge har i en skrivelse till Konkurrensverket bekräftat uppgifterna. Regionen har även uppgett att inköpen har genomförts av en enskild medarbetare utan befogenhet att göra detta till aktuella belopp och att det har gjorts en intern utredning för att utreda hur dessa inköp genomförts. I utredningen har det fastslagits att det saknas en dokumenterad uppdragsbeskrivning som specifikt beskriver vad uppdraget gått ut på. Regionen har valt att tolka innebörden av uppdraget som stöd till Region Blekinges egna projektledare och att arbetet gick ut på att identifiera de verksamheter som ska in i det Nya blocket och vilka volymer byggnaderna ska anpassas för. Indigo IPEX AB ska bland annat ha genomfört intervjuer och ett antal workshops för Region Blekinges medarbetare som deltagare. Region Blekinge har vidare uppgett att man inte ser att det föreligger något tillämpligt undantag från annonseringsplikten.

---

<sup>1</sup> Förvaltningsrätten i Växjö dom i mål nr 5729-20. Domen vann laga kraft den 24 mars 2021.

## Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

### *Värdet av en upphandling*

7. Av huvudregeln i LOU framgår att tjänstekontrakt ska upphandlas genom ett annonserat förfarande. Vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas på en upphandling avgörs av de s.k. tröskelvärdena. Tröskelvärdet för upphandlingar år 2020 uppgick, enligt 1 kap. 4 § och 5 kap. 1 § LOU, till 2 197 545 kronor för regionala upphandlande myndigheter.
8. Av 5 kap. 3 och 11 §§ LOU följer bland annat att värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt. Vidare ska värdet av ett tjänstekontrakt som regelbundet återkommer uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden.
9. Enligt 19 kap. 8 § LOU ska värdet av en upphandling uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i denna lag. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.

### *Annonseringsskyldighet*

10. Huvudregeln enligt LOU är att upphandlingar ska annonseras och att alla leverantörer ska få möjlighet att lämna, respektive ansöka om att få lämna, anbud. Det gäller dock inte för upphandlingar som ligger under den så kallade direktupphandlingsgränsen. År 2020 uppgick direktupphandlingsgränsen enligt 5 kap. 1 § och 19 kap. 7 § tredje stycket LOU till 615 312 kronor.
11. För att avtal med ett värde som överstiger direktupphandlingsgränsen ska vara tillåtna utan föregående annonsering krävs att något av de särskilt angivna undantagen i LOU är tillämpligt. Undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar ska tolkas restriktivt.<sup>2</sup>

### *Dokumentationsplikt*

12. I 12 kap. 14–16 §§ samt 19 kap. 30 § LOU finns bestämmelser om en upphandlande myndighets dokumentationsplikt av upphandlingar.

---

<sup>2</sup> Se bland annat EU-domstolens dom i mål C-199/85, Kommissionen mot Italien, punkt 14, de förenade målen C-20/01 och C-28/01, Kommissionen mot Tyskland, punkt 58, mål C-385/02 Kommissionen mot Italien, punkt 19, mål C-394/02 Kommissionen mot Grekland, punkt 33 och mål C-26/03 Stadt Halle, punkt 46. Se även förarbetsuttalanden i prop. 2001/02:142 s. 99 och prop. 2006/07:128 s. 291 samt Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera den upphandlande myndighetens beslut i upphandlingens samtliga skeden.

#### Konkurrensverkets bedömning

##### *Region Blekinge har genomfört en otillåten direktupphandling*

13. Av utredningen har det framkommit att muntliga avtal avseende konsulttjänster ingicks under 2019 och 2020. Tjänsterna har avsett bland annat genomförande av intervjuer och workshops inom ramen för projektet Nya Blocket. Tjänsterna är av samma slag.<sup>3</sup> Leverantören Indigo IPEX AB har skickat totalt tolv fakturor för de aktuella tjänsterna till Region Blekinge, se bilaga 1, varav sex fakturor är hänförliga till 2020.
14. Avtalen utgör tjänstekontrakt som omfattas av 19 kap. LOU. Under 2020 uppgick värdet av tjänsterna från Indigo IPEX AB till 1 302 571 kronor exklusive mervärdesskatt (jfr 19 kap. 8 § LOU). Värdet överstiger direktupphandlingsgränsen och inköpen skulle därför ha föregåtts av en annonsering i enlighet med 19 kap. 9 § LOU.
15. Det har inte förelegat något undantag från annonseringsskyldigheten av tjänsterna i fråga.
16. De aktuella inköpen utgör således en otillåten direktupphandling.

##### *Region Blekinge har brustit i kraven på dokumentation*

17. Genom att inte dokumentera inköpen av konsulttjänsterna har Region Blekinge vidare brustit i den s.k. dokumentationsplikten.
18. Det har för aktuella inköp inte varit möjligt för Konkurrensverket att ta del av någon fullständig dokumentation. Bristen på dokumentation har framför allt gjort det svårt att fastställa avtalstidpunkten. Bristen i eller avsaknad av dokumentation om direktupphandlingar medför en ökad risk för oegentligheter och otillbörlig påverkan. En sådan brist försvårar också avsevärt möjligheten för en upphandlande myndighet att göra uppföljningar av inköp och att avgöra om inköp överstiger direktupphandlingsgränsen eller inte. Bristande dokumentation försvårar även Konkurrensverkets utövande av tillsyn över offentlig upphandling.
19. Region Blekinge har därmed agerat i strid med 19 kap. 30 § LOU.

---

<sup>3</sup> Jfr HFD 2017 ref 74, där Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. uttalar att det är tjänsternas karaktär som är avgörande för vad som utgör samma slag samt att det inte krävs att tjänsterna är identiska, men att det måste föreligga påtagliga likheter mellan det som upphandlas. Jfr även art. 5.9 och skäl 19 i direktiv 2014/24/EU.

*Övriga omständigheter som har beaktats*

20. Region Blekinge dömdes i mars 2021 att betala 960 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>4</sup> Det är särskilt klandervärt att Region Blekinge uppvisar ett upprepat beteende att genomföra otillåtna direktupphandlingar, vilket anses vara den allvarligaste överträdelsen av upphandlingslagstiftningen.
21. Det ska även noteras att det är Region Blekinges ansvar som upphandlande myndighet att säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU. En upphandlande myndighet måste således ha rutiner innefattande bland annat planering och uppföljning av det interna arbetet och ska även säkerställa att dessa iakttas. Upphandlingslagstiftningen medger inte något undantag från annonseringsplikten avseende situationer där en enskild anställd utpekats av myndigheten som ansvarig för otillåtna direktupphandlingar.<sup>5</sup> Nyss nämnda omständighet skulle i ett upphandlingsskadeavgiftsmål inte betraktas som förmildrande.

**Allmänt om Konkurrensverkets tillsyn**

22. Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regelefterlevnaden och att bidra till en effektiv offentlig upphandling.
23. Konkurrensverkets granskning i ett enskilt ärende kan visa att en upphandlande myndighet har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling. Konkurrensverket kan då ansöka om upphandlingsskadeavgift, om förutsättningarna för det är uppfyllda, eller sammanfatta resultatet av tillsynen i ett beslut. Genom att fatta ett tillsynsbeslut kan Konkurrensverket peka på förfaranden hos myndigheten som är i strid med regelverket eller göra andra påpekanden som är motiverade.
24. Ett tillsynsbeslut innebär inte ett förbud eller föreläggande. Det är således inte förenat med en sanktion i sig, men kan ändå få rättsliga följder. Om en upphandlande myndighet genomför upprepade otillåtna upphandlingar kan exempelvis tidigare överträdelser som konstaterats genom ett tillsynsbeslut, utgöra en försvårande omständighet som motiverar en högre upphandlingsskadeavgift vid efterföljande otillåtna direktupphandlingar.

---

<sup>4</sup> Förvaltningsrätten i Växjö:s dom i mål nr 5729-20. Domen vann laga kraft den 24 mars 2021.

<sup>5</sup> Jfr omständigheterna i Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift mot Stockholms kommun, dnr 643/2017, där enskild anställd genomfört otillåtna direktupphandlingar av konsulttjänster. Stockholms kommun dömdes att betala 140 000 kronor i upphandlingsskadeavgift, se Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål nr 27862-17.

## Hur man överklagar

Detta beslut kan överklagas. Om ni vill överklaga ska detta göras skriftligen. Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Stockholm men ges in till Konkurrensverket, gärna via e-post till [konkurrensverket@kkv.se](mailto:konkurrensverket@kkv.se). I överklagandet ska ni ange vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till Konkurrensverket inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

---

Detta beslut har fattats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit tf. biträdande enhetschef Anna Görgård.

Beslutet i original undertecknas inte egenhändigt.

Rikard Jermsten

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.