

Gör rätt och slipp sanktioner

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom vid primärkommunal revisionskonferens i Västerås den 11 september 2012 "En proaktiv revision".

Det talade ordet gäller

Tack för möjligheten att få komma hit och möta er som dagligen arbetar med kontroll av hur kommuner sköter sina uppgifter. Det är alltid trevligt och givande att ha en direkt dialog med dem som bäst känner verkligheten i kommunerna, och det gör ni.

Det är ett viktigt arbete ni utför. Det som folkvalda församlingar har beslutat om ska också genomföras. Regler och lagar ska följas. Skattebetalarnas och medborgarnas intressen ska stå i fokus. Ni har en central uppgift att granska om verksamheter sköts på ett riktigt sätt. Genom ert granskningsarbete har ni också stora möjligheter att påverka hur verksamheter ska bedrivas framöver så att det främjar effektivitet och resurshushållning. Jag kommer att återkomma till detta.

Jag ska här i dag uppehålla mig vid några områden som är relevanta för er som är aktiva i kommunerna. Genom att visa på några exempel där vi som lagtillämpande myndighet har ingripit hoppas jag kunna belysa hur vi arbetar och vad som kan vänta om reglerna inte följs. I första hand kommer jag att uppehålla mig kring de offentliga upphandlingarna, men även ta upp några andra frågor som engagerar oss på Konkurrensverket och som även berör era verksamheter.

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Vår vision lyder "Välfärd genom väl fungerande marknader". Vi har ambitionen att vara resultatnriktade, kompetenta och respektfulla i alla kontakter med omvärlden.

Sedan två år tillbaka har vi en skärpt lagstiftning som reglerar offentliga upphandlingar. Numera finns möjlighet för Konkurrensverket att gå till domstol med krav på att upphandlande myndigheter ska dömas till böter (upphandlings-skadeavgift) om lagen inte följts. En otillåten direktupphandling kan leda till böter på maximalt 10 procent av kontraktets värde, minst 10 000 kronor och som högst 10 miljoner kronor. Den möjligheten fanns inte tidigare. Jag är övertygad om att denna skärpning av upphandlingsreglerna i sig leder till att fler väljer att göra rätt när de köper in varor och tjänster. Det är skillnad mellan det gamla systemets reprimander som kanske inte väckte särskilt stort intresse utanför den innersta kretsen, och det nya systemet där till exempel kommuner som dömts till kraftiga böter ofta omnämns i lokalpressen.

Detta är också den huvudsakliga meningen bakom lagskärpningen, inte att många ska få betala böter, utan att alla ska inse att det lönar sig att följa lagarna.

I somras lämnade vi en redovisning till regeringen om hur vårt arbete med den nya lagen löpt på hittills och denna visar att det finns mycket att göra på området. Hittills har vi tagit 32 kommuner, landsting och statliga myndigheter till domstol med krav på böter/upphandlings-skadeavgift. I de fall som har avgjorts har Konkurrensverket i allt väsentligt haft framgång och kännbara böter har dömts ut.

Lagen om offentlig upphandling är ett detaljerat regelverk om hur upphandlingar ska konkurrensutsättas. Mycket förenklat skulle man kunna sammanfatta den så här:

- Alla offentliga upphandlingar av varor och tjänster över 284 631 kronor ska upphandlas efter annonsering och konkurrensutsättning.
- Det finns ett fåtal undantag som i princip rör sådant som rikets säkerhet med mera. Dessa ska dessutom tolkas restriktivt. Även under den summan bör man dokumentera hur man har jämfört olika alternativ innan beslutet fattats.

Jag ska här visa på några exempel på lagöverträdelser bland de ärenden som vi har tagit till domstol.

Luleå kommun har av Förvaltningsdomstolen i Luleå dömts att betala böter (upphandlings-skadeavgift) på 100 000 kronor för felaktiga IT-upphandlingar. Domen och beloppet är helt i linje med vad Konkurrensverket yrkade på. Det var under hösten 2010 som Luleå kommun förlängde ett IT-avtal utan konkurrensutsättning. Det nya avtalet var en otillåten direktupphandling eftersom det nya avtalet träffades utan föregående annonsering. Avtalet var värt närmare 1,3 miljoner kronor.

Sigtuna kommun skrev avtal med ett byggföretag om ombyggnad av hamnen utan att konkurrensutsätta upphandlingen med en öppen annonsering. Avtalet hade ett värde av cirka elva miljoner kronor. Eventuella konkurrenter fick därmed inte kännedom om upphandlingen, och kunde inte lägga konkurrerande anbud. Konkurrensverket valde att lämna in en ansökan till förvaltningsrätten i Uppsala. Vi har krävt att domstolen ska döma ut böter (upphandlingsskadeavgift) på 850 000 kronor. Förvaltningsrätten i Uppsala avslog vår begäran med hänvisning till vissa övergångsregler i lagen. Vi har överklagat domen till Kammarrätten där den nu väntar på avgörande. Min bedömning är att vi har mycket goda chanser att böter döms ut.

Denna typ av överträdelse – otillåten direktupphandling – ser vi från Konkurrensverket mycket allvarligt på. Utan en konkurrensutsättning inför en upphandling finns ingen garanti för att skattepengarna används på bästa sätt. Ingen kan i efterhand, varken journalist, konkurrensverk eller revisor, visa att det var den bästa affären som gjordes om det inte funnits något att jämföra med. Otillåtna direktupphandlingar är prioriterade hos oss, och det alldeles oavsett om de skett i en kommun, ett landsting eller en statlig myndighet.

Ett annat exempel på otillåten direktupphandling är Falu kommun som upphandlade vägunderhåll utan konkurrensutsättning. Samma entreprenör fick nya kontrakt år efter år utan att upphandlingarna annonserades. Vi har vänt oss till Förvaltningsrätten i Falun med krav på 10 miljoner i kronor i böter (upphandlingsskadeavgift). Det är det högsta bötesbelopp vi kan kräva. Just denna överträdelse ser vi extra allvarligt på då den förefaller att ha pågått flera år utan att någon konkurrensutsättning skett.

I anslutning till just detta fall pågår dessutom andra rättsprocesser om eventuella mutbrott som ännu inte är avgjorda, men som kan komma att få konsekvenser för ett antal personer. Redan har personer fått ändrade anställningsförhållanden som en följd av att händelsen uppdragats.

Ett annat fall gäller Malmö kommun som av Förvaltningsrätten i Malmö dömts att betala 170 000 kronor i böter (upphandlingsskadeavgift) för att ha genomfört en otillåten direktupphandling. Förvaltningsrättens dom går helt på Konkurrensverkets linje både vad gäller beräkningen av avtalets värde och bedömningen av överträdelsens allvarlighet. I Malmö, liksom i Falun, handlar det om kontrakt för väghållning som skrivits utan annonsering och konkurrensutsättning. Ärendet uppdragades när en potentiell leverantör ansökte till förvaltningsrätten och begärde att avtalet skulle förklaras ogiltigt. Konkurrensverket ansökte därefter på eget initiativ om att domstolen skulle döma ut böter (upphandlingsskadeavgift).

Inte mindre än tre länstrafikbolag har vi krävt ska betala böter (upphandlingsskadeavgift) för felaktiga upphandlingar. Det gäller länstrafikbolagen i Jämtland, Västerbotten och Västernorrland som köpt in biljetthanteringssystem utan

konkurrensutsättning. Dessutom har länstrafiken i Örebro underlåtit att konkurrensutsätta en upphandling av en beställningscentral för samhällsbetalda resor. Ärendena är ännu inte avgjorda i domstol

Det finns även ett flertal exempel från den statliga sidan där vi gått till domstol med krav på böter enligt den nya och skärpta lagstiftningen.

Försvarmakten gjorde en upphandling av reklambyråttjänster utan annonsering, och vi krävde böter på 270 000 kronor. Förvaltningsrätten gick på vår linje. Domen överklagades till Kammarrätten som gick på samma linje och fastställde böterna till det belopp vi krävt.

Detta var den första domen från en kammarrätt i ett mål som gäller upphandlingsskadeavgift, och den visar att våra krav på böter har varit i överensstämmelse med den skärpta lagen. Kammarrätten gjorde också det principiellt viktiga ställningstagandet att åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i efterhand för att komma till rätta med felaktig tillämpning av upphandlingsbestämmelserna inte ska räknas som förmildrande omständigheter som kan påverka sanktionsvärdet i sänkande riktning.

Statliga företaget Akademiska hus skrev kontrakt på över en miljard när de skulle bygga Veterinär- och husdjurscentrum i Uppsala. Upphandlingen annonserades inte enligt lagen om offentlig upphandling. Vi vände oss till Förvaltningsrätten i Uppsala med krav på böter (upphandlingskadeavgift) på maximala beloppet 10 miljoner kronor. I sammanhanget är 10 miljoner, trots att det är det maximala beloppet som kan dömas ut, närmast felräkningspengar i ett så stort projekt. Vi hade gärna sett att denna maxgräns togs bort.

Förvaltningsrätten underkände vårt krav med hänvisning till de övergångsreglerna i lagstiftningen som jag nämnde tidigare. Vi har överklagat domen till Kammarrätten och den är ännu inte avgjord.

Att vissa organisationer eller institutioner själva anser sig inte behöva följa upphandlingsreglerna är inte tillfredsställande. För statliga institutioner har vi föreslagit att regeringen redan i instruktionen borde ange att de ska följa upphandlingslagarna.

Ett annat ärende gällande en byggtreprenad var Migrationsverkets ombyggnad av ett så kallat förvar i Åstorp. Migrationsverket menade att det var frågan om ett hyreskontrakt – hyresavtal är undantagna från att lyda under lagen om offentlig upphandling, LOU. Vi från Konkurrensverket hävdade att det var frågan om en otillåten direktupphandling av byggverksamhet. Förvaltningsrätten i Linköping gick på vår linje och dömde Migrationsverket att betala 5,5 miljoner kronor i böter (upphandlingskadeavgift).

Det råder ingen tvekan om att möjligheten att döma ut böter (upphandlings-skadeavgift) för felaktiga upphandlingar har gett som resultat att upphandlingarna har blivit bättre. Fler följer reglerna. Men fortfarande återstår mycket att göra. Konkurrensverket driver under hösten ett projekt för att kartlägga förekomsten av osund konkurrens i kommuner och i staten. Då kommer vi att titta lite bredare på vad som påverkar upphandlingar och hindrar konkurrens. Bland annat kommer vi att vända oss till landets upphandlingsansvariga och ställa frågor om otillbörlig påverkan, hur svartjobb kan upptäckas, mutor, vänskap och annat som leder till osund konkurrens i offentliga upphandlingar. Förhoppningen är att vi ska kunna öka kunskaperna och därmed lättare hitta åtgärder för att komma tillrätta med problem.

Otillåten direktupphandling kan ske av många olika orsaker: Ett nytt behov som plötsligt dyker upp. Dålig planering och framförhållning. Okunskap om hur man upphandlar. Det är enkelt att välja en leverantör man känner och har bra relationer till. Någon man vet att man kan lita på. Man gör som man gjort tidigare (Varför ändra när det fungerar bra?) – i värsta fall kan det finnas mutor eller annan påtryckning.

Alldeles oavsett anledningen är otillåten direktupphandling en allvarlig överträdelse av lagen och ett oansvarigt hanterande av skattebetalarnas pengar. Det är därför vi från Konkurrensverket prioriterar den typen av överträdelser.

De ärenden jag nu redogjort för är sådana som Konkurrensverket utrett och tagit till domstol på eget initiativ. Andra ärenden är obligatoriska för oss att ta till domstol utan att vi kan eller får göra en egen värdering eller prioritering. Det handlar om ärenden där en förvaltningsdomstol i ett tidigare beslut slagit fast att ett avtal får bestå trots att det skett en överträdelse av en avtalsspärr eller på grund av att det föreligger tvingade hänsyn till ett allmänintresse. I dessa fall är vi skyldiga att ansöka om upphandlings-skadeavgift hos förvaltningsdomstol.

Jag menar att lagen i detta fall är för oflexibel. Även i denna typ av ärenden bör det finnas en möjlighet för Konkurrensverket att prioritera vilka ärenden som är av den art att de bör leda till påföljd. Vi har sett exempel där rena bagateller och missförstånd i hanteringen lett till att vi tvingats ansöka om böter. Vi har påtalat detta för regeringen och skulle gärna se en regeländring här.

Sedan ett par år finns skärpta regler i konkurrenslagen som innebär ett förbud för kommuner och statliga myndigheter att agera på ett sådant sätt att konkurrensen begränsas. Det var en efterlängtd skärpning av regelverket. Det är inte rimligt att en statlig myndighet eller en kommun ska tillåtas subventionera egen verksamhet så att den konkurrerar med privata aktörer på ett otillbörligt sätt.

Lagändringen är fortfarande ny, och några domstolsavgöranden finns ännu inte att hänvisa till. Men lagskärpningen har ändå gett tydliga avtryck och minskat snedvridningen av konkurrensen på flera områden.

Ett ärende som just nu väntar på huvudförhandling i Stockholms tingsrätt är Servicekontoret i Borås kommun. Vi har vänt oss till domstolen för att få ett förbud för Servicekontoret att sälja mark- och anläggningstjänster till andra än den egna kommunen. Vi vill också att beslutet ska kombineras med ett vite om tre miljoner kronor.

Kommunalförbundet Räddningstjänsten Dala-Mitt har vägrat ett konkurrerande företag tillträde till ett övningsområde. Vi menar att detta förfarande snedvrider konkurrensen och att andra aktörer än kommunerna missgynnas. Även det ärendet ligger i Stockholms tingsrätt i väntan på avgörande.

Mälarenergi Stadsnät AB i Västerås bedriver verksamhet i andra kommuner – Eskilstuna och Hallstahammar – vilket inte är tillåtet. Även den frågan väntar på domstolsavgörande.

Det kommunala bussbolaget Skelleftebuss har inte bara ägnat sig åt att köra linjetrafik, utan också erbjuda beställningstrafik. Detta sker i direkt konkurrens med privata bussföretag i regionen som därmed hindrats att verka och växa. Vi menar att Skelleftebuss gått utanför sitt kompetensområde och har därför lämnat in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt där målet väntar på avgörande.

Lagskärpningen som förbjuder konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har gett en hel del positiva resultat. Många kommuner har genomfört egna kartläggningar av sina verksamheter. De har granskat om försäljning av varor och tjänster som stått i strid med lagen. Många fel har därefter rättats till på ett tidigt stadium. Andra har ändrat sig efter att vi från Konkurrensverket har inlett en skriftväxling och ställt frågor om vissa förhållanden.

I något fall har kommunen ändrat sig efter att vi slutfört vår utredning och sänt över ett preliminärt ställningstagande. Så var fallet med Kristianstads kommun som åtog sig att upphöra med försäljning av larmcentraltjänster efter att de läst vårt preliminära ställningstagande. På det sättet undveks en rättsprocess och konkurrensbegränsningen kunde enkelt undanröjas.

Jag har inget emot att felaktigheter rättas till snabbt och utan dyrbara och långdragna rättsliga processer med förbud och böter som resultat. Det viktigaste är ju att konkurrensen värnas och att privata företag inte missgynnas och utesluts från att agera.

Från det statliga området har vi ett exempel i Casino Cosmopol i Sundsvall. De marknadsförde kasinot genom att locka med mycket förmånliga priser på sin restaurang som ligger i direkt anslutning till spelet. Privata krögare på orten klagade på att det statliga casinomonopolet subventionerade sin egen restaurangs mat, och att de andra förlorade matgäster på grund av detta. Nu har Svenska Spel, som driver kasinot, gått med på att skilja restaurangrörelsens redovisning från spelverksamheten för att undvika att matgästerna subventioneras. Med detta för-

farande har Casino Cosmopol noterat en nedgång i antalet matgäster. Det måste ju betyda att fler gäster väljer andra krogar efter att subventionen försvann.

De kommunala revisorerna har en viktig roll när det gäller att separera konkurrensutsatt säljverksamhet från konkurrensskyddad verksamhet. En ökad transparens kan bidra till större trovärdighet om det råder en faktisk boskillnad mellan verksamheter. Detta kan bidra till att minska misstron från företag om att kommunerna inte täcker sina kostnader. Såväl skattebetalare som företag tjänar på att konkurrensen sker på så lika villkor som möjligt.

Lagen om offentlig upphandling handlar i stor utsträckning om att konkurrensutsätta inköp som sker med offentliga medel. Här hamnar vi i vissa fall i situationer när konkurrenslagen också kan användas som ett medel för att garantera konkurrens i samband med upphandlingar. Det största och tydligaste exemplet på detta är asfaltkartellen där en rad ledande byggföretag dömdes att betala närmare en halv miljard i böter (konkurrensskadeavgift). Hela kartellen gick ju ut på att manipulera upphandlingar av vägarbeten. Företagen kom överens om priser och om hur uppdragen skulle fördelas. När kartellen avslöjades noterade Vägverket en prissänkning på i storleksordningen 25–30 procent i vissa regioner.

Just nu har vi ärende i domstol som handlar om köp och service av däck till fordon. Vi menar att företagen samarbetat om priser inför olika upphandlingar som gjordes av Polisen och Gästrike Inköp, som är en sammanslutning av ett antal kommuner. Målet är inte avgjort, det väntar på att tas upp av Stockholms tingsrätt.

Vi har också drivit frågor om anbudskarteller i dels ett ärende som rörde bortforsling av förbränningsrester från värmecentralen i Uppsala, och dels ett som handlade om transporter av avlidna från kommunala boenden. I dessa ärenden har vi framgångsrikt satt stopp för anbudskartellerna.

Vi ser gärna att ni alla och tjänstemännen ute i kommunerna fungerar som våra förlängda armar i detta sammanhang. Rapportera gärna misstankar om oegentligheter till oss. Det behövs alls ingen fullständig bevisning. Utredningarna står vi för, men en liten pusselbit kan i slutänden leda oss på spåren till en stor kartell.

I Konkurrensverkets arbete ingår också att utöva tillsyn av lagen om valfrihetssystem, LOV. I dag är det obligatoriskt med valfrihetssystem i primärvården. För kommunerna är det frivilligt, och de områden där det är vanligast förekommande är inom äldreomsorg och hemtjänst med mera.

Vår bild är att de flesta valfrihetssystemen fungerar relativt väl. I ett valfrihetssystem ska alla leverantörer behandlas lika, med samma krav och samma ersättningssystem. Det skapar samtidigt en möjlighet för beställare och politiker att följa upp och jämföra de olika vårdgivarna med varandra och med sin egen regi-

verksamhet. Om egenregin inte klarar av att bedriva samma verksamheter som privata leverantörer med samma ersättning konkurrerar de inte på lika villkor, och det är något som ni revisorer kan ha anledning att granska.

Konkurrensverket har granskat hur landstingen hanterar sina egenregi-verksamheter i vårdvalssystemen i primärvården. Granskningen visade att egenregin gick med underskott i fler än hälften av landstingen. I några landsting gick i stort sett alla vårdcentraler med underskott, vilket tyder på att ersättningen kan vara för låg eller att verksamheten bedrivs ineffektivt. I andra landsting orsakades underskotten av att egenregin förväntades driva vissa verksamheter, till exempel vårdcentraler i glesbygd, trots att ersättningssystemen inte tog hänsyn till att verksamheten var dyrare. I alla landsting kunde man ta fram resultaten för varje vårdcentral, men i flera landsting hade man inte redovisat dessa resultat för ansvariga politiker och nämnder. Om man inte redovisar resultaten blir det förstås svårt för ansvariga politiker att ange rimliga krav och villkor.

Att göra rätt från början handlar om kunskap och resurser. Jag menar att många upphandlingsansvariga inte har den position och den status de borde ha inom sin organisation. De personer som är satta att ansvara för att omsätta skattebetalarnas pengar i varor och tjänster bör ha en central position i organisationerna. Och de ska ha kompetens för jobbet. De måste kunna säga ifrån till kommunalråd och kommundirektörer eller avdelningschefer med budgetansvar om de märker att besluten riskerar att leda fel. De ska vara med i det strategiska och långsiktiga arbetet. Då kan de bidra med insikter och kunskaper som leder till att bra affärer kan göras i rätt tid.

I de intressentmätningar som Konkurrensverket gör framgår att kunskapen om upphandlingsreglerna är hög hos kommuner och myndigheter. Trots detta händer det alltför ofta att det blir fel. Regelverket kan förvisso vara svårtillgängligt, men vi får ofta intrycket när det gått fel att otillräcklig beredskap, snarare än ovilja, leder till begångna fel.

Regeringen har nyligen låtit utreda hur ett framtida upphandlingsstöd till leverantörer och inköpare ska kunna organiseras. Utredaren föreslog i våras att en helt ny myndighet skulle utses till detta. Från Konkurrensverket är vi kritiska till att inrätta en ny fristående myndighet som ska informera om hur lagarna tillämpas. Jag menar att det är mer lämpligt att Konkurrensverket, som har expertis och som tillämpar lagarna, tar hand om det framtida upphandlingsstödet. Frågan har remissbehandlats och vi väntar nu på regeringens förslag.

Avslutningsvis skulle jag vilja ge er som arbetar med revision i offentligt finansierade organisationer tre råd på vägen i det fortsatta arbetet:

- För det första: **Håll koll!** Ta lärdom av Falun och de andra exempel jag nämnt här idag. Revisorer bör reagera om man år efter år anlitar samma leverantör utan att upphandla.
- För det andra: **Ha framförhållning!** Se till att alla upphandlingar som görs sker i så god till att det finns utrymme för en normal överprövning i domstol. Att hamna i avtalslösa perioder när snön redan ligger på gatorna, eller barnen i skolan är hungriga, är inte bra. Ha kontroll på avtalen och när de löper ut.
- För det tredje: **Följ upp!** En upphandling är inte slut när kontraktet skrivs. Verksamheten vid till exempel äldreboendet måste följas upp för att se om den sker enligt avtal. Utan uppföljning och kvalitetskontroll finns ingen möjlighet att se om skattepengarna använts på rätt sätt och att medborgarna fått rätt service.

Att hantera allmänna medel och ta beslut som rör medborgarna är ytterst en fråga om förtroende. Om inte kommuner, myndigheter och domstolar har skattebetalarnas förtroende kommer vi att stå inför mycket stora problem. Det gäller för mig som ledare för en statlig myndighet i lika hög grad som för er som arbetar i kommunerna. Varje gång som det avslöjas att någon tagit emot mutor, att det slösats med allmänna medel, eller att maktutövning skett på ett felaktigt sätt naggas detta förtroende i kanten. Ni som revisorer har en viktig uppgift att upprätthålla detta förtroende.

Tack för uppmärksamheten