

Utredning om upphandlingen av förändrings- och reparationsarbetena gällande Lival Competence Center som hyrs av Sibbo kommun

Kommunstyrelsen 31.05.2021

Beredare: förvaltningschef Jenni Björkstén, jenni.bjorksten(at)sipoo.fi

Bakgrund

Revisionsnämnden beslutade vid sitt möte 2.2.2021 (§ 16) att överlämna fullmäktige en utredning om sina observationer hösten 2020 (bilaga 1). Revisionsnämnden fäste uppmärksamhet vid att förändrings- och reparationsarbetena i kontorslokalerna i Lival Competence Center som hyrs av Sibbo kommun inte upphandlades fastän upphandlingen överskrider det nationella tröskelvärdet. Enligt revisionsnämndens uppfattning har kommunen utrett behovet av upphandlingsförfarande innan avtalet undertecknades. Av utredningen framgick att arbetena borde ha konkurrensutsatts enligt upphandlingslagen.

Fullmäktige behandlade ärendet 15.2.2021 (§ 6). Kommundirektörens diapresentation av Projektet Nya Sockengården och behovet av konkurrensutsättning bifogades till fullmäktiges protokoll. Fullmäktige antecknade utredningen om revisionsnämndens observationer hösten 2020 för kännedom och beslutade be kommunstyrelsen att utreda ärendet.

Kommunstyrelsen beslutade 8.3.2021 (§ 72) be Suomen Hankintajuristi och Kommunförbundet om en juridisk tolkning av ärendet. Även Ekonomi- och förvaltningscentralen ombads ge sitt utlåtande.

Utredning av behovet av ett upphandlingsförfarande

När förändrings- och reparationsarbetena i lokalerna Lival Competence Center planerades bad kommunens upphandlingssakkunnig Kommunförbundet ge en åsikt om huruvida de ovan nämnda arbetena borde konkurrensutsättas. Kommunförbundets upphandlingssakkunnig konstaterade 31.5.2019 bl.a. följande:

”När en upphandlingsenhet köper en färdig fastighet ska ändringsarbeten som eventuellt genomförs i fastigheten konkurrensutsättas enligt upphandlingslagen. Om kommunen däremot hyr lokalerna och hyresvärden förpliktas göra omfattande ändringar i lokalerna, kan hyrning av lokalen vara fråga om en upphandling som omfattas av upphandlingslagen. Krav som ställs på normala boende- eller kontorslokaler leder dock inte på basis av rättspraxis till vad som anses vara upphandling som omfattas av upphandlingslagen. Också i det fall att hyresgästen på grund av dessa krav är tvungen att göra ändringar i lokalerna.”

Utlåtanden av Suomen Hankintajuristi Oy

Suomen Hankintajuristi Oy har ombetts att ge ett utlåtande om ärendet innan det behandlas i fullmäktige. I utlåtandet daterat 11.2.2021 konstateras det inte vara fråga om en byggtreprenad som hör till tillämpningsområdet för upphandlingslagen (bilaga 2).

Utlåtandet innehåller en sammanfattning enligt följande:

”Sibbo kommun har med Hyresvärden ingått ett Reparationsavtal jämte ett Hyresavtal, som tillsammans bildar en helhet där Hyresavtalet är det huvudsakliga avtalet med villkor gällande ändringar, om vilka det avtalas i Reparationsavtalet.

Ärendet gäller huruvida avtalen som Sibbo kommun ingått med Hyresvärden utgör en byggtreprenad som hör till tillämpningsområdet för upphandlingslagen, eller om det snarare är fråga av ett hyresavtal på vilket upphandlingslagens bestämmelser inte tillämpas.

I enlighet med upphandlingslagen och dess förarbete kan ett hyresavtal i vilket det ingår byggande eller omfattande sanering av hyresobjektet utgöra ett byggtreprenadkontrakt enligt det som avses i upphandlingslagen i situationer där den upphandlande enheten utövar ett avgörande inflytande över typen eller projekteringen av byggnadsentreprenaden och byggtreprenaden genomförs enligt de krav som den upphandlande enheten ställer. Därutöver ska huruvida objektet byggs på mark som förvaltas av den upphandlande enheten, för hur lång tid upphandlings- eller hyreskontraktet ingås samt övriga villkor beaktas. Med lagen som bakgrund kan man således sammanställa en fråga: Är slutresultatet av avtalshelheten ett objekt som kan jämföras med att man skulle låta bygga en helt ny byggnad för den upphandlande enheten?

På grund av nu framförda omständigheter konstateras det inte vara fråga om en byggtreprenad som hör till tillämpningsområdet för upphandlingslagen. Hyresavtalets längd, dvs. 5+10 år, ger inte stöd till att hyresavtalet kunde bedömas vara en byggnadsentreprenad. Hyresvärden har utövat avgörande beslutanderätt över alla reparationer som utförts i byggnaden. Beslutanderätten har inte heller utövats enbart på en teoretisk nivå, för Hyresvärden har inte godkänt alla de ändringar som Sibbo kommun föreslagit.

Sibbo kommun har strävat efter att hyra vanliga lokaler i en befintlig byggnad, inte upphandla en byggnadsentreprenad med vilken kommunen kunde låta bygga lokaler enligt egna behov på ett ställe som kommunen själv väljer. Det har inte varit fråga om ett byggtreprenadkontrakt utan om ett hyresavtal för byggnader på vilket upphandlingslagen inte tillämpas.

Efter fullmäktigebehandlingen när det tidigare bifogade materialet hade kompletterats fick Suomen Hankintajuristi Oy en möjlighet att komplettera sitt utlåtande om ärendet.

I sitt kompletterade utlåtande daterat 16.4.2021 konstaterade Suomen Hankintajuristi Oy att det bakgrundsmaterial som bifogats i samband med begäran om utlåtandet inte orsakar ändringar i bedömningen av att upphandlingslagen inte kan tillämpas på upphandlingshelheten i fråga (bilaga 3).

Utlåtande av Kommunförbundet

Kommunförbundet instämmer i sitt utlåtande daterat 29.4.2021 i de aspekter som framhävts i Suomen Hankintajuristi Oy:s utlåtande (bilaga 4). Kommunförbundet tar i sitt utlåtande ingen ställning till reparationernas innehåll.

Till slut konstateras det i Kommunförbundets utlåtande att ”Att tolka gränsdragningarna mellan Hyresavtalet, ändringar i det och

byggnadsentreprenaden är inte alltid helt entydigt. Därför kan man inte med säkerhet utesluta att det vore fråga om en byggentreprenad som omfattas av upphandlingsbestämmelser. Frågan är dock juridiskt flertydig och i sista hand skulle ärendet avgöras i en domstol.”

Ekonomi- och förvaltningscentralens utlåtande

Kommunstyrelsen har bitt Ekonomi- och förvaltningscentralens utlåtande om kommunikationsförmedlingen inom organisationen.

I samband med arbetet att reda ut bakgrunden till revisionsnämndens utredning konstaterade revisionsnämndens ordförande att revisorn har skickat utkastet till revisionsutredningens mellanrapport i förväg till ekonomidirektören för kännedom 1.12.2020. Den slutgiltiga mellanrapporten har bifogats till revisionsnämndens mötesprotokoll av 8.12.2020.

Både kommundirektören och tekniska direktören svarade vid revisionsnämndens möte den 12 januari 2021 att de inte var medvetna om att det utförts en revision eller att en rapport om revisionen och de observationer som uppkom i den har skickats för kännedom.

Den hemligstämplade Mellanrapporten om revisionen för år 2020 har skickats enbart till ekonomidirektören för kännedom. Ekonomidirektören har inte uppfattat att han förväntades dela ut dokumentet i organisationen. Ekonomi- och förvaltningscentralen föreslår att man kommer överens om distributionen av dylika dokument så att de inte skickas till bara en person om de ska delges flera personer.

Ekonomi- och förvaltningscentralen konstaterar att det också är skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid den interna kommunikationsförmedlingen. Mottagaren av dylika uppgifter ska se till att informationen delges alla nödvändiga parter, dock med beaktande av uppgifternas sekretess.

Ekonomi- och förvaltningscentralen har nu fäst bättre uppmärksamhet även vid förfarandesättet när chefen eventuellt är frånvarande från sitt arbete under en längre tid. Vid behov kan till exempel ledningens assistent ges en tillfällig rätt att läsa den frånvarande personens e-post, så att ärendena inte går obemärkta på grund av frånvaron.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen konstaterar att Suomen Hankintajuristi Oy:s och Kommunförbundets utlåtanden om att ändringar och reparationer har utförts enligt upphandlingslagens bestämmelser motsvarar utlåtandena som tidigare erhållits i ärendet. Suomen Hankintajuristi Oy anser att upphandlingshelheten i fråga inte omfattas av upphandlingslagens tillämpningsområde. Kommunförbundet anser att ärendet är juridiskt flertydigt och utesluter inte helt möjligheten att det är fråga om en upphandling av en byggentreprenad. Även Kommunförbundets första deltagande i ärendet 31.5.2019 är flertydig och i den konstateras inte att arbetena borde ha konkurrensutsatts enligt upphandlingslagen.

Kommunstyrelsen konstaterar att det också i fortsättningen är bra att fästa särskild uppmärksamhet vid den interna kommunikationsförmedlingen.

Förslaget	Kommunstyrelsen överlämnar utredningen till fullmäktige och föreslår att fullmäktige antecknar den för kännedom.
Behandling	<p>Med hänvisning till 28.1 § 7 mom. i förvaltningslagen anmälde kommundirektör Mikael Grannas och ekonomidirektör Pekka Kivilevo jäv och deltog inte i behandlingen av ärendet.</p> <p>Marketta Mattila föreslog att ärendet återremitteras och att en med omfattande utredning görs.</p> <p>Förslaget understöddes inte, varvid det förföll.</p>
Beslut	<p>Kommunstyrelsen godkände föredragandens förslag.</p> <p>Marketta Mattila anmälde avvikande mening.</p>

Fullmäktige 14.06.2021 § 67

220/00.03.01/2021

Kommunstyrelsens förslag

	<p>Fullmäktige antecknar utredningen för kännedom.</p>
Behandling	<p>Med hänvisning till 97.1 § i kommunallagen anmälde kommundirektör Mikael Grannas och ekonomidirektör Pekka Kivilevo jäv och deltog inte i behandlingen av ärendet.</p> <p>Marketta Mattila föreslog på gröna fullmäktigegruppens vägnas att ärendet återremitteras till kommunstyrelsen eftersom den erhållna utredningen inte är tillräcklig och borde vara mer objektiv.</p> <p>Ordföranden konstaterade att det gjorts ett understött förslag om återremittering i ärendet och att omröstning därför var påkallad.</p> <p>Ordföranden föreslog att de som understöder att behandlingen av ärendet fortsätter röstar "ja" och de som understöder Marketta Mattilas förslag om återremittering röstar "nej". Förslaget godkändes enhälligt.</p> <p>Omröstning: Behandlingen av ärendet fortsätter – 34 röster Marketta Mattilas förslag om återremittering – 6 röster Blankt – 3 röster</p> <p>Ordföranden konstaterade att fullmäktige med rösterna 34-6 (3 blanka) beslutade fortsätta behandlingen av ärendet.</p>
Beslut	<p>Fullmäktige antecknade utredningen för kännedom.</p> <p>Gröna fullmäktigegruppen anmälde följande avvikande mening:</p> <p>"Fullmäktige borde remittera utredningen om upphandlingen av förändrings- och reparationsarbetena i Lival Competence Center för ny beredning. Fullmäktige har bett kommunstyrelsen om en utredning, och då borde kommunstyrelsen också utarbeta en mer objektiv utredning. Den</p>

utredning som nu presenterats ger som sådan inte svar på flera av frågorna, som således förblir öppna. Av utredningen framgår till exempel inte hurdan process år 2019 ledde till det att man vågade ta risken och utan att konkurrensutsätta förändrings- och reparationsarbetena till ett belopp på 2,2 miljoner euro inledde dem i hyreslokalerna 2019–2020. Reparationsavtalet har inte heller behandlats i kommunstyrelsen.”