



# Konkurrensverkets upphandlingstillsyn 2016

RAPPORT 2017:4



# Konkurrensverkets upphandlingstillsyn 2016

Vad har vi gjort, varför och vad har det för effekt?

Konkurrensverkets rapportserie 2017:4

Konkurrensverket mars 2017

Utredare: Björn Larsson, Anna Hagersten och Karin Morild

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2017

Foto: Mari Forsell Design

## Förord

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige. Vi ska kontrollera att regelverken följs och verka för en effektiv offentlig upphandling. I vårt uppdrag ingår även att följa, analysera och informera om upphandlingsmarknaderna, upphandlingsreglerna och vår tillsyn.

Upphandlingslagstiftningen syftar till att upprätthålla EU-fördragets principer om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster inom den inre marknaden. Lagstiftningen säkerställer att den offentliga upphandlingen öppnas för konkurrens. Offentlig upphandling är ett viktigt medel för att uppnå smart och hållbar tillväxt, samtidigt som offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt. Otillåtna direktupphandlingar äventyrar syftet och nyttan med offentlig upphandling, varför upphandlingstillsynen är viktig för att bidra till väl fungerande marknader, i Sverige och inom EU.

För att öka kunskapen om upphandlingstillsynen har vi för första gången tagit fram en tillsynsrapport. Tidigare har vi publicerat två uppföljningsrapporter. I denna rapport redovisar vi mer ingående för hur vi arbetar och hur vi jobbar med att vidareutveckla tillsynen. Min förhoppning är att rapporten ska vara till nytta för de som tillämpar regelverken för offentlig upphandling och för de som är intresserade av området.

Jag kan med glädje konstatera att de upphandlade myndigheter vi granskat har tagit till sig av vår kritik. Det gäller både de som granskats inom ramen för vår bredare tillsyn och de som dömts att betala upphandlingsskadeavgift. De flesta anpassar sig och vidtar förändringar i sin hantering av inköp och upphandlingar. Flera har också förstärkt sin kompetens och sina resurser.

Uppföljningen har även bidragit med värdefull information till vårt interna utvecklingsarbete. Vi arbetar ständigt för att bli mer effektiva, i syfte att förkorta handläggningstiderna. Dessutom jobbar vi målmedvetet för att våra beslut ska vara lätta att förstå och anpassade till en bred målgrupp.

Vi vill rikta ett stort tack till de som har tagit sig tid att besvara den enkätundersökning som en del av rapporten bygger på.

Stockholm mars 2017

Karin Lunning  
Tf. generaldirektör

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>10</b>
<b>1 Konkurrensverkets tillsynsverksamhet .....</b>	<b>13</b>
1.1 Mål och prioriteringar för upphandlingstillsynen.	14
1.2 Vi arbetar utifrån vår tillsynsplan .....	15
1.3 Våra möjligheter att agera vid överträdelser av upphandlingslagstiftningen.....	18
1.4 Leverantörernas möjligheter till prövning.....	21
<b>2 Upphandlingstillsynen 2016.....</b>	<b>23</b>
2.1 60 tillsynsärenden mot 34 upphandlande myndigheter .....	25
2.2 40 domar om upphandlingsskadeavgift .....	28
2.3 20 tillsynsbeslut.....	40
2.4 Fördjupad upphandlingsgranskning.....	47
2.5 Årlig analys för planerad tillsyn.....	48
2.6 Rapport – Mellanhänder i offentlig upphandling .	49
2.7 Andra rapporter inom upphandlingsområdet.....	49
2.8 Internationellt arbete.....	51
<b>3 Påverkan på de som tillsynats samt deras uppfattning om vår handläggning .....</b>	<b>52</b>
3.1 Bakgrundsinformation.....	53
3.2 Tillsynen har förändrat hanteringen av inköp och upphandlingar .....	54
3.3 Områden som förändras är inköpsrutiner, arbetssätt och kompetens i upphandlingsorganisationen.....	58

3.4	Vår handläggning upplevs som bra men det finns områden att förbättra .....	61
3.5	För det mesta enkelt och begripligt formulerat.....	64
3.6	Tillsynsbesluten och ansökningarna lättlästa men har förbättringspotential.....	65
3.7	Analys och slutsatser.....	68
<b>4</b>	<b>Vårt utvecklingsarbete .....</b>	<b>72</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>74</b>
	<b>Bilaga 1 Metod m.m. ....</b>	<b>77</b>
	<b>Bilaga 2 Ärenden som ingår i uppföljningen .....</b>	<b>80</b>



## Sammanfattning

Det främsta syftet med upphandlingslagstiftningen är att säkerställa att offentlig upphandling öppnas för konkurrens och att offentliga medel används effektivare. Konkurrensverkets uppgift är att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen i Sverige. Det gör vi genom att utreda om myndigheterna följer regelverken. Vi kan sen välja att fatta beslut där vi riktar kritik mot den myndighet vi granskar. Vid otillåtna direktupphandlingar kan vi lämna in en ansökan om upphandlingsskadeavgift till domstol. Vi skriver också rapporter inom ramen för vår tillsyn, för att tydliggöra det regelverk upphandlande myndigheter har att förhålla sig till.

Vi prioriterar de ärenden där vi bedömer att en större krets får nytta av vår tillsyn, eller att vår tillsyn har en förebyggande effekt på något annat sätt. Tillsynsverksamheten delar vi in i händelsestyrd respektive planerad tillsyn.

För att en större krets än enbart den myndighet som vi utövar tillsyn mot ska få nytta av vår tillsyn arbetar vi med att sprida information om de ärenden vi utreder och vilka rättsfrågor som varit aktuella. Den här tillsynsrapporten är en del i det arbetet.

I rapporten berättar vi om 20 tillsynsbeslut och 40 domar i mål om upphandlingsskadeavgift. Vi redovisar också vilken effekt dessa har haft hos de vi utrett.

Majoriteten av våra ärenden har rört otillåtna direktupphandlingar. Vi har prioriterat de ärenden där vi har kunnat ansöka om upphandlingsskadeavgift, men har även fattat flera tillsynsbeslut som avsett otillåtna direktupphandlingar.

Andra ärenden har bland annat avsett reglerna om ramavtal, utformningen av de tekniska specifikationerna samt skyldigheten att dokumentera upphandlingar.

Inom ramen för rapporten genomförde vi en enkätundersökning till upphandlande myndigheter som varit föremål för vår tillsyn. I den undersökte vi om myndigheterna påverkats av tillsynen och om de agerat med anledning av denna. Syftet var att ta reda på om vår tillsyn är effektiv och ändamålsenlig. Vi frågade även hur de uppfattat vår handläggning. Enkäten gick ut till 35 respondenter, varav 28 besvarade den.

Enkäten visade att de flesta har genomfört någon form av förändring avseende hanteringen av inköp och upphandlingar. I huvudsak har vår ärendehandläggning varit bra, men det finns områden som kan bli bättre. Våra tillsynsbeslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift är enligt svaren i huvudsak enkla och begripliga. Även här finns förbättringspotential. Vi har också fått förslag på hur vi kan förbättra såväl vår handläggning som våra tillsynsbeslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift.

Enkäten ger däremot inte kunskaper om förändringarna som vidtagits objektivt sett förbättrat organisationens förutsättningar till bättre inköp och upphandlingar eller inte. Den fångar inte heller in tillsynens andra syften eftersom den inte säger något om hur effektiv och ändamålsenlig tillsynen är för att ge vägledning åt andra upphandlande myndigheter eller om den verkar avskräckande för andra. Här finns ett utrymme för fördjupade studier av hur andra upplever den normerande effekten av såväl våra tillsynsbeslut som ärendena om upphandlingsskadeavgift.

Enkätundersökningen och svaren på frågorna kring vår handläggning är till stor hjälp i vårt interna utvecklingsarbete. I tillsynsarbetet jobbar vi för att bli bättre hela tiden.

Det är av stor vikt att den som utreds får kunskap om hur vår tillsyn fungerar och vad som händer i varje steg. Tillsynsplanen som vi antog våren 2016 hoppas vi kan bidra till det. I den redogör vi för vårt uppdrag, våra metoder och sanktioner. Vi utvecklar även andra sätt att informera om vår handläggning och göra denna tydlig.

## Summary

The main purpose of the public and utilities procurement legislation is to open procurement to competition, and to ensure an efficient use of public funds. The Swedish Competition Authority is responsible for the supervision of public procurement in Sweden. We do this by investigating whether public authorities comply with the established rules. We are then able to make decisions whereby criticism can be levelled at the authority being scrutinised. In the event of illegal direct awards, we can submit an application to the court for the imposition of procurement fines. We also write reports within the framework of our regulatory role in order to clarify with which regulations awarding authorities must comply.

We give priority to those cases where we consider that our supervision will be of greater benefit to others or where it will have some form of preventative effect. We divide our regulatory activities into supervision that is either event-guided or planned.

In order to ensure that the benefits of our supervisory work are felt by as wide an audience as possible beyond the authority in question, we work to spread information about the cases we investigate and of the legal considerations that have arisen. This regulatory report forms part of this work.

The report includes an account of 20 regulatory decisions and 35 court rulings in cases involving procurement fines. We also discuss the impact that these judgements have had on the parties being investigated.

The majority of our cases have been concerned with illegal direct awards. We have prioritised those cases where we have been able to

apply for procurement fines but have also made several regulatory decisions concerning illegal direct awards. Other cases have referred to the rules concerning areas such as framework agreements, the configuration of technical specifications and the obligation to document procurements.

Within the context of the report, we conducted a survey of contracting authorities which have been the subject of our supervisory work. In this report, we investigated whether the authorities were affected by the supervision and whether they acted as a result of it. The aim was to find out whether our supervision is effective and expedient. We also asked how they had perceived our handling of the case. The survey was distributed to 35 recipients, of which 28 responded.

The survey showed that the majority have implemented some form of change with regard to their purchasing and procurement processes. In the main, our case-management has been good, although there are certain areas where there is room for improvement. According to the responses to the survey, our regulatory decisions and applications for procurement fines are largely seen as simple and easy to understand. Here, too, there is room for improvement. We have also received suggestions for how we can make improvements to our handling of cases as well as to our regulatory decisions and applications for procurement fines.

On the other hand, however, the results of the survey do not provide any indication of whether the changes implemented by the organisations have led to any objective improvement in their purchasing and procurement processes. Neither do they cover the secondary objective of the supervision as they do not tell us anything about the effectiveness and expediency of the supervision work in either providing guidance for other contracting authorities

or in acting as a deterrent for others. Here, there is an opportunity for more in-depth studies of how others experience the regulatory effect of both our supervisory decisions and the cases concerning procurement fines.

The survey and the responses to questions regarding our case-management are of great assistance to our internal development work. In our supervisory work, we are continually striving to become even better.

It is of great importance that the objects of the investigations are made aware of how our supervision works and of what is happening at every stage. We hope that the supervisory plan that we adopted in spring 2016 will assist in this. In this plan, we outline our commission, our methods and our sanctions. We are also developing other ways of producing clear information about our case-management.

# 1 Konkurrensverkets tillsynsverksamhet

Offentlig upphandling är en lagreglerad process inom offentlig sektor som leder till köp av varor, tjänster och byggtreprenader. I princip omfattas alla avtal med ekonomiska villkor av upphandlingsreglerna. Om värdet av en upphandling understiger direktupphandlingsgränsen får myndigheten direktupphandla.<sup>1</sup>

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen, vilket innebär att vi ska kontrollera att lagarna om offentlig upphandling och valfrihetssystem följs.<sup>2</sup> Vi ska också arbeta för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

I vårt tillsynsarbete utreder och beslutar vi om hur upphandlande myndigheter följer regelverken för offentlig upphandling.

Målet för vår upphandlingstillsyn är att genom våra domstolsärenden och beslut ge vägledning och incitament till förändrat beteende på de områden där det behövs. Vi verkar därigenom för

---

<sup>1</sup> En direktupphandling är en upphandling utan lagstadgat krav på anbud i viss form. År 2016 var direktupphandlingsgränsen 534 890 kronor enligt LOU och 993 368 kronor enligt LUF.

<sup>2</sup> Regelverken om offentlig upphandling är: lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK), lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS), lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) och lag (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering samt delar av lag (2010:1065) om kollektivtrafik och EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007) artikel 5. Flera av dessa lagar är nya sedan den 1 januari 2017. Granskningarna i tillsynsverksamheten för år 2016 har avsett de tidigare lagarna lag (2007:1091) om offentlig upphandling och lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Vid hänvisning till LOU och LUF i rapporten är det dessa äldre lagar som avses.

en enhetlig tillämpning av reglerna, vilket är en central del av vårt uppdrag.<sup>3</sup> När upphandlingslagstiftningen inte tydligt anger vilka ramar de upphandlande myndigheterna har att förhålla sig till, vill vi bidra med förtydliganden i tillsynsbeslut och ärenden om upphandlingsskadeavgift.

För att en större krets än enbart den myndighet som vi utövar tillsyn mot ska få nytta av vår tillsyn arbetar vi med att sprida information om de ärenden vi utreder och vilka rättsfrågor som varit aktuella. Den här tillsynsrapporten är en del i det arbetet. Målsättningen är att rapporten ska bidra till att fler upphandlande myndigheter gör rätt när de tillämpar upphandlingslagstiftningen.

## 1.1 Mål och prioriteringar för upphandlingstillsynen

Vi prioriterar de ärenden som vi bedömer får en stor allmänpreventiv verkan, att den myndighet som vi utövar tillsyn emot ändrar beteendet som har lett till lagöverträdelsen eller att vår tillsyn har en förebyggande effekt på något annat sätt. Under vissa förutsättningar kan det alltså finnas skäl för oss att prioritera överträdelser för att belysa en större fråga.

Värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige uppgick år 2014 till cirka 634 miljarder kronor. Det motsvarade knappt en femtedel av BNP. Cirka 4 100 organisationer<sup>4</sup> är skyldiga att tillämpa upp-

---

<sup>3</sup> Se förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

<sup>4</sup> Organisationerna, dvs. de upphandlande myndigheterna och enheterna, utgörs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, offentligt ägda eller kontrollerade bolag och dotterbolag samt privata företag i försörjningssektorerna med omsättning över 10 miljoner kronor. Källa:



handlingsreglerna. Under 2015 annonserade drygt 1 100 upphandlande myndigheter totalt 18 345 upphandlingar i enlighet med upphandlingsreglerna.<sup>5</sup>

Den offentliga upphandlingens omfattning gör vår tillsyn särskilt viktig och kräver att vi kan prioritera och välja våra ärenden så att största möjliga effekt uppnås. Otillåtna direktupphandlingar är en särskilt allvarlig överträdelse av lagstiftningen och därmed ett viktigt tillsynsområde för oss.

Vi väljer våra ärenden utifrån en särskild prioriteringspolicy. I den tar vi hänsyn till:

- Det allmänpreventiva syftet eller behovet av vägledning.
- Bristerna i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande.
- Hur stort allmänintresset är.
- Om vi är bäst lämpade att agera.
- Hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till förutsättningarna att nå önskat resultat.

## 1.2 Vi arbetar utifrån vår tillsynsplan

Vi vill tydliggöra hur vi arbetar med vår tillsyn och har därför upprättat en tillsynsplan.<sup>6</sup> För att arbeta så effektivt som möjligt

---

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om offentlig upphandling 2016*, Konkurrensverkets rapportserie 2016:10, s. 24.

<sup>5</sup> Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om offentlig upphandling 2016*, Konkurrensverkets rapport 2016:10.

<sup>6</sup> <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/konkurrensverkets-tillsynsverksamhet-for-upphandling.pdf>

delar vi in tillsynsverksamheten i två delar, händelsestyrd tillsyn och planerad tillsyn.

### Händelsestyrd tillsyn

Den händelsestyrda tillsynen avser de tillsynsärenden som vi inleder efter att någon har tipsat oss om en påstådd överträdelse av upphandlingslagstiftningen eller efter att vi själva har noterat att det skrivits om en sådan i exempelvis lokalpressen.

### Planerad tillsyn

I den planerade tillsynen identifierar vi på förhand rättsfrågor, områden och myndigheter som vi bör granska. Den planerade tillsynen föregås av en analys i syfte att skapa ett bra underlag vid start av olika tillsynsprojekt och tillsynsärenden. Under 2016 prövades en ny metod för att grundligare analysera vad vi bör fokusera på i den planerade tillsynen.

Syftet med den årliga analysen är att identifiera rättsfrågor som behöver klargöras, branschområden som behöver granskas och upphandlande myndigheter som kan vara relevanta för en fördjupad upphandlingsgranskning. Målet med analysen är att vi ska vara mer förutseende i vår tillsyn. Genomförandet och resultaten av analysen beskrivs närmare i avsnitt 2.5.

### Hur vi arbetar med att få uppslag till ärenden

Vi använder olika metoder för att få uppslag till de ärenden som vi prioriterar inom ramen för vår tillsyn. Vi tar emot tips via telefon, mejl och i personliga möten.

Vi har medarbetare som bevakar det som skrivs i media. Information i tidningsartiklar och liknande kan ge en indikation på överträdelser av regelverken för offentlig upphandling och utgöra underlag till våra ärenden. Vi bevakar också de annonser där myndigheter meddelar att de tänker direktupphandla.

I vissa fall söker vi aktivt efter artiklar eller annan skriftlig dokumentation som gäller särskilda sektorer. Det kan till exempel gälla upphandlingar inom ett specifikt område, ett särskilt upphandlingsrättsligt fel eller avse bestämda myndigheter. Vi kan också begära att få in material från allmänheten i specifika frågor. Exempelvis kan vi samla in positiva och negativa erfarenheter från myndigheter, leverantörer eller andra intressenter som har erfarenhet av upphandling inom ett visst område.

### Fördjupad upphandlingsgranskning

Vi gör så kallade fördjupade upphandlingsgranskningar av myndigheters inköpsverksamhet. Granskningen innebär att vi tar ett helhetsgrepp på den upphandlande myndighetens inköpsverksamhet i syfte att kontrollera om den sker i enlighet med upphandlingsregelverket.

En fördjupad upphandlingsgranskning kan göras på olika sätt. Vi kan till exempel begära in bokföringsmaterial och annan relevant dokumentation för en viss tidsperiod från upphandlande myndigheter. På så sätt kan vi matcha utbetalningar till myndighetens leverantörer mot annonserade upphandlingar.

Granskningarna kan resultera i en granskningsrapport med våra samlade slutsatser och de eventuella tillsynsbeslut och ärenden om

upphandlingsskadeavgift som granskningen har lett till. Den fördjupade upphandlingsgranskning som genomfördes under 2016 beskrivs närmare i avsnitt 2.4.

## Ärendehandläggningen

Vi kommunicerar både muntligt och skriftligt med de myndigheter som vi granskar. Syftet med de inledande kontakterna är ofta att vi vill få klarhet i vad som har hänt i det aktuella fallet. När det behövs genomför vi även andra utredningsåtgärder, exempelvis kontakter med andra intressenter, möten med myndighetsföreträdare eller besök hos den upphandlande myndighet som vi granskar.

### 1.3 Våra möjligheter att agera vid överträdelse av upphandlingslagstiftningen

Vid överträdelse av upphandlingslagstiftningen har vi två tillsynsverktyg, ansökningar om upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut. I detta avsnitt beskriver vi kortfattat vad verktygen innebär.

Utöver vår tillsyn finns andra rättsmedel som leverantörerna kan ta till för att säkerställa att upphandlande myndigheter följer upphandlingslagarna. Även om det är vår upphandlingstillsyn som är i fokus i rapporten nämner vi dessa verktyg sist i avsnittet.

## Upphandlingsskadeavgift

Vi kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol mot myndigheter som genomfört otillåtna direktupphandlingar. En otillåten direktupphandling är ett avtal som en myndighet ingått med en

leverantör utan att följa kraven på annonsering i upphandlingslagstiftningen. Avgiften uppgår till mellan 10 000 och 10 miljoner kronor, men högst tio procent av avtalsvärdet. Upphandlings-skadeavgiften är en slags böter som tillfaller staten.

Ett av syftena med upphandlingsskadeavgift är att säkerställa att upphandlingsreglerna iakttas och att skattemedlen används på ett korrekt sätt. Avgiften ska avhålla myndigheter från överträdelser. Att en myndighet döms att betala en upphandlingsskadeavgift innebär inte att det avtal som har ingåtts upphör att gälla.

### Ansökan om upphandlingsskadeavgift

Vi kan ansöka om upphandlingsskadeavgift på eget initiativ i de ärenden som vi väljer att prioritera. En egeninitierad ansökan om upphandlingsskadeavgift måste lämnas in till domstolen inom högst ett år från det att avtalet slöts.

Vi är skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift om domstolen har bestämt att inte ogiltigförklara ett avtal trots att det ingåtts genom en otillåten direktupphandling. Det kan domstolen göra om det är nödvändigt för allmänheten att köpet genomförs, exempelvis om domstolen bedömt att det var omöjligt för myndigheten att vara utan varan eller tjänsten under den tid det skulle ta att genomföra en offentlig upphandling. Vi är också skyldiga att ansöka om upphandlingsskadeavgift när domstolen fastställt att ett avtal inte ska förklaras ogiltigt, trots att det slutits i strid med bestämmelserna om avtalsspärr<sup>7</sup>. Ansökan måste i dessa fall lämnas

---

<sup>7</sup> Avtalsspärren är ett förbud för en myndighet att ingå avtal direkt efter att den fattat ett tilldelningsbeslut. Den gäller i 10 eller 15 dagar efter att myndigheten skickat en under rättelse om tilldelningsbeslutet till samtliga anbudsgivare.

in senast sex månader efter att domen i ogiltighetsmålet vunnit laga kraft.

## Tillsynsbeslut

I våra tillsynsbeslut kritiserar vi att berörd myndighet inte har följt upphandlingsregelverket. Vi anger också skälen och den rättsliga grunden för beslutet. Tillsynsbesluten skickas till myndigheten och publiceras på vår webbplats. Besluten är en form av offentlig anmärkning.

Syftet med tillsynsbesluten är att uppmärksamma upphandlande myndigheter på att de har brutit mot regelverken för offentlig upphandling. Vi utreder särskilt ärenden där besluten kan vara vägledande även för andra myndigheter än den som utreds, så att andra inte gör samma misstag.

Besluten förenas inte med vite, böter eller någon annan sanktion. En myndighet som vi bedömer har agerat på ett felaktigt sätt förväntas lösa det genom självrättelse eller genom att inte upprepa samma fel vid nästa upphandling.

Tillsynsbeslut kan fattas för alla typer av överträdelser mot regelverken för offentlig upphandling. Besluten omfattar framför allt ärenden där upphandlingsskadeavgift inte är aktuell, exempelvis på grund av att tiden för att ansöka om en sådan har löpt ut. I vår tillsyn enligt valfrihetslagarna är tillsynsbeslut vårt enda verktyg.

Det förekommer att vi fattar motiverade avskrivningsbeslut. I dessa beslut uttalar vi oss i en särskild rättsfråga i förhållande till en specifik situation, men vi uttalar oss inte i det enskilda fallet. Vi tar

alltså inte ställning till om den berörda myndigheten har agerat rätt eller fel i den situation som berörs av beslutet.

#### 1.4 Leverantörernas möjligheter till prövning

Lagstiftningen ger leverantörerna möjligheter att säkerställa sin rätt mot den upphandlande myndighet som inte följer upphandlingsreglerna.

##### Under pågående upphandling

I de fall en upphandlande myndighet bryter mot upphandlingslagstiftningen kan leverantörer ansöka hos förvaltningsrätten om att upphandlingen ska överprövas. Ansökan ska lämnas in före utgången av avtalsspärren, i regel tio dagar efter tilldelningsbeslutet. Överprövning kan ske av samtliga beslut under upphandlingsprocessen. Det kan exempelvis vara aktuellt när en upphandlande myndighet anpassar förfrågningsunderlaget på sätt som gör att bara en viss leverantör kan komma i fråga för att teckna kontrakt eller ingå ramavtal, eller om myndigheten utvärderar anbuden på ett annat sätt än som beskrivits i förfrågningsunderlaget.

##### Efter att avtal har ingåtts

Leverantörer har också möjlighet att föra talan om ogiltighet av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en annan leverantör. Också här vänder sig leverantören till förvaltningsrätten. Ansökan om ogiltighetsförklaring måste lämnas in inom sex månader från det att avtalet slöts. Ogiltigförklaring kan ske bland annat vid otillåten direktupphandling.

Ett avtal som inte har annonserats på rätt sätt får dock bestå om domstolen konstaterar att det föreligger tvingande hänsyn till ett allmänintresse, exempelvis allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa eller folkhälsan.

Leverantörer kan också föra skadeståndstalan i allmän domstol. Det kan göras i de fall leverantören kan visa att den lidit ekonomisk skada av en upphandlande myndighets överträdelse av upphandlingslagstiftningen. Den upphandlande myndigheten ska då ersätta skadan.



## 2 Upphandlingstillsynen 2016

År 2016 fick vi in 420 tips och klagomål om misstänkta eller påstådda brott mot LOU, LUF, LOV och LUF5. Under samma tidsperiod har vi drivit 121 ärenden där vi undersökt upphandlande myndigheters ageranden.<sup>8</sup>

Under 2016 lämnade vi in 22 ansökningar om upphandlingsskadeavgift till domstolen och fattade 20 tillsynsbeslut.<sup>9</sup> Det innebär att cirka två av tre ärenden skrivs av. Antalet domar om upphandlingsskadeavgift som vann laga kraft under 2016 var 26.

Majoriteten av våra tillsynsärenden har rört otillåtna direktupphandlingar. Vi har prioriterat de ärenden där vi har kunnat ansöka om upphandlingsskadeavgift, men även fattat flera tillsynsbeslut som har rört otillåtna direktupphandlingar.

De tillsynsärenden som inte rört otillåtna direktupphandlingar har bland annat avsett reglerna om ramavtal, utformningen av de tekniska specifikationerna samt skyldigheten att dokumentera upphandlingar. Vi har också haft tillsynsärenden där köp har delats upp i syfte att kringgå upphandlingslagstiftningen.

---

<sup>8</sup> I ett antal av dessa ärenden har utredningen påbörjats före år 2016.

<sup>9</sup> Ett av tillsynsbesluten var ett s.k. motiverat avskrivningsbeslut.

## Hur vi kommunicerat vår tillsyn

Vi har informerat om vår tillsyn genom externa framträdanden och medverkan i nätverk och på konferenser. Vi har också använt oss av nyhetsartiklar och poddsändningar.

Vi har skrivit flera artiklar om vår tillsynsverksamhet under år 2016, ofta i samband med en utredning, ett tillsynsbeslut eller en dom om upphandlingsskadeavgift. Artiklarna, som publicerats i vårt nyhetsbrev, har bland annat handlat om hänvisningar till varumärken, vikten av att upphandlande myndigheter förutser sitt framtida behov, efterannonsering och undantaget för TV-tjänster.<sup>10</sup>

Vi använder även vår Podcast *Konkurrenten* för att informera om vår upphandlingstillsyn. Poddsändningarna under 2016 har rört såväl specifika ärenden som mer allmänna frågor om offentlig upphandling och vår tillsyn över denna:<sup>11</sup>

- Avsnitt 2: *Offentlig upphandling*
- Avsnitt 6: *Vita-jobb modellen*
- Avsnitt 10: *Direktupphandling*
- Avsnitt 14: *När det går fel med statliga myndigheters upphandlingar*
- Avsnitt 17: *Upphandlingstillsyn*

---

<sup>10</sup> Se *Viktigt att förutse det framtida behovet*, Konkurrensverkets nyhetsbrev 6 juli 2016, *Kommun gjorde fel som direktupphandlade webbsändningar*, Konkurrensverkets nyhetsbrev 22 september 2016, *Kriminalvården sätter nya rutiner*, Konkurrensverkets nyhetsbrev 16 mars 2016, *Förbjudet hänvisa till varumärken*, Konkurrensverkets nyhetsbrev 4 februari 2016 och *Granskning av efterannonsering*, Konkurrensverkets nyhetsbrev 12 maj 2016.

<sup>11</sup> [www.konkurrensverket.se/konkurrenten](http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten)

## 2.1 60 tillsynsärenden mot 34 upphandlande myndigheter

Sammanställningarna i avsnitt 2.2 och 2.3 omfattar samma ärenden som ingår i uppföljningen i kapitel 3. Detta för att kunna visa såväl vad ärendena handlade om som effekten av vår tillsyn. Uppföljningen i denna del av rapporten omfattar 40 ärenden som resulterat i en lagakraftvunnen dom om upphandlingsskadeavgift<sup>12</sup>. Uppföljningen omfattar även 20 ärenden<sup>13</sup> som resulterat i ett tillsynsbeslut<sup>14</sup>. Sammanlagt ingår därmed 60 ärenden i de sammanställningar som presenteras i avsnitten 2.2 och 2.3 samt i den uppföljning som presenteras i kapitel 3.

I 30 av de 60 ärendena var kommuner eller kommunalförbund föremål för tillsynen, se tabell 1. Närmast därefter kommer landsting och regioner samt offentligt ägda bolag som varit föremål för 13 ärenden vardera. Fyra ärenden avsåg statliga myndigheter.

---

<sup>12</sup> Från 1 maj 2015 till 31 december 2016.

<sup>13</sup> Från 1 oktober 2015 till 31 december 2016.

<sup>14</sup> Ett av dessa beslut var ett motiverat avskrivningsbeslut.

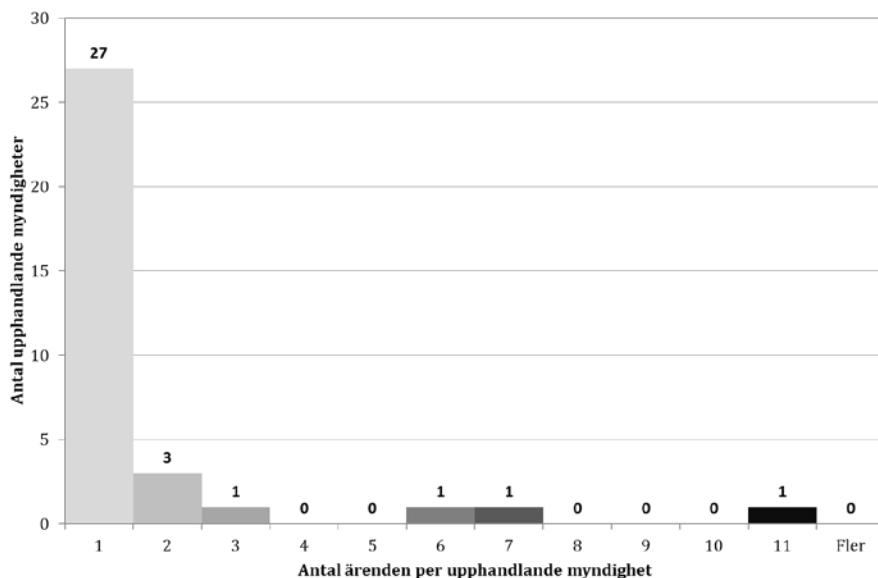
**Tabell 1**      **Antal ärenden och upphandlande myndigheter som ingår i uppföljningen**

	Ärenden			Upphandlande myndigheter		
	Upphandlings- skadeavgift	Tillsynsbeslut	<i>Totalt</i>	Upphandlings- skadeavgift	Tillsynsbeslut	<i>Totalt</i>
<b>Kommuner och kommunalförbund</b>	12	18	30	11	12	21
<b>Landsting och regioner</b>	13	0	13	3	0	3
<b>Statliga myndigheter</b>	3	1	4	2	1	3
<b>Offentligt ägda företag</b>	12	1	13	6	1	7
<b>Totalt</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>60</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>34<sup>15</sup></b>

Vi har utrett 34 olika upphandlande myndigheter i de 60 ärendena. Ett fåtal upphandlande myndigheter har varit föremål för flera tillsynsbeslut eller domar om upphandlingsskadeavgifter, se figur 1.

<sup>15</sup> Eftersom två upphandlande myndigheter varit föremål för både upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut blir det totala antalet upphandlande myndigheter som ingår i uppföljningen lägre än summan av antalet upphandlande myndigheter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift respektive tillsynsbeslut.

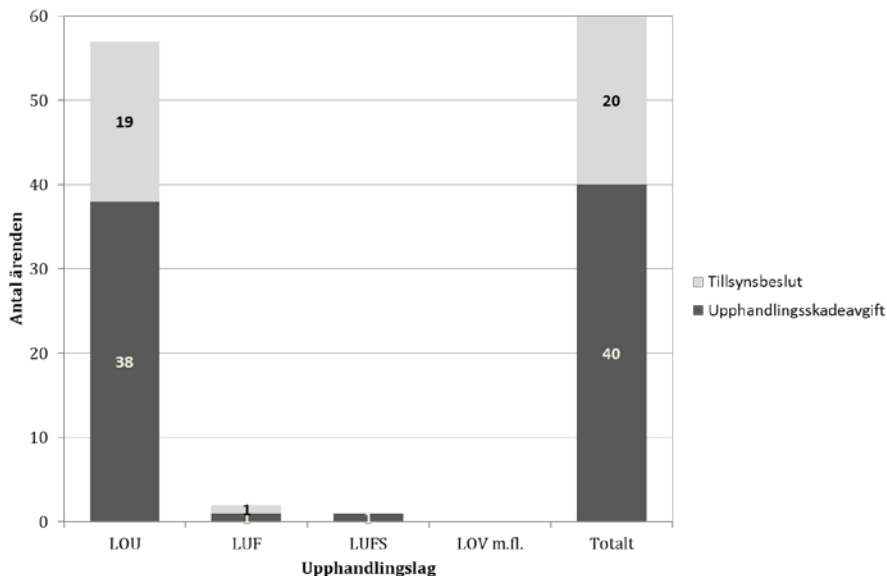
**Figur 1** Histogram över antal ärenden per upphandlande myndighet



Av de 60 ärenden som ingår i uppföljningen avsåg 57 tillämpningen av LOU, se figur 2. Inget ärende gällde tillämpningen av valfrihetslagarna.

Under 2014–2015 drev vi ett LOV-projekt i syfte att identifiera och lyfta viktiga problem och frågor inom ramen för LOV. Projektet ledde bland annat till att vi fattade flera tillsynsbeslut. Under 2016 fick vi in ett begränsat underlag med tips och klagomål som gällde LOV. Mot bakgrund av det utredde vi ärenden inom ramen för LOV, men i mer begränsad omfattning. Inga tillsynsbeslut fattades under året.

**Figur 2** Antal ärenden utifrån upphandlingslag samt typ av ärende



## 2.2 40 domar om upphandlingsskadeavgift

Under perioden den 1 maj 2015 till och med den 31 december 2016 vann 40 domar om upphandlingsskadeavgift laga kraft.<sup>16</sup> Av dessa meddelades tre domar som en följd av vår skyldighet att ansöka om upphandlingsskadeavgift i vissa fall, se avsnitt 1.3. Sammanlagt dömdes 23 upphandlande myndigheter att betala drygt 34 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift. På följande sidor finns en sammanställning med korta beskrivningar av dessa domar.

<sup>16</sup> Se bilaga 2 för en förteckning över berörda myndigheter, datum och avgifternas storlek.

Syftet med sammanställningen är att ge läsaren en kort överblick över vad målen handlar om. Den som vill få djupare kännedom om rättsfrågorna i varje ärende rekommenderas att läsa ansökan eller domen. Alla ansökningar och domar finns tillgängliga på vår webbplats.<sup>17</sup>

### Akademiska Hus AB

År 2013 ansökte vi om att det statliga bolaget Akademiska Hus AB skulle betala upphandlingsskadeavgift för sex avtal som ingåtts genom otillåtna direktupphandlingar. I juni 2016 slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att Akademiska Hus är en upphandlande myndighet. Domen ger viktig vägledning i frågan om offentligägda bolags skyldighet att följa upphandlingsreglerna. Upphandlingsskadeavgiften i målet bestämdes till 3 miljoner kronor.<sup>18</sup>

Före Högsta förvaltningsdomstolens avgörande fann även Kammarrätten i Göteborg att Akademiska Hus var ett offentligt styrt organ som omfattades av LOU. Den sammanlagda upphandlingsskadeavgiften i dessa domar uppgick till 975 000 kronor.<sup>19</sup>

### Bergs tingslags elektriska AB

Bergs tingslags elektriska, ett kommunalt elnätsföretag, ingick avtal för grävtjänster utan att annonsera avtalen enligt bestämmelserna i LUF. Avtalen, som förlängdes automatiskt med ett år i taget, var

---

<sup>17</sup> <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/tillsyn/upphandlingsskadeavgift/ansokningar-om-upphandlingsskadeavgift/> och <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/rattsinformation/domstolsavgoranden/>

<sup>18</sup> Dnr 476/2012, HFD 2016 ref. 67.

<sup>19</sup> Dnr 473-478/2014, HFD mål nr 4104-4109-15. Både HFD och Kammarrätten i Göteborg instämde i förvaltningsrättens bedömning. Se Förvaltningsrätten i Göteborg, mål 7088-14, 7091-14, 7093-14, 7095-14, 7096-14 och 7098-14.

otillåtna direktupphandlingar. Domstolen satte ned det yrkade beloppet till 480 000 kronor eftersom den ansåg att utbudet av tjänsterna var starkt begränsat.<sup>20</sup>

### Haninge Bostäder

Kommunägda Haninge Bostäder AB bröt mot LOU när bolaget deltog i ett planerat affärsupplägg, där Haninge Bostäder blev beställare av ett entreprenadkontrakt genom ett företagsförvärv. Köpet annonserades inte. Förvaltningsrätten biföll vår ansökan om upphandlingsskadeavgift och bestämde att Haninge Bostäder skulle betala tio miljoner kronor.

Haninge Bostäder överklagade domen. Kammarrätten i Stockholm ansåg att det fanns skäl att se allvarligt på överträdelsen eftersom det var ett planerat upplägg. Dock var det inte fråga om ett upprepat beteende. Domstolen fann vid en helhetsbedömning att en avgift på nio miljoner kronor var en tillräcklig sanktion.<sup>21</sup> Haninge Bostäder överklagade domen men Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.<sup>22</sup>

### Herrljunga kommun

Herrljunga kommun ingick avtal om köp av bemanningstjänster utan att annonsera köpet enligt LOU. Avtalet var en direktupphandling av samma slag som två andra avtal som kommunen direktupphandlat under året. Det totala värdet av avtalen översteg

---

<sup>20</sup> Dnr 853/2014, Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 4235-14 E.

<sup>21</sup> Dnr 461/2013, Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2737-14.

<sup>22</sup> HFD mål nr 4411-15.



direktupphandlingsgränsen, varför köpet av bemanningstjänster borde ha annonserats. Förvaltningsrätten bestämde att kommunen skulle betala 50 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>23</sup>

### Hällefors kommun

Hällefors kommun ingick avtal för byggnadsarbeten respektive målnings- och fönsterrenoveringsarbeten i samband med inspelningarna av ett TV-program. Kommunen menade att man haft synnerlig brådska och hänvisade även till det s.k. TV-undantaget.<sup>24</sup> Det rörde sig dock om två byggentreprenadkontrakt som skulle ha upphandlats enligt LOU. Förvaltningsrätten beslutade att kommunen skulle betala 150 000 respektive 40 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>25</sup>

### Kommunalförbundet Inköp Gävleborg

Inköp Gävleborg direktupphandlade två avtal för tryckeritjänster, trots att det var otillåtet enligt LOU. Inköp Gävleborg menade att de inte ansvarade för de otillåtna direktupphandlingarna, eftersom de påstod sig ha slutit avtalen i egenskap av ombud. Förvaltningsrätten ansåg dock att Inköp Gävleborg hade ingått avtalen i eget namn och beslutade om 170 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Dnr 28/2016, Förvaltningsrätten i Jönköping, mål 205-16.

<sup>24</sup> Se 1 kap. 6 § andra punkten LOU.

<sup>25</sup> Dnr 208/2016, dnr 209/2016, Förvaltningsrätten i Karlstad, mål 1267-16 och 1268-16.

<sup>26</sup> Dnr 833/2014, Förvaltningsrätten i Falun, mål 6075-14.

## Västernorrlands läns landsting

Västernorrlands läns landsting upphandlade bemanningstjänster utan att annonsera avtalet. Kontraktsvärdet översteg gränsen för direktupphandling. Landstinget skulle därför ha annonserat avtalet. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 700 000 kronor.<sup>27</sup>

## Malmö kommun

Malmö kommun upphandlade år 2011 ett ramavtal om hyra av bygg- och anläggningsprodukter. År 2013 förlängde kommunen avtalet. Kommunen hade lagt till en möjlighet att förlänga avtalet *efter* att tilldelningsbeslutet i 2011 års upphandling meddelats. Eftersom förlängningsmöjligheten inte framgick i den annonserade upphandlingen utgjorde förlängningsavtalet en otillåten direktupphandling. Förvaltningsrätten beslöt att kommunen skulle betala 325 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>28</sup>

## Nykvarns kommun och AB Nykvarnsbostäder

Nykvarns kommun och Nykvarnsbostäder hade ingått ett ramavtal för asfalteringstjänster. Eftersom arbetena inte höll rätt kvalitet valde kommunen och bolaget att inte förlänga avtalet med leverantören. Istället ingicks ett avtal utan tidsbegränsning med en annan leverantör. Det fanns inte synnerliga skäl för direktupphandling.

---

<sup>27</sup> Dnr 494/2016, Förvaltningsrätten i Härnösand, mål 2748-16 E.

<sup>28</sup> Dnr 420/2014, Kammarrätten i Göteborg, mål 4402-14.

Kommunen och bolaget hade hamnat i brådska på grund av dålig planering. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 60 000 respektive 110 000 kronor.<sup>29</sup>

## Polismyndigheten

### *Skyddsvästar – obligatorisk ansökan*

Polismyndigheten direktupphandlade skyddsvästar för att täcka ett kortsiktigt behov i väntan på att kunna genomföra en annonserad upphandling. En leverantör ansökte om överprövning av avtalets giltighet. Förvaltningsrätten konstaterade att avtalet ingåtts genom en otillåten direktupphandling, men beslutade att det skulle bestå av tvingande hänsyn till allmänintresset. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 200 000 kronor.<sup>30</sup>

### *Polititransporter*

Polismyndigheten köpte polititransporter utan att annonsera köpen enligt LOU. Vi ansökte om upphandlingsskadeavgift och förvaltningsrätten fastställde avgiften till 400 000 kronor. Vid bedömningen av avgiftens storlek beaktades att Polismyndigheten tidigare brutit mot LOU.<sup>31</sup>

## Skellefteå kommun

Skellefteå kommun bildade en gemensam nämnd tillsammans med Umeå kommun för att uppnå stordriftsfördelar avseende serverkapacitet (se även vårt ärende mot Umeå kommun). Som en följd ingick kommunen ett samverkansavtal med Umeå kommun, vilket innebar att en privat leverantör av IT-utrustning gynnades.

---

<sup>29</sup> Dnr 296/2015, dnr 297/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 8584-15 och 8586-15.

<sup>30</sup> Dnr 792/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 26813-15.

<sup>31</sup> Dnr 202/2016, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 7652-16.

Samverkan mellan upphandlande myndigheter får dock inte ske utan att tillämpa upphandlingslagstiftningen, om samverkan också innebär att privata leverantörer gynnas. Kommunernas samverkansavtal uppfyllde varken de s.k. Teckal-kriterierna eller förutsättningarna för s.k. Hamburg-samverkan.<sup>32</sup> Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 140 000 kronor.<sup>33</sup>

### Solatum Hus och Hem AB – obligatorisk ansökan

Sollefteå kommuns kommunala bostadsbolag direktupphandlade städtjänster till en av kommunens skolor. En leverantör ansökte om överprövning av avtalets giltighet. Förvaltningsrätten i Härnösand konstaterade att avtalet ingåtts genom en otillåten direktupphandling, men beslutade att det skulle bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 70 000 kronor.<sup>34</sup>

### Statens servicecenter

Statens servicecenter köpte konsulttjänster till ett värde om cirka 20 miljoner kronor utan att annonsera köpen enligt LOU. Statens servicecenter genomförde köpen vid två tillfällen, kort efter att myndigheten hade bildats, i syfte att klara sitt uppdrag att administrera löneutbetalningar till statsanställda. Vi menade att de båda avtalen hade slutits genom otillåtna direktupphandlingar.

Både förvaltningsrätten och kammarrätten har ogillat vår talan avseende det första av de två avtalen. Domstolarna kom fram till att

---

<sup>32</sup> För en närmare redogörelse av dessa begrepp, se t.ex. prop. 2015/16:195, s. 392-402.

<sup>33</sup> Dnr 196/2015, Förvaltningsrätten i Umeå, mål 439-15.

<sup>34</sup> Dnr 457/2014, Förvaltningsrätten i Härnösand, mål 1962-14 E.

Statens servicecenter visserligen hade ingått avtalet utan annonsering, men att detta fick ske med stöd av undantaget för synnerlig brådska i LOU. Målet (vårt dnr 330/2013) kommer att prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

När det gäller det andra av de två avtalen har domstolarna kommit fram till att detta utgör en otillåten direktupphandling. Kammarrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 100 000 kronor.<sup>35</sup>

### Stockholms läns landsting – Hälso- och sjukvårdsnämnden

#### *Plastikkirurgitjänster*

Landstinget hade sedan 2009 gjort årsvisa direktupphandlingar av plastikkirurgitjänster. Köpen hade gjorts i avvaktan på att tjänsterna eventuellt skulle föras in i vårdval. Landstinget hänvisade bland annat till förändringar inom organisationen, men detta var inte tillräckliga skäl för att avstå från att annonsera. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 500 000 kronor.<sup>36</sup>

#### *Lymfödemmottagning*

Landstinget ingick år 2014 avtal för lymfödemmottagning i öppen vård. Avtalet annonserades inte. Tjänsterna var inte av sådan art att undantag från annonseringsskyldigheten för hälso- och sjukvårdstjänster kunde göras. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 350 000 kronor.<sup>37</sup>

#### *Hemsjukvård*

Landstinget ingick år 2014 ett tilläggsavtal för basal hemsjukvård utan att annonsera detta enligt LOU. Tjänsterna hade upphandlats

---

<sup>35</sup> Dnr 331/2013, Kammarrätten i Sundsvall, mål 2110-14.

<sup>36</sup> Dnr 816/2014, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 29514-14.

<sup>37</sup> Dnr 852/2014, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 30818-14.

år 2009, men möjlighet till ytterligare förlängning av avtalet saknades. Att behovet av nya avtal för hemsjukvård skulle uppstå var känt av landstinget två år innan avtalet löpte ut. Landstinget genomförde ändå inte någon ny annonserad upphandling för att undvika ett avtalslöst tillstånd. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 10 miljoner kronor, vilket är det högsta möjliga beloppet.<sup>38</sup>

#### *Höftartroskopier och akuta knäskador*

Landstinget direktupphandlade under 2014 ett avtal med en privat vårdgivare gällande höftartroskopier och akuta knäskador. Landstinget åberopade synnerliga skäl, närmare bestämt att man ville undvika ett avtalslöst tillstånd under utredandet om verksamheten skulle omfattas av vårdvalet eller inte. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 270 000 kronor.<sup>39</sup>

#### *Barnortopedi*

Landstinget ingick under 2015 ett avtal om barnortopedi med en privat vårdgivare utan att annonsera upphandlingen. Landstinget var inte i synnerlig brådska och det var inte nödvändigt att genomföra direktupphandlingen för att undvika ett avtalslöst tillstånd. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 750 000 kronor.<sup>40</sup>

#### *Privatpraktiserande läkare*

Landstinget har under en längre tid rutinmässigt förlängt uppdragen för ett antal privatpraktiserande läkare utan att en sådan

---

<sup>38</sup> Dnr 416/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 13345-16.

<sup>39</sup> Dnr 705/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 23530-15.

<sup>40</sup> Dnr 729/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 24565-15.

möjlighet fanns i avtalen. Vi menade att avtalen borde ha annonserats och lämnade in fyra ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Samtliga ansökningar bifölls och landstinget dömdes att betala sammanlagt 1 625 000 kronor.<sup>41</sup>

## Stockholms läns landsting – Karolinska universitetssjukhuset

### *Artroskopisk kirurgi*

Karolinska universitetssjukhuset bröt mot LOU genom att ingå avtal om artroskopisk kirurgi utan att annonsera avtalet. Behovet av tjänsterna var förutsebart och det rörde sig inte om vårdfall där direktupphandling kan tillåtas för att inte störa relationen mellan vårdgivare och patient. Det fanns även flera leverantörer på marknaden. Förvaltningsrätten bestämde att landstinget skulle betala 500 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>42</sup>

### *Frys för förvaring av biologiska prover (autofrys)*

Karolinska universitetssjukhuset köpte en autofrys utan att annonsera köpet enligt LOU. Vi hävdade att undantaget för tekniska skäl inte var uppfyllt eftersom flera leverantörer på marknaden kunde fullgöra kontraktet såsom det utformats. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 200 000 kronor.<sup>43</sup>

## Stockholms kommun

Stockholms kommun ingick ett avtal för flytbryggor i syfte att anlägga en badplats i Stockholm. Eftersom avtalet inte hade annonserats förklarades det ogiltigt av domstol. Det innebär att alla prestationer som har hunnit utbytas mellan avtalsparterna ska

---

<sup>41</sup> Dnr 569–572/2016, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 21779-16, 21780-16, 21781-16 och 21782-16.

<sup>42</sup> Dnr 625/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 21027-15.

<sup>43</sup> Dnr 442/2016, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 16041-16.

återgå, till exempel ska varor som levererats till den upphandlande myndigheten lämnas tillbaka till leverantören och den upphandlande myndigheten ska få tillbaka utbetald ersättning. Om det inte är möjligt ska förmögenhetsläget återställas så som det var innan avtalet ingicks. Trots domen lämnade Stockholms kommun inte tillbaka bryggorna och vidtog heller inte några andra åtgärder. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 180 000 kronor.<sup>44</sup>

### Södertälje kommun

Södertälje kommun tilldelade ett avtal för drift av ett vårdboende utan att annonsera avtalet enligt LOU. Kommunen hade påbörjat ett annonserat förfarande under 2013, men avbröt upphandlingen. I oktober 2014 direkttilldelade kommunen istället avtalet till den befintliga leverantören i väntan på ny upphandling. Ett alternativ till direktupphandling hade varit att kommunen hade drivit vårdboendet i egen regi i väntan på nya avtal. Förvaltningsrätten beslutade att kommunen skulle betala 2 miljoner kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>45</sup>

### Timrå kommun<sup>46</sup>

Timrå kommun köpte begagnade datorer genom att direktupphandla dessa från tre leverantörer. Eftersom även begagnad utrust-

---

<sup>44</sup> Dnr 447/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 12388-15.

<sup>45</sup> Dnr 449/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 12268-15.

<sup>46</sup> Se även avsnitt 2.4.



ning omfattas av kravet på att annonsera ansökte vi om upphandlingsskadeavgift. Förvaltningsrätten fastställde denna till 60 000 kronor.<sup>47</sup>

### Umeå kommun

Umeå kommun bildade en gemensam nämnd med Skellefteå kommun, i syfte att uppnå stordriftsfördelar gällande serverkapacitet (se även vårt ärende mot Skellefteå kommun). För den gemensamma nämndens räkning gjordes avrop från ett sedan tidigare upphandlat ramavtal, där Skellefteå kommun inte ingick i kretsen av avropsberättigade. Vi bedömde att avropet för Skellefteå kommuns räkning var en sådan väsentlig avvikelse från villkoren i ramavtalet att det utgjorde en otillåten direktupphandling. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 140 000 kronor.<sup>48</sup>

### Upplands-Bro Kommunfastigheter AB

Upplands-Bro Kommunfastigheter AB upphandlade ombyggnationer av ett kommunalt rekreationscentrum. Bolaget köpte även borrning för bergvärme och bergkyla av den upphandlade leverantören, trots att upphandlingen inte omfattade sådant arbete. Upphandlande myndigheter är skyldiga att förutse och planera sina behov så att en annonserad upphandling hinner genomföras. Förvaltningsrätten beslöt att bolaget skulle betala 200 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Dnr 754/2015, Förvaltningsrätten i Härnösand, mål 4062-15 E.

<sup>48</sup> Dnr 216/2015, Förvaltningsrätten i Umeå, mål 471-15.

<sup>49</sup> Dnr 380/2015, Förvaltningsrätten i Stockholm, mål 1872-15.

## Västerås kommun

Västerås kommun köpte produktion och sändning av webb-tv från bland annat kommunfullmäktiges möten utan upphandling. Det undantag som finns i upphandlingsreglerna för viss tv-produktion kunde inte användas i det här fallet eftersom kommunen inte är ett programföretag med public service-uppdrag. Västerås kommun dömdes att betala 80 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.<sup>50</sup>

## Västra Götalandsregionen – obligatorisk ansökan

Västra Götalandsregionen ingick under 2013 ett tilläggsavtal till ett tidigare upphandlat avtal avseende dosdispenseringstjänster. En leverantör ansökte om att tilläggsavtalet skulle ogiltigförklaras, på grund av att tilläggsavtalet utgjorde en väsentlig förändring av det upphandlade avtalet. Kammarrätten konstaterade att tilläggsavtalet visserligen utgjorde en otillåten direktupphandling, men slog fast att det skulle bestå av tvingande hänsyn till allmänintresset. Förvaltningsrätten fastställde upphandlingsskadeavgiften till 1,5 miljoner kronor.<sup>51</sup>

## 2.3 20 tillsynsbeslut

På följande sidor har vi sammanställt våra tillsynsbeslut för perioden oktober 2015 till och med den 31 december 2016. Under den här perioden meddelade vi 20 beslut till upphandlande myndigheter.<sup>52</sup> Ett av dessa beslut var ett så kallat motiverat avskrivningsbeslut medan övriga riktade kritik mot de

---

<sup>50</sup> Dnr 362/2016, Förvaltningsrätten i Uppsala, mål 3177-16 E.

<sup>51</sup> Dnr 479/2015, Förvaltningsrätten i Göteborg, mål 6705-15.

<sup>52</sup> Beslut med dnr 733/2014 är föremål för en överklagandeprocess och omfattas därför inte av sammanställningen.

upphandlande myndigheterna för att de inte följt upphandlingsreglerna.

### Alvesta kommun<sup>53</sup>

#### *Köp av kopiator och toner*

Alvesta kommun överskred direktupphandlingsgränsen avseende kopiator och toner till kopiator. Ramavtal för kopiator och toner saknades. Varje förvaltning löste istället sina egna behov genom direktupphandlingar. Detta skedde utan att någon avstämning med andra förvaltningar eller med någon form av central inköpsstyrning. Avtalen om hyra av kopiatorer och köp av toner utgjorde otillåtna direktupphandlingar.<sup>54</sup>

#### *Köp av konsulttjänster (kommunchef)*

Alvesta kommun direktupphandlade konsulttjänster för ett uppdrag som kommunchef. Värdet av tjänsterna överskred beloppsgränsen för direktupphandling. Behovet av en kommunchef var förutsebart. Det fanns därför varken synnerliga skäl eller någon annan grund för att ingå konsultavtalet utan att annonsera detta. Avtalet utgjorde en otillåten direktupphandling.<sup>55</sup>

#### *Köp från kommunalt bolag*

Alvesta kommun köpte städtjänster och parkskötsel från ett kommunalt bolag och hänvisade till undantagsreglerna om interna köp.<sup>56</sup> Kommunen menade att bedömningen av verksamhetskriteriet ska ske för varje slag av tjänst. I så fall står kommunen för

---

<sup>53</sup> Se även avsnitt 2.4.

<sup>54</sup> Dnr 319/2015.

<sup>55</sup> Dnr 321/2015.

<sup>56</sup> Se 2 kap. 10 a § LOU.

88–100 procent av bolagets omsättning för de respektive tjänsterna. Vi bedömde att verksamhetskriteriet ska beräknas utifrån bolagets totala omsättning. Cirka 50 procent av bolagets omsättning kom från kommunen. Därmed uppfyllde bolaget inte verksamhetskriteriet och köpen har inte kunnat direkt-tilldelas med stöd av undantagsreglerna om interna köp.<sup>57</sup>

### Fagersta kommun och Norra Västmanlands kommunalteknikförbund

Fagersta kommun och Norra Västmanlands kommunalteknikförbund köpte konsulttjänster utan att annonsera köpen enligt LOU. Vi inledde en utredning för att se om köpen skulle ha annonserats. De två kommunala organisationerna hade tecknat växelvisa avtal med samma konsultfirma utan att ha annonserat någon upphandling. Vår kritik bestod i att inköpen delats upp i mindre delar för att slippa konkurrensutsättning.<sup>58</sup>

### Gnesta kommun<sup>59</sup>

Gnesta kommun gjorde inköp från ett ramavtal som kommunen inte omfattades av. Ett kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får bara slutas mellan en upphandlande myndighet och en leverantör som är part i ramavtalet. Det är tillåtet att ange vilka myndigheter och enheter som får avropa från ramavtalet om de har förpliktat sig till det i förväg, eller om de på andra förutsebara grunder kommer att använda avtalet. Eftersom kommunen inte omfattades av ramavtalet utgjorde avropen otillåtna direktupphandlingar.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Dnr 322/2015.

<sup>58</sup> Dnr 431–432/2015.

<sup>59</sup> Se även avsnitt 2.4.

<sup>60</sup> Dnr 325/2015.

## Kalmar kommun och Kalmar Vatten AB

Kalmar kommun respektive Kalmar Vatten AB hade avropat entreprenadmaskintjänster som inte inrymdes i ett upphandlat avtal. Endast ett fåtal av de avropade produkterna/tjänsterna hade varit listade i upphandlingen. Avrop hade i stället skett från en prislista som var frivillig att bifoga till anbudet. Dessa maskiner kunde inte anses ha ingått i avtalet och var därför inte en del av den ursprungliga upphandlingen. Därmed innebar ett avrop av dem en väsentlig förändring av ramavtalet och en otillåten direktupphandling.<sup>61</sup>

## Karlstads kommun

Karlstads kommun kringgick bestämmelserna om avrop från ett ramavtal där alla villkor var fastställda. Utformningen av ramavtalet gav möjlighet för kommunen att fritt välja bland antagna leverantörer av konferenstjänster. Kommunen bröt därför mot principerna om likabehandling och öppenhet i LOU.<sup>62</sup>

## Klippans kommun

Klippans kommun ingick avtal för konsulttjänster för ledarskapsutveckling och värdegrundsarbete utan att annonsera avtalen. Köpen uppgick till över 1,7 miljoner kronor och utgjorde otillåtna direktupphandlingar. Kommunen hade även brutit mot skyldigheten att dokumentera direktupphandlingar.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Dnr 254/2015, dnr 295/2016.

<sup>62</sup> Dnr 526/2016.

<sup>63</sup> Dnr 585/2015.

### Kils kommun

Kils kommun köpte tekniska konsulttjänster inför tre stora bygg-entreprenader utan att annonsera avtalen. Köpen uppgick till över 900 000 kronor. Genom att inte annonsera sitt behov av tjänsterna fick andra potentiella leverantörer inte möjlighet att tävla om kontrakten. Köpen utgjorde otillåtna direktupphandlingar.<sup>64</sup>

### Lindesbergs kommun

Lindesbergs kommun inkluderade ett stort antal modeller av skrivare i ett avrop på ett ramavtal. Kommunen lät även skriva in i leveransavtalet att kommunen skulle ha obegränsad rätt till en viss leverantörs tjänste- och produktutbud. Eftersom produkterna inte omfattades av avropsförfrågan utgjorde köpen en ny upphandling. Köpen hade inte konkurrensutsatts och utgjorde därför otillåtna direktupphandlingar.<sup>65</sup>

### Malmö kommun – motiverat avskrivningsbeslut

Malmö kommun hänvisade till den så kallade Vita jobb-modellen i en upphandling. I Vita jobb-modellen ingår bland annat att ombud utför viss uppföljning av upphandlade kontrakt. Vi konstaterade att upphandlingsreglerna inte hindrar att uppföljningen sker genom att någon annan anlitas. Även om ett ombud anlitas är det alltid den upphandlande myndigheten som är ansvarig för hur uppföljningen genomförs. Det är viktigt att myndigheten säkerställer att ombudet agerar objektivt och inte vidtar utredningsåtgärder som går utöver vad som är nödvändigt för att följa upp avtalet. Vår

---

<sup>64</sup> Dnr 528/2015.

<sup>65</sup> Dnr 634/2015.

utredning talade inte för att kommunen hade brutit mot upphandlingsreglerna. Vi skrev därför av ärendet.<sup>66</sup>

### Sigtuna kommun

Sigtuna kommun köpte konsulttjänster från ett bolag som kommunen hade ett upphandlat avtal med för vissa bemanningstjänster. De köpta konsulttjänsterna omfattade dock andra typer än vad som var upphandlat och var därför otillåtna direktupphandlingar. Vi menade också att behovet av högre tjänstemän är något som en kommun kan förutse.<sup>67</sup>

### Sjöfartsverket

Sjöfartsverket upphandlade räddningshelikoptrar under våren 2015. Vi inledde en utredning, bland annat för att se om kraven som ställts i upphandlingen var sakligt motiverade eller om de utformats i syfte att gynna en viss leverantör. Vår kritik bestod bland annat i att det saknades dokumentation av möten med potentiella leverantörer samt att förfrågningsunderlagets utformning på tre punkter stred mot upphandlingsreglerna.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Dnr 171/2015. Ärendet har även diskuterats i en poddsändning:  
<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-6---vita-jobb-modellen/>

<sup>67</sup> Dnr 249/2015.

<sup>68</sup> Dnr 306/2015. Ärendet har även diskuterats i en poddsändning:  
<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-14-nar-det-gar-fel-med-statliga-myndigheters-upphandlingar/>

## Timrå kommun<sup>69</sup>

### *Hängbro*

Timrå kommun köpte en hängbro för gång- och cykeltrafik till ett sammanlagt belopp om 820 000 kronor utan att annonsera köpet. Kommunen kontaktade istället tre möjliga leverantörer och frågade om de hade möjlighet att leverera. En sådan konkurrensutsättning kan inte ersätta ett annonserat förfarande enligt LOU. Agerandet var därför att betrakta som en otillåten direktupphandling.<sup>70</sup>

### *Elinstallationer, VA-tjänster och stängsel*

Timrå kommun hade muntliga ramavtal avseende el- och VA-tjänster, material för skolor och förskolor samt stängsel. De ursprungliga avtalen skulle enligt kommunen ha träffats för el-tjänster år 1976, för VA-tjänster år 2009 samt för stängsel år 2004. Vi ansåg att kommunen hade ingått ett nytt ramavtal varje år när man förhandlat prislistor. Inköpen skedde löpande och översteg för varje kategori med marginal gränsen för direktupphandling. Kommunen hade inte kunnat avstå från annonsering med stöd av något av undantagen i LOU.<sup>71</sup>

### *Skolprojekt*

Timrå kommun köpte konsulttjänster för att projektera och leda ombyggnad av skolbyggnader i kommunen. Projektet bestod av tre etapper där konsulttjänsterna för de första två etapperna kunde avropas på befintliga ramavtal. När kommunen skulle köpa konsulttjänster för den tredje etappen kunde inte ramavtalen användas.

---

<sup>69</sup> Se även avsnitt 2.4.

<sup>70</sup> Dnr 269/2015.

<sup>71</sup> Dnr 273/2015, 274/2015.



Kommunen valde då att direktupphandla samma konsulter som genomfört de två första etapperna.<sup>72</sup>

#### *IT-installationer och -varor*

Timrå kommun köpte begagnade surfplattor för minst 1,7 miljoner kronor genom direktupphandlingar, där kommunen vände sig till tre olika leverantörer och bad om offerter. Den som lämnade bäst offert fick sedan kontraktet. Vi konstaterade att även inköp av begagnad utrustning ska annonseras. Vår utredning visade inte på att kommunen kunnat avstå från att annonsera. Kommunen köpte också löpande installationstjänster av bland annat nätverk utan någon annonsering, för ett belopp som överskred gränsen för direktupphandlingar. Det framkom inte att det fanns möjlighet att göra direktupphandlingar utan annonsering.<sup>73</sup>

## 2.4 Fördjupad upphandlingsgranskning

Under åren 2015 och 2016 har vi genomfört en fördjupad upphandlingsgranskning av Timrå, Alvesta och Gnesta kommun. I granskningen begärde vi in delar av kommunernas bokföring för en utvald period. Därefter gjorde vi en avstämning mot utbetalningar till kommunernas leverantörer. Dessa matchade vi sedan mot annonserade upphandlingar.

Resultatet av granskningen presenteras i tre rapporter, en för respektive kommun.<sup>74</sup> De tillsynsbeslut och den ansökan om upphandlingsskadeavgift som granskningen resulterade i ingår i sammanställningarna i avsnitt 2.2 och 2.3.

---

<sup>72</sup> Dnr 275/2015.

<sup>73</sup> Dnr 587/2016.

<sup>74</sup> Granskningsrapport dnr 80–82/2015.

## 2.5 Årlig analys för planerad tillsyn

2016 gjorde vi en grundligare analys än tidigare. Eftersom vi prövade en ny metod för analysen gjordes den i mindre skala och i begränsad omfattning.<sup>75</sup> Analysen avgränsades också till att omfatta endast statliga myndigheter. Syftet med projektet var i första hand att undersöka förutsättningarna för att genomföra en årlig analys, och att identifiera en lämplig metod för hur en sådan analys kan genomföras.

I projektet testade vi olika metoder för att samla in information för att identifiera vilka områden, rättsfrågor och statliga myndigheter som kan bli föremål för vår planerade tillsyn. Exempel på en källa som användes i analysen är uppgifter från den annonsdatabas som Visma tillhandahåller. Databasen innehåller bland annat information om annonserade upphandlingar. Vi använde även information från vårt eget tipsregister, där tips och uppslag från media samlas. Riksrevisionens revisionsrapporter användes också i analysen.

Underlaget för att identifiera vilka statliga myndigheter som kan bli aktuella för tillsyn var bra. Resultatet av analysen i denna del kommer att kunna användas i nästkommande års tillsynsverksamhet. Underlaget för att identifiera rättsfrågor och branschområden var mer sparsamt. Resultatet avseende den delen blir snarare förslag på lösningar och metod inför nästa års analys.

---

<sup>75</sup> Väsentlighetsanalys – ett pilotprojekt, dnr 573/2016.

## 2.6 Rapport – Mellanhänder i offentlig upphandling<sup>76</sup>

I samverkan med Upphandlingsmyndigheten har vi under år 2016 tagit fram en rapport om mellanhänder i offentlig upphandling. Rapporten handlar om den situation som uppkommer när en myndighet anlitar en enda leverantör för att samordna samtliga inköp inom en viss kategori. Den intressanta frågan är i vilka fall mellanhandlösningar stämmer överens med upphandlingslagstiftningen. Rätt använda kan mellanhänder ge upphandlande myndigheter ett mervärde, men mellanhandlösningar kan också vara problematiska såväl ur ett laglighets- som ett lämplighetsperspektiv.

## 2.7 Andra rapporter inom upphandlingsområdet

Förutom tillsyn har vi också i uppdrag att uppmärksamma hinder mot en effektiv offentlig upphandling, lämna förslag till förbättringar i lagstiftningen samt följa utvecklingen inom upphandlingsområdet. Vi publicerar regelbundet rapporter som informerar och belyser intressanta frågeställningar inom den offentliga upphandlingen. I detta avsnitt berör vi kortfattat de rapporter inom upphandlingsområdet som vi har skrivit under år 2016.

Tillsyn har effekt – uppföljning av Konkurrensverkets upphandlingstillsyn<sup>77</sup>

Av den kartläggning som presenteras i rapporten framgår det att flertalet av de verksamheter som varit föremål för Konkurrensverkets tillsynsbeslut ändrar i sina rutiner. Förändringarna handlar

---

<sup>76</sup> Konkurrensverkets rapport 2017:1.

<sup>77</sup> Konkurrensverkets rapport 2016:1.

främst om inköpsrutiner, arbetssätt och arbets- eller rollfördelning. Fritextsvaren tyder på en ökad respekt för LOU, ökad prioritering av upphandlings- och inköpsfrågor, ökad kunskap om upphandlingsreglerna och att upphandlings-/inköpsprocessen har förstärkts både ansvars- och kompetensmässigt.

### Upphandling enligt lägsta pris behöver inte ge sämre kvalitet<sup>78</sup>

I debatten om den offentliga upphandlingen förekommer ibland påståenden och resonemang som bygger på att det finns en motsättning mellan att ställa höga krav på kvalitet och att använda lägsta pris som tilldelningskriterium. Rapporten ger en inblick i om de kommuner som använder lägsta pris som utvärderingskriterium vid upphandlingar av livsmedel har lägre ambitioner vad gäller matens kvalitet eller sociala krav i samband med upphandlingar.

### Statistik om offentlig upphandling 2016<sup>79</sup>

Vi tar årligen fram en rapport med statistik om offentlig upphandling tillsammans med Upphandlingsmyndigheten. Rapporten visar bland annat att upphandlingar av ramavtal ökar och att tre fjärdedelar av anbudsgivarna är företag med färre än 50 anställda.

### Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner<sup>80</sup>

Rapporten belyser att kravet på regler för direktupphandlingar, och att direktupphandlingar över 100 000 kronor ska dokumenteras, har fått effekt. Nio av tio myndigheter har infört interna styrdokument

---

<sup>78</sup> Konkurrensverkets rapport 2016:4.

<sup>79</sup> Konkurrensverkets rapport 2016:10.

<sup>80</sup> Konkurrensverkets rapport 2016:11.

(riktlinjer) för direktupphandlingar. Lika många uppger också att de har rutiner för att dokumentera direktupphandlingar. Samtidigt pekar vi på att det även finns brister. Till exempel är det allt för få som samlar in dokumentationerna centralt i myndigheten och alla uppgifter som borde dokumenteras finns inte med. Det är även oroande att en del myndigheter inte har system så att de kan ta fram uppgifter om genomförda direktupphandlingar.

## 2.8 Internationellt arbete

De nordiska länderna har sedan länge ett utvecklat nätverk där företrädare för nordiska departement och myndigheter, som har uppgifter inom upphandlingsområdet, träffas för att utbyta erfarenheter och diskutera aktuella frågor. I oktober 2016 träffades representanterna i Köpenhamn för att diskutera implementeringen av de nya upphandlingsdirektiven.

På EU-nivå har det bildats ett nätverk där vi är inbjudna att delta.

### 3 Påverkan på de som tillsynats samt deras uppfattning om vår handläggning

För att ta reda på vilken effekt eller påverkan våra tillsynsbeslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift inom upphandlingstillsynen har haft på de myndigheter och företag som varit föremål för vår tillsyn genomförde vi en enkätundersökning. Där ställde vi även frågor om hur handläggningen och våra beslut har uppfattats. I det här kapitlet redogör vi för resultaten i den enkätundersökningen.

Vi har tidigare genomfört två liknande uppföljningar, en för upphandlingsskadeavgift<sup>81</sup> och en för tillsynsbeslut<sup>82</sup>. Denna del av tillsynsrapporten bygger därför på två enkätundersökningar till de myndigheter och företag som sedan de tidigare uppföljningarna varit föremål för ett tillsynsbeslut<sup>83</sup> eller en lagakraftvunnen dom om upphandlingsskadeavgift.

Den här uppföljningen tar, precis som de tidigare uppföljningarna, sikte på om den myndighet som träffats av tillsynsbeslutet eller upphandlingsskadeavgiften har påverkats att förändra sina inköp eller upphandlingar. Den ger däremot inte några kunskaper om

---

<sup>81</sup> Konkurrensverket (2015:7), *Fem år med upphandlingsskadeavgift – Vad har skett hos de myndigheter som har ålagts upphandlingsskadeavgift?*

<sup>82</sup> Konkurrensverket (2016:1), *Tillsyn har effekt – uppföljning av Konkurrensverkets upphandlingstillsyn.*

<sup>83</sup> Ett tiotal tillsynsbeslut som inte ingick i den förra uppföljningen på grund av att de var föremål för överprövning i domstol ingår inte heller i denna uppföljning eftersom domstolsprocessen fortfarande pågår.

förändringarna som vidtagits objektivt sett förbättrat organisationens förutsättningar till bättre inköp och upphandlingar så att risken att de ska bryta mot upphandlingsreglerna igen minskar.

Det är även viktigt att vara medveten om att den här typen av uppföljning inte fångar in upphandlingsskadeavgiftens och tillsynsbeslutens andra syften. Uppföljningen säger alltså inget om hur effektiva och ändamålsenliga rättsmedlen är för att ge vägledning åt andra upphandlande myndigheter, och inte heller något om de verkar avskräckande för andra. Här finns ett utrymme för fördjupade studier av hur andra upplever den normerande effekten av såväl våra tillsynsbeslut som ärendena avseende upphandlingsskadeavgift.

### 3.1 Bakgrundsinformation

Enkätundersökningen är en totalundersökning<sup>84</sup> som omfattar 59 ärenden, av dem gällde 40 ärenden om upphandlingsskadeavgift och resterande 19 tillsynsbeslut<sup>85</sup>.

Totalt var 34 upphandlande myndigheter<sup>86</sup> föremål för dessa 59 ärenden. Upphandlande myndigheter som varit föremål för flera tillsynsärenden fick möjlighet att besvara enkäten separat för respektive ärende, till exempel för att de berört olika personer eller

---

<sup>84</sup> Det vill säga den omfattar samtliga Konkurrensverkets ärenden som resulterade i ett tillsynsbeslut eller en dom om upphandlingsskadeavgift som vann laga kraft under den period som ingår i uppföljningen. Något urval har inte skett.

<sup>85</sup> Eftersom uppföljningen handlar om vilka förändringar som skett hos myndigheten eller företaget sedan de kritiserats för en överträdelse av upphandlingsreglerna ingår inte det motiverade avskrivningsbeslutet.

<sup>86</sup> Eftersom en upphandlande myndighet varit föremål för både upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut blir det totala antalet respondenter som ingår i uppföljningen lägre än summan av antalet respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift respektive tillsynsbeslut.

avdelningar/enheter. Det resulterade i att enkäten skickades ut till 35 respondenter. Av dem har 28 besvarat enkäten, se tabell 2, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 80 procent. Ser man istället på antalet ärenden så står de respondenter som besvarat enkäten för 49 av 59 ärenden, vilket motsvarar 83 procent.

**Tabell 2** Antal respondenter och ärenden som ingår i enkätundersökningen samt besvarat enkäten utifrån typ av ärende

	Antal ärenden		Antal respondenter	
	Totalt	Besvarat	Totalt	Besvarat
<b>Upphandlingsskadeavgift</b>	40	33	23	17
<b>Tillsynsbeslut</b>	19	16	13	11
<b>Totalt</b>	<b>59</b>	<b>49</b>	<b>35</b>	<b>28</b>

Om inget annat anges så redovisas resultaten samlat för de 28 respondenter som besvarat enkäten. Redovisas resultaten separat för de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift anges det särskilt.

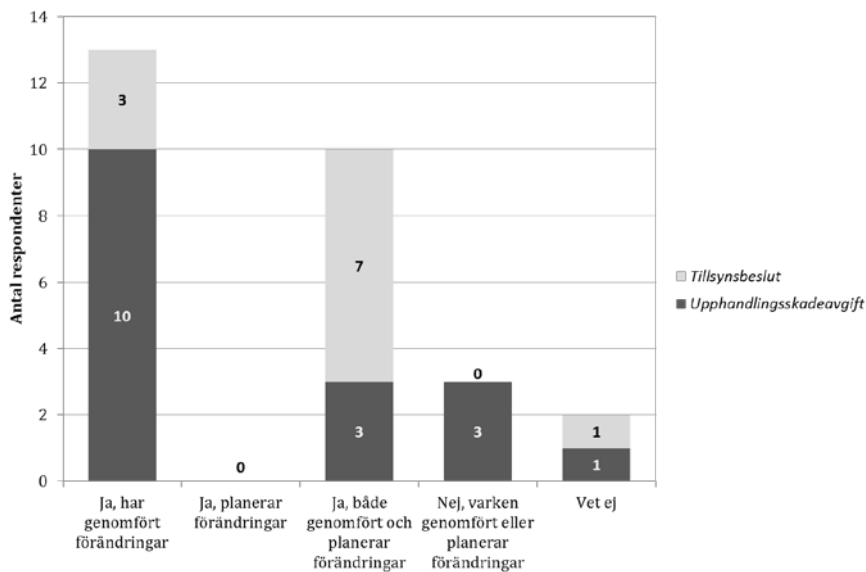
För en beskrivning av metod, enkäterna och bortfallsuppföljning, se bilaga 1. I bilaga 2 finns en förteckning över samtliga ärenden och upphandlande myndigheter som ingår i uppföljningen.

### 3.2 Tillsynen har förändrat hanteringen av inköp och upphandlingar

Efter vårt beslut har 23 av 28 respondenter genomfört eller planerar att genomföra någon förändring avseende hanteringen av inköp/upphandlingar, se figur 3.



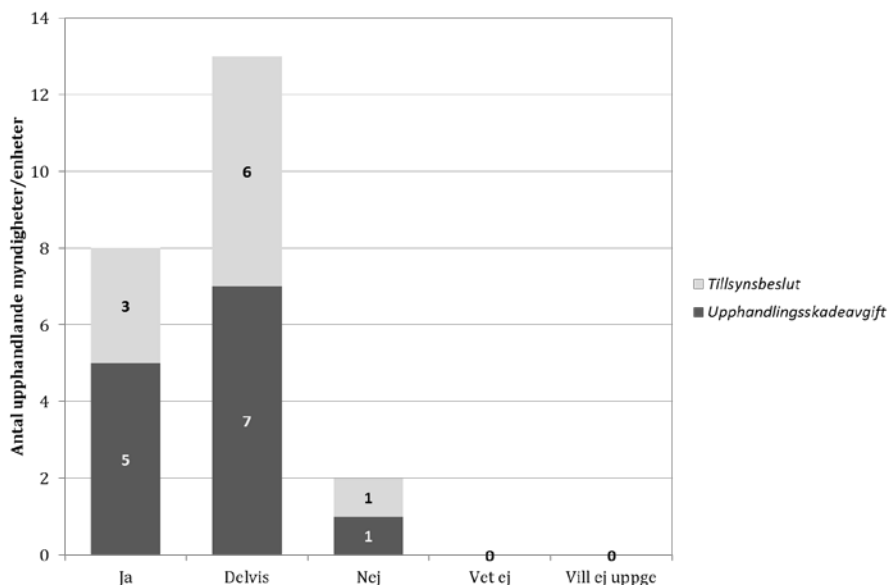
**Figur 3** Har ni genomfört eller planerar ni förändringar avseende hanteringen av inköp/upphandlingar i er organisation efter Konkurrensverkets tillsyn och tillsynsbeslut/domen om upphandlingsskadeavgift?



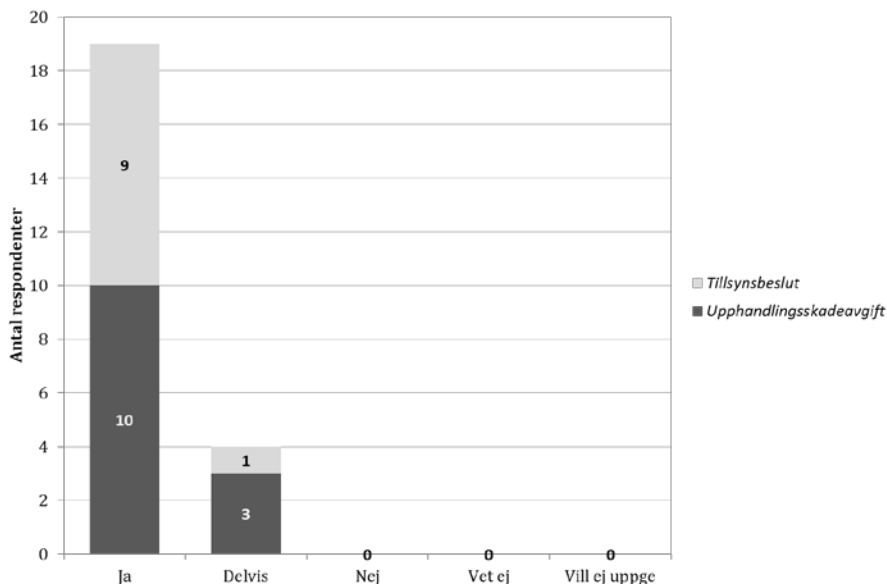
Av de 23 respondenter som genomfört eller planerar förändringar uppgav 21 att förändringen skett helt eller delvis till följd av vårt beslut, se figur 4. Respondenterna är i hög grad positiva till de förändringar som har genomförts eller planeras, samtliga 23 uppgav att de uppfattat förändringarna som helt eller delvis positiva. Ingen uppgav att de uppfattat förändringarna som negativa, se figur 5. Respondenterna fick även möjlighet att lämna kommentarer om förändringarna och hur de ser på dem, se tabell 3.

Delas resultatet upp på de som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift syns inte några stora skillnader. Av de elva respondenter som varit föremål för ett tillsynsbeslut har tio genomfört eller planerar att genomföra förändringar. Nio av dem anger att det är helt eller delvis på grund av vårt beslut. Av de 17 respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift är det 13 som genomfört eller planerar någon förändring och även bland dem är det endast en som uppger att det inte är på grund av vårt beslut.

**Figur 4** Har förändringarna genomförts/planerats till följd av tillsynsbeslutet/domen om upphandlingsskadeavgift?



**Figur 5 Uppfattar du förändringarna som positiva?**



**Tabell 3 Exempel på kommentarer i anslutning till frågorna om förändringarna genomförts till följd av Konkurrensverkets tillsyn samt hur förändringarna uppfattades**

**Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift**

*"I min roll som inköpschef bedömer jag förändringen som positiv eftersom implementeringen av LOU i vår verksamhet stärker upphandlingsprocessen och bidrar till mer transparens och kontroll. Ur ett verksamhetsperspektiv är dock LOU-processen resurskrävande och innebär ökad risk i och med eventuella överprövningar."*

**Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut**

*"Arbetet pågår med förändringar och flera av förändringarna är en följd av Konkurrensverkets och revisionens kritik av den befintliga organisationen som bl.a. upplevs som otydlig."*

*"[Vi] har en pågående översyn av hela inköpsprocessen som hade påbörjats innan Konkurrensverkets tillsyn. Konkurrensverkets tillsyn bekräftade redan kända brister i dokumentationen av behovs- och kravanalys innan en upphandling påbörjas."*

### 3.3 Områden som förändras är inköpsrutiner, arbets-sätt och kompetens i upphandlingsorganisationen

I utvärderingen ställdes en fråga om inom vilka områden förändringarna sker<sup>87</sup>. Allra vanligast är att förändringarna genomförs inom inköpsrutiner, se figur 6 och tabell 4. Näst vanligast var att förändringarna genomförts eller planeras avseende arbetsätt eller kompetensförstärkningar internt i upphandlingsorganisationen. Respondenterna fick även en möjlighet att beskriva de förändringar som genomförts eller kommer att genomföras, se tabell 5.

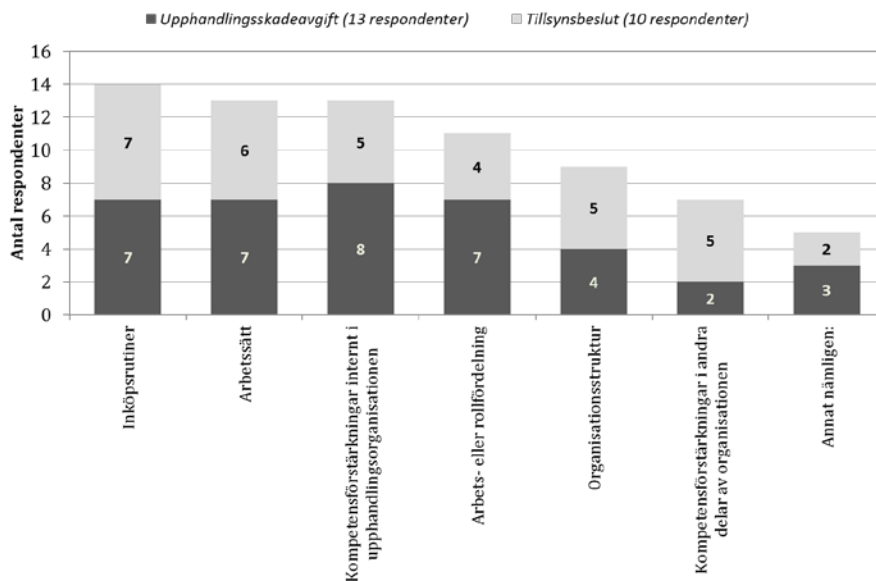
Delas resultatet upp på de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift syns inte några stora skillnader<sup>88</sup>. Möjligen att det är vanligare bland dem som varit föremål för upphandlingsskadeavgift att genomföra kompetensförstärkningar internt i upphandlingsorganisationen medan det är vanligare bland dem som fått ett tillsynsbeslut att genomföra förändringar i inköpsrutinerna. Men med det låga antalet respondenter kan inga säkra slutsatser dras.

---

<sup>87</sup> Respondenterna hade möjlighet att välja ett eller flera områden vilket är skälet att summan av antalet respondenter är fler än de 23 som besvarade enkäten.

<sup>88</sup> Respondenterna som varit föremål för ett tillsynsbeslut uppgav i genomsnitt 3,4 områden medan respondenterna som varit föremål för en dom om upphandlingsskadeavgift i genomsnitt uppgav 2,9 områden.

**Figur 6** Inom vilket eller vilka områden har förändringar genomförts eller kommer att genomföras? (flera svar möjliga)



**Tabell 4** De förändringar som angavs i fritextfältet för "annat nämligen"

**Respondenter som varit föremål för upphandlingskadeavgift**

*"Utkast till ny upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer har tagits fram."*

*"Ändrat i underlag för såväl förfrågningsunderlag som avtalsmallar."*

*"Större fokus samt snabbare tidsplaner mot att avsluta de avtal som inte följer LOU."*

**Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut**

*"Byte av ledande politiker."*

**Tabell 5 Exempel på de förändringar som genomförts eller planerats**

<b>Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift</b>
<i>"Vi har infört en ny LOU-anpassad upphandlingsprocess och centraliserat all upphandling till inköpsavdelningen. [...] I tillägg till ovanstående har vi infört rutiner för hantering av t.ex. direktupphandling."</i>
<i>"Ännu hårdare intern granskning innan eventuell Frivillig förhandsinsyn (FFI) annonseras."</i>
<i>"Den centrala stödfunktionen på Kommunstyrelsens förvaltning, som arbetar både konsultativt gentemot de autonoma förvaltningarna samt med koncernövergripande frågeställningar, har expanderat och fortsätter att expandera med såväl upphandlar-kompetens som annan kompetens för att stärka arbetet med inköp och upphandling. [...] Samtliga dessa förändringar är dock inte ett resultat av att [kommunen] varit föremål för upphandlingsskadeavgift utan ett resultat av en omorganisation och nyrekrytering av upphandlingschef som skedde 2013."</i>
<b>Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut</b>
<i>"Infört ny inköps och upphandlingspolicy samt rutiner som syftar till bättre kontroll och styrning över inköpen."</i>
<i>"Antar en ny inköpspolicy vilken stagar en delvis ny organisation med tydligare ansvar för inköp m.m."</i>
<i>"Utbildning, översyn av inköpsbehöriga, Internkontroll flyttad till Upphandlings-enheten."</i>

12 av 28 respondenter uppgav att vårt beslut påverkat dem på något annat sätt. Sju av dessa hade varit föremål för tillsynsbeslut och resterande fem för upphandlingsskadeavgift. I en öppen fråga fick de även möjlighet att beskriva hur vår tillsyn påverkat dem, se tabell 6.

**Tabell 6 Exempel på andra sätt som Konkurrensverkets tillsyn har påverkat dem**

<b>Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift</b>
<i>"Vi har lärt oss att alltid se över rutinerna vid inköp och att nyanställda bör utbildas i god tid."</i>
<i>"Kostnaden, negativ medial uppmärksamhet."</i>
<i>"Mycket arbete med att besvara alla frågor som ställts inom ett tekniskt komplicerat område. Internt har många olika kompetenser behövts engageras för att kunna besvara ställda frågor."</i>
<b>Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut</b>
<i>"Höjt medvetandegraden avseende vikten av att genomföra inköp och upphandlingar på ett korrekt och effektivt sätt."</i>
<i>"Verksamheten ställer mer frågor om inköp/upphandling."</i>
<i>"Tydligare organisation med tydligare ansvar, roller och gränsdragning mellan upphandlare resp. inköpare m.m. Större krav på uppföljning och utvärdering av hur kommunen gör sina inköp och köptrogenhet."</i>

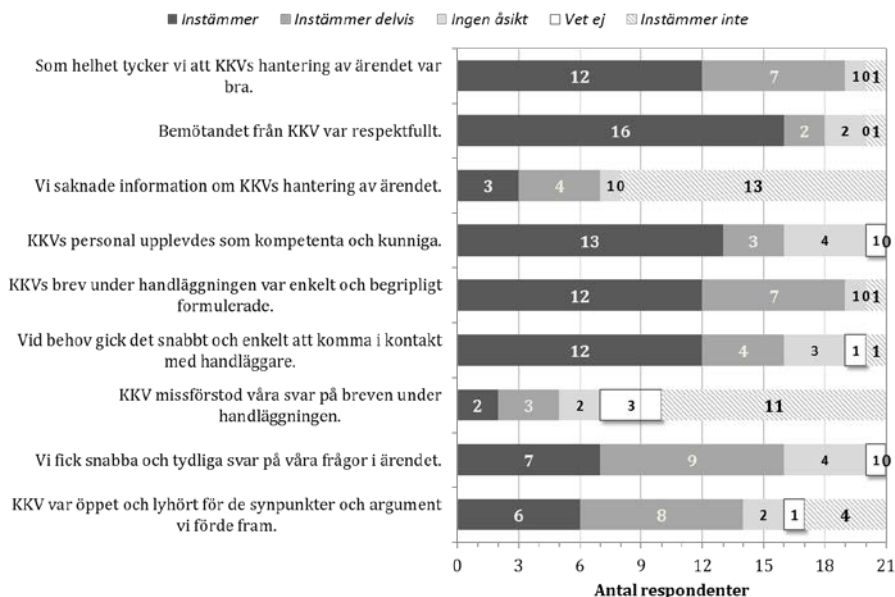
### 3.4 Vår handläggning upplevs som bra men det finns områden att förbättra

22 respondenter svarade på frågorna om hur de uppfattat vår handläggning av ärendet, se figur 7. 20 av dem hade själva varit involverade i ärendet medan två tog hjälp av kollegor som var det. 19 av 22 instämde helt eller delvis i att de som helhet tycker att hanteringen av ärendet var bra. Lika många instämde helt eller delvis i att breven under handläggningen var enkelt och begripligt formulerade. Respondenterna fick även möjlighet att lämna förslag på hur vår handläggning skulle kunna bli bättre, se tabell 7.

Bland de påståenden som fick lägst antal som instämde helt eller delvis finns "Vi fick snabba och tydliga svar på våra frågor i ärendet." (16 av 22) och "Konkurrensverket var öppet och lyhört för de synpunkter och argument vi förde fram." (15 av 22). Påståendet att vi är öppna och lyhörda för de synpunkter och argument de för fram är dessutom det påstående där flest (fyra av 22) svarat att de inte instämmer.

Sämst betyg fick vi i påståendet att de saknade information om vår hantering av ärendet, sju av 22 instämde helt eller delvis i det påståendet. Dessutom ansåg fem av 22 att vi missförstod deras svar på breven under handläggningen.

**Figur 7 I vilken grad instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets handläggning?**



Not. Observera att två av påståendena är skrivna som negationer varför "instämmer inte" är ett positivt svar på dessa.



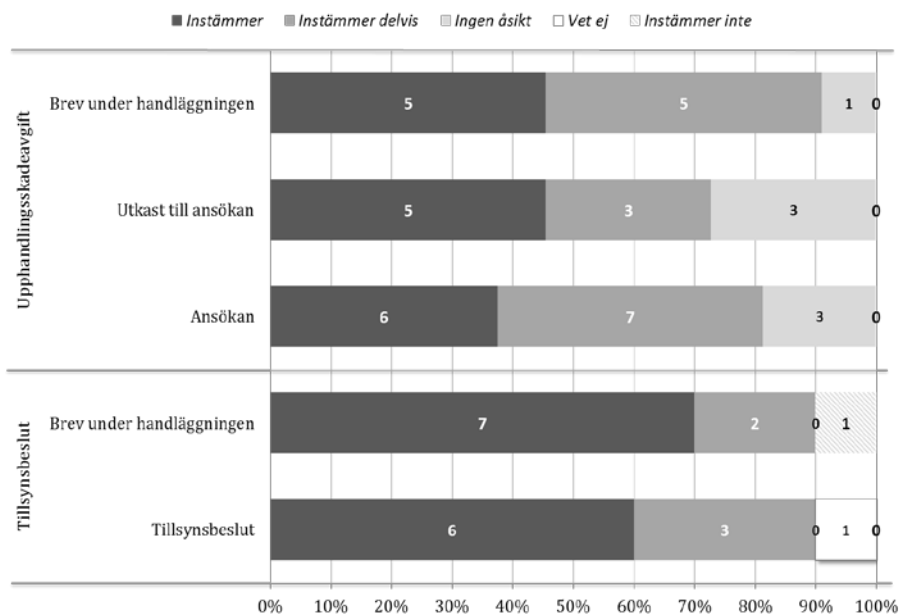
**Tabell 7 Exempel på förslag om hur Konkurrensverkets handläggning kan bli bättre**

<b>Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift</b>
<i>"I stort sett bra men jag skulle uppskatta uppföljning efter dom då det förstärker lärandet och jag tror att det kan vara av värde för andra att lära av det. Snarare promota domen som lärtillfälle än som en varning för andra."</i>
<i>"Vi har genomgående haft ett snabbt, trevlig och sakligt bemötande från vår huvudsakliga kontaktperson."</i>
<i>"Då frivillig förhandsinsyn tillämpats har KKV 1 år från annonseringsdatum att hos förvaltningsrätten ansöka om upphandlingsskadeavgift. Många frågor kommer i början av denna period och besvaras då. Sen infaller ofta en period av tystnad. Denna period kan vara ganska lång. Här finns det en förbättringspotential i kommunikationen, då vi i verksamheten ofta tror att ärendet är avslutat, men sedan kommer nya frågor plötsligt i slutet av 12 månaders perioden."</i>
<b>Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut</b>
<i>"För lång handläggningstid. När beslutet från Konkurrensverket kom var merparten av granskningsärendena inaktuella. Vi upplevde att Konkurrensverket saknade resurser för att slutföra handläggningen."</i>
<i>"Inga större synpunkter på Konkurrensverkets agerande. Vi är betydligt mer självkritiska. Även om vi fick mycket allvarlig kritik (vilket aldrig är trevligt) så var den i sak korrekt."</i>
<i>"Konkurrensverkets utredningsmetod innebar dock ett omfattande merarbete för [oss]. Önskemålet är att liknande utredningar går direkt på kärnfrågan och att utredningen inte vidgas mer än nödvändigt. Som det nu var återkom samma frågor flera gånger, lite olika formulerade varje gång, och det föreföll därför som att Konkurrensverket inte tog del av [våra] svar."</i>
<i>"Konkurrensverket valde att fråga konkurrerande leverantörer om deras åsikt avseende vad [vi] anfört och åberopat. Enligt [oss] är svaren från konkurrenter redan givna på förhand och denna utredningsmetod bör ses över och ifrågasättas av Konkurrensverket, som måste sätta sin egen objektivitet och oberoende före allt annat. Behov av expertkunskap eller liknande bör tillhandahållas av oberoende expert som anlitas som konsult av Konkurrensverket utan beroendeställning till någon med kommersiellt eller annat egenintresse i utredningen."</i>

### 3.5 För det mesta enkelt och begripligt formulerat

Respondenterna fick ta ställning till hur enkelt och begripligt vi formulerat oss i de handlingar vi skickat under utredningen, samt i beslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Generellt sett får de olika dokumenten ett ganska gott betyg. 19 av 21 instämde helt eller delvis i påståendet att breven under handläggningen var enkelt och begripligt formulerade. Om man lägger ihop de två typerna av ärenden, tillsynsbeslut och upphandlingsskadeavgift, var det 22 av 26 som instämde helt eller delvis i påståendet att tillsynsbeslutet eller ansökan om upphandlingsskadeavgift var enkelt och begripligt formulerade.

**Figur 8 I vilken utsträckning respondenterna instämde i påståendena att följande dokument var enkelt och begripligt formulerade (uppdelat på typ av ärende)<sup>89</sup>**



### 3.6 Tillsynsbesluten och ansökningarna lättlästa men har förbättringspotential

26 respondenter svarade på frågorna om hur de uppfattat våra tillsynsbeslut (10 st) respektive ansökningar om upphandlingsskadeavgift (16 st). En hade kontaktat en kollega och svarade utifrån hur kollegan uppfattade ansökan om upphandlingsskadeavgift. Övriga hade själva läst beslutet och svarade utifrån hur de uppfattat det.

<sup>89</sup> Not, observera att det totala antalet respondenter är olika för de olika typerna av dokument. Siffrorna i staplarna anger antalet respondenter per svarsalternativ.

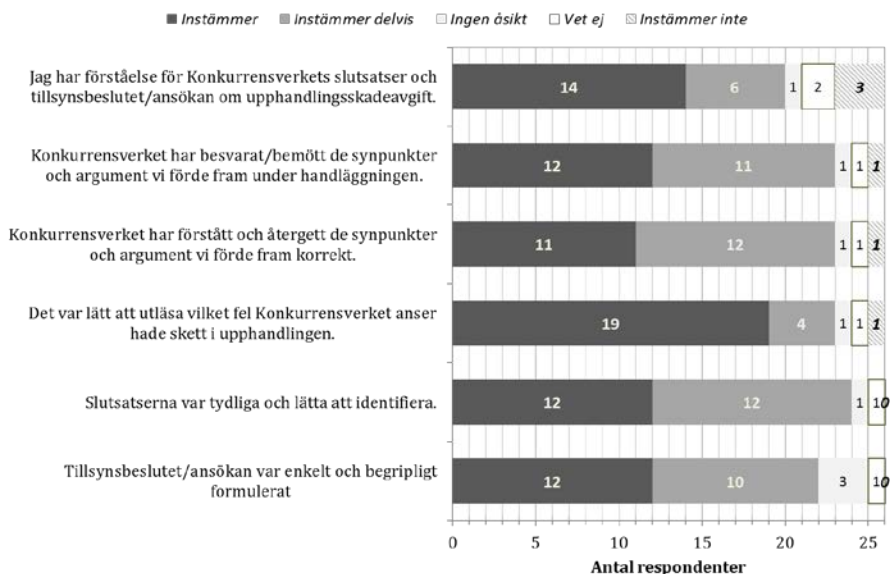
Generellt sett får tillsynsbesluten och ansökningarna ett gott omdöme i de påståenden som rör hur lättlästa de var, se figur 9. 19 av 26 *instämde* och ytterligare fyra *instämde delvis* i att det var lätt att utläsa vilket fel vi ansåg hade skett i upphandlingen. Samtidigt svarade 24 av 26 att de *instämde* eller *instämde delvis* i att slutsatserna var tydliga och lätta att identifiera. Att tillsynsbeslutet eller ansökan var enkelt och begripligt formulerat fick dock aningen lägre betyg, se avsnitt 3.5 ovan.

Undersökningen innehåller allt för få respondenter för att dra några generella slutsatser. Däremot kan vi konstatera att jämfört med de övriga påståendena fick påståendet att de har förståelse för våra slutsatser och tillsynsbeslutet respektive ansökan lägst betyg. Tre av 26 svarade *instämmer inte* (vilket är fler än på något annat påstående) medan 20 av 26 svarade att de *instämmer* eller *instämmer delvis*. Samtliga som svarade *instämmer inte* var föremål för en ansökan om upphandlingsskadeavgift.

Såväl tillsynsbesluten som ansökningarna om upphandlingsskadeavgift får lägre betyg när det gäller hur vi hanterat de synpunkter och argument som den berörda myndigheten framförde under handläggningen. Endast 11 av 26 instämde i påståendet att vi korrekt förstått och återgett de synpunkter och argument de förde fram.

Respondenterna fick även möjlighet att lämna tankar om eller förslag på hur vi kan förbättra vårt tillsynsarbete och våra tillsynsbeslut respektive ansökningar, se tabell 8.

**Figur 9 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets tillsynsbeslut/ansökningar om upphandlingsskadeavgift?**



**Tabell 8 Exempel på förslag om hur Konkurrensverket kan förbättra sitt tillsynsarbete**

<b>Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift</b>
<i>"Se tidigare kommentarer om att göra domslut till lärtillfällen. Detta kanske är en överlämning till UHM men möjligheten tycker jag inte tas tillvara tillräckligt."</i>
<i>"KKV bör beakta frågan om avsikt/upsåt och dessutom ta hänsyn till relationen mellan antalet överträdelser och typen av överträdelse till den totala mängden upphandlingsärenden hos den upphandlande myndigheten."</i>
<i>"Det angivna syftet med upphandlingsskadeavgift anges bl a vara att avskräcka från otillåten upphandling. Utifrån att ledningen i det här fallet saknat kunskap om att en enskild tjänsteman företagit en upphandling i strid mot såväl lag som medgiven delegationsrätt, känns det angivna syftet förfelat och blir resultatet enbart en ekonomisk kostnad för landstinget. Vår bedömning är att våra rutiner för att undvika dylika händelser är fullgoda men kan man aldrig helt gardera sig mot händelser där regelverket överträds."</i>
<b>Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut</b>
<i>"Tycker det är bra att konkurrensverket utför tillsyn kring upphandlingsområdet. Det är viktigt för branschens legitimitet."</i>
<i>"Bra att ni föreslog att vi kunde träffas där ni skulle förklara ärendet och ville få återkoppling på hur vi upplevt det."</i>
<i>"En förbättring hade varit att inte ta upp inaktuella ärenden upplöskade ur medias artiklar. Kommunen var i det aktuella ärendet redan var medveten om felaktigheterna, hade tillsatt en egen revision och motsatte sig inte på något sätt att kommunen agerat fel. Detta i kombination med att det var för sent att utdöma skadestånd gör att ärendet framstod inaktuellt."</i>

### 3.7 Analys och slutsatser

Denna uppföljning är en totalundersökning och omfattade samtliga ärenden under 15–19 månader som resulterat i en dom om upphandlingsskadeavgift som vunnit laga kraft eller ett tillsynsbeslut.

Det är 59 ärenden fördelade på 35 respondenter. De 28 respondenter som besvarade enkäterna stod tillsammans för 49 av ärendena.

Även om detta är en totalundersökning och andelen som besvarat undersökningen är hög i förhållande till antalet berörda myndigheter (och i förhållande till antalet ärenden) är antalet respondenter förhållandevis få. Därför är det svårt att generalisera resultaten och dra några säkra slutsatser utan det som tas upp här bör närmast ses som fingervisningar eller indikationer.

Vi gjorde våren 2015 en uppföljning av ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Den följdes hösten 2015 av en uppföljning av tillsynsbeslut. De uppföljningarna omfattade fler upphandlande myndigheter, såväl tillsammans som var för sig. I det här avsnittet kommer vi göra en del jämförelser med resultaten i de uppföljningarna.<sup>90</sup>

## Tillsynsverksamhetens påverkan

Resultaten i den här uppföljningen påminner om de två tidigare uppföljningarna. Fem av sex uppgav att de har genomfört någon form av förändringar avseende hanteringen av inköp och upphandlingar. Av de 23 som genomfört förändringar är det 21 som säger att förändringarna beror helt eller delvis på vår tillsyn. En skillnad mot tidigare uppföljningar är vilka områden dessa förändringar avser. Precis som tidigare är det vanligast att de upphandlande myndigheterna genomför förändringar avseende *inköpsrutiner* och *arbets-*

---

<sup>90</sup> Konkurrensverkets rapporter 2015:7 respektive 2016:1.

sätt. Men i år är det klart fler än tidigare som uppger att *kompetensförstärkning* inom *upphandlingsorganisationen* är en förändring de genomfört eller planerar att genomföra.

Precis som i den förra uppföljningen av tillsynsbesluten finns bland kommentarerna flera som nämner en höjd medvetandegrad om konsekvenserna av att inte följa LOU, ökad noggrannhet innan köp och fler frågor om inköp/upphandlingar.

Sammantaget tycks utfallet av tillsynsarbetet vara mycket gott i avseendet att påverka hanteringen av inköp och upphandlingar hos de respondenter som varit föremål för tillsynen.

## Handläggningen och besluten

Generellt sett får såväl våra skrivelser som våra beslut och ansökningar ett gott betyg angående att det är lätt att identifiera vilket fel som begåtts samt att beslutets slutsatser är tydliga och lätta att identifiera.

De delar där vår handläggning och våra beslut får lägre betyg handlar om hur vi hanterat de synpunkter och argument som kommit från myndigheterna under handläggningen. Likaså är det något färre som instämmer helt eller delvis i att de har förståelse för våra slutsatser samt tillsynsbeslutet eller ansökan om upphandlingsskadeavgift.

I förhållande till vår värdegrund kan vi konstatera att sex av sju instämde helt eller delvis i att vårt bemötande var respektfullt. Tre av fyra instämde helt eller delvis i att våra handläggare upplevdes som kompetenta och respektfulla. Men bara drygt hälften ansåg att vi hade varit öppna och lyhörda för de synpunkter och argument



de förde fram. Fyra av 21 uppgav att de inte instämmer i påståendet att vi var öppna och lyhörda.

Två av de tre områden där respondenterna lämnade förslag på förbättringsmöjligheter avseende vår handläggning och våra beslut är desamma som vid den förra uppföljningen av tillsynsbesluten. De tre områdena är:

- **Kortare handläggningstid.** Återkommer från förra uppföljningen av tillsynsbesluten och har framför allt framförts från respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut men fanns även bland synpunkterna från de som varit föremål för upphandlingsskadeavgift.
- **Prioriteringsgrunderna.** Precis som vid förra uppföljningen av tillsynsbesluten finns synpunkter om att prioritera ned överträdelser som ligger långt tillbaka i tiden. Den här gången finns även synpunkter om att prioriteringen även bör innehålla ett moment av proportionalitetsbedömning. Att ta hänsyn till såväl typen av överträdelse som relationen mellan antalet överträdelser och den totala mängden upphandlingsärenden hos den upphandlande myndigheten. Det vill säga ett enstaka eller mindre fel hos en myndighet med många upphandlingar bör hamna längre ned på en prioriteringslista, jämfört med myndigheter som begår allvarliga överträdelser eller vars otillåtna direktupphandlingar utgör en omfattande del av myndighetens totala upphandlingar.
- **Utnyttja domarnas och beslutens värden som "lärtillfällen".** En respondent argumenterade för att inte enbart visa på domen som varning för andra, utan även bättre ta tillvara värdet i vad andra kan lära av utgången i målet, och kommunicera det.

## 4 Vårt utvecklingsarbete

I vårt tillsynsarbete jobbar vi för att bli bättre hela tiden. Enkätundersökningen mäter inte bara effekten av vår tillsyn, utan är även till hjälp i vårt interna utvecklingsarbete. Svaren på frågorna kring vår handläggning, vårt bemötande och förståelsen för våra beslut och ansökningar använder vi för att förbättra oss.

Vår värdegrund vilar på orden *tydliga, respektfulla, engagerade* och *kompetenta*. Värderingarna ska genomsyra all verksamhet och är viktiga som stöd för alla medarbetare och chefer för att uppfylla de mål och den vision vi har.

När vi vänder oss till en upphandlande myndighet för att påbörja en utredning är det ofta första gången den kommer i kontakt med oss. Det är då av stor vikt att den upphandlande myndigheten får kunskap om hur vår tillsyn fungerar och vad som händer i varje steg. Det framgår även av svaren i enkätundersökningen.

I våras antog vi en tillsynsplan där vi redogör för vårt uppdrag, våra metoder och sanktioner. Vi håller nu även på att utveckla en enklare broschyr om vår tillsyn. Den har vi tänkt skicka i vår första kontakt med de vi granskar, samt lägga ut på vår webbplats. Under våren och hösten 2017 kommer vi även att erbjuda kommuner att vi kan besöka dem och berätta om vår tillsyn och effekten av den.

När det gäller synpunkter om långa handläggningstider har vi som tillsynsmyndighet ett stort ansvar för att alla utredningar bedrivs objektivt och grundligt. Därför tar våra utredningar ibland lång tid. Om ett ärende tar lång tid att utreda ska det dock bero på frågans komplexitet eller vår ambition att hålla kvalitet. Det ska inte bero på

att ärendet ligger utan åtgärd. För att vara transparenta i vår handläggning håller vi på att fastställa nya rutiner om att tydligt informera om vad nästa steg är i handläggningen. Vi har även påbörjat ett arbete där vi utarbetar tydligare frister att kunna kommunicera utåt.

Vi har som mål att skriva av ärenden som inte leder till en ansökan om upphandlingsskadeavgift eller ett tillsynsbeslut så fort som möjligt. Myndigheter som utreds ska snabbt få reda på om ärendet skrivs av eller om det utreds vidare. Under hösten har vi prövat en ny rutin för ett förenklat avskrivningsförfarande, vilket inneburit att de flesta ärenden som vi valt att inte gå vidare med har skrivits av inom tre månader.

Vi ser att vi fått positiv respons på att ha mer muntlig kontakt och möten med tillsynsobjekten. Vi träffar allt fler tillsynsobjekt för att få en djupare inblick i hur deras organisationer fungerar och för att kunna ge den upphandlande myndigheten tillfälle att ställa frågor och få svar.

Vi lägger stor vikt vid språket i våra produkter. Därför är det viktigt att vi använder ett språkbruk som är anpassat för en bred målgrupp. Genom att arbeta med tydliga skrivelser och beslut tror vi att vi i större utsträckning når ut med våra bedömningar och bidrar till kunskap och lärande. Av samma anledning har vi utökat vår aktivitet när det gäller frukostseminarier. Vi höll exempelvis ett seminarium tillsammans med Upphandlingsmyndigheten för att sprida våra slutsatser om användandet av mellanhänder.

Vi tar särskilt med oss synpunkterna vi fått vad gäller lyhördhet och respektfullt bemötande gentemot våra tillsynsobjekt. Vårt mål är givetvis att alla ska känna sig lyssnade på och bli respektfullt bemötta vare sig våra beslut går dem emot eller inte.

## Referenser

### Författningar

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

Lag (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007).

## Publikationer

Konkurrensverket, Rapport 2015:7, *Fem år med upphandlingsskadeavgift – Vad har skett hos de myndigheter som har ålagts upphandlingsskadeavgift?*, augusti 2015.

Konkurrensverket, Rapport 2016:1, *Tillsyn har effekt – Uppföljning av Konkurrensverkets upphandlingstillsyn*, februari 2016.

Konkurrensverket, Rapport 2016:4, *Upphandling enligt lägsta pris behöver inte ge sämre kvalitet*, maj 2016.

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, Rapport 2016:10, *Statistik om offentlig upphandling 2016*, november 2016.

Konkurrensverket, Rapport 2016:11, *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*, december 2016.

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, Rapport 2017:1, *Mellanhänder i offentlig upphandling*, januari 2017.

## Elektroniska källor (nyhetsbrev och poddsändningar)

*Direktupphandling*, Konkurrensverkets podcast avsnitt 2, 30 december 2015,

<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-2--direktupphandling/>

*Vita jobb-modellen*, Konkurrensverkets podcast avsnitt 6, 19 januari 2016,

<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-6---vita-jobb-modellen/>

*Förbjudet hänvisa till varumärken*, Konkurrensverkets nyhetsbrev  
4 februari 2016.

*Kriminalvården sätter nya rutiner*, Konkurrensverkets nyhetsbrev  
16 mars 2016.

*Direktupphandling*, Konkurrensverkets podcast avsnitt 10,  
12 april 2016,  
<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-10-direktupphandling/>

*Granskning av efterannonsering*, Konkurrensverkets nyhetsbrev  
12 maj 2016.

*Viktigt att förutse det framtida behovet*, Konkurrensverkets nyhetsbrev  
6 juli 2016.

*När det går fel med statliga myndigheters upphandlingar*, Konkurrens-  
verkets podcast avsnitt 14, 12 juli 2016,  
<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-14-nar-det-gar-fel-med-statliga-myndigheters-upphandlingar/>

*Kommun gjorde fel som direktupphandlade webbsändningar*,  
Konkurrensverkets nyhetsbrev 22 september 2016

*Upphandlingstillsyn*, Konkurrensverkets podcast avsnitt 17,  
14 december 2016,  
<http://www.konkurrensverket.se/konkurrenten/avsnitt-17-upphandlingstillsyn/>

## Bilaga 1 Metod m.m.

Uppföljningen genomfördes i form av två webbenkäter som i de flesta delar var likalydande. Den ena till samtliga upphandlande myndigheter och enheter (fortsättningsvis benämnda "upphandlande myndigheter") som varit föremål för ärenden hos oss som resulterat i ett tillsynsbeslut. Den andra till samtliga upphandlande myndigheter som varit föremål för ett ärende hos oss som resulterat i en ansökan om upphandlingsskadeavgift. I fortsättningen benämns de "respondenter".

Enkäterna föregicks av ett informationsmejl till respektive upphandlande myndighet om att Konkurrensverket avser att skicka en enkät för att följa upp ärendena samt information om vilket eller vilka ärenden som uppföljningen avser. De myndigheter som hade flera ärenden gavs även en möjlighet att uppge flera mottagaradresser för webbenkäten ifall ärendena rör så skilda verksamheter att det är svårt att ge ett samlat svar för samtliga.

Enkäten och det föregående mejlet skickades till respondenternas generella e-post som fanns på deras webbplats med en uppmaning att vidarebefordra dem båda till någon inom myndigheten som är lämplig att besvara enkäten.

Vilka upphandlande myndigheter och ärenden som ingår i denna uppföljning finns i bilaga 2 och i bilaga 3 finns enkäterna.

Utskicket av enkäten gjordes den 9 januari 2017 och där angavs att enkäten kommer att stänga tre veckor senare, det vill säga den 30 januari 2017. Under perioden gick det ut två påminnelser (16 januari och 26 januari) till de respondenter som inte öppnat enkäten och en påminnelse till de respondenter som påbörjat men inte avslutat enkäten (26 januari).

Enkäten var tillgänglig online till och med den 5 februari 2017.

## Målgrupp

Målgrupp för enkäterna var samtliga upphandlande myndigheter som sedan de tidigare uppföljningarna gjordes har fått minst ett tillsynsbeslut eller en dom om upphandlingsskadeavgift som vunnit laga kraft. Det innebär att denna uppföljning omfattar tillsynsbeslut fattade under perioden oktober 2015 till och med december 2016 samt domar om upphandlingsskadeavgift som vunnit laga kraft under perioden juni 2015 till och med december 2016.

Upphandlande myndigheter som varit föremål för flera ärenden gavs dock möjligheten att besvara enkäten separat för respektive ärende, till exempel för att de berört olika personer eller avdelningar/enheter. Det resulterade i att enkäterna skickades ut till 35 respondenter.

## Webbenkäterna

Eftersom ärenden som leder till tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift skiljer sig åt skickade vi ut två enkäter. En till dem som varit föremål för tillsynsbeslut och en till dem som varit föremål för upphandlingsskadeavgift. Enkäterna är i stora delar likalydande men anpassningar har gjorts av vilka begrepp som används samt formuleringen av beskrivningarna till vissa frågor.



Båda enkäterna bestod av fem delar:

1. Bakgrundsuppgifter.
2. Frågor om den upphandlande myndigheten – vad har hänt hos dem efter Konkurrensverkets tillsynsbeslut respektive tillsyn och/eller domen om upphandlingsskadeavgift.
3. Frågor om Konkurrensverkets handläggning – den upphandlande myndighetens uppfattning om handläggningen.
4. Frågor om Konkurrensverkets tillsynsbeslut respektive ansökan om upphandlingsskadeavgift – den upphandlande myndighetens uppfattning om tillsynsbeslutet eller ansökan.
5. Övriga synpunkter och kommentarer.

## Uppföljning av bortfall

När den 30 januari passerat var det 11 respondenter som inte hade påbörjat enkäten och två som påbörjat enkäten men inte avslutat den. Under fyra dagar i vecka 5 gjordes försök att via telefon nå den eller de personer hos dessa respondenter som hade fått enkäten. Av de respondenter vi lyckades få kontakt med under dessa dagar var det ytterligare fyra som besvarade enkäten. Vilket medförde att totalt 28 av 35 respondenter besvarade enkäterna och att samtliga besvarade hela enkäten.

De vanligaste skälen att respondenter inte besvarat enkäten var antingen att de hade andra högre prioriterade frågor att ta hand om än att besvara en frivillig uppföljningsenkät, eller att det inte fanns någon kvar i organisationen som kan lämna ett meningsfullt svar på enkäten.

En återkommande kommentar från dem som sade sig inte ha tid att prioritera enkäten var att de generellt sett inte har några synpunkter på Konkurrensverkets handläggning eller beslut/ansökan och att de inte har något att erinra mot kontakterna under handläggningen.

## Bilaga 2 Ärenden som ingår i uppföljningen

I denna uppföljning av våra ärenden om tillsynsbeslut och upphandlingsskadeavgift ingår följande ärenden.

### Tillsynsbeslut

Upphandlande myndighet eller enhet	Dnr	Upphandlingslag	Konkurrensverkets beslutsdatum
Sigtuna kommun	249/2015	LOU	2016-04-26
Kalmar kommun	254/2015	LOU	2016-06-23
Kalmar Vatten AB	295/2015	LUF	2016-06-23
Lindesbergs kommun	634/2015	LOU	2016-06-23
Sjöfartsverket	306/2015	LOU	2016-07-11
Klippans kommun	585/2015	LOU	2016-09-12
Kils kommun	528/2015	LOU	2016-12-07
Timrå kommun	269/2015	LOU	2016-12-07
	273/2015	LOU	"
	274/2015	LOU	"
	275/2015	LOU	"
	587/2015	LOU	"
Alvesta kommun	319/2015	LOU	2016-12-07
	321/2015	LOU	"
	322/2015	LOU	"
Gnesta kommun	325/2015	LOU	2016-12-07
Fagersta kommun	431/2015	LOU	2016-12-15
Norra Västmanlands kommunalteknikförbund			
	432/2015	LOU	2016-12-15
Karlstads kommun	526/2016	LOU	2016-12-15

## Upphandlingsskadeavgift

Upphandlande myndighet eller enhet	Dnr	Datum för ansökan	Datum för laga kraft	Ansökan	Utdömd upphandlings-skadeavgift
Akademiska Hus AB					
	472/2012	2012-09-11	2016-03-29	egeninitierad	3 000 000 kr
	473/2014	2014-07-02	2016-07-22	"	400 000 kr
	474/2014	"	"	"	200 000 kr
	475/2014	"	"	"	125 000 kr
	476/2014	"	"	"	100 000 kr
	477/2014	"	"	"	80 000 kr
	478/2014	"	"	"	70 000 kr
Bergs Tingslags Elektriska AB					
	853/2014	2014-12-19	2016-04-08	egeninitierad	480 000 kr
Haninge Bostäder AB					
	461/2013	2013-08-30	2016-04-08	egeninitierad	9 000 000 kr
Herrljunga kommun					
	28/2016	2016-01-14	2016-05-04	egeninitierad	50 000 kr
Hällefors kommun					
	208/2016	2016-03-17	2016-12-14	egeninitierad	150 000 kr
	209/2016	"	"	"	40 000 kr
Kommunalförbundet Inköp Gävleborg					
	833/2014	2014-12-12	2015-06-17	egeninitierad	170 000 kr
Malmö kommun					
	420/2014	2014-06-12	2015-09-28	egeninitierad	325 000 kr
Nykvarns kommun					
	296/2015	2015-04-24	2015-10-01	egeninitierad	60 000 kr
Nykvarns bostäder (Nybo)					
	297/2015	2015-04-24	2015-10-01	egeninitierad	110 000 kr
Polismyndigheten					
	792/2015	2015-12-11	2016-06-02	obligatorisk	200 000 kr
	202/2016	2016-04-14	2016-09-15	egeninitierad	400 000 kr
Skellefteå kommun					
	196/2015	2015-03-16	2016-05-12	egeninitierad	140 000 kr

forts.

Upphandlande myndighet eller enhet	Dnr	Datum för ansökan	Datum för laga kraft	Ansökan	Utdömd upphandlings-skadeavgift
Solatum Hus&Hem AB					
	457/2014	2014-06-26	2016-04-07	obligatorisk	70 000 kr
Statens Servicecenter					
	331/2013	2013-05-23	2015-08-29	egeninitierad	100 000 kr
Stockholms läns landsting (Hälso- och sjukvårdsnämnden)					
	816/2014	2014-12-04	2015-11-16	egeninitierad	500 000 kr
	852/2014	2014-12-19	2015-11-16	"	350 000 kr
	416/2015	2015-06-22	2016-01-08	"	10 000 000 kr
	705/2015	2015-10-30	2015-12-23	"	270 000 kr
	729/2015	2015-11-13	2016-02-24	"	750 000 kr
	569/2016	2016-10-12	2016-12-21	"	530 000 kr
	570/2016	"	"	"	430 000 kr
	571/2016	"	"	"	275 000 kr
	572/2016	"	"	"	390 000 kr
Stockholms läns landsting (Karolinska universitetssjukhuset)					
	625/2015 <sup>91</sup>	2015-09-30	2016-06-17	egeninitierad	500 000 kr
	442/2016 <sup>92</sup>	2016-07-20	2016-12-14	"	200 000 kr
Stockholms kommun					
	447/2015	2015-06-10	2016-01-08	egeninitierad	180 000 kr
Södertälje kommun					
	449/2015	2015-06-09	2016-08-01	egeninitierad	2 000 000 kr
Timrå kommun					
	754/2015	2015-12-14	2016-10-04	egeninitierad	60 000 kr
Umeå kommun					
	216/2015	2015-03-20	2016-05-12	egeninitierad	140 000 kr
Upplands-Bro Kommunfastigheter AB					
	380/2015	2015-05-22	2015-11-25	egeninitierad	200 000 kr

---

<sup>91</sup> Astrid Lindgrens barnsjukhus.

<sup>92</sup> Karolinska Universitetslaboratoriet.

forts.

<b>Upphandlande myndighet eller enhet</b>	<b>Dnr</b>	<b>Datum för ansökan</b>	<b>Datum för laga kraft</b>	<b>Ansökan</b>	<b>Utdömd upphandlings-skadeavgift</b>
Västernorrlands läns landsting	494/2016	2016-08-26	2016-12-19	egeninitierad	700 000 kr
Västerås kommun	362/2016	2016-06-15	2016-10-01	egeninitierad	80 000 kr
Västra Götalandsregionen	479/2015	2015-06-26	2015-10-22	obligatorisk	1 500 000 kr
<b>Summa utdömda upphandlings-skadeavgifter</b>					<b>34 325 000 kr</b>

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige. Vi ska kontrollera att regelverken följs och verka för en effektiv offentlig upphandling. I vårt uppdrag ingår även att följa, analysera och informera om upphandlingsmarknaderna, upphandlingsreglerna och vår tillsyn.

För att öka kunskapen om vår upphandlingstillsyn har vi tagit fram en tillsynsrapport. I rapporten sammanfattar vi bland annat våra tillsynsbeslut och domar om upphandlingsskadeavgift. Vi berättar även om hur vi arbetar och hur vi jobbar med att utveckla tillsynen över den offentliga upphandlingen.

Vi har också gjort en uppföljning av våra beslut och domar. Med utgångspunkt i uppföljningen redogör vi för hur vår tillsyn har påverkat de upphandlande myndigheter som vi har granskat.



**Adress** 103 85 Stockholm

**Telefon** 08-700 16 00

**Fax** 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)