



## Granskning av riktlinjer för direktupphandling

Konkurrensverket, juni 2026

Illustration: Bilden framställd med hjälp av ChatGPT (Open AI, 2026)

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Om riktlinjer för direktupphandling .....</b>	<b>5</b>
2.1	Direktupphandling .....	5
2.2	Syftet med riktlinjer för direktupphandling.....	6
2.3	Bestämmelserna om riktlinjer.....	7
2.4	Konkurrensverkets tillsynsmöjligheter.....	8
<b>3</b>	<b>Om Konkurrensverkets granskning .....</b>	<b>9</b>
3.1	Inledning .....	9
3.2	Urval av upphandlande organisationer.....	9
3.3	Frågor till de upphandlande organisationerna.....	10
3.4	Utfallet av granskningen.....	10
<b>4</b>	<b>Hur svenska upphandlande organisationers riktlinjer ut i stora drag?.....</b>	<b>13</b>
4.1	Goda exempel .....	13
4.2	Brister i existerande riktlinjer .....	14
<b>5</b>	<b>Sammanfattande slutsatser.....</b>	<b>15</b>

# 1 Inledning

Sedan den 1 juli 2014 är det obligatoriskt för upphandlande organisationer<sup>1</sup> att upprätta och besluta om riktlinjer för direktupphandlingar.<sup>2</sup>

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen i Sverige och den 1 januari 2024 fick Konkurrensverket utökade befogenheter. En av de nya befogenheterna är möjligheten att förelägga en upphandlande organisation att besluta om riktlinjer för direktupphandling (enligt LOU, LUF och LUK) om organisationen saknar sådana riktlinjer.<sup>3</sup> Möjligheten för Konkurrensverket att förelägga om riktlinjer gäller dock inte enligt LUF.

Otillåtna direktupphandlingar tillhör de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsregelverket och Konkurrensverket har därför ett särskilt fokus på dessa. Ett sätt att motverka förekomsten av otillåtna direktupphandlingar är att upphandlande organisationer förser den egna organisationen med tydliga instruktioner om hur den ska arbeta med och hantera direktupphandlingar. För att kunna tillhandahålla sådana instruktioner fyller beslutade och väl genomarbetade riktlinjer en viktig funktion.

Under hösten 2025 har Konkurrensverket genomfört en granskning av förekomsten av beslutade riktlinjer hos 189 slumpmässigt utvalda upphandlande organisationer. Syftet med granskningen har inte varit att ta fram ett heltäckande statistiskt underlag eller genomföra en heltäckande analys av innehållet i upphandlande organisationers beslutade riktlinjer för att bedöma om dessa är ändamålsenliga, utan att undersöka hur kravet på beslutade riktlinjer efterlevs och vid behov besluta om föreläggande.

Granskningen visade att en övervägande majoritet av de granskade organisationerna har beslutade riktlinjer. I 14 fall valde vi att inleda separata tillsynsärenden i syfte att närmare granska de aktuella omständigheterna hos organisationerna.

Syftet med denna analys i korthet är att redogöra för skyldigheten att ha beslutade riktlinjer enligt upphandlingslagstiftningen, vad en upphandlande organisation bör beakta vid utformningen av sina riktlinjer och resultatet av Konkurrensverkets granskning.

---

<sup>1</sup> Med upphandlande organisationer avses myndigheter, enheter eller annan som omfattas av skyldigheten att tillämpa upphandlingslagarna.

<sup>2</sup> 19 a kap. 15 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), 19 a kap. 14 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), 15 kap. 6 § andra stycket lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och 15 a kap. 13 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF).

<sup>3</sup> Konkurrensverkets utökade befogenheter innefattar även lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Lagen om kollektivtrafik har dock inte ingått i ramen för denna granskning.

## 2 Om riktlinjer för direktupphandling

### 2.1 Direktupphandling

Direktupphandlingar är upphandlingar utan något krav på viss form. Den vanligaste situationen då direktupphandling används är när upphandlingen har ett värde som understiger den så kallade direktupphandlingsgränsen.<sup>4</sup> Direktupphandling får också användas i vissa andra situationer. Det kan exempelvis handla om situationer när det finns synnerliga skäl eller föreligger synnerlig brådska som gör att en annonserad upphandling enligt förfarandena i upphandlingslagarna inte är möjliga att använda.

Direktupphandlingsgränsen innebär att det är inköp av lägre värden som generellt sett får genomföras i form av direktupphandlingar. Enligt LOU är direktupphandlingsgränsen 700 000 kronor. För vissa tjänster, så kallade sociala och andra särskilda tjänster, är direktupphandlingsgränsen enligt LOU och LUF betydligt högre, drygt 8,5 respektive 11,3 miljoner kronor.

Direktupphandlingsgränser från 1 januari 2026	
<b>LOU</b>	
Varor och tjänster	700 000 kronor
Byggtreprenader	700 000 kronor
Sociala och andra särskilda tjänster	8 513 250 kronor
<b>LUF</b>	
Varor och tjänster	1 200 000 kronor
Byggtreprenader	1 200 000 kronor
Sociala och andra särskilda tjänster	11 351 000 kronor
<b>LUFS</b>	
Varor och tjänster	1 200 000 kronor
Byggtreprenader	1 200 000 kronor
Tjänster enligt bilaga 3 till LUFS	1 200 000 kronor
<b>LUK</b>	
Tjänstekoncessioner	3 067 040 kronor
Byggkoncessioner	3 067 040 kronor
Koncessioner som avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster	3 067 040 kronor

<sup>4</sup> Upphandlingsmyndigheten, Direktupphandling, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/direktupphandling/>. Hämtad 2026-04-08.

## 2.2 Syftet med riktlinjer för direktupphandling

Det finns inga uppgifter om hur många direktupphandlingar som genomförs i Sverige eller hur utvecklingen har sett ut över tid. Det beror bland annat på att det inte finns någon skyldighet att annonsera direktupphandlingar i en registrerad annonsdatabas. Inte minst ur ett förtroendeperspektiv är det dock av yttersta vikt att offentliga organisationers samtliga inköp görs i enlighet med de allmänna upphandlingsprinciperna och att upphandlande organisationer alltid strävar efter att nyttja offentliga medel så effektivt som möjligt. För att möjliggöra för en upphandlande organisation att uppnå detta fyller också beslutade riktlinjer en viktig funktion. Detta genom att fungera handlingsdirigerande och instruera samt vägleda den egna verksamheten om hur direktupphandlingar ska genomföras på ett objektivt och effektivt sätt.

Även om direktupphandlingar är undantagna från kravet på viss form så måste de grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande beaktas även vid direktupphandlingar.<sup>5</sup> Genomarbetade riktlinjer som är väl kända inom den upphandlande organisationen kan bidra till att dessa principer följs. Därtill kan riktlinjer vara ett sätt för upphandlande organisationer att säkerställa ett strategiskt förhållningssätt till direktupphandlingar och bland annat bidra till att konkurrensen tillvaratas och att småföretagens perspektiv beaktas.<sup>6</sup>

Riktlinjer om direktupphandling kan även fungera som ett praktiskt stöd för den upphandlande organisationens medarbetare. Hos många upphandlande organisationer finns det en separat inköpsavdelning som genomför anskaffningar av större värde. Direktupphandlingar är dock ett upphandlingsförfarande där många upphandlande organisationer låter enskilda medarbetare, som inte tillhör en särskild inköpsavdelning eller inköpsfunktion, genomföra anskaffningar.<sup>7</sup> Även inom mindre verksamheter, där det av naturliga skäl sker många inköp till lägre summor, kan detta innebära att många inköp genomförs av medarbetare som inte nödvändigtvis har särskild upphandlingskompetens. Väl genomarbetade riktlinjer kan i dessa fall fungera som ett lättillgängligt och effektivt stöd för enskilda medarbetare vid inköp.

Genomarbetade riktlinjer, som bidrar till att en upphandlande organisation genomför sina inköp på ett enhetligt sätt och i enlighet med de upphandlingsrättsliga principerna, kan även fungera som ett verktyg mot korruption och annat brottsligt beteende. Direktupphandlingar är nämligen ett särskilt riskområde för korruption och annan brottslighet eftersom de till skillnad från annonserade upphandlingar saknar krav på konkurrensutsättning och ofta sker utan några formella kontroller,

---

<sup>5</sup> Se exempelvis 19 a kap. 8 § LOU.

<sup>6</sup> Prop. 2013/14:133 s. 27.

<sup>7</sup> Upphandlingsmyndigheten, Förebygg korruption när upphandlingen genomförs, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/identifiera-hantera-risker/hantera/forebygg-korruption/>. Hämtad 2026-04-22.

vilket minskar insynen och ökar utrymmet för otillbörlig påverkan.<sup>8</sup> Konkurrensverket har i sitt tillsynsarbete belyst flertalet situationer där förtroendeskadligt beteende förekommit inom ramen för direktupphandlingar.<sup>9</sup>

Genom riktlinjerna kan organisationen exempelvis reglera vem i den upphandlande organisationen som får genomföra direktupphandlingar, vilka olika kontrollpunkter som ett inköp ska passera innan avtal ingås eller hur uppföljning av ett direktupphandlat avtal ska genomföras. På så sätt bidrar förekomsten av riktlinjer till att direktupphandlingar genomförs korrekt. Därmed minskar även risken för korruption eller annan brottslighet.

## 2.3 Bestämmelserna om riktlinjer

Den 1 juli 2014 infördes lagkravet att en upphandlande organisation ska ha beslutade riktlinjer.<sup>10</sup>

Det regleras inte närmare i upphandlingslagarna vad dessa riktlinjer ska omfatta. Viss vägledning kan dock hämtas från förarbetena, där det framgår att det i riktlinjerna tydligt bör anges kriterier för när konkurrensen ska utnyttjas genom att annonsera upphandlingen eller konkurrensutsättning genom att tillfråga flera leverantörer. Även frågor om vem hos den upphandlande organisationen som har behörighet att genomföra direktupphandlingar, hur jäv ska hanteras eller hur korruption ska motverkas utgör sådant som kan ingå i en riktlinje.<sup>11</sup> Riktlinjerna är alltså tänkta att fungera som policydokument med vägledning för den upphandlande organisationens medarbetare.<sup>12</sup>

En riktlinje ska vara beslutad och den upphandlande organisationen får själv bestämma hur detta ska ske.<sup>13</sup> För att riktlinjerna ska kunna utgöra ett effektivt verktyg behöver riktlinjerna vara aktuella och anpassade för den verksamhet som bedrivs. I syfte att möjliggöra ett effektivt sätt att besluta om nya riktlinjer i samband med att det uppkommer behov uppdateringar eller liknande, bör upphandlande organisationer också överväga hur beslutsvägen för nya riktlinjer ska se ut. En ytterligare förutsättning för en väl fungerande inköpsverksamhet är att de beslutade riktlinjerna faktiskt efterlevs i den upphandlande organisationens verksamhet. Det är därför av stor betydelse att upphandlande organisationer följer upp och kontrollerar att riktlinjerna också efterlevs.

---

<sup>8</sup> Upphandlingsmyndigheten, Förebygg korruption när upphandlingen genomförs, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/identifiera-hantera-risker/hantera/forebygg-korruption/>. Hämtad 2026-04-22.

<sup>9</sup> Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption – exempel från inkomna tips till Konkurrensverket*, Analys i korthet 2024:2.

<sup>10</sup> 19 a kap. 15 § LOU, 19 a kap. 14 § LUF, 15 kap. 6 § andra stycket LUK och 15 a kap. 13 § LUF5.

<sup>11</sup> Prop. 2013/14:133 s. 27.

<sup>12</sup> Prop. 2013/14:133 s. 28.

<sup>13</sup> Prop. 2023/24:3 s. 58.

Eftersom upphandlingslagarna inte ger någon närmare vägledning om vad riktlinjerna ska innehålla har Konkurrensverket tagit fram en vägledning gällande vad som lämpligen kan ingå i en upphandlande organisations riktlinjer.<sup>14</sup>

#### **Av en upphandlande organisations riktlinjer för direktupphandling kan lämpligen framgå:**

- I vilka situationer en direktupphandling får genomföras.
- Att redan existerande och tillämpliga avtal ska användas innan en ny direktupphandling genomförs.
- Vilka inom organisationen som har rätt att genomföra direktupphandlingar och till vilka beloppsgränser.
- Om, och i sådana fall under vilka omständigheter, enskilda medarbetare får besluta om och genomföra direktupphandlingar utan annan medarbetares granskning.
- Hur organisationen samordnar sina direktupphandlingar.
- När och hur konkurrensutsättning ska ske, eventuellt kopplat till interna beloppsgränser.
- Hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske.
- När skriftliga avtal ska upprättas.
- Hur direktupphandlingar dokumenteras.
- Hur organisationen skapar en överblick och helhetssyn avseende dess direktupphandlingar.
- Vad som gäller avseende sekretess.
- Vilken dokumentation som ska arkiveras.

## 2.4 Konkurrensverkets tillsynsmöjligheter

Om en upphandlande organisation saknar beslutade riktlinjer får Konkurrensverket förelägga organisationen att besluta om riktlinjer.<sup>15</sup>

Om Konkurrensverket uppmärksammar att den upphandlande organisationens beslutade riktlinjer saknar viktiga punkter kan vi fatta ett tillsynsbeslut för att påtala riskerna med de existerande riktlinjerna, men den upphandlande organisationen är inte skyldig att rätta sig efter beslutet. Konkurrensverket har inte möjlighet att förelägga en upphandlande organisation att ha riktlinjer med ett visst innehåll eller att följa sina beslutade riktlinjer.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Konkurrensverket, Direktupphandling, <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/direktupphandling/>.

<sup>15</sup> 21 kap. 4 § LOU, 21 kap. 4 § LUF och 17 kap. 4 § LUK.

<sup>16</sup> Jfr prop. 2023/24:3 s. 57.

## 3 Om Konkurrensverkets granskning

### 3.1 Inledning

År 2016 genomförde Konkurrensverket en kartläggning av upphandlande organisationers rutiner för direktupphandlingar. Konkurrensverket kunde efter denna kartläggning konstatera att 87 procent av de tillfrågade organisationerna hade beslutade riktlinjer.<sup>17</sup>

Konkurrensverket har sedan den kartläggningen genomfördes fått utökade befogenheter att inom ramen för sin tillsynsverksamhet förelägga upphandlande organisationer att besluta om riktlinjer för direktupphandling. Med anledning av detta genomfördes den nu aktuella granskningen av hur upphandlande organisationer efterlever kravet på beslutade riktlinjer.

### 3.2 Urval av upphandlande organisationer

Granskningen omfattade initialt 201 slumpmässigt utvalda kommuner, regioner och andra myndigheter.

För att få ett urval som representerar både stora och mindre kommuner och myndigheter har vi använt ett stratifierat urval, vilket innebär att de upphandlande organisationerna har delats in i olika grupper för att säkerställa ett representativt urval. För myndigheter utgick urvalet från årsarbetskrafter, med grupperna 0–99 årsarbetskrafter respektive 100 eller fler årsarbetskrafter. För kommuner användes antal invånare, med grupperna 0–14 999 invånare, 15 000–49 999 invånare och 50 000 eller fler invånare. Totalt slumpades 90 kommuner och 90 myndigheter fram. Vi har inte baserat urvalet på upphandlingsvolym. Utöver dessa kommuner och myndigheter har samtliga 21 regioner ingått i granskningen.

För att få spridning av Konkurrensverkets tillsyn, har vi därefter avgränsat urvalet genom att exkludera samtliga upphandlande organisationer som varit föremål för vår tillsyn de senaste tolv månaderna, räknat från den 10 juni 2025, och som resulterat i en ansökan eller ett beslut om upphandlingsskadeavgift alternativt ett tillsynsbeslut. Detta resulterade i att 189 upphandlande organisationer tillfrågades inom ramen för granskningen.

---

<sup>17</sup> Konkurrensverket, *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*, Rapport 2016:11.

### 3.3 Frågor till de upphandlande organisationerna

De upphandlande organisationerna som granskats har fått svara på frågan om de har beslutade riktlinjer för direktupphandling, och har ombetts att skicka in dessa till oss. I de fall en upphandlande organisation svarade att den saknade beslutade riktlinjer har organisationen fått redogöra för varför beslutade riktlinjer saknats.

### 3.4 Utfallet av granskningen

#### 3.4.1 Nio av tio granskade organisationer hade riktlinjer

Av granskningen framkom att majoriteten av de tillfrågade upphandlande organisationerna hade beslutade riktlinjer.<sup>18</sup> 175 upphandlande organisationer hade antingen egna beslutade riktlinjer eller så hade en så kallad värdmyndighet beslutade riktlinjer som omfattade den upphandlande organisationen.<sup>19</sup> Detta innebär att 92,6 procent, eller mer än nio av tio, av de tillfrågade upphandlande organisationerna hade beslutade riktlinjer. Det har inte kunnat konstateras att en viss urvalsgrupp i större mån skulle sakna riktlinjer.

Med anledning av att beslutade riktlinjer funnits har Konkurrensverket i dessa fall inte vidtagit några ytterligare åtgärder.

#### 3.4.2 Fördjupad granskning i 14 fall

De upphandlande organisationer som svarade att de saknade beslutade riktlinjer uppgav varierande skäl till varför detta saknades. Exempelvis svarade en upphandlande organisation att den med anledning av Konkurrensverkets granskning hade uppmärksammat att organisationen inte hade formellt beslutat om redan existerande riktlinjer. Flera upphandlande organisationer uppgav att de hade ett pågående arbete med att ta fram riktlinjer med avsikt att senare besluta om dessa.

Med anledning av de inkomna svaren startade Konkurrensverket i 14 fall en fördjupad granskning genom att inleda separata tillsynsärenden.<sup>20</sup> I de tillsynsärenden

---

<sup>18</sup> De upphandlande organisationerna som svarat att de har beslutade riktlinjer har inkommit med dessa och Konkurrensverket har utgått från respektive upphandlande organisations bedömning. Konkurrensverket har dock gjort en översiktlig granskning av de inkomna riktlinjerna.

<sup>19</sup> En nämndmyndighet är en statlig myndighet som leds av en nämnd, det vill säga en grupp ledamöter som utsetts av regeringen och som kollektivt utgör myndighetens ledning. Värdmyndighet är en annan myndighet som ansvarar för administrativa uppgifter och personalfrågor åt en nämndmyndighet.

<sup>20</sup> Av de inkomna nej-svaren bedömde Konkurrensverket att det inte fanns anledning att utreda omständigheterna vidare i de fall där nämndmyndigheter svarat att de följer sin värdmyndighets beslutade riktlinje. Vidare svarade en upphandlande organisation att den hade beslutade riktlinjer för upphandling som omfattade direktupphandling, men att organisationen numera även tog fram separata riktlinjer för direktupphandling. Konkurrensverket ansåg att kravet på beslutade riktlinjer var uppfyllt i dessa fall.

som inleddes ställde vi följdfrågor för att närmare undersöka omständigheterna kring varför den upphandlande organisationen saknade beslutade riktlinjer.

### **Tillsynen ledde till självrättelse i nio fall**

I nio fall där vi genomförde en fördjupad granskning svarade de upphandlande organisationerna att de efter Konkurrensverkets inledande enkät uppmärksammat att organisationen inte uppfyllde lagkravet på att ha beslutade riktlinjer.<sup>21</sup> Dessa nio organisationer vidtog också självmant rättelse genom att ta fram riktlinjer och besluta om dessa. De upphandlande organisationerna skickade även in dessa beslutade riktlinjer under den pågående granskningen.

Eftersom de upphandlande organisationerna under den fördjupade granskningen genomförde de åtgärder som krävs för att uppfylla kravet på riktlinjer, innan Konkurrensverket avslutade den fördjupade granskningen, saknades skäl att fortsätta utredningen. Konkurrensverket avslutade därför dessa ärenden utan åtgärd.

### **Kritik i tre fall**

I tre fall svarade de upphandlande organisationerna vid den fördjupade granskningen att de fortsatt saknade riktlinjer men att organisationerna hade inlett arbetet med att ta fram riktlinjer.<sup>22</sup> De upphandlande organisationerna svarade även att de avsåg att besluta om dessa under första kvartalet 2026. Eftersom dessa upphandlande organisationer alltjämt saknade riktlinjer när den fördjupade granskningen slutfördes ansåg Konkurrensverket att det fanns skäl för åtgärd.

Syftet med ett föreläggande är att förmå en upphandlande organisation att inleda arbetet med att ta fram riktlinjer och sedan besluta om dessa. De tre upphandlande organisationerna hade redan inlett detta arbete samt skickat in en tidplan för när arbetet skulle slutföras och riktlinjer beslutas.

Konkurrensverket fattade i stället tillsynsbeslut i dessa ärenden och konstaterade att de upphandlande organisationerna vid tidpunkten för den fördjupade granskningen brast i sin efterlevnad av upphandlingsregelverket samt att Konkurrensverket förutsatte att organisationerna snarast rättade sig i enlighet med de uppgifter de själva hade inkommit med i utredningen.

### **Risk för att riktlinjerna leder till otillåtna direktupphandlingar i ett fall**

I ett fall svarade den upphandlande organisationen i enkäten att organisationen saknade beslutade riktlinjer.<sup>23</sup> När Konkurrensverket granskade dessa omständigheter närmare visade det sig att den upphandlande organisationen hade beslutade

---

<sup>21</sup> Konkurrensverkets ärenden med dnr 782/2025, dnr 783/2025, dnr 785/2025, dnr 787/2025, dnr 788/2025, dnr 789/2025, dnr 790/2025, dnr 791/2025 och dnr 794/2025.

<sup>22</sup> Konkurrensverkets ärenden med dnr 784/2025, dnr 792/2025 och dnr 793/2025.

<sup>23</sup> Konkurrensverkets ärende med dnr 786/2025.

riktlinjer, men att dessa riktlinjer inte har uppdaterats sedan 2014 och att laghänvisningen var till den äldre lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Det är vår bedömning att riktlinjer som avser en äldre upphandlingslag och som innehåller direkta felaktigheter inte uppfyller syftet med kravet på riktlinjer, och det finns således en ökad risk för överträdelser i form av otillåtna direktupphandlingar. Konkurrensverket fattade därför ett tillsynsbeslut i ärendet där den upphandlande organisationen uppmärksammades på dessa brister.

### **Avsaknad av riktlinjer ledde till föreläggande i ett fall**

I ett fall svarade den upphandlande organisationen att den i stället för beslutade riktlinjer hade checklistor och liknande dokument, samt att man inte hade för avsikt att besluta om riktlinjer.<sup>24</sup> Anledningen var att den upphandlande organisationen ville att dokumenten kring direktupphandling skulle vara levande och kunna ändras allt eftersom.

I vår granskning konstaterade vi att den upphandlande organisationen brustit i efterlevnaden av upphandlingsregelverkets krav på beslutade riktlinjer. Därför beslutade vi att förelägga den upphandlande organisationen om att åtgärda bristen genom att senast den 12 juni 2026 ta fram och besluta om riktlinjer samt att skicka in dessa till Konkurrensverket.

---

<sup>24</sup> Konkurrensverkets ärende med dnr 795/2025.

## 4 Hur ser svenska upphandlande organisationers riktlinjer ut i stora drag?

Inom ramen för granskningen har Konkurrensverket mottagit de upphandlande organisationernas riktlinjer och översiktligt gått igenom dessa. Under genomgången har Konkurrensverket också kunnat identifiera och ta del av såväl goda exempel på riktlinjer som riktlinjer med vissa brister.

### 4.1 Goda exempel

Konkurrensverkets granskning visar att en stor majoritet av de tillfrågade upphandlande organisationerna har beslutade riktlinjer. Vi kan också konstatera att det finns flera upphandlande organisationer som har väl genomarbetade riktlinjer som nyligen är beslutade. I avsnitt 2.3 anger Konkurrensverket ett antal frågeställningar som riktlinjerna lämpligen kan reglera. Vid en genomgång av de riktlinjer som vi tagit del av under granskningen, kan vi också konstatera att många av riktlinjerna reglerar dessa frågeställningar helt eller delvis.

Flera riktlinjer innehåller även en inledande del där den upphandlande organisationen går igenom de grundläggande förutsättningarna för upphandling, så som de allmänna upphandlingsprinciperna. Enligt Konkurrensverket bidrar en sådan övergripande redogörelse till att den enskilda medarbetaren har möjlighet att få en god förståelse för de överväganden som ligger till grund för upphandlingslagstiftningen.

En annan viktig del i en riktlinje är att fastställa när en direktupphandling får genomföras och av vem inom organisationen. Exempel på sådana regleringar är följande.

*”Bedömningen huruvida direktupphandling är tillämpligt görs av inköpsfunktionen, efter att en uppdragsbeställning inkommit.”*

*”För att få göra en direktupphandling i [XX] kommun krävs att personen har fått ett bemyndigande från attestberättigad chef. Personen i fråga ska också ha genomgått internutbildningen i direktupphandling.”*

Sådana formuleringar säkerställer att även inköp som är mindre reglerade genomförs enligt den upphandlande organisationens bestämda ordning.

Ett av syftena med upphandlingslagstiftningen är att bestämma när offentliga inköp ska konkurrensutsättas. Konkurrensverket ser det därför som mycket positivt att upphandlande organisationer reglerar när och hur en konkurrensutsättning ska genomföras. En sådan reglering kan exempelvis se ut på följande sätt.

*”Uppgår värdet till mellan 100 000 SEK och gällande direktupphandlingsgräns kan konkurrensutsättning ske genom direktinformerande till minst tre företag som kan leverera det efterfrågade. Om verksamheten inte känner till minst tre företag som kan leverera det efterfrågade ska direktupphandlingen annonseras.”*

*”Det är viktigt att utforma upphandlingsdokumenten på ett sådant sätt att även små och medelstora företag ges reella möjligheter att konkurrera om kommunens uppdrag, i de fall detta är förenligt med upphandlingens föremål. Kommunen ska sträva efter att skapa tydliga och proportionella krav som gör det möjligt för mindre aktörer att delta i anbudsprocessen.”*

Vissa upphandlande organisationer har även inkluderat information om hur miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn ska tas i den upphandlande organisationens direktupphandlingar.

Konkurrensverket noterar även att många upphandlande organisationer har slagit samman riktlinjer för direktupphandling med riktlinjer för den upphandlande organisationens hela inköpsverksamhet. Det kan vara ett effektivt sätt för den enskilda medarbetaren att få en helhetssyn på hela organisationens inköp.

## 4.2 Brister i existerande riktlinjer

Vid en genomgång av inkomna riktlinjer har vi uppmärksammat att det finns upphandlande organisationer som visserligen har formellt beslutade riktlinjer, men där riktlinjerna uppvisar vissa brister. Det kan till exempel röra sig om att riktlinjerna är otydliga eller inaktuella.

Vi kan också konstatera att många riktlinjer är knapphändiga eller mallartade. Riktlinjerna behandlar till exempel beloppsgränser och hur konkurrensutsättning ska ske, men omfattar inte ytterligare information, så som hur direktupphandlingar samordnas inom organisationen eller hur kommunikation med leverantörerna ska ske.

Konkurrensverket har ett konkurrensfrämjande uppdrag som innebär att uppmärksamma hinder mot en effektiv offentlig upphandling. Konkurrensverket vill i sammanhanget återigen betona vikten av att ha väl genomarbetade riktlinjer som är anpassade för den egna verksamhetens behov. Om detta inte sker finns en risk för att verksamheten inte erhåller det stöd som omsorgsfullt genomarbetade riktlinjer kan innebära och att nyttan med att ha riktlinjer inte uppnås, så som att anskaffningar ska resultera i en god affär. I stället kan risken öka för överträdelser av upphandlingslagstiftningen i form av otillåtna direktupphandlingar.

## 5 Sammanfattande slutsatser

Konkurrensverket konstaterar sammanfattningsvis att utfallet av vår granskning visar att en stor andel av de tillfrågade upphandlande organisationerna har beslutade riktlinjer.

Syftet med Konkurrensverkets tillsynsansvar är att säkerställa att upphandlande organisationer följer tillämplig lagstiftning. Vi kan konstatera att vår tillsyn har gett effekt. Av de 14 separata tillsynsärendena har nio upphandlande organisationer självmant rättat sig när vi har uppmärksammat organisationerna på deras skyldighet att ha beslutade riktlinjer. Ytterligare tre upphandlande organisationer inkom med en tidplan för hur de skulle säkerställa att organisationerna uppfyllde lagkravet. Detta visar att Konkurrensverkets tillsyn leder till ett förändrat beteende hos de upphandlande organisationerna. I ett fall har vi behövt förelägga den upphandlande organisationen att besluta om riktlinjer.

Konkurrensverket har befogenhet att förelägga en upphandlande organisation att besluta om riktlinjer.<sup>25</sup> Konkurrensverket har utöver detta även ett övergripande tillsynsansvar över upphandlingslagstiftningen. Vi kan konstatera att även om en övervägande majoritet av de granskade organisationerna har beslutade riktlinjer, så skiljer sig riktlinjerna åt i omfattning, strategisk utformning och kvalitet. I ett fall ansågs bristerna vara sådana att Konkurrensverket uppmärksamade den upphandlande organisationen på att de medförde en risk för otillåtna direktupphandlingar. Eftersom syftet är att riktlinjerna ska fungera som ett stöd och styrning vill vi understryka vikten av att upphandlande organisationer har uppdaterade och väl anpassade riktlinjer som svarar mot verksamhetens behov.

---

<sup>25</sup> Konkurrensverket har tidigare framhållit behovet av utökade befogenheter vid genomförande av tillsyn. Se Konkurrensverkets förslag i Statskontorets rapport *En stabilare grund för arbetet mot korruption – 32 förslag från forumet för samverkan mot korruption* (2025:17). Se särskilt avsnitt 4.4 Bättre hantering av risker för korruption vid direktupphandlingar och upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet.



Ringvägen 100  
118 60 Stockholm  
08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

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