



Direktupphandlingar

– en kartläggning av riktlinjer och rutiner

RAPPORT 2016:11

Direktupphandlingar

– en kartläggning av riktlinjer och rutiner

Konkurrensverkets rapportserie 2016:11

Konkurrensverket november 2016

Utredare: Karin Morild

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige Ab, 2016

Foto: Matton Images

Förord

Den 1 juli 2014 höjdes direktupphandlingsgränsen i upphandlingslagarna och samtidigt infördes krav på att upphandlande myndigheter ska anta riktlinjer för direktupphandlingar samt dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor. Konkurrensverket har undersökt hur riktlinjerna för och dokumentationen av direktupphandlingar ser ut hos upphandlande myndigheter. Denna rapport kan även ses som ett bidrag inför den utvärdering av reformen som regeringen aviserade i propositionen.

Projektet har haft ett tillsynsperspektiv i avseendet att genomföra en kartläggning av vilka riktlinjer och rutiner som kommuner, landsting och statliga myndigheter har för direktupphandlingar, framför allt avseende dokumentation och konkurrensutsättning, samt bedöma i vilken utsträckning rutinerna uppfyller kraven i lagstiftningen och peka på förbättringsmöjligheter. Vi har dock inte kontrollerat i vilken utsträckning myndigheterna gör som de säger och följer sina egna riktlinjer.

Generellt tycks kommunerna i högre grad än de statliga myndigheterna ha infört rutiner för såväl dokumentation som konkurrensutsättning. Små statliga myndigheter är de som i minst utsträckning har riktlinjer för direktupphandlingar samt dokumenterar och konkurrensutsätter dem.

Ett stort tack till de myndigheter som bidragit genom att besvara enkäten och skicka in sina riktlinjer och dokumentationer.

Stockholm november 2016

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	10
1 Inledning	13
2 Regler för direktupphandlingar	16
2.1 Myndigheter ska ha riktlinjer för användning av direktupphandlingar	19
2.2 Direktupphandlingar över 100 000 kronor ska dokumenteras	20
2.3 Dokumentation av direktupphandlingar ska bevaras	21
2.4 Även andra regleringar påverkar riktlinjer och dokumentation	22
3 Myndigheternas riktlinjer för direktupphandlingar	23
3.1 Nio av tio upphandlande myndigheter har riktlinjer för direktupphandlingar	24
3.2 Sex av tio har centralt godkännande av direktupphandlingar	26
4 Myndigheternas rutiner för dokumentation av direktupphandlingar	29
4.1 Nio av tio uppger att de dokumenterar direktupphandlingar över 100 000 kronor	29
4.2 Allt fler direktupphandlingar dokumenteras	33
4.3 Tre av fyra samlar in dokumentationerna centralt	36
4.4 Många använder diariet eller ett upphandlingssystem	39
4.5 Hälften använder en egen mall eller ett eget system	40

4.6	Uppgifter som dokumenteras.....	43
4.7	Upphandlingar som inte omfattas av dokumentationsplikten.....	46
5	Myndigheternas rutiner för konkurrensutsättning av direktupphandlingar	49
5.1	Nästan nio av tio har rutiner för att regelmässigt konkurrensutsätta direktupphandlingar	49
5.2	Vanligaste metoden för konkurrensutsättning är att tillfråga tre leverantörer.....	53
6	Rutiner för direktupphandlingar – beskrivningar i öppna svar.....	57
6.1	Myndigheter har en ambition att konkurrensutsätta direktupphandlingarna	58
6.2	Dokumentationskraven ökar med värdet på direktupphandlingen.....	59
6.3	Dokumentation i diarie- eller ärendehanteringssystemet	59
6.4	Nya rutiner och system efter lagändringen 2014.....	61
6.5	Små myndigheter centraliserat förfarande – stora myndigheter decentraliserat förfarande	62
6.6	Användande av upphandlingssystem medför en central insamling av uppgifter	64
7	Analys och slutsatser	66
7.1	Nästan alla myndigheter har antagit riktlinjer för direktupphandlingar.....	66
7.2	Nästan alla myndigheter har rutiner för att dokumentera sina direktupphandlingar.....	67
7.3	Allt för få samlar in dokumentationerna centralt	68
7.4	Oroande att myndigheter inte kan ta fram uppgifter om direktupphandlingar	69

7.5	Dokumentationen saknar uppgifter som borde vara obligatoriska.....	70
7.6	Vanligare att små myndigheter saknar formaliserade rutiner	71
7.7	Även upphandlingar som inte omfattas av dokumentationsplikten dokumenteras	71
7.8	Konkurrensverkets tillsyn av otillåtna direktupphandlingar ger en delvis annan bild av dokumentationen.....	72
7.9	Direktupphandlingarna konkurrensutsätts.....	73
8	Några exempel ur myndigheternas riktlinjer och dokumentationer	79
8.1	Några exempel ur riktlinjer för direktupphandlingar.....	79
8.2	Några exempel avseende dokumentation av direktupphandlingar.....	87
	Referenser	92
	Bilaga 1 Metod, urval och svarsfrekvens	93
	Bilaga 2 Webbenkät	103

Sammanfattning

Sedan den 1 juli 2014 är det obligatoriskt för upphandlade myndigheter att upprätta riktlinjer för direktupphandlingar och att dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor. Konkurrensverkets kartläggning visar att knappt nio av tio upphandlande myndigheter har antagit sådana riktlinjer och drygt nio av tio uppger att de dokumenterar direktupphandlingar. Vi har dock inom ramen för denna kartläggning inte kontrollerat i vilken utsträckning myndigheterna gör som de säger eller följer sina egna riktlinjer.

Generellt tycks kommunerna i högre grad än de statliga myndigheterna ha infört rutiner för såväl dokumentation som konkurrensutsättning. Små statliga myndigheter är de som i minst utsträckning har riktlinjer för direktupphandlingar samt dokumenterar och konkurrensutsätter dem.

Att konkurrensutsätta direktupphandlingarna är inte obligatoriskt. Däremot uttalades i propositionen att konkurrensutsättning bör genomföras. Dessutom finns ett antal risker som kan undvikas genom att konkurrensutsätta direktupphandlingarna. Kartläggningen visar att de flesta upphandlande myndigheter har en ambition att konkurrensutsätta det mesta av sina direktupphandlingar. Knappt nio av tio upphandlande myndigheter uppger att de antingen har riktlinjer som innebär att de konkurrensutsätter sina direktupphandlingar eller att de ändå gör det regelmässigt.

Den vanligaste metoden att konkurrensutsätta direktupphandlingen är att tillfråga ett antal, vanligen tre, leverantörer. Andra vanliga metoder är att använda ett upphandlingsverktyg samt att annonsera direktupphandlingen.

2015 fick 58 procent av annonserade upphandlingar under tröskelvärdet mellan ett och tre anbud, 38 procent fick mellan ett och två anbud. Annonserade upphandlingar under tröskelvärdet som inte avsåg ett ramavtal hade 2015 i genomsnitt 3,6 anbud per upphandling. Den information vi samlat in om hur direktupphandlingar konkurrensutsätts ger därför inte anledning att anta att den höjda direktupphandlingsgränsen har medfört en sämre konkurrens om de offentliga inköpen i form av färre anbud. Det kan därmed vara så att de upphandlande myndigheterna genom att tillfråga tre drar nytta av fördelarna med att låta mer än en aktör tävla om uppdraget men det är inte säkert. Vi har dock inte underlag för att utvärdera bortfallet av potentiell konkurrens, här vore det värdefullt med ytterligare forskning och studier.

En klar nackdel med metoden att tillfråga tre uppstår för de leverantörer som inte hör till de tillfrågade. För dem kan det vara mycket svårare att känna till att direktupphandlingen genomförs. Därmed kan metoden innebära att det blir svårare för nya företag att ta sig in på marknaden.

Alltför få har en central insamling av dokumentationerna och alltför många kan inte ta fram uppgifter om vilka direktupphandlingar som genomförts. Det är vanligare bland statliga myndigheter än bland kommuner att dokumentationer samlas in. Var fjärde statlig myndighet samlar in samtliga dokumentationer medan motsvarande andel är knappt var tionde bland kommunerna.

De uppgifter som över 80 procent av myndigheterna uppger att de dokumenterar överensstämmer i stort sett med de exempel på uppgifter som bör dokumenteras enligt propositionen som föranledde dokumentationsplikten. Fortfarande saknas en del av de uppgifter som torde vara obligatoriska i dokumentationerna men med små

justeringar bör många upphandlande myndigheter uppfylla kraven i dokumentationsplikten.

Endast 62 procent uppgav att de dokumenterar skälen till varför varan eller tjänsten direktupphandlades. Den uppgiften finns inte med i propositionens exemplifiering men är central för att kunna förklara och motivera varför myndigheten gjorde en direktupphandling.

Goda exempel på övriga uppgifter i dokumentationerna som en del upphandlande myndigheter nämnde i fritextsvaren var om ramavtal finns och i så fall varför avsteg från ramavtalet gjorts, kontroll av jäv/korruption och intressekonflikt, kontroll av F-skattsedel samt kontroll av skatter och sociala avgifter.

Summary

As of July 1 2014, it is mandatory for contracting authorities to draw up guidelines for direct awards and to document direct awards above 100 000 SEK. The review by the Swedish Competition Authority shows that almost nine out of ten contracting authorities have adopted such guidelines, while more than nine out of ten state that they document direct awards. However, we have not within the framework of this review inspected the extent to which the authorities do as they say or adhere to their own guidelines.

On the whole, municipalities seem to have implemented routines for both documentation and opening the contract awards to competition to a greater extent than government authorities. Small government authorities are those least likely to have guidelines for direct awards, to document them or open them to competition.

It is not mandatory to open direct awards to competition. However, in the Government's bill, it was stated that direct awards ought to be open for competition. Further, there are several risks that can be avoided by opening direct awards for competition. The review shows that most contracting authorities have the ambition to open most of their direct awards for competition. Almost nine out of ten contracting authorities state that they either have guidelines recommending that direct awards should be open to competition or that they do so as a rule even without such guidelines.

The most common method of opening direct awards to competition is to invite a number of suppliers – usually three – to tender. Other common methods include using a procurement tool or publication of the direct award.

In 2015, 58 percent of all published procurements under the threshold value got between one and three tenders, with 38 percent getting between one and two tenders. Published procurements under the threshold value and not pertaining to a framework agreement got 3.6 tenders each, on average, during 2015. The data we have gathered on how calls for competition for direct awards are performed do not give occasion for the assumption that the higher limit for direct awards has led to less competition over public procurements in the form of fewer tenders. Thus, it may be that the contracting authorities by inquiring with three parties are making use of the benefits of letting more than one party compete for the assignment, but this is uncertain. However, we do not have the data to evaluate any decline in potential competition; here, it would be valuable with additional research and studies.

An obvious drawback of the method to invite three suppliers to tender arises for the suppliers left out. For them, it can be much harder to find out that the direct award has been performed. Thus, the method can mean that it is harder for new companies to enter the market.

Too few authorities have a centralized collection of documentation and too many cannot extract data on which direct awards have been performed. It is more common among government authorities than municipalities to collect documentation centrally. One in four government authorities collects all documentation, while the corresponding figure among municipalities is one in ten.

The types of data that over 80 percent of the authorities state that they document largely coincides with the examples of data that should be documented according to the Government's bill, which preceded the documentation obligation. Some of the data that ought to be mandatory in documentation is still lacking, but with

small adjustments, many contracting authorities should fulfil the requirements of the documentation obligation.

Only 62 percent state that they document the reasons why a direct award was used. Such data is not included among the examples in the bill, but is crucial for explaining and motivating why the authority performed a direct award.

Good examples of other data included in the documentation and mentioned by some contracting authorities in the free-text responses include if there is a framework agreement and, if so, what motivated the departure from the framework agreement, inspection of bias/corruption and conflicts of interest, the existence of an approval for tax registration and the inspection of taxes and social fees.

1 Inledning

Den 1 juli 2014 höjdes direktupphandlingsgränsen i upphandlingslagarna¹ och samtidigt infördes krav på att upphandlande myndigheter ska anta riktlinjer för direktupphandlingar samt dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor.

Med anledning av att det är två år sedan de nya kraven på riktlinjer och dokumentation trädde i kraft har Konkurrensverket under våren 2016 genomfört en kartläggning av upphandlande myndigheters rutiner för direktupphandlingar. Syftet med kartläggningen är dels att ta reda på i vilken utsträckning de nya kraven på riktlinjer och dokumentation följs. Dels att öka kunskapen om hur rutinerna för direktupphandlingar ser ut hos upphandlande myndigheter och kunna sprida goda exempel. Dessutom kan denna rapport tjäna som en förstudie för den treårsuppföljning som regeringen aviserade i propositionen 2013/14:133.

Konkurrensverket har tidigare inte genomfört någon systematisk tillsyn riktad särskilt mot kraven på riktlinjer för och dokumentation av direktupphandlingar. Däremot har frågan om dokumentation tagits upp i tillsynsbeslut. I samband med ett beslut om otillåten direktupphandling behandlades nyligen även dokumentationsplikten i ett beslut där Konkurrensverket konstaterade att:

*"[...] har även brutit mot 15 kap. 18 § LOU² genom att inte dokumentera direktupphandlingar som översteg 100 000 kronor mellan 1 januari 2015 och 30 april 2015."*³

¹ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFFS).

² Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

³ Konkurrensverkets beslut 2016-09-07, *Klippans kommun – köp av konsulttjänster*, dnr 585/2015.

Konkurrensverket har även i ett par tidigare ärenden om otillåtna direktupphandlingar påpekat följande:

En upphandlande myndighet ska säkerställa att det upphandlingsrättsliga regelverket följs. Det framstår därför som lämpligast att främst ingå skriftliga avtal för att kunna möjliggöra en god dokumentation av vilka köp som har gjorts för att kunna beräkna om direktupphandlingsgränsen nås. Vi vill också påminna om att upphandlande myndigheter sedan den 1 juli 2014 är skyldiga att dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kr. 4

Konkurrensverket har under hösten 2016 inlett tre tillsynsärenden avseende just dokumentationsplikten. Inget av de ärendena är ännu klart och vi vet i dagsläget inte vad de kommer att mynna ut i.

Kartläggningen bygger på informationsinsamling i två steg. Under våren 2016 genomförde Konkurrensverket en enkätundersökning bland upphandlande myndigheter och enheter (i fortsättningen benämnda upphandlande myndigheter) för att kartlägga vilka rutiner som finns för direktupphandlingar. Enkäten gick ut till kommuner, landsting och regioner⁵ samt statliga myndigheter inklusive några övriga upphandlande myndigheter⁶. Bland kommuner med färre än 20 000 invånare gjordes ett urval så att enkäten skickades ut till hälften av dem. Inom ramen för denna undersökning har vi inte kontrollerat i vilken utsträckning de upphandlande myndigheterna gör som de säger och följer sina egna riktlinjer eller andra interna regler.

⁴ Konkurrensverkets beslut 2015-09-02, *Eda kommun – köp av maskintjänster m.m.*, dnr 738/2014, och beslut 2015-05-12, *Vårgårda kommun – köp av konsulttjänster*, dnr 77/2014.

⁵ Vid nedbrytningar redovisas landsting och regioner i gruppen "landsting/regioner".

⁶ Det handlar om myndigheter som ligger under riksdagen samt några stiftelser och andra organisationsformer som varken är statliga myndigheter, kommuner eller landsting/regioner men ändå omfattas av upphandlingsreglerna. Vid nedbrytningar redovisas hela denna grupp i gruppen "statliga myndigheter".

Under sommaren 2016 skrev Konkurrensverket till 15 upphandlande myndigheter⁷ och begärde att få ta del av deras riktlinjer för direktupphandlingar samt dokumentationerna för de fem första direktupphandlingarna över 100 000 kronor år 2016.

För en beskrivning av metod, urval, genomförande och svarsfrekvens se bilaga 1. Enkätfrågorna finns i bilaga 2.

Konkurrensverket väljer att presentera detta i form av en övergripande rapport istället för enskilda tillsynsbeslut för att påminna om kraven samt lyfta goda exempel.

⁷ De 15 upphandlande myndigheterna valdes ut bland de myndigheter som besvarade vårens enkät samt i enkäten uppgav att de har riktlinjer och att de hade dokumenterat minst 20 direktupphandlingar över 100 000 kronor både 2014 och 2015.

2 Regler för direktupphandlingar

Den offentliga upphandlingen är omfattande. Enligt preliminära beräkningar för 2014 uppgick den offentliga sektorns upphandlingspliktiga inköp till uppskattningsvis 634 miljarder kronor⁸. Här ingår även direktupphandlingar.

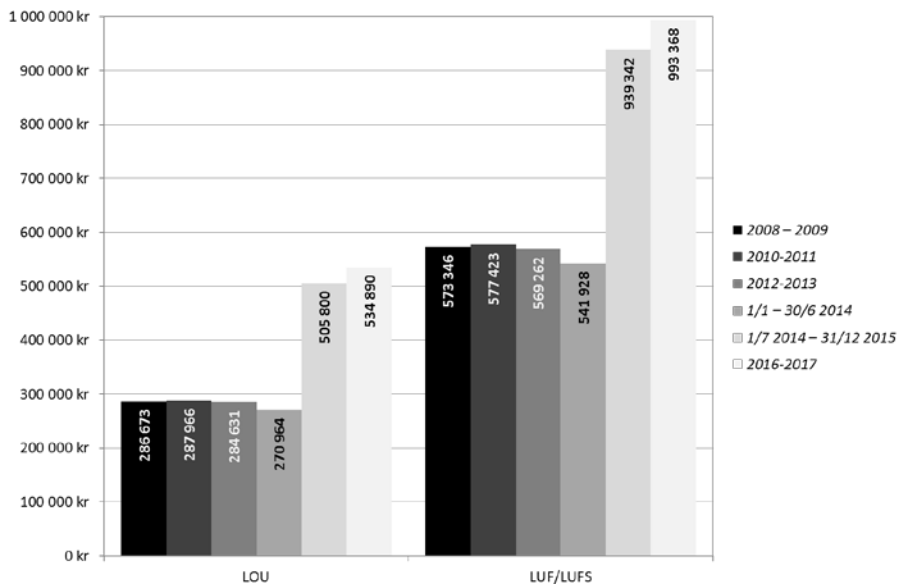
Offentliga upphandlingar och direktupphandlingar regleras framför allt i de tre upphandlingslagarna lag (2007:1091) om offentlig upphandling, i fortsättningen benämnd LOU, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, i fortsättningen benämnd LUF, samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, i fortsättningen benämnd LUFFS.

Direktupphandlingar är upphandlingar utan något krav på viss form. Den vanligast förekommande situationen då direktupphandling används är då det som ska köpas har ett värde som understiger direktupphandlingsgränsen. Men direktupphandling kan också användas om det finns synnerliga skäl och om kriterierna för att få tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda.

Den 1 juli 2014 genomfördes en höjning av direktupphandlingsgränsen i de tre upphandlingslagarna. Tidigare var direktupphandlingsgränsen 15 procent av EU:s tröskelvärde i alla tre lagarna. Sedan den 1 juli 2014 är direktupphandlingsgränsen 28 procent av tröskelvärdet i LOU samt 26 procent av tröskelvärdet i LUF och LUFFS.

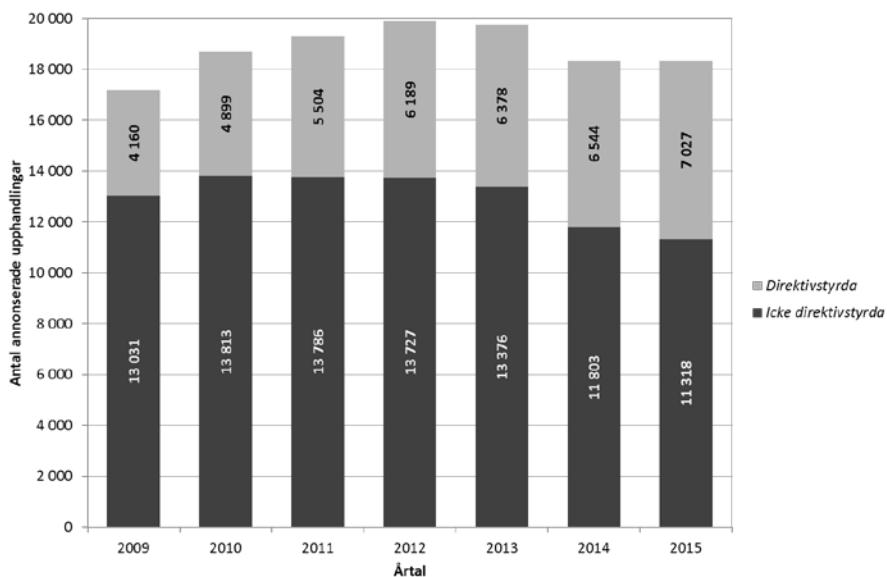
⁸ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, Rapport 2016:10, *Statistik om offentlig upphandling*, s. 12.

Figur 1 Direktupphandlingsgränsen 2008–nuvarande



Antalet annonserade upphandlingar steg kontinuerligt 2009–2012. 2013 planade antalet ut för att 2014 minska med sju procent jämfört med 2013. Som synes av figur 2 är det antalet icke-direktivstyrda annonserade upphandlingarna som minskat. De minskade med 12 procent 2014 och ytterligare 4 procent 2015. Därmed kan minskningen av annonserade upphandlingar sannolikt åtminstone delvis förklaras av höjningen av direktupphandlingsgränsen som genomfördes den 1 juli 2014.

Figur 2 Antal annonserade upphandlingar 2009–2015



Källa: Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Visma.

Samtidigt som direktupphandlingsgränsen höjdes infördes två nya regler för direktupphandlingar i samtliga upphandlingslagarna. För det första ska upphandlande myndigheter anta riktlinjer för användning av direktupphandlingar⁹. Och för det andra ska upphandlande myndigheter dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor¹⁰, den så kallade dokumentationsplikten.

Båda kraven motiverades i propositionen¹¹ av den höjda direktupphandlingsgränsen och syftet med dem är bland annat att kunna följa upp direktupphandlingar. Men även om de motiverades av den höjda beloppsgränsen gäller kraven oavsett om direktup-

⁹ 15 kap. 3 § 2st LOU, 15 kap. 3 § 2st LUF och 15 kap. 3 § 2st LUFs.

¹⁰ 15 kap. 18 § LOU, 15 kap. 18 § LUF och 15 kap. 20 § LUFs.

¹¹ Regeringens proposition 2013/14:133 Direktupphandling.

handlingen används för att värdet understiger direktupphandlingsgränsen eller av något annat skäl.

2.1 Myndigheter ska ha riktlinjer för användning av direktupphandlingar

I 15 kap. 3 § 2st LOU anges att *Den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av direktupphandling*.¹²

Regeringens bedömning var att det behövs ett strategiskt förhållningssätt när det gäller offentlig upphandling och inte minst användningen av direktupphandling. De upphandlande myndigheterna bör därför noggrant ha analyserat vilka riktlinjer som ska gälla för myndighetens direktupphandlingar.¹³

I samband med införandet av den höjda direktupphandlingsgränsen övervägdes ett eventuellt krav på annonsering och efterannonsering av direktupphandlingar. Regeringen ansåg inte att något sådant krav behövdes, istället ansågs riktlinjer vara ett värdefullt sätt att ta tillvara konkurrensen och särskilt beakta småföretagens perspektiv. Dessutom kan riktlinjerna ligga till grund för revision av direktupphandlingar.¹⁴

Några preciserande bestämmelser om innehållet i riktlinjerna finns inte i lagtexten. Däremot nämner regeringen i propositionen¹⁵ ett flertal exempel på vad som bör ingå i riktlinjerna, det handlar om;

¹² Likalydande krav på riktlinjer för direktupphandlingar finns i 15 kap. 3 § 2 st LUF och 15 kap. 3 § 2 st LUF5.

¹³ Regeringens proposition 2013/14:133 Direktupphandling, s 27.

¹⁴ Regeringens proposition 2013/14:133 Direktupphandling, s 27.

¹⁵ Regeringens proposition 2013/14:133 Direktupphandling, s. 27–28.

- kriterier för när konkurrensen ska utnyttjas och hur.
- vem på den upphandlande myndigheten som har behörighet att genomföra direktupphandlingar.
- efter vilka grunder bedömningen om ett kontrakt kan ha ett gränsöverskridande intresse ska göras.
- hur myndigheten eller enheten ska förfara för att tillgodose kraven på att de grundläggande principerna är uppfyllda.

2.2 Direktupphandlingar över 100 000 kronor ska dokumenteras

Dokumentationsplikten finns i 15 kap. 18 § LOU. Där anges att *En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*¹⁶

Upphandlande myndigheter har därmed en skyldighet att dokumentera vissa direktupphandlingar. Dokumentationsplikten gäller för direktupphandlingar vars förväntade värde överstiger 100 000 kronor.

Vad som ska dokumenteras framgår inte i lagtexten men regeringen anser i propositionen¹⁷ att Upphandlingsutredningens bedömning av vilka uppgifter som minst bör framgå av dokumentationen ger en god vägledning för upphandlande myndigheter. Det handlar om:

- den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer,

¹⁶ Likalydande krav på dokumentation av direktupphandlingar finns i 15 kap. 18 § LUF och 15 kap. 20 § LUF5.

¹⁷ Regeringens proposition 2013/14:133 Direktupphandling, s. 24.

- föremålet för direktupphandlingen,
- hur konkurrensen togs till vara (annonsering eller tillkännagivande på myndighetens webbplats),
- vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
- vilken leverantör som tilldelades kontraktet (och organisationsnummer) och det viktigaste skälet för tilldelningen,
- avtalets (uppskattade) värde samt
- tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid.

2.3 Dokumentation av direktupphandlingar ska bevaras

För de upphandlande myndigheter och enheter som omfattas av arkivlagen (1990:782) reglerar denna lag vilka handlingar som ska bevaras och hur. För de upphandlande myndigheter och enheter som **inte** omfattas av arkivlagen regleras deras skyldigheter att bevara handlingar som rör en upphandling i 15 kap. 20 § LOU.¹⁸

20 § När en upphandling har avslutats skall en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen (1990:782) på betryggande sätt förvara anbud och anbudsansökningar med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande.

Handlingarna skall bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.¹⁹

Det innebär att upphandlande myndigheter och enheter som **inte** omfattas av arkivlagen ska bevara dokumentationerna av direktupphandlingar över 100 000 kronor i minst fyra år.

¹⁸ För upphandlingar som omfattas av direktivet återfinns bestämmelser om bevarande av handling i 9 kap. 13 § LOU, 9 kap. 14 § LUF och 10 kap. 13 § LUF.

¹⁹ 15 kap. 20 § LOU. Likalydande skyldigheter att bevara handlingar finns i 15 kap. 20 § LUF och 15 kap. 22 § LUF.

2.4 Även andra regleringar påverkar riktlinjer och dokumentation

För upphandlande myndigheter som även är offentliga myndigheter finns ett antal andra regler och regleringar som också påverkar förfarande och administration för direktupphandlingar. De är till exempel yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), arkivlagen (1990:782), förvaltningslagen (1986:223) eller kommunallagen (1991:900) och förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

De regleringarna gäller oavsett om upphandlingen ligger under direktupphandlingsgränsen samt oavsett om en direktupphandling omfattas av dokumentationsplikten eller inte. Därmed behöver riktlinjerna för och dokumentationen av direktupphandlingar utformas så att rutiner och hantering stämmer med samtliga regelverk utan att den administrativa bördan blir alltför stor.

3 Myndigheternas riktlinjer för direktupphandlingar

I samtliga tre upphandlingslagar finns sedan den 1 juli 2014 ett likalydande krav på riktlinjer för direktupphandlingar.

En offentlig upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

*Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 28 procent av det tröskelvärdet som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. **Den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av direktupphandling.***

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt. Lag (2014:474).²⁰

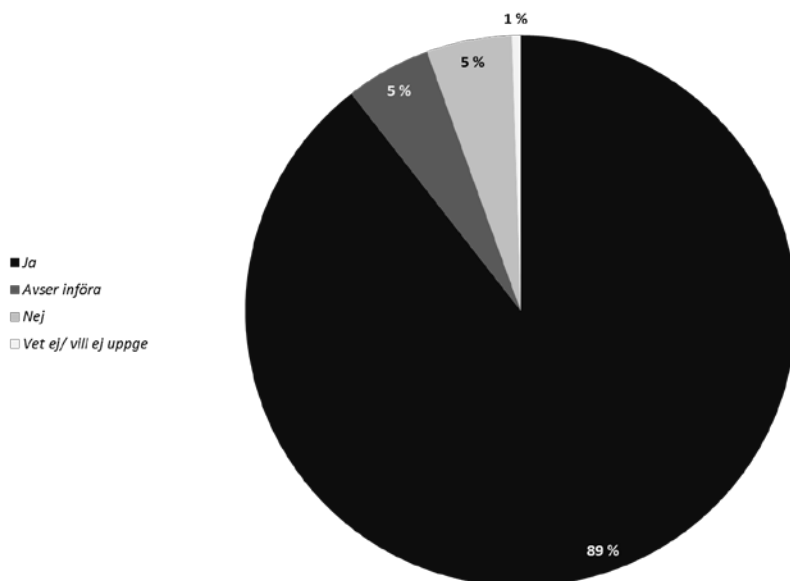
Sådana riktlinjer kan vara särskilt upprättade dokument men de kan även utformas som en del av andra interna policydokument för myndighetens interna rutiner så länge de är beslutade. Namnet på dokumentet är alltså inte avgörande för om den upphandlande myndigheten har uppfyllt kravet att ha riktlinjer, det är innehållet och att de är beslutade. Därför har vi i enkäten valt att fråga om de upphandlande myndigheterna har regler om direktupphandlingar i sina interna styrdokument.

²⁰ 15 kap. 3 § LOU, vår markering. Likalydande krav på riktlinjer för direktupphandlingar finns i 15 kap. 3 § LUF och 15 kap. 3 § LUF5.

3.1 Nio av tio upphandlande myndigheter har riktlinjer för direktupphandlingar

87 procent av de upphandlande myndigheterna uppgav att de har regler om direktupphandlingar i deras interna styrdokument. Ytterligare fem procent uppgav att de håller på att införa sådana regler. Fem procent svarade att de saknar sådana regler. Fem procent svarade att de saknar sådana regler.

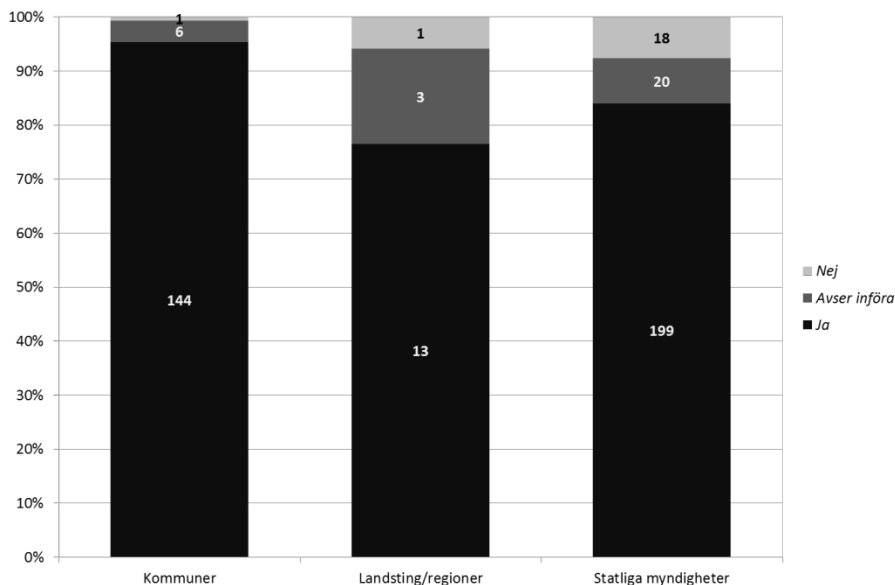
Figur 3 Har myndigheten något internt styrdokument (t.ex. policy, riktlinjer eller liknande) för direktupphandlingar?



Det finns en tydlig skillnad mellan kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter, se figur 4. Bland kommunerna är det 95 procent som har interna styrdokument och bland statliga myndigheter är motsvarande andel endast 84 procent. Bland landsting/regioner svarade 16 av 17 att de har eller avser att införa sådana interna styrdokument.

Statliga myndigheter med mindre än 100 anställda är den grupp där andelen med interna styrdokument är lägst, bara 66 procent har riktlinjer för direktupphandlingar.

Figur 4 Har myndigheten något internt styrdokument (t.ex. policy, riktlinjer eller liknande) för direktupphandlingar?



I fritextsvaren om i vilket eller vilka interna styrdokument reglerna finns visade det sig att medan "riktlinjer" är en vanlig benämning är det många upphandlande myndigheter som använder något annat namn på styrdokumentet. Vanliga benämningar är till exempel;

- Policy – med något av tilläggen upphandling, direktupphandling, inköp, beställning eller anskaffning
- Rutin – med något av tilläggen inköp, upphandling eller direktupphandling
- Föreskrift eller upphandlingsföreskrift

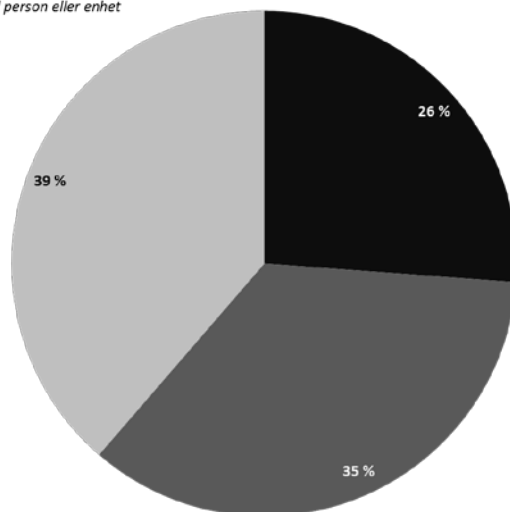
- Handledning
- Vägledning
- Instruktion
- Processbeskrivning
- Reglemente
- Regler för upphandling eller direktupphandling
- Tillämpningsanvisning
- Upphandlingshandbok
- Upphandlingsbestämmelser
- Upphandlingsordning
- Upphandlingsstrategi.

3.2 Sex av tio har centralt godkännande av direktupphandlingar

61 procent av de upphandlande myndigheterna uppgav att alla eller vissa direktupphandlingar godkänns centralt. 26 procent uppgav att samtliga direktupphandlingar ska godkännas av en central person eller enhet. Därutöver uppgav 35 procent att direktupphandlingar över ett visst värde ska godkännas centralt.

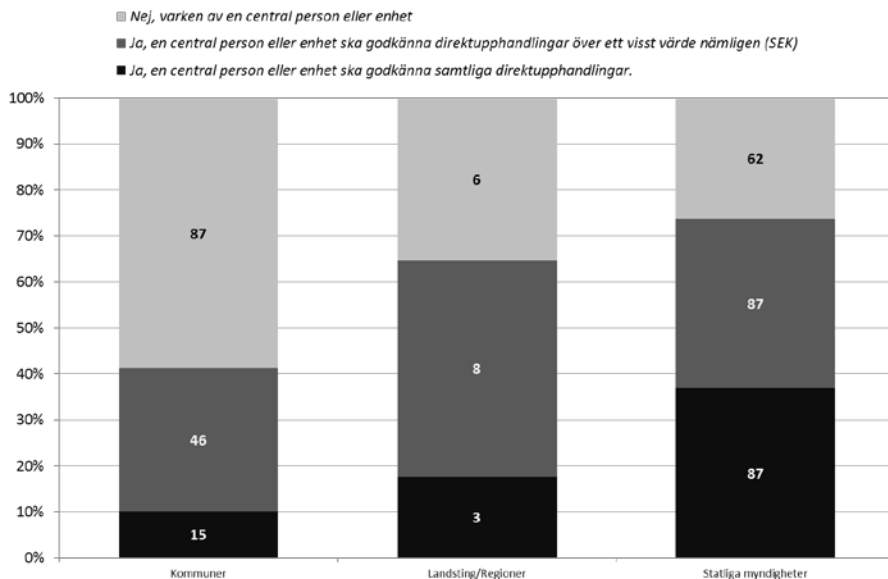
Figur 5 Ska direktupphandlingar godkännas av en central person eller enhet?

- Ja, en central person eller enhet ska godkänna samtliga direktupphandlingar.
- Ja, en central person eller enhet ska godkänna direktupphandlingar över ett visst värde nämligen (SEK)
- Nej, varken av en central person eller enhet



Ett centraliserat godkännande är vanligast inom statliga myndigheter där tre fjärdedelar uppger att alla direktupphandlingar eller direktupphandlingar över ett visst värde ska godkännas centralt. Bland kommunerna är förhållandet nästan det omvända, sex av tio har inte något centraliserat godkännande för direktupphandlingar. Bland landstingen var det 11 av 17 som uppgav det samma.

Figur 6 Ska direktupphandlingar godkännas av en central person eller enhet?



Ett centralt godkännande av direktupphandlingar är vanligast bland statliga myndigheter med 100–499 anställda där knappt åtta av tio uppger att de i någon mån har ett centralt godkännande. Bland kommuner med 500–1 999 anställda är det nästan två tredjedelar som uppger att direktupphandlingar inte ska godkännas centralt.

4 Myndigheternas rutiner för dokumentation av direktupphandlingar

Den 1 juli 2014 infördes ett likalydande krav på dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kronor i de tre upphandlingslagarna.

En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Lag (2014:474).²¹

4.1 Nio av tio uppger att de dokumenterar direktupphandlingar över 100 000 kronor

93 procent av myndigheterna uppgav att de dokumenterar sina direktupphandlingar över 100 000 kronor, oavsett om det finns regler om detta i deras interna styrdokument eller inte. 22 procent dokumenterar samtliga direktupphandlingar och 71 procent dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde, se tabell 1. I en följdfråga fick respondenterna uppge vilket deras gränsvärde för att dokumentera var. 77 av 285 myndigheter svarade med ett nominellt värde på följdfrågan, av dem hade ingen en beloppsgräns över 100 000 kronor. De värden som uppgavs låg mellan 3 000 och 100 000 kronor. Den vanligaste beloppsgränsen var 100 000 kronor men 55 procent av beloppsgränserna var på 44 300 kronor (ett prisbasbelopp) eller mindre. Figur 7 visar beloppsgränserna grupperade i 5 000-kronors intervall.

²¹ 15 kap. 18 § LOU, 15 kap. 18 § LUF och 15 kap. 20 § LUF5.

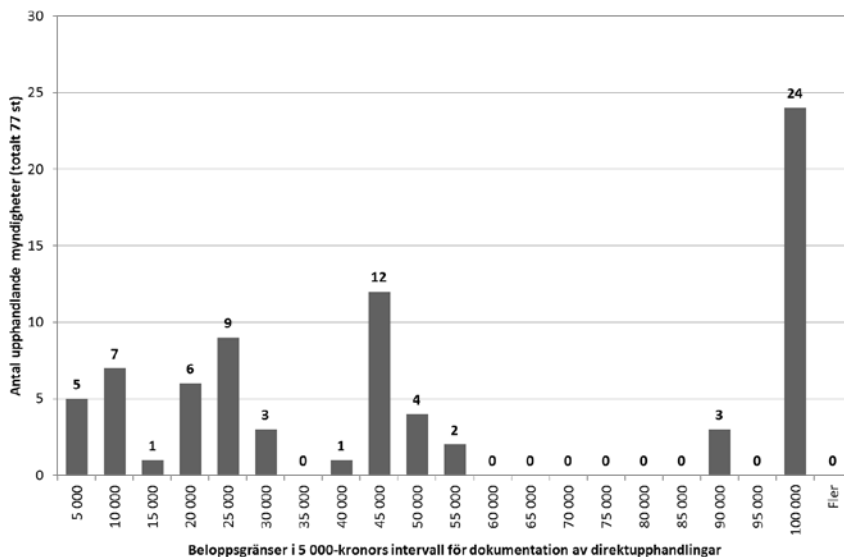
83 procent har regler om dokumentation av direktupphandlingar i sina styrdokument och 10 procent har visserligen inte regler om dokumentation i sina interna styrdokument men dokumenterar ändå direktupphandlingar regelmässigt.

Tabell 1 Finns det i myndighetens interna styrdokument regler om att direktupphandlingar ska dokumenteras?²²

	Antal	Andel
Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar.	64	16 %
Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde.	271	67 %
Nej, men vi dokumenterar ändå alla direktupphandlingar regelmässigt.	23	6 %
Nej, men vi dokumenterar ändå direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt.	14	3 %
Nej	21	5 %
Vet ej/vill ej uppge	9	2 %
<i>Antal svar</i>	<i>402</i>	<i>100 %</i>

²² Av de 429 myndigheter som besvarade enkäten var det 27 som inte svarade på denna fråga. Det innebär att svarsfrekvensen på frågan var 94 %.

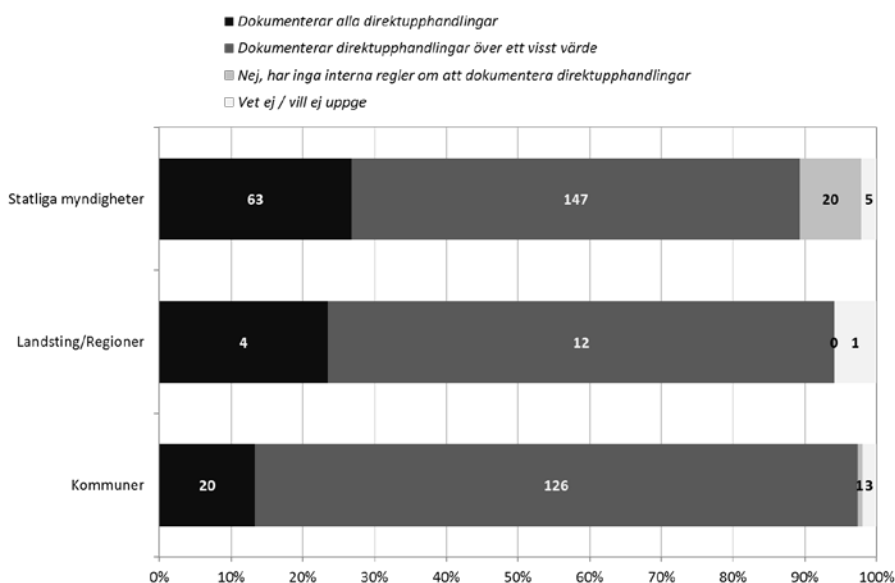
Figur 7 Beloppsgränser för dokumentation i 5 000-kronors intervaller



Det tycks finnas en skillnad mellan kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter, se figur 8. Bland kommunerna är det 98 procent som dokumenterar sina direktupphandlingar över 100 000 kronor. Bland statliga myndigheter är motsvarande andel endast 89 procent. Bland landsting/regioner var det 16 av 17 som uppgav att de dokumenterar direktupphandlingar över 100 000 kronor.

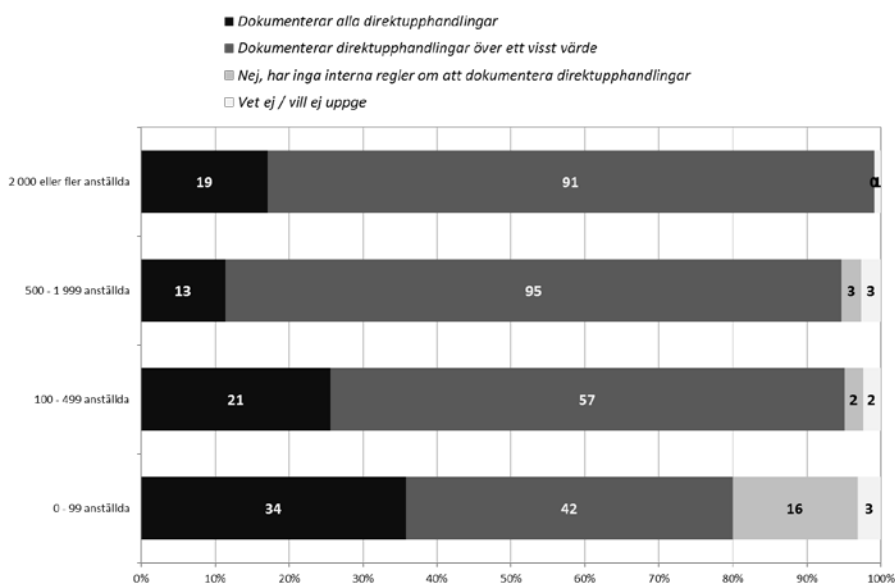
Vid en jämförelse av statliga myndigheter och kommuner syns även en annan skillnad. Statliga myndigheter dokumenterar i högre utsträckning samtliga direktupphandlingar medan kommunerna i högre utsträckning dokumenterar direktupphandlingar över en viss beloppsgräns.

Figur 8 Myndigheternas dokumentation av direktupphandlingar?



Andelen upphandlande myndigheter som dokumenterar oavsett om det finns regler om det i de interna styrdokumenterna eller inte är högst bland de större myndigheterna, oavsett om det är statliga myndigheter eller kommuner. Andelen som inte dokumenterar tycks vara högre bland de små statliga myndigheterna än bland övriga upphandlande myndigheter, se figur 9. Samtidigt tycks det vara bland de små statliga myndigheterna som det är vanligast att dokumentera samtliga direktupphandlingar, oavsett om det finns regler om dokumentation i de interna styrdokumenterna eller inte.

Figur 9 Myndigheternas dokumentation av direktupphandlingar



Observera att gruppen 0-9 anställda innehåller enbart statliga myndigheter.

4.2 Allt fler direktupphandlingar dokumenteras

De upphandlande myndigheter som uppgett att de dokumenterar direktupphandlingar fick en följdfråga om hur många direktupphandlingar över 100 000 kronor de dokumenterat 2014 respektive 2015.

Den största förändringen från 2014 till 2015 är att antalet myndigheter som svarade *Vet ej* eller *noll* minskade från 73 till 54, se figur 10. Vilket visar att nya rutiner och funktioner har införts efter 2014 och är anledningen till att det saknas statistik före 2015. Utöver att nya rutiner och funktioner har införts är det även flera som uppgett att de anställts senare och därför inte har uppgifter om hur många direktupphandlingar som dokumenterats.

Vi har nya anvisningar kring direktupphandling som antogs under senhösten 2015, tidigare har inte direktupphandlingarna samlats in, det är därför inte möjligt för oss att besvara frågan.

Kommun med 5 000–9 999 anställda

Våra nya föreskrifter och instruktioner kring inköp och upphandling trädde ikraft 1 jan 2015. Styrning av alla direktupphandling över 10000 till utbildade koalificerade avropare skedde nu i år (2016). Dvs så räknar vi med en bättre kontroll och statistik från och med i år.

Statlig myndighet med 500–999 anställda

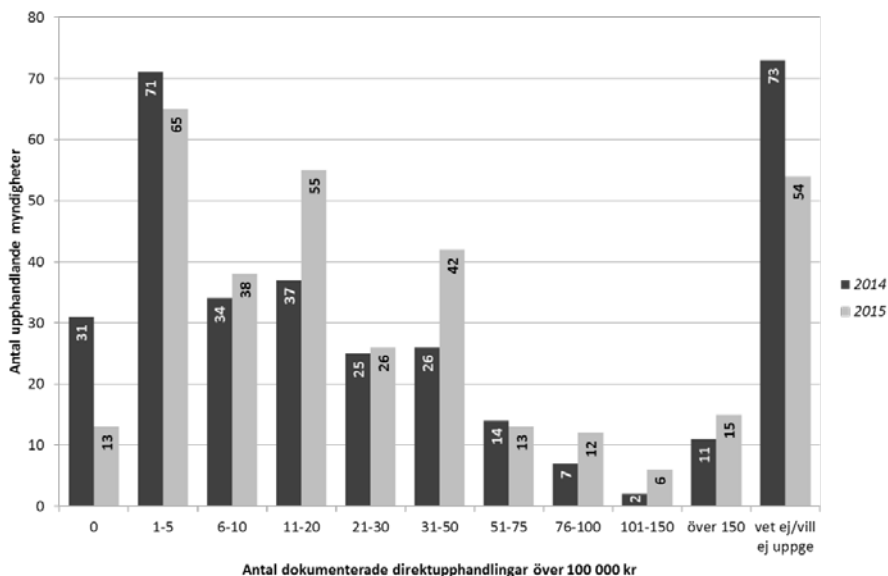
Efter dokumentationskravet 2014 blev dokumentationen bättre.

Kommun med 500–999 anställda

Myndigheten har under 2015 skaffat ett upphandlingsverktyg som underlättar dokumentationen.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Figur 10 **Antal dokumenterade direktupphandlingar över 100 000 kronor**



De stora myndigheterna är de som i högst grad har svarat *vet ej* på frågan om hur många direktupphandlingar de har dokumenterat. Bland de stora myndigheterna är det vanligast att ha dokumenterat över femtio direktupphandlingar per år medan det bland de små myndigheterna är vanligast att ha haft 0–10 dokumenterade direktupphandlingar. Antalet små myndigheter som uppger att de dokumenterat noll upphandlingar har tydligt minskat från 2014 till 2015 då antalet som dokumenterade 1–5 eller 6–10 direktupphandlingar istället ökade.

Utifrån de öppna svaren kan vi konstatera att det finns många olika skäl till att de upphandlande myndigheterna har svårt att uppskatta hur många direktupphandlingar över 100 000 kronor som dokumenterats.

Det är svårt att uppskatta antalet. Upphandlingarna genomförs och dokumenteras av verksamheterna.

Kommun med 2000–4 999 anställda

Uppgiften går inte att få fram med mindre än att en sammanställning görs av samtliga akter i myndighetens diarium som för upphandlingar.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Vi har inte en samlad lista utan inköpen diarieförs – i diariet går det dock inte att söka fram ärenden på upphandlingsform.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Vi har ett anmälningsförfarande och ska centralt godkänna alla direktupphandlingar. 109 st godkändes under 2015. Dock vet vi inte om alla direktupphandlingar genomfördes. Ansvar för att genomföra ligger ute i verksamheten. Vi har i år en aktivitet där vi ska göra stickprov och följa upp utvalda direktupphandlingar för att se vad som händer efter anmälan, särskilt map direktupphandlingens värde.

Statlig myndighet med 2000–4 999 anställda

*Eftersom dessa finns diarieförda i respektive förvaltning/bolags diariesystem så kan jag inte besvara den frågan. Det finns ingen central funktion för dokumentation.
Kommun med 5000–9 999 anställda*

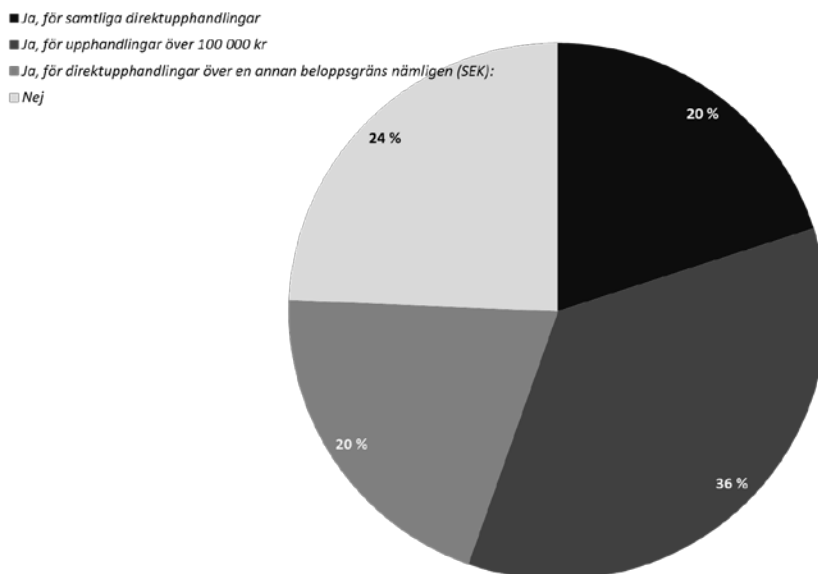
4.3 Tre av fyra samlar in dokumentationerna centralt

De upphandlande myndigheter som uppgett att de dokumenterar direktupphandlingar, oavsett om det sker utifrån interna styrdokument eller inte, fick en följdfråga om dokumentationen av direktupphandlingarna samlas in av den central funktion inom myndigheten.

Det är vanligare att dokumentationen av direktupphandlingarna samlas in centralt än att direktupphandlingar ska godkännas centralt. Tre av fyra (76 procent) uppgav att de samlar in dokumentationerna centralt, se figur 11. 20 procent samlar in samtliga dokumentationer, 36 procent samlar in dokumentationer för direktupphandlingar över 100 000 kronor och 19 procent samlar in dokumentationer för direktupphandlingar över en annan beloppsgräns än 100 000 kronor.

Av de 34 som lämnade en numerär uppgift om värdet på beloppsgränsen var det bara en myndighet som tillämpade en beloppsgräns över 100 000 kronor för att samla in dokumentationen. Övriga hade en beloppsgräns mellan 3 000 kronor och 88 600 kronor (2 prisbasbelopp).

Figur 11 Samlas dokumentationen av direktupphandlingar in av en central funktion inom myndigheten?



Det är vanligare att dokumentation av direktupphandlingar samlas in i statliga myndigheter än i kommuner, se tabell 2. Bland statliga myndigheter är det åtta av tio som samlar in dessa dokumentationer och bland kommuner är motsvarande andel sju av tio. Bland landsting/regioner är det 11 av 16 som samlar in dokumentation av direktupphandlingar centralt.

Tabell 2 Samlas dokumentationen av direktupphandlingar in av en central funktion inom myndigheten?

	Ja, samtliga	Ja, över 100 000 kr	Ja, över en annan beloppsgräns	Nej	Totalt
Kommuner	12 8 %	55 38 %	31 21 %	47 32 %	145 100 %
Landsting/ regioner	4	5	2	5	16
Statliga myndigheter	58 28 %	71 34 %	42 20 %	38 18 %	209 100 %

Att dokumentation av direktupphandlingar samlas in centralt verkar vara ungefär lika vanligt bland de upphandlande myndigheterna oavsett storlek, se tabell 3. Det som skiljer är däremot att det verkar vara vanligare bland mindre upphandlande myndigheter att samla in dokumentationerna för samtliga direktupphandlingar centralt medan större myndigheter samlar in de dokumentationer som gäller direktupphandlingar över 100 000 kronor.

Tabell 3 Samlas dokumentationen av direktupphandlingar in av en central funktion inom myndigheten?

	Ja, samtliga	Ja, över 100 000 kr	Ja, över en annan beloppsgräns	Nej	Totalt	<i>(Ej svar)</i>
0–99 anställda	31 41 %	21 28 %	8 11 %	16 21 %	76	(0)
100–499 anställda	19 24 %	31 40 %	15 19 %	13 17 %	78	(0)
500–1999 anställda	10 9 %	36 34 %	30 28 %	31 29 %	107	(1)
2 000 anställda eller fler	14 13 %	43 39 %	22 20 %	30 28 %	109	(1)

4.4 Många använder diariet eller ett upphandlings-system

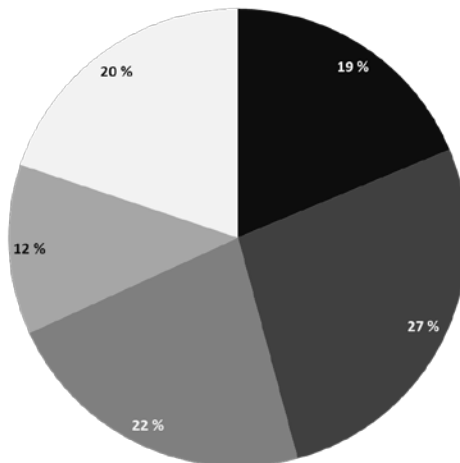
Det vanligaste tycks vara att dokumentationen sker på något sätt i diariet eller ärendehanteringssystemet, 28 procent gör så.

19 procent uppgav att dokumentationen sker *som notering eller anteckning som sparas i ärendehanteringssystemet (t.ex. tjänsteanteckning)*. Utöver det var det 9 procent som under *Annat* uppgav att dokumentationen sker i diariet eller ärendehanteringssystemet.

Näst vanligast är att använda ett upphandlingssystem eller liknande elektroniskt system (27 procent) följt av att använda pappersblanketter som hålls ordnade t.ex. i en pärm (22 procent).

Figur 12 Hur sker dokumentationen av direktupphandlingar?

- Som noteringar eller anteckningar som sparas i ärendehanteringssystemet (t.ex. tjänsteanteckning)
- I upphandlingssystem eller liknande elektroniskt system
- På pappersblanketter som hålls ordnade (t.ex. i en pärm)
- Som elektronisk notering eller anteckning som hålls ordnad på annat sätt (t.ex. i ett Excel-ark eller dokument i en särskild mapp)
- Annat nämligen:



4.5 Hälfte använder en egen mall eller ett eget system

361 svarade på frågan om de har någon mall för dokumentation av direktupphandlingar. Cirka hälften uppgav att de har en egen mall eller blankett eller eget system och ungefär tre av tio uppgav att de använder Konkurrensverkets blankett.

Cirka var tolfte angav att de använder ett kommersiellt system. De kommersiella system som nämns i det öppna frisvaret är upphandlingsverktygen/-tjänsterna e-avrop, Merzell, Visma Tendsign och Tendsign DU (direktupphandling), Diarie-/ärendehanteringssystemen Platina, Visma Ciceron och W3D3, inköpssystemet Visma Proceedo, samt ekonomisystemet Agresso.

Tabell 4 Har ni någon mall för dokumentation av direktupphandlingar?

	Antal	Andel
Ja, en egen mall/blankett eller eget system	174	48 %
Ja, Konkurrensverkets dokumentationsblankett	97	27 %
Ja, vi använder ett färdigt (kommersiellt) system nämligen:	29	8 %
Nej	57	16 %
Vet ej/vill ej uppge	4	1 %
<i>Totalt</i>	<i>360</i>	<i>100 %</i>

Användningen av Konkurrensverkets blankettmall

Hälften av dem som uppgav att de hade en egen mall eller blankett använde Konkurrensverkets som förlaga. Tre av tio har ingen förlaga och drygt var tjugonde har använt en annan förlaga. Exempel på mallar som nämns bland frisvaren är Domstolsverkets, Upphandlingsmyndighetens, Trafikverkets och "annan kommuns".

Tabell 5 Har ni använt Konkurrensverkets dokumentationsblankett eller någon annan förlaga när ni tog fram er egen mall/blankett eller ert egna system?

	Antal	Andel
Nej	47	27 %
Ja, Konkurrensverkets	84	49 %
Ja, en annan förlaga nämligen:	10	6 %
Vet ej	30	18 %
<i>Totalt</i>	<i>171</i>	<i>100 %</i>

97 upphandlande myndigheter uppgav att de använder Konkurrensverket blankettmall, därutöver är det 84 stycken som uppgav att

de har haft Konkurrensverkets mall som förlaga för sin egen blankett. Sammantaget innebär det att ungefär hälften av de upphandlande myndigheter som har en mall för dokumentationen använder Konkurrensverkets blankettmall eller har haft den som en förlaga för sin egen mall.

Vanligaste är att använda blankettmallen utan ändringar följt av att både ha lagt till och tagit bort uppgifter, se tabell 6.

Tabell 6 Använder ni Konkurrensverkets dokumentationsblankett som den är eller med några ändringar? (Både de som uppgett att de använder blankettmallen och de som uppgett att blankettmallen varit förlaga till deras egen mall)

	Antal	Andel
Utan ändringar	79	44 %
Lagt till vissa delar	18	10 %
Tagit bort vissa delar	13	7 %
Både lagt till och tagit bort vissa delar	71	39 %
<i>Totalt</i>	<i>181</i>	<i>100 %</i>

I de öppna kommentarerna finns exempel på hur blankettmallen har ändrats.

*Vi har gjort den till "vår" så att användare känner igen sig.
Statlig myndighet med 250–499 anställda*

*Ibland är inte allt relevant i mallen för den aktuella upphandlingen.
Statlig myndighet med 50–99 anställda.*

*Vi brukar använda Konkurrensverkets mall för grunduppgifter men oftast skriver vi även ett PM som biläggs till mallen eftersom utrymmet och informationen är begränsat i mallen.
Statlig myndighet med 100–249 anställda*

Endast ändrat till vår logo
Kommun med 1000–1 999 anställda och
Statlig myndighet med 250–499 anställda

*Vi ändrade texten i vissa fält så den blev mer förståelig för folk som inte till vardags
upphandlar. Vi la även till något fält.*
Kommun med 2000–4 999 anställda

Kommer byta till Upphandlingsmyndighetens inom kort
Kommun med 2000–4 999 anställda

4.6 Uppgifter som dokumenteras

351 myndigheter uppgav vilka uppgifter som vanligen ingår i myndighetens dokumentation av direktupphandlingar. Det fanns 19 svarsalternativ och myndigheterna kunde ange hur många som helst. Myndigheterna uppgav i genomsnitt 13,5 uppgifter som ingår. De sju vanligaste var:

1. Vilken vara/tjänst som direktupphandlas
2. Namn på den/de leverantörer som tilldelats kontrakt/ramavtal alternativ som köpet gjordes från
3. Datum när avtalet ingicks/köpet gjordes
4. Beräknat värde i kronor
5. Om direktupphandlingen konkurrensutsatts
6. Eventuell löptid för avtalet och
7. Antal inkomna anbud.

Vilka de vanligaste uppgifterna är överensstämmer med de exempel på uppgifter att dokumentera som nämndes i propositionen 2013/14:33 Direktupphandling.

Utöver svarsalternativens 18 exempel på uppgifter som kan samlas in i dokumentationen fanns ett svarsalternativ "annat". I fritextsvaren lämnades flera exempel på vilka uppgifter det kan vara:

1) *Fråga om ramavtal finns, om ja avstegsanmälan ska skickas in,*

2) *kontroll av jäv/korruption och eventuell intressekonflikt.*

Statlig myndighet med 50–99 anställda

Godkänd för F-skattesedel och att kontroll gjorts på sociala avgifter och skatter.

Kommun med 5000–9 999 anställda

Försäkran om GDs godkännande och att ramavtal saknas, samt diarienummer och datum.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Anledning att det inte skett en konkurrensutsättning ex bristande konkurrens

Kommun med 1000–1 999 anställda

Om hänsyn tagits till i) sekretess ii) jäv i beslutet

Statlig myndighet med 250–499 anställda

Kontroll mot avtalsdatabas

Kommun med 2000–4 999 anställda

Offertförfrågan, anbud, motivering till beslut, under beslut om val av leverantör samt avtal

Kommun med 5000–9 999 anställda

Diarienummer, kommentarsrutor

Kommun med 1000–1 999 anställda

Motivering till val av anbudsgivare

Landsting/region med 5000–9 999 anställda

Namn på ansvarig chef med skriftlig delegerad budget för inköpet

Statlig myndighet med 500–999 anställda

Skäl ska anges om enbart en leverantör tillfrågats.

Kommun med 500–999 anställda

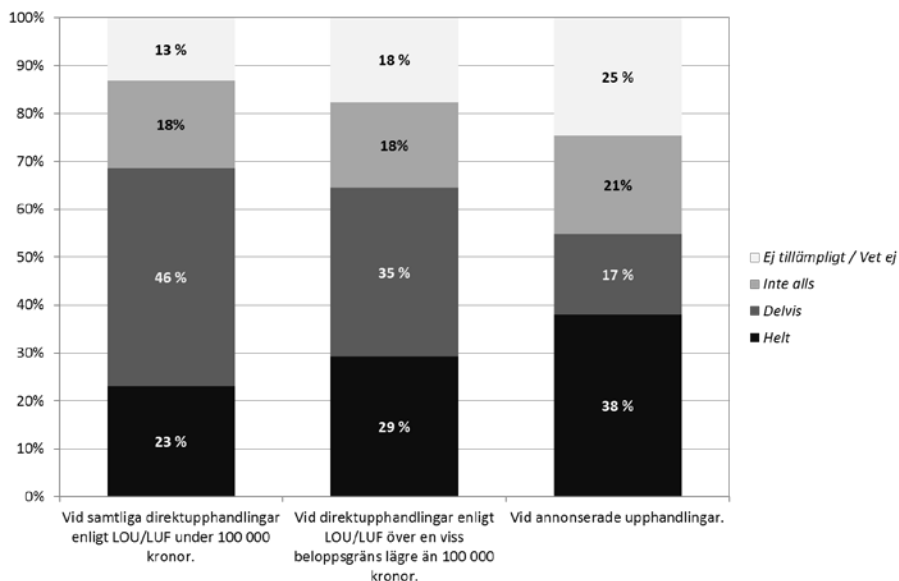
Tabell 7 Vilka uppgifter ingår i normalfallet i myndigheternas dokumentationer av direktupphandlingar? (OBS! Flera svar möjliga)

	Andel	Antal
Vilken vara/tjänst som direktupphandlas	98 %	343
Namn på den/de leverantörer som tilldelats kontrakt/ramavtal alternativ köpet gjordes från	93 %	328
Datum när avtalet ingicks/köpet gjordes	92 %	324
Beräknat värde i kronor	92 %	323
Om direktupphandlingen konkurrensutsatts	87 %	304
Eventuell löptid för avtalet	86 %	303
Antal inkomna anbud	82 %	289
Organisationsnummer för den/de leverantörer som tilldelats kontrakt/ramavtal alternativt inköpet gjordes från	79 %	279
Antal inbjudna leverantörer vid eventuell konkurrensutsättning genom inbjudan	79 %	278
Namn på de övriga anbudsgivarna (utöver den/de som avtalet slöts med/inköpet gjordes från)	78 %	274
Namn på ansvarig beställare på myndigheten	75 %	262
Vilka kriterier som använts för val av leverantör vid eventuell konkurrensutsättning	74 %	259
Metod vid eventuell konkurrensutsättning av direktupphandlingen	67 %	234
Eventuell option om förlängning eller ytterligare köp	65 %	228
Namn på ansvarig upphandlare på myndigheten	63 %	220
Skälen till varför varan/tjänsten direktupphandlades	62 %	217
Skälen för varför övriga anbudsgivare inte anlätades (per anbudsgivare)	50 %	174
Eventuella tidigare köp av samma slag under räkenskapsåret	25 %	86
Annat nämligen:	9 %	32
<i>Antal svarande myndigheter</i>		351

4.7 Upphandlingar som inte omfattas av dokumentationsplikten

Det är vanligt att upphandlande myndigheter använder samma dokumentationsrutiner även vid upphandlingar enligt LOU och LUF som inte omfattas av dokumentationsplikten. Sju av tio använder helt eller delvis samma dokumentationsrutiner vid samtliga direktupphandlingar och hälften gör det samma vid annonserade upphandlingar.

Figur 13 Vid vilka av följande upphandlingar används helt eller delvis samma mall, blankett eller system för dokumentation som vid direktupphandlingar enligt LOU/LUF över 100 000 kronor?



Vid andra typer av upphandlingar som inte omfattas av LOU och LUF var det över 60 procent som svarade "ej tillämpligt/vet ej" på frågan om de använder samma dokumentationsrutiner. Det kan förklaras av att det är många myndigheter som till exempel inte

upphandlar några forsknings- och utvecklingstjänster. Ett annat exempel är att många inte har anledning eller rätt att tillämpa LOV²³ eller LUF²⁴.

Bland dem som inte svarat *"ej tillämpligt/vet ej"* är det vanligt att använda helt eller delvis samma dokumentationsrutiner, se tabell 8. Undantaget är tecknande av hyreskontrakt. Åtta av tio svarade att de inte alls använder samma dokumentationsrutiner.

Vid upphandlingar av forsknings- och utvecklingstjänster använder sju av tio helt eller delvis samma rutiner. Upphandlingar enligt LUF²⁴ är det få som gör, men bland dem var det sex av tio som använder helt eller delvis samma dokumentationsrutiner vid direktupphandlingar enligt LUF²⁴ som vid direktupphandlingar över 100 000 kronor enligt LOU och LUF. Vid tjänstekoncessioner är det ungefär lika vanligt att använda helt samma rutiner för dokumentation som att inte alls använda de dokumentationsrutinerna.

²³ Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

²⁴ Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Tabell 8 Vid vilka av följande inköp, upphandlingar, kontrakt och liknande används helt eller delvis samma mall, blankett eller system för dokumentation som vid direktupphandlingar enligt LOU/LUF över 100 000 kronor?

	Helt	Delvis	Inte alls	Summa	Ej tillämpligt / vet ej
Vid upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster	29 32 %	33 36 %	29 32 %	91 100 %	225
Vid direktupphandlingar enligt LUF	12 26 %	16 35 %	18 39 %	46 100 %	271
Vid upphandling av tjänstekoncessioner	40 41 %	18 19 %	39 40 %	97 100 %	220
Vid andra kontrakt och överenskommelser som inte omfattas av LOU	17 16 %	35 34 %	52 50 %	104 100 %	214
Vid godkännande av leverantör i valfrihetssystem enligt LOV	15 22 %	14 21 %	39 57 %	68 100 %	250
Vid tecknande av hyreskontrakt	17 15 %	7 6 %	88 79 %	112 100 %	206

5 Myndigheternas rutiner för konkurrensutsättning av direktupphandlingar

En direktupphandling är en upphandling utan krav på anbud i viss form²⁵. Vid direktupphandling görs därmed ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. Även om direktupphandlingarna är undantagna från kravet på viss form så måste de grundläggande principerna om icke-diskriminering, lika-behandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande som all offentlig upphandling bygger på beaktas vid direktupphandlingar.

5.1 Nästan nio av tio har rutiner för att regelmässigt konkurrensutsätta direktupphandlingar

Konkurrensverkets undersökning visar att 87 procent av de upphandlande myndigheterna uppger att de utifrån interna riktlinjer eller regelmässigt konkurrensutsätter sina direktupphandlingar, antingen samtliga eller över en beloppsgräns, se tabell 9.

76 procent har regler om konkurrensutsättning av direktupphandlingar i sina interna styrdokument. Ytterligare 11 procent har visserligen inga sådana interna regler men de konkurrensutsätter ändå regelmässigt sina direktupphandlingar.

Det vanligaste är att konkurrensutsätta direktupphandlingar över ett visst värde, sex av tio gör så. Det är ändå så många som tre av tio som uppger att de konkurrensutsätter samtliga direktupphandlingar oavsett värde.

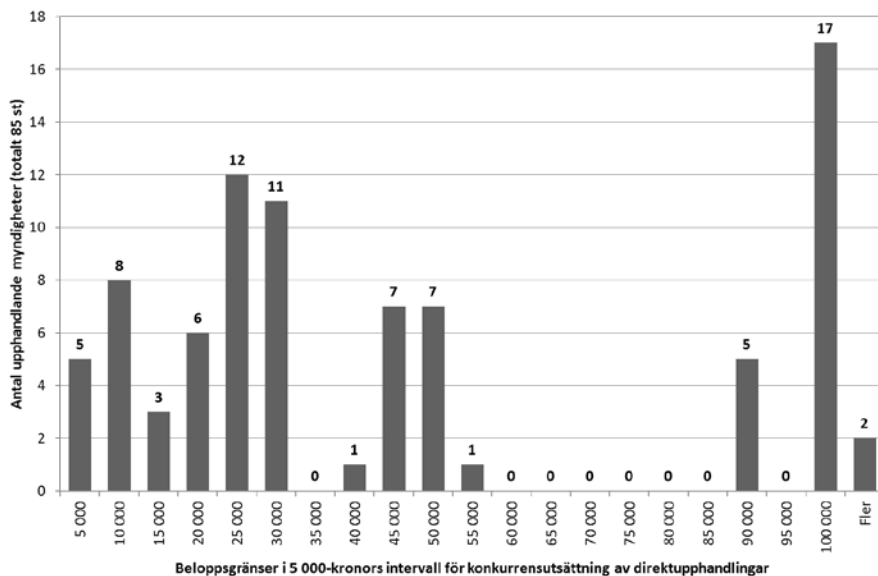
²⁵ 2 kap. 23 § LOU, likalydande definitioner finns även i 2 kap. 26 § LUF och 2 kap. 31 § LUF5.

Tabell 9 Finns det i myndighetens interna styrdokument regler om att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas?

	Antal	Andel
Ja, vi konkurrensutsätter alla direktupphandlingar	98	24 %
Ja, vi konkurrensutsätter direktupphandlingar över ett visst värde	208	52 %
Nej, men vi konkurrensutsätter ändå alla direktupphandlingar regelmässigt	18	4 %
Nej, men vi konkurrensutsätter ändå direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt	28	7 %
Nej	39	10 %
Vet ej/ vill ej uppge	12	3 %
Antal svar	403	

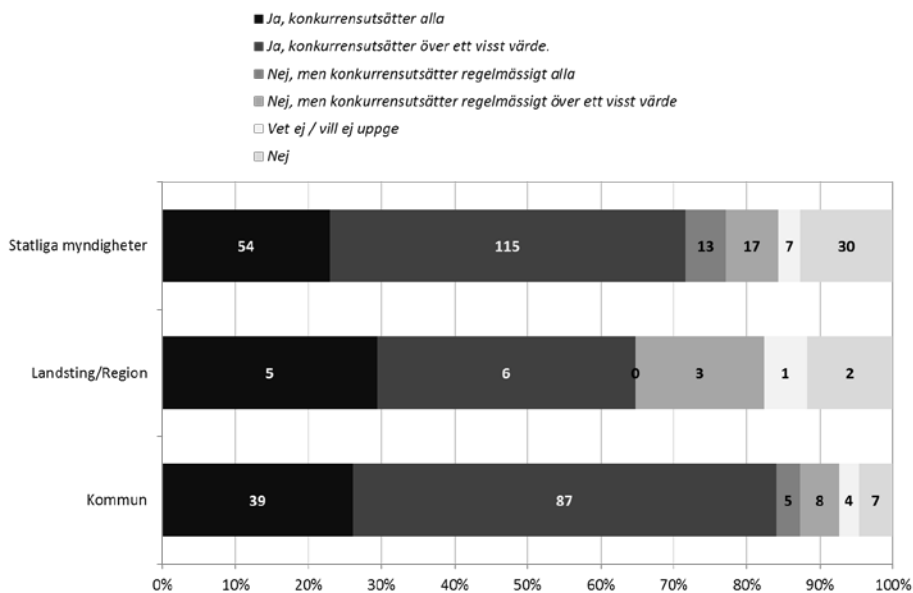
De som hade en beloppsgräns fick i en följdfråga uppge vilket gränsvärdet för att konkurrensutsätta var. 85 av 236 svarade på följdfrågan med ett nominellt värde, se figur 14. Den vanligaste beloppsgränsen var 100 000 kronor. Men 53 procent hade en beloppsgräns på 30 000 kronor eller lägre och 62 procent hade en beloppsgräns på 44 300 kronor (ett prisbasbelopp) eller lägre. Bara två hade beloppsgränser över 100 000 kronor.

Figur 14 Beloppsgränser för konkurrensutsättning i 5 000-kronors intervall



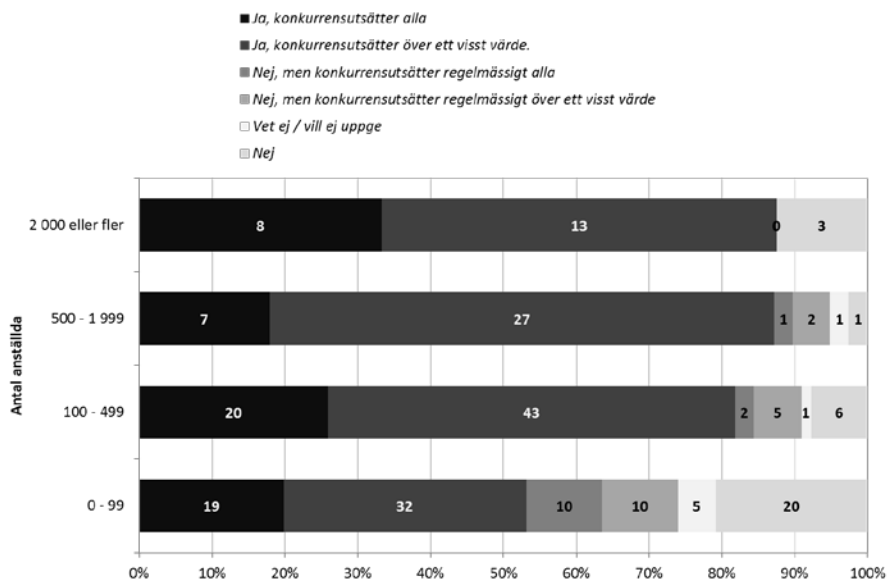
Det är vanligare bland kommuner än bland statliga myndigheter att konkurrensutsätta sina direktupphandlingar, se figur 13. Drygt nio av tio kommuner uppger att de utifrån interna riktlinjer eller regelmässigt konkurrensutsätter sina direktupphandlingar, antingen samtliga eller över en beloppsgräns, medan motsvarande andel bland de statliga myndigheterna är åtta av tio. Bland landsting/regioner är det 14 av 17 som på motsvarande sätt uppger att de konkurrensutsätter sina direktupphandlingar.

Figur 15 Finns det i myndighetens interna styrdokument regler om att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas?



Vanligast att inte konkurrensutsätta sina direktupphandlingar är det bland små statliga myndigheter. Större myndigheter tycks i högre grad ha konkurrensutsättning av direktupphandlingar reglerat i de interna styrdokument. Däremot tycks det vanligare bland små statliga myndigheter att konkurrensutsätta sina direktupphandlingar utan att det finns reglerat i interna styrdokument, se figur 16.

Figur 16 Finns det i myndighetens interna styrdokument regler om att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas? (Statliga myndigheter)



5.2 Vanligaste metoden för konkurrensutsättning är att tillfråga tre leverantörer

De upphandlande myndigheter som uppgav att de konkurrensutsätter sina direktupphandlingar, oavsett om det sker utifrån interna styrdokument eller inte, fick en följdfråga om hur konkurrensutsättningen sker.

Resultatet blev i stort sett detsamma bland såväl de som har interna styrdokument som dem inte har det, se tabell 10. Nio av tio uppgav att konkurrensutsättningen sker genom att *tillfråga minst x antal leverantörer* och ungefär var femte använde ett upphandlingsverktyg. Bland dem som hade interna styrdokument uppgav även

var femte att de annonserar medan motsvarande andel bland dem som saknar interna regler om konkurrensutsättning var knappt var sjätte.

Tabell 10 Hur sker konkurrensutsättningen av direktupphandlingar enligt de interna styrdokumenterna eller enligt praxis? (Obs! Flera svar möjliga)

	Enligt interna styrdokument	Enligt praxis	Totalt	
Tillfråga minst x antal leverantörer	278	42	320	91 %
Upphandlingsverktyg	64	9	73	21 %
Annonsering	59	7	66	19 %
Framgår inte av styrdokumenterna	10	-- ²⁶	12	3 %
Har ingen praxis utan görs ad hoc	-- ²⁷	2		
Annat nämligen	14	3	17	5 %
Vet ej / vill ej uppge	0	1	1	0 %
<i>Antal svarande myndigheter</i>	306	46	352	

De som svarat "annat nämligen" har bland annat uppgett:

Det beror på, värdet spelar stor roll.

Statlig myndighet med 2000–4 999 anställda

Pricerunner etc.

Kommun med 500–999 anställda

På ett för ändamålet lämpligt sätt.

Statlig myndighet med 10–49 anställda

²⁶ Svarsalternativet fanns inte för de respondenter som saknade regler om konkurrensutsättning i de interna styrdokumenterna, istället fick de svarsalternativet "Har ingen praxis utan det görs ad hoc".

²⁷ Svarsalternativet fanns inte för de respondenter som hade regler om konkurrensutsättning i de interna styrdokumenterna, istället fick de svarsalternativet "Framgår inte av de interna styrdokumenterna".

För att dra nytta av konkurrensen...infordra offert/anbud från tänkbara leverantörer.

Kommun med 1000–1 999 anställda

Det står i våra riktlinjer att flera leverantörer bör kontaktas och att anbuden bör vara skriftliga.

Statlig myndighet med 250–499 anställda

Av de öppna svaren framgår att det vanligaste antalet att tillfråga är tre stycken. Det gäller oavsett om konkurrensutsättningen sker utifrån interna styrdokument eller inte. Men det framgår också av de öppna svaren att metoden för konkurrensutsättning är beroende av vilket belopp det handlar om. Ju högre belopp desto striktare regler om hur konkurrensutsättningen ska ske och vanligare att direktupphandlingen annonseras. Ett flertal upphandlande myndigheter uppger att de använder ett direktupphandlingsverktyg eller en direktupphandlingsmodul och annonserar den vägen.

Minst tre leverantörer skall tillfrågas. [eller liknande formulering]

10 kommuner, 1 landsting/region samt 24 statliga myndigheter

Visma Direktupphandlingssystem används

Kommun med 2000–4 999 anställda

I det fall direktupphandlingen genomförs av Upphandlingsenheten används upphandlingsverktyget. I många fall annonseras direktupphandlingen "publikt", dvs är öppen för alla att lämna anbud.

Statlig myndighet med 500–9 999 anställda

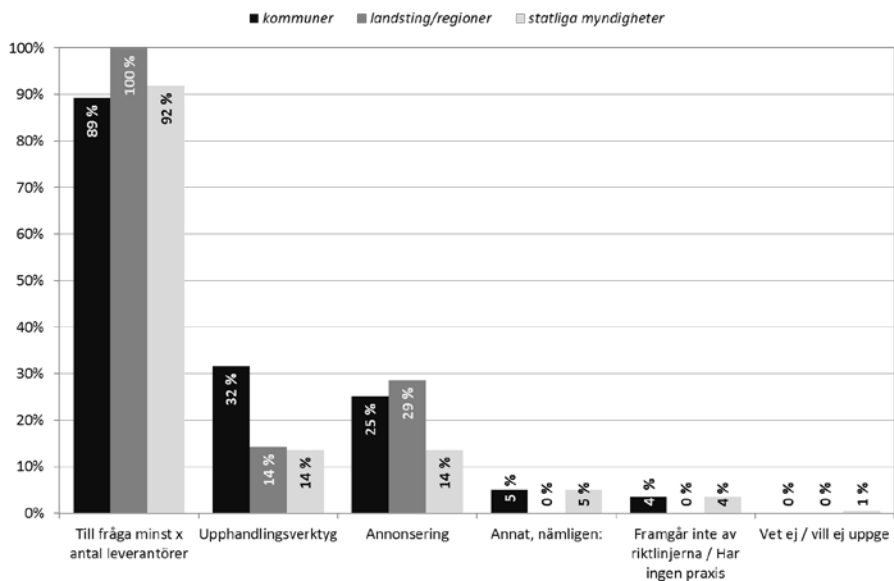
Vi har en ambition att hantera även direktupphandlingar i vårt upphandlingsverktyg. Inte alltid annonseringen, men offertförfrågningar och anbudssvar dokumenteras däri.

Statlig myndighet med 10 000 eller fler anställda

Inom såväl kommuner som statliga myndigheter och landsting/regioner är metoden att tillfråga minst x antal leverantörer den vanligaste. Den skillnad som kan ses utifrån sektor är att kommunerna i

högre grad än de övriga tycks använda sig av upphandlingsverktyg för konkurrensutsättning av direktupphandlingarna, se figur 17.

Figur 17 Hur sker konkurrensutsättningen av direktupphandlingar enligt de interna styrdokument eller enligt praxis? (Obs! Flera svar möjliga)



Tabell 11 Genomsnittligt antal valda svarsalternativ per upphandlande myndighet

Totalt	Kommuner	Landsting/regioner	Statliga myndigheter
1,4	1,5	1,4	1,3

6 Rutiner för direktupphandlingar – beskrivningar i öppna svar

Av de öppna svaren i enkäten framgår att myndigheterna måste ta hänsyn till en rad olika regelverk vid sina inköp. Det är inte bara upphandlingslagarna som påverkar förfarande och administration när myndigheten gör inköp. För upphandlande myndigheter som även är offentliga myndigheter är det till exempel yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469), förvaltningslagen (1986:223), kommunalagen (1991:900) och arkivlagen (1990:782).

Enligt LOU skall direktupphandlingar dokumenteras över ett värde av 100 000 SEK. Enligt övrig lagstiftning för offentliga myndigheter skall alla handlingar dokumenteras/diarieföras.

Kommun med 2000–4 999 anställda

Många interna regler för direktupphandlingar börjar därför med beloppsrelaterade gränser för beslutsfattande, dokumentation och konkurrensutsättning vid betydligt lägre belopp än upphandlingslagarnas regleringar. Utifrån de öppna svaren tycks det vara vanligt att ha en trappa med olika rutiner för centralt godkännande eller beslutsfattande beroende på värdet av det som ska direktupphandlas.

Vem som godkänner direktupphandlingar beror på beloppet i delegationsordning. Direktupphandlingar över 100 tkr ska anmälas till upphandlare och över 300 tkr ska ske i samarbete med upphandlare.

Kommun med 500–999 anställda

Enligt gällande delegationsordning. Styrdokumentet reglerar direktupphandlingar från 0 SEK till 534' SEK. Då värdet överstiger 100 000 SEK annonseras upphandlingarna elektroniskt och då även nationellt.

Kommun med 1 000–1 999 anställda

6.1 Myndigheter har en ambition att konkurrensutsätta direktupphandlingarna

När det gäller konkurrensutsättning av direktupphandlingar kommer det i fritextsvaren många exempel på att det finns en ambition att konkurrensutsätta så mycket som möjligt av direktupphandlingarna men även exempel på att det finns en gradskillnad beroende på värdet av det som upphandlas. Exakt hur uttalad gradskillnaden är varierar däremot.

Vi jobbar med fyra olika beloppsnivåer. Allt ska konkurrensutsättas, men med olika mycket jobb och dokumentationskrav.

Kommun med 5 000–9 999 anställda

Upp till 100 000 "bör om möjligt konkurrensutsättas". Över 100 000 "ska om möjligt konkurrensutsättas".

Kommun med 1 000–1 999 anställda

Konkurrensutsättningen sker under förutsättning att det är rimligt och möjligt (t.ex. att det finns flera leverantörer)

Statlig myndighet med 10 000 eller fler anställda

All upphandling ska göras affärsmässigt och med utnyttjande av den konkurrenssituation som finns. Det innebär att optimala villkor alltid ska eftersträvas, oavsett upphandlingens värde. Även vid direktupphandling bör, om möjligt, anbud tas in från minst tre anbudsgivare. Lämpligen tillämpas i princip samma rutiner som vid förenklad upphandling.

Statlig myndighet med 250–499 anställda

I rutinbeskrivning som används av utbildade direktupphandlare för inköp upp till 100 000 kr framgår; Det lönar sig att konkurrensutsätta leverantörer och därför bör en skriftlig förfrågan skickas till minst två leverantörer om direktupphandlingens värde överstiger 50 000 kr. Förfrågan kan skickas via e-post eller post till utvalda leverantörer och anbud kan tas in via e-post eller post. Inköp över 100 000 kr skickas som huvudregel via upphandlingssystem till minst tre leverantörer alternativt annonseras.

Statlig myndighet med 1 000–1 999 anställda

6.2 Dokumentationskraven ökar med värdet på direktupphandlingen

Även för dokumentation finns det i fritextsvaren gott om exempel på att kraven stiger med ökande värde på det som ska upphandlas. Ju högre värde desto mer formaliserat och fler uppgifter som ska dokumenteras. Eftersom även andra regleringar än upphandlingslagarna ställer krav på offentliga myndigheter att dokumentera och bevara handlingar tas även andra former av dokumentering upp i fritextsvaren.

[ett prisbasbelopp] om vi pratar dokumentationsplikt enligt LOU. Under ett prisbasbelopp finns så klart sedvanlig dokumentation med offertförfrågan och svar, eftersom det är offentlig handling. Man får använda direktupphandlingsmodulen även för lägre belopp och detta görs.

Kommun med 2 000–4 999 anställda

Ambitionen är att även direktupphandlingar under 100 000 SEK ska dokumenteras genom exempelvis lagra beställning, andra handlingar i samband med direktupphandlingar oavsett värde i lokala mappar i kommunens övergripande inköps och e-handelssystem.

Kommun med 5 000–9 999 anställda

Upphandlingar som överstiger ett prisbasbelopp dokumenteras genom kontrakt. Upphandlingar som överstiger 100 000 kronor dokumenteras dessutom genom ifyllande av en dokumentationsblankett.

Statlig myndighet med 0–9 anställda

6.3 Dokumentation i diarie- eller ärendehanteringssystemet

Det tycks vara vanligt att uppfylla såväl arkivlagens och upphandlingslagarnas krav på dokumentation genom att direktupphandlingarna hanteras i det vanliga diarie- eller ärendehanteringssystemet.

systemet. På så sätt undviks parallella system och ökad administration.

Alla direktupphandlingar betraktas som vilket myndighetsärende som helst vilket innebär att det ska diarieföras och arkiveras i enlighet med gängse rutiner.

Statlig myndighet med 250–499 anställda

Vid alla direktupphandlingar som avser ett värde överstigande 3 000 kr ska vidtagna åtgärder dokumenteras och diarieföras i ett administrativt ärende.

Statlig myndighet med 50–99 anställda

Vid frågan om hur många direktupphandlingar över 100 000 kronor som dokumenterades 2014 respektive 2015 kom det i den öppna kommentaren några exempel på svårigheter som kan uppstå för att ta ut statistik och söka efter direktupphandlingar i ett diarie- eller ärendehanteringssystem.

Vi har ingen samlad lista utan inköpen diarieförs - i diariet går det dock inte att söka fram ärenden på upphandlingsform.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Uppgiften går inte att få fram med mindre än att en sammanställning görs av samtliga akter i myndighetens diarium som rör upphandlingar.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Anger "Vet ej" eftersom det är svårt att skilja mellan upphandling som genomförts som direktupphandling och andra upphandlingsformer i ärendehanteringssystemet.

Statlig myndighet med 50–99 anställda

Eftersom dessa finns diarieförda i respektive förvaltning/bolags diariesystem så kan jag inte besvara den frågan. Det finns ingen central funktion för dokumentation.

Kommun med 5 000–9 999 anställda

Samtidigt finns det bland de öppna svaren på andra ställen i enkäten även exempel på hur andra upphandlande myndigheter har löst denna typ av svårigheter.

Genom systemet för diarieföring, kan alla direktupphandlingar identifieras, då samtliga handlingar är kopplade till ett gemensamt diarienummer och härrör från ett Beslutsdokument för direktupphandling.

Statlig myndighet med 1 000–1 999 anställda

De sparas i en särskild modul i ärendehanteringssystemet

Statlig myndighet med 500–999 anställda

Vid direktupphandlingar överstigande 300 000 kr ska diarienummer skickas årligen till upphandlingssektionen i en sammanställning. Arkivering ska göras i centralt arkiv.

Statlig myndighet med 5 000–9 999 anställda

6.4 Nya rutiner och system efter lagändringen 2014

Många öppna svar beskriver att nya rutiner och system har införts successivt sedan dokumentationsplikten och kravet på riktlinjer infördes, och fortfarande införs eller uppdateras/utvecklas.

Vi har ännu inte utnyttjat de nya reglerna för direktupphandling på grund av att vi så sällan gör den sortens inköp. Behovet har däremot aktualiserats nu, varför vi arbetar på att ta fram riktlinjer enligt 15 kap. LOU. I förslaget till riktlinjer finns uppgift om att inköp över 100 tkr ska dokumenteras.

Statlig myndighet med 0–9 anställda

Vi håller på med införandet av direktupphandlingsmodul vilket kommer göra att allt samlas centralt.

Kommun med 500–999 anställda

Vi får nog inte alltid in kopior på dokumentationen. Vi ska se över våra processer och dokumentation då vi inom en månad startar upp nytt Intranät och nytt Ärende och Diariesystem. Så vi förhoppningsvis kan skapa bättre elektroniska rutiner.

Kommun med 2 000–4 999 anställda

Våra beslut om att annonsera alla direktupphandlingar startades efter sommaren 2015.

Kommun med 5 000–9 999 anställda

Nuvarande rutin trädde i kraft i början av 2015. Vi har dock i många år genomfört direktupphandlingar i ett systemstöd som per automatik ger en viss dokumentation. Systemstöden är dock sedan några år flera parallella. Orsaken till detta är det finns verksamheter med speciella behov.

Statlig myndighet med 1 000–1 999 anställda

I dagsläget har vi ingen central funktion för att samla in antalet direktupphandlingar över 100.000 kr. Ansvaret ligger på respektive nämnd för att genomföra direktupphandlingar utifrån centrala riktlinjer kring direktupphandling. I närtid kommer vi dock förändra detta till att alla direktupphandlingar över 100.000 kr genomförs av vår centrala upphandlingsfunktion. Vi kommer då också ha ett upphandlingsstöd för direktupphandlingar som kommer att tillämpas för dessa direktupphandlingar. Ovanstående förändring kommer sig inte av att vi har kännedom att direktupphandlingar genomförs felaktigt av kommunens verksamheter men det finns både effektivitets, kompetens, säkerhetsskäl etc. till att vi genomför denna förändring till det bättre.

Kommun med 2 000–4 999 anställda

6.5 Små myndigheter centraliserat förfarande – stora myndigheter decentraliserat förfarande

Det finns stora skillnader i förutsättningar mellan små upphandlande myndigheter och stora. En liten myndighet behöver inte ha en formaliserad centralisering av beslutsfattande och dokumentation då de rent praktiskt blir det mer eller mindre automatiskt.

Myndigheten har endast åtta anställda så i praktiken går alla inköp via en och samma person.

Statlig myndighet med 0–9 anställda

Vi är dock en liten myndighet och även om det inte finns ett formellt krav på centralt godkännande så brukar de flesta rådgöra med verksamhetsjuristen vid lite större direktupphandlingar.

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Vi är så små så det finns inte dokumentation om upphandlingar på olika ställen i organisationen.

Statlig myndighet med 10–49 anställda

Stora myndigheter med många olika avdelningar (geografiskt och/eller verksamhetsmässigt) har av praktiska skäl decentraliserade rutiner för direktupphandlingar.

Varje förvaltning och bolag har egna delegationsordningar för bl a beslut om inköp.
Kommun med 10 000 eller fler anställda

[dokumentation av direktupphandlingar] samlas av respektive förvaltnings diarium för direktupphandlingar över 100 000 sek, dvs inte ett för kommunen men ett per förvaltning.

Kommun med 2 000–4 999 anställda

Inte en central funktion utan respektive verksamhet ska bevara dessa enligt kommunens dokumenthanteringsplan.

Kommun med 5 000–9 999 anställda

Bland de öppna svaren finns exempel på hur den decentraliserade strukturen kompletteras på olika sätt för att skapa en enhetlighet och en möjlighet att ta fram uppgifter för den upphandlande myndigheten som helhet.

Däremot bevakar Kommunledningskontoret gjorda direktupphandlingar genom statistikuttag ur Vismas "Direktupphandlingsmodul", där alla direktupphandlingar över ett prisbasbelopp ska registreras och genomföras.

Kommun med 2 000–4 999 anställda

De [direktupphandlingar] ska inte godkännas av central person men samtliga ifyllda direktupphandlingsblanketter ska skickas till kommunsekreteraren för att centralt ha koll på de inköp som görs på förvaltningarna och uppmärksamma när större upphandling behöver genomföras.

Kommun med 1 000–1 999 anställda

Alla direktupphandlingar ska diarieföras hos den beställande verksamheten. Vid direktupphandlingar över 100 000 kr skall en blankett om direktupphandlingen fyllas i och skickas till Upphandlingsfunktionen.

Kommun med 1 000–1 999 anställda

Ansvaret för direktupphandlingar ligger hos prefekt (chef för institution/motsvarande). Den centrala upphandlingsfunktionen tillhandahåller dock en tjänst "Elektroniskt arbetsflöde för direktupphandling" (ELAD). Tjänsten kan användas om man ute i verksamheterna känner sig osäker på om det finns något direktupphandlingsutrymme kvar för aktuell varaltjänst. Verksamheten fyller då i ett formulär på intranätet med nödvändiga uppgifter. Upphandlingsfunktionen tar emot uppgifterna och kontrollerar: 1. om ramavtal finns för varan/tjänsten. 2. om direktupphandlingsutrymme finns för myndigheten för aktuell varaltjänst utifrån begreppet "direktupphandlingar av samma slag." Det är i dagsläget inte obligatoriskt att använda tjänsten.

Statlig myndighet med 5 000–9 999 anställda

6.6 Användande av upphandlingssystem medför en central insamling av uppgifter

En del upphandlande myndigheter konstaterar att deras användande av upphandlingssystem medför automatiskt en central insamling. Men som synts ovan i andra exempel kan kontroll över direktupphandlingar även kan organiseras på andra sätt.

Rekommendationen är dokumentation även under 100 000 kr, används direktupphandlingssystemet så uppfylls dokumentationskraven.

Kommun med 2 000–4 999 anställda

Eftersom alla direktupphandlingar över 20 000 genomförs i ett system får man dokumentationen per automatik. Under 20 000 är det attesten från budgetansvarig som dokumenteras i systemet.

Statlig myndighet med 1 000–1 999 anställda

Myndigheten har under 2015 skaffat ett upphandlingsverktyg som underlättar dokumentationen

Statlig myndighet med 100–249 anställda

Allt över 100 000 annonserar vi i Visma Tendsign. Både för att öppna upp konkurrensen, men även att få in elektroniska anbud samt övriga administrativa fördelar

Statlig myndighet med 500–999 anställda

7 Analys och slutsatser

Kravet på riktlinjer för och dokumentation av direktupphandlingar har fått effekter. En första slutsats utifrån enkätsvaren är att efterlevnaden av regelverket är god eftersom de allra flesta myndigheter har infört interna styrdokument (riktlinjer) för användandet av direktupphandlingar. De allra flesta myndigheterna uppger också att de har rutiner för att dokumentera direktupphandlingar. I de öppna svaren och kommentarerna skymtar att de nya reglerna även fört med sig andra fördelar. Fortfarande finns det dock brister, bland annat dokumenteras inte alla uppgifter som krävs. Det finns också ett mindre antal myndigheter, främst små statliga myndigheter, som ännu inte infört rutiner för direktupphandlingar.

7.1 Nästan alla myndigheter har antagit riktlinjer för direktupphandlingar

87 procent uppger att de har antagit interna styrdokument med regler för direktupphandlingar, vilket är positivt.

Det finns en stor variation och det är uppenbart att det finns grupper av myndigheter som inte alls har fått detta på plats. Bland kommunerna är det 95 procent som uppger att de har eller är på väg att införa interna styrdokument. Men bland statliga myndigheter med färre än 100 anställda är det så mycket som 33 procent som saknar sådana regler.

Interna riktlinjer för hur direktupphandlingar ska användas är viktigt för att säkerställa att upphandlande myndigheter har ett korrekt och strategiskt förhållningssätt till direktupphandlingar. Det är också viktigt att dessa riktlinjer och de rutiner och metoder

som den upphandlande myndigheten valt att tillämpa är beslutade och väl kända av samtliga anställda inom den upphandlande myndigheten. Hanteringen av direktupphandlingar blir på så vis konsekvent i hela organisationen och riskerna för överträdelser minskar.

7.2 Nästan alla myndigheter har rutiner för att dokumentera sina direktupphandlingar

Det är även positivt att hela 93 procent av myndigheterna har infört rutiner som innebär att direktupphandlingar över 100 000 kronor ska dokumenteras. Även här finns en variation. Bland kommunerna är det 98 procent som uppger att de dokumenterar direktupphandlingar medan andelen som inte dokumenterar tycks vara högre bland de små statliga myndigheterna än bland övriga upphandlande myndigheter.

Resultaten bygger på en enkätundersökning med frågor om myndigheternas styrdokument och rutiner så vi kan inte uttala oss om hur vanligt eller ovanligt det är att direktupphandlingarna inte dokumenteras trots att det finns riktlinjer eller andra instruktioner om att det ska göras.

Att dokumentera direktupphandlingar är viktigt eftersom det har flera olika positiva effekter, myndigheterna har egen nytta av att dokumentera sina avtal och samla informationen på ett överskådligt och lättillgängligt sätt.

Att bland annat direktupphandlingar dokumenteras är en förutsättning för att kunna arbeta strategiskt med upphandlingar. Det ger underlag för myndighetens egna uppföljningar och att ta fram statistik med mera. Dokumentationerna kan även vara ett stöd för att

identifiera när det kan vara fördelaktigt för myndigheten som helhet att genomföra en större upphandling för att olika delar av verksamheten gör direktupphandlingar för samma typ av behov.

I de enskilda inköpen eller upphandlingarna är dokumentationen även viktig för att kunna följa upp att bland annat leveranser och priser stämmer överens med överenskommelsen vid direktupphandlingen om vad som skulle köpas in och till vilka villkor. Genom att följa upp inköpen och säkerställa att avtalen följs, skapas bättre förutsättningar för sund konkurrens och affärsmässiga villkor.

Därutöver är det viktigt att ha dokumenterat och sparat uppgifter om direktupphandlingarna om myndigheten i ett senare skede antingen blir föremål för tillsyn (och eventuellt riskerar upphandlingskadeavgift om det rör sig om en otillåten direktupphandling) eller om någon ansöker om överprövning eller ogiltighetsförklaring av avtalet. Annars kan det vara svårt att förklara hur upphandlingen gått till och varför det var tillåtet att direktupphandla avtalet.

7.3 Allt för få samlar in dokumentationerna centralt

Tre av fyra upphandlande myndigheter uppger att dokumentation av direktupphandlingarna samlas in centralt. Det är också vanligare att dokumentation av direktupphandlingarna samlas in centralt än att direktupphandlingarna ska godkännas centralt. Sex av tio uppger att de har ett centralt godkännande av direktupphandlingar.

Att samla in dokumentationerna centralt är bra eftersom tillgång till samtliga dokumentationer är en förutsättning för att framför allt stora upphandlande myndigheter ska kunna skapa sig kontroll över

sina direktupphandlingar, vilka avtal de har och hur de har ingåtts. Då minskar risken att genomföra otillåtna direktupphandlingar till exempel på grund av att direktupphandlingsgränsen överskridits, något som kan bli dyrt om det blir föremål för upphandlingsskadeavgift.

Dessutom är det grundläggande för att kunna jobba strategiskt med upphandling att myndigheterna har sina inköp och upphandlingar dokumenterade. En central insamling ger myndigheten även en möjlighet att centralt följa upp att verksamheterna följer styrdokumentens regler om direktupphandlingar.

Ur detta perspektiv torde det ligga i myndigheternas egenintresse att samla in de dokumentationer som gjorts. Därmed kan det vara lite förvånande var tredje kommun och var femte statlig myndighet inte samlar in dokumentationen av direktupphandlingarna centralt.

7.4 Oroande att myndigheter inte kan ta fram uppgifter om direktupphandlingar

Antalet myndigheter som kan uppge hur många direktupphandlingar de dokumenterat föregående år har ökat. Många uppger också att de har infört nya rutiner. Det är ändå oroande uppgifter att en del myndigheter fortfarande inte har infört system så att de kan ta fram uppgifter om dokumenterade direktupphandlingar över 100 000 kronor. Att dokumentera direktupphandlingen men sedan spara dokumentationen på ett sådant sätt att myndigheten inte kan dra nytta av och använda dokumentationen, eller för den delen enkelt lämna ut den om någon begär det, framstår som ett resursslöseri. Dessutom att inte ha den överblicken måste göra det svårt att veta om eller när myndigheten inhandlat liknande tjänster

eller varor i en sådan omfattning att de riskerar överskrida direktupphandlingsgränsen.

7.5 Dokumentation saknar uppgifter som borde vara obligatoriska

De flesta myndigheter dokumenterar sina upphandlingar och dokumenterar i huvudsak de uppgifter som enligt propositionen bör ingå i dokumentationen. Fortfarande saknas dock vissa uppgifter som kan vara relevanta för myndigheten själv och för tillsynen. Till exempel är det cirka var femte som i normalfallet inte dokumenterar hur många leverantörer som tillfrågats eller hur många anbud som kommit in. Var tionde dokumenterar i normalfallet inte om direktupphandlingen har konkurrensutsatts.

Endast 62 procent uppgav att de dokumenterar skälen till varför varan eller tjänsten direktupphandlades och 25 procent säger att de tar upp eventuella tidigare köp av samma slag under räkenskapsåret i dokumentationen. Uppgifterna finns visserligen inte i propositionens uppräkningslista, men å andra sidan är det centrala uppgifter för att myndigheten ska kunna förklara varför direktupphandlingen gjordes och därmed kunna undvika en upphandlingsskadeavgift. Därför överraskar det att inte fler har med dessa uppgifter i dokumentationen.

Bland fritextsvaren fanns exempel på övriga uppgifter som några upphandlande myndigheter tar med i dokumentationen och som kan vara värdefulla. Till exempel om ramavtal finns och i så fall varför det inte används, kontroll av jäv/korruption och intressekonflikt, kontroll av F-skattedel samt kontroll av skatter och sociala avgifter.

7.6 Vanligare att små myndigheter saknar formaliserade rutiner

I flera av frågorna ses vissa skillnader mellan stora och små upphandlande myndigheter. Till exempel är det vanligare att de stora myndigheterna dokumenterar och konkurrensutsätter utifrån regler i de interna styrdokumenterna medan det bland de små är vanligare att dokumentera och konkurrensutsätta utan att det är reglerat. En del av dessa skillnader mellan stora och små upphandlande myndigheter kan säkert förklaras av att små myndigheter i praktiken får en centraliserad hantering, oavsett om det är formaliserat eller inte, eftersom det inte finns så många som kan dela på arbetsuppgifterna. I stora myndigheter med en geografisk och/eller verksamhetsmässig diversifiering av verksamheterna kan det vara naturligt med ett decentraliserat förfarande och delegerade befogenheter.

7.7 Även upphandlingar som inte omfattas av dokumentationsplikten dokumenteras

Vid upphandlingar, kontrakt och inköp som inte omfattas av dokumentationsplikten är det vanligt att använda helt eller delvis samma rutiner som vid dokumentation av direktupphandlingar. Vanligast är att helt eller delvis samma rutiner används för dokumentation av direktupphandlingar under 100 000 kronor (69 procent) och annonserade upphandlingar enligt LOU och LUF (64 procent).

Sju av tio som upphandlar forsknings- och utvecklingstjänster samt sex av tio som direktupphandlar enligt LUF använder åtminstone delvis samma rutiner. Tecknande av hyreskontrakt är det område som avviker och där nio av tio svarat att de inte alls använder samma dokumentationsrutiner.

Att använda åtminstone delvis samma dokumentationsrutiner men anpassa delar av innehållet utifrån de särdrag och särskilda regelverk som olika typer av upphandlingar, kontrakt och inköp har att förhålla sig till kan ha flera fördelar, speciellt i stora organisationer med decentraliserad hantering av olika upphandlingar. Att ha många olika system och rutiner parallellt för olika upphandlingar, kontrakt och inköp kan medföra att det blir svårare för de som inte är vana vid upphandlingsreglerna och den upphandlande myndighetens rutiner att välja rätt förfarande och dokumentation. Dessutom kräver det troligen mindre utbildningsinsatser internt.

7.8 Konkurrensverkets tillsyn av otillåtna direktupphandlingar ger en delvis annan bild av dokumentationen

Konkurrensverkets erfarenheter från tillsynsärenden avseende otillåtna direktupphandlingar ger inte en lika positiv bild som enkät-svaren när det gäller om upphandlande myndigheter dokumenterar sina direktupphandlingar över 100 000 kronor. Konkurrensverket har vid flera tillfällen i samband med tillsynsärenden konstaterat att dokumentation av direktupphandlingar har saknats.

Skillnaderna kan ha flera skäl och orsaker. Det främsta skälet är att Konkurrensverkets tillsynsärenden har ett snedvridet urval där de upphandlande myndigheter som inte har bra rutiner på plats rimligen är överrepresenterade. I tillsynsärenden som rör otillåtna direktupphandlingar kan vi se att vissa upphandlande myndigheter återkommer.

Ett annat skäl kan höra samman med att myndigheterna centralt kan sakna information om den dokumentation som görs och därmed egentligen inte vet med säkerhet att rutinerna följs och att

dokumentationen verkligen sker. I stora organisationer kan det även finnas ett inslag av att det kan ta tid för nya rutiner att sätta sig i hela organisationen, vilket kanske avspeglas av att det var färre som för 2015 svarade *vet ej* på frågan om hur många direktupphandlingar som dokumenterats jämfört med 2014.

Ett tredje skäl kan hänga samman med att det inte enbart är upphandlingsreglerna som ställer krav på hur myndigheternas verksamheter ska organiseras och dokumenteras. Det kan innebära att de upphandlande myndigheterna dokumenterar utifrån dessa regler i diarie- och ärendehanteringssystem men att den dokumentationen inte når upp till den nivå som krävs för att de ska uppfylla dokumentationsplikten i upphandlingslagarna.

7.9 Direktupphandlingarna konkurrensutsätts

En positiv slutsats från enkätundersökningen är att många av de upphandlande myndigheterna har en tydlig ambition att utnyttja möjligheten att utsätta inköpen för konkurrens även vid direktupphandlingar. 87 procent av myndigheterna uppger att de antingen har riktlinjer som innebär att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas, eller att de regelmässigt ändå konkurrensutsätts. Det är nästan bara små, statliga myndigheter som inte har beslutat om riktlinjer för direktupphandlingar.

De vanligaste metoderna är att tillfråga tre leverantörer, att använda ett upphandlingsverktyg eller att annonsera. I frisvaren framkom att det även är vanligt att inte använda endast en metod utan att metoden för konkurrensutsättning beror på värdet på direktupphandlingen.

Eftersom det är en enkätundersökning av myndigheternas styr-dokument kan vi inte uttala oss om hur vanligt det är att upphandlingar görs utan konkurrensutsättning, eller vid vilka situationer det i så fall sker.

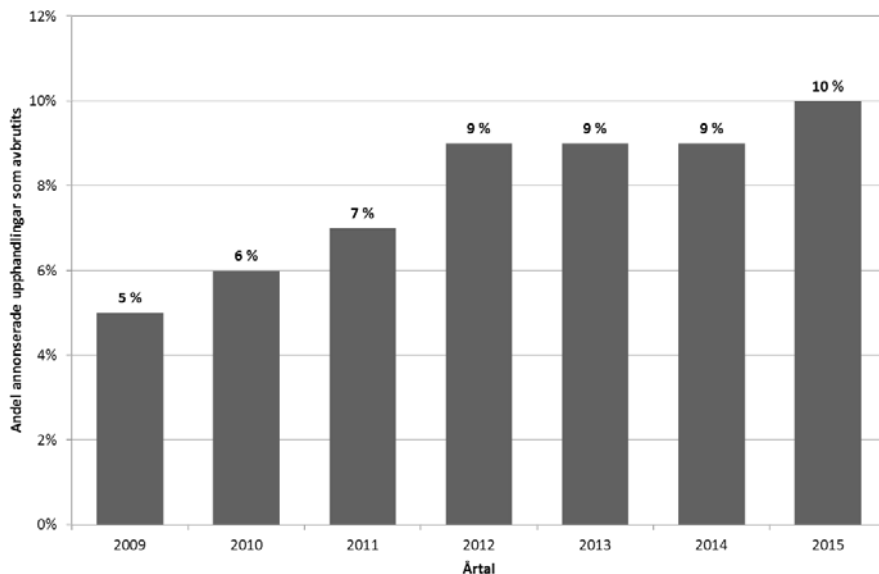
Att konkurrensutsätta även direktupphandlingarna är viktigt eftersom det innebär flera risker att tilldela kontrakt eller göra inköp utan konkurrensutsättning. Det handlar om att det uppstår stora möjligheter till korruption. Men även att myndigheten riskerar att betala onödigt mycket eller få onödigt låg kvalitet. Dessutom finns en risk att nya lösningar och innovationer som kunde varit till nytta för myndigheten aldrig kommer ifråga.

Vanligt med få anbudsgivare i annonserade upphandlingar

Direktupphandlingar ingår inte i statistiken över annonserade upphandlingar men som jämförelse kan det vara av intresse att se hur många anbud som kommer in vid annonserade upphandlingar.

Först kan konstateras att andelen annonserade upphandlingar som avbryts har på sex år ökat från var tjugonde år 2009 till var tionde år 2015, se figur 18. Det kan finnas många olika skäl till varför de avbryts men ett kan till exempel vara för att det inte kommit in några anbud. Eftersom Visma inte får information om alla upphandlingar som avbrutits kan andelen avbrutna upphandlingar vara underskattad. Hur många av de avbrutna upphandlingarna som annonseras på nytt och i vilken omfattning den upphandlande myndigheten antingen avstår från varan/tjänsten eller upphandlar den på något annat sätt saknas det information om.

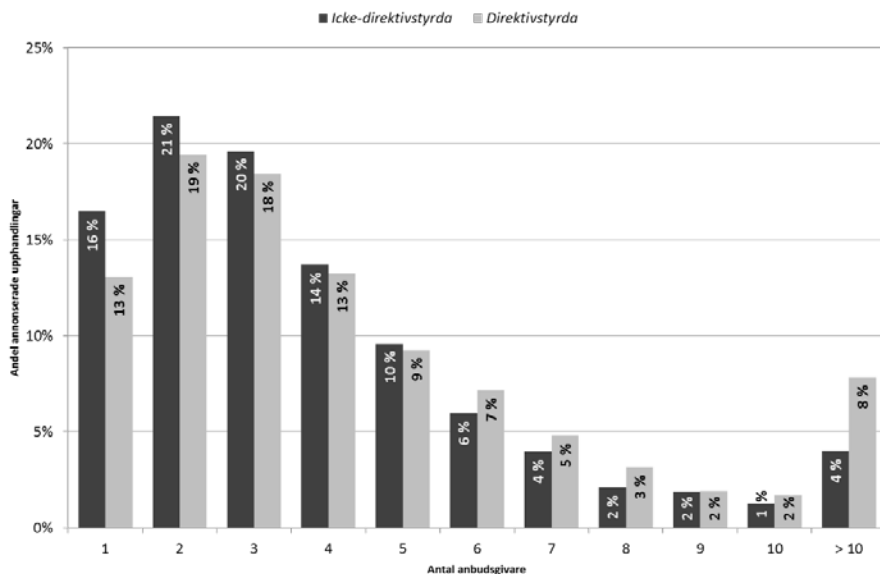
Figur 18 Andel annonserade upphandlingar som avbrutits, 2009–2015



Källa: Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Visma.

Över hälften av de annonserade upphandlingarna som inte avbrutits får max tre anbud och så mycket som drygt var femte annonserad upphandling får två anbud, se figur 19. Det är vanligare med 1-3 anbud bland icke-direktivstyrda upphandlingar, det vill säga upphandlingar under upphandlingsdirektivens tröskelvärden, än bland upphandlingar som är direktivstyrda, det vill säga med ett värde över tröskelvärdet. Bland icke-direktivstyrda upphandlingar är det så många som 58 procent som får mellan ett och tre anbud och 38 procent får ett eller två anbud.

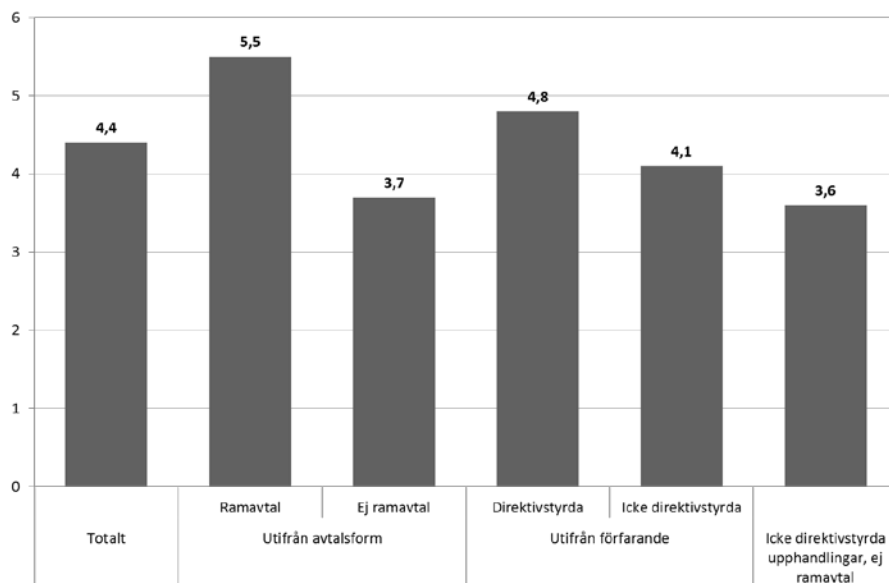
Figur 19 Fördelning av antal anbudsgivare per annonserad upphandling 2015 (exkl. avbrutna upphandlingar)



Källa: Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Visma.

Det genomsnittliga antalet anbudsgivare är högre vid annonserade upphandlingar som är direktivsstyrda än vid icke-direktivstyrda upphandlingar. På motsvarande vis är det genomsnittliga antalet anbudsgivare högre vid upphandlingar av ramavtal än vid andra former av avtal. Utslaget av det blir att annonserade upphandlingar som både har ett värde under tröskelvärdet och dessutom avser andra typer av avtal än ramavtal i genomsnitt fick 3,6 anbud, se figur 20.

Figur 20 **Genomsnittlig antal anbudsgivare 2015**



Källa: Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Visma.

Här kan betänkas att direktupphandlingar som inte ingår i denna statistik är icke-direktivstyrda upphandlingar som har ett lägre värde än de upphandlingar under tröskelvärdena som ingår i statistiken. Dessutom är det inte en orimlig gissning att det är vanligare att upphandla andra avtalsformer än ramavtal via direktupphandlingar.

Den höjda direktupphandlingsgränsen behöver inte innebära att konkurrensen försämrats

Antalet företag som konkurrerar om uppdraget vid direktupphandling behöver därmed inte skilja sig särskilt mycket i förhållande till hur många som lämnar anbud vid annonserade upphandlingar. En slutsats kan vara att den höjda direktupphandlingsgränsen inte bör

ha påverkat konkurrensen i form av antal inkomna anbud i någon större utsträckning utifrån de upphandlande myndigheternas perspektiv. De kan vara så att de drar i ungefär lika hög grad nytta av fördelarna med att låta mer än en aktör tävla om uppdraget men det är inte säkert. Vi har inte underlag att utvärdera bortfall av potentiell konkurrens. Det vill säga värdet av att leverantörer som lämnar anbud inte vet om även andra leverantörer, kända eller okända, kommer att lämna anbud. Om den eller de leverantörer som lämnar anbud vet att det kan finnas andra som lämnar anbud kan det såväl få effekter på till exempel pris eller andra villkor som att det kan minska risken för korruption. Det vore därför värdefullt med ytterligare forskning och studier på detta område.

En nackdel för de leverantörer som inte hör till de tre tillfrågade är att det kan vara mycket svårare att känna till att upphandlingen genomförs. Därmed kan det för en ny aktör vara svårare att ta sig in på marknaden när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter genom att tillfråga ett antal leverantörer istället för att genom en annons informera om att man behöver köpa in något.

8 Några exempel ur myndigheternas riktlinjer och dokumentationer

Konkurrensverket har samlat in riktlinjer och dokumentationer från 15 av de upphandlande myndigheter som besvarade enkäten. Här presenteras exempel ur några av dem.

8.1 Några exempel ur riktlinjer för direktupphandlingar

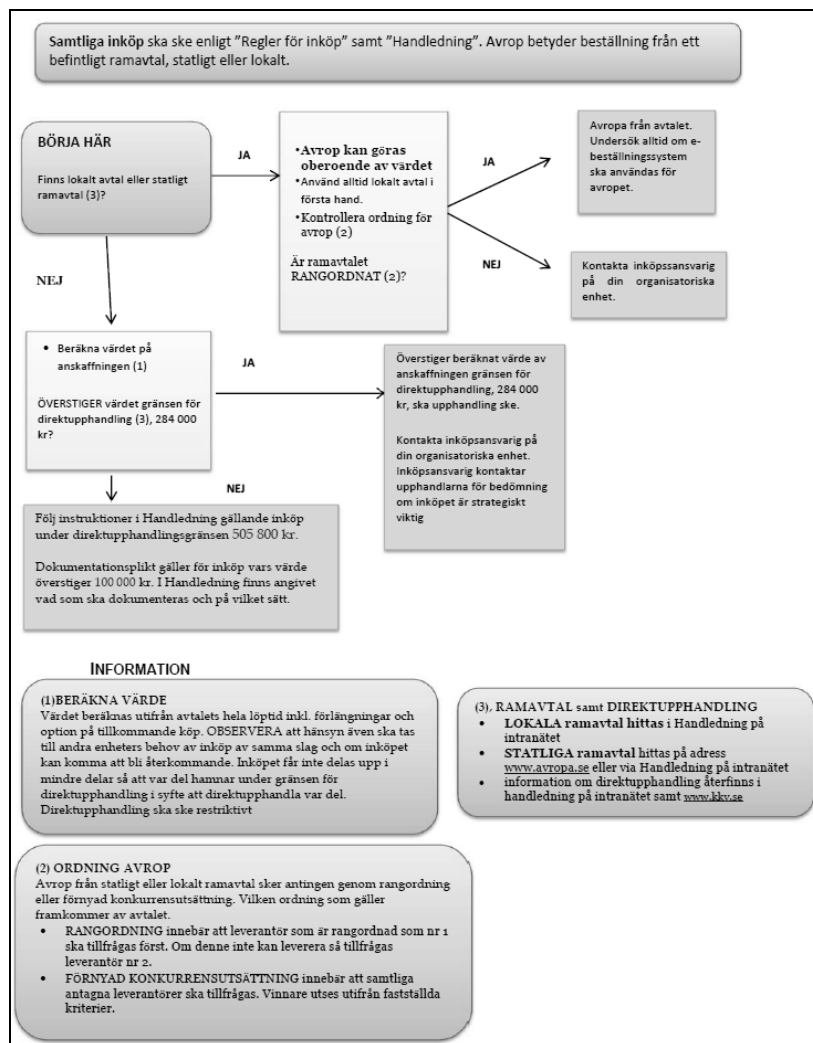
För att säkerställa att upphandlande myndigheter har ett strategiskt förhållningssätt till direktupphandlingar är det viktigt att upphandlande myndigheter har interna riktlinjer för hur direktupphandlingar används. Det är också viktigt att dessa riktlinjer och de rutiner och metoder som den upphandlande myndigheten valt att tillämpa är beslutade och väl kända av samtliga anställda som har befogenhet att köpa varor och tjänster inom den upphandlande myndigheten. Hanteringen av direktupphandlingar blir på så vis konsekvent i hela organisationen och riskerna för överträdelser minskar. I kapitel 2 finns exempel från propositionen på vad som bör ingå i riktlinjerna.

En del av de riktlinjer som vi har fått in är språkligt komplicerade. Det är viktigt att riktlinjerna är enkla, begripligt formulerade och anpassade för en bred målgrupp. I det ingår att det ska vara tydligt och lätt att utläsa hur man som medarbetare ska agera för att göra rätt och vart man kan vända sig för stöd. Otydliga riktlinjer ökar risken för att upphandlande myndigheter av misstag bryter mot reglerna kring direktupphandlingar.

Rutiner för inköp vid Mälardalens högskola

Ett exempel på en beskrivning som är tydlig och anpassad för en bred målgrupp är följande flödesschema för rutinerna för inköp vid Mälardalens högskola.

Figur 21 Rutiner för inköp vid Mälardalens högskola



Källa: Mälardalens Högskola, *Regler för inköp vid Mälardalens högskola*, Bilaga 1.

Några kommuner tillämpar lägre gränser än 534 890 kronor för direktupphandlingar

Flera av de upphandlande myndigheter som skickat in riktlinjer har satt en egen lägre gräns än direktupphandlingsgränsen för när inköp kan direktupphandlas. Det finns inget i upphandlingslagstiftningen som hindrar en upphandlande myndighet från att själv bestämma att över ett givet belopp lägre än direktupphandlingsgränsen ska LOU:s regler för förenklat eller öppet förfarande användas.

Ett exempel är Tidaholms kommun som har satt en egen sådan gräns på sju basbelopp²⁸.

Direktupphandling får ske med tillämpning av LOU, när leveransavtal inte finns, upp till ett värde av 7 Bb och enligt nedan angivna anvisningar. Grundläggande är att direktupphandling ska göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt.

Anbudsgivare och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Utöver ovanstående måste den som gör upphandlingen förvissa sig om att upphandlingen sker till bra villkor.²⁹

I enkäten om direktupphandlingar framkom att det inte är helt ovanligt att använda basbelopp för att ange gränser för hur direktupphandlingar ska genomföras. Fördelen med basbelopp är att gränsen följer prisutvecklingen i stort och riktlinjerna behöver inte justeras på grund av prisutvecklingen. En nackdel är att för personer som inte hanterar basbelopp i sin vardagliga yrkesutövning är det inte omedelbart uppenbart vilka beloppsgränserna är i kronor räknat.

²⁸ 2016 är ett basbelopp 44 300 kronor vilket innebär att sju basbelopp motsvarar 310 100 kronor.

²⁹ Tidaholms kommun, *Riktlinjer för upphandling i Tidaholms kommun*, s. 7–8.

I Umeå kommuns riktlinjer påtalas även vikten av affärsmässighet och där ingår att

Valet mellan att direktupphandla eller att genomföra en mer formell upphandling skall föregås av en analys av Umeå kommuns långsiktiga behov av en vara eller tjänst. I det fall att det konstateras att den har ett återkommande behov, ligger det i affärsmässigheten att välja att genom ett annonserat förfarande upphandla ett ramavtal istället för att kortsiktigt tillgodose behoven genom direktupphandling.³⁰

I sitt avsnitt om affärsmässighet har Region Jämtland Härjedalen ett stycke om att dra nytta av konkurrensen över gränserna genom att annonsera även när det handlar om en direktupphandling.

Har direktupphandlingen ett gränsöverskridande intresse, såsom att utnyttja konkurrensen över gränserna eller främja internationell handel, bör upphandlingen annonseras och förfrågningsunderlaget baseras på objektiva kriterier. Genom god kännedom om marknaden och dess leverantörer kan den internationella konkurrensen tas till vara och nyttjas i direktupphandling.³¹

Rutinerna varierar beroende på inköpets omfattning

I enkätens frisvar framkom att många upphandlande myndigheter har olika krav på och rutiner för genomförandet av direktupphandlingar beroende på värdet av det som ska upphandlas. Ju högre värde desto mer formaliserat tillvägagångssätt och högre krav utifrån att skapa en balans mellan å ena sidan upphandlingens värde och å andra sidan de administrationskostnader och tidsåtgången vid ett formellt upphandlingsförfarande.

³⁰ Umeå kommun, *Riktlinjer för direktupphandling inom Umeå kommun*, s. 3.

³¹ Region Jämtland Härjedalen, *Riktlinjer för direktupphandling*, s. 4.

Att lägga mer vikt vid och fokus på aktiviteter och händelser av större betydelse eller omfattning och som ger större effekt eller kan medföra högre risker är både rationellt och praktiskt sunt. Det ligger även i linje med såväl upphandlingsreglerna som generella krav på offentliga myndigheter att organisera sin verksamhet på ett effektivt sätt och med god hushållning av offentliga medel.

Exempel från Tidaholms kommun

Ett exempel på sådan uppdelning av rutiner och tillvägagångssätt beroende på direktupphandlingens storlek är Tidaholms kommun. De har en trappa i två plus två steg i sina riktlinjer där förfarandet är mer formaliserat och centrerat ju högre värdet är och omvänt enklare och mer decentraliserat ju lägre värdet är³².

³² Tidaholms kommun, *Riktlinjer för upphandling i Tidaholms kommun*, s. 8–7.

Figur 22 Utdrag ur Tidaholms kommuns riktlinjer för upphandling

<u>4a</u> <u>Inköpssumma < 0,5 Bb</u>	
Upphandlingen genomförs av upphandlingsansvarig. Vid upphandling av vara eller tjänst har nämnd, förvaltningschef eller annan inköpsansvarig rätt att fatta inköpsbeslut, då inköpssumman beräknas understiga 5,0 Bb. Bestämmelserna i LOU och fastställda riktlinjer enligt nedan skall följas. De konkurrensmöjligheter som finns skall utnyttjas. Upphandlingsfunktionen kan vid behov medverka vid inköp under 0,5 Bb.	
Kontrollera först om leveransavtal finns. Om så inte är fallet gäller	
0 – 5.000 kr	Vid enstaka köp upp till 5.000 kronor krävs ingen jämförande prisförfrågan. Grundläggande marknadskänedom bör ändå finnas.
5.000 – 0,5 Bb	Anbud skall infordras och tas emot via telefon, fax, post eller e-post. Skriftlig beställning skall användas. Anbudssammanställning skall upprättas och motiv för val av leverantör skall dokumenteras.
<u>4b</u> <u>Inköpssumma 0,5 - 7 Bb</u>	
Upphandlingen genomförs av upphandlingsfunktionen. Anskaffningsbeslut fattas av nämnd, förvaltningschef eller annan utsedd inköpsansvarig. Beställningen av vara eller tjänst som inte omfattas av leveransavtal, sker då inköpssumman beräknas överstiga 0,5 Bb genom inköpsanmodan ställd till upphandlingsfunktionen. Inköpsbeslutet fattas av upphandlingsansvarig.	
0,5 – 2,5 Bb	Skriftligt anbud från minst två anbudsgivare infordras. Anbud tecknas i en förteckning (öppningsprotokoll) allteftersom de kommer in. Anbuden öppnas vid samma tillfälle. Upphandlaren skall via underskrift bestyrka dokumentationen i förteckningen Beslutsprotokoll innehållande motiv för val av leverantör skall upprättas. Skriftlig beställning skall göras.
2,5 – 7 Bb	Skriftligt anbud infordras från minst tre anbudsgivare. Anbud öppnas vid en förrättning där minst två personer deltar. Anbud skall skrivas in i en förteckning (öppningsprotokoll) och skall skriftligt bestyrkas av dem som deltar i förrättningen. Bestlutsprotokoll innehållande motiv för val av leverantör skall upprättas. Skriftlig beställning skall göras.

Exempel på checklistor för direktupphandlingar

Som en del av riktlinjerna kan checklistor vara en metod för att tydliggöra till exempel vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att genomföra en direktupphandling eller för att ha som egenkontroll att inte någon del i hur direktupphandlingen ska gå till har missats.

Ett exempel på en sådan checklista finns i Region Jämtland Härjedalens riktlinjer för direktupphandlingar. Där finns följande checklista för vad som ska göras innan en direktupphandling genomförs.

Figur 23 **Utdrag ur Region Jämtland Härjedalens Riktlinjer för upphandling**

Innan beslut om att direktupphandling ska genomföras ska följande åtgärder vidtas:

- *Kontroll av att varan/tjänsten inte finns på ramaavtal*
- *Kontroll om andra verksamheter har samma behov*
- *Uppskatta värdet av det som ska upphandlas*
- *Säkerställa att inte upphandlingens totala värde är högre än gränsvärdet för direktupphandling*³³

Umeå kommun har en liknande checklista i sina riktlinjer där de pekar ut följande åtgärder som ska genomföras före ett beslut om att direktupphandla.

³³ Region Jämtland Härjedalen, *Riktlinjer för direktupphandling*, s. 6.

Figur 24 **Utdrag ur Riktlinjer för upphandling inom Umeå kommun**

- *Kontroll att varan/tjänsten inte finns på ramavtal.*
- *Kontroller att inte andra har samma behov så att samordning kan ske*
- *Uppskattat beräknad anskaffningsvolym i kronor*
- *Säkerställa att värdet inte överstiger 287 000 kronor^{34, 35}*

8.2 Några exempel avseende dokumentation av direktupphandlingar

I insamlingen efterfrågade Konkurrensverket de fem första dokumentationerna av direktupphandlingar över 100 000 kronor år 2016 från 15 av de upphandlande myndigheter som deltog i enkäten. Samtliga hade uppgett att de genomfört fler än 20 dokumentationer av direktupphandlingar över 100 000 kronor år 2015.

Här kan konstateras att det finns en stor spridning av hur dokumentationen ser ut och hur omfattande de som har skickats in till oss är. Från en mall på en A4 sida till en dokumentation för hela processen från förfrågningsunderlag till inkomna anbud, anbudsutvärdering och tilldelning på allt mellan ett 40-tal sidor till över 100 sidor.

Myndigheter poängterar nyttan av att dokumentera

Vid genomgången av de riktlinjer för direktupphandlingar som Konkurrensverket fått in kan vi konstatera att en del av de

³⁴ Kommunens egen gräns för när direktupphandling kan ske.

³⁵ Umeå kommun, *Riktlinjer för direktupphandling inom Umeå kommun*, s. 2.

upphandlande myndigheterna på ett tydligt sätt tar upp syftet och nyttan med dokumentationer i riktlinjerna.

Ett sådant exempel är Umeå kommun som bland annat har följande skrivningar i sina riktlinjer för att förklara varför det är viktigt för kommunen att direktupphandlingarna dokumenteras.

Figur 25 Utdrag ur Riktlinjer för upphandling inom Umeå kommun

Vid all upphandling är det viktigt att dokumentera de åtgärder som har vidtagits med anledning av anskaffningen. Utgångspunkten skall vara att all direktupphandling skall dokumenteras, att anbud skall vara skriftliga och att anskaffningen avslutas med en rekvisition i det elektroniska beställningssystemet. Vid anskaffningar understigande 5 000 kronor kan det dock vara tillräckligt att infordra muntliga offerter.

[...]

Utgångspunkten skall vara att avtal, offerter, beställningar och övriga dokument med anledning av direktupphandling skall diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade så att de enkelt kan återfinnas. En samlad dokumentation är en förutsättning för uppföljningsmöjligheter samt ett verktyg i analysen av huruvida direktupphandling eller annonserad upphandling skall genomföras.³⁶

Ett annat exempel är Region Jämtland Härjedalen som i sina riktlinjer påpekar att upphandling liksom annan regionverksamhet omfattas av generella regler för dokumentation för offentliga organ men därutöver gäller vid direktupphandlingar dokumentationsplikt om värdet överstiger 100 000 kronor. Och de har följande checklista för vilka uppgifter som ska dokumenteras.

³⁶ Umeå kommun, *Riktlinjer för direktupphandling inom Umeå kommun*, s. 3.

Figur 26 **Utdrag ur Region Jämtland Härjedalens Riktlinjer för upphandling**

Grundläggande dokumenterade uppgifter

- *Myndighetens namn*
- *Myndighetens organisationsnummer*
- *Föremålet för direktupphandlingen*
- *På vilket sätt upphandlingen tillkännages (annonsering eller publicering på organisationens hemsida)*
- *Vilka leverantörer som tillfrågades och varför*
- *Hur många som lämnade anbud*
- *Vem som tilldelades kontraktet*
- *Skälet för tilldelningen*
- *Avtalets uppskattade värde*
- *Tidpunkten för avtalets genomförande (datum för undertecknande) alt. avtalets löptid.*

De angivna momenten ska ses som ett minimum av uppgifter som ska framgå av dokumentationen, inget hindrar således att dokumentera fler uppgifter.

Den grundläggande dokumentationen är en förutsättning och ett verktyg för generella uppföljningsmöjligheter.³⁷

Olika typer av dokumentation

I enkäten var det vanligt att de upphandlande myndigheterna använder en mall på cirka en A4-sida med nyckelinformation samlad eller koncentrerad för att leva upp till dokumentationsplikten. Den här metoden återfinns även bland de dokumentationer som kommit in i vår insamling. De mallar som används kan vara såväl Konkurrensverkets som en egen eller någon annans liknande mall. Hur de skapas varierar också. Vissa har en pappersblankett eller Word-mall, andra har ett formulär på intranätet som fylls i. Dokumentationen kan sparas såväl fysiskt som digitalt. Gemensamt

³⁷ Region Jämtland Härjedalen, *Riktlinjer för direktupphandling*, s. 8.

för dem är att de är kortfattade. Och de kan vara kombinerade med att ytterligare och mer omfattande dokumentation finns i diarie-/ärendehanteringssystemet.

En variant på dokumentation, som används när direktupphandlingen på något sätt har konkurrensutsatts, är att spara ett tilldelningsbeslut som enligt myndigheten ska innehålla ett antal specificerade uppgifter.

En kommun med 2 000–4 999 anställda hade en särskild mall för Socialnämndens direktupphandlingar av placeringar enligt LSS och SoL³⁸ men en annan mall för samtliga övriga direktupphandlingar. Det är ett sätt att specialanpassa dokumentationen utifrån särskilda förutsättningar som i vissa lägen kan vara klokt. Ett sådant tillfälle kan vara just när annan speciallagstiftning har stor betydelse för antingen varför direktupphandlingen görs eller den på annat sätt påverkar vad och hur en direktupphandling kan göras. Man bör dock betänka att ju fler speciallösningar man har desto svårare kan det bli för de som inte är vana vid upphandlingsreglerna och den upphandlande myndighetens rutiner att välja rätt förfarande och dokumentation.

I de exempel där den upphandlande myndigheten använder ett kommersiellt upphandlingssystem för samtliga direktupphandlingar över 100 000 kronor finns bland de insamlade dokumentationerna två olika sätt att hantera dokumentationsplikten. En del har visserligen all information sparad i direktupphandlingssystemet men skapar en rapport med central information och sparar på särskilt sätt tillsammans med övriga direktupphandlingar. Detta för att snabbt och lätt ta fram information, summera värden av

³⁸ LSS, Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och SoL, Socialtjänstlag (2001:453).

direktupphandlingar av samma slag samt göra övergripande uppföljning. Hos andra kan dokumentationen bestå av allt som finns om upphandlingen sparas i det kommersiella system som använts för upphandlingen (från förfrågningsunderlag till inkomna anbud, anbudsutvärdering och tilldelning).

Referenser

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

Konkurrensverket, *Dokumentation av direktupphandlingar*, januari 2016.

Konkurrensverket, *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar*, januari 2016.

Konkurrensverket, *Förslag på dokumentationsblankett*, januari 2016.

Proposition 2013/14:33, *Direktupphandling*.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

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

Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF5).

Konkurrensverkets beslut 2016-09-07, *Klippans kommun – köp av konsulttjänster*, dnr 585/2015.

Konkurrensverkets beslut 2015-09-02, *Eda kommun – köp av maskintjänster m.m.*, dnr 738/2014

Konkurrensverkets beslut 2015-05-12, *Vårgårda kommun – köp av konsulttjänster*, dnr 77/2014.

Bilaga 1 Metod, urval och svarsfrekvens

Underlaget till denna kartläggning har samlats in genom två olika metoder. Under våren 2016 genomfördes en webbenkät till 510 upphandlande myndigheter med frågor om upphandlande myndigheters rutiner för direktupphandlingar. Enkäten skickades till kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter. Bland kommuner med färre än 20 000 invånare gjordes ett urval om hälften. Se nedan för närmare beskrivning av urvalet. Enkäten följdes upp med en förfrågan till ett urval av dem som besvarat enkäten om att ta del av deras riktlinjer för direktupphandlingar och dokumentationer.

Nedan redovisas metod, urval och svarsfrekvenser för respektive del av insamlingen var för sig.

Webbenkät – rutiner för direktupphandlingar

Enkäten skickades ut till kommuner, landsting/regioner samt statliga myndigheter och övriga upphandlande myndigheter. Enkäten skickades ut den 22 mars och följdes upp med två påminnelser. Sista dag för att besvara enkäten var den 22 april 2016.

Innan enkäten skickades ut genomfördes ett samråd med Sveriges kommuner och landsting (SKL) i enlighet med förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Enkäten skickades ursprungligen till 519 upphandlande myndigheter. Under undersökningsperioden skedde några förändringar av respondentlistan (som påverkar det totala antalet respondenter) i

tre avseenden – sammanläggning av kommuner som besvarat enkäten gemensamt, tillägg av en statlig respondent och borttagning av en statlig respondent. På totalen har det inneburit att antalet respondenter minskade med 9 stycken i förhållande till utskickslistan, från 519 till 510. Alla jämförelser mellan respondentlistan och antalet som besvarat enkäten görs utifrån hur respondentlistan såg ut när enkäten stängde.

Urval

Bland Sveriges kommuner har ett urval skett där samtliga kommuner med mer än 20 000 invånare ingår. Bland kommuner med färre än 20 000 invånare har ett urval gjorts av hälften av dessa kommuner. Utifrån uppgifter om antal invånare från SKL visade det sig att det fanns 171 kommuner med färre än 20 000 invånare. Av dem har 85 valts ut att delta i undersökningen. Urvalet gjordes genom att kommunerna sorterades utifrån antal invånare och sedan drogs varannan kommun till att ingå i undersökningen. Det innebär att antalet respondenter i urvalet för gruppen kommuner blev 195 stycken.

I undersökningen ingår samtliga 21 landsting/regioner. Region Gotland består av landstinget och kommunen. För att inte skicka två enkäter till Region Gotland har de i urvalet placerats i gruppen "kommuner". Därför är antalet respondenter i urvalet för landsting/regioner 20 stycken.

I undersökningen har urvalet av statliga myndigheter och övriga upphandlande myndigheter och enheter (fortsättningsvis benämnda "statliga myndigheter") utgått från i första hand Statistiska Centralbyråns (SCB) myndighetsregister. Från de myndigheter som finns i SCB:s myndighetsregister har två typer av myndigheter tagits bort och några myndigheter lagts till. De typer av myndig-

heter som har tagits bort är dels myndigheter som är placerade utanför Sveriges gränser och dels myndigheter som har en utpekad värdmyndighet för sin administration. Till listan från myndighetsregistret har några av Arbetsgivarverkets frivilliga medlemmar lagts till. Därmed finns i gruppen "statliga myndigheter" även de myndigheter som ligger under riksdagen samt några stiftelser och andra organisationsformer som varken är statliga myndigheter, kommuner eller landsting/regioner men ändå omfattas av upphandlingsreglerna. Därmed blev antalet respondenter i urvalet för gruppen "statliga myndigheter" 295 stycken.

Svarsfrekvens

När enkäten avslutats hade 429 av 510 besvarat enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 84 procent, se tabell 12. Bland de som svarat har inte alla besvarat samtliga frågor utan 37 respondenter har påbörjat men inte fullföljt hela enkäten. De 392 som har fullföljt hela enkäten utgör 77 procent av samtliga respondenter.

Tabell 12 Kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter

	Antal svar	Antal respondenter	Svarsfrekvens
Kommuner	160	195	82 %
Landsting/regioner	17	20	85 %
Statliga myndigheter	252	295	85 %
SUMMA	429	510	84 %

Bakgrundsvariabler

Respondenterna har i enkäten uppgett en bakgrundsvariabel, det är vilken titel den som besvarat enkäten har. Övriga bakgrundsvariabler har Konkurrensverket lagt in i utskickslistan innan enkäten skickades ut. Bakgrundsvariablerna *antal anställda* och

kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter, har använts dels för att se om fördelningen är ungefär den samma bland dem som fått enkäten som bland dem som besvarat enkäten. Dels för att göra nedbrytningar och jämförelser i resultaten. De övriga tre bakgrundsvariablerna, *länstillhörighet, departementstillhörighet och typ av myndighet*, har enbart använts för att se om fördelningen är ungefär densamma mellan utskicket och dem som besvarat enkäten eller om till exempel myndigheter med en departementstillhörighet eller länstillhörighet besvarat enkäten i högre eller lägre grad än myndigheter med annan tillhörighet. Däremot har inga nedbrytningar gjorts på dessa bakgrundsfaktorer eftersom antalet respondenter i olika delgrupper varierar stort.

Kommuner, landsting och statliga myndigheter

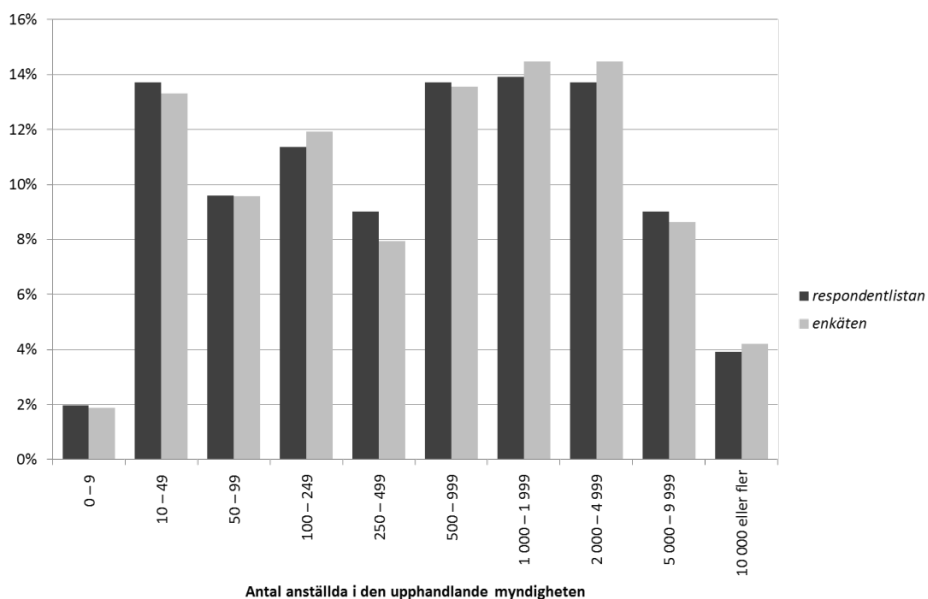
Respondenterna delades in utifrån om den upphandlande myndigheten var en kommun eller ett landsting/region eller en statlig myndighet. Bland de statliga myndigheterna finns även de myndigheter som ligger under riksdagen samt några stiftelser och andra organisationsformer som inte är statliga myndigheter men ändå omfattas av upphandlingsreglerna. Region Gotland omfattar både kommunen och landstinget och har i denna indelning placerats bland kommunerna.

När enkätresultaten analyseras utifrån denna bakgrundsvariabel kommer resultaten anges i procenttal för kommuner och statliga myndigheter. I gruppen "landsting/regioner" är antalet respondenter så litet att en respondent motsvarar minst 5,8 procentenheter, därför anges resultaten i absoluta tal istället för i procenttal.

Antal anställda

För att se om det är någon skillnad mellan stora och små upphandlande myndigheter har vi använt antal anställda som en proxy för att beskriva den upphandlande myndighetens storlek. Respondenterna grupperades utifrån antal anställda i tio intervall. Uppgifterna om antal anställda inhämtades från SKL och Arbetsgivarverket, samt i de fall dessa inte hade uppgifterna från den upphandlande myndighetens webbplats.

Figur 27 Andel upphandlande myndigheter i respondentlistan respektive som besvarat enkäten utifrån antal anställda i myndigheten

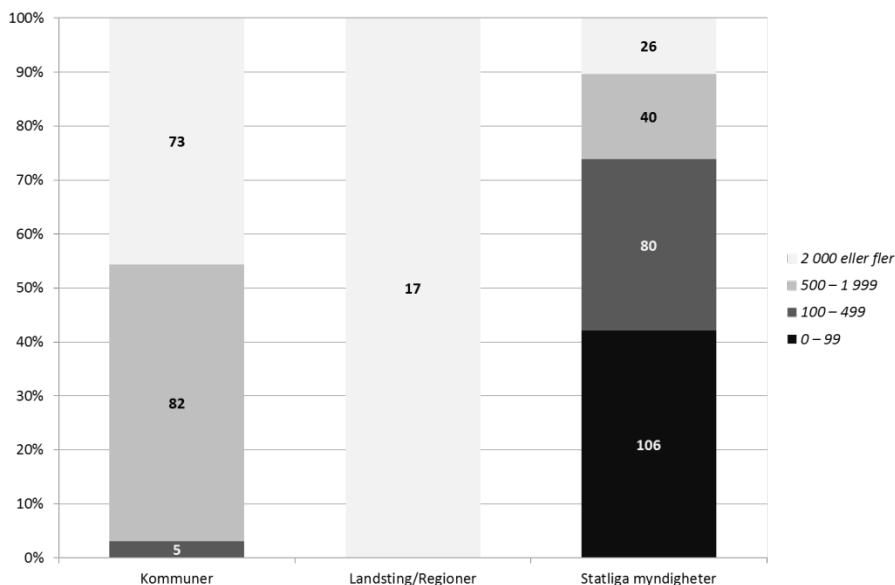


Eftersom antalet respondenter var allt för få i vissa av grupperna för att bryta resultaten på andra frågor på samtliga tio grupperna

har de summerats ihop till fyra grupper när nedbrytningar på antal anställda redovisas.

Det finns ett samband mellan storlek på den upphandlande myndigheten och huruvida det är en kommun, landsting/region eller en statlig myndighet. Samtliga landsting/regioner finns i gruppen upphandlande myndigheter med "2 000 anställda eller fler". Kommuner-na återfinns i huvudsak i de två grupperna "500–1 000 anställda" och "2 000 anställda eller fler". De statliga myndigheterna finns i samtliga grupper utifrån storlek men de två grupperna med minst antal anställda utgörs helt eller till största delen av statliga myndigheter.

Figur 28 Upphandlande myndigheter som besvarat enkäten utifrån antal anställda samt kommuner, landsting/regioner respektive statliga myndigheter



Länstillhörighet

Respondenterna delades in utifrån vilket län den upphandlande myndigheten finns i. För de statliga myndigheter som har verksamhet i flera olika län har de placerats i det län där huvudkontoret är placerat. Här kan vi konstatera att även om alla län är representerade i undersökningen varierar antalet upphandlande myndigheter i respektive län stort i utskickslistan. Det samma gäller antalet upphandlande myndigheter i respektive län som har besvarat enkäten. Några nedbrytningar och analyser utifrån länstillhörighet har därför inte gjorts. Däremot kan vi konstatera att fördelningen av antalet upphandlande myndigheter i respektive län i utskickslistan är i stort sett den samma jämfört med listan över de som besvarat enkäten.

Departementstillhörighet och typ av myndighet

De 295 upphandlande myndigheter som kategoriserades under statliga myndigheter har dessutom delats in utifrån vilket departement de sorterar under samt vilken typ av myndighet de är. Några nedbrytningar av enkätresultaten på bakgrundsvariablerna departementstillhörighet eller typ av myndighet har inte gjorts.

När det handlar om departementstillhörighet är myndigheter under Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet något överrepresenterade bland dem som besvarat enkäten jämfört med utskickslistan. Det departement som var klart underrepresenterade bland dem som besvarat enkäten jämfört med utskickslistan är Justitiedepartementet. Detta har med största sannolikhet att göra med domstolarna, se nedan.

När det handlar om typ av myndighet varierade antalet upphandlande myndigheter i de olika typgrupperna stort redan i utskicket.

Störst var gruppen "domstolar" med 76 stycken följt av universitet/högskola med 42 stycken och länsstyrelser med 21 stycken. Fem typgrupper innehöll färre än 10 upphandlande myndigheter.

I utskicket är den största gruppen av myndighetstyp "domstolar", de utgjorde en fjärdedel av alla upphandlande myndigheter inom gruppen statliga myndigheter i utskicket. Däremot utgör domstolarna bara en femtedel av de som besvarat enkäten. Det kan bero på att Domstolsverket är en serviceorganisation till domstolarna vilket delvis innefattar upphandlingar. Vi valde att ändå skicka enkäten till respektive domstol då åtminstone vissa direktupphandlingar torde genomföras på respektive domstol.

Förfrågan – riktlinjer och dokumentation

Konkurrensverket skickade den 1 juli 2016 en förfrågan till 15 upphandlande myndigheter. Förfrågan omfattade att få ta del av myndighetens riktlinjer för direktupphandlingar samt de fem första dokumentationerna 2016 av direktupphandlingar över 100 000 kronor. Sista datum för förfrågan sattes till den 31 augusti 2016.

Antalet upphandlande myndigheter och antalet efterfrågade dokumentationer valdes för att få in ett antal olika exempel men utan att mängden inkomna handlingar skulle bli överskådligt många.

Syftet med förfrågan var inte att identifiera upphandlande myndigheter vars riktlinjer eller dokumentationer inte uppfyller regleringen. Istället var syftet att få in ett antal exempel på hur de kan se ut hos upphandlande myndigheter som har rutiner på plats för detta.

Urval

Urvalet gjordes bland de upphandlande myndigheter som besvarat webbenkäten och utifrån svaren kan väntas ha fungerande rutiner för detta. För att identifiera dem användes två kriterier, att de har riktlinjer för direktupphandlingar och att de dokumenterat mer än 20 direktupphandlingar över 100 000 kronor såväl 2014 som 2015. Totalt sett var det 73 upphandlande myndigheter som uppfyllde båda kriterierna. Fördelningen mellan kommuner, landsting/regioner samt statliga myndigheter utifrån antal dokumenterade direktupphandlingar finns i tabell 13.

Tabell 13 **Antal myndigheter som har både riktlinjer för direktupphandlingar och fler än 20 dokumenterade direktupphandlingar år 2014 och 2015**

Antal dokumenterade direktupphandlingar 2015	Kommuner	Landsting/ regioner	Statliga myndigheter	Totalt
21–30	6	0	4	10
31–50	6	0	19	25
51–75	3	0	7	10
76–100	2	3	5	10
101–150	2	2	1	5
> 150	2	2	9	13
<i>Summa</i>	21	7	45	73

Bland dessa valdes 15 upphandlande myndigheter ut, sex kommuner, tre landsting och sex statliga myndigheter. Urvalet gjordes för att få såväl en geografisk spridning på de upphandlande myndigheterna som en spridning utifrån hur många direktupphandlingar som dokumenterades 2015.

Svarsfrekvens

Den 10 september hade samtliga av de tillfrågade upphandlande myndigheterna skickat in sina riktlinjer för direktupphandlingar och dokumentationer av upp till fem genomförda direktupphandlingar under första halvåret 2016.

Bilaga 2 Webbenkät

Sida 1. Bakgrundsvariabler

Frågorna på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

1a. Vilken typ av myndighet avser svaren?

- Kommun
- Landsting/region
- Statlig myndighet
- Affärsverk
- Annat nämligen: _____

1b. Vilken funktion har du som svarar i organisationen:

Sida 2. Interna styrdokument för direktupphandling

Frågorna på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

2.1 Har myndigheten något internt styrdokument (t.ex. policy, riktlinjer eller liknande) för direktupphandlingar?

- Ja
- Nej
- Avser införa
- Vet ej / Vill ej uppe

2.2 I vilket/vilka interna styrdokument finns i så fall de interna riktlinjerna eller reglerna för direktupphandlingar?

2.3 Ska direktupphandlingar godkännas av en central person eller enhet?

- Nej, varken av en central person eller enhet
- Ja, en central person eller enhet ska godkänna alla direktupphandlingar
- Ja, en central person eller enhet ska godkänna direktupphandlingar över ett visst värde nämligen (SEK) _____

2.4 Eventuella kommentarer

Sida 3. Konkurrensutsättning av direktupphandlingar

Frågorna på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

3.1 Finns det i myndighetens interna styrdokument regler om att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas?

- Nej
- Nej, men vi konkurrensutsätter ändå alla direktupphandlingar regelmässigt
- Nej, men vi konkurrensutsätter ändå direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt
- Ja, vi konkurrensutsätter alla direktupphandlingar.
- Ja, vi konkurrensutsätter direktupphandlingar över ett visst värde.
- Vet ej / vill ej uppge

3.2 Om ni har en beloppsgräns för när ni konkurrensutsätter direktupphandlingar vilken är den? (SEK)

3.3 Eventuella kommentarer

Sida 4. Konkurrensutsättning av direktupphandlingar – rutiner

4.1a Hur ska konkurrensutsättningen av direktupphandlingar i normalfallet göras enligt era interna styrdokument? (flera svar möjliga)

Frågan besvaras enbart av dem som på föregående sida svarade antingen "Ja, vi konkurrensutsätter alla direktupphandlingar." eller "Ja, vi konkurrensutsätter direktupphandlingar över ett visst värde."

- Framgår inte
- Annonsering
- Upphandlingsverktyg
- Tillfråga minst x antal leverantörer
- Vet ej / vill ej uppge
- Annat nämligen: _____

4.1b Hur sker konkurrensutsättningen av direktupphandlingar i normalfallet?
(flera svar möjliga)

Frågan besvaras enbart av dem som på föregående sida svarade antingen "Nej, men vi konkurransutsätter ändå alla direktupphandlingar regelmässigt." eller "Nej, men vi konkurransutsätter ändå direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt."

- Har ingen praxis utan det görs ad hoc
- Annonsering
- Upphandlingsverktyg
- Tillfråga minst x antal leverantörer
- Vet ej / vill ej uppge
- Annat nämligen: _____

4.2 Eventuella kommentarer

Sida 5. Dokumentation av direktupphandlingar

Frågorna på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

5.1 Finns det i myndighetens interna styrdokument regler om att direktupphandlingar ska dokumenteras?

- Nej
- Nej, men vi dokumenterar ändå alla direktupphandlingar regelmässigt
- Nej, men vi dokumenterar ändå direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt
- Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar.
- Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde.
- Vet ej / Vill ej uppge

5.2 Om ni har en beloppsgräns för när ni dokumenterar direktupphandlingar – vilken är den? (SEK)

5.3 Eventuella kommentarer

Sida 6. Dokumentation av direktupphandlingar – rutiner

Frågan besvaras enbart av de som på sida 5 svarade något av alternativen

"Nej, men vi dokumenterar alla direktupphandlingar regelmässigt.",

"Nej, men vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt.",

"Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar." eller

"Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde."

6.1 Samlas dokumentationen av direktupphandlingar in av en central funktion inom myndigheten?

- Nej
- Ja, för samtliga direktupphandlingar
- Ja, för direktupphandlingar över 100 000 kr
- Ja, för direktupphandlingar över en annan beloppsgräns nämligen (SEK) _____

6.2 Eventuella kommentarer

Sida 7. Dokumentation direktupphandlingar över 100 000 kronor – rutiner

Frågan besvaras enbart av de som på sida 5 svarade något av alternativen

"Nej, men vi dokumenterar alla direktupphandlingar regelmässigt.",

"Nej, men vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt.",

"Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar." eller

"Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde."

Observera!

De följande frågorna avser dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kronor. Längre fram kommer en fråga om eventuell dokumentation av direktupphandlingar under 100 000 kronor.

7.1 Hur sker dokumentationen av direktupphandlingar?

- I upphandlingssystem eller liknande elektroniskt system
- På pappersblanketter som hålls ordnade (t.ex. i en pärm)
- Som elektronisk notering eller anteckning som hålls ordnad på annat sätt (t.ex. i ett Excel-ark eller dokumentation i en särskild mapp).
- Som noteringar eller anteckningar som sparas i ärendehanteringssystemet (t.ex. tjänsteanteckning).
- Annat nämligen: _____

7.2 Har ni någon mall för dokumentation av direktupphandlingar?

- Nej
- Vet ej / Vill ej uppge
- Ja, en egen mall/blankett eller ett eget system
- Ja, Konkurrensverkets dokumentationsblankett
- Ja, vi använder ett färdigt (kommersiellt) system nämligen: _____

7.3 Eventuella kommentarer

Sida 8. Dokumentation direktupphandlingar över 100 000 kronor – mall

8.1a Har ni använt Konkurrensverkets dokumentationsblankett eller någon annan förlaga när ni tog fram er egen mall/blankett eller ert egna system?

Frågan besvaras enbart av dem som på föregående sida svarade: "Ja, en egen mall/blankett eller eget system."

- Vet ej
- Nej
- Ja, Konkurrensverkets utan ändringar
- Ja, Konkurrensverkets men lagt till vissa delar
- Ja, Konkurrensverkets men tagit bort vissa delar
- Ja, Konkurrensverkets men både lagt till och tagit bort delar
- Ja, en annan förlaga nämligen: _____

8.1b Använder ni Konkurrensverkets dokumentationsblankett som den är eller med några ändringar?

Frågan besvaras enbart av dem som på föregående sida svarade: "Ja, Konkurrensverkets dokumentationsblankett."

- Utan ändringar
- Lagt till vissa delar
- Tagit bort vissa delar
- Både lagt till och tagit bort vissa delar

8.2 Eventuella kommentarer

Sida 9. Dokumentation direktupphandlingar över 100 000 kronor – innehåll

Frågan besvaras enbart av de som på sida 5 svarade något av alternativen

"Nej, men vi dokumenterar alla direktupphandlingar regelmässigt.",

"Nej, men vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt.",

"Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar." eller

"Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde."

9.1 Kryssa för vilken eller vilka av följande uppgifter som i normalfallet ingår i myndighetens dokumentation av direktupphandlingar (flera svar möjliga).

- Vilken vara/tjänst som direktupphandlas
- Skälen till varför varan/tjänsten direktupphandlades
- Datum när avtalet ingicks/köpet gjordes
- Beräknat värde i kronor
- Eventuell löptid för avtalet
- Eventuell option om förlängning eller ytterligare köp
- Eventuella tidigare köp av samma slag under räkenskapsåret
- Namn på den/de leverantörer som tilldelas kontrakt/ramavtal alternativt köpet gjordes ifrån.
- Organisationsnummer för den/de leverantörer som tilldelats kontrakt/ramavtal alternativt köpet gjordes från
- Om direktupphandlingen konkurrensutsatts
- Metod vid eventuell konkurrensutsättning
- Vilka kriterier som använts för val av leverantör vid eventuell konkurrensutsättning.
- Antal inbjudna leverantörer vid eventuell konkurrensutsättning genom inbjudan.
- Antal inkomna anbud.
- Namn på de övriga anbudsgivarna (utöver den/de som avtalets slös med/inköpet gjordes från.
- Skälen varför övriga anbudsgivare inte anlätades (per anbudsgivare)
- Namn på ansvarig upphandlare på myndigheten
- Namn på ansvarig beställare på myndigheten
- Annat nämligen: _____

9.2 Eventuella kommentarer

Sida 10. Dokumentation direktupphandlingar över 100 000 kronor – omfattning

Frågan besvaras enbart av de som på sida 5 svarade något av alternativen

"Nej, men vi dokumenterar alla direktupphandlingar regelmässigt.",

"Nej, men vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt.",

"Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar." eller

"Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde.".

10.1 Hur många direktupphandlingar dokumenterades enligt myndighetens rutiner (om du inte vet exakt svara på ett ungefär)?

2014

- 0
- 1-5
- 6-10
- 11-20
- 21-30
- 31-50
- 51-75
- 76-100
- 101-150
- Över 150
- Vet ej / Ville j uppge

2015

- 0
- 1-5
- 6-10
- 11-20
- 21-30
- 31-50
- 51-75
- 76-100
- 101-150
- Över 150
- Vet ej / Ville j uppge

10.3 Eventuella kommentarer

Sida 11. Dokumentation av övriga inköp, upphandlingar och kontrakt

Frågan besvaras enbart av de som på sida 5 svarade något av alternativen

"Nej, men vi dokumenterar alla direktupphandlingar regelmässigt.",

"Nej, men vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde regelmässigt.",

"Ja, vi dokumenterar alla direktupphandlingar." eller

"Ja, vi dokumenterar direktupphandlingar över ett visst värde."

I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets handläggning?

	Helt	Delvis	Inte alls	Ej tillämpligt / Vet ej
Vid samtliga direktupphandlingar enligt LOU/LUF under 100 000 kr.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid direktupphandlingar enligt LOU/LUF över en viss beloppsgräns lägre än 100 000 kr.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid annonserade upphandlingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid upphandling av tjänstekoncessioner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid tecknande av hyreskontrakt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid godkännande av leverantör i valfrihetssystem enligt LOV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid direktupphandlingar enligt LUF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vid andra kontrakt och överenskommelser som inte omfattas av LOU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sida 12. Konkurrensverkets material om direktupphandlingar

Frågan på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

Konkurrensverket har tagit fram följande material till stöd för upphandlande myndigheter som ska direktupphandla:

- 1) förslag på blankett för dokumentation av direktupphandlingar,
- 2) skriften "Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar" samt
- 3) skriften "Dokumentation av direktupphandlingar".

12.1 Hade ni kännedom om att Konkurrensverket har tagit fram ett sådant material?

- Nej, hade aldrig hört talas om någon av dem.
- Ja, har hört talas om minst en av dem.
- Vet ej, Vill ej uppge.

12.2 Eventuella kommentarer

Sida 13. Konkurrensverkets material om direktupphandlingar – del 2

Frågorna på denna sida besvaras enbart av dem som på föregående sida svarade "Ja, har hört talas om minst en av dem."

13.1 Vilken eller vilka av dessa material om direktupphandlingar är det ni hört talas om respektive känner till?

	Hört talas om och känner till hela eller delar av innehållet	Hört talas om men känner inte till innehållet	Inte hört talas om	Vet ej / Vill ej uppge
Förslag på blankett för dokumentation av direktupphandlingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skriften "Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skriften "Dokumentation av direktupphandlingar"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13.2 Vilket är ditt helhetsomdöme (på en skala från 1. mycket dåligt till 5. mycket bra) av respektive material.

	1. mycket dåligt	2.	3.	4.	5. mycket bra	Vet ej / Vill ej uppgge
Förslag på blankett för dokumentation av direktupphandlingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skriften "Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skriften "Dokumentation av direktupphandlingar"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13.3 Eventuella kommentarer

Sida 14. Konkurrensverkets material om direktupphandlingar – del 3

Har du några tankar, funderingar eller förslag på hur Konkurrensverkets material kan förbättras som du vill dela med dig till oss? Eller om du har några andra synpunkter och/eller kommentarer om respektive dokument.

14.1 Förslag på blankett för dokumentation av direktupphandlingar

Besvaras endast av dem som på föregående sida angående förslaget på blankett svarade att de "hört talas om och har kännedom om hela eller delar av innehållet".

14.2 Skriften "Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar"

Besvaras endast av dem som på föregående sida angående skriften om riktlinjer vid direktupphandlingar svarade att de "hört talas om och har kännedom om hela eller delar av innehållet".

14.3 Skriften "Dokumentation av direktupphandlingar"

Besvaras endast av dem som på föregående sida angående skriften om dokumentation av direktupphandlingar svarade att de "hört talas om och har kännedom om hela eller delar av innehållet".

14.4 Eventuella övriga kommentarer

Sida 15. Kontaktuppgifter för eventuella uppföljningsfrågor

Frågorna på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

Konkurrensverket skulle uppskatta mycket om vi har möjlighet att kontakta dig om det uppstår några följdfrågor under analysen av enkätsvaren. Om du kan tänka dig att ställa upp på att bli kontaktad fyll i namn och e-postadress och/eller telefonnummer nedan.

Om du inte vill bli kontaktad lämna uppgifterna tomma och klicka dig vidare på den blåa knappen i nedre högra hörnet.

15.1 Namn

15.2 E-postadress

15.3 Telefonnummer

Sida 16. Övriga synpunkter och kommentarer

Frågorna på denna sida besvaras av samtliga respondenter.

16.1 Har du några synpunkter, kommentarer och/eller tillägg till undersökningen som du vill framföra?

Den 1 juli 2014 höjdes direktupphandlingsgränsen i upphandlingslagarna och samtidigt infördes krav på att upphandlande myndigheter ska anta riktlinjer för direktupphandlingar samt dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor. Med anledning av att det är två år sedan de nya kraven trädde i kraft har Konkurrensverket under våren 2016 genomfört en kartläggning av upphandlande myndigheters riktlinjer och rutiner för direktupphandlingar.

I den här rapporten presenteras resultaten från en webbenkät till 510 kommuner, landsting och regioner samt statliga myndigheter om vilka riktlinjer och rutiner de har för direktupphandlingar, framför allt avseende dokumentation och konkurrensutsättning. Rapporten innefattar däremot inte en kontroll av att de upphandlande myndigheterna gör som de säger eller följer sina egna riktlinjer. Dessutom presenteras exempel från den insamling av riktlinjer och dokumentationer från 15 upphandlande myndigheter som också har genomförts. Denna rapport kan även ses som ett bidrag inför den utvärdering av reformen som regeringen aviserade i propositionen.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se