

Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018

Bilaga 4 Uppföljning av upphandlingsärenden

RAPPORT 2019:1

Bilaga 4 Uppföljning av upphandlingsärenden

I den här bilagan beskrivs resultaten av enkätundersökningen till myndigheter och företag som varit föremål för ett tillsynsbeslut eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift, se avsnitt 6.2.1.

Bakgrundsinformation

Enkätundersökningen är en totalundersökning²⁰⁷ som omfattar 62 ärenden. Av dem gällde 34 ärenden upphandlingsskadeavgift och resterande 28 tillsynsbeslut²⁰⁸.

Totalt var 55 upphandlande myndigheter²⁰⁹ föremål för dessa 62 ärenden. Upphandlande myndigheter som varit föremål för flera tillsynsärenden gavs dock möjligheten att besvara enkäten separat för respektive ärende, till exempel för att de berört olika personer eller avdelningar/enheter. Det resulterade i att enkäten skickades ut till 55 upphandlande myndigheter. Av dem har 41 besvarat enkäten, se Tabell 22, vilket motsvarar en svarsfrekvens om 75 procent. Ser man i stället på antalet ärenden så står de respondenter som besvarat enkäten för 42 av 62 ärenden, vilket motsvarar 68 procent.

²⁰⁷ Det vill säga den omfattar samtliga Konkurrensverkets ärenden som resulterade i ett tillsynsbeslut eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift under den period som ingår i uppföljningen. Något urval har inte skett.

²⁰⁸ Eftersom uppföljningen handlar om vilka förändringar som skett hos myndigheten eller företaget sedan de kritiserats för en överträdelse av upphandlingsreglerna ingår inte det motiverade avskrivningsbeslutet.

²⁰⁹ Eftersom vissa upphandlande myndigheter varit föremål för flera ansökningar om upphandlingsskadeavgift eller både upphandlingsskadeavgift och tillsynsbeslut blir det totala antalet respondenter som ingår i uppföljningen lägre än summan av antalet respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift respektive tillsynsbeslut.

Tabell 22 Antal respondenter och ärenden som ingår i enkätundersökningen samt besvarat enkäten utifrån typ av ärende

	Antal ärenden		Antal respondenter	
	Totalt	Besvarat	Totalt	Besvarat
Upphandlingsskadeavgift	34	21	29	18
Tillsynsbeslut	28	21	26	23
Totalt	62	42	55	41

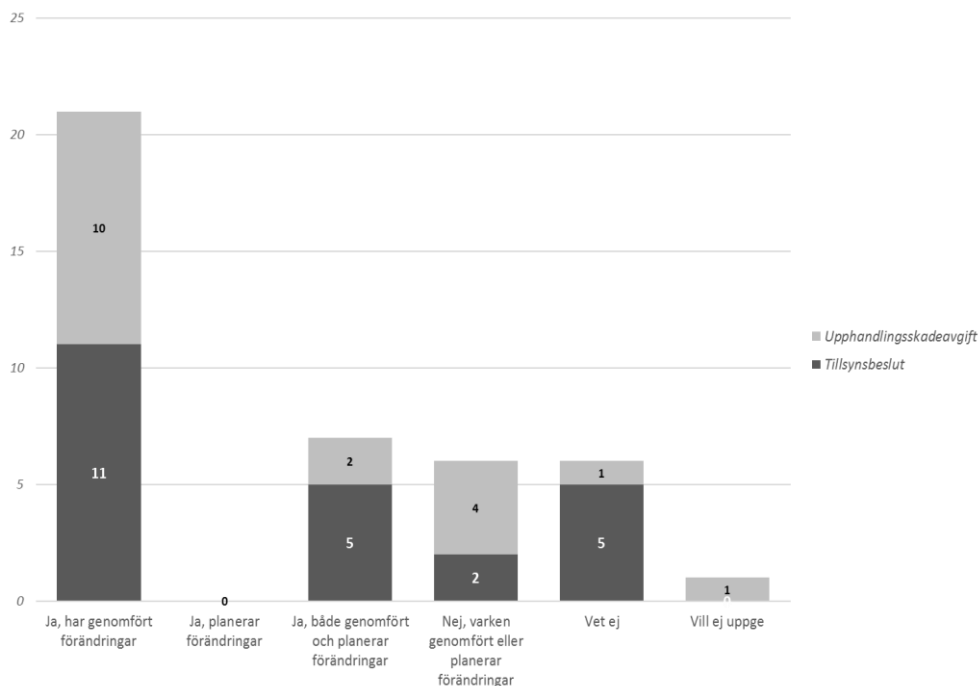
Om inget annat anges så redovisas resultaten samlat för de 41 respondenter som besvarat enkäten. Redovisas resultaten separat för de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift anges det särskilt.

En beskrivning av metod och bortfallsuppföljning finns i slutet av detta avsnitt.

Tillsynen har förändrat hanteringen av inköp och upphandlingar

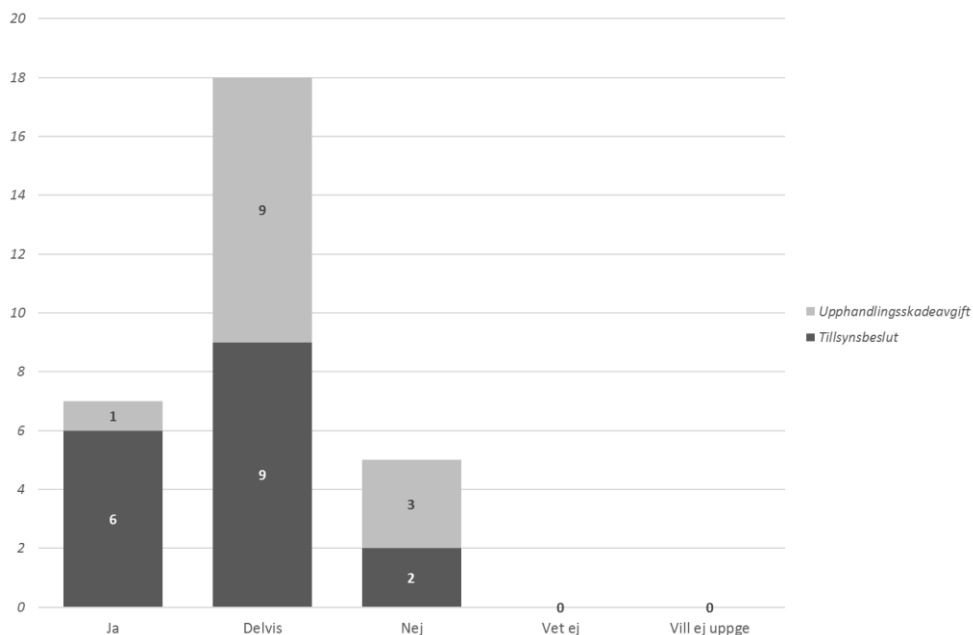
28 av 41 respondenter har genomfört eller planerar att genomföra någon förändring avseende hanteringen av inköp/upphandlingar efter vårt beslut, se Figur 4. Det är en något lägre andel än i föregående uppföljning (68 procent jämfört med 82 procent).

Figur 4 Har ni genomfört eller planerar ni förändringar avseende hanteringen av inköp/upphandlingar i er organisation efter Konkurrensverkets tillsyn och tillsynsbeslut/domen om upphandlingsskadeavgift?

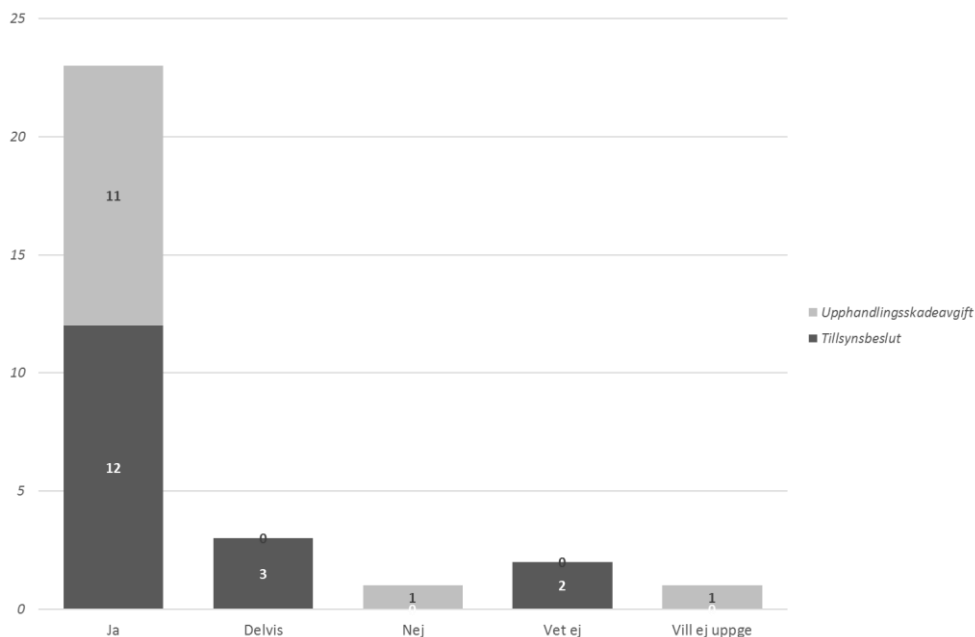


Av de 26 respondenter som varit föremål för ett tillsynsbeslut har 16 genomfört eller planerar att genomföra förändringar. Av Figur 5 framgår att 15 av dem anger att det är helt eller delvis på grund av vårt beslut. Av de 17 respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift är det 12 som genomfört eller planerar någon förändring och även bland dem är det 3 som uppger att det inte är på grund av vårt beslut.

Figur 5 Har förändringarna genomförts/planerats till följd av tillsynsbeslutet/ domen om upphandlingsskadeavgift?



Respondenterna är även i hög grad positiva till de förändringar som har genomförts eller planeras. Av Figur 6 framgår att 23 svarade att de uppfattar förändringarna som positiva och 3 ansåg att förändringarna var delvis positiva. En svarade "nej" på frågan om de uppfattade förändringarna som positiva. Några exempel på kommentarer som respondenter lämnade återges i Tabell 23.

Figur 6 Uppfattar du förändringarna som positiva?**Tabell 23 Exempel på kommentarer i anslutning till frågorna om förändringarna genomförts till följd av Konkurrensverkets tillsyn samt hur förändringarna uppfattades****Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift**

"Konkurrensverkets tillsyn har fått till följd att frågor om inköp diskuteras återkommande, och mer proaktivt, inom fler verksamhetsområden i bolaget."

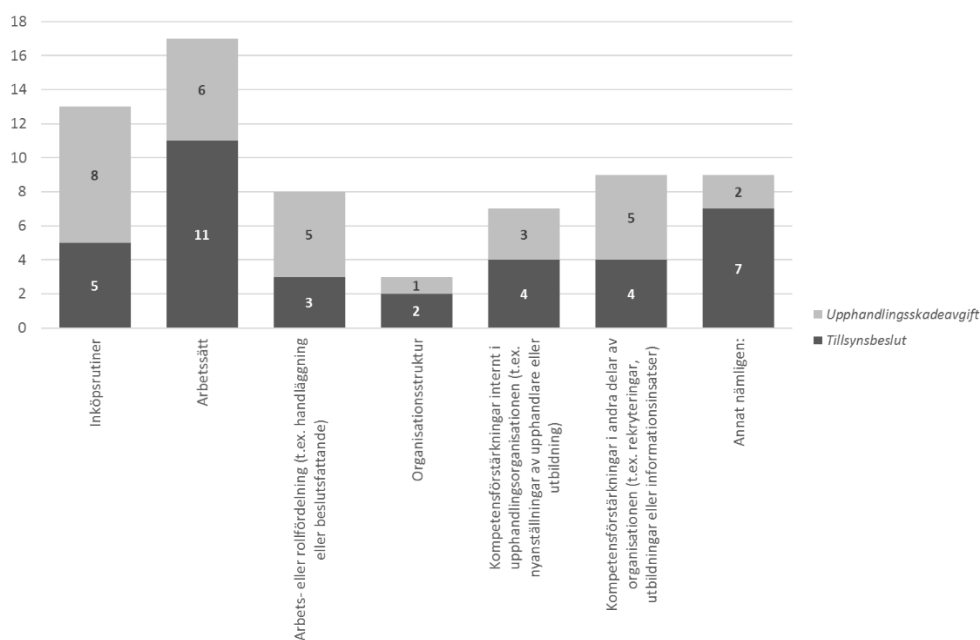
Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut

"Att vidareutveckla rutiner och arbetssätt kring upphandling och inköp är ett långsiktigt arbete. Det är därför viktigt att över tid följa utvecklingen av ramavtalstrohet och andelen korrekta direktupphandlingar. Risk finns att frågorna tillfälligt uppmärksammas efter utbildningsinsatser och förändringar av interna rutiner, för att sedan ägnas mindre uppmärksamhet igen. Konkurrensverkets beslut har för oss inneburit att det interna förbättringsarbetet fått större legitimitet."

Områden som förändras är inköpsrutiner, arbetssätt och kompetens i upphandlingsorganisationen

I utvärderingen ställdes en fråga om inom vilka områden förändringarna sker²¹⁰. Allra vanligast är att förändringarna genomförs inom inköpsrutiner och arbetssätt. Näst vanligast var att förändringarna genomförts eller planeras avseende arbets- och rollfördelning samt kompetensförstärkningar internt i upphandlingsorganisationen.

Figur 7 Inom vilket eller vilka områden har förändringar genomförts eller kommer att genomföras? (flera svar möjliga)



²¹⁰ Respondenterna hade möjlighet att välja ett eller flera områden vilket är skälet att summan av antalet respondenter är fler än de 23 som besvarade enkäten.

Tabell 24 De förändringar som angavs i fritextfältet för *"annat nämligen"*

Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift
<i>"Tekniska förbättringar"</i>
<i>"Med externt stöd genomfört en genomlysning av företagets inköpsrutiner och hanteringar av LOU"</i>
<i>"Systemstöd för att inte glömma att efterannonsera (tilldelningsannonsera) i TED"</i>
Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut
<i>"Informationsinsatser och utbildning i våra rutiner för beställande avdelningar"</i>

Delas resultatet upp på de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift syns inte heller här några egentliga skillnader.

Respondenterna fick även en möjlighet att beskriva de förändringar som genomförts eller kommer att genomföras. I Tabell 25 finns några exempel på förändringar som kom in.

Tabell 25 Exempel på de förändringar som genomförts eller planerats

Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift
<i>"Avgiften orsakades av en klantighet att vi skrev avtal för tidigt. Vi hade aldrig tidigare varit med om att någon begärde överprövning mellan rättens stängning och dygnets slut. Rutinen är korrigerad att inget avtal skrivs innan rätten är kontaktad och att ingen överprövning föreligger."</i>
<i>"Rekrytering och byte av ansvarsområden på upphandlare och på kravställare i organisationen. Verksamheten mer aktivt med vid beslutsfattandet och gemensam planering för att åtgärda avtalsbrist."</i>
Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut
<i>"För att undvika att efterannonseringar missas så har vi nu en helintegration via upphandlingsverktyget Kommers till TED. Det planeringssystem och de tidsangivelser som nu finns i systemet säkerställer att steget inte kan passeras utan åtgärd."</i>
<i>"Våra inköpsrutiner har förändrats något då vi nu använder ett nytt upphandlingssystem (e-Avrop) vars funktionalitet är bättre än tiden innan Konkurrensverkets tillsyn. Kopplingen mellan e-Avrop och TED är nu bättre vilket medger större möjligheter till efterannonsering av upphandlingarna."</i>
<i>"Tillägg i checklista att kontrollera att ramavtalets värde skrivs in vid efterannonsering."</i>

26 av 40 respondenter uppgav att vårt beslut påverkat dem på något annat sätt. 16 av dessa hade varit föremål för tillsynsbeslut och resterande 10 för upphandlingsskadeavgift. I Tabell 26 finns exempel som lämnades i den efterföljande öppna frågan om hur.

Tabell 26 Exempel på andra sätt som Konkurrensverkets tillsyn har påverkat respondenterna

Respondenter som varit föremål för upphandlingsskadeavgift
<i>"Fler på myndigheten blir varse om att man måste prioritera resurstillsättning för att genomföra inköp och upphandling och att detta är en gemensam angelägenhet."</i>
<i>"Negativ publicitet i media och kostnader för våra finansiärer."</i>
<i>"Fokus på god förvaltning på det berörda området inom myndigheten har ökat."</i>
<i>"Verksamheten mer medveten om konsekvenser och insikten om ansvarsfördelning."</i>
Respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut
<i>"Större legitimitet för internt utvecklingsarbete på upphandlingsområdet."</i>
<i>"Vi fick en återkoppling på hur väl vi efterlevde kravet på efterannonsering och förutom den systemtekniska utvecklingen såg vi att det var brister i uttaget i statistiken vilket vi påpekade till Konkurrensverket."</i>

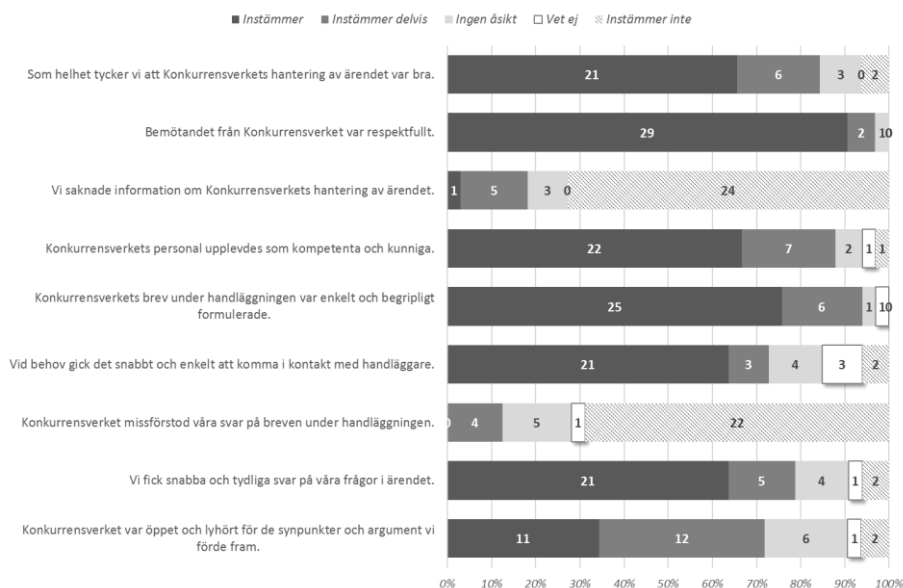
Vår handläggning upplevs som bra men det finns områden att förbättra

33 respondenter svarade på frågorna om hur de uppfattat vår handläggning av ärendet, se Figur 8. 29 av dem hade själva varit involverade i ärendet medan 6 tog hjälp av kollegor som varit det. 27 av 32 instämde helt eller delvis i att de som helhet tycker att hanteringen av ärendet var bra. 31 av 33 instämde helt eller delvis i att breven under handläggningen var enkelt och begripligt formulerade.

Bland de påståenden som fick lägst antal som instämde helt eller delvis finns *"Konkurrensverket var öppet och lyhört för de synpunkter och argument vi förde fram."* (23 av 32).

Sämst betyg fick vi i påståendet att de saknade information om vår hantering av ärendet, 6 av 34 instämde helt eller delvis i det påståendet. Dessutom ansåg 4 av 32 att vi missförstod deras svar på breven under handläggningen.

Figur 8 I vilken grad instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets handläggning?



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

Respondenterna fick även möjlighet att lämna förslag på hur vår handläggning skulle kunna bli bättre. I finns exempel på förslag som kom in.

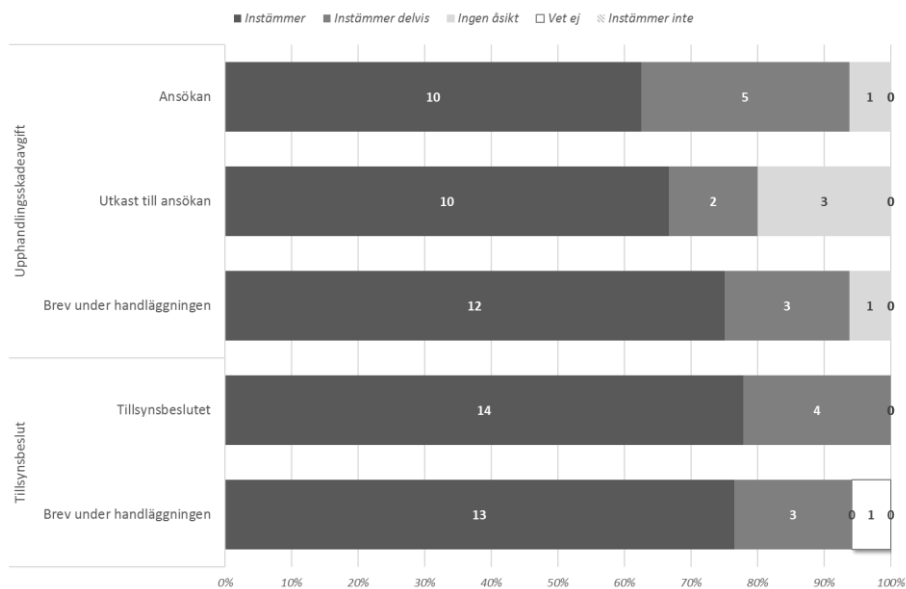
Tabell 27 Exempel på förslag om hur Konkurrensverkets handläggning kan bli bättre

<i>"Nej, de kontakter jag har haft genom åren har varit bra och vi har blivit korrekt bemötta."</i>
<i>"Prioritera sådana transaktioner som allvarligt underminerar upphandlingsregelverket. Prioritera inköp och tilläggsbeställningar över 5 000 000 kr. Avstå från att granska inköp av exempelvis web-tv tjänster för belopp som ligger marginellt över direktupphandlingsgränsen. Avstå från att granska transaktioner som endast genomförts som ett led i en legal övergång från bolag till kommunalförbund. Fokusera exempelvis på transaktioner till byggentreprenörer. Där förekommer ofta otillåtna förhandlingar innan tilldelning, tilläggsbeställningar och optioner på mycket höga summor som avropas under minimal transparens."</i>
<i>"Nej, inte utifrån detta enskilda ärende."</i>
<i>"Tog extremt lång tid."</i>

För det mesta enkelt och begripligt formulerat

Respondenterna fick svara på hur enkelt och begripligt vi formulerat oss i de handlingar vi skickat under utredningen. Samma frågor ställdes även om beslut och ansökningar om upphandlingsskadeavgift. Generellt sett får de olika dokumenten ett gott betyg. 31 av 33 instämde helt eller delvis i påståendet att breven under handläggningen var enkelt och begripligt formulerade. 12 av 15 instämde helt eller delvis i påståendet att utkastet till ansökan om upphandlingsskadeavgift var enkelt och begripligt formulerat.

Figur 9 I vilken utsträckning respondenterna instämde i påståendena att följande dokument var enkelt och begripligt formulerade (uppdelat på typ av ärende)



Not. Observera att det totala antalet respondenter är olika för de olika typerna av dokument. Siffrorna i staplarna anger antalet respondenter per svarsalternativ.

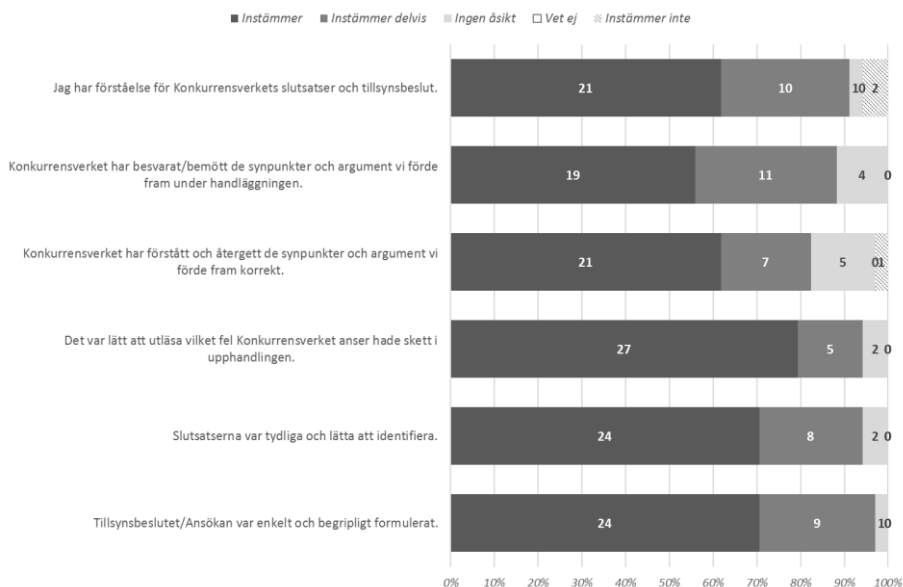
Tillsynsbesluten och ansökningarna lättlästa men har förbättringspotential

34 respondenter svarade på frågorna om hur de uppfattat våra tillsynsbeslut (18 stycken) respektive ansökningar om upphandlingsskadeavgift (16 stycken). En hade kontaktat en kollega och svarade utifrån hur kollegan uppfattade ansökan om upphandlingsskadeavgift. Övriga hade själva läst beslutet och svarade utifrån hur de uppfattat det.

Generellt sett får tillsynsbesluten och ansökningarna ett gott omdöme i de påståenden som rör hur lättlästa de var, se Figur 10. 27 av 34 *instämde* och ytterligare 5 *instämde delvis* i att det var lätt att utläsa vilket fel vi ansåg hade skett i upphandlingen. Samtidigt svarade 32 av 34 att de *instämde* eller *instämde delvis* i att slutsatserna var tydliga och lätta att identifiera.

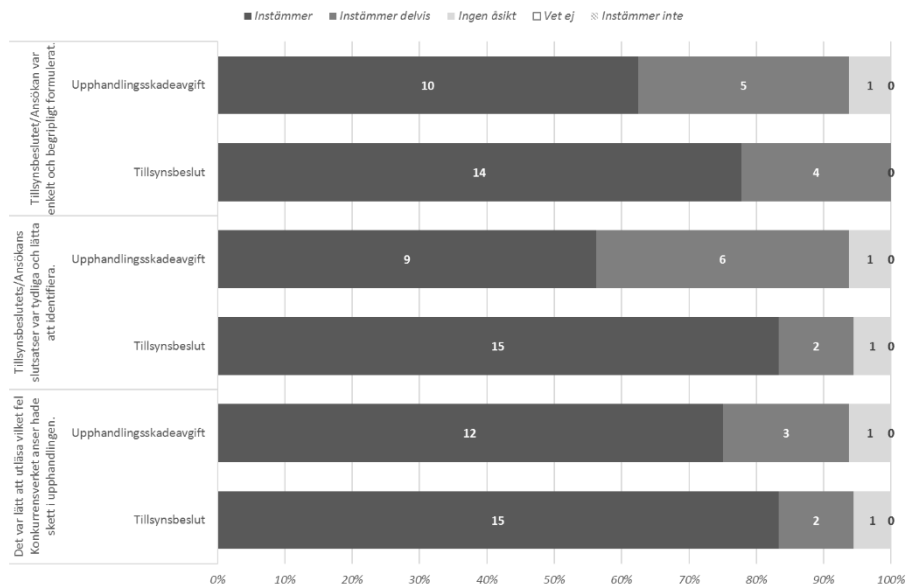
Undersökningen innehåller alltför få respondenter för att dra några generella slutsatser. Däremot kan konstateras att jämfört med de övriga påståendena fick påståendet att de har förståelse för våra slutsatser och tillsynsbeslutet respektive ansökan lägst betyg. 2 av 34 svarade *instämmer inte* (vilket är fler än på något annat påstående) medan 31 av 34 svarade att de *instämmer* eller *instämmer delvis*. Samtliga som svarade *instämmer inte* var föremål för en ansökan om upphandlingsskadeavgift.

Figur 10 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets tillsynsbeslut/ansökningar om upphandlingsskadeavgift?

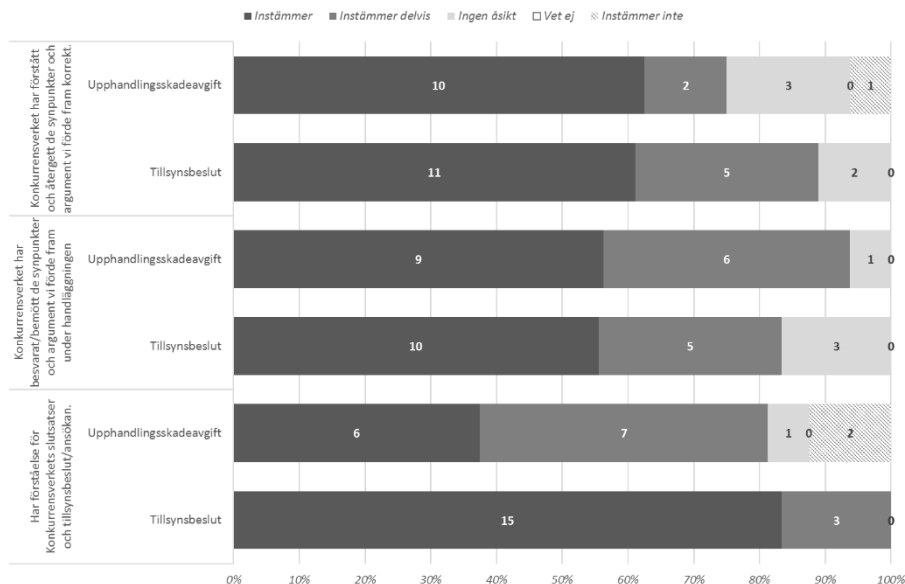


Om man jämför de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut respektive upphandlingsskadeavgift är skillnaderna i de allra flesta fall små om man lägger ihop antalet som instämmer och instämmer delvis, se Figur 11 och Figur 12. Generellt tycks dock de respondenter som varit föremål för tillsynsbeslut i högre grad uppges att de instämmer i påståendena medan de som varit föremål för upphandlingsskadeavgift i högre grad instämmer delvis. Dock är det svårt att säga om detta är en systematisk skillnad mellan de två formerna av tillsyn eller en tillfällighet.

Figur 11 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets tillsynsbeslut respektive ansökan om upphandlingsskadeavgift? (uppdelat på typ av ärende)



Figur 12 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om Konkurrensverkets tillsynsbeslut respektive ansökan om upphandlingsskadeavgift? (uppdelat på typ av ärende)



Metod

Uppföljningen genomfördes i form av en generell webbenkät till samtliga upphandlande myndigheter och enheter som varit föremål för beslut och ansökningar under den aktuella perioden. I fortsättningen benämns de "respondenter".

Enkäten föregicks av ett förbrev om att Konkurrensverket avser att skicka en enkät för att utvärdera beslutet. Den 20 och 21 september 2018 skickades förbreven ut per e-post. Breven innehöll information om enkäten och om det ärende som varje upphandlande myndighet skulle svara utifrån. De som hade varit föremål för ärenden både om beslut om upphandlingstillsyn och upphandlingsskadeavgift

informerades om detta. Förbrevet skickades till respondenternas generella e-post som fanns på deras hemsida. Det innehöll en uppmaning om att vidarebefordra enkäten till någon inom myndigheten som är lämplig att besvara enkäten, till exempel en upphandlingsansvarig.

Den 26 september 2018 skickades enkäten ut via Netigate. Den 3 oktober fick alla som inte öppnat enkäten en påminnelse och den 10 oktober fick alla som påbörjat men inte avslutat enkäten en påminnelse. Enkäten var tillgänglig till den 17 oktober, men förlängdes på grund av låg svarsfrekvens först till den 24 oktober och sedan slutligen till den 31 oktober.

Uppföljning av bortfall

Dagen innan enkäten stängde hade en förhållandevis låg mängd respondenter inkommit med svar. Mellan den 16 oktober och den 19 oktober gjordes därför en uppföljning genom telefonsamtal och e-postkorrespondens. Efter samtal till flertalet respondenter framgick att de flesta bortfall berodde på att enkäten inte vidarebefordrats till rätt person eller att enkäten kommit bort i respondentens interna handläggning. Flera respondenter bad om att få enkäten till en annan e-postadress och flera nya svar inkom den vägen. I två fall framgick skäl som kan hänföras till tekniska problem med att svara. En av dessa respondenter inkom istället med synpunkter per e-post. På grund av den låga svarsfrekvensen förlängdes svarstiden först till den 24 oktober och sedan slutligen till den 31 oktober och flera nya svar inkom efter påringningar och manuella e-postpåminnelser. Vissa respondenter tycktes ha problem med att ta emot e-post från Netigate, troligtvis på grund av respondentens spamfilter eller dylikt. De som angav det här som skäl för att inte ha svarat fick istället en länk direkt till enkäten och flera svar inkom på den vägen.