



Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling

– säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris

Catrin Karlsson Westergren på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2023:1

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, februari 2023
Författare: Catrin Karlsson Westergren
Foto: Scandinav

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. Konkurrensverket har gett jur.dr. Catrin Karlsson Westergren i uppdrag att, inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning, undersöka hur och i vilken utsträckning som upphandlande myndigheter genomför avtalsuppföljningar och om och hur de skiljer sig åt beroende på kontraktsföremål, branscher och verksamhetsområden.

En god avtalsuppföljning är en förutsättning för att upphandlande myndigheter ska kunna säkerställa att de verkligen får det som de har rätt till enligt avtalet. Det bidrar även till att skapa en bra avtalsrelation mellan upphandlande myndigheter och leverantörer. Avsaknad av adekvat uppföljning riskerar däremot att medföra negativa konsekvenser. Om avtalade eller andra förpliktelser inte upprätthålls förverkligas inte syftet med upphandlingen eller ramavtalet. En upphandlande myndighet riskerar dessutom bland annat att betala för mycket eller för något som inte efterfrågats, att bli skadeståndsskyldig, att hamna i tvist eller att tvingas betala upphandlingsskadeavgift.

Denna studie har tittat på de brister och svårigheter som upphandlande myndigheter har vad gäller avtalsuppföljning. Författaren pekar på att frågan har fått allt större fokus, men att det finns brister i arbetet. Rapporten ger värdefulla kunskaper och bra exempel på hur upphandlande myndigheter kan bli bättre på och arbeta mer systematiskt med avtalsuppföljning.

Till projektet har det knutits en referensgrupp, som haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till slutrapport, bestående av Mattias Berger, Ann Fryksdahl, Karin Morild, Stefan Jönsson och Joakim Wallenklint.

Författaren ansvarar själv för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, februari 2023

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary.....	9
1. Inledning.....	11
1.1 Allmänt	11
1.2 Syfte.....	12
1.3 Metod.....	12
1.4 Disposition	12
1.5 Begreppsbildning	13
2. Avtalsuppföljning.....	14
2.1 Avtalsuppföljning – innebörd och konsekvenser	14
2.2 Relevanta regelverk samt rättsliga och ekonomiska konsekvenser av bristande avtalsuppföljning.....	15
2.3 En fungerande avtalsuppföljning	19
2.4 Att genomföra avtalsuppföljning.....	26
2.5 Prioritering	29
2.6 Olika funktioner i avtalsuppföljning	30
2.7 Hantering av brister.....	31
3. Undersökningen	33
3.1 Genomförande.....	33
3.2 Resultat av enkätundersökningen	33
3.3 Fördjupade intervjuer	48
3.4 Fungerande avtalsuppföljning	55
4. Slutsatser	61
Referenser	63
Bilaga 1 – Enkät om avtalsuppföljning.....	65
Bilaga 2 – Frågor i djupintervjuerna	70

Sammanfattning

Denna studie behandlar svenska kommuners avtalsuppföljning av offentligt upphandlade ramavtal och kontrakt. Studien handlar bland annat om i vilken utsträckning avtalsuppföljning genomförs, vad som krävs för en fungerande avtalsuppföljning, varför det är viktigt med avtalsuppföljning och vilka kostnadsbesparingar eller rent av "ekonomiska vinster" som kan genereras av en fungerande avtalsuppföljning.

Att en myndighet kontrollerar att de varor och tjänster som handlats upp stämmer överens med vad man kravställt, avtalat om, beställt och betalat för kan i och för sig uppfattas som en självklarhet. Dock är det tydligt från ett flertal undersökningar att det finns stora brister i avtalsuppföljning hos upphandlande kommuner.¹ Upphandlingsmyndigheten genomförde 2018 en studie där slutsatsen var att upphandlande myndigheter och enheter i låg utsträckning följer upp sina avtal. Det är dessutom mer än tio år sen Upphandlingsutredningen (2010) kom med sitt delbetänkande "På jakt efter den goda affären" där man redan då pekade på bristerna kring avtalsuppföljning. Det största skälet till bristen på uppföljning var, enligt delbetänkandet, bristande resurser i de upphandlande organisationerna.² Samma slutsatser har kunnat dras från denna undersökning.

Avsaknad av en fungerande uppföljning riskerar att medföra negativa konsekvenser för en upphandlande myndighet. Om avtalade eller andra förpliktelser inte upprätthålls förverkligas inte syftet med upphandlingen eller ramavtalet. En upphandlande myndighet riskerar dessutom bland annat att betala för mycket eller för något som inte efterfrågats, att bli skadeståndsskyldig, att hamna i tvist och att drabbas av upphandlingsskadeavgift. En fungerande avtalsuppföljning kan däremot spara kostnader. Det finns således goda skäl till att en grundlig studie om avtalsuppföljning och bidrag till att avtalsuppföljning blir en naturlig och nödvändig del av den offentliga upphandlingen hos kommuner.

Denna studie är delvis baserad på enkätundersökningar och fördjupade intervjuer med upphandlande personer på olika kommuner. Hela 135 kommuner har svarat på enkäten. Dessa kommuner är uppdelade i 4 storstäder, 24 större städer, 49 mindre städer och 56 landsbygdskommuner. Två av kommunerna har inte angett invånarantal. I de fördjupade intervjuerna har 21 kommuner har ställt upp i 14 intervjuer. I intervjuerna ingår de 4 storstäderna, större städer, mindre städer och landsbygdskommuner. De personer som har intervjuats har på något sätt ansvar för upphandling. Personerna har olika befattningar inkluderade allt från upphandlingschef, avtalscontroller till upphandlare beroende på storleken på kommunen och tillgång till personella resurser.

Resultaten från studien visar att problemet med bristande avtalsuppföljning kvarstår men att frågan har fått ett större fokus och inom flera upphandlande kommuner pågår ett utvecklingsarbete avseende avtalsuppföljning. Många kommuner arbetar för närvarande med att försöka utöka avtalsuppföljningen och flera kommuner uppger att politiker och kommunledning har börjat fokusera mer på avtalsuppföljning på senare tid. Flera kommuner anser att utan uppföljning är det meningslöst med ambitiösa upphandlingar och kravställningar.

¹ Bl.a. Upphandlingsutredningen 2010, Fi 2010:06 samt Nationella upphandlingsstrategin (2016)

² Delbetänkande till Upphandlingsutredningen, *Den goda affären*, SOU 2011:73

Att kommunerna ser avtalsuppföljning som något viktigt och kanske till och med nödvändigt är väldigt tydligt i denna studie. Kommunerna poängterar att avtalsuppföljning är väldigt viktigt för att uppnå avtalstrohet, trovärdighet och ökad konkurrens i sina upphandlingar men också i stort bland leverantörer. De kommuner som aktivt jobbar med avtalsuppföljning uppger i sina svar att de sett mycket goda resultat i form av avtalstrohet från leverantörer efter det att den kommunen genomfört uppföljningar och vidtagit åtgärder vid avvikelser. De flesta kommuner menar dessutom att majoriteten av deras leverantörer själva är väldigt positiva till att kommunerna följer upp avtalen.

Brister i avtalsuppföljning beror framför allt på bristande resurser och till viss del bristande mognadsgrad. Det finns även ett organisatoriskt problem i det att uppföljning ofta sköts av upphandlare eller av verksamheten och i befattningar som redan har fullt upp med att upphandla och/eller bedriva själva verksamheten. Många efterfrågar systemstöd för att lösa rutinmässiga uppföljningar och på så sätt frigöra resurser att lägga på mer fördjupade uppföljningar. Avtalsuppföljning bidrar även till att kunskapsnivån höjs och att man genomför bättre upphandlingar framgent. Många anser att avtalsuppföljning ska tillämpas i syfte att främja en sund konkurrens och att bidra till den upphandlande myndighetens trovärdighet. Sund konkurrens och förtroende för upphandlande myndigheter kan bidra till en ökad konkurrens där fler anbudsgivare väljer att delta upphandlingar.

Studien pekar även på att det finns ett behov av systemstöd för rutinmässiga delar så att man kan fokusera på fördjupade uppföljningar inom avtal och branscher där det finns ett sådant behov. Med systemstöd avses framför allt digitala hjälpmedel som kan systematisera rutinmässiga uppföljningar.

Sammanfattningsvis kan man påstå att det bland kommunerna finns vilja, ambitioner, kunskaper och förståelse för att jobba med att följa upp avtal man har med sina leverantörer. Ett av problemen är bristande resurser. Det gäller ekonomiska resurser, tidsresurser och IT-resurser. Många gånger krävs en organisationsförändring för att kommunerna på ett effektivt sätt ska kunna jobba med avtalsuppföljning. Den lyckade uppföljningen förefaller vara den systematiska uppföljningen som kräver mycket resurser och där leverantören deltar i dialog med myndigheten.

Vid genomförande av den här studien kan konstateras att det upphandlande myndigheter följer upp inte endast är avtalstrohet från leverantören utan också avtalstrohet och leverantörstrohet från beställaren – det som egentligen är att hänföra till avtalsförvaltning. Många gånger går dessa, på sätt och vis olika hanteringar av det offentliga kontraktet, hand i hand. Upphandlande myndigheter uppger att man har mycket att vinna på att även följa upp verksamheternas/avtalsanvändarnas beteende och tillämpning av ramavtal. Någon nämnde att det kan bli kostsamt om beställaren väljer "kollegieblock med hundvalpar" som motiv i stället för att köpa från ordinarie sortiment där prisnivån, och inte rabatten, är utvärderad och känd. Andra ser det som väsentligt för konkurrensen att avtalen används och tillämpas på rätt sätt av beställaren och att denna avtalstrohet kan bidra till att fler leverantörer är beredda att lämna anbud.

Summary

This study deals with Swedish municipalities' contract management (follow-up of contract). In the private sector often called Supplier Performance Management) of publicly procured framework agreements and contracts. The study deals with, among other things, the extent to which contract management is carried out, what is required for a functioning contract management, why contract management is important and if cost savings or even "financial gains" can be generated from a well-functioning contract management.

The fact that an authority monitor that the goods and services procured correspond to what has been demanded, agreed upon, ordered and paid for can be taken for granted. However, it is clear from, several surveys that there are major shortcomings in contract management among contracting municipalities. The Procurement Authority conducted, in 2018, a study with the conclusion that contracting authorities and units follow up their agreements to a small extent. It is also more than 10 years ago the since Upphandlingsutredningens (2010) interim report "På jakt efter den goda affären" pointed out the shortcomings of contract management. According to the interim report, the main reason for the lack of follow-up of framework agreements and contracts was lack of resources in the contracting organizations.

Lack of a well-functioning contract management runs the risk having negative consequences for a contracting authority. If agreed or other obligations are not maintained, the purpose of the procurement or the framework agreement is not realized. A contracting authority also runs the risk, among other things, of paying too much or for something that has not been requested, becoming liable for damages, ending up in a dispute and becoming liable for procurement damages. A well-functioning contract management, on the other hand, can save costs. There are thus good reasons for a thorough study of contract management and contribution to contract management becoming a natural and necessary part of management of public procurement in municipalities.

This study is partly based on surveys and in-depth interviews with contracting persons in different municipalities. As many as 135 municipalities responded to the survey. These municipalities are divided into 4 large cities, 24 larger cities, 49 smaller cities and 56 rural municipalities. Two of the municipalities have not stated the number of inhabitants. In the in-depth interviews, 21 municipalities have lined up in 14 interviews. The interviews include the 4 big cities, larger cities, smaller cities and rural municipalities. The people who have been interviewed are in some way responsible for procurement including everything from the procurement manager, contract controller to procurer depending on the size of the municipality and access to human resources. In no case has the interview been conducted by a contract user who is not responsible for procurement.

The results from the study show that the problem of deficient contract management remains, but, at the same time, that the issue of contract management has received greater focus and that there is ongoing work within several contracting municipalities. Many municipalities are currently occupied with work in order to increase the follow-up of agreements, and several municipalities state that politicians and municipal management, in recent times have begun to focus more on contract management. Several municipalities believe that without follow-up, ambitious procurements and requirements are pointless.

That the municipalities regard contract management as something important and perhaps even necessary is very clear from this study. The municipalities point out that contract management is very important for the ambition to achieve contractual fidelity, credibility and increased competition in their procurements, but also in general among suppliers. The municipalities actively working with contract management state in their answers that they have seen very good results in the form of contractual fidelity from suppliers after a follow up accompanied by measures taken in the event of deviations. Most municipalities also believe that, the majority, of their suppliers, themselves are very positive about the municipalities follow-up on the agreements.

Deficiencies in contract management are primarily due to a lack of resources and to some extent a lack of maturity. There is also an organizational problem in that follow-up is often handled by procurers or by staff normally conducting the business within the municipality. Many people request digital system support to solve routine follow-ups and thus freeing up resources for more in-depth follow-ups. Contract management also contributes to raising the level of knowledge and to carrying out better procurements in the future. Many believe that contract management should be applied in order to promote healthy competition and to contribute to the credibility of the contracting authority. Healthy competition and confidence in contracting authorities can contribute to increased competition where more tenderers choose to participate in procurements.

The study also indicates that there is a need for system support for routine parts in order to make it possible to focus on in-depth follow-ups of agreements and industries where such follow up is needed. What is meant is digital support.

To summarize, it can be said that municipalities in this study have the effort, ambition, knowledge and understanding in order to focus on contract management. One of the problems however is lack of resources including finance, time and digital support. Often an organizational change is required for the municipalities' possibilities to work effectively with contract management. The successful management seems to be the systematic one which requires resources and where the supplier participates in dialogue with the authority.

Contracting authorities follow up, not only contractual fidelity from the supplier but also contractual fidelity from the customer which is something else than follow-up of contract. Often these, in a way different, managements of public contracts, go hand in hand. Contracting authorities state that they have a lot to gain from follow-up of the activities of the customer as a user of the agreement. Someone mentioned that it can be costly if the customer chooses "college blocks with puppies" as a motive instead of those from the regular range where the clear price, and not the discount level has been evaluated. Others believe it essential for competition that the agreements are used and applied in a correct way by the customer and that this fidelity to the agreement can contribute to more suppliers being prepared to submit tenders.

1. Inledning

1.1 Allmänt

Denna studie behandlar svenska kommuners avtalsuppföljning av offentligt upphandlade ramavtal och kontrakt. Studien handlar bland annat om i vilken utsträckning avtalsuppföljning genomförs, vad som krävs för en fungerande avtalsuppföljning, varför det är viktigt med avtalsuppföljning och vilka kostnadsbesparingar eller rent av "ekonomiska vinster" som kan genereras av en fungerande avtalsuppföljning.

Upphandlande myndigheter tillämpar avtalsuppföljning i syfte att säkerställa att anlitad leverantör uppfyller de krav som ställts i upphandlingsdokumenten och att den upphandlande myndigheten erhåller vad som har upphandlats och till rätt pris.

I Upphandlingsutredningen 2010 kunde konstateras att uppföljning och utvärdering av offentliga kontrakt är ett eftersatt område. Denna slutsats grundades bland annat på den egna undersökningen i delbetänkandet "den goda affären" där knappt 25 procent av de upphandlande myndigheterna och enheterna uppgav upphandling regelbundet följs upp och att i övriga upphandlingar det vill säga i tre av fyra fall verkade ingen uppföljning av kontrakten göras alls.

År 2018 genomförde Upphandlingsmyndigheten en kvalitativ undersökning i form av telefonintervjuer med 40 leverantörer där uppföljning var en del. En insikt från studien är att upphandlande myndigheter och enheter generellt följer upp avtal i låg utsträckning. Följd-effekter av detta är bland annat att kvalitet som utlovas i anbudet inte levereras när kontraktet genomförs, enligt vissa leverantörer. Leverantörerna är själva positiva att avtal följs upp: då ges de möjlighet att se hur de kan förbättra sin verksamhet. Det finns dessutom indikationer på att vissa leverantörer valt att lämna den offentliga marknaden, på grund av att avtal inte följs upp. En ökad avtalsuppföljning kan vara en del i att bryta en negativ trend med minskade antal anbud i offentlig upphandling. Det handlar i slutändan om att skapa en bättre och sundare konkurrens i offentlig upphandling och att hushålla med statens utgifter.

Denna studie fokuserar på frågeställningar som rör omfattningen av avtalsuppföljning, konsekvenserna av en bristande avtalsuppföljning och vilka vinster som kan genereras när avtalsuppföljning genomförs på ett fungerande sätt. Studiens utgångspunkt är kommunernas uppfattning utifrån enkäter och intervjuer men även på såväl civilrättsliga som upphandlingsrättsliga överväganden i syfte att bedöma konsekvenser och vinster av olika hantering av avtalsuppföljning.

1.2 Syfte

Huvudsyftena med studien är att ge en uppfattning om:

- hur och i vilken omfattning upphandlande myndigheter följer upp avtal,
- hur upphandlande myndigheter ser på avtalsuppföljning,
- vad som ligger till grund för graden av omfattning av avtalsuppföljningen,
- fördelar, nackdelar, eventuella "ekonomiska vinster"/kostnadsbesparingar med avtalsuppföljning,
- risker med bristande avtalsuppföljning,
- leverantörers och potentiella leverantörers uppfattning om avtalsuppföljning, och
- framgångsfaktorer och "best practice".

1.3 Metod

Studien inleddes med en skrivbordsstudie med framtagande av en teoretisk referensram om avtalsuppföljning av offentligt upphandlade ramavtal och kontrakt. Utefter vad som har kunnat konstateras efter genomgång av gällande rätt, utredningar, rapporter, studier, artiklar med mera har en teoretisk referensram skapats för att ligga till grund för den efterkommande undersökningen. Inom ramen för studien har gjorts en insamling av empiri i form av:

- enkäter, (se bilaga 1), som har besvarats av 135 kommuner. Två svar innehåller inga uppgifter om andel kommuninvånare. I övrigt fördelar sig svaren enligt följande: 4 storstäder, 24 större städer, 49 mindre städer och 56 landsbygdskommuner. Två kommuner har inte angett invånarantal.
- 14 djupintervjuer, (se bilaga 2), med sammanlagt 21 kommuner fördelat på 4 storstäder, 7 större städer, 4 mindre städer och 6 landsbygdskommuner.

En intervju har omfattat två mindre städer och tre landsbygdskommuner. En intervju har omfattat en mindre stad och två landsbygdskommuner. En intervju har omfattat en storstad och en större stad. Frågorna i intervjun bifogas om bilaga 2.

1.4 Disposition

Rapporten är disponerad som följer. Först görs i detta *avsnitt 1* en inledande genomgång av studien med begreppsbildning. Därefter redogörs i *avsnitt 2* för en teoretisk referensram som har legat till grund för frågeställningar i den efterföljande undersökningen. I *avsnitt 3* redogörs för resultatet av i) enkäterna samt ii) de fördjupade intervjuerna. I *avsnitt 4* redovisas framgångsfaktorer med några exempel på vad som kan uppfattas som "best practice".

1.5 Begreppsbyggnad

I detta avsnitt definieras olika begrepp som tillämpas i den här studien.

Det råder olika begreppsförståelse när man pratar om avtalsuppföljning. Det är således viktigt att först för denna studies räkning försöka klargöra och definiera några snarlika begrepp som ibland annars har använts synonymt utan att det är klart vad som åsyftas. Det handlar om begreppen avtalsuppföljning, avtalsförvaltning, avtalsutvärdering och uppföljning och utvärdering av upphandling. Dessa begrepp används stundom synonymt och överlappande.

- *Avtalsuppföljning*. Vad som menas är just uppföljning av offentliga ramavtal och kontrakt och inte förvaltning av sådana ramavtal och kontrakt. Med avtalsuppföljning avses det specifika ramavtalet/kontraktet som ingåtts mellan avtalet som ingåtts mellan köpare och säljare. Uppföljningen syftar bland annat till att säkerställa att man får det man beställt och i rätt tid, att kvaliteten på levererade varor och tjänster håller avtalad nivå samt att säkerställa att särskilda villkor i avtalet fortlöpande uppfylls under avtalsperioden.
- *Avtalsförvaltning* och avtalsuppföljning används ofta felaktigt som synonyma begrepp. I den här studien innebär begreppet avtalsförvaltning intern administration med klassificering av avtal och utveckling av rutiner och processer exempelvis genom kategoristyrning och tillämpning av inköpsanalysverktyg. Det inkluderar även verksamheternas leverantörstrohet innebärande att man styr verksamheternas inköp till den leverantör som man har avtal med. En annan sak är att kategoristyrning kan användas som hjälpmedel vid avtalsuppföljning.
- *Avtalsutvärdering* är en utvärdering av hur avtalsförhållandet och leveranserna har fungerat - alltså själva utvärderingen av avtalsuppföljningen Resultatet av utvärderingen kan tillämpas i framtida offentliga upphandlingar av ramavtal och kontrakt.
- *Upphandlingsuppföljning och upphandlingsutvärdering* är uppföljning och utvärdering av själva upphandlingen inkluderande allt från hur man annonserat sin upphandling, om man fått tillräckligt med anbud, hur man gått tillväga för att värdera anbuden Denna uppföljning kallar Kammarkollegiet för den systematiska uppföljningen att skilja från avtalsuppföljningen.³

Denna studie fokuserar uteslutande på avtalsuppföljning.

³ Kammarkollegiet, *Kontraktsuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011.

2. Avtalsuppföljning

2.1 Avtalsuppföljning – innebörd och konsekvenser

Avtalsuppföljning är inte något rättsligt begrepp och är inte heller definierat i upphandlingsrätten. Avsaknad av en fungerande avtalsuppföljning kan emellertid vara i strid med upphandlingsrätten. EU-domstolen fastslog redan 2003 att:

*”en upphandlande myndighet som föreskriver ett upphandlingskriterium och anger att den varken ämnar eller har möjlighet att verkligen kontrollera att den information som lämnas av anbudsgivarna är korrekt åsidosätter principen om likabehandling eftersom ett sådant kriterium inte är förenligt med ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande”.*⁴

I övrigt är avtalsuppföljning av offentliga upphandlingar tämligen oreglerat i upphandlingsrätten. Däremot finns det i upphandlingsrätten begränsade möjligheter att göra ändringar i offentligt upphandlade ramavtal och kontrakt. Innebörden av det sagda är att när en bristande avtalsuppföljning riskerar att leda till ändrat avtalsinnehåll kan resultatet av sådana ändringar vara i strid med upphandlingsrätten. På så sätt finns det skäl att ifrågasätta frånvaron av en upphandlingsrättslig reglering av avtalsuppföljning eftersom lagstiftningen i övrigt förutsätter avtalstrohet och därmed en fungerande avtalsuppföljning. Även följsamheten till grundläggande principer om likabehandling, transparens och proportionalitet kan ifrågasättas när bristande avtalsuppföljning leder till eller accepterar bristande avtalstrohet och ändrade avtalsvillkor. Detsamma gäller när bristande avtalsuppföljning leder till uteblivande påföljdsåtgärder såsom prisavdrag, skadestånd och viten.

Avtalsuppföljning är begränsat behandlat i litteraturen – möjligen av det skälet att det kan anses vara en självklarhet att upphandlande myndigheter likt privata aktörer följer upp och kontrollerar att avtalsvillkor och krav ställda vid inköpet följs upp och att avvikelser hanteras. Det framgår emellertid av genomförda rapporter och utredningar att det finns brister i avtalsuppföljning av upphandlande myndigheter. I denna teoridel av studien behandlas samhällsekonomiska, samhällspolitiska, civilrättsliga och upphandlingsrättsliga överväganden utifrån gällande rätt samt utifrån några tidigare gjorda undersökningar, rapporter, vägledningar och artiklar.

Avtalsuppföljning i den här studien avser, som nämnts ovan, det specifika ramavtalet/kontraktet som ingåtts mellan köpare och säljare och där avtalsuppföljningen syftar till att säkerställa att man får det man beställt och i rätt tid, att kvaliteten på levererade varor och tjänster håller avtalad nivå samt att säkerställa att särskilda villkor i avtalet fortlöpande uppfylls under avtalsperioden.

Vad som menas är en uppföljning av leverantörens avtalstrohet under hela avtalsperioden. Avtalstroheten avser hela det upphandlade ramavtalet eller kontraktet dvs. även de bakomliggande kraven i upphandlingsdokumenten.

⁴ EU-domstolens dom i mål C-448/01 EVN och Wienstrom, ECLI:EU:C:2003:651

Det förekommer en uppfattning om att det i ett avtalsförhållande råder informationsasymmetri till leverantörens fördel då denne har mer insikt i vad som ska utföras än beställaren. I ekonomisk teori benämns avtalsförhållandet som principal-agentteori.⁵ Denna obalans mellan parterna kräver att beställaren nogsamt följer upp avtalen – något som måste påbörjas i samband med upphandlingen så att uppföljningen blir en del av planeringen i hela upphandlingen/avtalet.

Förhoppningsvis kan den här studien bidra till en förklaring av den nytta som en fungerande avtalsuppföljning kan bidra till.

2.2 Relevanta regelverk samt rättsliga och ekonomiska konsekvenser av bristande avtalsuppföljning

Avtalsuppföljning har, som nämnts ovan, i upphandlingsrätten inte någon rättslig definition vilket i och för sig kan ifrågasättas eftersom en sådan uppföljning krävs vid kravställning i offentliga upphandlingar. I offentliga upphandlingar ställs olika krav på såväl leverantören som de specifika varorna och/tjänsterna. Kraven blir en del av det offentliga ramavtalet/kontraktet som ingåtts med leverantören. Sådana krav måste gå att följa upp. EU-domstolen har i mål C-448/01 Wienstrom angett att det är inte förenligt med det klassiska direktivet/upphandlingsrätten att ställa krav som man inte kan eller inte tänker följa upp. Sådana krav är i strid med likabehandlingsprincipen och krav på objektivitet. En proaktivt inriktad reglering av uppföljning av offentligt upphandlade ramavtal och kontrakt skulle kunna bidra till en bättre avtalstrohet och en sundare konkurrens.

Att inte följa upp avtal är även i strid med kommunallagen (2017:725) som i 10 kap 8 § anger att "när skötsel av en kommunal angelägenhet har lämnats över till en privat utförare ska kommunen eller landstinget kontrollera eller följa upp verksamheten" Innebörden av det sagda är att den upphandlande myndigheten har ett ansvar att kontrollera och följa upp även verksamhet som bedrivs av privata utförare. Det krävs att aktiva åtgärder vidtas för att följa upp verksamheten. Hur uppföljningen ska ske förutsätts att det föreskrivas i avtalet med den privata utföraren.⁶ Enligt kommunallagen 5 kap 3 § ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Enligt Johan Höök ska det av programmet framgå hur uppföljning ska ske. Han menar att det exempelvis innebär att ställning måste tas till om det behövs särskilda resurser för detta ändamål och att övergripande principer för allmänhetens insyn ska framgå av programmet. Det är varje enskild nämnd – som även enligt upphandlingsrätten utgör upphandlande myndigheter⁷ – som ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer. Nämnden ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och allt detta avser även när skötseln har lämnats över till en privat utförare.⁸

⁵ Chrisidu-Budnik A, & Przedanska. J. (2017), *The Agency Theory Approach to the Public Procurement System*, Wrocław review of Law, Administration & Economics 7(1), 154-165, Weele A, & Arbin K (2019) *Inköp och supply chain management: analys, strategi, planering och praktik* (Andra upplagan), Studentlitteratur.

⁶ Se Höök, Johan, Kommunallag (2017: 725)

⁷ Se bland annat HFD 2018 ref 67 samt expertkommentar, Blendow Lexnova, april 2019. *Den upphandlande enheten och beräkning av kontraktsvärde*, jur.dr. Catrin Karlsson Westergren.

⁸ Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 § samt 10 kap 1 §.

Bristande uppföljning av offentliga ramavtal och kontrakt är alltså i strid med kommunallagen. Det är utsedda revisorer som enligt kommunallagen 12 kap 1 § i en förvaltningsrevision ska kontrollera ändamålsenligheten med verksamheten och den interna kontrollen och kan enligt kommunallagen 12 kap 13 § rikta anmärkningar mot nämnder som brister i sin förvaltning.

Även om avtalsuppföljning inte är reglerad i upphandlingsrätten föreligger såväl civilrättsligt som upphandlingsrättsligt omfattande risker och negativa konsekvenser med bristande avtalsuppföljning. Bland annat följande negativa konsekvenser kan konstateras.

1. Civilrättsligt

- a. Avvikelse upptäcks inte och reklameras inte. Några påföljder för avtalsbrott framställs inte. Det kan bland annat innebära att
 - i. avvikelser inte avhjälpas.
 - ii. att avtalad kvalitet, leverans inte erhålls eller erhålls till felaktiga priser.
 - iii. att myndigheten förlorar rätten till prisavdrag (man betalar för bristen i stället för det man har kravställt, upphandlat och beställt).
 - iv. att myndigheten förlorar rätten till ersättning för liden skada till följd av avtalsbrottet.
 - v. att myndigheten fortsätter ett egentligen icke fungerande avtal eftersom avsaknad av eller brister i uppföljningen inte kan påvisa sådana avtalsbrott som kan leda till förtida upphörande eller hävning av avtalet.

Det är brukligt att i avtal reglera hur avvikelser från avtalet ska hanteras. Normalt sett innehåller avtalet påföljder såsom rätt till avhjälpande/omleverans, prisavdrag och ersättning för skada. Avtalet reglerar ofta vad som gäller för förtida upphörande av avtal. Offentliga ramavtal och kontrakt innehåller normalt sett sådan reglering. Om ansvar och/eller påföljder vid avvikelser inte regleras i ramavtalen/kontrakten gäller avtalsrätten och köprättens motsvarande reglering av avvikelser så länge dessa inte har avtalats bort. Men om uppföljning av ramavtalet/kontraktet inte genomförs riskerar avvikelser att inte upptäckas varvid reklamation av avvikelserna och påföljder enligt ovan uteblir.

b. Avtalsinnehållet förändras

- i. När avvikelser inte påtalas riskerar den upphandlande myndigheten/ beställaren att bli bunden av sitt konkludenta eller medvetna handlande medförande att ramavtalet eller kontraktet får ett nytt innehåll.
- ii. Andra avtalsparter i ramavtal kan begära skadestånd av den upphandlande myndigheten eftersom det ändrade innehållet i ramavtalet kan utgöra avtalsbrott.

2. Upphandlingsrättsligt

- a. Bristande uppföljning kan leda till nytt avtalsinnehåll som riskerar att vara i strid med upphandlingsrättens bestämmelser om väsentliga ändringar av ramavtal/kontrakt.⁹

⁹ Se bland annat 17 kap i LOU.

- b. Väsentliga ändringar i ramavtal kontrakt betraktas som en ny upphandling. Då denna inte är annonserad blir det en direktupphandling som ska bedömas enligt upphandlingsrättens regler om tillåtna direktupphandlingar.
 - c. Om den direkta upphandlingen är otillåten kan det leda till överprövningar och långa processer.
 - d. Avtalet kan ogiltigförklaras och en ny upphandling måste genomföras.
 - e. Konkurrenter kan kräva skadestånd.
 - f. Den upphandlande myndigheten riskerar att drabbas av upphandlings-skadeavgift.
3. Konkurrens
- a. Leverantörer ska delta i upphandlingen på lika villkor. När den upphandlande myndigheten inte tillämpar ingånget avtal (t.ex. underlåter att kräva ut viten) eller medger ändringar i avtalsvillkoren riskerar det att snedvrیدا konkurrensen eftersom den aktuella leverantören fått leverera på andra villkor än de som angavs i upphandlingen.
 - b. Oseriösa leverantörer som inte uppfyller kraven tillåts fortsätta avtal med den upphandlande myndigheten innebärande att de leverantörer som lämnat seriösa anbud olika behandlas till nackdel för konkurrensen.
4. Hushållande av offentliga medel
- a. När den upphandlande myndigheten betalar för avvikelser som inte speglar behovet innebär det ett resursslöseri med offentliga medel.
 - b. Om den upphandlande myndigheten drabbas av skadestånd eller upphandlingsskadeavgift används offentliga medel till att betala för bristande avtalsuppföljning.

Avtal ska hållas. Vid avvikelser reglerar avtalet normalt sett påföljder som ska inträffa vid avvikelser. Som kund vill man erhålla det som man köpt in vid rätt tillfälle och till rätt pris. Om så inte sker vill man få avvikelserna avhjälpt eller ersatt. För det fall man inte har avtalat om påföljder träder avtalsrätten och köprätten in med reglerande påföljder. Enligt avtal ska man endast betala för det som har levererats. Allt detta kräver emellertid att avvikelser har identifierats och reklamerats. Om så inte sker faller inte heller några påföljder ut.

Därutöver går den upphandlande myndigheten miste om de preventiva konsekvenser som följer av att bristande avtalstrohet upptäcks och beivras. Vad som menas är att om leverantörer är medvetna om att avtalsvillkor kommer att följas upp och att avvikelser från dessa kommer att beivras kan det leda till en bättre avtalstrohet. Motsatsvis kan mindre seriösa leverantörer, med vetskap om bristande avtalsuppföljning, lämna anbud som man sedan inte vidhåller till nackdel för andra mer seriösa leverantörer och framför allt till nackdel för sund konkurrens.

Att acceptera avvikelser från avtalsvillkor kan leda till väsentliga ändringar i ramavtalet eller kontraktet. Det innebär att man som upphandlande myndighet kan bli avtalspart i ett avtal man inte hade tänkt sig och därutöver tvingas betala för sådant man inte har beställt. Som exempel kan en längre tid av acceptans av bristande hållbarhetskrav till avtalat pris leda till att avtalet fått ett innehåll där kravet inte behöver bibehållas trots avvikelserna.

Denna ofrivilliga ändring av avtal kan därutöver utgöra sådana ändringar av ramavtalet/kontraktet som enligt 17 kap LOU inte är tillåtna. Det är inte förenligt med upphandlingsrätten att göra väsentliga ändringar i ramavtal/kontrakt. Sådana ändringar utgör en ny upphandling och eftersom den inte är annonserad ska den bedömas enligt reglerna om tillåtna direktupphandlingar. En leverantör som anser att en sådan otillåten direktupphandling har ägt rum kan ansöka om överprövning av avtalets giltighet enligt LOU. För det fall förvaltningsdomstolarna bifaller en sådan ansökan är avtalet en nullitet och utförda prestationer ska återgå. Bortsett från kostnadskrävande processer kan såväl leverantörer i ramavtalet/kontraktet som de som inte fick delta i "den nya upphandlingen" kräva ersättning skada såväl och en ny och kostnadskrävande upphandling måste genomföras.

När oseriösa leverantörer, som brister i avtalstrohet, tillåts fortsätta samarbeta med upphandlande myndigheter trots avvikelser begränsas konkurrensen och leverantörer olika behandlas. Det kan exempelvis förhålla sig så att andra leverantörer har prissatt upphandlad kvalitet som vinnande leverantör inte upprätthåller men tar betalt för. Medan seriösa leverantörer har tagit vitesklausuler i beaktande när man lämnat priser kan det förekomma att vissa leverantörer kunnat prisa in sig med vetskap om att viten aldrig tillämpas.

Fungerande avtalsuppföljning med efterföljande effektiv hantering kan leda till större avtalstrohet framgent. Det kan finnas ett allmänpreventivt syfte med en effektiv och väl fungerande avtalsuppföljning och därefter hantering.

Det går naturligtvis att sätta kronor på samtliga av dessa konsekvenser av avsaknad av eller bristande avtalsuppföljning. Nedan följer ett antal exempel på fördyrade kostnader till följd av bristande avtalsuppföljning.

- Kravställningar i strid med grundläggande upphandlingsrättsliga principer kan leda till att upphandlingen måste göras om med kostnader som följd. Det kan även leda till skadeståndsansvar till de leverantörer som har lidit skada till följd av avtalsbrott och/eller upphandlingar i strid med upphandlingsrätten.
- Det blir dyrt att betala för sådant man inte har beställt. Har man exempelvis krävställt fossilfritt eller viss hög kvalitet och anbudspriserna speglar dessa krav betalar man för mycket om kraven inte upprätthålls.
- Om man inte följer upp ramavtal eller kontrakt saknas information om sådant som ska återbetalas eller betalas vite/skadestånd för.
- Otillåtna ändringar i avtal kan leda till skadeståndskrav och upphandlingsskadeavgifter. När upphandlingen måste göras om kräver det nya resurser och kostnader för kommunen.
- Konkurrensbegränsningar leder i längden till kostnader för samhället.
- Skattebetalarnas pengar används till sådant som inte speglar behovet eller till ersättningar för förfaranden i strid med avtalet eller upphandlingsrätten.
- God genomförd uppföljning kan leda till bättre avtalstrohet och till bättre kommande upphandlingar. Denna allmänpreventiva konsekvens kan leda till kostnadsbesparingar.

Alla dessa konsekvenser och kostnader har varit föremål för undersökningen och framför allt i genomförda intervjuer har dessa frågor behandlats.

I en artikel i Upphandling 24 skriver Emily Tomas da Costa och Oskar Ottoson om avtalsuppföljning.¹⁰ De tar sammanfattningsvis upp följande tänkbara risker med bristande avtalsuppföljning:

- Kommersiellt misslyckad affär
- Skadeståndsskyldighet
- Upphandlingsskadeavgift
- Kostsamma juridiska processer
- Konkludent handlande – risker att genom passivitet ha frånfallit det aktuella avtalsvillkoret
- Svårighet att häva på grund av konkludent handlande
- Väsentlig ändring av kontrakt i strid med LOU till följd av konkludent handlande
- Bristande möjlighet att utesluta leverantörer som inte fullgöra sina åtaganden

Vem bär då ansvaret för bristande avtalsuppföljning? Enligt EU-domstolen är det den upphandlande myndigheten som bär ansvar för kravställningar i offentliga upphandlingar är förenliga med grundläggande upphandlingsrättsliga principer. Att ställa krav om inte går eller som man inte tänker följa upp kan leda till att upphandlingen måste göras om eftersom felaktigheten uppstått i det konkurrensuppsökande skedet. I övrigt bär den upphandlande myndigheten det ansvar som angetts ovan.

Enligt regeringens nationella upphandlingsstrategi effektmål 4 - en rättssäker offentlig upphandling ska upphandlingsreglerna tillämpas så att de offentliga inköpen planeras, genomförs och följs upp på ett ändamålsenligt sätt.¹¹

2.3 En fungerande avtalsuppföljning

I en intervju med SKR:s upphandlingsstrateg uppgavs följande:

”En beloppsmässigt liten upphandling – städmaterial i en kommun visade sig vara felfakturerad med 350 000 kr. Det återbetalades enkelt genom att påpeka det till leverantören. Och det hade vi aldrig sett om vi inte följde upp det”¹²

¹⁰ <https://upphandling24.se/bristande-avtalsuppfoljning-blir-latt-en-forlustaffar/>

¹¹ www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf.

¹² SKR:s upphandlingsstrategi i samtal med reporter om nyttan med att följa upp avtal med mer. Skr-se/Skr/demokratiledningsstyrning/ledningsupphandling/strategisk upphandlingsforsorjningsstrategi/uppfoljningupphandlingskontrakt.29056.html.

Det ovan nämnda exemplet handlade om att få återbetalning av felaktigt fakturerat belopp. Men fördelar, kostnadsbesparingar och ”ekonomiska vinster” med en fungerande avtalsuppföljning kan även vara av annat slag.

Upphandlande myndigheter måste följa upp ställda och avtalade krav. Det är i strid med upphandlingsrätten att ställa krav som inte följs upp vilket följer av rättspraxis och EU-domstolens praxis. Andra anledningar är upphandlingsrättsliga och civilrättsliga konsekvenser som bristande upphandling leder till och som framgår av vad som anförts ovan.

En fungerande avtalsuppföljning är viktig av flera andra skäl:¹³

- Små- och medelstora företags möjligheter och intresse av att delta i offentliga upphandlingar.
- Försäkran om att offentlig sektor får avtalsenliga varor och tjänster till avtalat pris.
- Förutsättningar för att företag ska våga satsa offensivt på miljö- och kvalitetsförbättrande åtgärder samt sociala och etiska åtaganden.
- Motverkande av oseriös anbudsgivning.
- Lärdom för kommande upphandlingar.

Många upphandlare anser att det råder en brist på avtalsuppföljning hos upphandlande myndigheter. Det framgår av Konkurrensverkets rapport 2020:1 Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling.¹⁴ Av rapporten kan utläsas att många menar att avtalsuppföljning bortprioriteras i organisationen.

Rapporten 2020:1 visar även att en väl fungerande avtalsuppföljning inte bara minskar risken för korruption och osund konkurrens utan att den också leder till ett effektivt inköpsarbete som även säkerställer att organisationen får den kvalitet de har upphandlat till rätt pris. Att följa upp avtal ger möjlighet att tidigt upptäcka om leverantören inte agerar som utlovat.

Enligt Magnus Rehnström ger avtalsuppföljning god konkurrens och lika villkor vilket gynnar seriösa och ansvarstagande leverantörer.¹⁵ Han anser att

”kommuner och regioner måste kontrollera att de får det de betalar för. Det måste vara en självklarhet i inköpsarbetet att säkerställa att skattebetalarnas pengar nyttjas på bästa sätt.”

¹³ Se bland annat delbetänkande till upphandlingsutredningen, *Den goda affären*, SOU 2011:73.

¹⁴ *Korruption och sund konkurrens i offentlig upphandling*, Rapport 2020:1, utredare Malin Rönnblom (projektledare), Tobias Salomonsson, Anton Himmelstrand. <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/korruption-och-osund-konkurrens-i-offentlig-upphandling/>

¹⁵ Magnus Rehnström, Upphandlingsexpert, Visma Commerce, *Avtalsuppföljning ett måste*, Upphandling24 2019-10-28, <https://upphandling24.se/stall-krav-pa-bestallaren-2/>

Magnus Rehnström hänvisar i sin artikel till undersökningen Visma Anbudsbarometer 2019 som bygger på svaren från 390 leverantörer i olika branscher.¹⁶ Enligt denna undersökning var det endast 15 procent av leverantörerna som ansåg att upphandlande myndigheter är bra på avtalsuppföljning medan 11 procent av leverantörerna ansåg att upphandlande myndigheters uppföljning fungerade mycket dåligt.

Avtalsuppföljning ska bland annat tillämpas i syfte att säkerställa avtalstrohet, effektiv resursallokering och hushållande med offentliga medel, god konkurrens och likabehandling av leverantörer¹⁷

Avtalsuppföljning bör hanteras mer strategiskt och som en del av upphandlingen. En fungerande avtalsuppföljning gagnar flera parter medan en bristande avtalsuppföljning kan ge en grogrund för en osund konkurrens. För såväl vinnande leverantörer som deras konkurrenter är det en trygghet att veta att avtalen kommer att följas upp.¹⁸ Avtalsuppföljning ger en trygghet för alla parter och man kan med uppföljningsplaner redan i ett tidigt skede säkerställa att kraven i upphandlingen uppfylls.

Avtalsuppföljningsplaner bör påbörjas redan vid behovsinventeringen och därefter följa hela upphandlingsprocessen¹⁹. Om det står klart att man inte har resurser att följa upp krav bör man överväga att inte ställa dem alls. Bortsett från att det är i strid med upphandlingsrätten att ställa sådana krav riskerar kravställning och efterföljande anbud endast öka kostnader.²⁰

Avtalsuppföljning gagnar strategisk upphandling. Upphandlingsutredningen uppmärksammade allvarliga problem med offentlig upphandling som är kopplade till frånvaron av ett bristande perspektiv inom verksamheten.²¹

Effektiva inköp kan skapa bättre affärer och ge prissänkningar med bibehållen kvalitet genom exempelvis mer noggrann avtalsuppföljning och utvärdering. Det senare framkommer bland annat av den nationella upphandlingsstrategin.²² Där anges även att den offentliga sektorn behöver säkerställa att det som köps in blir ekonomiskt fördelaktigt ur ett totalkostnadsperspektiv. I den nationella upphandlingsstrategin poängteras att den upphandlande myndigheten behöver en kompetens som omfattar hela inköpsprocessen. Dessa kompetenskrav omfattar uppföljning och incitament till leverantörernas inslag.

Avtalsuppföljning kan således inte ses isolerat från upphandlingen. I stället bör samtliga funktioner för offentlig upphandling samverka och beaktas ur ett totalkostnadsperspektiv.

¹⁶ <https://media.visma.se/documents/anbudsbarometern-2019-enkaetsvar-och-tabeller-89092>. Se även <https://www.visma.se/blogg/avtalsuppfoljning-ger-minskad-korruption-i-offentlig-upphandling/>

¹⁷ Se bland annat <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/upphandling/strategiskupphandlingforsorjningsstrategi/uppfoljningupphandlingskontrakt.29056.html>

¹⁸ Se bland annat Diskay, Arista Lindkvist seminarium: <http://www.adda.se/aktuellt/avtalsuppfoljning-en-viktig-del-i-det-strategiska-inkopsarbetet/>

¹⁹ Kammarkollegiet, *Kontraktsuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011

²⁰ EU-domstolens dom i mål C-448/01 EVN och Wienstrom, ECLI:EU:C:2003:651

²¹ SOU 2013:12. Se även *Nationella upphandlingsstrategin*, Regeringskansliet, Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

²² SOU 2013:12. Se även *Nationella upphandlingsstrategin*, Regeringskansliet, Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

Investeringar och budgetbeslut bör ta hänsyn till de vinster som kan genereras av en bättre avtalstrohet, ökad konkurrens, seriösa anbudsgivare och kravställning som går att följa upp.

”effektiva inköp kräver också en väl fungerande uppföljning. Uppföljning behövs dels för att säkerställa att den upphandlande myndigheten eller enheten får den kvalitet och kvantitet för som avtalats dels för att kontrollera att leverantörer uppfyller de kraven i ingångna avtal och för att utveckla arbetet inför kommande upphandlingar. En väl fungerande uppföljning är också en viktig del i arbetet med att bygga förtroende för upphandlingsmarknader.”²³

I den nationella upphandlingsstrategin poängterar regeringen även vikten av en väl fungerande avtalsuppföljning just för att visa för övriga anbudsgivare att ingånget avtal verkligen följs som ett led i rättssäkra offentliga upphandlingar och arbete mot korruption.²⁴

Visma CLM publicerade i december 2018 en blogg där man anger fördelar med avtalsuppföljning.²⁵ Det konstateras i bloggen att en fungerande avtalsuppföljning inte endast leder till ett effektivt inköpsarbete utan att det även säkerställer att organisationen får den kvalitet de har upphandlat till rätt pris.

”Att följa upp avtal ger möjlighet att tidigt upptäcka om leverantören inte agerar som utlovat.” ”utan kontinuerlig uppföljning kan kraven i avtalet snabbt bli verkningslösa”

Visma anger följande fördelar med fungerande avtalsuppföljning:

- Säkerställer att verksamheten får den kvalitet som upphandlats till rätt pris.
- Möjlighet att effektivt kontrollera att krav följs och att underlag finns att avsluta de avtal om inte håller måttet (och släppa in de leverantörer som klarar det bättre).
- Chans att tidigt kunna upptäcka varningar och agera innan en avtalsrelation blir akut.
- Får in rätt underlag för att omförhandla eller göra nya upphandlingar.
- Kontroll på vilka krav som ska ställas och hur de ska följas upp.
- Möjlighet att finansiera flera resurser (inklusive ett smart verktyg med rena besparingar från uppföljningsarbetet).
- Tydliga mål och överskådlig uppföljning.²⁶

²³ Nationella upphandlingsstrategin, Regeringskansliet, Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

²⁴ Nationella upphandlingsstrategin, Regeringskansliet, Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

²⁵ <https://www.visma.se/blogg/bristande-avtalsuppfoljning-ger-dalig-koll/>

²⁶ Även Upphandlingsmyndigheten anger bland annat följande fördelar med avtalsuppföljning: i) sannolikheten ökar för att betala rätt pris för rätt leverans, ii) man får en möjlighet att fånga upp ihållande brister/stora brister under en avtalsperiod, iii) processerna för framtida inköp kan förstärkas, iv) leverantörer uppfattar myndigheten som seriös vilket ger ett ökat förtroende. Upphandlingsrättsligt handlar avtalsuppföljning om att bland annat säkerställa att alla leverantörer behandlas lika. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/avtalsforvaltning-och-uppfoljning--vad-innebar-det/>

Avtalsuppföljning kan således leda till många fördelar och ekonomiska vinster. Det handlar inte bara om att få det man har beställt och betalat för utan även om konkurrens, trovärdighet som kund, effektiva inköp och hushållande av offentliga medel. Avtalsuppföljning kan inte endast ge omedelbara kostnadsbesparingar. En stor del av "vinsten" med avtalsuppföljningar, som i och för sig är resurskrävande, visar sig i ett senare skede med bland annat effektivare konkurrens, bättre avtalstrohet och bättre upphandlingar.

Sett till riskerna med bristande avtalsuppföljning handlar det om baksidan av det som angetts ovan men även att man inte får leverans i rätt tid med potentiella negativa konsekvenser för verksamheterna. Försenade leveranser kan i slutändan även leda till att man inte kan uppfylla allmännyttiga tjänster som åligger den upphandlande myndigheten.²⁷

I förlängningen förekommer även ytterligare risker som kan leda till återkommande problem för verksamheten. Bristande respekt från befintliga och/eller kommande leverantörer kan uppstå om den upphandlande myndigheten inte genomför någon kontraktsuppföljningen eller gör det bristfälligt. Det kan enligt Kammarkollegiet leda till olika konkurrensvillkor eftersom de mindre seriösa leverantörerna få en kostnadsfördel.²⁸ Kammarkollegiet menar att myndigheter har mycket att vinna på att avsätta resurser för kontraktsuppföljning.

I delbetänkandet, Den goda affären, SOU 2011:73 hade många företag framhållit betydelsen av uppföljning och utvärdering. Utredningen som genomfördes för mer än 10 år sedan visar att redan då kunde man konstatera att

*"Om uppföljning inte sker finns det risk för att mindre nogräknade företag anger att de lever upp till ställda krav trots att så inte är fallet. Uppföljning är en förutsättning för att företag ska våga satsa offensivt på miljöförbättrande åtgärder samt sociala och etiska åtaganden. Många leverantörer har framhållit att de vill bli föremål för uppföljning för att få bekräftelse på att levererade varor och tjänster möter de upphandlande myndigheternas och enheternas behov."*²⁹

I utredningen kommer man fram till att det inte är svårt att inse att den offentliga upphandlingen utsätts för allvarlig kritik på grund av att uppföljningen är så dålig.

Utredningen hade gett professor Jerker Holm att ta fram en rapport som bl.a. innehåller en analys av utredningens enkät (se avsnitt 1.7).

I de enkätsvar som framkom i utredningen angav en majoritet av svaren att man inte hade noterat några brister vid utförande av de kontrakt som ingicks under 2010. I utredningen bedöms denna sammantagna bild som

"skenbart positiv eftersom den huvudsakliga anledningen till att inga brister uppmärksammats torde vara att kontrakten inte följts upp."

²⁷ docplayer.se/5578849-Om-vagledningen-vagledning-om-kontraktsuppfoljning.html

²⁸ Kammarkollegiet, *Kontraktsuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011

²⁹ Upphandlingsregelverkets samhällsekonomiska effektivitet SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären*

Man kunde konstatera att endast i 24 procent av enkätsvaren angavs att kontrakten kontinuerligt följs upp och att det var hos dessa upphandlande myndigheter och enheter som bristerna identifierats. Av enkätsvaren framkommer också att 51 procent av myndigheterna och enheterna uttryckte en önskan att följa upp kontrakten, men ansåg sig sakna resurser till detta. Enligt professor Holm torde denna situation

*"lämna utrymme för opportunistiskt beteende bland leverantörerna vilket innebär risk för att leverantörerna avviker från utlovad kvalitet i syfte att tjäna mer pengar."*³⁰

Regeringen tar i den nationella upphandlingsstrategin vikten av en väl fungerande avtalsuppföljning i syfte att visa för övriga anbudsgivare att ingånget avtal verkligen följs upp.

*"genom att inte följa upp ingångna avtal riskerar de upphandlande myndigheterna och enheterna att förlora i kvalitet och effektivitet samt i sin trovärdighet som avtalspartner, och samtidigt medverka till att oseriösa leverantörer deltar om offentliga kontrakt. Det bör vara en självklarhet att alltid kontrollera att varor och tjänster som tas emot och används i verksamheten överensstämmer med det som myndigheten faktiskt kravställt, beställt och betalat för. Det strider mot såväl likabehandlingsprincipen som mot kravet på ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande att ställa krav som inte kan kontrolleras."*³¹

Rättssäkra och effektiva avtalsuppföljningar anses vara en av åtgärderna för att uppnå effektmål 4 i den nationella upphandlingsstrategin.

"När tilltron till upphandlingen urholkas väljer färre leverantörer att lämna anbud"

Riskerna med bristande avtalsuppföljning är således inte endast omedelbara utan handlar även om trovärdighet, bristande konkurrens, bristande effektivitet och brister i hushållandet av offentliga medel.

Avtalsuppföljning är viktigt. Den teoretiska genomgången påvisar att det inte endast handlar om avtalstrohet utan om trovärdighet, konkurrens och effektivitet i inköpen. I slutändan handlar det om den goda affären och ett effektivt hushållande av offentliga medel.

Det handlar bland annat om att säkerställa att man får det man betalat för men också om att skapa tilltro till offentlig upphandling och att få fler leverantörer att vilja delta. Ökad konkurrens kan leda till kostnadsbesparingar inte bara för den upphandlande myndigheten utan även för samhällsekonomin. Det offentliga resurser är begränsade och avtalsuppföljning kan tillämpas för att säkerställa att de används effektivt och att man får det man har beställt till det pris man är överens om.³² Avtalsuppföljning kan även utveckla inköpsprocessen och samarbetet med leverantörer och bidra till att de levererar goda resultat.³³

³⁰ Holm, Jerker, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, 10 september 2011, dnr Fi2010:06/2011/1113, avsnitt 5.3

³¹ <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella>

³² Staffan Furusten, *Dåliga kunder gör bra affärer: ett dilemma i offentlig upphandling*, 1 uppl. Liber 2015

³³ Weele A & Arbin K (2019) *Inköp och supply chain management: analys, strategi, planering och praktik* (Andra upplagan) Studentlitteratur

Man ska dock inte ställa krav eller ingå avtalsvillkor som inte går att följa upp.³⁴ Det är inte förenligt med upphandlingsrätten att ställa krav som inte går att följa upp. EU-domstolen har konstaterat att det strider mot likabehandlingsprincipen och mot ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande att ställa krav som inte kan kontrolleras. EU-domstolens dom i mål C 448/01:

"50 En objektiv och öppen bedömning av de olika anbuden förutsätter emellertid att den upphandlande myndigheten har en verklig möjlighet att på grundval av den information och de bevis som inges av anbudsgivarna kontrollera om anbuden från de sistnämnda uppfyller upphandlingskriterierna.

51 Det framgår således att en upphandlande myndighet som föreskriver ett upphandlingskriterium, och anger att den varken ämnar eller har möjlighet att verkligen kontrollera att den information som lämnas av anbudsgivarna är korrekt, åsidosätter principen om likabehandling, eftersom ett sådant kriterium inte är förenligt med ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande.

52 Det kan följaktligen konstateras att ett upphandlingskriterium som inte förenas med krav som möjliggör en verklig kontroll av att den information som lämnas av anbudsgivarna är korrekt strider mot principerna i gemenskapsrätten om offentlig upphandling."

Krav på leverantören bör följas upp i syfte att bedöma leverantörens utsikter att uppfylla avtalade krav och avtalsvillkor. Syftet med uppföljning av leverantören är således att följa upp avtalet och inte att följa upp upphandlingen. Det kan handla om att följa upp leverantörens ekonomiska status för att förvissa sig om att uppdraget kan utföras. Det kan även handla om att skattebetalningar och andra avgifter i syfte att kontrollera att leverantören är seriös och sund i sin konkurrens. Det som i övrigt ligger närmare själva avtalsvillkoren är de krav som handlar om exempelvis viss yrkeskompetens eller teknisk kapacitet samt olika krav på tjänsten.

I upphandlingar ställs krav på varor och tjänster som måste uppfyllas för att kravställningen ska vara relevant och förenlig med grundläggande upphandlingsrättsliga principer. Det kan handla om uppföljning av volym och pris och/eller kvalitet. Uppföljning av pris kan uppmärksamma felaktig fakturering och minska onödiga kostnader. Uppföljning av kvalitet kan påvisa inte bara avtalstrohet utan även värdet på varan eller tjänsten.³⁵

Uppföljning av utvärderingskriterier kan säkerställa sund konkurrens genom att säkerställa att vinnande anbudsgivare verkligen lever upp det som utlovats i form av exempelvis utförande, kompetens eller teknisk kapacitet.

³⁴ Se delbetänkandet *Den goda affären* men även *Miljö-, ekonomiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling*, Miljöstyrelsens rapport 2012:1

³⁵ Se bland annat <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/>

2.4 Att genomföra avtalsuppföljning

Offentlig upphandling kräver planering. Initialt handlar det om behovsinventering, budget, tidsplan, ansvarsfördelning, avtalsform.³⁶ Därutöver ska upphandlingen förberedas med kravställningar, utvärderingsmodeller och framtagande av dokument.³⁷

Avtalsuppföljningen behöver involveras redan vid kravställandet. Kraven blir då trovärdiga för leverantörerna och de som ska arbeta med avtalsuppföljningen kan vara med att ställa trovärdiga och kontrollerbara krav.³⁸

Kammarkollegiet delar upp uppföljning av upphandlingsverksamheten på systemnivå (uppföljning av strategisk måluppfyllelse) och på leverantörsnivå (kontraktsuppföljning) Uppföljning på systemnivå genomförs enligt Kammarkollegiet för att ge svar på om upphandlingen lett till att skattemedel använts på bästa sätt och om de politiska målen uppnåts.³⁹ Uppföljning på leverantörsnivå däremot handlar om att följa upp vad som reglerats i kontraktet, vad leverantören har åtagit sig och hur denne uppfyller ställda krav i upphandlingen. Aktuell studie handlar om kontraktsuppföljningen. Det ska emellertid erinras om att kontraktsuppföljning i praktiken ofta handlar om samtliga avtalsparter. Upphandlande myndigheter följer ofta även upp hur beställarsidan sköter sina åtaganden enligt avtal.

Kammarkollegiet beskriver i sin vägledning om kontraktsuppföljning hela uppföljningsprocessen. Denna börjar egentligen redan vid behovsinventeringen. Enligt Kammarkollegiet ska man redan i detta skede identifiera vad som ska följas upp och ta fram en preliminär uppföljningsplan som därefter ska fastställas och slutligen genomföras med olika aktiviteter. Avvikelse ska hanteras. Rekommendationen är att man redan vid kravställningen ska tänka på hur kraven ska följas upp och i vilken omfattning. Detta tillvägagångssätt stämmer även överens med EU-domstolens praxis som anger att man inte kan ställa krav som inte kan följas upp. Motsvarande process beskrivs av Upphandlingsmyndigheten i sin vägledning för avtalsuppföljning vård och omsorg.⁴⁰

³⁶ Dendon R.G (2008) *Procurement Process maturity: key to performance measurement*. Journal of Public Procurement. Vol. 8 No 2. Pp 200-214 <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1108/JOPP-08-02-2008-B003>. Lindahl Toftegaard E. (2018) *Offentlig upphandling: LOU och Upphandlingsprocessen* (Upplaga 1), Studentlitteratur

³⁷ Weele A & Arbin K (2019) *Inköp och supply chain management: analys, strategi, planering och praktik* (Andra upplagan) Studentlitteratur

³⁸ *Nationella upphandlingsstrategin*, regeringskansliet, Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

³⁹ Kammarkollegiet, *Kontraktsuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011

⁴⁰ [upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/uhm_vagledning_avtalsuppfoljningvard_omsorga4_170214.pdf](https://www.regeringen.se/globalassets/dokument/publikationer/uhm_vagledning_avtalsuppfoljningvard_omsorga4_170214.pdf)

Kammarkollegiet, som poängterar att metoden för avtalsuppföljning skiljer sig åt beroende på kontraktet, nämner följande exempel på metoder och uppföljningsaktiviteter:

- fysiska leveranskontroller,
- fakturakontroller,
- funktionstester,
- besiktningar och inspektioner,
- besök och kontroller (anmälda och oanmälda),
- stickprovskontroller, blindtester,
- mätning av kvalitet genom nyckeltal,
- bedömningar och betygssättning,
- enkäter till tredjepartsanvändare/brukare (nöjd kund-statistik),
- egenrapportering från leverantörer,
- regelbundna uppföljningsmöten med leverantörer,
- uppvisande av verifikat, intyg, certifikat eller andra stödjande dokument, och
- revisioner.

Om det kommer att krävas att leverantören ska använda något särskilt system eller verktyg för rapportering av avvikelser eller felanmälningar bör detta anges i förfrågningsunderlaget då det kan innebära en investeringskostnad för leverantören.

Enligt Visma måste man ha koll på dokumentationen över tid:

*"för att kunna följa en leverantörsrelation över tid måste man ha koll på dokumentationen över tid. Det får man med ett strukturerat verktyg för avtalsuppföljning som gör det möjligt för verksamheten att arbeta kontinuerligt och strategiskt med sina leverantörsavtal. Ett strukturerat verktyg gör det möjligt att samla all information, vad som händer och vem som gjort vad under avtalets hela löptid. Det blir inte heller lika sårbart då vem som helst i verksamheten snabbt kan få en överblick över om leverantören lever upp till kraven i avtalet."*⁴¹

Även Kammarkollegiet tar upp dokumentation som en viktig del såväl initialt som löpande och att det är viktigt att redan i avtalsvillkoren reglera hur avvikelser ska hanteras där utgångspunkten måste vara en dialog och hantering av avvikelser i form av ekonomiska sanktioner inklusive viten.⁴²

⁴¹ https://www.visma.se/blogg/bristande-avtalsuppfoljning-ger-dalig-koll?r=true&af=16615&at=14760&s=blog_se

⁴² Kammarkollegiet, *Kontraktssuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011.

Magnus Rehnström ser sex framgångsfaktorer för bättre avtalsuppföljning:

- *Se till att det finns beslut, roller och avsatt tid till att genomföra avtalsuppföljning i din organisation.*
- *Fokusera din uppföljning på de avtal som är viktigast att följa upp i första hand.*
- *Sätt avtalet i fokus under hela upphandlingsprocessen – fundera över hur krav ska följas upp redan när kraven formuleras.*
- *Involvera leverantören. Avtalet är gemensamt mellan parterna.*
- *Var tydlig med att beskriva i dina upphandlingsdokument hur uppföljning ska ske.*
- *Skaffa ett verktyg för avtalsuppföljning! Det är väldigt svårt att hantera avtalsuppföljning utan ett bra IT-stöd.”⁴³*

Avtalsuppföljning underlättas av stödverktyg. Det finns vissa generella mallar för uppföljning framtagna av det nationella upphandlingsstödet.⁴⁴ Det finns även vissa tillgängliga verktyg som exempelvis CSR kompassen som för sociala upphandlingsfrågor innehåller en uppföljningsmodell.⁴⁵ ADDA har handlat upp tjänster för avtalsuppföljning inom exempelvis Informationssäkerhet och ekonomi.⁴⁶ Även Kammarkollegiet har handlat upp revisions- och granskningstjänster där avtalsuppföljning är ett delområde. Avtalet har förlängts.⁴⁷

Kategoristyrning är något som tillämpas för att analysera inköp men kan även användas vid avtalsuppföljning i syfte att kategorisera och förenkla uppföljning. Vissa myndigheter arbetar kategoristyrtd där varje avtalskategori kan navigera regler, uppföljning och nyckeltal. Ett verktyg som kan användas för att följa upp inte bara det strategiska utan även det operativa inköpsarbetet (kontraktsuppföljningen) är Spendanalyser som kan genomföras med hjälp av IT-verktyg.⁴⁸ Med inköpsanalys kan man mäta avtalstrohet. Inköpsanalys är i huvudsak tänkt för uppföljning av det strategiska inköpsarbetet men analyserna kan även användas för avtalsuppföljning av leverantören.

Gemensamma nämnare för en lyckad uppföljning är systematik, rutiner, planering, dokumentation och samverkan med övriga delar av upphandlingen. Upphandlingar tar tid. En effektiv upphandling bör parallellt följas av avtalsuppföljningen. Såväl Kammarkollegiet som Upphandlingsmyndigheten förespråkar att preliminära uppföljningsplaner sätts under upphandlingsprocessen för att sedan fastställas och hanteras.

⁴³ Avtalsuppföljning 22 mars 2018, <https://upphandling24.se/stall-krav-pa-bestallaren-2/>, se även <https://www.visma.se/blogg/avtalsuppfoljning-ger-minskad-korruption-i-offentlig-upphandling/Magnus-Rehnstrom>

⁴⁴ Se "<http://www.projekt.umu.se/modell/genomfora.html>"

⁴⁵ Se "<http://offentlig.csr-kompassen.se/uppfoljningsprocessen>".

⁴⁶ Se exempelvis Ramavtal *Tjänster för avtalsuppföljning 2018 – Informationssäkerhet*, Adda – Fd. SKL Kommentus. År 2018 genomförde Upphandlingsmyndigheten en kvalitativ undersökning i form av telefonintervjuer med 40 leverantörer

⁴⁷ Avtalsuppföljning (avropa.se)

⁴⁸ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/strategiskt-inkopsarbete/analysera-inkopen-med-spendanalys/>

2.5 Prioritering

Att följa upp alla avtal och alla krav och villkor kräver enorma resurser och är inte alltid effektivt. Av det skälet kan det finnas anledning att prioritera. Men för det krävs metoder och planer.

SKR ger följande exempel på prioritering:

”För att säkerställa att resurser prioriteras till rätt avtal, och inte blir en ’ad hoc-lösning’ utifrån vem som för tillfället råkar ta kontakt, behöver kommunen eller regionen göra en avtalsprioritering, den kan till exempel se ut så här:

- 10 procent av avtalen. Verksamhetskritiska eller stora volymer. Statistikuppföljning och utvecklingsmöte tre gånger per år.
- 30 procent av avtalen. Mellanprioriterade, statistikuppföljning och uppföljningsmöte en gång per år.
- 60 procent av avtalen. Mindre prioriterade, statistikuppföljning och uppföljning vartannat år och vid behov. I grupp 3 kan även ingå avrop från nationella ramavtal, där inköpscentralen ansvarar för avtalsuppföljning.
- För att få de interna resurserna att räcka till är det viktigt att prioritera bland avtalen, till exempel i tre grupper där de mest prioriterade är verksamhetskritiska och/eller omfattar stora belopp.”⁴⁹

Enligt Visma går det att undvika brister där leverantören inte uppfyller kraven genom att prioritera avtalsuppföljning.⁵⁰ Upphandlingsmyndigheten illustrerar en modell för prioritering som följer Kraljics modell.⁵¹ Enligt Upphandlingsmyndigheten är tanken med modellen

”att man för varje upphandling ska kunna identifiera i vilken grupp den kan placeras och sedan anpassa uppföljningsplanen efter det”

Enligt Upphandlingsmyndigheten kan modellen användas för två syften:

1. Att ge underlag för att identifiera behovet av uppföljning för ett kommande avtal i samband med planeringen av upphandlingen och framtagandet av upphandlingsdokument.
2. Att ge underlag för att bedöma vilka befintliga avtal som har störst behov av uppföljning i samband med planering av kommunens/ landstingets uppföljningsinsatser, det vill säga att prioritera behovet av uppföljning.

Modellen, som föreslås för uppföljning av vård och omsorg, kan tillämpas även på annan avtalsuppföljning. Bortsett från att den kan ligga till grund för själva prioriteringen kan den även vara ett verktyg för att bestämma vad som ska följas upp, hur uppföljningen ska gå till och vem som ska utföra den.

⁴⁹ <https://skr.se/skr/demokratiledningsstyrning/upphandling/strategiskupphandlingforsorjningsstrategi/uppfoljning-upphandlingskontrakt.29056.html>.

⁵⁰ https://www.visma.se/blogg/bristande-avtalsuppfoljning-ger-dalig-koll?r=true&af=16615&at=14760&s=blog_se

⁵¹ upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/uhm_vagledning_avtalsuppfoljningvard-omsorga4_170214.pdf.

2.6 Olika funktioner i avtalsuppföljning

Vem som genomför uppföljningen skiljer sig åt beroende på organisation och resurser. Kammarkollegiet poängterar att avtalsuppföljning kan behöva göras på olika nivåer och av olika roller och att en förutsättning för en effektiv uppföljning är att den genomförs av personer som har kunskap om den aktuella varan eller tjänsten. Det behövs personella resurser och en tydlig ansvarsfördelning tillsammans med rutiner och informationsstöd i form av olika affärssystem, rapporteringssystem och avtalsdatabaser. Samverkan med leverantören och en gemensam syn är även något som tas upp.⁵²

Kammarkollegiet ger följande exempel på olika roller:

- Upphandlare
- Beställare
- Avtalscontrollers
- Användare
- Leveransmottagare
- Ekonomipersonal
- Leverantörerna själva via egna självkontroller och egenrapportering
- Oberoende revisorer, besiktningsmän, experter eller konsulter

Ofta ligger ansvaret för uppföljning på upphandlare, upphandlingsenheten eller ute i verksamheten. Ofta ligger det övergripande ansvaret på upphandlingsfunktionen även om det finns en förväntan och tanke att viss uppföljning vid leveranser sker av beställarfunktionen. De befattningar som berörs har andra uppgifter att fylla såsom att genomföra upphandlingen, förvalta avtalet och/eller bedriva verksamheten. Uppföljning är något annat som, åtminstone i viss utsträckning, kräver specialistkompetens i form av utbildade och/eller erfarna avtalscontrollers. Att genomföra avtalsuppföljning kräver bland annat personella resurser, arbetsrutiner och någon form av digitalt systemstöd. Avtalsuppföljning är egentligen inte någon fristående aktivitet utan bör ses som en del av hela inköpsprocessen. I syfte att genomföra en fungerande avtalsuppföljning bör man därför ha tillgång till olika former av systemstöd.

⁵² Kammarkollegiet, *Kontraktsuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011

Upphandlingsmyndigheten ger följande exempel på elektroniska system som kan stödja och effektivisera arbetet med avtalsuppföljning:

- Affärs- och ekonomisystem samt beställnings- och inköpssystem som kan ge information rörande priser, rabatter, betalningsvillkor, mottagna volymer av tjänster i samband med leverans och fakturering.
- Upphandlingssystem som används i processen för att ge stöd i form av påminnelser inför uppföljningstidpunkter och som underlag för uppföljning av krav.
- Avtalsdatabaser som gör avtal tillgängliga för beställare och övriga intressenter.
- Stöd för kontroll av leverantörer såsom webbaserade tjänster från exempelvis kreditupplysningsföretag.
- Verktyg för enkäter och statistik såsom webbenkäter.
- Kvalitetsrapportering där man kan registrera fel, brister och avvikelser i leverantörers utförande eller ett system där leverantörer själva rapporterar in olika former av resultat, statistik och avvikelser.⁵³

Denna studie påvisar tydligt behovet av en fungerande organisation och fördelning av roller tillsammans med behov av systemstöd. Sannolikt kunde mycket av den bristande resursfrågan kunna hanteras genom en effektivare organisation och process. En sådan effektivitets-satsning kräver initialt investeringar och resurser som i och för sig kan betala sig i slutändan när man kan identifiera "de ekonomiska vinsterna" med avtalsuppföljning och hantering av avvikelser.

2.7 Hantering av brister

En fungerande avtalsuppföljning kräver konkreta åtgärder vid avvikelser från villkoren i ramavtalet eller i kontraktet och en beredskap att tillämpa bland annat viten och andra sanktioner. Men samtidigt kan påföljder medföra problem för den verksamhet som är beroende av den aktuella varan eller tjänsten.⁵⁴

Påföljder är en viktig del av uppföljningen framför allt för leverantörernas agerande framgent men samtidigt finns det begränsade möjligheter att exempelvis häva avtal med beaktande av att man är beroende av leverantören eftersom en ny upphandling tar tid och är resurskrävande. För seriösa leverantörer och för krav på likabehandling är det av stor vikt att åtgärder vidtas vid avvikelser från avtalsvillkoren. Det handlar mycket om att vidmakthålla en sund konkurrens i enlighet med grundläggande upphandlingsrättsliga principer.

Avvikelser eller brister som framkommer under avtalsperioden bör dokumenteras i syfte att används vid förbättring av kommande avvikelser och kommande upphandlingar.

⁵³ Upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/uhm_vagledning_avtalsuppfoljningvard_omsorga4_170214.pdf

⁵⁴ *På jakt efter den goda affären*, Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010 Stockholm 2011

Det är viktigt att i upphandlingsdokument informera och att i avtalsvillkoren reglera hur avtalsuppföljningen ska gå till och hur avvikelser kommer att hanteras. Ett sådant förfarande tjänar ett preventivt syfte och civilrättsligt medför avtalsvillkoren att riskerna fördelas mellan avtalsparterna.

Om man anger stränga påföljder vid avvikelser ska dessa tillämpas eftersom man sannolikt har betalat för dessa i anbudspriset där leverantören tar höjd för eventuella påföljder. Om det finns bestämmelser i avtalet som innebär att en viss sanktion ska användas vid ett visst avtalsbrott, ska sanktionen också nyttjas. I det fall sanktionen inte tillämpas kan det innebära en väsentlig förändring av avtalet vilket inte är tillåtet enligt LOU. Leverantören har dessutom oftast beaktat riskerna för att någon sanktion ska tillämpas när priset bestämts.

Upphandlingsmyndigheten rekommenderar en sanktionstrappa som är uttänkt i förväg och regleras i avtalet. En sådan trappa bör enligt Upphandlingsmyndigheten ge möjlighet till dialog och rättelse före mer kännbara sanktioner.⁵⁵

De påföljder som ska tillämpas ska framgå av ramavtalet eller kontraktet. I den mån sådana påföljder inte är reglerade ska avtalsrättens och köprättens bestämmelser tillämpas. Vite är emellertid något som regleras i avtalet och används framför allt vid dröjsmål men även vid andra avtalsbrott trots att det inte alltid får anses som lämpligt.

Hävning av avtal ska endast tillämpas vid väsentliga avtalsbrott. Bevisbördan för att sådana avtalsbrott föreligger vilar på den som häver avtalet varför det är väsentligt att dokumentera alla avvikelser. En upphandlande myndighet som häver utan att kunna påvisa väsentligt avtalsbrott riskerar att bli anklagad för obefogad hävning och att därmed bli skyldig att ersätta styrkt skada. Hävning kan leda till rättsliga processer där den upphandlande myndigheten riskerar att bli skadeståndsskyldig om hävningen anses obefogad eller det saknas bevis för väsentliga avvikelser.

Avtal innehåller ofta en rätt att förlänga avtal eller avropa optioner. Ett val att inte tillämpa något av detta är inte en avtalsrättslig sanktion men ett sätt att hantera ett icke fungerande avtalsförhållande.

Leverantörer som gjort sig skyldiga till sådana avtalsbrott som lett till hävning eller i övrigt allvarliga fel i yrkesutövning kan uteslutas från kommande upphandlingar. Uteslutning är ingripande för konkurrensen varför man först bör undersöka möjligheten att hantera avvikelser under avtalsperioden och då helst i samråd med leverantören.

Viktigt för uppföljningen är således att det tydligt framkommer av upphandlingsdokumenten att man kommer att följa upp avtal och på vilket sätt uppföljningen ska genomföras. Eventuella sanktioner vid avvikelser ska tydligt framgå av avtalet. Viktigast av allt är att avvikelser hanteras och att för det fall man inte kan hitta en lösning i sämja att sanktionerna tillämpas. Det skulle vara i strid med likabehandlingsprincipen att inte vidta avtalade påföljder vid avvikelser. En sådan underlåtenhet kan därutöver påverka konkurrensen negativt. Tillämpningen av sanktioner ger även en bättre avtalstrohet och bättre upphandlingar framgent.

⁵⁵ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/> i) Det första steget vid ett fel är att uppmärksamma leverantören om felet, och begära att få det åtgärdat. ii) Det andra steget är att överväga att göra ett prisavdrag för att täcka de kostnader som uppstått på grund av felet. Vite är en vanligt förekommande sanktion vid försening av leveransen iii) Det tredje steget är att använda eventuella uppsägningsklausuler för att säga upp avtalet. iv) Det fjärde och mest ingripande steget är att häva avtalet. Huvudregeln är dock att hävning endast får ske om avtalsbrottet är väsentligt.

3. Undersökningen

3.1 Genomförande

Med utgångspunkt i den teoretiska referensramen såsom den beskrivs ovan har inom ramen för denna studie genomförts en enkätundersökning och sedan även fördjupade intervjuer med företrädare för upphandlande kommuner.

I enkätundersökningen har företrädare för samtliga av landets kommuner fått möjlighet att svara på ett antal frågor med förklaringen att vad som menas är avtalsuppföljning med syfte att säkerställa att man får det man beställt och i rätt tid, att kvaliteten på levererade varor och tjänster håller avtalad nivå samt att säkerställa att särskilda villkor i avtalet uppfylls under avtalsperioden. Den som besvarat frågorna för kommunens räkning har fått tillgång till ett formulär med punktfrågor, flervalfrågor och frågor som kräver fritextsvar. Svaren är anonyma och riktade till upphandlingsansvarig. Samtliga kommuner har fått samma formulär. Formuläret är bifogat denna rapport som bilaga 1.

I enkätundersökningen har 135 kommuner, som handlar upp såväl ramavtal som kontrakt, svarat på enkäten. Det förekommer i någon utsträckning att man valt att inte svara på vissa frågor. Fyra storstäder har svarat och i övrigt rör det sig om kommuner av alla storlekar enligt följande: 24 större städer, 49 mindre städer och 56 landsorter. Två kommuner har inte uppgett någon storlek. Resultatet av enkäten framgår dels av enskilda svar dels av sammanställning i diagram. Det ska antecknas att det i många av svarsalternativen finns möjlighet att lämna flera svar såsom exempelvis vad man följer upp, skälet till omfattning med mera. Flera frågor krävde fritextsvar.

Utöver enkäten har 14 fördjupade intervjuer genomförts med 21 kommuner fördelat enligt följande: 4 storstäder, 7 större städer, 4 mindre städer och 6 landsbygdskommuner. Intervjuerna har i genomsnitt tagit en timme där företrädare för kommunen getts möjlighet att svara mer fördjupat på frågeställningarna som bifogas denna rapport som bilaga 2. De som har deltagit i intervjuerna arbetar med eller är ansvarig för upphandlingsrelaterade frågor.

3.2 Resultat av enkätundersökningen

3.2.1 Omfattningen av avtalsuppföljning

I enkäten har ställts frågan hur stor del av de offentligt upphandlande *ramavtalen* respektive *kontrakten* som följs upp.

Definitionen av ett ramavtal är ett avtal mellan en eller fler upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer med syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.⁵⁶ Kontrakt definieras inte enligt LOU men enligt praxis föreligger ett upphandlat kontrakt om avtalsvillkoren är fastställda. Det förekommer så klart hybrider det vill säga blandade kontrakt där utmaningen blir att avgöra vad som får anses vara över-

⁵⁶ Se exempelvis 1 kap 20 § LOU.

vägande. I praxis har man tillämpat en metod med innebörden att minst 51 procent av avtalet måste vara fastställt för att ett kontrakt ska anses föreligga. Normalt sett handlar detta om omfattningen av optioner. I enkäten anges att med avtalsuppföljning avses en uppföljning i syfte att säkerställa att man får det man beställt och i rätt tid, att kvaliteten på levererade varor och tjänster håller avtalad nivå samt att säkerställa att särskilda villkor i avtalet fortlöpande uppfylls under avtalsperioden.

Nedan följer således en beskrivning av resultaten av enkätundersökningen såväl i förhållande till ramavtal och kontrakt.

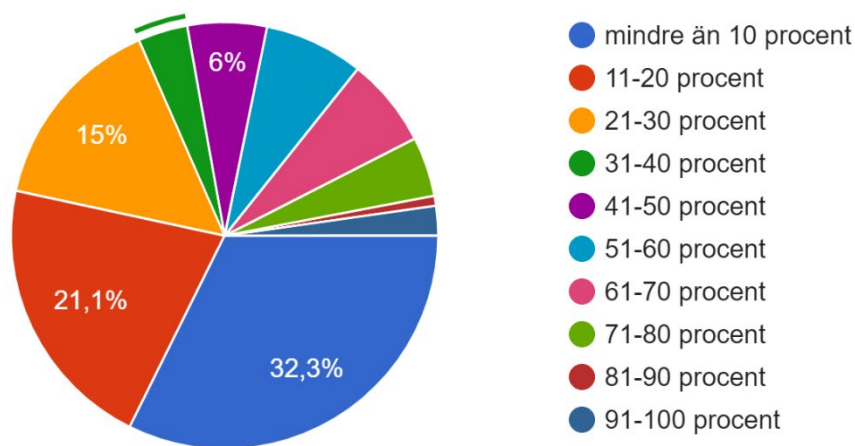
Enligt enkätsvaren följer 32,3 procent upp mindre än 10 procent av upphandlade ramavtal. Endast 2,3 procent följer upp 91–100 procent av ramavtalen. Fördelningen i övrigt framgår av figur 1 nedan.

I de fyra storstäderna följer man upp ramavtal mer än i övriga städer/kommuner. En av storstäderna följer upp 91–100 procent medan det i övrigt skiftar. Bland övriga städer är det mellan 21 och 37 procent som följer upp mindre än 10 procent av ramavtalen. Det förekommer mindre städer och landsbygdskommuner som följer upp mellan 71 och 90 procent av ramavtalen även om dessa är få.

Figur 1. Omfattning av uppföljning av ramavtal

Hur stor andel av ramavtalen följer ni upp?

133 svar



Motsvarande siffra för avtalsuppföljning av offentligt upphandlade kontrakt är att 35,4 procent följer upp mindre än 10 procent av kontrakten. 2,4 procent följer upp 91–100 procent av kontrakten. I övrigt fördelar det sig som följer av figur 2 nedan.

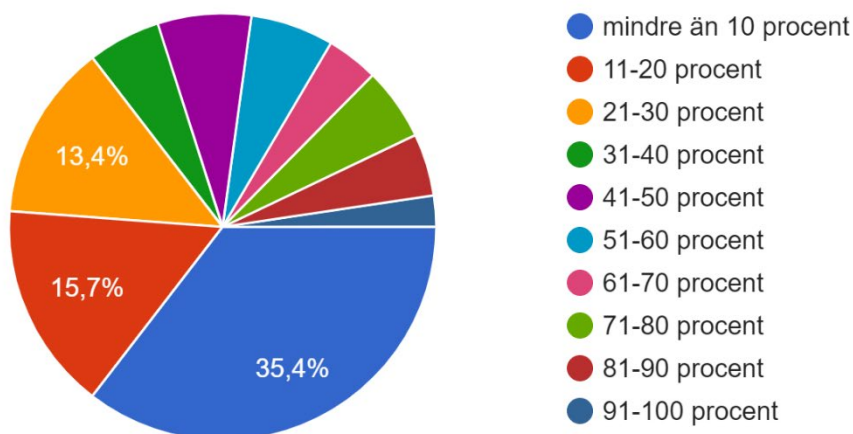
I de flesta av storstäderna följer man upp mer än i övriga städer. En storstad följer en mycket liten utsträckning upp kontrakt vilket kan ha sin förklaring i att enkäten besvarats av inköpscentralen.

Bland övriga städer är det mellan 25 och 37 procent som följer upp mindre än 10 procent av kontrakten.

Figur 2. Omfattning av uppföljning av kontrakt

Hur stor andel av upphandlade kontrakt följer ni upp?

127 svar



3.2.2 Vad som påverkar omfattningen av avtalsuppföljning

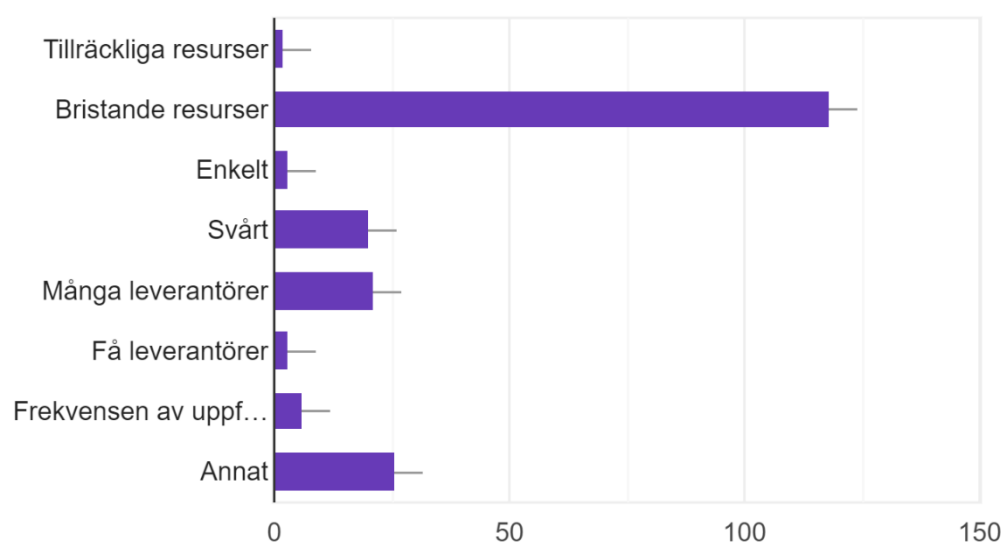
Det framgår av denna undersökning att brister i avtalsuppföljning inte beror på bristande intresse. Tvärtom påvisar undersökningen att samtliga svarande kommuner anser att det är viktigt. Såsom framgår av resultat nedan ser många "ekonomiska vinster" med avtalsuppföljning om än av skiftande art. Omfattningen påverkas i stället i huvudsak av tillgången till ekonomiska och personella resurser. Av undersökningen framgår att det saknas resurser till avtalsuppföljning.

Av figur 3 framgår att en absolut majoritet av kommunerna uppger att en av *orsakerna till omfattningen av avtalsuppföljning av ramavtal* är bristande resurser till resurser. Endast ett mycket litet antal anser att det finns tillräckliga resurser och har därför en större omfattning på avtalsuppföljningarna. Att avtalsuppföljning är svårt och därmed påverkar omfattningen uppges av ca 15 procent av kommunerna medan en mycket liten andel anser att det är enkelt.

Figur 3. Orsaker till avtalsuppföljning/bristande avtalsuppföljning av offentligt upphandlade ramavtal

Vad är skälet till svaret på föregående fråga? Fler alternativ är möjliga.

135 svar



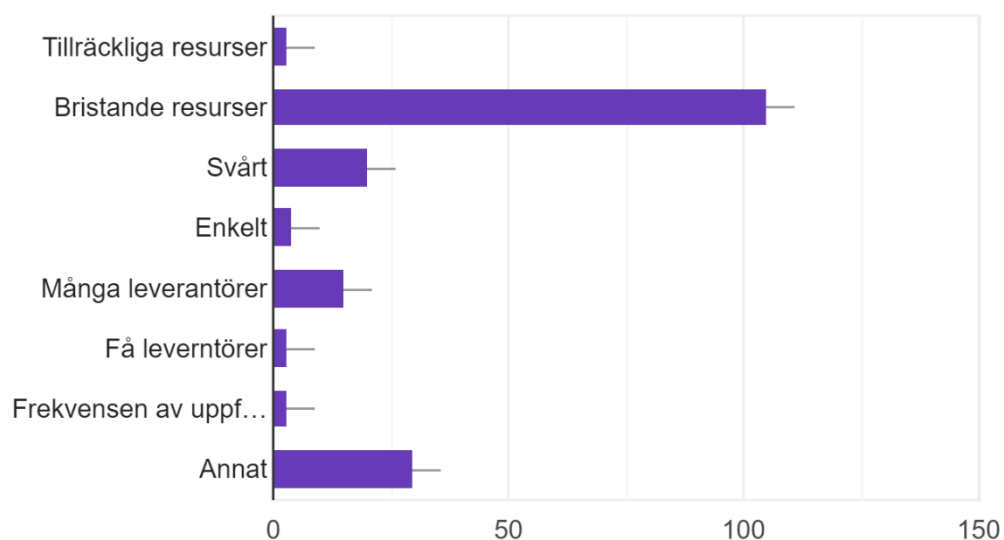
Av de fyra storstäderna som har svarat uppger tre att orsaken till att inte fler ramavtal följs upp är bristande resurser. Den storstad som följer upp 91–100 procent anser att uppföljning är enkelt. I övriga kommuner/ städer menar en absolut majoritet att orsaken till bristande avtalsuppföljning av ramavtal är bristande resurser. Det går även att utläsa ett orsakssamband mellan tillgången till resurser och omfattningen av avtalsuppföljning. Exempelvis uppger en landsbygdskommun som följer upp större delen av ramavtalen att de har tillräckliga resurser.

På motsvarande sätt som gäller för bristande omfattning av avtalsuppföljning av ramavtal kan konstateras att orsaken till omfattningen av uppföljning av kontrakt är bristande resurser medan en mycket liten del anser att det finns tillräckliga resurser (se figur 4).

Figur 4. Orsaker till avtalsuppföljning/bristande avtalsuppföljning av offentligt upphandlade kontrakt

Vad är skälet till ert svar på föregående fråga? Fler alternativ är möjliga .

129 svar



Av de fyra storstäderna som har svarat uppger två att orsaken till att inte mer följs upp är bristande resurser. I de andra två storstäderna är orsaken "annat".

Bland övriga städer menar en absolut majoritet att bristande resurser är orsaken till omfattningen av avtalsuppföljning av kontrakt.

Av enkätundersökningen framkommer således att avtalsuppföljning av såväl ramavtal som kontrakt brister även om det finns ett antal undantag. Orsakerna är tydliga och handlar till huvuddelen om bristande resurser. Många kommentarer i undersökningen ger emellertid uppfattningen att avtalsuppföljning i dagsläget har lyfts upp på agendan och många har påbörjat ett arbete med att ge uppföljningen ett större fokus och mer resurser.

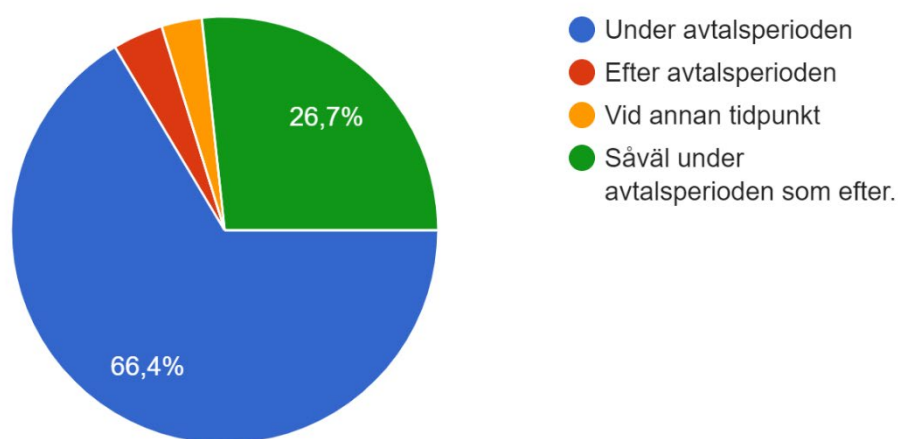
3.2.3 Tidpunkt

Majoriteten av kommunerna följer upp avtalen under avtalsperioden vilket framgår av figur 5 nedan.

Figur 5. Tidpunkt för avtalsuppföljning

När genomför ni avtalsuppföljningen

131 svar



Hela 66,4 procent uppger att avtalsuppföljning genomförs under avtalsperioden. 26,7 procent genomför uppföljningen såväl under avtalsperioden som efter.

Samtliga fyra storstäder genomför uppföljning under avtalsperioden. Två av dessa genomför även avtalsuppföljning efter avtalsperioden. Bland övriga städer är det ca 80 procent som följer upp avtalen under avtalsperioden och flera av dessa följer även upp efter. Det är väldigt få av dessa städer som väljer att följa upp endast efter avtalsperioden. Bland de riktigt små kommunerna sker avtalsuppföljningen till viss del vid andra tidpunkter. Möjligen kan detta ha sin förklaring i att dessa har färre egna upphandlade avtal och därmed kan tillämpa andra rutiner.

3.2.4 Organisatoriskt

Det framgår från undersökningen att det är vanligast att det är upphandlarna själva eller avtalsanvändarna/beställarna som genomför uppföljningen. Åtminstone ligger ansvaret i majoriteten av fallen hos den upphandlande enheten.

I tre av storstäderna är det avtalskontrollers/avtalsförvaltare som i olika utsträckning sköter avtalsuppföljningen. I en av dessa storstäder är det i första hand avtalskontrollers/avtalsförvaltare som genomför uppföljningen även om upphandlare och upphandlingsassistenter till viss del deltar. I samtliga av storstäderna deltar upphandlare till viss del.

Av svaren från övriga kommuner/städer kan konstateras att uppföljningen i huvudsak hanteras av upphandlare eller övriga avtalsanvändare. I flera av dessa större städer (ca 30 procent) sköts uppföljningen även av controllers. Bland mindre städer är det endast ca 10 procent som uppger att det endast är avtalskontrollers som sköter uppföljningen. Någon har inrättat en ny tjänst som avtalskontroller.

Undersökningen påvisar i stor utsträckning bristande organisation och därmed bristande resurser. Ett fåtal personer/befattningar har ofta flera ansvarsområden inom upphandlingen.

3.2.5 Prioritering

Till följd av resursbrister måste de flesta kommuner prioritera vilka avtal som ska följas upp. Det ska dock nämnas att det förekommer ett fåtal kommuner som följer upp alla avtal i olika omfattning.

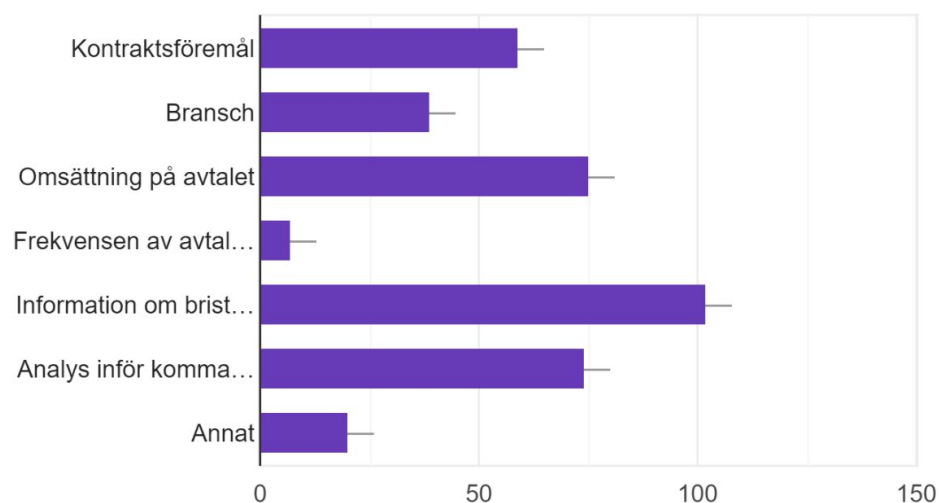
Den vanligaste prioriteringen är att man har fått information om bristande efterlevnad vilket framgår av *figur 6* nedan. Prioritering med bland annat beaktande av analys för kommande upphandlingar utförs av ca hälften av kommunerna procent och nästan lika många utgår från omsättningen på avtalet. En stor del av kommunerna låter kontraktsföremålet styra prioriteringen medan endast ca 30 procent prioriterar utefter bransch.

Figur 6. Prioritering av vilka avtal som följs upp

Vad påverkar er prioritering av vilka avtal som ska följas upp?

Fler alternativ är möjliga

135 svar



Samtliga storstäder prioriterar efter bransch, omsättning på avtalet och analys inför kommande upphandlingar samt information om bristande efterlevnad av krav eller avtal. Tre av fyra prioriterar utefter kontraktsföremål.

I övriga kommuner är resultaten likartade. En absolut majoritet av kommunerna prioriterar efter information om bristande efterlevnad medan ca hälften prioriterar efter omsättning på avtalet, kontraktsföremål, omsättning på avtalet. En stor andel prioriterar efter analys inför kommande upphandlingar.

Den absolut vanligaste prioritering är således den som görs efter att man fått information bristande efterlevnad. Det tyder på en åtminstone delvis mer ad hoc-baserad uppföljning.

Men väldigt många prioriterar även efter kontraktsföremål, omsättning på avtal och bransch vilket tyder på en mer systematiserad uppföljning. Såsom framkommer nedan finns det de som menar att en lyckad uppföljning är den som är systematisk. I kommunerna tillämpar man såväl ad hoc-baserad uppföljning som uppföljningar utefter på förhand valda prioriteringar.

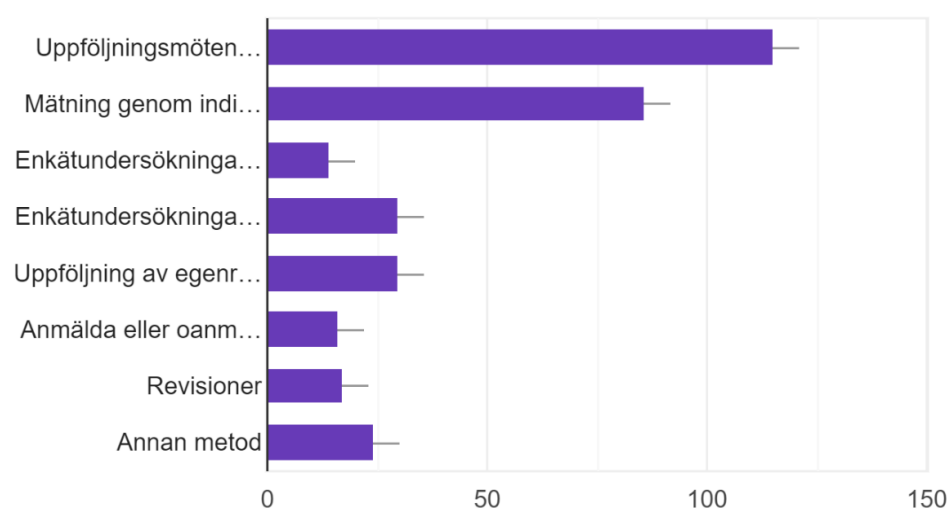
3.2.6 Metoder för avtalsuppföljning

I en absolut majoritet av fallen genomförs uppföljningsmöten med leverantör. En majoritet av kommunerna mäter indikatorer. I ca 25 procent av kommunerna använder man sig av egenrapportering från leverantör. Lika många genomför enkätundersökningar riktade till beställare. Det finns även de som använder sig av enkätundersökningar till leverantör eller anmälda/oanmälda besök hos leverantörerna (se figur 7).

Figur 7. Metoder för avtalsuppföljning

Vilken/vilka metod/er använder ni för avtalsuppföljning? Fler alternativ är möjliga.

132 svar



Samtliga av storstäderna tillämpar i avtalsuppföljningen i) uppföljningsmöten med leverantör, ii) uppföljning av egenrapportering från leverantörer och iii) mätning genom indikatorer eller stickprovskontroller och iv) enkätundersökningar till beställaren. Medan tre av storstäderna genomför enkätundersökningar till leverantör. Lika många besöker leverantörerna respektive genomför revisioner.

I övriga kommuner genomför en absolut majoritet uppföljningsmöten med leverantör. I de större städerna är det fler som gör mätning genom indikatorer eller stickprovskontroller men även i övriga kommuner använder man i mycket stor utsträckning detta som uppföljningsmetod. Åtminstone ca en tredjedel av de större och mindre städerna genomför enkätundersökningar till beställare. Siffran är mycket lägre i landsbygdskommunerna.

I de större städerna är det ca hälften som låter leverantörerna egenrapportera men siffran är mycket lägre i övriga kommuner. Medan ca en femtedel av de större städerna besöker leverantören är denna siffra mycket låt i övriga kommuner.

Val av metod styrs naturligtvis till viss del sådant som avtalade krav, vad som ska följas upp, kontraktsföremål, brister i avtal, branscher och komplexitet. Den vanligaste metoden är emellertid uppföljningsmöte med leverantören och därefter mätning av indikatorer eller stickprovskontroller men kommuner är generellt sett engagerade i olika uppföljningar i olika grad. Från undersökningen framgår att storstäder, större städer och mindre städer i större utsträckning än landsbygdskommunerna är engagerade i enkätundersökningar, egenrapportering och besök hos leverantören. Differensen kan dels bero på resurser dels på närheten till leverantören och omfattningen av upphandlade avtal.

Inom inköpsanalyser arbetar man med kategoristyrning. Det förekommer kommuner som börjat arbeta mer och mer med spendanalyser och ofta med hjälp av digitala systemstöd. Men kategoristyrning och spendanalyser kan även vara effektiva stödverktyg vid avtalsuppföljning.

Kategoristyrning innebär att inköpen delas in i kategorier inom vilka man sedan arbeta och på så sätt fokusera på avtal och/eller marknader. Det är ett bra sätt att skaffa sig kännedom om kommunens inköp. Flera upphandlande myndigheter arbetar med kategoristyrning men i olika grad och ofta med begränsat systemstöd. Många tycker att det är viktigt och att det underlättar inköp. Men det kanske även underlättar avtalsuppföljningen. Kategoristyrning kan hanteras manuellt men även med olika former av systemstöd.

På frågan om man arbetar med kategoristyrning svarar majoriteten att man inte gör det ännu. Men i många storstäder och större städer med kategoristyrning påbörjats och i vissa fall implementerats redan medan siffran är mycket lägre i mindre städer och landsbygdskommunerna.

Majoriteten av de större kommunerna anser att kategoristyrning har betydelse för avtalsuppföljning på varierande sätt. En större kommun som under året satsar helhjärtat på avtalsuppföljning anger följande:

"vid införande av inköpsanalyssystem kommer medvetandegraden hos respektive upphandlare att öka då man på ett enkelt sätt får en överskådlighet över inköpen och snabbt kan sätta in rätt åtgärder"

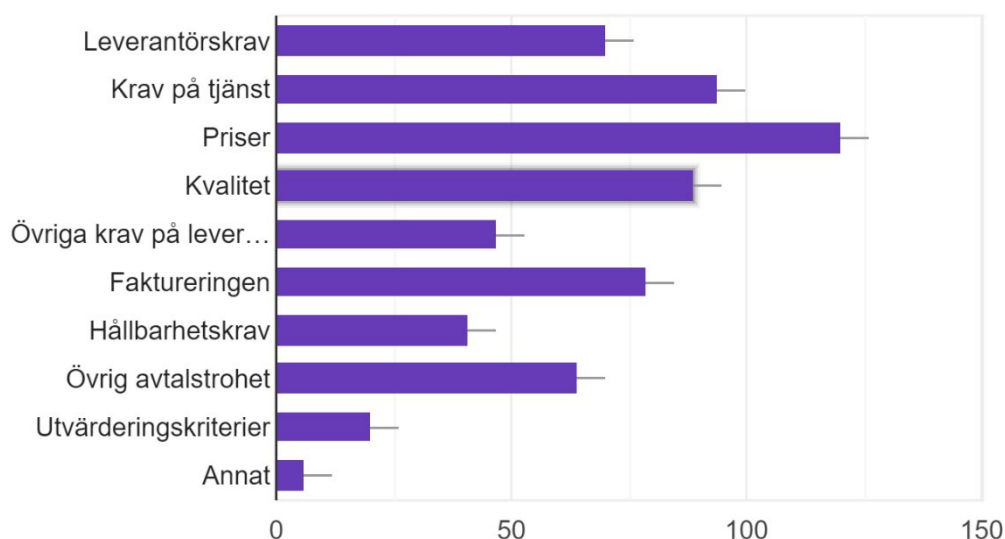
3.2.7 Vad följs upp

Av figur 8 nedan framgår att det som följs upp mest är pris, krav i upphandlingen kvalitet och fakturering. Även uppföljning av avtalstrohet är vanligt förekommande bland kommunerna. Men många andra faktorer följs upp.

Figur 8. Vad som följs upp

Vad följer ni upp ? Fler alternativ är möjliga

132 svar



Samtliga storstäder följer upp leverantörskrav, priser, övriga krav på leveransen, faktureringen, hållbarhetskrav och övrig avtalstrohet. Tre av storstäderna följer även upp krav på tjänst och kvalitet. Två följer upp utvärderingskriterier. I övrigt berättar en storstad att man följer upp särskilda kontraktsvillkor så som antidiskrimineringsklausuler eller antikorrup-tion. En storstad menar att man följer upp alla hållbarhetskrav såsom miljö, klimat, social och etisk hänsyn, ekonomisk hållbarhet osv.

Bland de större städerna följer en absolut majoritet upp leverantörskrav, krav på tjänsten, priser, kvalitet, fakturering och hållbarhetskrav. Väldigt många följer även upp övriga krav på leveransen, övrig avtalstrohet och utvärderingskriterier.

Bland de mindre städerna följer en absolut majoritet upp priser medan väldigt många följer upp leverantörskrav, krav på tjänsten kvalitet och fakturering. Ytterligare ett stort antal följer upp hållbarhetskrav och övrig avtalstrohet medan ett litet antal följer upp utvärderingskriterier.

Bland landsbygdskommunerna följer en absolut majoritet upp priser och krav på tjänst. Medan väldigt många följer upp leverantörskrav, kvalitet, övriga krav på leveransen, fakturering och övrig avtalstrohet. Väldigt få följer upp hållbarhetskrav respektive utvärderingskriterier.

3.2.8 Erhållna resultat från avtalsuppföljningen

Av figur 9 nedan framgår att en absolut majoritet av kommunerna uppfattar avvikelser i priser och att mer än hälften ser avvikelser i faktureringen.

Figur 9. Resultat från avtalsuppföljning



Men det är inte endast monetära faktorer som upptäcks utan även brister i leverantörskrav (ca 30 procent), brister i kvalitet på tjänst (ca 55 procent), avvikelser i kvalitet (ca 50 procent procent), bristande avtalstrohet (50 procent) och brister i hållbarhetskrav (ca 15 procent).

Syftet med frågan var att se vilken typ av avvikelser som kan förekomma och i vilken utsträckning. 122 av 135 kommuner har svarat med avvikelser enligt vad som angetts ovan. Resultatet visar att avtalsuppföljning är en viktig del av den offentliga upphandlingen. Vad som blir resultatet av upphandlingen beror så klart på vad man följer upp och i vilken omfattning. Resultatet visar emellertid att det är viktigt att följa upp avtalen.

I samtliga storstäder upptäcker man brister i leverantörskrav, avvikelser i priser, brister i faktureringen, brister i hållbarhetskrav och bristande avtalstrohet. I tre av storstäderna upptäcker man även brister i krav på tjänst och avvikelser i kvalitet.

En absolut majoritet av de större städerna upptäcker avvikelser i priser och väldigt många upptäcker även brister i krav på tjänst, avvikelser i kvalitet, brister i fakturering och allmänt sett bristande avtalstrohet. Flera kommuner upptäcker även brister i leverantörskrav och hållbarhetskrav.

Bland de mindre städerna är det endast tre som inte har svarat på frågan om vilket resultat man får vid avtalsuppföljning. Övriga har angett olika avvikelser och oftast flera. Bland de 49 som har svarat på enkäten har hela 43 vid avtalsuppföljning fått resultat om avvikelser i priser. Brister i krav på tjänst har upptäckts av ca hälften av kommunerna medan ca 40 procent upptäcker avvikelser i kvalitet, fakturering och övrigt bristande avtalstrohet medan ca 20 procent upptäcker brister i leveranskrav. En liten andel av kommunerna upptäcker brister i hållbarhetskrav.

Även i landsbygdskommunerna ser en majoritet avvikelser i priser och väldigt många ser brister i faktureringen, krav på tjänsten och avvikelser i kvalitet. En tredjedel av kommunerna upptäcker övrig bristande avtaltrohet medan en liten andel upptäcker brister i hållbarhetskrav och leverantörskrav.

Vad som upptäcks beror så klart på omfattningen av uppföljning och vad man följer upp. Det som kan konstateras är emellertid att trots bristande omfattning på avtalsuppföljning är det flera olika avvikelser som tas upp som resultat.

Resultatet säger inte heller något om uppsåt eller missförstånd och uppgiften i den här studien är inte heller att ta ställning till det. Den här studien handlar bland annat om på vilket sätt och i vilken utsträckning som avtalsuppföljning kan vara kostnadsbesparande genom exempelvis bättre konkurrens, effektivare hantering av skattemedel, återbetalning av felaktig fakturering eller prissättning, erhållande av den kvalitet inklusive hållbarhet som man betalat för. Det ska därför erinras om att de i svaren nämnda avvikelserna är samtligen sådant som leder till ekonomiska förluster. Det faktum att den begränsade avtalsuppföljningen ändå påvisar ovan nämnda resultat påvisar att avtalsuppföljning är viktigt och kan vara kostnadsbesparande.

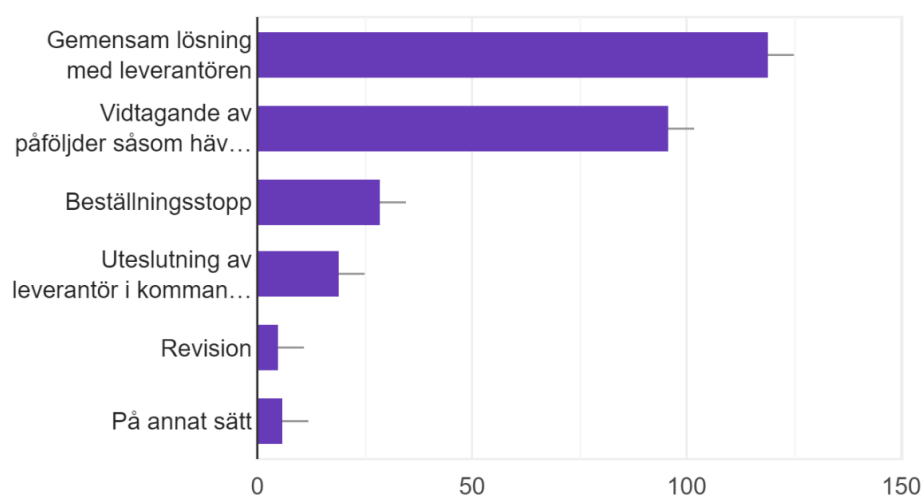
3.2.9 Hantering av avvikelser

Efter det att man erhållit ett resultat från genomförd uppföljning måste eventuella avvikelser hanteras på något sätt. Av *figur 10* nedan framgår att kommunerna i en absolut majoritet av fallen hittar en gemensam lösning med leverantören.

Figur 10. Hantering/sanktioner utifrån avtalsuppföljning

Hur hanterar/sanktionerar ni resultat av uppföljningen ? Fler alternativ är möjliga.

127 svar



Av figur 10 framgår emellertid att det är mycket vanligt förekommande att man nödgas vidta påföljder såsom prisavdrag och skadestånd. Det förekommer att man tvingas häva avtal till följd av brister i leveransen. I flera kommuner har man vidtagit beställningsstopp. Uteslutning av leverantörer i kommande upphandlingar förekommer också. Några kommuner har uppgett att när man vidtagit påföljder har det sedan lett till en större avtalstrohet från leverantören.

På frågan om på vilket sätt som resultatet i uppföljningen påverkar hanteringen kan konstateras att denna anpassas efter vad som framkommit i upphandlingen. Brister i fakturering leder i majoriteten av fallen till återbetalning. Bristande krav i vara/tjänst och/eller avvikelser i kvalitet leder i majoriteten av fallen till prisavdrag. Men även hävning och skadestånd förekommer i viss utsträckning avseende samtliga avvikelser. Vad som kan konstateras är att i majoriteten av fallen försöker man lösa avvikelser i avtalen genom dialog med leverantören.

3.2.10 "Vinster" med avtalsuppföljning

Av undersökningen framkommer att avtalsuppföljning kan leda till kostnadsbesparingar "ekonomiska vinster" även om det finns de som menar att man kanske inte kan definiera det som en vinst. Bortsett från det som anges nedan handlar det även om sänkta kostnader, bättre relationer med leverantörer, det allmänpreventiva syftet med effektiva avtalsuppföljningar dvs. att om leverantören har erfarenhet av att avtalen följs upp blir man noggrannare med att följa avtalsvillkoren. Flera kommuner poängterar också att man vill upplevas som en seriös kund. Den absoluta majoriteten av kommunerna som deltagit i enkäten ser "ekonomiska vinster" med avtalsuppföljning. Samtliga kommuner i enkäten anser att avtalsuppföljning är viktigt. Svaren är i fritextform varför inga exakta siffror kan ange som skäl. Många enkätsvar handlar om avtalstrohet – att man får det man har beställt och betalat för.

Av de som har svarat kan följande exempel anges:

- *Avtalstrohet – Rätt vara till rätt pris och kvalitet*
Väldigt många av svaren handlar om avtalstrohet. Många anser att den "ekonomiska vinsten" består i att man verkligen fått den kvalitet man har beställt till det pris som är avtalat. Fler lägger till att leverans sker vid rätt tidpunkt. Avtalsuppföljning leder till avtalstrohet som i sin tur leder till kostnadsbesparingar. Majoriteten av kommunerna anser att avtalsuppföljning är viktigt för att åstadkomma avtalstrohet.
- *Konkurrens och trovärdighet*
Det finns de som anser att avtalsuppföljning i förlängningen leder till konkurrens på lika villkor – att avtalsuppföljning kan leda till fler deltagare i upphandlingen. Man vill ha konkurrens på lika villkor. Kommunerna ser en risk i att bristande avtalsuppföljning kan leda till samarbete med oseriösa leverantörer och minskade anbud från seriösa. Några kommuner upplever t o m att en fungerande avtalsuppföljning kan leda till att fler anbudsgivare vill delta i offentliga upphandlingar. Denna fråga är nära knuten till trovärdigheten:

"Men även för trovärdigheten utåt, att visa att vi agerar vid felaktigheter och att vi värnar skattemedlen"

- *Återbetalning/viten/skadestånd*
Några kommuner – men inte någon större del – anser att återbetalning/kreditering/prisjustering/viten som en ekonomisk vinst.
”Om man hittar avvikande fakturering kan man få pengar tillbaka” ”felfakturering, viten, prisjusteringar till upphandlande myndighetens fördel”
- *Effektivitet och samhällsekonomi*
Flera kommuner poängterar det effektiva nyttjandet av offentliga medel och intern effektivitet med besparingar som följd – att avtalsuppföljning är viktigt för samhälls-ekonomi och nyttjande av offentliga medel.
”Som upphandlare har man ett ansvar att använda skattemedel på bästa sätt och uppnå den goda affären för konkurrensen []”
- *Några ser vinsten i detta större perspektiv och möjligheter att effektivisera.*
”förhoppningsvis minskar det på kommunens personella resurser när ett avtal flyter på”
- *Påverkan på kommande upphandling*
En fungerande avtalsuppföljning kan leda till positiva effekter för kommande upphandlingar. Det rör sig om erfarenhetsvinster men även att avtalsuppföljning kan leda till större avtalstrohet för framtiden.

Även om det finns de som anser att återbetalning, skadestånd eller vite till viss del kan kompensera för liden skada till följd av avtalsbrott är många kommuner av uppfattningen att det inte går att kompensera för totalkostnaden för förluster, omkostnaden för uppföljningen med mera. Den ”ekonomiska vinsten” ligger snarare i avtalstrohet (att man får det man betalat för) samt de vinster man kan göra framgent. Flera anser att det är svårt att få kompensation för hanteringen av avvikelser. Det framgår av svaren i enkäten och i de fördjupade intervjuerna att frågan om förluster är betydligt mer komplex än så. Det handlar ofta om interna problem i verksamheten, om nedlagt arbete på att utreda frågan med mera. När det gäller de ”ekonomiska vinsterna” i stort handlar det mer om avtalstrohet, konkurrens, innehållande av offentliga medel, bättre upphandlingar och avtalstrohet framgent.

3.2.11 Risker med bristande avtalsuppföljning

En fråga i enkäten är vilka risker, om några, man ser med bristande avtalsuppföljning. Av de som har svarat anser samtliga att det finns risker med bristande avtalsuppföljning. Svaren sammanfaller i stort med varför avtalsuppföljning är viktigt och vilka de ”ekonomiska vinsterna” kan vara med en fungerande avtalsuppföljning.

I majoriteten av de som har svarat anges att risken är bristande avtalstrohet, fel priser, fel kvalitet, felaktig leverans. Många ser även en risk att man som kund uppfattas som oseriös och att bristande uppföljning riskerar att man samarbetar med oseriösa leverantörer. Flera anser att bristande avtalsuppföljning leder till ökade omkostnader, dyra priser. Ett av svaren sammanfattar riskerna som följande

”Fel pris, fel produkt, fel kvalitet, våra medborgare kanske inte får den omsorg de har rätt till, dålig publicitet för kommunen”

3.2.12 Vad tycker leverantörerna

Samtliga storstäder uppfattar det som att leverantörerna tycker att det är positivt med avtalsuppföljning. Någon nämner att vissa tycker att påtalade fel är obekvämt och att man då kan få ett tråkigt bemötande. Bland större och mindre städer anser ca hälften att åtminstone de seriösa leverantörerna är positiva till avtalsföljning eller åtminstone tycker att det är viktigt.

”Vi inom det offentliga har skapat en kultur mot leverantörerna som inte är sund för att nå de bästa affärerna. Vi behöver bli mycket bättre på att se att mötet med leverantörer är en del av vår affärsverksamhet för att upprätthålla en bra affär.”

Flera av landsbygdskommunerna har inte svarat på frågan vad leverantörerna anser om avtalsuppföljning. Av de som har svarat anser de flesta att leverantörer är positiva.

Det finns de som uppfattat att leverantörerna tycker att uppföljningen är betungande. Det finns även de som uppfattat att leverantörerna anser att uppföljningen har brister.

3.2.13 Vad tycker organisationen

I storstäderna anser organisationen att det är viktigt med avtalsuppföljning. I en av dessa städer uppfattar man emellertid att tjänsten var viktig när den skapades men att det sedan inte har utvecklats så mycket. En storstad menar att organisationen inte bara tycker att det är viktigt utan t o m ett måste.

Även bland de större städerna upplever en absolut majoritet att det finns ett engagemang från kommunledning även man efterfrågar resurser. Det finns emellertid åtminstone en kommun som anser att organisationens bild är obefintlig. Någon annan menar att även om organisationen anser att uppföljning är viktigt får någon annan göra det.

Bland de mindre städerna är det färre som upplever ett stöd från organisationen. Några kommuner tar upp frågan om ansvarsfördelning och en del upplever att uppfattningen är att det är ”någon annans ansvar”. Den bristande resursfrågan och tidsbrist är sådant som påverkar engagemanget. Det är många som inte svarar på frågan om organisationens uppfattning.

Bland landsbygdskommunerna är det nära hälften som inte har svarat på frågan om kommunens uppfattning. Av den andra hälften svarar en liten del att de upplever att organisationen är positiv medan en lika liten del menar att det saknas tid och resurser. Flera av de kommuner som har svarat anser att avtalsuppföljning prioriteras ned eller att man inte tillsätter resurser.

Den samlade bilden av undersökningen är att man i åtminstone storstäderna och de större upplever att organisationen anser avtalsuppföljning är viktigt och kanske till och med nödvändigt även om flera anser att resurser saknas.

Flera kommuner anser att råder ett problem med ansvarsfördelningen

”Alla vill att det ska göras men helst av någon annan” ”Resurstillsättningen är ett problem och det är inte alltid klart vems ansvar det är.”

3.3 Fördjupade intervjuer

3.3.1 Bakgrund

I undersökningen har även 14 fördjupade intervjuer genomförts. 21 kommuner har deltagit. Dessa kommuner har även svarat på enkäten. De personer som har intervjuats har på något sätt ansvar för upphandling. Det rör sig om allt från upphandlingschef, avtalscontroller till upphandlare beroende på storleken på kommunen och tillgång till personella resurser. Inte i något fall har intervjun genomförts av en avtalsanvändare som inte är ansvarig för upphandling. Kommunerna har utsetts i syfte att få en spridning av kommunstorlek. Av det skälet har följande 21 kommuner intervjuats i 14 intervjuer. 4 storstäder, 7 större städer, 4 mindre städer, 6 landsbygdskommuner.

En intervju har omfattat två mindre städer och tre landsbygdskommuner. En intervju har omfattat en mindre stad och två landsbygdskommuner. En intervju har omfattat en storstad och en större stad. Frågorna i intervjun bifogas om bilaga 2.

3.3.2 Vad är avtalsuppföljning

Under intervjuerna pratar vi om vad som är avtalsuppföljning. Intervjupersonerna har tagit del av och svarat på enkäten, där det framgår att det handlar om leverantörens avtalstrohet. På svaret vad avtalsuppföljning är för dem framgår i samtliga fall att avtalsuppföljning handlar om att säkra leverantörens avtalstrohet och att man får det man avtalat om, vid rätt tid och till rätt pris. Men många anser att det även handlar om det som snarare faller under definitionen avtalsförvaltning – att beställaren är avtals- och leverantörstrogen.

3.3.3 Omfattning

Utifrån svaren i de fördjupade intervjuerna bekräftas till viss del det som har kommit fram i enkäterna nämligen att det finns brister i omfattningen av uppföljningar även om det förekommer kommuner som följer upp stor del avtalen. Det finns de som följer upp alla avtal mer eller mindre. Åtminstone gör fyra av de intervjuade kommunerna det. Andra följer upp mellan 60–80 procent. Någon kommun samarbetar med andra i upphandlingar och de följer upp alla eller åtminstone 60–70 procent av avtalen. Men det förekommer även kommuner som följer upp mindre än 10 procent eller 10–20 procent. En storstad sticker ut och följer upp i stort sett alla avtal på olika nivåer med en väl inarbetad systematik där uppföljningen är kontinuerlig. Då följer man upp på olika nivåer. Vissa avtal följs upp en gång i månaden. Andra avtal följs upp en gång per år.⁵⁷ Denna intervju påvisar vad man har att vinna på planering, systematik och prioritering.

Det framkommer även av intervjuerna att omfattningen av uppföljningar till större delen har att göra med tillgången till resurser, organisatorisk hantering och huruvida det finns ett systematiskt arbete eller inte. I de fall man har en stor omfattning på uppföljningen har man också fördelat resurserna på ett effektivt sätt och har ofta personer dedikerade till uppföljning. Lärdomen från intervjuerna är att man har mycket att vinna på planering, systematik

⁵⁷ Personen som intervjuats arbetar på en förvaltning med detta särskilda uppdrag. De följer upp ett 60-tal områden och 480 avtal. Alla följs upp på olika nivå.

och prioritering där man följer upp olika avtal i olika grad beroende på kontraktsföremål och bransch. Från intervjuerna framkommer emellertid att man i åtminstone åtta kommuner tillämpar en mer ad-hoc, reaktiv metod medan nio kommuner berättar att man har viss systematik. I storstäderna och i vissa större städer är uppföljningen systematisk eller mer eller mindre systematisk.

Frågan om resurser och organisation är tätt sammanflätade. När ansvaret på uppföljningen läggs på de som har till uppgift att hantera andra viktiga sysslor blir uppföljningen ett resursproblem.

I majoriteten av fallen är det upphandlingsenheten och/eller verksamheten som sköter uppföljningen. Tre av storstäderna har befattningar utsedda att göra enbart detta även om verksamheten också följer upp. Någon nämner att man önskar avtalscontrollers och i en av de större städerna har man just tillsatt en sådan tjänst och där ligger frågan om avtalsuppföljning högt på agendan. Denna problematik har ett nära samröre med det faktum att det saknas resurser.

Ytterligare något som framkommer i intervjuerna är vikten av systemstöd. Systemstöd kan tillämpas för mer rutinmässiga uppföljningar vilket kan frigöra resurser för andra.

I en intervju rörande två mindre städer och en landsbygdskommun uppges att man följer upp de flesta avtal på olika sätt även om man inte följer upp allting. Dessa kommuner gör mycket upphandlingar med andra och då följs kanske 60–70 procent upp.

I en intervju som omfattar två mindre städer och tre landsbygdskommuner menar man att det finns en brist i ansvarsfördelning i samband med upphandling vilket då oftast beror på att inköpsprocessen inte är implementerad.

Det pågår i kommunerna en mognadsprocess där avtalsuppföljning har fått mer fokus. I några fall är man i en process av tjänstetillsättning av bland annat avtalscontrollers.

3.3.4 Metod för avtalsuppföljning och hantering av avvikelser

När det gäller metod för uppföljning framkommer det tydligt från intervjuerna att man föredrar en nära kontakt och dialog med leverantörerna och att detta är något som seriösa leverantörer verkligen uppskattar. En sådan kontakt kan tjäna såväl ett preventivt syfte som ett tillfälle att gemensamt finna en lösning på uppkomna problem. Det framkommer från intervjuerna att avvikelser i mycket stor omfattning löses med leverantören och att denne ofta är tacksam för att de informeras om avvikelser och får möjlighet att korrigera desamma. Oseriösa leverantörer är mindre intresserade av avtalsuppföljning men dessa vill man ändå inte samarbeta med. Det faktum att man i så många kommuner tillämpar en gemensam lösning med leverantören kan uppfattas som att det finns en gemensam partsvilja att hantera avvikelser. Vid en utökad avtalsuppföljning kan man därför vinna mycket inte bara i rena pengar utan även i tillit, förtroende och framtida avtalstrohet. Att följa upp avtal och gemensamt hantera avvikelser ger kostnadsbesparande effekter till följd av sänjtelösningar i stället för tvist, avtalstrohet och förtroende.

Hävning av avtal är däremot en mycket sällsynt utgång även om det förekommer. Vad som framkommer vid dessa intervjuer är däremot att det är viktigt att man vidtar åtgärder eftersom det visar leverantören att man har kontroll och att det inte lönar sig att slarva eller för den delen medvetet bryta mot avtalet.

Av intervjuerna framkommer att en majoritet av kommunerna använder någon form av sanktionstrappa. I vissa fall är den mer eller mindre ad hoc-bestämd medan det finns kommuner som har en på förhand systematisk eskalering. En kommun tillämpar ett varnings-system och skriver in i vissa avtal att tre varningar leder till förtida upphörande avtalet.

Samtliga av kommunerna anger i olika grad i upphandlingsdokument och/eller avtal att man kommer eller kan komma att följa upp avtal. I vissa fall är det standardskrivningar. Av intervjuerna framkommer även att det kan finnas ett preventivt syfte med att ange att det ska ske, genomföra uppföljningen och därefter vidta åtgärder vid avvikelser. Att detta sedan kan leda till bättre avtalstrohet.

Vad som följs upp skiftar och det framkommer av intervjuerna att detta kan skilja sig åt beroende på om det är en central uppföljning av ramavtal eller en mer ad hoc. En av storstäderna anger att man följer upp "trender" medan beställarna på avtalet ska följa kvalitet och leverans. De trender som följs upp kan handla om provision, kreditvärdighet, skatter och olika krav på leverantören inom ramen för avtalet.

3.3.5 Vinster med avtalsuppföljning

Samtliga av kommunerna anser att det finns "vinster" att göra med avtalsuppföljning. Det handlar i huvudsak inte om återbetalningar och skadestånd utan framför allt att man får det man har betalat för, att det främjar konkurrensen och att skattebetalarnas pengar används och fördelas på ett effektivt sätt. Samtliga kommuner anser att det är viktigt med avtalsuppföljning och att det kan leda till kostnadsbesparingar. Det är viktigt för avtalstroheten och trovärdigheten.

"Leverantörerna har ju konkurrerat om kontraktet."

Det finns enligt vissa kommuner de som inte lämnar anbud för att uppföljningen är slapp.

"De slipade kommer att vinna och det är inte lönt för de som lämnar ärliga anbud."

Avtalsuppföljningar med vidtagna sanktioner kan leda till bättre upphandlingar, men även mer avtalstroga leverantörer, framgent. Flera har upplevt att uppföljning med efterföljande hantering lett till att leverantörer blir mer avtalstroga. Samtliga ser kostnadsbesparingar med avtalsuppföljning. Någon nämner till och med att om vi hade haft bättre kontroll hade vi fått bättre priser. Det handlar om avtalstrohet, konkurrens, effektiva organisationer, ansvarsfördelning, hushållande av skattebetalarnas pengar. Många anser även att "vinsten" är den som visar sig framgent i avtalstrohet och kommande upphandlingar. Uppfattningen är att vissa leverantörer upplever att det inte blir konkurrens på lika villkor. Den sunda konkurrensen är viktig. Flera kommuner poängterar att skattemedel måste användas på ett bra sätt.

"Vi har ställt massa fina krav. Om vi inte följer upp blir det tandlöst."

Intervjuerna visar att säkerställande av avtalstrohet och att man får det man har handlat upp och beställt visar att man är en trovärdig och seriös kund. Någon nämner även att de vill synliggöra det som görs i stort, mäta besparingar och säkra intern måluppfyllelse. Effektiviteten i den interna organisationen gagnas av en fungerande avtalsuppföljning.

En kommun tar upp problematiken med förbudet till golvpriser och möjlighet att lämna låga priser så länge leverantören kan lämna en förklaring till de låga priserna. Enda sättet att ad hoc men även framgent komma till rätta med sådana anbud är att arbeta aktivt med avtalsuppföljning. Det antecknas att man hade föredragit att betala mer för kravuppfyllnad och kvalitet.

Det finns de som anser att om man inte följer upp ska man inte heller ställa kraven. Det kopplas till att det finns leverantörer som lämnar anbud med vetskap om att man inte kommer att följa upp avtalen.

Många intervjuer handlar även om den sunda och effektiva konkurrensen. Bland annat kommenterar många att om man har avtalat om viten ska dessa även utkrävas och att frånvaron av viteskrav vid avvikelser utgör olika behandling av de leverantörer som har lämnat anbudspriser med vite i beaktande.

”Det blir en snedviden ekonomisk påverkan om vi väljer att inte följa upp.”

Många kommuner fokuserar på trovärdigheten och rykte om att följa upp och göra det på ett bra sätt så att alla känner att de kan delta med sina. Det är bra för konkurrensen och gör att fler anbudsgivare vill delta i upphandlingar.

Uppfattningen är att ryktet är viktigt och det kanske inte händer något över en natt utan först i nästa avtalsperiod.

”På sikt kan man väl öka antalet seriösa anbud och då behövs mindre tid för kontroller.”

3.3.6 Prioriteringar

Bristande resurser kräver prioritering. I fyra av intervjuerna uppges att man inte gör någon prioritering. En av storstäderna uppges att någon sådan prioritering inte görs. I övrigt är det många som nödgas prioritera. I vissa fall gör man det mer systematisk medan det förekommer mera ad hoc-prioriteringar.

En av de större städerna svarar att om man måste prioritera så ges de avtal som är känsliga för verksamheten eller när man fått indikationer företräde. Tidigare hade de arbetat med poängsättning men nu slutat med det eftersom känslan och uppskattningen från upphandlaren gav ett bättre resultat.

”Det behöver ju inte vara ett känsligt avtal endast av den anledningen att det handlar om stora pengar.”

Uppföljningarna skiljer sig åt beroende på kontraktsföremål och branscher. Vissa branscher har större problem och är utpekade. Dessa får följas upp på annat sätt. Som exempel anges entreprenadbranschen och smala branscher såsom de för lokalvård respektive transporter. Enligt några kommuner gäller det att göra en riskanalys. Det kan handla om sådana avtal som kan äventyra en viktig verksamhet. I en storstad har man utarbetat en på förhand systematik som innebär att avtalen följs upp i olika grad under året utifrån givna prioriteringar.

3.3.7 Risker med bristande avtalsuppföljning

Riskerna med bristande uppföljning är bland annat bristande avtalstrohet som inte upptäcks och att det finns en risk att man betalar för viss kvalitet men erhåller en annan. Det kan röra sig om rena kvalitetskrav på varan/tjänsten men många nämner miljökrav som ett krav som ofta inte uppfylls men som har betalats för. Sådant kan upptäckas vid uppföljning av exempelvis miljökrav på fordon eller krav på miljöledningssystem. Flera kommuner anser att erhållande av den kvalitet och de krav som man har beställt utgör en "vinst" och att denna uppfyllnad kan tillgodoses genom en fungerande avtalsuppföljning. Flera kommuner anser att den goda och väl genomförda upphandlingen tappar lite av effekt med avsaknad av avtalsuppföljning.

Från intervjuerna framgår att det är viktigt att man har en plan för hur man hanterar uppföljningen och att man är en efterfrågad och konkurrenskraftig kund. Någon anser att man ska göra det man har kompetens till och andra att man måste prioritera och att inte låsa sig till någon speciellt system.

"Vi ska följa upp det vi kan."

Någon anser att det kan finnas en risk att man följer upp fel saker och att det finns en risk att man stirrar sig blind på det man under upphandlingen bestämt att man ska följa upp medan det senare visade sig att det var andra saker som var av vikt.

3.3.8 Lyckad uppföljning

En bra uppföljning är när man kan lösa sådant som inte varit bra och som kan leda till ökad förståelse och samarbete/partnerskap och att detta gäller från båda håll. Dialog- och tillmötesgående leverantörer bidrar till en lyckad upphandling. Det finns exempel på när verksamheten har haft oerhörda bekymmer men där man sedan efter en månad med dialog med rätt personer kunnat lösa situationen. Någon har kunnat hjälpa leverantören att få ordning och reda och uppföljningen har resulterat i en läroprocess. Resultatet kan de sedan ha med sig när de handlar upp nästa gång.

E-handelssystemet och avtal kopplade till e-handel anges av några under intervjuerna. Då kan leverantören inte prisa sig in genom strategisk prissättning eftersom sortimentet oftast är styrt till vad som ska och kan köpas in. Genomgående i undersökningen framgår att majoriteten efterfrågar bättre systemstöd.

Intervjuerna visar att det finns en medvetenhet om fördelarna med avtalsuppföljning och vilka vinster en sådan kan generera. Kommunerna ser ofta mer långsiktigt på vad en fungerande avtalsuppföljning kan leda till framgent i form avtalstrohet, ökad konkurrens, innehållande av offentliga medel, effektiv organisation och bättre upphandlingar.

”Med en god uppföljning får vi med oss bättre verktyg. Det gör att vi får bättre leverans på sikt.”

Trovärdighet och konkurrens är sådant som nämns under intervjuerna.

”Förhoppningsvis kan man få rykte om sig att man följer upp och gör det på ett bra sätt så att alla känner att de är med på sina anbudsförutsättningar. Man får en närhet till marknaden. Alla de som inte vann upphandlingen ser att man följer upp och det är bra för konkurrensen. Man uppfattas som rättvis. Visst kan man tjäna in förluster med viten också. Även skadestånd men de tar en lång process.”

3.3.9 Mindre lyckad uppföljning

Från intervjuerna framgår att dåliga uppföljningar är de som saknar struktur och systematik. Andra anser att det är när man har olika uppfattningar och inte når en lösning trots att brister i avtalstrohet har upptäckts. Det kan handla om att dialogen inte fungerar eller att man inte orkar gå i mål kanske för att det saknas resurser. Det finns även en risk att man ”silar mygg och sväljer kameler” genom att fokusera på fel saker eller sådana saker som man kan utan tillgång till resurser. Vissa kommuner ser riskerna med att man inte når en lösning och kanske till och med tvingas häva avtalet med kostnader för avvikelser och nya inköp. Någon kommun ser risken att avsaknad av en lösning kan leda till leverantörens konkurs. Det är negativt för den upphandlande myndigheten då det leder till stora merkostnader då man inte får någon ersättning.

3.3.10 Kategoristyrning

Från intervjuerna framgår att flera har påbörjat arbete med kategoristyrning även om det inte alltid finns en avsedd organisation för detta arbete. En kommun berättar att målet är att alla ska arbeta med dessa strategier.

En storstad anser att det är en otrolig fördel att arbeta kategoristyrnt.

3.3.11 Vad tycker leverantörerna

Seriösa leverantörer är positiva till uppföljningar. De som är negativa är inte de som de upphandlande myndigheterna vill samarbeta med. Sådana leverantörer lämnar anbud och priser med vetskap om att avtalet inte följs upp. Under intervjuerna nämns riskbranscher såsom entreprenadbranschen och branscherna för lokalvård respektive transporter. Men de flesta leverantörer är positiva till att avtalsuppföljning. De flesta hjälper gärna till om det inte är för stor arbetsinsats i form av statistik och uppgifter som egentligen inte har betydelse. Det är en liten majoritet som inte sköter sig.

Någon anser att en fungerande avtalsuppföljning ger incitament att lämna anbud och att vetskapen om avtalsuppföljningen påverkar leverantörernas agerande. Det finns de som anser att bristande avtalsuppföljning kan leda till att man inte deltar i upphandlingar. Sådant har nämnts av leverantörer på näringslivsdagar och under anbudsskolor. "Ni ställer höga krav men sedan följer ni inte upp. Varför då?". En uppfattning under intervjuerna är att en fungerande avtalsuppföljning leder till fler anbud då vetskapen om uppföljning ger förutsättning till konkurrens på lika villkor. Avtalsuppföljning kan även leda till att man tvingar fram en högre kvalitetsnivå.

3.3.12 Vad tycker organisationen om uppföljning

Vad organisationen anser om avtalsuppföljning skiljer sig åt i kommunerna. Det framkommer att vissa är positiva medan andra ser att det blir mindre tid till upphandlingarna. Ofta är ledning och politiker positiva till avtalsuppföljning men menar att det måste genomföras på en rimlig nivå och då resurser saknas är det inte alltid så att de som ska genomföra uppföljningen – vilket ofta är upphandlingsenheten och de som sköter upphandlingar – är lika positiva.

Inom flera kommuner är avtalsuppföljning högt prioriterat på politisk nivå vilket så klart underlättar men fortfarande saknas resurser även om uppföljningen finns med i budget. I en av storstäderna är man mer lyckligt lottad då det finns resurser till avtalsuppföljning. I en annan av storstäderna är gruppen avtalscontrollers en mindre prioriterad grupp inom förvaltningen.

Det finns även exempel på då organisationen inte ser någon nytta med avtalsuppföljning och där man snarare ser denna arbetsuppgift som betungande. Även om kommunledningen har en uppfattning om att avtalsuppföljning är viktigt har man inte formulerat varför. Det finns ofta otydligheter i ansvarsfördelningen vilket gör att organisationen/verksamheten inte har vetskap om innebörden och kopplingen mellan kravställning och uppföljning.

Under intervjuerna framkommer att en kommun har arbetat mycket med avtalsuppföljning och satsat på avtalscontrollers som sedan har fått till uppgift att föreläsa om sitt arbete och hantering av systemlösningar.

3.3.13 Hur kan uppföljning påverka konkurrensen och hushållandet med offentliga medel

Om man har en fungerande avtalsuppföljning kan man städa upp i vissa branscher och bidra till en sund konkurrens. När leverantörer ser att avtal följs upp påverkar det konkurrensen. Det handlar mycket om trovärdighet gentemot anbudsgivare och skattebetalare.

Avtalsuppföljning kan göra det möjligt att stänga många vägar till osund konkurrens och undvika att leverantörerna prisar in sig. Leverantörer måste då lägga anbud som de kan finansiera sin verksamhet med. Även om priserna blir högre så kommer kostnaderna sannolikt att bli lägre och kvaliteten att bli högre. Totalt sett kan man nå en lägre totalkostnad

med en fungerande avtalsuppföljning. Med fler leverantörer ökar den effektiva konkurrensen och seriösa leverantörer får större möjligheter. Upphandlande myndigheter vill inte samarbeta med leverantörer som manipulerar systemet.

”En privat beställare hade ju aldrig gått med på att man tillämpar priser som inte har avtalats.”

En kommun nämner att avtalsuppföljning kan vara negativt för en hel bransch.

3.3.14 Framgångsfaktorer

Från intervjuerna framgår att en framgångsfaktor är hur upphandling och uppföljning är organiserat. Det handlar dels om utsedda kompetenser till varje uppgift dels om en delaktighet i varandras funktioner. Ytterligare en faktor som nämns är tillgången till systemstöd. Det krävs således resurser, kompetens och systemstöd. Avtalsuppföljning behöver göras mer systematiskt och strukturerat. Någon anser att man ska skapa tvärfunktionella team med olika specialister. Under intervjuerna nämns även samverkan mellan små kommuner. Här ska erinras om det ovan nämnda exemplet där en kommun som samverkar med andra uppger att man på så sätt följer upp åtminstone 60–70 procent av avtalen. Någon köper in Decimalens tjänster. Decimalen är ett företag som erbjuder tjänster för att effektivisera framför allt den offentliga sektorns inköp. De bidrar enligt kommunen med att poängtera vad som ska följas upp i det specifika avtalet och lämnar rapporter på vad som inte fungerar. Även ADDA uppges använda Decimalen. Att på detta sätt köpa in tjänsten avtalsuppföljning från någon extern leverantör kan möjligen vara ett sätt att hantera frågan om kompetensbrist. Annars framkommer det från intervjuerna att man behöver utsedda personer som sköter avtalsuppföljningen.

Några kommuner använder olika former av digitalt systemstöd till stöd för uppföljningen.

3.4 Fungerande avtalsuppföljning

För att kunna besvara frågan om vad som är en fungerande avtalsuppföljning bör man först ställa sig frågan vad syftet med avtalsuppföljning är. Utifrån den teoretiska referensramen och/eller undersökningen (med svar på frågor om varför, vinster, risker och framgångsfaktorer) behövs en fungerande avtalsuppföljning av följande skäl:

- En fungerande avtalsuppföljning och där tillkommande hantering av avvikelser motverkar negativa upphandlingsrättsliga, civilrättsliga och kommunalrättsliga effekter.
- Planerad avtalsuppföljning av ställda krav krävs enligt EU-rätten och EU-direktiven.
- En fungerande avtalsuppföljning är kostnadsbesparande.
- En fungerande avtalsuppföljning kan leda till avtalstrohet framgent.
- En fungerande avtalsuppföljning kan leda till effektivare konkurrens.
- En fungerande avtalsuppföljning ökar trovärdigheten hos upphandlande myndigheter som kund.

- En fungerande avtalsuppföljning leder till effektivt nyttjande av offentliga medel.
- En fungerande avtalsuppföljning ger fördelar till seriösa leverantörer på bekostnad av de oseriösa.

Av undersökningen framgår ett antal faktorer som kommunerna anser vara viktiga för att nå framgång med avtalsuppföljning.

- *Tillgång till resurser*
Undersökningen visar att i de fall man har tillräckliga resurser fungerar avtalsuppföljningen väl. Samtidigt upplever många att den bristande avtalsuppföljningen har sin förklaring i bristande resurser. Med resurser avses såväl ekonomiska som personella.
- *Organisation*
Det behövs en tydlig organisation och arbetsfördelning med roller avsatta till såväl upphandling som uppföljning där man kommunicerar och arbetar i team. Samarbete är bra.
- *Systematiskt arbete*
En fungerande avtalsuppföljning kräver rutiner och ett systematiskt tillvägagångssätt med planering utifrån det specifika avtalet och branschen. Vissa avtal behöver följas upp mer kontinuerligt medan andra kräver mindre insatser. Ett sätt kan vara att arbeta mer kategoristyrkt och gärna med stöd av något inköpsanalysverktyg/spendanalysverktyg som kan kanske redan använder för att analysera inköpsprocessen. Avtalsuppföljning bör påbörjas redan vid uppstart av upphandlingen.
- *Det preventiva syftet*
Avtalsuppföljning och vidtagande av sanktioner leder till bättre avtalstrohet framgent. Det är således viktigt att avtalsuppföljning verkligen genomförs och att avvikelser hanteras.
- *Systemstöd*
Det behövs fungerande digitala systemstöd. Sådant kan frigöra resurser när dessa behövs för att göra mer fördjupade avtalsuppföljningar.
- *Samverkan*
Mindre kommuner kan åstadkomma fungerande avtalsuppföljning i samverkan. En annan lösning kan vara tillhandahållande av nationellt stöd för uppföljningar.
- *Dialog och kommunikation*
Dialog och kommunikation mellan kommunen, beställare och leverantörer leder till bättre utsikter för en samsyn om avtalsvillkor, kravställning, leveranser och problemlösning.

Varför brister då många kommuner i avtalsuppföljning och på vilket sätt kan vi ta lärdom av de fall som fungerar bäst? Det saknas inte vilja och ambition – det saknas resurser. Avsaknaden av resurser är inte endast monetära utan handlar också om bristande organisation och bristande kompetens. Uppföljning kräver utbildning och/eller erfarenhet. Flera kommuner har anställt avtalscontrollers. Motsvarande kompetens bör finnas på alla upphandlande myndigheter (eller i samarbete) alternativt handlas upp. Flera av kommunerna i undersökningen menar att det är meningslöst göra en ambitiös upphandling om den inte följs upp.

Mycket görs manuellt trots att delar av avtalsuppföljning hade kunnat hanteras med hjälp av systemstöd.

Den här studien har identifierat ett flertal bra exempel på hur man kan försöka överkomma de brister som finns inom organisationen och på ett mer effektivt sätt jobba med avtalsuppföljning:

- Mer resurser eller effektiv fördelning av resurser.
- En översyn i organisationen.
- Tillsättning av rätt kompetens.
- Planering med början redan under upphandlingen. Avtalsuppföljning ska följa upphandlingen och krav som man veta att man inte kan följa upp ska inte heller ställas. Det medför bara att man riskerar att betala för en hög kvalitet som man inte sedan erhåller.
- Prioritering. Många anser att det finns en risk att man följer upp det som är enkelt att följa upp i alla avtal och att det finns en risk att det som är väsentligt faller bort i hanteringen.
- Inköp av systemstöd.
- Kategoristyrkt arbete inte endast för inköpsanalys utan även i syfte att hantera avtalsuppföljning.
- Samverkan i organisationen eller mellan kommuner alternativt nationellt stöd för alla upphandlande myndigheter.

Den kommun som följer upp mest avtal har vissa avtal som hanteras flera gånger per år. Redan vid kravställande ska ansvariga uppföljare delta och en preliminär uppföljningsplan bör antas redan vid denna tidpunkt. Uppföljningen bör delta i kravställningen. Det är vare sig förenligt med gällande rätt eller produktiv/förtroendeingivande att ställa krav som man inte kan eller inte kommer att följa upp. Ett sådant arbetssätt sänder ut fel signaler och ökar risken för anbud som sedan inte gäller under avtalsperioden.

Offentlig upphandling är reglerad i lag. Det är däremot inte uppföljningen. Uppföljningen regleras i stället i avtalet. Det är därför särskilt viktig att i upphandlingsdokumenten och i avtalet ange att avtal kommer att följas upp, hur, när och vad som ska följas upp och på vilket sätt avvikelser kommer att hanteras. Det tjänar även det, ovan nämnda, preventiva syftet att få leverantörer att på eget initiativ följa avtalsvillkor. Upphandlande myndigheter bör vara tydliga i upphandlingsunderlaget om vad som ska följas upp och hur planeringen ser ut så att leverantören är införstådd med detsamma redan vid anbudsinlämnandet. Från undersökningen kan utläsas att den mest lyckade avtalsuppföljningen är den som är systematisk, planerad och som görs i samverkan med leverantören. Ad hoc-lösningar är sämre.

Ibland måste man prioritera. Men även en prioritering måste vara systematisk för att tjäna syftet att fokusera på det som är mest kritiskt. Upphandlande myndigheter bör därför tillämpa prioriteringsplaner. Det kan handla om verksamhetskritiska avtal, kritiska branscher, väsentliga kravställningar med mera.

Av undersökningen framgår att det är lämpligt att tillämpa kategoristyrning även i uppföljningen. Det skapar en struktur och kännedom om det aktuella kontraktets föremål. Att tillämpa kategoristyrning effektiviserar arbetet med avtalsuppföljning. Om detta arbete ska bli effektivt krävs systemstöd.

I Upphandlingsutredningen konstaterades att det "finns stora behov av ökad vägledning och förbättrade verktyg som hjälper de upphandlande myndigheterna och enheterna i genomförandet av regelmässiga, kvalitetsmedvetna och strukturerade uppföljningar och utvärderingar. En förbättrad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet är en resursfråga och hänger nära samman med den bristande förståelsen för den offentliga upphandlingens strategiska betydelse för de offentliga verksamheterna."⁵⁸

I undersökningen och framför allt i de fördjupade intervjuerna har vissa kommuner kunnat redovisa en fungerande avtalsuppföljning och skälet till detsamma. Utifrån dessa exempel kan man konstatera ett antal framgångsfaktorer som här får beskrivas som en best practice.

Det finns två bra exempel på fungerande avtalsuppföljning:

Det första exemplet utgår från avtalsuppföljning i en av storstäderna som följer upp alla avtal eller åtminstone 90–100 procent. Intervjupersonen ansvarar för ett särskilt uppdrag inom staden och följer upp ca 60 avtalsområden och 480 avtal (se nedan). Det andra exemplet utgår från en samverkan mellan tre kommuner där man följer upp i stort sett samtliga avtal eller i alla fall 60–70 procent av avtalen (se nedan).

1. Ett storstadsperspektiv på fungerande avtalsuppföljning och skälet till detsamma:

- Alla avtal följs upp på olika nivåer med en klassificering då vissa avtal är viktigare än andra. Det som är väldigt viktiga följs upp noga och i vissa fall t o m en gång per månad. Andra mindre viktiga avtal följs upp mer sällan och i några fall en gång per år. Vid uppföljning av de viktiga avtalen har man även en kontakt varje månad med specifika frågor.
- Det finns en lång erfarenhet av avtalsuppföljning och roller tillsatta att sköta just denna arbetsuppgift. Antalet tjänstetillsättningar för detta arbete har ökat de senaste tre–fyra åren.
- Det finns beskrivet i upphandlingsdokumenten att man kommer att följa upp. Varje leverantör känner till avtalsuppföljningen. I några fall begärs statistik in.
- Vad som följs upp skiljer sig åt beroende avtalet. Åtminstone alla krav på varan eller tjänsten följs upp för alla avtal.
- Man arbetar med en systematisk uppföljning och mycket med leverantörsmöten. Före pandemin bjöd man in leverantörer eller besökte dem. Nu hanteras mycket via skype. Vissa permanenta kategoriteam finns annars försöker man skapa olika avtalsområden. Inför avtalsstart bjuds beställarna in och får en presentation om vad avtalet innebär och vad man kan förvänta sig. Leverantörer är med på mötet.

⁵⁸ Upphandlingsutredningen *Offentlig upphandling som samhällspolitiskt styrmedel* SOU 2011:73

- Hur resultatet av uppföljningen hanteras beror på avtalet. I vissa avtal finns vitesklausuler i andra inte. Avvikelse dokumenteras och vid mindre avvikelser krävs en redovisning. Vid allvarigare avvikelser tillämpas en eskaleringstrappa. Chefer bjuds in på möte och om allvariga avvikelser först en rättelse med tidsfrist – ofta om 30 dagar. Vid avsaknad av rättelse kan hävning bli aktuellt. Men det är väldigt få avtal som har hävts oftast räcker det att man eskaleras frågan. Dialogformen är helt klart bäst. Det har förekommit skadeståndsmål
- Eftersom man är aktiv i uppföljningsarbetet har man få brister. Enbart det faktum att bristerna dokumenteras i ett uppföljningsdokument som även delges leverantören med åtgärdsplaner leder till rättelser eftersom de flesta inte vill göra fel. Det händer att man har olika tolkning av avtalet men då har man avslutat samarbetet. Men det är besvärande. Eftersom man är en stor kommun hamnar man lätt vid direktupphandlingsgränsen. Leverantörer oerhört snabba att justera. Vid erinran i 99 fall av 100. Under åtta år har de hamnat i kammarrätten endast två gånger.
- I den här kommunen prioriterar man avtalen efter dignitet. Men alla avtal följs upp mer eller mindre. Digniteten avgörs utifrån ekonomiskt värde och vikten av leverans för verksamheterna. De har definierat vilka avtal som ska följas upp ofta och mer på djupet.
- Avtalsuppföljningen genomförs av utsedda avtalsförvaltare. Men beställare följer även upp själva. De har ansvar för sina egna beställningar. Den centrala förvaltningen är behjälplig med dialog med leverantören. Rollerna är tydliga. På förvaltningen har man börjat arbeta kategoristyr inom vissa kategorier och tycker det är en otrolig fördel.
- Avtalsförvaltning är ett prioriterat område inom organisationen sedan ett par år tillbaka. Det ligger med i budget. Det finns resurser även om man naturligtvis skulle behöva mer. Inom förvaltningen anser man att man kan förebygga mycket och även ta med sig resultat i marknadsanalyser och behovsanalyser för nästa steg.
- Man anser att dialogen med leverantörerna och verksamheter är viktigt.
- Digitala systemstöd är något som kan underlätta.

2. Samverkan en mindre stad och två landsbygdskommuner:

- Avtalsuppföljningen sköts i samverkan mellan upphandlare, avtalskontrollers och verksamheterna. Nu slås tre kommuner samman och då får man ännu tydligare strukturer samt en ännu tydligare uppföljningsplan.
- Alla avtal följs upp på något sätt. Man arbetar med leverantörsmöten, enkäter, stickprovskontroller. Dialog med leverantörer, beställare, controllers och upphandlare.
- Allt följs inte upp. Man gör mycket upphandlingar med andra och då kan det vara någon annan som följer upp. Ca 60–70 procent.
- Avtalsuppföljning anges i upphandlingsdokumenten.
- Det som följs upp är framför allt avtalstrohet. Vid en avvikelse rapportering förs dialog med leverantören.

- Vid avvikelser löser man det först och främst genom dialog med leverantören. Någon gång har man krävt skadestånd. De har inte hävt avtal men däremot någon gång valt att inte nyttja optioner till förlängning.
- Prioriteringen är tänkt att vara strukturerad och kategoriserad. Detta har inte formaliserats men de försöker tillämpa en struktur och kategorisering. Prioritering kan ske efter stor volym, strategiskt viktiga avtal. Om man får indikationer på att något inte fungerar lägger man extra fokus på den uppföljningen.
- Kommunledningarna tycker att avtalsuppföljning är viktigt. Det är något de har fått kämpa för men nu finns det inskrivet i samarbetsavtalen mellan kommunerna och de har även fått resurser.
- Dialogen är viktig men det behövs mer systemstöd och man skulle även uppskatta nationellt stöd.

4. Slutsatser

Denna studie har visat att avtalsuppföljning är nödvändig för att säkra avtalstrohet, effektiv konkurrens, effektiv hushållning med skattemedel och förtroende för upphandlande myndigheter. Bristande avtalsuppföljning kan få påtagliga civilrättsliga, upphandlingsrättsliga och kommunalrättsliga konsekvenser med påtagliga kostnader till följd. En slutsats är att avtalsuppföljning bättre borde regleras i upphandlingsrätten. Detta särskilt med beaktande av att EU-domstolen konstaterat att det inte är möjligt att ställa krav som inte går att följa upp. För det fall att avtalsuppföljningen hade varit reglerad på ett tydligare sätt hade man sannolikt kommit ifrån risken att krav och avtalsvillkor används slentrianmässigt utan tanke på hur de ska följas upp. Även om det inte alltid behöver vara på det sättet kan konstateras att i avsaknad av resurser – såväl ekonomiska som organisatoriska – finns alltid en risk att krav och villkor inte alltid är anpassade efter den aktuella upphandlingen.

En fungerande avtalsuppföljning däremot kan leda till kostnadsbesparingar men även "ekonomiska vinster" i form av en bättre konkurrens, större deltagande i upphandlingar och effektivare upphandlingar. Men det saknas i flera fall resurser, kompetenser och stöd för att genomföra uppföljningarna. Studien visar att när det finns resurser, rutiner och en systematik blir avtalsuppföljningen bättre och kan leda till de nämnda kostnadsbesparingarna och ekonomiska vinsterna på såväl kort som lång sikt. Studien visar även att samverkan kan leda till en effektivare och mer fungerande avtalsuppföljning. En annan framgångsfaktor är kontinuerlig dialog med leverantören. Att avtalsbrott beivras har visat sig ha en positiv preventiv verkan för framtida avtalstrohet.

Undersökningen bestående av såväl enkätsvar som resultat av fördjupade intervjuer ger delvis en samlad bild av ett antal frågor delvis svar och kommentarer som spretar.

Vad som tydligt kan utläsas från undersökningen är att kommunerna upplever avtalsuppföljning som viktigt och kostnadsbesparande. Det finns t o m de som anser att det inte är någon idé men en ambitiös upphandling om avtalen sedan inte följs upp. Det preventiva syftet anses vara viktigt – dvs. att om leverantörer vet att man följer upp och även vidtar påföljder vid avvikelser leder det till en ökad avtalstrohet. Även förtroendefrågan återkommer genomgående i undersökningen. Kommunerna vill upplevas som seriösa avtalsparter/kunder. Förtroendefrågan är nära sammanknuten med behovet av en effektiv konkurrens där flera kommuner anser att en fungerande avtalsuppföljning kan leda till ett större intresse att delta i offentliga upphandlingar.

Genomgående i undersökningen är att bristande resurser, organisation, struktur och systematik är huvudskälen till när avtalsuppföljningen brister. Resurser handlar inte bara om mer pengar utan om ett effektivt nyttjande av medel och vad man kan få ut av en avtalsuppföljning. Var och en av de befattningar som behövs inom offentlig upphandling har en specifik funktion. En upphandlare ska ha kompetens i att genomföra upphandlingar medan avtalscontrollers ska besitta andra färdigheter. Det finns därför kostnadseffektiva skäl till att bemanna organisationen på ett sätt som gör att man får bästa utfall inom varje område även om dessa befattningar måste samverka. Organisatoriska förändringar kan leda till en mer kostnadseffektiv process.

En systematisk avtalsuppföljning kräver kunskap, erfarenhet och kompetens att analysera bland annat nyckeltal och KPI:er. Arbetet är resurskrävande och specialiserat. En upphandlare har andra kvalificerade uppgifter som har med offentlig upphandling att göra. Det kräver kunskap, erfarenhet och kompetens att hantera juridiska frågor, affärsmässiga överväganden, kravställningar, utvärderingar med mera. De som arbetar i verksamheten måste ha kunskap, kompetens och erfarenhet inom verksamhetens område. Att lägga ansvaret på chefer tar tid från deras strategiska arbete inom organisationen.

När kommunerna har avtalscontrollers anställda är dessa oftast fokuserade på mer övergripande uppföljning. Avtalscontrollers får även ibland till uppgift att följa upp avtal där man identifierat problem med en eller flera leverantörer eller med branschen. I övrigt är det ofta ansvarig upphandlare eller beställare som genomför avtalsuppföljning och då ofta efter att man har identifierat problem med leverantör eller bransch.

Av undersökningen framgår att flera kommuner nu är under en process där avtalsuppföljning börjar få mer fokus. På flera håll pågår planering med nya tjänstetillsättningar.

I de fall där organisationen och systematiken är på plats fungerar avtalsuppföljningen mycket bra. Detsamma synes gälla i de fall där kommuner väljer att samverka. I de kommuner där man kommit långt i utvecklingsarbetet med avtalsuppföljning följer man upp avtal i mycket stor utsträckning. Omfattningen tycks ha att göra med inarbetade rutiner och en systematik.

Dialog och kommunikation förefaller vara en del av framgångsfaktorerna tillsammans med systematiskt arbete och tillgång till systemstöd. Seriösa leverantörer är positiva till avtalsuppföljning.

Det förefaller finnas ett glapp mellan kommunledning och den del av organisationen som ska arbeta med avtalsuppföljningen. Att vara positiv till avtalsuppföljning – vilket kommunledningen oftast är – innebär också att man behöver tillsätta resurser – något som saknas enligt undersökningen.

Slutsatserna av rapporten påvisar således behov av bland annat följande:

- Ekonomiska resurser dedikerade till avtalsuppföljning.
- Personella resurser i form av specialistkompetens i form av exempelvis fler avtalscontrollers.
- En effektiv organisation med fokus på avtalsuppföljning.
- Mer samverkan mellan upphandlande myndigheter.
- Utökad dialog med leverantörer.
- Bättre reglering av avtalsuppföljning med möjlighet till tillsyn.
- Tillämpning av sanktioner vid avtalsbrott.

Referenser

Rapporter

Avtalsuppföljning av vård och omsorg, Vägledning nr 2 (2017), upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/uhm_vagledning_avtalsuppfoljningvardomsorga4_170214.pdf

Korruption och sund konkurrens i offentlig upphandling, Rapport 2020:1, utredare Malin Rönnblom (projektledare), Tobias Salomonsson, Anton Himmelstrand
<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/korruption-och-osund-konkurrens-i-offentlig-upphandling/>

Kammarkollegiet, *Kontraktssuppföljning – säkerställ goda affärer genom att följa upp*, 2011

Nationella upphandlingsstrategin. Regeringskansliet, Finansdepartementet.
<https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>

Artiklar

Brunlid, Charlotte, "Avtalsuppföljning 2.0", *Upphandlingsrättslig tidskrift*, 4/2018, s. 189

Chrisidu-Budnik A, & Przedanska. J. (2017), *The Agency Theory Approach to the Public Procurement System*, *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics* 7(1), 154-165

Costa, <https://upphandling24.se/bristande-avtalsuppfoljning-blir-latt-en-forlustaffar/>

Dendon R.G (2008), *Procurement Process maturity: key to performance measurement*. *Journal of Public Procurement*. Vol. 8 No 2. Pp 200-214 <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1108/JOPP-08-02-2008-B003>

Holm, Jerker, *En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling*, 10 september 2011, dnr Fi2010:06/2011/1113, avsnitt 5.3.

Karlsson Westergren Catrin, Blendow Lexnova, april 2019. *Den upphandlande enheten och beräkning av kontraktsvärde*

Lindahl Toftegaard E. (2018), *Offentlig upphandling: LOU och Upphandlingsprocessen* (Upplaga 1), Studentlitteratur

Rehnström, Magnus, *Avtalsuppföljning ett måste*, *Upphandling24* 2019-10-28.
<https://upphandling24.se/stall-krav-pa-bestallaren-2/>

Litteratur

Falk, Jan-Erik, *Lag om offentlig upphandling*, upplaga 4, Jure förlag

Furusten Staffan, *Dåliga kunder gör bra affärer: ett dilemma i offentlig upphandling*, 1 uppl. Liber 2015

Höök, Johan, *Kommunallag* (2017: 725)

Ramberg Christina, avtalslagen 2020, <https://www.avtalslagen2020.se>

Rosen Andersson Helena m.fl. *Lagen om offentlig upphandling, En kommentar*, upplaga 3. Nordstedts juridik 2021-01-15

Weele A, & Arbin K (2019), *Inköp och supply chain management: analys, strategi, planering och praktik* (Andra upplagan), Studentlitteratur.

Förarbeten

Upphandlingsutredningen *Offentlig upphandling som samhällspolitiskt styrmedel* SOU 2011:73

Delbetänkande till upphandlingsutredningen, *Den goda affären*, SOU 2011:73

Praxis

HFD 2018 ref 67 samt expertkommentar

EU-domstolens dom i mål C-448/01 EVN och Wienstrom, ECLI:EU:C:2003:651

Övrigt

SKR:s upphandlingsstrategi i samtal med rapporter om nyttan med att följa upp avtal med mera. Skr-se/Skr/demokratiledningsstyrning/ledningsupphandling/strategisk upphandlingsforsorjningsstrategi/uppfoljningupphandlingskontrakt.29056.html

<https://media.visma.se/documents/anbudsbarometern-2019-enkaetsvar-och-tabeller-89092>

<https://www.visma.se/blogg/avtalsuppfoljning-ger-minskad-korruption-i-offentlig-upphandling/>

Se bland annat Diskay, Arrista Lindkvist seminarium <https://www.adda.se/aktuellt/avtalsuppfoljning-en-viktig-del-i-det-strategiska-inkopsarbetet/>

<https://www.visma.se/blogg/bristande-avtalsuppfoljning-ger-dalig-koll/>

<http://www.projekt.umu.se/modell/genomfora.html>

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/>

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/strategiskt-inkopsarbete/analysera-inkopen-med-spendanalys>

Bilaga 1 – Enkät om avtalsuppföljning

Avtalsuppföljning av offentligt upphandlade kontrakt är av stor vikt i offentliga upphandlingar. Vad som menas är just uppföljning av avtalet och inte förvaltningen av detsamma. Avtalsuppföljning fokuserar på det specifika avtalet som ingåtts mellan köpare och säljare. Uppföljningen syftar bland annat till att säkerställa att man får det man beställt och i rätt tid, att kvaliteten på levererade varor och tjänster håller avtalad nivå samt att säkerställa att särskilda villkor i avtalet fortlöpande uppfylls under avtalsperioden.

I syfte att ge avtalsuppföljningen den fokus den förtjänar och att få ett bra underlag i forskningsuppgiften är det väldigt tacksamt om ni kunde svara på frågorna i formuläret som man kommer åt genom att klicka på formuläret. En del är punktfrågor, andra flervälsfrågor och några behöver besvaras med fritext. Svar med fritext behöver inte vara omfattande. Svaren är anonyma och inga personuppgifter kommer att behandlas. Av det skälet skickas detta formulär till en allmän brevlåda och behöver vidarebefordras till upphandlingschefen/ansvarig. Samtliga kommuner har fått samma formulär.

I vilken egenskap svarar ni på den här enkäten?

- () som inköpscentral
- () som kommunen
- () som annan upphandlande myndighet inom kommunen

Hur många invånare finns det i kommunen?

Hur många ramavtal handlar ni upp per år?

Hur stor andel av ramavtalen följer ni upp?

- () mindre än 10 procent
- () 11–20 procent
- () 21–30 procent
- () 31–40 procent
- () 41–50 procent
- () 51–60 procent
- () 61–70 procent
- () 71–80 procent
- () 81–90 procent
- () 91–100 procent

Vad är skälet till svaret på föregående fråga? Fler alternativ är möjliga.

- [] Tillräckliga resurser
- [] Bristande resurser
- [] Enkelt
- [] Svårt

- Många leverantörer
- Få leverantörer
- Frekvensen av uppföljningar
- Annat

Hur många kontrakt handlar ni upp per år?

Hur stor andel av upphandlade kontrakt följer ni upp?

- mindre än 10 procent
- 11–20 procent
- 21–30 procent
- 31–40 procent
- 41–50 procent
- 51–60 procent
- 61–70 procent
- 71–80 procent
- 81–90 procent
- 91–100 procent

Vad är skälet till ert svar på föregående fråga? Fler alternativ är möjliga.

- Tillräckliga resurser
- Bristande resurser
- Svårt
- Enkelt
- Många leverantörer
- Få leverantörer
- Frekvensen av uppföljningar
- Annat

När genomför ni avtalsuppföljningen?

- Under avtalsperioden
- Efter avtalsperioden
- Vid annan tidpunkt
- Såväl under avtalsperioden som efter

Vem hos er sköter avtalsuppföljningen?

Vad påverkar er prioritering av vilka avtal som ska följas upp? Fler alternativ är möjliga.

- Kontraktsföremål
- Bransch

- [] Omsättning på avtalet
- [] Frekvensen av avtalsuppföljning
- [] Information om bristande efterlevnad av krav eller avtal
- [] Analys inför kommande upphandlingar
- [] Annat

Vilken/vilka metod/er använder ni för avtalsuppföljning? Fler alternativ är möjliga.

- [] Uppföljningsmöten med leverantör
- [] Mätning genom indikatorer eller stickprovskontroller
- [] Enkätundersökningar till leverantör
- [] Enkätundersökningar till beställare
- [] Uppföljning av egenrapportering från leverantörer
- [] Anmälda eller oanmälda besök hos leverantör.
- [] Revisioner
- [] Annan metod

Om svaret på föregående fråga är annan metod så ange den kortfattat nedan.

Är valet av metod beroende av vad som följs upp? Beskriv kortfattat.

Vad följer ni upp? Fler alternativ är möjliga.

- [] Leverantörskrav
- [] Krav på tjänst
- [] Priser
- [] Kvalitet
- [] Övriga krav på leveransen
- [] Faktureringen
- [] Hållbarhetskrav
- [] Övrig avtalstrohet
- [] Utvärderingskriterier
- [] Annat

Om svaret på föregående fråga är annat så ange kortfattat.

Vilka leverantörskrav följer ni upp?

Vilka krav på vara/tjänst följer ni upp?

Vad får ni för resultat i era avtalsuppföljningar? Fler alternativ är möjliga.

- [] Brister i leverantörskrav
- [] Brister i krav på tjänst
- [] Avvikelser i priser

- Avvikelser i kvalitet
- Brister i faktureringen
- Brister i hållbarhetskrav
- Bristande avtalstrohet.
- Annat

Om svaret på föregående fråga är annat så ange kortfattat vad resultatet är.

Hur arbetar ni med kategoristyrning?

På vilket sätt har kategoristyrningen betydelse för avtalsuppföljningen?

Hur hanterar/sanktionerar ni resultat av uppföljningen ? Fler alternativ är möjliga.

- Gemensam lösning med leverantören
- Vidtagande av påföljder såsom hävning/prisavdrag/vite/skadestånd
- Beställningsstopp
- Uteslutning av leverantör i kommande upphandlingar
- Revision
- På annat sätt

Om svaret på föregående fråga är på annat sätt så beskriv hanteringen.

På vilket sätt påverkas hanteringen av resultatet av avtalsuppföljningen?

- Bristande leverantörskrav kan leda till beställningsstopp
- Bristande leverantörskrav kan leda till hävning
- Bristande leverantörskrav kan leda till skadestånd
- Bristande krav i vara/tjänst kan leda till prisavdrag.
- Bristande krav i vara/tjänst kan leda till skadestånd
- Bristande krav i vara/tjänst kan leda till beställningsstopp
- Bristande krav i vara/tjänst kan leda till hävning
- Avvikelser i kvalitet kan leda till prisavdrag
- Avvikelser i kvalitet kan leda till skadestånd
- Avvikelser i kvalitet kan leda till beställningsstopp
- Brister i fakturering kan leda till återbetalning
- Brister i fakturering kan leda till skadestånd
- Brister i fakturering kan leda till beställningsstopp
- Brister i fakturering kan leda till hävning
- Bristande avtalstrohet kan leda till skadestånd
- Bristande avtalstrohet kan leda till beställningsstopp
- Bristande avtalstrohet kan leda till hävning

- o Brister i hållbarhetskrav kan leda till beställningsstopp
- o Brister i hållbarhetskrav kan leda till hävning
- o Brister i hållbarhetskrav kan leda till skadestånd.
- o Vi söker alltid lösa problemet i samråd med och i dialog med leverantörer
- o Vi låter resultatet ligga till grund för kommande upphandlingar och uteslutningsbedömningar
- o Annat

Om svaret på föregående fråga är annat så ange här vad. Det kan vara att man inte tillämpar sanktioner och då bör det anges här.

Upplever ni att ekonomisk kompensation kan kompensera för ev. ekonomiska förluster?

Kan ni ge något exempel på när en uppföljning lett till tillräcklig ekonomisk kompensation för förluster?

Är det viktigt med avtalsuppföljning? Om svaret är ja så ange varför.

Vilka – om några – är de ekonomiska vinsterna med avtalsuppföljning?

Finns det någon risk med avtalsuppföljning? Om ja, ange varför.

Vilka om några är riskerna med bristande avtalsuppföljning?

Beskriv kortfattat en lyckad avtalsuppföljning.

Beskriv kortfattat en mindre lyckad/eller rent av misslyckad avtalsuppföljning.

Vilken är er bild av leverantörernas uppfattning om avtalsuppföljning?

Vilken är den samlade bilden hos er organisation angående avtalsuppföljning?

Om det är något annat ni anser vara av vikt så ange det här.

Bilaga 2 – Frågor i djupintervjuerna

1. Vad är avtalsuppföljning för er?
2. Hur stor del av avtalen följs upp och utvärderas?
3. Vad är anledningen till att man inte följer upp om man nu inte gör det med vissa avtal?
4. Finns det beskrivet i upphandlingsdokumentet att avtalet ska följas upp och utvärderas och när detta ska ske? Under eller efter avtalsperioden? När följer ni upp?
5. Vilka aspekter av avtalet följs upp och utvärderas? (prisutveckling, kvalitet, leveranser, substitutprodukter, uppfyllnad av specifika avtalsvillkor etc.)
6. Hur följer ni upp? Metoder? Uppföljningsplaner?
7. Hur hanterar ni resultatet av uppföljningen/sanktioner (prisavdrag/skadestånd/hävning/överenskommelser m.m.)? Tillämpar ni någon sanktionstrappa? Händer det att ni utesluter en leverantör på grund av vad som framkommit i uppföljningen av tidigare avtal?
8. Hur gör ni prioriteringen?
9. Hur utvärderas uppföljningen?
10. Vem sköter avtalsuppföljningen? Om beställare/avtalsanvändare sköter uppföljningen – Hur ser ni på det?
11. Skiljer sig uppföljning och åtgärder åt beroende på kontraktsföremål och vilken bransch som leverantören är verksam i? Ange gärna exempel.
12. Varför är det viktigt med uppföljning av avtalen?
13. Vilka är fördelarna/vinsterna med uppföljning? Kan man konstatera några ekonomiska vinster? Kan en uppföljning leda till kompensation för förluster till följd av vad som framkommit under uppföljningen? Kan uppföljningen leda till att kostnadsbesparingar eller är det tvärtom?
14. Finns det nackdelar med uppföljning och/eller otillräcklig uppföljning? Kan man konstatera några kostnader?
15. Kan du ge exempel på en bra uppföljning?
16. Kan du ge exempel på en bra hantering efter uppföljningen?
17. Kan du ge dåliga exempel på uppföljning?
18. Kan du ge dåliga exempel på hantering efter uppföljningen?
19. Arbetar ni med Kategoristyrning? På vilket sätt?
20. Vad tycker leverantören om uppföljning? Kan bristande uppföljning leda till att de inte lämnar anbud eller kanske tvärtom?
21. Vad tycker organisationen om uppföljning?

22. Den här rapporten handlar delvis om vad man tjäna på att fokusera på avtalsuppföljning. Har du något att tillägga i det avseendet?
23. Hur kan uppföljning påverka konkurrensen och hushållandet offentliga medel?
24. Kan du ange några framgångsfaktorer för avtalsuppföljning (såsom organisationen, prioriteringar, avtalets roll i upphandlingen, leverantörens roll, verktyg m.m.)?
25. Är det något annat du tycker bör framhållas vad gäller avtalsuppföljning?



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se