Tyresö kommun 2012-01-24
Kommunstyrelsen

Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal i Tyresö kommun

Innehållsförteckning

Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av entreprenadavtal 3

1. Syfte 3
2. Inledande bestämmelser 3
   LOU 3
   KL 3
3. Uppföljning av upphandlingar 4
4. Hur uppföljning ska gå till bör framgå av förfrågningsunderlaget 4
   Nedan några exempel på formuleringar som kan skrivas in i förfrågningsunderlag 4
   Andra exempel som kan tas med 4
5. De olika stegen i uppföljningen av upphandlade avtal 4
   Metod för uppföljning 4
   Exempel på hur man kan gå tillväga vid genomförandet av uppföljningen: 5
   Vem gör vad? 5
   När följer man upp? 5
   Rutiner för uppföljning 6
6. Uppföljning av avtal 6
   Reglering om hur samverkan kan ske 6
   Leveranskontroll 7
   Bevakning av tidpunkter 7
7. Förslag på sanktioner vid överträdelser 8
   Rättelse 8
   Prisavdrag 8
   Vite 8
   Uppsägning av avtal 8
   Hävning 8
   Skadestånd 8
8. Utvärdering 9
   Utvärdering kan avse olika aspekter av en upphandling, några exempel: 9
   Utvärderingen kan ske utifrån: 9
   En dokumenterad utvärdering kan exempelvis innehålla följande delar: 9

Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av entreprenadavtal

1. Syfte

Syftet med riktlinjerna är att upprätta generella krav för vad som kan, bör eller skall ingå vid uppföljning och utvärdering av ett upphandlat avtal. Riktlinjerna bör ligga till grund för kommunens samtliga verksamhetsområden. Eftersom verksamheterna upphandlar olika tjänster och varor måste kraven anpassas för att uppnå önskad effekt av uppföljning och utvärdering. Ansvaret för att det upprättas individuella mallar bör läggas på ansvarig nämnd i samarbete med upphandlingsavdelningen.

2. Inledande bestämmelser

LOU

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar själva upphandlingsprocessen. Därför finns ingen uttalad lagreglering om uppföljning. Däremot ska det enligt lagen vara möjligt att kontrollera och följa upp ställda krav. Däremot ligger det i lagens anda samt i rättspraxis att kontinuerligt följa upp och genomföra tillsyn av den upphandlande verksamheten.

KL

I kommunallagen (KL) finns ett antal bestämmelser omkring kommunens ansvar vid överlämnande av kommunala angelägenheter. Enligt kommunallagen 3 kap. 19 § ska fullmäktige innan den lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. I ovannämnda paragrafer omnämns av kommunen helägt bolag samt bolag, förening eller stiftelse där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan.

Bestämmelserna ger utrymme för en lokal anpassning av kraven till olika typer av verksamhet. Normalt sker detta genom att bestämmelserna om kontroll och uppföljning tas in i avtalet om entreprenad.

Enligt kommunallagen 3 kap. 19 a § gäller vidare att om kommunen sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ ska kommunen om det gäller en kommunal angelägenhet beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Kravet på att tillförsäkra allmänheten insyn avser endast de fall när vården av en kommunal angelägenhet lämnats över. Det innebär att stöd- och kringfunktioner, som utförs av annan, t.ex. lokalvård och fastighetsskötsel, inte omfattas av paragrafen.

När det gäller nämndens ansvar för vården av en kommunal angelägenhet som med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan, stadgas i kommunallagen 6 kap. 7 § att nämnderna inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Ansvaret för kontroll och uppföljning av externa utförare vilar enligt kommunallagen således på den nämnd som kontrakterat utföraren.

3. Uppföljning av upphandlingar

Uppföljning handlar om att säkerställa att man får det man betalar för. Om kommunen avstår från att följa upp ställda krav kan detta leda till att leverantörer inte tar uppställda krav på allvar. Anbudsgivare som känner till detta kan t.ex..sänka sitt pris genom att utlova ett villkor, som motsvarar en kostnad, men bortser från kostnaden om de vet att villkoret sannolikt inte kommer att följas upp och få konsekvenser, det vill säga konkurrensen sätts ur spel.

4. Hur uppföljning ska gå till bör framgå av förfrågningsunderlaget

Förfrågningsunderlaget kan innehålla en förteckning över lämpliga verifikat eller andra dokument, kopplade till respektive krav, utvärderings- eller avtalsvillkor, som ska ingå i anbudet och som kan komma efterfrågas vid avtalsuppföljning.

Nedan några exempel på formuleringar som kan skrivas in i förfrågningsunderlag

Upphandlande nämnd har rätt att:

- när som helst ta del av föreskriven dokumentation
- i egen regi eller genom anlitande av konsult genomföra anmälda eller oanmälda inspektioner på plats hos utföraren
- i egen regi eller genom anlitande av konsult företa slumpmässiga, oannonserade observationer/kontroller
- genomföra undersökningar bland användarna/”avroparna” i syfte att säkerställa att kvaliteten upprätthålls i enlighet med avtalet
- när som helst ges insyn i verksamheten
- när som helst utöva den kontroll nämnden finner nödvändig

Andra exempel som kan tas med

- Utföraren ska en gång om året lämna statistik över fakturerade tjänster till upphandlingsavdelningen/förvaltningen.
- På förhand ha bestämda möten med en angiven dagordning med utföraren och kommunen.
- Brukarenkäter och brukarundersökningar – både egna och utförarens
- Synpunkter från allmänheten/anhöriga/användare/brukare – sammanställningar över klagomål och synpunkter som inkommit.

5. De olika stegen i uppföljningen av upphandlade avtal

Metod för uppföljning

För att kunna genomföra en uppföljning behöver det finnas kriterier som uppföljningen kan hänvisa till. Sådana kriterier ska återfinnas i förfrågningsunderlagets kravspecifikation och avtalet.

Uppföljningen ska utgå från avtalet samt de lagar och förordningar som är styrande för den aktuella verksamheten. Uppföljningen kan omfatta alla eller delar av de krav eller villkor som har ställts på varorna, tjänsten eller utföraren i avtalet. Uppföljningen kan fördelas under flera år, så

att vissa krav följs upp vissa år för att täcka upp hela uppdraget under avtalstiden. All uppföljning bör ske systematiskt och med skriftliga anteckningar eller protokoll.

Exempel på hur man kan gå tillväga vid genomförandet av uppföljningen:

- Börja med att göra ett urval av de krav eller villkor som ska följas upp
- Gå igenom kraven och villkoren och bestäm metoder för uppföljningen. Det kan vara anmälda besök, oanmälda besök, stickprov, avstämningsmöten etc.
- Arbetsfördela internt och eventuellt med andra kommuner, organisationer eller anlita en extern konsult
- Skapa ett uppföljningsprotokoll som innehåller kontroll av utföraren och kontroll av uppdraget
- Kontakta utföraren om att uppföljning kommer att göras, om det inte är ett oanmält besök. Eventuellt kan uppföljningsprotokollet skickas i förväg, men det kan medföra risk att utföraren påverkar resultatet
- Skriv anteckningar. Utföraren bör få möjlighet att lämna synpunkter och kommentarer
- Skriv ett uppföljningsprotokoll. Skicka en kopia till den aktuella utföraren.
- Gör återbesök eller begär in nya intyg där avvikelser åtgärdsbestäms med tidplan

Vem gör vad?

Avtalet bör klargöra vem av avtalsparterna som är ansvarig för genomförandet av ett visst uppföljningsmoment. I viss utsträckning kan utföraren genomföra delar av uppföljningen, men för att skapa tilltro till resultatet bör kommunen själv utföra merparten av uppföljningen i egen regi.

Uppföljningen kan genomföras av upphandlande nämnd/upphandlingsavdelning, i samarbete med annan upphandlande nämnd/upphandlingsavdelning, exempelvis annan kommun eller kommunalt bolag, av en av kommunen anlitad konsult eller av en konsult anlitad av utföraren.

Det är viktigt att de som utför uppföljningen tillsammans har kompetens kring upphandlat avtal och sakkunskap om det område som ska granskas.

De eventuella nackdelar som kan uppstå vid anlitande av en konsult kan motverkas genom att i avtalet noga reglera vad som ska genomföras och hur det ska redovisas.

När följer man upp?

Uppföljning bör genomföras löpande under avtalsperioden. Vissa uppföljningsmoment kan vara förutbestämda och kända för utföraren, medan andra kan vara oanmälda. Detta för att visa att man menar allvar med kraven man ställt samt att det skapar möjlighet att rätta till eventuella brister under resten av avtalsperioden.

Kontraktsvillkor som ska uppfyllas vid avtalsstart bör kontrolleras vid den tidpunkten. Kontraktsvillkor som ska vara uppfyllda efter en viss tid bör kontrolleras vid den tidpunkten.

Kommunen bör också följa upp ett avtal efter organisationsförändringar hos utföraren. Som exempel kan nämnas nya ägare, ny chef eller stora personalförändringar.

Uppföljningsåtgärder bör också göras om det kommer signaler på att allt inte går rätt till, från media, tillsynsmyndigheten samt synpunkter från användare/brukare eller allmänhet.

Rutiner för uppföljning

- Rutiner för uppföljningen bör finnas i förfrågningsunderlaget, det vill säga innan avtalet ingås.
- Bestäm hur uppföljningen ska dokumenteras. Bestäm hur ett uppföljningsprotokoll ska se ut och vad som ska betraktas som arbetsmaterial och vad som ska offentliggöras.
- Bestäm hur information om eventuella avvikelser från avtalade villkor presenteras för utföraren.
- Utföraren bör få ta del av resultatet av uppföljningen i syfte att kunna kommentera eventuella missförstånd innan uppföljningsprotokoll färdigskrivs.
- Bestäm hur ansvariga politiker, användare och media informeras om resultatet.

6. Uppföljning av avtal

En grundläggande förutsättning för att uppföljning ska vara möjlig är att avtalsvillkoren formuleras tydligt och lämnar så lite utrymme för tolkning som möjligt.

Reglering om hur samverkan kan ske

I avtalet bör regleras hur samverkan mellan parterna ska ske efter att kontraktet har ingåtts. Avtalet kan exempelvis innehålla uppgifter om att avstämningsmöten ska hållas.

I sådant fall kan det vara lämpligt att ange:

- Hur ofta ska mötena hållas
- Vad som ska avhandlas
- Vilka personer som ska medverka vid mötena, som exempel kan det vara lämpligt att en kontaktperson från myndigheten och en från utföraren utses för uppdraget.
- Det kan också vara lämpligt att utse särskilda personer som är ansvariga för avtalsfrågor.

Om det är frågan om ett mer omfattande uppdrag kan det även vara bra att ange att utföraren löpande ska redovisa hur förberedelserna inför uppdragsstarten fortskrider. Detta kan medföra att utföraren på ett mer detaljerat sätt än under anbudsgivningen redovisar hur uppdraget kommer att utföras. Kommunen ges då möjligheter att lämna synpunkter tidigt i processen för att säkerställa ett bra utförande redan från avtalsstarten.

Leveranskontroll

Avser leveransen en **tjänst** kan kontrollen exempelvis omfatta:

- Har kraven som angivits i avtalet uppnåtts?
- Har tidplanen hållits?
- Har alla handlingar som överenskommits överlämnats av leverantören?

Avser leveransen **varor** kan kontrollen exempelvis omfatta:

- Överensstämmer den levererade varan, vad gäller typ och kvantitet, med vad som avtalats och vad som anges på följesedel och beställningsunderlag?
- Har varan den funktion och prestanda som avtalet anger?
- Har leveransen utförts i tid?

Om kommunen upplever att tjänsten/uppdraget inte motsvarar vad som avtalats bör kommunen i ett tidigt skede kontakta utföraren och påtala de brister som kommunen anser föreligger. För att undvika missförstånd bör klagomålen meddelas skriftligen. Om det hålls möten med utföraren ska minnesanteckningar upprättas.

Bevakning av tidpunkter

Ett avtal kan innehålla flera typer av klausuler som är villkorade till olika perioder och tidpunkter som behöver bevakas löpande. Exempel på detta kan vara:

- Priser som är knutna till någon form av index
- Kontraktsperiod
- Kontraktets uppsägningstid
- Förlängningsklausuler
- Optioner
- Garantier och servicetaganden
- Rätt till uppdatering och uppgradering av produkter/tjänster

7. Förslag på sanktioner vid överträdelser

De olika sanktionsmöjligheterna, dess storlek och hur de samverkar ska tydligt och klart framgå av avtalsvillkoren. De vanligaste förekommande sanktioner som finns till hands är rättelse, prisavdrag, vite, uppsägning och hävning av avtal. Utkrävandet av sanktioner görs i samråd med upphandlingsavdelningen.

Rättelse

Vid små och enstaka avvikelser från överenskomna villkor förutsätts parterna komma överens om när utföraren ska ha rättat till missförhållandet.

Prisavdrag

Prisavdrag kan begäras under tiden som leveranserna är avvikande från vad som avtalats, exempelvis vid ej uppnådd kvalitet än vad som överenskommits. Prisavdrag kan eventuellt kombineras med vite.

Vite

Vite kan utgå vid avvikelser från givna avtalsvillkor. Vitets storlek får bestämmas utifrån allvarlighetsgrad. Exempelvis kan det utgå med ett bestämt belopp per dag eller per vecka tills förseelsen åtgärdats.

Om kontrakt innehåller villkor om vite vid leveransförsening och försening inträffar ska vite alltid utkrävas när det är utföraren som orsakat förseningen. Om kommunen väljer att avstå från att begära viten, eller förhandla bort dem, kan det stå i strid mot principen om transparens eller likabehandling, eftersom andra leverantörer kan ha valt att avstå från att lämna anbud på grund av vitesklausuler i förfrågningsunderlaget.

Uppsägning av avtal

Om problemet kvarstår, efter att åtgärderna rättelse, prisavdrag och vite har prövats, kan det vara lämpligt att säga upp avtalet med angiven uppsägningstid.

Hävning

I allvarliga fall där avvikelser upprepas eller där felaktiga eller vilseledande uppgifter lämnats kan vitesbeloppet vara högre eller innebära grund för hävning. Två eller flera allvarliga avvikelser från det överenskomna avtalet kan anges som anledning att häva avtalet med omedelbar verkan.

Om exempelvis en revision inte i sin helhet är fullgjord och redovisad inom viss tid efter utsatt tid kan det anges som en grund att häva avtalet. Förseningar kan också innebära att vite utgår, exempelvis försenad redovisning av miljörevision som överenskommits inom ramen för avtalet.

Skadestånd

Om ett avtal upphör i förtid på grund av oegentligheter från utförarens sida, kan kommunen utkräva skadestånd.

8. Utvärdering

Med utvärdering avses en systematisk efterhandsbedömning av utfallet av en genomförd upphandling. Syftet med utvärdering är framåtsyftande dvs. att nämnden utvecklar och förbättrar rutinerna inför framtida upphandlingar.

I detta arbete ankommer det i första hand på nämnden att efterfråga information om hur avtalen som nämnden beslutat om har genomförts, såväl när det gäller upphandlings- som utförandefasen.

Utvärdering kan avse olika aspekter av en upphandling, några exempel:

- I vilken utsträckning har upphandlingen uppfyllt verksamhetens behov?
- Hur tydligt och förståeligt har förfrågningsunderlaget varit för utföraren?
- Hur effektiv har konkurrensen blivit vid upphandlingen?
- Hur har den valda utvärderingsmodellen fungerat?
- Har upphandlingen följt lagbestämmelser och interna riktlinjer m.m.?

Beroende på vad utvärderingen ska omfatta kan utvärderingen involvera såväl den verksamhet som ska använda varan eller tjänsten som upphandlingsfunktionen, ledning och utförarna. Av samma skäl kan tidpunkten för utvärderingen variera beroende på vad som ska utvärderas.

Utvärderingen kan ske utifrån:

- Hur de på förhand fastställda målen uppnås eller
- Hur upphandlingen har fungerat och fallit ut

En dokumenterad utvärdering kan exempelvis innehålla följande delar:

- Vad ska mätas
    - Syftet med mätningen.
    - Identifiering av kvalitetsfaktorer.
    - Övriga frågor.
- Hur ska vi mäta
    - Kvalitativ eller kvantitativ mätning
    - Insamlingstekniker
    - Urval
- Samla in data
    - Beräkna tidsåtgång
    - Planera för oförutsedda händelser
    - Få hög svarsfrekvens – skicka påminnelser
- Sammanställ och analysera
    - Sammanställ data
    - Analysera och tolka data
    - Jämför med eventuella fastställda mål
    - Dra slutsatser, ta fram åtgärdsförslag
    - Presentera resultat

- Åtgärda och kontrollera
    - Revidera eventuella kvalitetsmål, mål och delmål
    - Genomför åtgärdsförslag
    - Synliggör förändringar
    - Kontrollera genomförda åtgärder

En systematisk utvärdering är i många fall en praktisk förutsättning för att höja kvalitet och resultat inför framtida upphandlingar. Utvärderingen är en väsentlig grund för att formulera strategiska och kvalitativa mål för att i slutändan skapa ökad nytta för slutanvändaren och att konkurrensen på marknaden bättre tas tillvara.