



Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt

RAPPORT 2025:7

Konkurrensverket, november 2025
Kontaktperson: Stefan Jönsson
Foto: Scandinav

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Uppdraget och dess genomförande	7
1.1 Uppdraget	7
1.2 Möjligheter att skapa förutsättningar för konkurrens med kvalitet	8
1.3 Genomförande av uppdraget	8
1.4 Begrepp, förkortningar och begreppsanvändning	10
2 Upphandlingsrättsliga förutsättningar	12
2.1 Upphandlingsreglernas tillämpningsområde och syfte	12
2.2 De grundläggande principerna för offentlig upphandling	13
2.3 Upphandlingar på det icke-direktivstyrda området	15
2.4 Kvalitet inom ramen för en upphandling	16
2.5 Referenser och referenstagning inom ramen för en upphandling	17
2.6 Upphandlande organisationers möjligheter att kontrollera kravuppfyllnad	17
3 Upphandlande organisationers erfarenheter av tidigare leveranser vid tecknandet av nya offentliga kontrakt	25
3.1 Upphandlande organisationer kan varken begära eller belöna bättre kvalitet än vad som framgår av kontraktet	25
3.2 Förutsättningar för att ta hänsyn till tidigare leveranser vid tecknandet av nya kontrakt	27
3.3 Kartläggning av upphandlande organisationers avtalsuppföljning och hur uppgifter om tidigare leveranser används vid tilldelningen av nya kontrakt	27
4 Metoder för att ta tillvara information om leverantörers tidigare prestationer	49
4.1 Kartläggning av nationella system om leverantörers prestationer i andra EU-länder	49
4.2 Trafikverkets leverantörsuppföljningssystem Upplev	51
4.3 SNS-rapporten Sätt betyg på leverantörerna	55

5	Konkurrensverkets bedömning av betygssystem för leverantörer i offentliga kontrakt	58
5.1	Jämförbara betyg förutsätter jämförbara kontrakt	59
5.2	Objektivitet vid betygssättning	60
5.3	Upphandlingsrättsliga överväganden avseende ett betygssystem.....	62
5.4	Avtalsuppföljning är en förutsättning för ett betygssystem	67
5.5	Administrativa konsekvenser.....	69
5.6	Sammanfattande slutsats om ett nationellt och heltäckande betygssystem.....	75
5.7	Bättre förutsättningar för avgränsade betygssystem	76
6	Konkurrensverkets förslag på register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga eller ihållande brister	81
6.1	Det saknas verktyg för att hantera leverantörer som tidigare visat brister	81
6.2	Ett register bör införas	84
6.3	Registret bör på sikt samordnas med Bolagsverkets kommande system för registerkontroll av leverantörer	89
6.4	Administrativa konsekvenser.....	90
6.5	Sammanfattande bedömning	94
7	Kartläggning av fler åtgärder som kan bidra till att förbättra kvaliteten i offentliga upphandlingar	95
7.1	Uppföljningen av offentliga kontrakt behöver förbättras	95
7.2	Upphandlande organisationer har behov av uppgifter om offentliga kontrakt.....	99
7.3	Samarbete mellan upphandlande organisationer kan effektivisera uppföljningen.....	102
7.4	Möjligheter i arbetet med översynen av upphandlingsdirektiven	104
8	Bilagor	106
8.1	Genomförda intervjuer och exempel på intervjuguide	106
8.2	Enkät till upphandlare.....	108
8.3	Huvudsakliga CPV-koder i annonserade upphandlingar under 2023.....	110

Sammanfattning

Konkurrensverket har haft i uppdrag av regeringen att analysera förutsättningarna för och lämna förslag till en metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Genom att upphandla varor och tjänster ska upphandlande organisationer få sina uppdrag utförda till avtalat pris och med hög kvalitet. När en leverantör väl har vunnit en upphandling är dock incitamenten att leverera med hög kvalitet ofta otillräckliga. Detta skiljer sig från privata kontrakt där vikten av långsiktiga relationer och ömsesidigt förtroende är mer framträdande. För att öka incitamenten för upphandlande organisationers leverantörer att upprätthålla kvaliteten under hela avtals tiden är det önskvärt att leverantörernas prestationer i tidigare vunna upphandlingar i större utsträckning än i dag ska kunna påverka deras möjligheter att teckna nya offentliga kontrakt. Leverantörer som levererat med bra kvalitet bör alltså ha en fördel när nya offentliga kontrakt tecknas framför dem som visat brister i tidigare leveranser.

Ett sätt att ta hänsyn till tidigare leveranser är att öka upphandlande organisationers möjligheter att utesluta leverantörer som visat brister i tidigare offentliga kontrakt. Redan i dag kan upphandlande organisationer utesluta leverantörer som visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt och detta lett till att kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU. Konkurrensverkets kartläggning visar att det förekommer att upphandlande organisationer använder denna möjlighet att utesluta leverantörer, men det är inte särskilt vanligt och handlar då framför allt om leverantörer som visat brister i den egna myndighetens tidigare kontrakt. Det är än mindre vanligt att leverantörer som visat brister i andra organisationers upphandlingar utesluts på denna grund.

Konkurrensverket föreslår att regeringen ger en utredning i uppdrag att ta fram ett förslag på ett register över kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet. Detta skulle underlätta för upphandlande organisationer att ta reda på när grund för uteslutning föreligger, vilket i sin tur innebär att konsekvenserna för en leverantör som visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av ett kontrakt blir större.

En annan möjlighet att stärka incitamenten att upprätthålla kvaliteten i leveranserna är att skapa system där upphandlande organisationer sätter betyg på leverantörernas prestationer. Det finns dock rättsliga utmaningar i gällande upphandlingsregelverk som begränsar förutsättningarna att införa ett nationellt och heltäckande system för betygssättning. Att bygga upp ett sådant betygssystem och kontinuerligt fylla det med betyg eller omdömen skulle även innebära en omfattande administration för upphandlande organisationer och andra berörda, utan att det på ett till-

förlitligt och rättssäkert sätt skulle kunna utgöra beslutsunderlag i många upphandlingar. Konkurrensverket bedömer därför att nackdelarna överväger fördelarna och föreslår inte att ett nationellt och heltäckande obligatoriskt system för betygssättning bör införas.

Konkurrensverket anser däremot att det kan finnas förutsättningar att använda betygssystem inom avgränsade områden. I avgränsade betygssystem skulle många av de utmaningar som finns för ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem kunna hanteras på ett bättre sätt. Det är fallet om systemet avgränsas till kontrakt med gemensamma krav och villkor som utförs med liknande förutsättningar.

Konkurrensverket bedömer att regeringen kan uppmuntra initiativ till avgränsade betygssystem, till exempel genom pilotprojekt, inom ramen för gällande lagstiftning. Konkurrensverket är särskilt positivt inställt till att liknande initiativ uppmuntras inom områden där risken för kriminella och oseriösa aktörer är störst.

En gedigen och systematisk avtalsuppföljning hos upphandlande organisationer är central för att säkerställa att den avtalade kvaliteten faktiskt levereras. Konkurrensverkets kartläggning visar att avtalsuppföljningen är bristfällig hos många upphandlande organisationer. Det är tydligt att många upphandlande organisationer behöver prioritera uppföljningen av kontrakt och säkerställa att uppföljningen sker på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Många upphandlande organisationer behöver också tydliggöra ansvaret för avtalsuppföljningen inom den egna organisationen.

I rapporten lyfter Konkurrensverket ytterligare ett antal möjliga åtgärder för att förbättra kvaliteten i leveranser enligt offentliga kontrakt. Konkurrensverket anser bland annat att regeringen bör överväga att öka styrningen av avtalsuppföljningen, exempelvis genom att tillsätta en utredning som får i uppdrag att kartlägga hur upphandlande organisationer följer upp sina upphandlade kontrakt och ramavtal samt vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra upphandlande organisationers avtalsuppföljning.

I arbetet med uppdraget har även ett antal andra förbättringsmöjligheter identifierats som kan tillvaratas för att öka förutsättningarna att ta hänsyn till kvalitet i upphandlingar. Exempelvis har Konkurrensverket identifierat ett antal möjligheter som kan utforskas i det pågående arbetet på EU-nivå med översynen av upphandlingsdirektiven.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 16 januari 2025 att ge Konkurrensverket i uppdrag att analysera förutsättningarna och lämna förslag för att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar.¹ Såväl leverantörer som upphandlande organisationer har i samband med översynen av den nationella upphandlingsstrategin efterfrågat ökade möjligheter att konkurrera med kvalitet i stället för lägsta pris. Att resultaten av tidigare leveranser inte används som ett kriterium i utvärderingen kan minska incitamenten för leverantörer att upprätthålla kvaliteten i sina leveranser i slutet av avtalsperioden, till skillnad från privata inköp där det finns starka incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten under hela avtalsperioden eftersom detta kan leda till nya avtal. Mot denna bakgrund gav regeringen Konkurrensverket i uppdrag att analysera förutsättningarna för och lämna förslag till en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt. I uppdraget ingick att:

- analysera förutsättningarna för att införa en sådan metod, exempelvis ett system för betygssättning och föreslå hur det kan utformas,
- analysera och föreslå hur företag som inte tidigare tilldelats offentliga kontrakt bör hanteras inom ramen för metoden, samt
- analysera riskerna för otillbörlig påverkan av personer som lämnar omdömen om leverantörer och lämna förslag på hur riskerna kan minimeras.

I samma regeringsuppdrag ingick även att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande organisationer att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Den delen av uppdraget redovisades den 30 september 2025.²

Konkurrensverket överlämnar härmed rapporten Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt. Uppdraget är därmed slutfört.

Regeringen presenterade nyligen en uppdatering av färdplanen för de offentliga affärerna.³ Färdplanen innehåller tre nya inriktningsmål och en plan för ökat genomslag för den nationella upphandlingsstrategin. Därutöver har regeringen gett flera myndigheter uppdrag med koppling till offentlig upphandling. Vad gäller

¹ Regeringsbeslut III:2 2025-01-16, *Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar*, Fi2025/00078. Konkurrensverket dnr 62/2025.

² Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, Rapport 2025:4.

³ Regeringen, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*, (Regeringskansliet, 2025).

dessas initiativ är Bolagsverkets arbete med leverantörskontroller av särskilt intresse för det nu aktuella uppdraget.⁴

1.2 Möjligheter att skapa förutsättningar för konkurrens med kvalitet

Enligt Konkurrensverkets bedömning finns det i huvudsak tre möjligheter för upphandlande organisationer att ta hänsyn till leverantörers tidigare leveranser i samband med att nya offentliga kontrakt upphandlas. En första möjlighet är att utesluta leverantörer som visat allvarliga eller ihållande brister av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt 13 kap. 3 § 5 LOU. En annan möjlighet är att ta hänsyn till tidigare leveranser i samband med kvalificeringen av leverantörer. Ytterligare en möjlighet är att ta hänsyn till tidigare leveranser i samband med utvärderingen av anbud. Därutöver kan avtalsvillkoren och ersättningsmodellen utformas för att stimulera leverantörer att leverera olika aspekter av kvalitet genom att använda incitamentsstrukturer i ersättningssystemen. Sådana incitament kan vara såväl positiva, till exempel bonusar, eller negativa, det vill säga viten, och innebära att leverantören får tillägg eller avdrag på ersättningen beroende på om vissa kriterier uppnås eller inte.

Konkurrensverket anser att samtliga tillvägagångssätt har förutsättningar att skapa incitament för leverantörer att leverera med god, eller åtminstone tillräcklig, kvalitet under hela avtalsperioden. De tre förstnämnda sätten innebär också att upphandlande organisationer ges möjlighet att ta hänsyn till leverantörers tidigare prestationer enligt andra upphandlande organisationers kontrakt. Tillvägagångssätten skiljer sig dock åt i flera centrala avseenden, och de bygger också på ett antal förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att de ska vara användbara i praktiken, vilket vi redogör för i denna rapport.

1.3 Genomförande av uppdraget

För att leverantörers kvalitet i tidigare leveranser ska kunna påverka upphandlande organisationers beslut om tilldelning av nya offentliga kontrakt behöver de upphandlande organisationerna följa upp sina avtal och kontrollera att leveranser uppfyller de krav som ställts. Eventuella brister och andra iakttagelser som kan vara av betydelse behöver också dokumenteras. Som en del av regeringsuppdraget har Konkurrensverket därför genomfört en kartläggning dels av avtalsuppföljningen i upphandlande organisationer i Sverige, dels av i vilken utsträckning upphandlande organisationer tar hänsyn till leverantörers tidigare leveranser vid tilldelningen av nya offentliga kontrakt.

⁴ Regeringsbeslut I:5 2025-06-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Bolagsverket*, KN2025/01253.

1.3.1 Intervjuer med berörda aktörer

För att få en fördjupad bild av hur den offentliga upphandlingen och uppföljningen av offentliga kontrakt fungerar har Konkurrensverket genomfört intervjuer med ett antal upphandlande organisationer och andra aktörer som på olika sätt har kunskap och erfarenhet inom offentlig upphandling och uppföljning av offentliga kontrakt. Det finns ett stort antal upphandlande organisationer i Sverige och de skiljer sig i många avseenden från varandra, såväl vad gäller inköpsbehov som hur verksamheten är organiserad samt vilken kompetens och vilka resurser som finns tillgängliga. Inför genomförandet av intervjuerna valde vi ut aktörer för att få en spridning mellan statliga, regionala och kommunala aktörer samt representanter från akademien, privat sektor, större och mindre organisationer samt geografisk variation. Vilka aktörer vi intervjuat och ett exempel på en intervjuguide framgår av bilaga 8.1.

1.3.2 Enkät till upphandlare

Intervjuerna gjordes främst med centrala aktörer och personer med omfattande erfarenhet av offentlig upphandling och avtalsuppföljning. För att få ett bredare underlag genomförde Konkurrensverket även en enkät som riktade sig till personer som arbetar med offentlig upphandling eller avtalsuppföljning i upphandlande organisationer.

För att respondenterna inte skulle känna sig hindrade att berätta om eventuella brister på grund av lojalitet mot sin arbetsgivare genomfördes enkäten som en anonym webbenkät. För att nå ut till den aktuella målgruppen tog Konkurrensverket hjälp av föreningen Sveriges Offentliga Inköpare (SOI), som skickade ut en länk till enkäten till sina medlemmar. Enkäten har även kunnat besvaras av andra respondenter då länken legat öppen på Konkurrensverkets webbplats. Totalt inkom 326 svar.

Eftersom en person kan göra flera upphandlingar och flera personer kan vara inblandade i varje upphandling kan svaren inte kvantifieras i termer av antal organisationer eller antal kontrakt. Större organisationer och organisationer som genomför ett större antal upphandlingar kan dock förväntas ha fler anställda som besvarat enkäten.

Resultaten från enkäten redovisas, tillsammans med resultat från intervjuerna med berörda aktörer, i kapitel 3.⁵

⁵ En närmare beskrivning av enkätens metod och respondenter finns i bilaga 8.2.

1.3.3 Kartläggning av system för insamling av information om hur leverantörer fullgör offentliga kontrakt inom EU

Inom ramen för regeringsuppdraget har Konkurrensverket också undersökt i vilken utsträckning det finns system som samlar information om leverantörers prestationer i offentliga kontrakt i andra EU-länder, och om dessa system används vid kvalificeringen eller utvärderingen av leverantörer när nya kontrakt tecknas. Kartläggningen gjordes genom att ett antal frågor ställdes till nationella myndigheter som ingår i ett nätverk för myndigheter och domstolar som utövar tillsyn utifrån EU:s upphandlingsregler.⁶ Resultatet av kartläggningen redovisas i avsnitt 4.1.

1.3.4 Samråd och dialog

Konkurrensverket har, i enlighet med uppdraget, haft en löpande dialog med Upphandlingsmyndigheten under genomförandet av uppdraget.

Under våren 2025 arrangerade Konkurrensverket ett informationsmöte för ett antal berörda organisationer där vi informerade om uppdraget och hur vi avsåg att bedriva arbetet med det. Ett syfte med mötet var också att i ett tidigt skede ta del av synpunkter och förslag som deltagarna ansåg var viktiga att utredningen belyste. Flera av de organisationer som deltog vid informationsmötet intervjuades senare i utredningsarbetet.

Under hösten 2025 arrangerade Konkurrensverket möten med några centrala organisationer med syfte att diskutera preliminära slutsatser och bedömningar.

1.3.5 Konsekvensutredning

Av uppdraget framgår det inte att Konkurrensverket ska ta fram författningsförslag i den del av uppdraget som redovisas i denna rapport. Vi har därför inte genomfört en fullständig konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt förordningen behöver sådana endast göras om förslagen handlar om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar, det vill säga författningsförslag.⁷

1.4 Begrepp, förkortningar och begreppsanvändning

I tabell 1 redogörs för ett antal centrala begrepp och förkortningar som används i rapporten.

⁶ EU-kommissionens nätverk för prövning i första instans av offentlig upphandling ("First Instance Review Bodies").

⁷ 2 § förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Tabell 1 Begrepp och förkortningar

Begrepp/förkortning	Definition
Avtalsuppföljning	Den upphandlande organisationens uppföljning av att leverantören uppfyller de krav och levererar det som har avtalats under hela avtalsperioden.
Dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
Kvalitet	Uppfyllandet av alla krav och kriterier som avtalats i leveransen av en vara, tjänst eller byggentreprenad. Detta kan inkludera såväl materiella egenskaper som att leverans sker i rätt tid, på rätt plats och på ett sätt som i övrigt är i enlighet med avtalets syfte. Se längre resonemang i avsnitt 2.4.
LOU	Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. I rapporten görs genomgående hänvisningar till denna lag. Bestämmelser om offentlig upphandling finns även i annan lagstiftning, men om inget annat anges avses med LOU även bestämmelserna i dessa lagar och de direktiv som ligger till grund för dessa. ⁸
LOU-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem.
LUF	Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.
LUFS	Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.
LUK	Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
Rättsmedelsdirektivet	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av Rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling.
Upphandlande organisation	Samlingsbegrepp för upphandlande myndighet enligt 1 kap. 22 § LOU och upphandlande enhet enligt 1 kap. 22–23 §§ LUF, 2 kap. 25–26 §§ LUFS och 1 kap. 20–21 §§ LUK.
Upphandlingsregler	Samlingsbegrepp för LOU, LUF, LUFS och LUK och de direktiv som ligger till grund för dessa.

⁸ Se lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet och lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (4 a kap.).

2 Upphandlingsrättsliga förutsättningar

De svenska upphandlingsreglerna är i stor utsträckning en följd av genomförandet av EU-rättsliga direktiv och principer som utvecklats i EU-domstolens praxis baserat på bestämmelser i EUF-fördraget. Utifrån uppdraget finns det anledning att belysa upphandlingsreglernas tillämpningsområde och redogöra för de grundläggande upphandlingsrättsliga principer som regelverket bygger på, eftersom det sätter ramar för vilka ändringar som är möjliga i en nationell kontext. Givet uppdragets utformning anser Konkurrensverket även att det finns skäl att redogöra för de bestämmelser där upphandlande organisationer har möjlighet att ta hänsyn till uppgifter om fullgörandet av tidigare kontrakt.

2.1 Upphandlingsreglernas tillämpningsområde och syfte

Upphandlingsreglerna är tillämpliga när en upphandlande organisation vidtar åtgärder i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.⁹

Syftet med upphandlingsreglerna är att undanröja hinder för den fria rörligheten och att leverantörer i samtliga medlemsstater ska ha lika möjligheter att konkurrera om offentliga kontrakt i olika medlemsstater. Upphandlingsreglerna syftar även till att säkerställa att offentlig upphandling öppnar upp för konkurrens genom öppna och likabehandlande förfaranden och att offentliga medel utnyttjas så effektivt som möjligt.¹⁰

Upphandlingsreglerna är ett förfaranderegulverk som reglerar hur upphandlande organisationer ska agera när de genomför inköp.¹¹ Reglerna behandlar i huvudsak inte hur upphandlande organisationer ska agera under ett kontrakts löptid, med vissa undantag.¹² Det finns heller inga bestämmelser i upphandlingsreglerna om hur en upphandlande organisation ska rapportera uppgifter om tilldelade kontrakt, med undantag för reglerna om efterannonsering.¹³

⁹ 1 kap. 2 § LOU. Lagen gäller även när en upphandlande organisation anordnar en projekttävling. Vad som avses med projekttävling anges i 1 kap. 19 § LOU.

¹⁰ Se exempelvis skäl 1 och 2 till LOU-direktivet.

¹¹ Jfr 1 kap. 2 § LOU och HFD 2013 ref. 5.

¹² Exempelvis bestämmelser som avser hur ett kontrakt får ändras utan att ett nytt upphandlingsförfarande behöver genomföras, 17 kap. LOU. Se även prop. 2015/16:195 s. 303 f.

¹³ Konkurrensverket, *Tillsyn av efterannonsering*, Analys i korthet 2025:3.

2.2 De grundläggande principerna för offentlig upphandling

Bestämmelserna om offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

- proportionalitetsprincipen
- principen om öppenhet
- principen om likabehandling
- principen om icke-diskriminering
- principen om ömsesidigt erkännande.

Bestämmelserna i upphandlingsreglerna ska alltid tolkas mot bakgrund av de grundläggande principerna. Dessa gäller även vid direktupphandlingar, det vill säga upphandlingar som kan genomföras utan krav på annonsering eller något annat anbudsförfarande.¹⁴

De grundläggande principerna anger att en upphandlande organisation ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.¹⁵ Upphandlingar får inte utformas i syfte att undantas från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.¹⁶

Alla krav och villkor som ställs i en upphandling ska således följa de grundläggande principerna.¹⁷ Innebörden av principerna beskrivs närmare nedan.

2.2.1 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att den upphandlande organisationen inte får ställa större krav på leverantören eller upphandlingsföremålet än vad som behövs och vad som får anses vara ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Kraven ska således ha ett naturligt samband med och stå i proportion till de behov som ska täckas.¹⁸ Detsamma gäller krav på bevisning, exempelvis krav på referenser.¹⁹

¹⁴ Jfr HFD 2018 ref. 60.

¹⁵ 4 kap. 1 § LOU.

¹⁶ 4 kap. 2 § LOU.

¹⁷ Jfr HFD 2016 ref. 37 I och II.

¹⁸ Prop. 2006/07:128 s. 132.

¹⁹ Jfr HFD 2016 ref. 37.

I en upphandling utgör förfrågningsunderlaget en central del av förfarandet. En förutsättning för att underlaget ska kunna fylla sin konkurrensuppsökande funktion är att potentiella leverantörer kan vara säkra på att de obligatoriska krav som ställs i underlaget upprätthålls under hela förfarandet. En upphandlande organisation måste därför redan vid framställandet av förfrågningsunderlaget se till att de krav som ställs är proportionerliga i förhållande till föremålet med upphandlingen på så sätt att kraven är adekvata och relevanta och inte går utöver vad som rimligen bör krävas av den som vill lämna ett anbud.²⁰

2.2.2 Principen om öppenhet

Principen om öppenhet, även kallad transparensprincipen, innebär att den upphandlande organisationens krav måste anges på ett klart, precist och entydigt sätt. Detta bland annat för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta räckvidden av dem och tolka dem på samma sätt, men även för att begränsa den upphandlande organisationens utrymme för eget skön och ge organisationen en möjlighet att på ett effektivt sätt kunna kontrollera om anbuderna från anbudsgivarna uppfyller upphandlingskriterierna för det aktuella kontraktet.²¹

2.2.3 Principen om likabehandling

Principen om likabehandling innebär att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Detta upprätthålls bland annat genom principen om öppenhet.

Enligt fast rättspraxis från EU-domstolen innebär principen om likabehandling att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.²²

2.2.4 Principen om icke-diskriminering

Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet, exempelvis på grund av medborgarskap eller etablerings- eller verksamhetsland. Den upphandlande organisationen får som utgångspunkt inte ställa krav som bara svenska företag klarar av att uppfylla. Det gäller även när den upphandlande organisationen inte förväntar sig att några

²⁰ HFD 2016 ref. 37.

²¹ Se bland annat EU-domstolens dom av den 4 april, Allianz Vorsorgekasse AG, C-699/17, EU:C:2019:290, punkt 62, EU-domstolens dom av den 10 maj 2012, kommissionen mot Nederländerna, C-368/10, EU:C:2012:284, punkt 109, EU-domstolens dom av den 29 april 2004, kommissionen mot CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, REG 2004, s. I-3801, och EU-domstolens dom av den 18 oktober 2001, SIAC Construction Ltd, C-19/00, EU:C:2001:553.

²² Se bland annat EU-domstolens dom den 3 mars 2005, Fabricom, i förenade målen C-21/03 och C-34/03, EU:C:2005:127, punkt 27.

utländska leverantörer ska lämna anbud.²³ Även anbudssökande och anbudsgivare från andra orter inom Sverige ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

2.2.5 Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter även ska gälla i övriga EU- och EES-länder.²⁴

2.3 Upphandlingar på det icke-direktivstyrda området

Upphandlingslagarna innehåller bestämmelser för upphandlingar vars värde såväl överstiger som understiger vissa angivna värden, så kallade tröskelvärden. Upphandlingar vars värde beräknas överstiga tröskelvärdet benämns direktivstyrda upphandlingar medan upphandlingar som beräknas understiga tröskelvärdet benämns icke-direktivstyrda upphandlingar.²⁵

Icke-direktivstyrd upphandling regleras i 19 kap. och 19 a kap. LOU och innehåller inte samma detaljerade reglering som för de direktivstyrda upphandlingarna. Exempelvis framgår av 19 kap. 17 § LOU att det står den upphandlande organisationen fritt att välja lämpliga uteslutningsgrunder i syfte att utesluta olämpliga leverantörer. Avseende icke-direktivstyrda upphandlingar gäller inte heller de angivna tidsfristerna om fem respektive tre år som utgör den yttersta tidsgränsen för uteslutning enligt de frivilliga uteslutningsgrunderna vid direktivstyrda upphandlingar (se avsnitt 2.6.1).²⁶

De grundläggande principerna ska dock följas oavsett om det är fråga om en upphandling som omfattas av det direktivstyrda området eller det icke-direktivstyrda området.²⁷ Det finns heller inget som hindrar att de mer detaljerade förfarandena som föreskrivs för det direktivstyrda området tillämpas även för upphandlingar under tröskelvärdena.²⁸

²³ Prop. 2006/07:128 s. 132.

²⁴ Prop. 2006/07:128 s. 132.

²⁵ Prop. 2021/22:5 s. 75.

²⁶ Prop. 2021/22 s. 72 f. och jfr 13 kap. 1 a § samt 13 kap. 3 a § LOU.

²⁷ 19 kap. 2 § LOU. Se även HFD 2018 ref. 60.

²⁸ Prop. 2021/22:5 s. 98–99 och 102.

2.4 Kvalitet inom ramen för en upphandling

Den offentliga upphandlingen är mycket omfattande såväl beloppsmässigt som avseende mängden och karaktären på varor, tjänster och byggentreprenader.²⁹ Mot bakgrund av detta är det även naturligt att det föreligger en stor variation avseende upphandlingsföremålen. En del upphandlingar rör produkter som upphandlande organisationer behöver för att kunna utföra sina uppdrag. Exempel på sådana produkter är kontorsmateriel eller utrustning och datorsystem av olika slag. Andra upphandlingar rör varor och tjänster som ska levereras direkt till medborgarna, till exempel kollektivtrafik, sophämtning och äldreomsorg. Givet den stora variationen av upphandlingsföremål är det även naturligt att kvalitetsbegreppet kan ha olika innebörd.

Kvalitet är till sin karaktär ett mångfacetterat begrepp som kan definieras på en rad olika sätt. Detta medför att det är problematiskt att entydigt tala om vad som avses med god kvalitet i offentlig upphandling.³⁰ Upphandlingsreglerna innehåller inte heller någon definition av begreppet kvalitet.³¹ Det finns därför ingen tydlig ledning i hur begreppet ska tolkas inom ramen för offentliga kontrakt. När det exempelvis gäller äldreomsorgen kan kvalitet avse personalens omsorg, respekt och vänlighet i bemötandet med de äldre men även hur god maten är, miljön i vilken måltiderna serveras, möjligheterna till fritidsaktiviteter med mera.

Mot denna bakgrund måste vad som utgör kvalitet i en enskild upphandling bestämmas av den upphandlande organisationen genom de krav och kriterier som ställs upp i den aktuella upphandlingen. Det innebär att kvalitet i upphandlingsrättslig kontext således bedöms utifrån huruvida kraven i en upphandling uppfylls och fullgörs under hela avtalsperioden.

Gränsen för upphandlande organisationers möjligheter att ställa krav och utforma villkor sätts av upphandlingslagarna och ytterst av de grundläggande principerna (se avsnitt 2.2).³²

²⁹ Värdet av den offentliga upphandlingen 2023 uppgick till 1 009 miljarder kronor eller nästan 18 procent av BNP. "Upphandlingspliktiga inköp för 1 009 miljarder", Upphandlingsmyndigheten, hämtat den 14 oktober 2025, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/upphandlingspliktiga-inkop-for-1009-miljarder-kronor/>.

³⁰ Angående begreppet "kvalitet" i upphandling, se SOU 2013:12, *Strategisk upphandling för ökad kvalitet och effektivitet*, s. 111 f.

³¹ Jfr 1 kap. 7–24 §§ LOU.

³² Jfr EU-domstolens dom av den 20 september 1988, Beentjes mot Nederländska staten, C-31/87, EU:C:1988:422.

2.5 Referenser och referenstagning inom ramen för en upphandling

Mot bakgrund av att uppdraget avser en metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt är det relevant att belysa vilka bestämmelser i LOU som behandlar bevismedel avseende detta. Ett sådant bevismedel kan utgöras av referenser.

Det finns ingen rättslig definition av vad som utgör en referens enligt LOU. Däremot finns bestämmelser om vilken utredning som en upphandlande organisation får begära av en leverantör för att styrka att den uppfyller kvalificeringskrav. Sådan utredning får bland annat avse en leverantörs tidigare genomförda bygg-entreprenader eller leveranser av varor och tjänster enligt 15 kap. 11 § LOU, se vidare avsnitt 2.6.2. Inom offentlig upphandling avses med referenser vanligen information om leverantörers tidigare prestationer.

Referenser kan även användas vid tillämpningen av tilldelningskriterier i en upphandling.³³

Vidare finns det inga bestämmelser i LOU som reglerar hur en referenstagning får gå till, alltså hur en upphandlande organisation får hämta bevis i form av referenser eller vilka frågor som ställs till den som lämnar referenser. Ytterst blir därför de grundläggande principerna styrande för frågan om referenstagning.³⁴ En upphandlande organisation behöver dock dokumentera de referenser som hämtas in i genomförandet av en upphandling för att kunna uppfylla dokumentationsplikten i 12 kap. 14 § LOU.

2.6 Upphandlande organisationers möjligheter att kontrollera kravuppfyllnad

Innan en upphandlande organisation tilldelar ett kontrakt ska den kontrollera att anbudet uppfyller de krav, villkor och kriterier som anges i upphandlingsdokumenten. Härvid ingår att kontrollera om leverantören ska eller får uteslutas med stöd av uteslutningsgrunderna (se vidare avsnitt 2.6.1), och att leverantören uppfyller de kriterier och krav som den upphandlande organisationen har angett att den kommer att tillämpa. Vid kontrollen ska den upphandlande organisationen tillämpa 15 kap. LOU.³⁵ Kapitlet reglerar i huvudsak den utredning en upphandlande organisation får begära in av en leverantör.

³³ Jfr EU-domstolens dom av den 26 mars 2015, Ambisig, C-601/13, EU:C:2015:204 (Ambisig). Se även Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 februari 2009 i mål nr 7332-08, Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 december 2018 i mål nr 5910-08 och Kammarrätten i Stockholms dom den 25 juni 2018 i mål nr 1047-18.

³⁴ Jfr Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 30 december 2014 i mål nr 25732-14 och Blomqvist, "Referenser i offentlig upphandling", *Upphandlingsrättslig tidskrift* 2024, nr 3, s. 132.

³⁵ 4 kap. 10 § LOU.

Upphandlande organisationer har dessutom en skyldighet att acceptera att en leverantör lämnar en egenförsäkran i form av en så kallad ESPD (European Single Procurement Document) som preliminärt bevis på att leverantören får delta i upphandlingen.³⁶ En ESPD innebär att en leverantör intygar att det inte föreligger grund för uteslutning, att den uppfyller kvalificeringskraven och att den kan ge in efterfrågade bevis för detta. Den upphandlande organisationen får sedan begära in de dokument den ställt krav på när det, av någon anledning, krävs i ett senare skede under upphandlingen, dock senast innan beslut om tilldelning av ett kontrakt.³⁷

I ovan nämnda kontroller har en upphandlande organisation möjlighet att ta hänsyn till uppgifter om leverantörers uppfyllande av krav från tidigare kontrakt på tre olika sätt:

- vid tillämpning av de frivilliga uteslutningsgrunderna (13 kap. 3 § 3 och 5 LOU),
- genom att ställa kvalificeringskrav som till exempel innebär att leverantören ska visa att den har sådan erfarenhet som behövs för att fullgöra kontraktet, exempelvis genom att visa att den har genomfört motsvarande kontrakt (15 kap. 11 § 1 och 2 LOU), samt
- genom att använda uppgifter om hur tidigare kontrakt har genomförts som tilldelningskriterier, alltså vid utvärderingen av anbudet (16 kap. 2 § LOU).

2.6.1 Uppgifter om tidigare kontrakt i uteslutningsfasen

Bestämmelser om frivilliga uteslutningsgrunder finns i 13 kap. 3 § LOU.³⁸ Reglerna innebär att en upphandlande organisation får utesluta en leverantör om vissa förutsättningar är uppfyllda. Leverantören är i dessa situationer att anse som opålitlig.³⁹ Bland de frivilliga uteslutningsgrunderna finns det i huvudsak två grunder som bygger på uppgifter om bedömningar av hur en leverantör fullgjort krav i offentliga kontrakt:

- *Allvarligt fel i yrkesutövningen* avser fall när den upphandlande organisationen kan visa att en leverantör gjort sig skyldig till något allvarligt fel i yrkesutövningen som gör att leverantörens redbarhet kan ifrågasättas.⁴⁰

³⁶ 15 kap. 1–2 §§ LOU.

³⁷ 15 kap. 3–4 §§ LOU.

³⁸ Bestämmelser om *obligatoriska uteslutningsgrunder* finns i 13 kap. 1–2 §§ LOU. Dessa innebär att det finns en skyldighet för upphandlande organisationer att begära in och kontrollera vissa uppgifter, samt en skyldighet att utesluta leverantörer om någon av de obligatoriska uteslutningsgrunderna föreligger.

³⁹ Se skäl 101 till LOU-direktivet.

⁴⁰ 13 kap. 3 § 3 LOU.

- *Allvarliga eller ihållande brister i ett tidigare offentligt kontrakt* avser fall när leverantören har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt enligt upphandlingsregelverket och detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder.⁴¹

Uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen överlappar sannolikt med flera av de andra frivilliga uteslutningsgrunderna i 13 kap. 3 § LOU. Om flera frivilliga uteslutningsgrunder kan vara tillämpliga i en viss situation är det den upphandlande organisationen som avgör vilken av dessa som ska tillämpas.⁴² Således kan ett allvarligt fel i yrkesutövningen som resulterat i att ett kontrakt har sagts upp i förtid därför omfattas av bägge bestämmelserna.⁴³

Även ett allvarligt fel i yrkesutövningen i andra kontrakt än offentliga kan ligga till grund för uteslutning enligt 13 kap. 3 § 5 LOU.⁴⁴

Tidsgräns för frivilliga uteslutningsgrunder

Uteslutning av en leverantör kan ske i princip när som helst under en upphandling.⁴⁵ Vid direktivstyrda upphandlingar får en upphandlande organisation dock inte låta en händelse som inträffade för mer än tre år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör enligt de frivilliga uteslutningsgrunderna.⁴⁶ Tidsberäkningen bör som huvudregel utgå från den tidpunkt då missförhållandet upphörde. I vissa fall ska dock tidsberäkningen i stället utgå från den tidpunkt då en organisation bedömt att ett visst agerande utgör sådana missförhållanden som utgör grund för uteslutning.⁴⁷

Undantag från uteslutning i vissa fall

Enligt 13 kap. 5 § LOU ska en leverantör som omfattas av någon uteslutningsgrund enligt 13 kap. 1 eller 3 § LOU inte uteslutas om leverantören visar att den är tillförlitlig genom att den har ersatt eller åtagit sig att ersätta skador som har orsakats av brottet eller missförhållandet, klagjort förhållanden och omständigheter på ett uttömmande sätt genom att aktivt samarbeta med de utredande myndigheterna, och vidtagit konkreta tekniska, organisatoriska och personalmässiga åtgärder som är ägnade att förhindra brott eller missförhållanden. De åtgärder som leverantören

⁴¹ 13 kap. 3 § 5 LOU.

⁴² Prop. 2015/16:195 s. 1087.

⁴³ De två nämnda uteslutningsgrunderna är likalydande inom samtliga upphandlingslagar med undantag för LUFSS där endast allvarligt fel i yrkesutövningen finns som grund, se prop. 2015/16:195.

⁴⁴ Jfr prop. 2015/16:195 s. 737.

⁴⁵ 13 kap. 7 § LOU.

⁴⁶ 13 kap. 3 a § LOU.

⁴⁷ Se EU-domstolens dom av den 24 oktober 2018, Vossioh Laeis, C-124/17, EU:C:2018:855, punkt 42, och prop. 2021/22:120 s. 83.

har vidtagit ska bedömas med beaktande av brottets eller missförhållandets allvar och de särskilda omständigheterna kring dessa.

Exempel på åtgärder kan inkludera situationer där en leverantör har utgett skadestånd eller lämnat en bindande utfästelse om att ersätta skada. Vad gäller tekniska, organisatoriska och personalmässiga åtgärder kan dessa bestå i att exempelvis avbryta alla förbindelser med personer eller organisationer som är inblandade i det olämpliga uppträdandet, lämpliga åtgärder för att organisera om personalen, att införa rapporterings- och kontrollsystem, att inrätta en intern kontrollorganisation för att övervaka efterlevnaden samt att anta interna ansvars- och ersättningsregler.⁴⁸

De grundläggande principerna vid uteslutning

De frivilliga uteslutningsgrunderna måste tillämpas i överensstämmelse med de grundläggande principerna. Den upphandlande organisationen bör härvid ägna särskild uppmärksamhet åt proportionalitetsprincipen.⁴⁹ Det är den upphandlande organisationen som har bevisbördan för att grund för uteslutning föreligger.⁵⁰

En upphandlande organisation ska, innan den beslutar att utesluta en leverantör, ge leverantören tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt organisationen utgör skäl för uteslutning.⁵¹ Det ankommer på den upphandlande organisationen att, på grundval av alla relevanta omständigheter, göra en egen omsorgsfull och opartisk prövning av hur en leverantör som varit föremål för uppsägning av ett tidigare offentligt kontrakt har agerat.⁵² Uppgifter om hur en leverantör fullgjort tidigare offentliga kontrakt är därför i sig inte tillräckliga för att tillämpa någon av de frivilliga uteslutningsgrunderna. En upphandlande organisation kan därför inte enbart förlita sig på en annan organisations bedömning, utan måste göra en egen bedömning.⁵³

Särskilt om allvarliga eller ihållande brister i tidigare offentligt kontrakt

Enligt 13 kap. 3 § 5 LOU får en upphandlande organisation utesluta en leverantör om leverantören har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare offentligt kontrakt och detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder. En förutsättning för att utnyttja uteslutningsgrunden är att påföljden har verkställts.

⁴⁸ Se skäl 102 till LOU-direktivet.

⁴⁹ Se skäl 101 till LOU-direktivet.

⁵⁰ Jfr HFD 2013 ref. 61.

⁵¹ 13 kap. 4 § LOU.

⁵² Se EU-domstolens dom av den 3 oktober 2019, Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93, C-267/18, EU:C:2019:826 (Delta), punkt 27, och EU-domstolens dom av den 19 juni 2019, C-41/18, Meca, EU:C:2019:507 (Meca), punkt 31.

⁵³ Se EU-domstolens dom av den 19 juni 2019, Meca, C-41/18, punkt 28, och EU-domstolens dom av den 3 oktober 2019, Delta, C-267/18, punkt 28 och punkt 34.

Vad som utgör ett väsentligt krav är något som måste avgöras från fall till fall, men det måste vara fråga om ett allvarligt avtalsbrott från leverantören.⁵⁴ Mindre allvarliga oegentligheter bör bara under exceptionella omständigheter leda till att en leverantör utesluts. Upprepade fall av mindre allvarliga oegentligheter kan dock ge upphov till tvivel om en leverantörs pålitlighet, vilket kan motivera att den utesluts.⁵⁵

Vidare har det inte heller, genom rättspraxis eller förarbeten, tydliggjorts vad som avses med jämförbara påföljder. Inom området för den allmänna avtalsrätten kan påföljder vid avtalsbrott bland annat vara innehållande av prestation, avhjälpande och omleverans, prisavdrag, hävning, skadestånd och avbeställning.⁵⁶ En annan möjlig jämförbar påföljd skulle kunna vara viten. För att ett vite ska kunna jämföras med en annan liknande påföljd behöver vitet alltså ha utgått som en påföljd för ett allvarligt avtalsbrott.⁵⁷ Vad som ytterst utgör en jämförbar påföljd måste bedömas i det enskilda fallet mot bakgrund av vad som reglerats i kontraktet.

2.6.2 Uppgifter om tidigare kontrakt i kvalificeringsfasen

Enligt 14 kap. 1 § LOU får en upphandlande organisation ställa krav på att leverantörerna ska vara kvalificerade i vissa avseenden, så kallade *kvalificeringskrav*. Kraven får endast avse behörighet att utöva yrkesverksamhet, ekonomisk och finansiell ställning eller teknisk och yrkesmässig kapacitet. De krav som organisationen ställer ska vara lämpliga för att säkerställa att leverantören har den rättsliga och finansiella förmåga och den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som krävs för att utföra det kontrakt som ska tilldelas. Alla krav ska ha anknytning till det som ska anskaffas och stå i proportion till detta. Kraven kan uttryckas som minimikrav på leverantörernas förmåga. Organisationens ska i annonsen eller i en inbjudan att bekräfta intresse ange vilka kvalificeringskrav som ska tillämpas i upphandlingen och vilken utredning leverantörerna bör lämna in.

En upphandlande organisation får inte begära att en leverantör ska lämna in annan utredning än sådan som avses i 15 kap. 7–15 §§ LOU.⁵⁸ Den utredning som en upphandlande organisation får begära avseende kvalificeringskraven är således uttömmande reglerad i dessa bestämmelser. En leverantör är däremot fri att inkomma med annan bevisning som den finner lämplig.⁵⁹ En upphandlande organisation ska göra en individuell prövning av om leverantören uppfyller ställda kvalificeringskrav.⁶⁰

⁵⁴ För vidare diskussion se Rosén Andersson och Sällfors, "Uteslutning av leverantör på grund av avtalsbrott – rättssäkerhet och proportionalitet", *Upphandlingsrättslig tidskrift* 2024, nr 3, s. 168 f.

⁵⁵ Se skäl 101 till LOU-direktivet.

⁵⁶ Ramberg, *Allmän avtalsrätt*, upplaga 12, Norstedts Juridik AB (2022), s. 261 f.

⁵⁷ Ramberg, s. 285. Jfr skäl 101 LOU-direktivet.

⁵⁸ Prop. 2015/16:195 s. 754, 775 och 1102. Se även artikel 60 i LOU-direktivet.

⁵⁹ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 27 februari 2020 i mål nr 5128-19 och prop. 2015/16:195 s. 1102.

⁶⁰ Jfr RÅ 2005 ref 47 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 6 december 2023 i mål nr 1059-23.

När det gäller bevisning som den upphandlande organisationen får inhämta från en leverantör i fråga om uppfyllnad av kvalificeringskrav rörande en leverantörs kapacitet regleras det av en lista i 15 kap. 11 § LOU. Det är fråga om en uttömmande lista. Den upphandlande organisationen får alltså inte efterfråga annan bevisning än vad som följer av listan.

Vad som närmast utgör uppgifter med bedömningar av hur en leverantör har fullgjort tidigare offentliga kontrakt framgår av 15 kap. 11 § 1 och 2 LOU. Av bestämmelserna följer att en upphandlande organisation får begära utredning av en leverantörs tekniska kapacitet i form av:

- en förteckning över genomförda byggentreprenader under högst de fem senaste åren, åtföljd av intyg om att de viktigaste byggentreprenaderna har utförts på ett tillfredsställande sätt, och/eller
- en förteckning över de viktigaste varuleveranser eller tjänster som har utförts under högst de tre senaste åren, med angivande av värde, tidpunkt och privata eller offentliga mottagare.

Uppgifter om tidigare genomförda offentliga kontrakt kan således användas som en form av bevismedel för att styrka att leverantören uppfyller de kvalificeringskrav som ställs avseende kapacitet.

Kriterier för att begränsa antalet anbudsgivare

Enligt 4 kap. 6 § LOU får en upphandlande organisation när den använder ett selektivt förfarande, ett förhandlat förfarande med föregående annonsering, en konkurrenspräglad dialog eller ett förfarande för inrättande av innovationspartnerskap begränsa antalet anbudssökande som får lämna anbud. Den upphandlande organisationen ska i annonsen eller inbjudan att bekräfta intresse ange de kriterier och regler som den kommer att tillämpa vid valet av anbudssökande som ska få lämna anbud, det lägsta antal anbudssökande som kommer att få lämna anbud och, i förekommande fall, det högsta antal som kommer att bjudas in. Konkurrensverket har i denna rapport valt att benämna dessa kriterier selekteringskriterier.

En upphandlande organisation ska bjuda in åtminstone så många anbudssökande som angetts i annonsen eller inbjudan att bekräfta intresse. Om antalet anbudssökande som uppfyller selekteringskriterierna är lägre än det angivna lägsta antalet, får den upphandlande organisationen dock fortsätta förfarandet genom att bjuda in de kvalificerade anbudssökande som har begärt att få delta. Antalet anbudssökande som bjuds in ska alltid vara så stort att effektiv konkurrens kan uppnås. Vid selektivt förfarande får antalet inte vara mindre än fem. Vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förfarande för inrättande av innovationspartnerskap får antalet inte vara mindre än tre.⁶¹

⁶¹ 4 kap. 7 § LOU.

Vidare finns det inga bestämmelser om vilka selekteringskriterier som får ställas i LOU. Det framgår dock av 4 kap. 10 § LOU att den upphandlande organisationen ska kontrollera att leverantören uppfyller ställda selekteringskriterier innan den tilldelar kontrakt och att den upphandlande organisationen ska tillämpa 15 kap. LOU vid en sådan kontroll. Även en egenförsäkran ska, i förekommande fall, omfatta uppställda selekteringskriterier.⁶² Således får vad som ovan konstaterats avseende vilken utredning som en upphandlande organisation får kräva av en leverantör avseende kvalificeringskrav även anses gälla för selekteringskriterier.

Särskilt om kvalificeringssystem i LUF

LUF innehåller bestämmelser om möjligheten för upphandlande organisationer att använda sig av så kallade kvalificeringssystem. Detta innebär att upphandlande organisationer på förhand kan välja ut leverantörer som ska få delta i vissa upphandlingsförfaranden. Det är även möjligt att begränsa deltagandet till en eller flera kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader. Leverantörer har möjlighet att när som helst ansöka om att bli kvalificerade till systemet.⁶³

Möjligheten att använda kvalificeringssystemet är noga reglerade i LUF.⁶⁴ Konkurrensverket anser dock att ett kvalificeringssystem enligt LUF inte motsvarar en sådan metod som efterfrågas enligt uppdraget.

2.6.3 Uppgifter om hur leverantörer utfört tidigare kontrakt som tilldelningskriterium

Vid tilldelning av kontrakt över tröskelvärdena ska den upphandlande organisationen tilldela den leverantör vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande organisationen. Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska utvärderas på någon av grunderna: bästa förhållande mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris. Den upphandlande organisationen ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.⁶⁵

De kriterier som syftar till att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utgör kriterier för tilldelning.⁶⁶ Konkurrensverket har i denna rapport valt att benämna dessa kriterier *tilldelningskriterier*.⁶⁷

När en upphandlande organisation utvärderar ett anbud på grunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet ska den bedöma anbudet utifrån kriterier som har anknytning till upphandlingsföremålet. Ett kriterium ska anses ha anknytning

⁶² 15 kap. 1 § första stycket 3 LOU.

⁶³ 14 kap. 4 § LUF och däri angivna bestämmelser.

⁶⁴ 14 kap. LUF.

⁶⁵ 16 kap. 1 § LOU.

⁶⁶ Se EU-domstolens dom av den 24 januari 2008, Lianakis m.fl., C-532/06, EU:C:2008:40 (Lianakis).

⁶⁷ Jfr 16 kap. 2 § LOU.

till den vara, tjänst eller byggtreprenad som ska anskaffas om kriteriet i något avseende hänför sig till denna vara, tjänst eller till byggnadsverket under något skede av livscykeln. Kriterierna ska säkerställa en effektiv konkurrens och får inte ge den upphandlande organisationen en obegränsad valfrihet. Kriterierna ska presenteras så att det utifrån leverantörens uppgifter går att kontrollera hur väl ett anbud uppfyller kriterierna. Den upphandlande organisationen ska kontrollera att leverantörens uppgifter är riktiga om det finns anledning till det.⁶⁸

Det finns inte något hinder mot att använda uppgifter om hur leverantörer uppfyllt tidigare kontrakt i tilldelningskriterier så länge uppgifterna är ägnade att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Detta under förutsättning att de efterfrågade uppgifterna syftar till att bedöma hur väl det uppdrag som upphandlas kommer att utföras och i övrigt sker på ett objektivt sätt samt att dessa inte står i strid med de grundläggande principerna om likabehandling och öppenhet.⁶⁹

Baserat på praxis från kammarrätterna har frågor som avsett en leverantörs allmänna förmåga att utföra ett uppdrag, exempelvis erfarenhet, personalstyrka och utrustning samt förmåga att utföra projektet inom den fastställda tidsfristen ansetts som hänförliga till kvalificeringen av anbudsgivaren. Frågor om hur leverantören utfört tidigare uppdrag, exempelvis administrativ hantering av tjänsten, aktivt arbete med förbättring av arbetsmiljön, leverans av rätt tjänst i rätt tid, dialog med beställaren och service mot abonnenterna samt entreprenadens prisvärdhet har i större utsträckning godtagits då dessa utformats som tilldelningskriterier i syfte att fastställa det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet.⁷⁰

⁶⁸ 16 kap. 2 § LOU.

⁶⁹ Se bland annat Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 februari 2009 i mål nr 7332-08, Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 december 2018 i mål nr 5910-08 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 november 2010 i mål nr 2504-10. Se även Kammarrätten i Göteborgs dom den 1 juni 2009 i mål nr 788-09, Kammarrätten i Stockholms dom den 25 juni 2018 i mål nr 1047-18 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 februari 2009 i mål nr 3474-08. Jfr EU-domstolens dom av den 19 juni 2003, GAT, C-315/01, EU:C:2003:360, EU-domstolens dom av den 24 januari 2008, Lianakis, C-532/06 och EU-domstolens dom av den 26 mars 2015, Ambisig, C-601/13.

⁷⁰ *Exempel från praxis när frågorna/referenserna har bedömts vara hänförliga till kvalificering av anbudsgivaren:* Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 februari 2009 i mål nr 7332-08, Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 november 2010 i mål nr 2504-10, Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 november 2013 i mål nr 2967-13, Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 december 2008 i mål nr 5910-08, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 27 mars 2019 i mål nr 2876-2877-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 17 januari 2023 i mål nr 4285-22 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 mars 2018 i mål nr 788-09. *Exempel från praxis när frågorna/referenserna inte har bedömts vara hänförliga till kvalificering av anbudsgivaren:* Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2008 i mål nr 5512-08, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 februari 2009 i mål nr 3474-08, Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 februari 2021 i mål nr 2850-20 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 november 2018 i mål nr 2974-18.

3 Upphandlande organisationers erfarenheter av tidigare leveranser vid tecknandet av nya offentliga kontrakt

Regeringsuppdraget tar sin utgångspunkt i att såväl leverantörer som upphandlande organisationer efterfrågar större möjligheter för upphandlande organisationer att ta hänsyn till leverantörers tidigare kvalitet vid tilldelningen av offentliga kontrakt. Vid inköp i den privata sektorn finns starkare incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten under hela avtalsperioden.

En förutsättning för att en upphandlande organisation ska kunna bedöma om kvalitetskraven i offentliga kontrakt fullgörs är att den följer upp sina avtal och kontrollerar att leveranserna uppfyller de krav som ställts. Det är också viktigt att eventuella brister och andra iakttagelser som kan vara av betydelse dokumenteras. I detta kapitel redovisas därför en kartläggning av avtalsuppföljningen i offentliga organisationer i Sverige och i vilken utsträckning upphandlande organisationer tar hänsyn till tidigare leveranser när de tecknar nya offentliga kontrakt.

Det finns några grundläggande skillnader mellan offentliga upphandlingar och inköp inom den privata sektorn som bör belysas innan man drar några slutsatser om hur incitamenten för att leverera varor och tjänster av god kvalitet i offentliga kontrakt kan förbättras. Kapitlet inleds därför med en beskrivning av några viktiga skillnader mellan privata och offentliga kontrakt och vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att upphandlande organisationer ska kunna ta hänsyn till leverantörers tidigare leveranser när de tecknar nya kontrakt.

3.1 Upphandlande organisationer kan varken begära eller belöna bättre kvalitet än vad som framgår av kontraktet

Något som är utmärkande för offentliga kontrakt är att alla aspekter av leveransen ska framgå av kontraktet och att de krav och villkor som anges där i princip inte kan ändras utan ska gälla under hela kontraktssperioden.⁷¹ Eftersom även ersättningen för leveranserna regleras i det ursprungliga kontraktet är det inte tillåtet för upphandlande organisationer att senare välja att betala högre priser för högre kvalitet, om detta inte redan reglerats i kontraktet. I vissa fall kan kontrakt även innebära att den upphandlande organisationen förbinder sig att köpa enligt kontraktet under avtalsperioden, exempelvis vid exklusiva avtal, vilket kan begränsa möjligheterna att vända sig till en annan leverantör som erbjuder bättre eller billigare alternativ så länge kontraktet gäller.

Att alla aspekter av leveransen ska framgå av kontraktet är en avgörande skillnad jämfört med privata inköp. En köpare på en privat marknad behöver varken

⁷¹ Av 17 kap. 8 § LOU framgår att vissa ändringar av ett kontrakt eller ramavtal får ske utan att en ny upphandling behöver genomföras. Detta förutsätter att ändringarna uppfyller kraven som anges i 17 kap. 9–14 §§ LOU.

redogöra för sina inköpsbehov eller på vilka grunder ett inköpsbeslut kommer att fattas. En privat köpare kan fortsätta att köpa från samma säljare så länge den är nöjd med leveranserna, men är inte bunden att fortsätta köpa en viss produkt eller från en viss leverantör, om den inte förbinder sig att göra det i ett kontrakt. Detta innebär att en privat köpare när som helst kan sluta köpa den aktuella produkten eller välja en annan säljare som erbjuder bättre eller billigare produkter, vilket skapar starka incitament för säljaren att inte göra köparen besviken utan ständigt utveckla alla aspekter av sitt erbjudande, även sådana aspekter som inte framgår av kontraktet.

Detta innebär att köpare på privata marknader kan dra nytta av mekanismer som inte kan användas i offentliga upphandlingar, till exempel varumärken och renommé. En sammanställning av nationalekonomisk forskning ger stöd för att företag som inte uppfyller kundens *förväntningar*, utan bara levererar enligt kontraktets verifierbara kvalitetsaspekter riskerar att varumärket och det goda ryktet kommer att erodera.⁷² I sammanställningen konstateras att privata köpare långt ifrån alltid tillämpar metoder som bygger på öppenhet och likabehandling med tydliga regler för budgivning. De kan i stället pressa sina leverantörer att sänka kostnaderna och höja kvaliteten med andra metoder, och genom att utnyttja rykten, varumärken och relationer kan privata köpare ta hänsyn till kvalitet som inte behöver vara specificerad i kontrakten. Genom att tillhandahålla kvalitet som är högre än vad som strikt framgår av kontraktet kan leverantörer å andra sidan få sälja mera och kanske ta ut högre priser i framtiden.

Av sammanställningen framgår att upphandlande organisationer har sämre möjligheter att hantera icke verifierbara kvalitetsbrister än privata köpare. Upphandlande organisationer har visserligen möjlighet att använda ensidiga förlängningsklausuler som innebär att de kan avstå från att fortsätta köpa från en leverantör som de är missnöjda med, utan att de behöver visa att leverantören uppvisat några brister. Detta kan skapa incitament för leverantören att uppfylla den upphandlande organisationens förväntningar inför att kontraktet ska förlängas. När kontraktet inte längre kan förlängas finns i regel inte längre detta incitament, och vid en ny upphandling ska den upphandlande organisationen ingå avtal med den leverantör som erbjuder det lägsta priset, den lägsta kostnaden eller det mest förmånliga förhållandet mellan pris och kvalitet i en upphandling, så länge leverantören uppfyller de krav som ställs och inte omfattas av någon av de uteslutningsgrunder som anges i LOU (se avsnitt 2.6).⁷³

⁷² Bergman, *Nationalekonomiska aspekter på offentlig upphandling*, Rapport 2021:2. Framtagen på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten.

⁷³ Bergman, s. 23.

3.2 Förutsättningar för att ta hänsyn till tidigare leveranser vid tecknandet av nya kontrakt

Vi kan konstatera dels att upphandlande organisationer inte kan kräva någon annan kvalitet i en leverans än vad som framgår av kontraktet, dels att leverantörerna i regel har begränsade incitament att leverera högre kvalitet eller lägre priser än vad som följer av kontraktet. Det är därför viktigt att såväl kraven i upphandlingen som villkoren i kontraktet verkligen omfattar alla aspekter som är av betydelse för den upphandlande organisationen. I avsnitt 5.2.1 konstaterar vi att ett eventuellt missnöje med leveranser också kan bero på att de krav som ställts i upphandlingen inte motsvarar de förväntningar som finns i de verksamheter som tar emot leveranserna.

För att de upphandlande organisationerna ska kunna säkerställa att de får den kvalitet som gäller enligt avtalet är det dessutom viktigt att de följer upp leveranserna, liksom att de dokumenterar och påtalar eventuella brister. Bristande avtalsuppföljning innebär inte bara att den upphandlande organisationen kan komma att betala för varor och tjänster som inte levereras. Det kan också innebära ett brott mot de grundläggande principerna om öppenhet och om likabehandling (se avsnitt 2.2) eftersom andra leverantörer hade kunnat erbjuda bättre villkor och därmed vinna kontraktet om de känt till att de krav som ställts i upphandlingen inte skulle upprätthållas under kontraktets löptid.

Upphandlande organisationer får utesluta en leverantör från en upphandling om leverantören har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare offentligt kontrakt och detta har medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder.⁷⁴ För att sådana brister ska kunna ligga till grund för en framtida uteslutning räcker det inte att bristerna dokumenteras och påtalas, det krävs också att bristerna medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder (se avsnitt 2.6.1).

3.3 Kartläggning av upphandlande organisationers avtalsuppföljning och hur uppgifter om tidigare leveranser används vid tilldelningen av nya kontrakt

I detta avsnitt redovisas resultaten från de intervjuer och den enkät som Konkursverket har genomfört. Enkäten besvarades anonymt av personer som arbetar med upphandlingar, inköp eller uppföljning av offentliga kontrakt i upphandlande organisationer. Frågorna ställdes för att fånga respondenternas egna erfarenheter under de två senaste åren.⁷⁵ Resultaten från intervjuerna och enkäten redovisas samlat då ämnena som tagits upp i hög grad överlappar.⁷⁶

⁷⁴ 13 kap. 3 § 5 LOU.

⁷⁵ En närmare beskrivning av vilka som intervjuats och av enkäten ges i bilaga 8.1 och 8.2.

⁷⁶ Differenser mellan siffror i figurer respektive texter är en effekt av avrundningar.

3.3.1 Avtalsuppföljning har fått större uppmärksamhet de senaste åren

Av våra intervjuer framgår att avtalsuppföljning har fått större uppmärksamhet hos de upphandlande organisationerna de senaste åren och att många organisationer har genomfört olika insatser för att förbättra uppföljningen. Det råder dock en samsyn om att uppföljningen fortsatt har brister och behöver förbättras i flera avseenden. Almega konstaterar i en rapport att deras medlemsföretag uppfattar att uppföljningen har blivit något bättre än den var tre år tidigare. En större andel av medlemsföretagen upplever att uppföljning alltid eller ofta görs, även om det fortfarande finns brister och att uppföljningen varierar mellan olika branscher.⁷⁷ En liknande bild ges i en uppdragsforskningsrapport som skrivits på uppdrag av Konkurrensverket.⁷⁸

Bara var femte respondent anser att det alltid är tydligt vem som har ansvar för att följa upp leveranser

En förutsättning för att uppföljningen ska fungera bör vara att det finns ett utpekat ansvar för att följa upp leveranserna. Av enkätsvaren framgår dock att endast en dryg femtedel, 21 procent, av respondenterna anser att det är tydligt vem som har ansvaret för att följa upp leveranser. Sammantaget menar närmare fyra av fem respondenter, 78 procent, att det endast delvis eller inte alls är tydligt vem som har ansvar för att följa upp leveranser enligt upphandlade kontrakt.

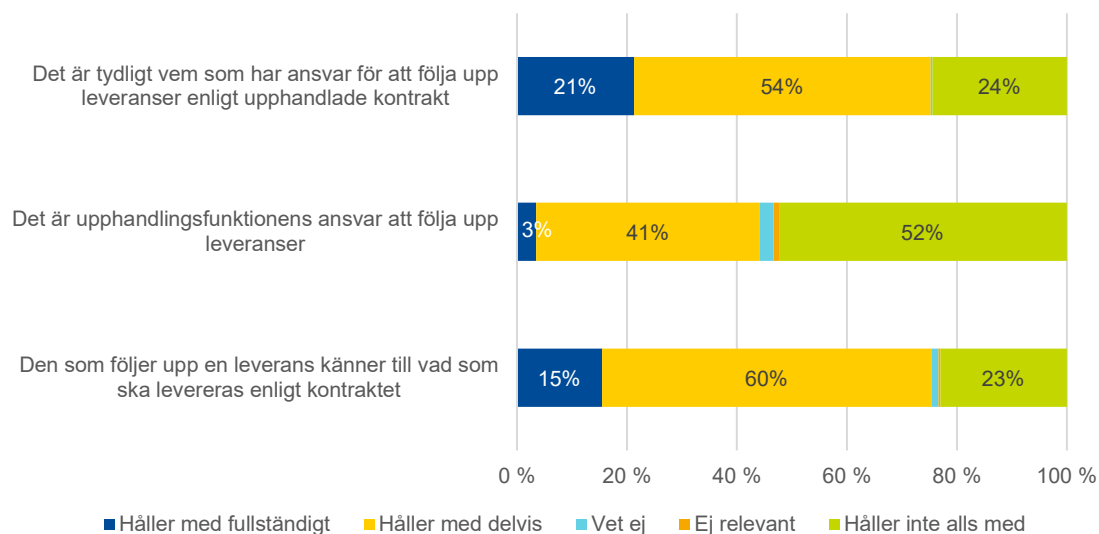
Av enkätsvaren framgår också att respondenterna, som alltså utgörs av personer som arbetar med upphandlingar och inköp, anser att det *inte* är upphandlingsfunktionen som har ansvaret för uppföljning av leveranser. Endast 3 procent av respondenterna anser att ansvaret för uppföljningen ligger på upphandlingsfunktionen, medan 41 procent av respondenterna delvis håller med om att ansvaret ligger där och hela 52 procent anser att ansvaret för uppföljning inte ligger på upphandlingsfunktionen.

Ytterligare en förutsättning för att brister ska kunna uppmärksammas är att den som följer upp leveranser känner till vad som ska levereras enligt kontraktet. Även här visar svaren från enkäten att detta inte alltid är fallet. Endast 15 procent av respondenterna anser att den som följer upp en leverans alltid känner till vad som ska levereras enligt kontraktet. Fem av sex respondenter, 83 procent, anser att den som följer upp en leverans inte alltid känner till vad som ska levereras enligt kontraktet.

⁷⁷ Almega, *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, (2024). <https://www.almega.se/2024/10/rapport-offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv/>, hämtad den 27 november 2024.

⁷⁸ Karlsson Westergren, *Avtalsuppföljning inom offentlig upphandling - säkerställer konkurrens och avtalad kvalitet till avtalat pris*, Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport 2023:1.

Figur 1 Ansvar för uppföljning av leveranser



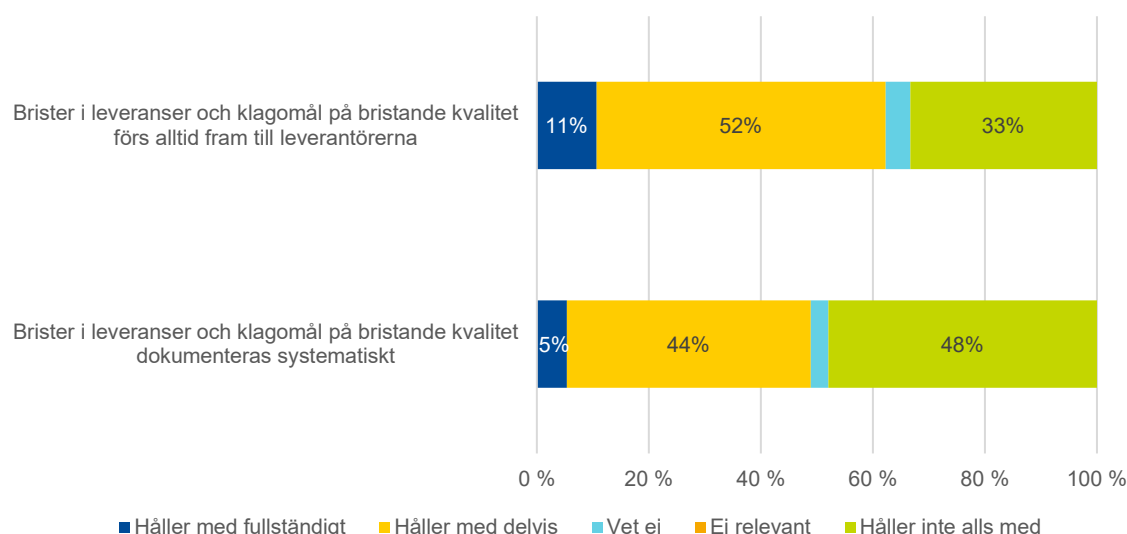
Fråga 11: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

Brister i leveranser förs inte alltid fram till leverantören

För att brister ska kunna rättas och för att en bristande leverans ska kunna leda till att den upphandlande organisationen ska kunna säga upp kontraktet krävs att eventuella brister och klagomål förs fram till leverantören. Det är dock endast 11 procent av respondenterna som instämmer i att brister i leveranser och klagomål på bristande kvalitet alltid förs fram till leverantören.

För att brister i leveranser ska kunna ligga till grund för någon form av åtgärd behöver de som regel även dokumenteras. Svaren från enkäten visar att endast 5 procent av respondenterna anser att brister i leveranser och klagomål på bristande kvalitet alltid dokumenteras systematiskt.

Figur 2 Hantering vid brister i leveranser



Fråga 11: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

Av våra intervjuer framgår att betydelsen av avtalsuppföljning har lyfts och diskuterats alltmer under senare år, men att detta fortfarande inte har lett till en tillräcklig förändring. Många organisationer har gett uttryck för att ambitioner om att följa upp mer finns, men att resurserna för att göra det sällan räcker till. Detta trots att flera menar att kostnaden för en högre ambitionsnivå har goda chanser att tas igen av återbetalningskrav till följd av brister som upptäcks. Medlemsorganisationer som SOI och Sveriges kommuner och regioner (SKR) framhöll att förutsättningarna att arbeta med uppföljning varierar kraftigt bland olika upphandlande organisationer, inte sällan just på grund av varierande resurser.

"Ett grundläggande problem är att resurserna för upphandling och uppföljning inte räcker till." – SKR

Ibland tycks den bristande avtalsuppföljningen ha en koppling till de upphandlande organisationernas storlek. Små kommuner har ofta bara enstaka personer som arbetar med upphandling, om ens någon har en sådan dedikerad tjänst. Deras upphandlingar tenderar även att omfatta mindre värden och de potentiella fördelar som är förknippade med en utökad avtalsuppföljning kan därför uppfattas vara mindre än i större kommuner. Samtidigt kan avtalsuppföljning i en mindre kommun ha bättre förutsättningar att bidra till lärande och påverka kommande upphandlingar, då det upplevda avståndet mellan olika delar av verksamheten ofta är mindre än i större kommuner.

"Jag skulle nog säga att alla offentliga myndigheter kan och bör utöka arbetet med avtalsuppföljning, dels genom att höja inköpsmognaden i sin organisation och dels genom att säkerställa dedikerade/utökade resurser." – Inköpschef i enkäten

3.3.2 Det är ovanligt att kontrakt sägs upp i förtid på grund av brister i leveransen

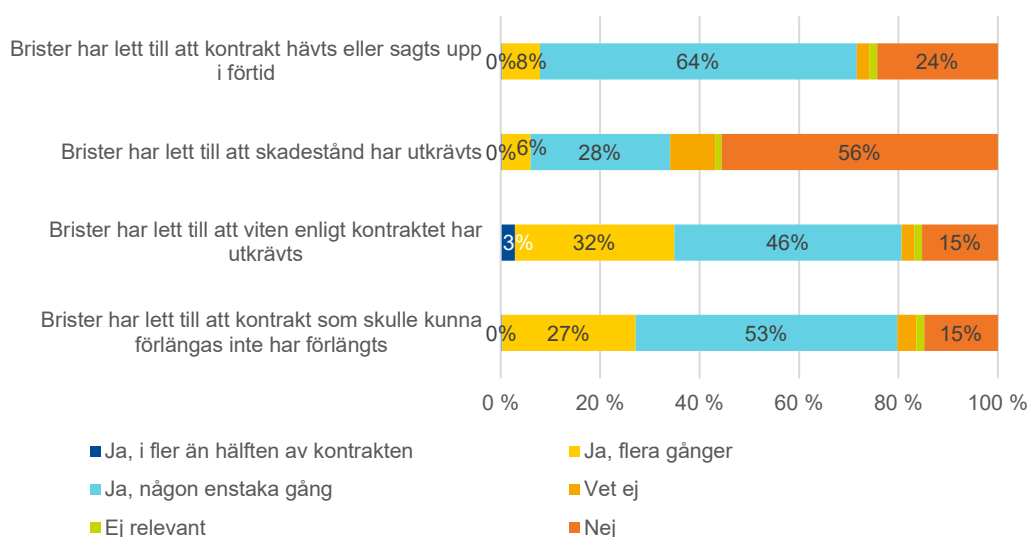
Ett sätt att ta hänsyn till leverantörers tidigare leveranser är att undvika att teckna kontrakt med leverantörer som visat brister i tidigare leveranser. En sådan möjlighet finns bland annat enligt uteslutningsgrunden i 13 kap. 3 § 5 LOU. Bestämmelsen innebär att en leverantör kan uteslutas om en upphandlande organisation påtalat att leverantören har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett kontrakt och detta har medfört att kontraktet har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder (se avsnitt 2.6.1). Det är därför av intresse att veta hur vanligt det är att upphandlande organisationer vidtar sådana åtgärder som kan ligga till grund för uteslutning av leverantörer i kommande upphandlingar.

Av enkäten framgår att 8 procent av respondenterna varit med om att kontrakt sagts upp i förtid på grund av brister i leveransen flera gånger under de två senaste åren. Sammantaget har 72 procent av respondenterna varit med om att säga upp kontrakt på grund av brister åtminstone någon enstaka gång under de två senaste åren. Detta tyder på att en stor andel av de som arbetar med upphandling åtminstone har en viss erfarenhet av att säga upp avtal i förtid på grund av brister.

Det är avsevärt mindre vanligt att brister leder till skadestånd. Totalt har omkring 34 procent av respondenterna varit med om detta under de två senaste åren. Däremot är det vanligare att viten, det vill säga sanktionsbelopp som är reglerade i avtalen, utkrävs. Sammantaget har 81 procent av respondenterna varit med om att brister lett till att viten utkrävts åtminstone någon enstaka gång under de två senaste åren.

Nästan lika många respondenter har erfarenhet av att brister i leveranser lett till att kontrakt som skulle kunna förlängas inte förlängts. Omkring en fjärdedel, 27 procent, av respondenterna har varit med om detta flera gånger under de två senaste åren och ytterligare 53 procent har varit med om detta någon enstaka gång.

Figur 3 Erfarenheter av tillämpade påföljder



Fråga 12: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

Ibland leder brister inte till några sanktioner alls

Det förekommer också att allvarliga brister inte leder till någon åtgärd alls, trots att den upphandlande organisationen har följt upp leveranserna och bedömt att det finns grund för åtgärder. Sammantaget har närmare två tredjedelar av respondenterna, 63 procent, varit med om att kontrakt inte hävts eller sagts upp trots att det funnits grund för att göra det åtminstone någon gång under de två senaste åren.

Under intervjuerna påpekade flera aktörer att det faktum att det finns grund för att häva eller säga upp ett kontrakt inte behöver innebära att den upphandlande organisationen har förutsättningar att verkligen göra det, eftersom organisationen kan vara beroende av leveranserna och saknar kapacitet att ta över ansvaret med kort varsel. Det kan också vara svårt att anlita en annan leverantör eftersom en upphandling tar tid och kräver förberedelser. Några exempel som nämndes var leveranser av skolskjuts och mat till äldreboenden.

"Det är svårt att häva avtal, eftersom verksamheterna är beroende av leveranser. Många av de varor och tjänster som upphandlas av kommunerna är kritiska för verksamheten, till exempel inom omsorgen och driften av infrastrukturen, och att häva ett avtal kan påverka brukare och invånare i mycket hög grad." – Huddinge kommun

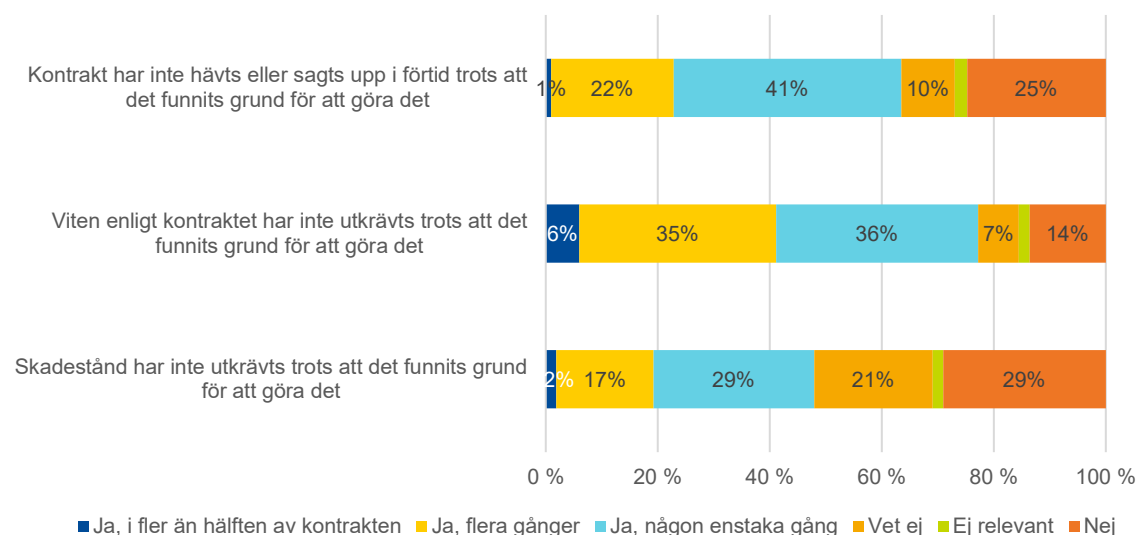
Flera aktörer påpekade att om en upphandlande organisation säger upp ett kontrakt på grund av att en leverantör visat allvarliga brister i utförandet utgör detta inte ett undantag från annonseringsskyldigheten för ett ersättande kontrakt med hänsyn till synnerlig brådska eller synnerliga skäl, eftersom det då förutsätts att händelsen inte ska ha varit möjlig att förutse av den upphandlande organisationen. Eftersom det är

den upphandlande organisationen som sagt upp kontraktet kan det vara svårt för den att visa att den inte kunnat förutse händelsen.

För de upphandlande organisationerna finns det inga motsvarande hinder att utkräva viten eller skadestånd vid bristande avtalsuppfyllnad, förutsatt att avtalet föreskriver det. Ändå förekommer det att upphandlande organisationer avstår från att utnyttja sådana sanktioner, trots att det finns grund för det. Sammantaget har 77 procent av respondenterna varit med om att viten inte utkrävts trots att det funnits grund för att göra det åtminstone någon enstaka gång under de två senaste åren.

Det är något mindre vanligt att skadestånd inte utkrävts trots att organisationen bedömt att det funnits grund för detta. Totalt har knappt hälften, 48 procent, av respondenterna varit med om att skadestånd inte utkrävts trots att det funnits grund för att göra det.

Figur 4 Erfarenheter av uteblivna påföljder

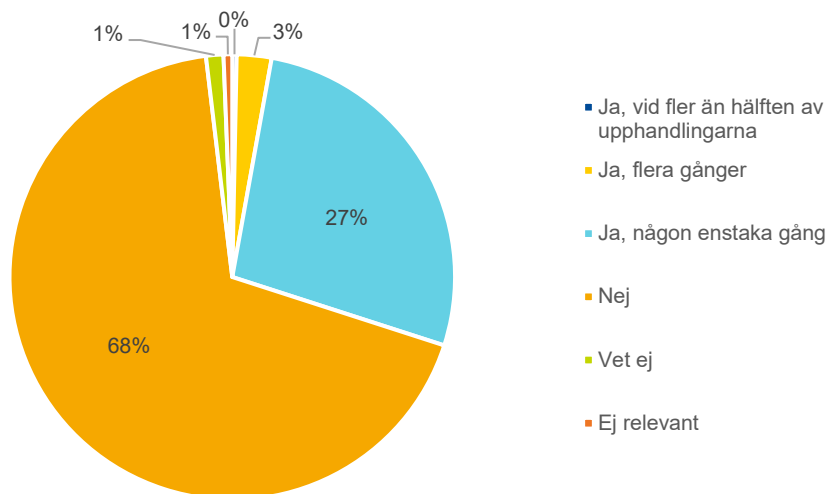


Fråga 12: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

3.3.3 Tre av tio respondenter har varit med om att utesluta en leverantör på grund av brister i tidigare leveranser

Av enkäten framgår att tre av tio respondenter, 30 procent, har varit med om att utesluta en leverantör på grund av brister i tidigare leveranser. De flesta av dessa har bara varit med om detta någon enstaka gång under de två senaste åren, men 3 procent av respondenterna har varit med om detta flera gånger. Det förekommer alltså att leverantörer utesluts med hänvisning till tidigare brister, även om det inte är vanligt.

Figur 5 Uteslutning av leverantörer på grund av brister i tidigare leveranser

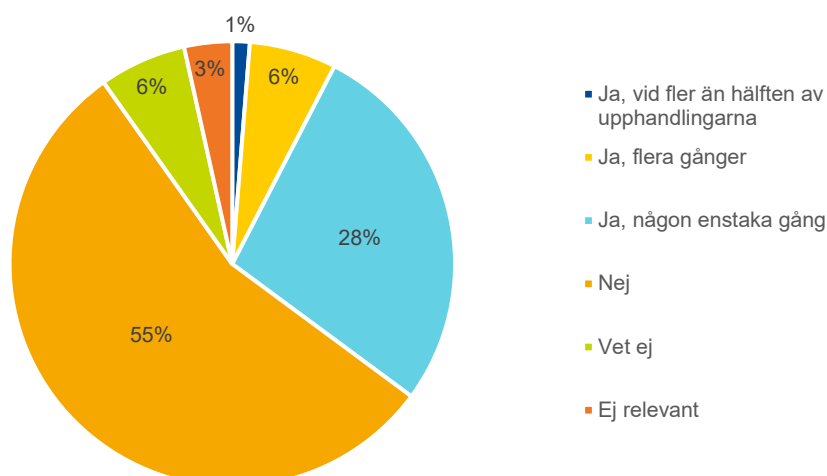


Fråga 9: Har du varit med om att utesluta en leverantör på grund av brister i tidigare leveranser, t.ex. allvarligt fel i yrkesutövningen eller allvarliga brister i fullgörandet av tidigare kontrakt som lett till skadestånd eller att kontraktet sagts upp?

En tredjedel av respondenterna har varit med om att en leverantör inte uteslutits eller att ett anbud inte förkastats trots att det funnits grund för detta

En dryg tredjedel, 35 procent, av respondenterna har varit med om att en leverantör inte uteslutits eller att ett anbud inte förkastats trots att det funnits grund för detta. De flesta har bara varit med om detta någon enstaka gång, men 7 procent av respondenterna har varit med om detta flera gånger under de två senaste åren.

Figur 6 Uteblivna uteslutningar och förkastanden av anbud



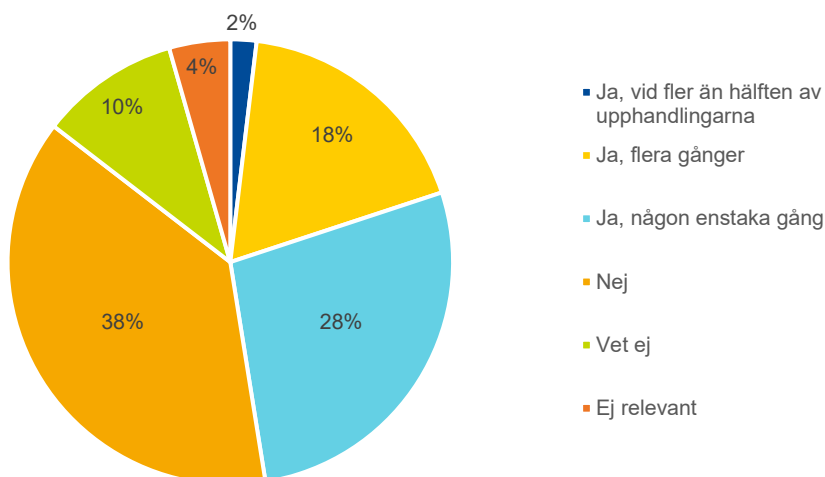
Fråga 10: En leverantör har inte uteslutits eller ett anbud förkastats trots att det funnits grund för detta.

Nästan hälften av respondenterna anser att det hade varit lämpligt att utesluta fler leverantörer eller att förkasta fler anbud

Respondenterna fick också svara på om de anser att det hade varit lämpligt att utesluta fler leverantörer eller förkasta fler anbud än de som de varit med om. På den frågan svarade knappt hälften, 47 procent, att de varit av den uppfattningen åtminstone någon enstaka gång eller oftare under de två senaste åren.

Det finns alltså en relativt bred uppfattning bland personer som arbetar med upphandlingar och inköp på upphandlande organisationer att fler leverantörer borde uteslutas från nya kontrakt eller att fler anbud borde förkastas. Knappt fyra av tio, 38 procent, av respondenterna ansåg dock inte att det hade varit lämpligt att utesluta fler leverantörer eller förkasta fler anbud än de som de hade varit med om att utesluta eller förkasta.

Figur 7 **Lämplighet att utesluta fler leverantörer eller förkasta fler anbud**

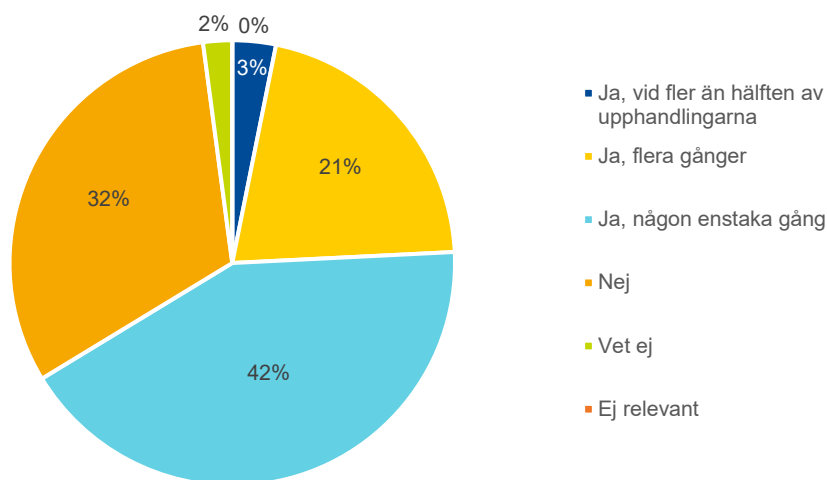


Fråga 10: Jag anser att det hade varit lämpligt att utesluta fler leverantörer eller förkasta fler anbud än de jag varit med om.

Vanligt att beslut om uteslutning eller förkastande överklagas

Det är vanligt förekommande att beslut om att utesluta en leverantör från en upphandling eller att förkasta deras anbud överklagas. Av de respondenter som hade erfarenhet av att utesluta en leverantör med hänvisning till brister i tidigare leveranser hade två tredjedelar, 66 procent, varit med om att en leverantör överklagat ett beslut om uteslutning eller förkastande minst någon enstaka gång under de två senaste åren.

Figur 8 Överklaganden av uteslutningar och förkastanden



Fråga 10: Har du varit med om att en leverantör överklagat ett beslut om uteslutning eller förkastande?
 Not: Resultaten baseras på de respondenter som angivit ett jakande alternativ på frågan *Har du varit med om att utesluta en leverantör på grund av brister i tidigare leveranser, t.ex. allvarligt fel i yrkesutövningen eller allvarliga brister i fullgörandet av ett tidigare kontrakt som lett till skadestånd eller att kontraktet sagts upp?* (se figur 5). Antal respondenter: 95.

3.3.4 Andra sätt att ta tillvara erfarenheter från tidigare leveranser

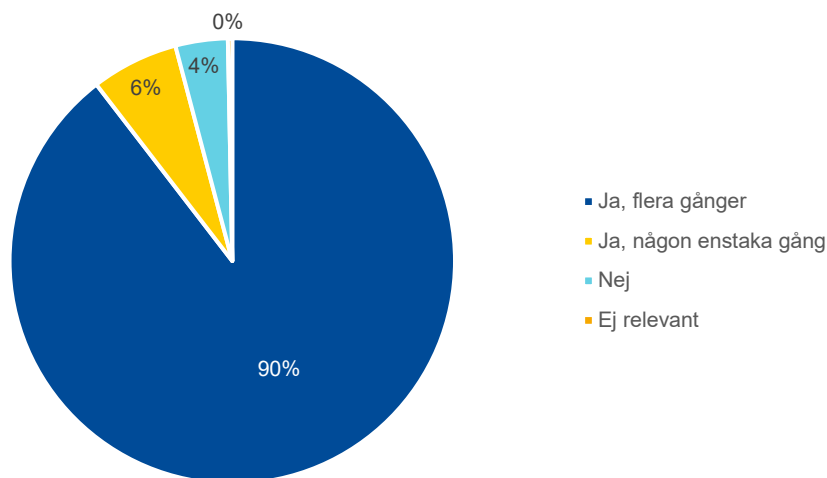
Förutom möjligheten att utesluta leverantörer på grund av brister i tidigare leveranser som lett till att kontrakt sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller liknande påföljder finns det andra sätt att tillvarata erfarenheter från leverantörers tidigare leveranser i samband med tecknandet av offentliga kontrakt. Ett sådant sätt är att ställa krav på referenser.

Krav på referenser är ett mycket vanligt sätt att försäkra sig om att leverantörer har den kompetens och kapacitet som krävs

Nästan alla respondenter i enkäten, 96 procent, har varit med om att ställa krav på referenser i samband med annonserade upphandlingar under de två senaste åren, varav de flesta gjort det flera gånger.

Det finns ingen definition av termen referenser i upphandlingsreglerna (se avsnitt 2.5), men de används både som kvalificeringskrav och tilldelningskriterium.

Figur 9 **Krav på referenser i samband med annonserade upphandlingar**



Fråga 5: Har du varit med om att ställa krav på referenser i samband med annonserade upphandlingar?

Även av intervjuerna har det framgått att upphandlande organisationer ser referenstagning som ett viktigt verktyg som används i stor utsträckning. Särskilt möjligheten att när tillfälle ges kunna nyttja egna, interna referenser lyfter flera som något positivt. Samtidigt finns en viss tveksamhet kring hur effektivt referenser är som kvalitetssäkringsmetod eftersom leverantörerna själva kan välja vem som ska lämna referenser.

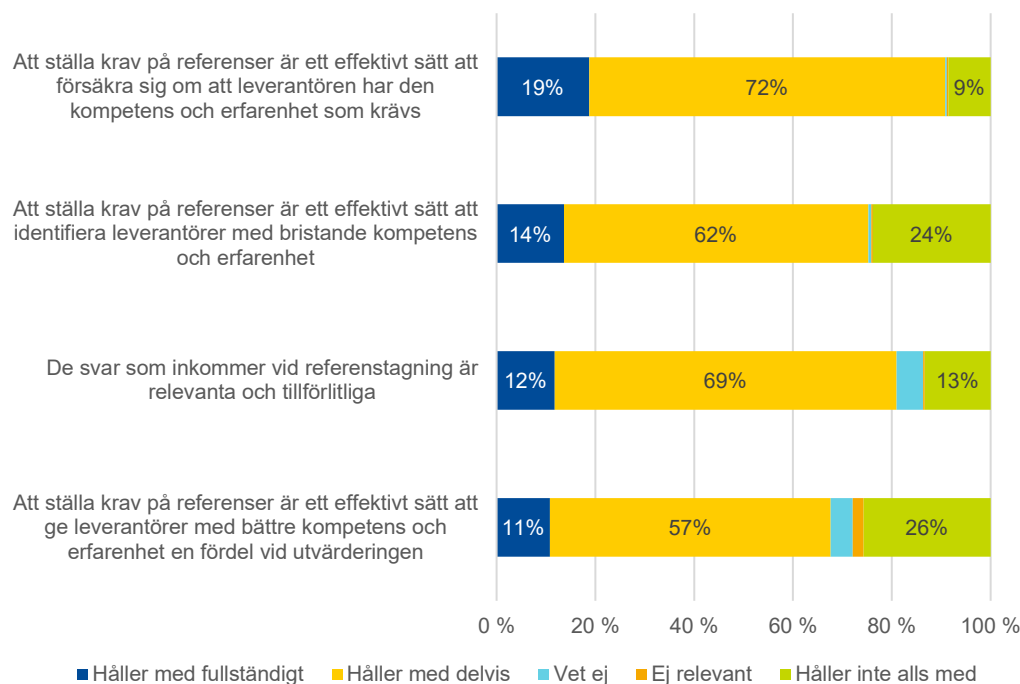
"Att be om referenser i en upphandling är tudelat. Vilken leverantör lämnar medvetet en dålig referens? Bra med referenser för att se att de har tidigare haft liknande uppdrag men en dålig referens lämnar de aldrig. Nog har leverantörerna så pass bra koll på vilka referenser de inte vill lämna där leveransen varit dålig." – Upphandlare i enkäten

Nio av tio respondenter anser att referenser är ett effektivt sätt att försäkra sig om att leverantören har den kompetens och erfarenhet som krävs

Nio av tio respondenter, 91 procent, instämmer helt eller delvis i att krav på referenser är ett effektivt sätt att försäkra sig om att en leverantör har den kompetens och erfarenhet som krävs. Något färre, 75 procent, instämde även helt eller delvis i att referenser är ett effektivt sätt att identifiera leverantörer med bristande kompetens och erfarenhet. Fyra av fem, 81 procent, instämde också helt eller delvis i att de svar som inkommer vid referenstagning är relevanta och tillförlitliga.

Svaren är något mer varierande vad gäller om referenser är ett effektivt sätt att ge leverantörer med bättre kompetens och erfarenhet en fördel vid utvärderingen. Varionde respondent, 11 procent, instämde helt i att det är så och 57 procent instämde delvis.

Figur 10 Referenser vid kvalificering och utvärdering

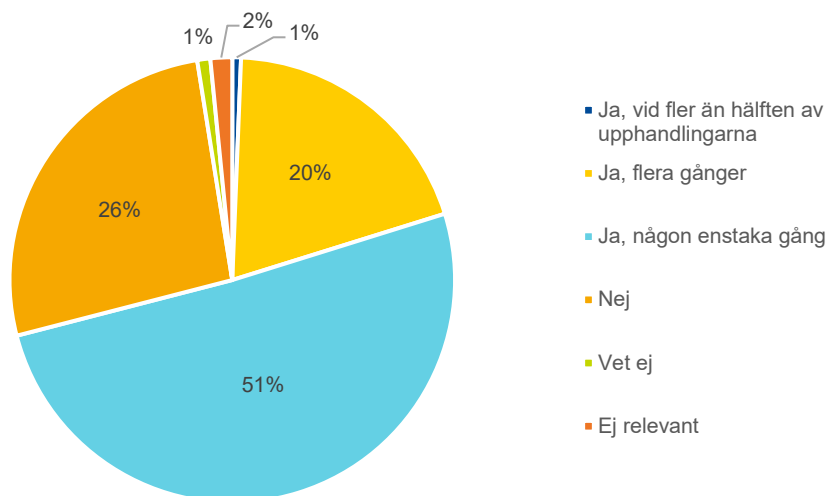


Fråga 6: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

Sju av tio respondenter har varit med om att referenstagning lett till att anbud förkastats eller leverantörer diskvalificerats

Sju av tio respondenter, 71 procent, har varit med om att diskvalificera leverantörer eller förkasta anbud på grund av uppgifter som framkommit vid referenstagning. De flesta har dock bara varit med om detta någon enstaka gång under de två senaste åren.

Figur 11 Diskvalificeringar av leverantörer och förkastanden av anbud till följd av referenstagning



Fråga 7: Har du varit med om att diskvalificera leverantörer eller förkasta anbud på grund av uppgifter som framkommit vid referenstagning?

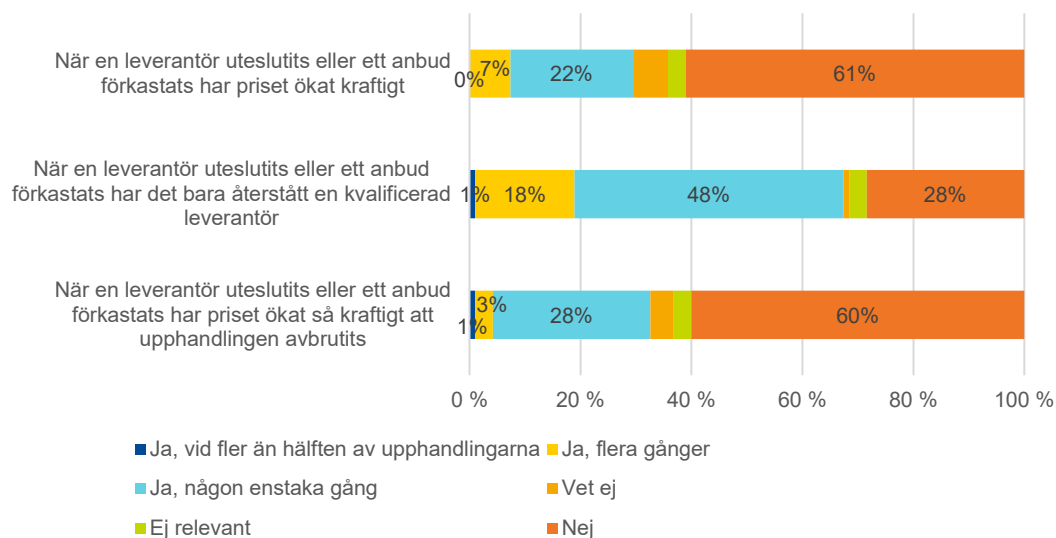
Uteslutning av leverantörer eller förkastande av anbud kan leda till högre priser

Om en leverantör utesluts eller ett anbud förkastas kan priset på det som upphandlas bli högre, eftersom den upphandlande organisationen kan behöva tilldela kontraktet till en annan leverantör än den som erbjöd lägst pris. Att priset kan påverkas på detta sätt framgår av att 29 procent av de respondenter som varit med om att utesluta en leverantör eller förkasta ett anbud har varit med om att priset ökat kraftigt till följd av uteslutningen eller förkastandet.

Om en uteslutning av en leverantör eller ett förkastande av ett anbud leder till att priset ökar alltför mycket kan den upphandlande organisationen välja att avbryta upphandlingen, under förutsättning att det föreligger sakliga skäl för avbrytandet. En tredjedel, 33 procent, av respondenterna som varit med om att utesluta en leverantör eller förkasta ett anbud har varit med om detta åtminstone någon enstaka gång under de två senaste åren.

En uteslutning kan också leda till att det bara kvarstår en kvalificerad leverantör. Två tredjedelar, 65 procent, av de respondenter som varit med om att utesluta en leverantör eller förkasta ett anbud har varit med om detta åtminstone någon enstaka gång under de två senaste åren.

Figur 12 Konsekvenser av uteslutningar och förkastanden av anbud



Fråga 10: Svara mot bakgrund av de upphandlingar du medverkat i under de senaste två åren.

Not: Resultaten baseras på de respondenter som angivit ett jakande alternativ på frågan *Har du varit med om att utesluta en leverantör på grund av brister i tidigare leveranser, t.ex. allvarligt fel i yrkesutövningen eller allvarliga brister i fullgörandet av ett tidigare kontrakt som lett till skadestånd eller att kontraktet sagts upp?* (se figur 5). Antal respondenter: 95.

3.3.5 Hänsyn till leverantörers tidigare leveranser när nya kontrakt tecknas

Av våra intervjuer framgår att personer som arbetar med inköp och upphandlingar är mycket frustrerade över att de ibland inte har något annat val än att teckna kontrakt med en leverantör trots att de känner till att leverantören inte uppfyllt sina åtaganden på ett godtagbart sätt i tidigare kontrakt. Detta gäller inte bara personer som arbetar med offentliga upphandlingar i Sverige. En undersökning gjord av det finländska Konkurrens- och konsumentverket visar att även finländska och tyska tjänstemän som arbetar med offentliga upphandlingar är mycket negativa till att teckna kontrakt med leverantörer som de har dåliga erfarenheter av från tidigare upphandlingar.⁷⁹

Nästan hälften av respondenterna anser att de inte har rutiner för att undvika att teckna kontrakt med leverantörer som tidigare inte uppfyllt sina åtaganden

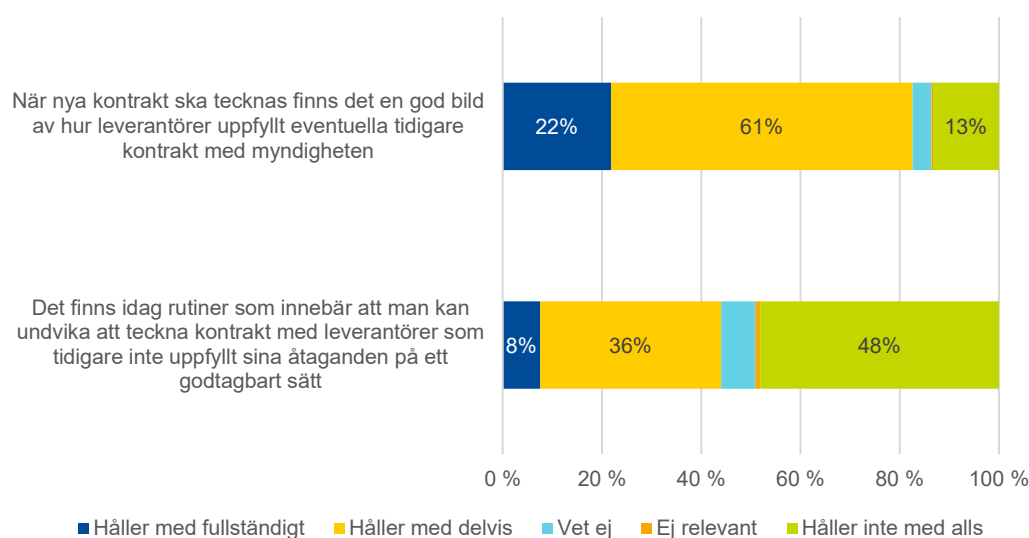
Innan en upphandlande organisation tecknar ett kontrakt är det viktigt att den säkerställer att leverantörer har förutsättningar att leverera i enlighet med de krav som ställs i kontraktet. I detta sammanhang finns det anledning att undersöka hur leverantören uppfyllt tidigare kontrakt. Av enkäten framgår att 83 procent av respondenterna åtminstone delvis instämmer i att det finns en god bild av hur

⁷⁹ Tukianien, Janne, Sebastian Blesse, Albrecht Böhne, Leonardo M Giuffrida, Jan Jääskeläinen, Ari Luukinen och Antti Sieppi, "What are the priorities of bureaucrats? Evidence from conjoint experiments with procurement officials", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Volume 227, (2024).
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0167268124003305?via%3Dihub>, hämtad den 13 november 2024.

leverantörer uppfyllt eventuella tidigare kontrakt med den egna organisationen när nya kontrakt ska tecknas.

Närmare hälften, 48 procent, av respondenterna anser dock att de inte har rutiner som innebär att de kan undvika att teckna kontrakt med leverantörer som inte uppfyllt sina tidigare åtaganden på ett godtagbart sätt. Endast 8 procent av respondenterna anser att det finns sådana rutiner, och ytterligare 36 procent håller delvis med om att det finns rutiner som innebär att de kan undvika att teckna kontrakt med leverantörer som inte uppfyllt sina åtaganden.

Figur 13 Hänsyn till tidigare leveranser när nya kontrakt tecknas



Fråga 13: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

Det är ovanligt att upphandlande organisationer avstår från att teckna kontrakt med hänvisning till tidigare leveranser till andra organisationer

Reglerna om frivillig uteslutning i 13 kap. 3 § 3 och 5 LOU innebär att upphandlande organisationer kan utesluta leverantörer som visat brister i tidigare leveranser från upphandlingar (se avsnitt 2.6.1).

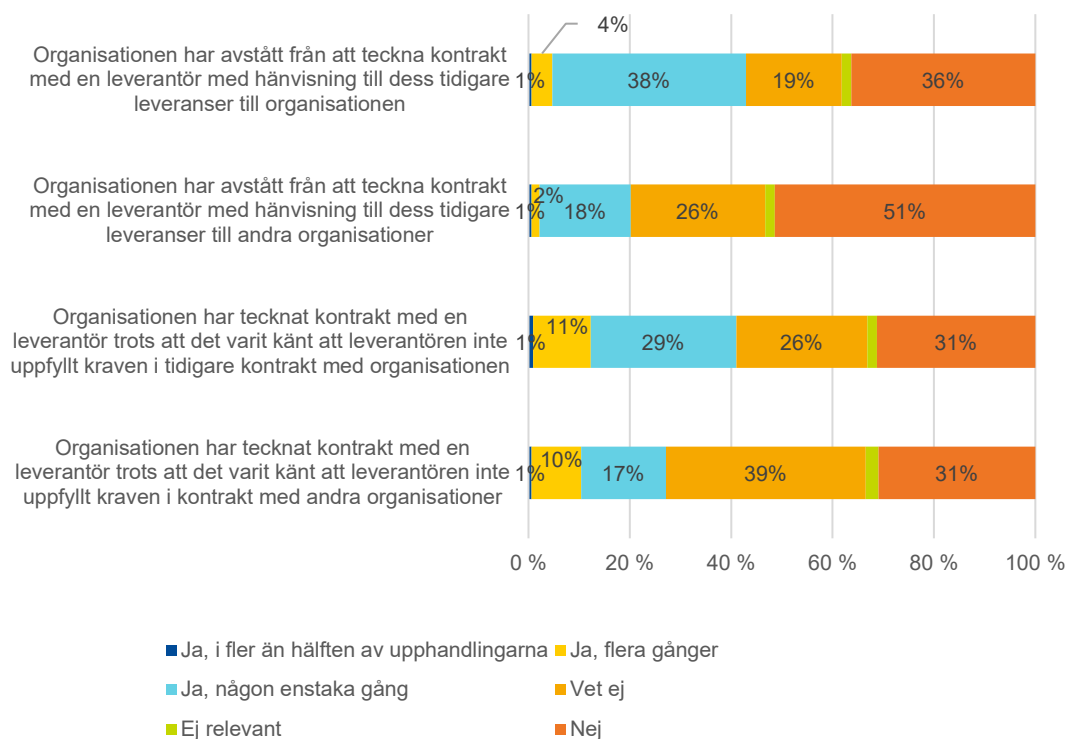
Av enkäten framgår att 43 procent av respondenterna åtminstone någon enstaka gång har varit med om att den upphandlande organisationen har avstått från att teckna kontrakt med en leverantör med hänvisning till dess tidigare leveranser till samma upphandlande organisation. Detta indikerar att det finns kompetens och rutiner för att tillämpa reglerna om frivillig uteslutning åtminstone i en del upphandlande organisationer.

Det är avsevärt mindre vanligt att en upphandlande organisation tar hänsyn till brister i leveranser till andra upphandlande organisationer. Endast hälften så många, 20 procent av respondenterna, har varit med om detta. En orsak till detta

kan vara att upphandlande organisationer har bristande kännedom om eventuella brister som förekommit i andra organisationers kontrakt.

Av enkäten framgår också att 41 procent av respondenterna åtminstone någon enstaka gång har varit med om att teckna kontrakt med en leverantör trots att man känt till att leverantören inte uppfyllt kraven i tidigare kontrakt med den egna organisationen. Drygt en fjärdedel, 27 procent, av respondenterna har varit med om att organisationen tecknat kontrakt med en leverantör trots att det varit känt att leverantören inte uppfyllt kraven i kontrakt med andra organisationer. Även detta tyder på att upphandlande organisationer ofta har dålig kännedom om eventuella brister i leveranserna till andra upphandlande organisationer.

Figur 14 Konsekvenser av brister i tidigare leveranser



Fråga 14: Ange i vilken grad du, mot bakgrund av dina erfarenheter under de senaste två åren, håller med om följande påståenden.

3.3.6 Syftet med ett nationellt system för uppföljning av kontrakt

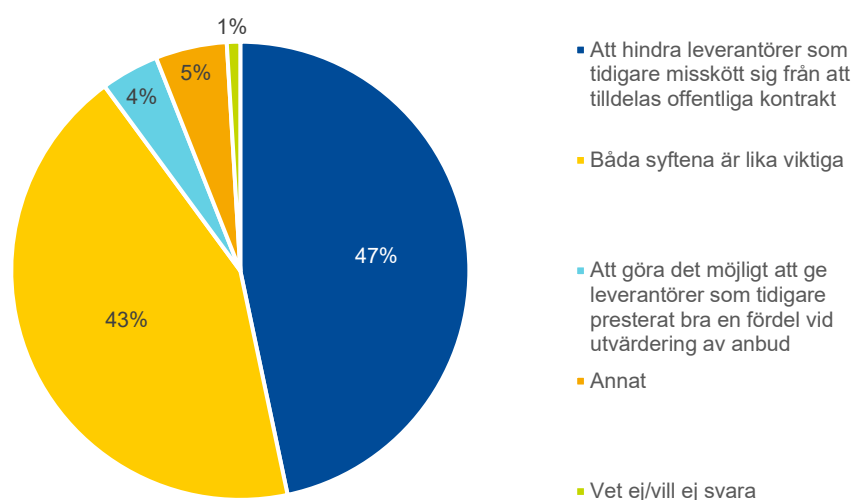
Nio av tio respondenter anser att ett system framför allt bör syfta till att hindra leverantörer som tidigare misskött sig från att tilldelas nya kontrakt

I enkäten har vi låtit respondenterna ta ställning till två olika syften för ett nationellt system för uppföljning av kontrakt.

En överväldigande majoritet av respondenterna, 90 procent, anser att ett nationellt system för uppföljning av kontrakt bör syfta till att hindra leverantörer som tidigare

misskött sig från att tilldelas offentliga kontrakt. Vi har här räknat samman de 47 procent av respondenterna som anser att detta bör vara det främsta syftet med de 43 procent av respondenterna som anser att båda syftena är lika viktiga. På motsvarande sätt anser totalt 47 procent (43 + 4) av respondenterna att ett nationellt system bör syfta till att göra det möjligt att ge leverantörer som tidigare presterat bra en fördel vid utvärderingen av anbud.

Figur 15 Önskvärt syfte med ett nationellt system för uppföljning av kontrakt



Fråga 15: Om ett nationellt system för uppföljning av kontrakt byggs upp, vad bör i så fall vara det främsta syftet med systemet?

Våra intervjuer med olika aktörer har gett en liknande bild. I stort sett samtliga som intervjuats har framhållit betydelsen av att kunna hindra leverantörer som tidigare misskött sig, antingen i den egna verksamheten eller hos andra upphandlande organisationer, från att tilldelas nya kontrakt. Särskilt upphandlande organisationer trycker på att det viktigaste för dem är att kunna hindra oseriösa och kriminella aktörer från att tilldelas kontrakt.

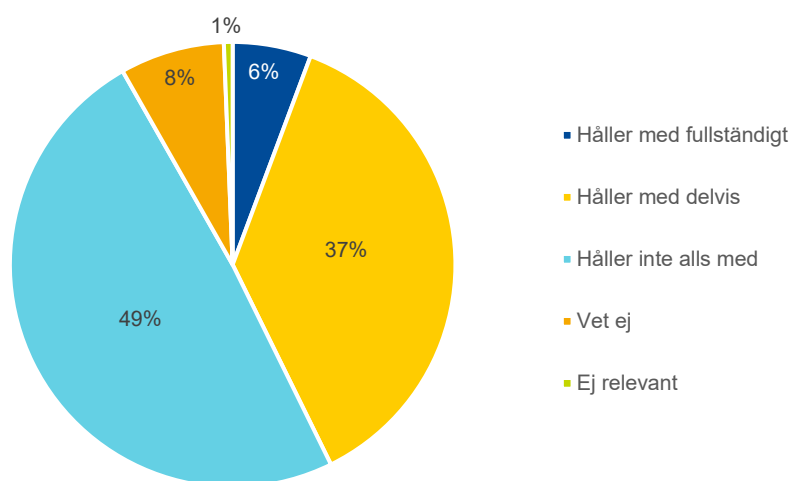
"I den bästa av världar kan ett system både få bort de värsta och premiera de bästa, men högst prioriterat är att dåliga leverantörer aldrig ska komma in alls." – Trafikverket

"Att kunna premiera bra leveranser är önskvärt, men helst vill man inte ha in leverantörer som är sämre över huvud taget. Kommunens slutsats blir därför att undvika dåliga leverantörer har högre prioritet." – Huddinge kommun

Hälften av respondenterna anser att avtalsuppföljning inte sker på ett sådant sätt att uppgifter kan samlas i ett nationellt system

Respondenterna i enkäten fick också ta ställning till om de anser att avtalsuppföljning i dag sker på ett systematiskt sätt som innebär att uppgifter om leveranser skulle kunna samlas i ett nationellt system som kan användas av andra organisationer när de tecknar nya kontrakt. Nästan hälften, 49 procent, av respondenterna anser att uppföljningen *inte* sker på ett sådant sätt att uppgifter om leveranserna skulle kunna samlas i ett nationellt system som kan användas av andra organisationer. Närmare fyra av tio, 37 procent, anser att uppgifterna delvis skulle kunna samlas i ett sådant register. Endast 6 procent av respondenterna håller med om att uppföljningen av offentliga kontrakt i dag sker på ett systematiskt sätt som innebär att uppgifter om leveranser skulle kunna samlas i ett nationellt system som kan användas av andra organisationer när de tecknar nya kontrakt.

Figur 16 Förutsättningar för ett nationellt system för uppföljning av kontrakt



Fråga 17: Offentliga kontrakt följs i dag upp på ett systematiskt sätt som innebär att uppgifter om leveranser skulle kunna samlas i ett nationellt system som kan användas av andra myndigheter när de tecknar nya kontrakt.

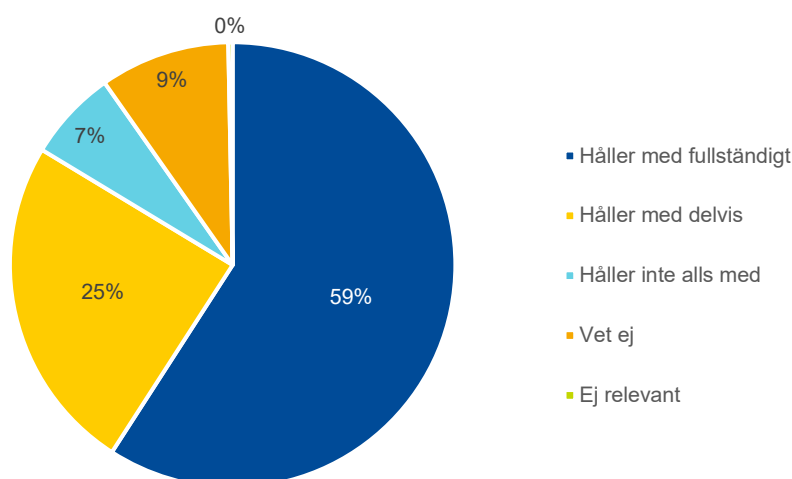
Även de aktörer Konkurrensverket intervjuat gav på olika sätt uttryck för att avtalsuppföljning i dag inte sker på ett sådant sätt eller i sådan omfattning att uppgifter skulle kunna samlas i ett nationellt system.

Resultaten indikerar att upphandlande organisationers avtalsuppföljning behöver utvecklas och kvalitetssäkras innan uppgifter om leveranser kan samlas i ett nationellt system som ska kunna användas av andra upphandlande organisationer när de tecknar kontrakt.

En stor majoritet vill ha ett nationellt system

Respondenterna fick även ta ställning till om de anser att det är önskvärt att ett nationellt system för uppföljning av kontrakt byggs upp. Trots att förutsättningarna inte tycks finnas i dag för att samla uppgifter i ett nationellt system var en stor andel av respondenterna positiva till idén att bygga upp ett sådant system. Sex av tio, 59 procent, instämmer i att det är önskvärt att ett nationellt system för uppföljning av kontrakt byggs upp.

Figur 17 **Inställning till införandet av ett nationellt system för uppföljning av kontrakt**



Fråga 17: Det är önskvärt att ett nationellt system för uppföljning av kontrakt byggs upp.

Det bör påpekas att Konkurrensverket inte beskrev närmare vad som avses med "ett nationellt system för uppföljning av kontrakt". En bokstavlig tolkning skulle kunna vara att det innebär ett nationellt uppföljningssystem för alla offentliga kontrakt, där varje leverans ska noteras och där mätvärden och anmärkningar samlas. Konkurrensverket har dock inte uppfattat att det finns något brett stöd för ett sådant system. Tvärtom framgår det av många fritextkommentarer att många av respondenterna befår att ett nationellt system innebär ökad administration och uppgiftslämnande för de upphandlande organisationerna.

Bland de respondenter som valt att i fritext utveckla sina svar är det många som menar att ett system framför allt skulle kunna bidra till att utveckla och sprida rutiner och metoder för avtalsuppföljning.

"Ett nationellt system skulle kunna bidra till att uppföljningen av avtal blir bättre, särskilt om det också kan bidra med rutiner och metoder för uppföljning." – Upphandlare i enkäten

Bland de som är mer skeptiska eller inte tar ställning uttrycks flera olika anledningar, såsom risken för att ett nationellt system skulle bidra till ökad administrativ

börda, att uppgifterna i systemet skulle kunna bli missvisande och att problemen och utmaningarna är andra än de som ett nationellt system kan bidra till att avhjälpa.

”Ett stöd för en effektiv uppföljning av kontrakt är önskvärt men betoningen är effektiv, om systemet innebär merarbete kommer det försvåra redan ansträngda arbetsförhållanden för många upphandlare.” – Upphandlare i enkäten

Vi tolkar därför svaren som att en stor andel av de personer som arbetar med upphandlingar och inköp efterfrågar konkreta verktyg som gör det möjligt att på ett enkelt och effektivt sätt ta tillvara egna och andras erfarenheter från leverantörers tidigare leveranser när de tecknar nya kontrakt.

I intervjuerna och i fritextkommentarer i enkäten har flera även uttryckt tveksamhet inför att bygga upp ett nationellt system för uppföljning av kontrakt. Flera har påpekat att varje kontrakt är unikt och att det därför är mycket svårt att göra jämförelser mellan olika kontrakt. Även när till synes liknande varor och tjänster upphandlas kan det finnas små men avgörande skillnader som gör att det som upphandlas inte är helt jämförbart.

”För att uppföljningens redovisning ska vara meningsfull för andra aktörer behöver kravställningen vara någorlunda likartad, annars riskerar vi i onödan peka ut leverantörer som klarar en kravnivå väl men som inte är skicklig på en annan nivå eller i ett närliggande fält. Ett framgångsrikt nationellt system kräver därmed en stor detaljnivå för att bli värdefull.” – Upphandlare i enkäten

En annan oro som lyftes var att inrapportering till ett sådant system riskerar att ta stora resurser i anspråk och leda till ökad administration för upphandlande organisationer. Denna oro finns inte minst bland personer som arbetar i mindre kommuner och som redan i dag upplever att tiden och resurserna för att hantera upphandlingar och följa upp kontrakt inte räcker till.

”I en liten kommun finns det inte tillräckligt med personella resurser att dels hinna följa upp avtalen och dels administrera och rapportera in uppgifter till ett nationellt system.” – Upphandlare i enkäten

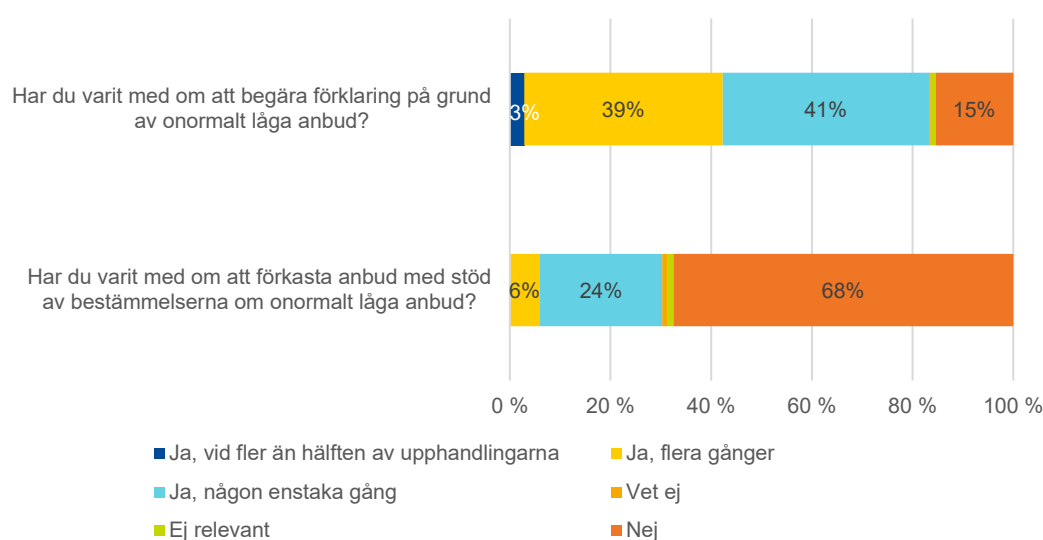
3.3.7 Onormalt låga anbud

Som nämnts i avsnitt 1.1 ingick i uppdraget till Konkurrensverket även att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande organisationer att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Den delen av uppdraget rapporterades den 30 september 2025. Med anledning av det deluppdraget ställdes i enkäten några frågor om respondenternas erfarenheter av onormalt låga anbud.

Att misstänkt onormalt låga anbud tycks vara förhållandevis frekvent förekommande blir tydligt genom att en stor andel av respondenterna varit med om att begära förklaring på grund av misstänkta onormalt låga anbud. 83 procent av respondenterna uppgav att de varit med om att begära förklaring till onormalt låga anbud någon enstaka gång eller oftare under de senaste två åren. Endast 15 procent svarade att de inte varit med om att begära förklaring på grund av onormalt låga anbud.

Tre av tio, 30 procent, av respondenterna svarade att de har varit med om att förkasta ett anbud med stöd av bestämmelserna om onormalt låga anbud under de senaste två åren. De flesta av dessa har dock bara varit med om detta någon enstaka gång. Endast 6 procent av respondenterna har varit med om att förkasta anbud med stöd av bestämmelserna om onormalt låga anbud flera gånger under samma period. En majoritet, 68 procent, har inte varit med om att förkasta anbud med stöd av bestämmelserna om onormalt låga anbud.

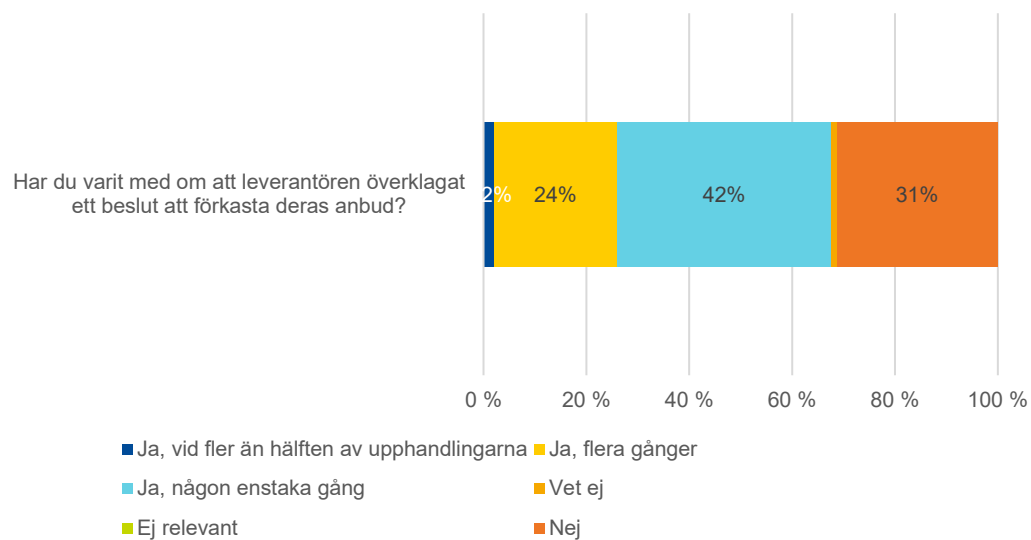
Figur 18 Åtgärder med anledning av onormalt låga anbud



Fråga 8: Svara mot bakgrund av de upphandlingar du medverkat i under de senaste två åren.

Det är inte ovanligt att leverantören överklagar beslut om att förkasta onormalt låga anbud. Av de respondenter som varit med om att förkasta ett anbud med stöd av bestämmelserna om onormalt låga anbud har ungefär var fjärde, 26 procent, varit med om detta flera gånger. Ytterligare 42 procent har varit med om det någon enstaka gång. 31 procent har inte varit med om att leverantören överklagat ett sådant beslut.

Figur 19 **Överklaganden av beslut om att förkasta ett onormalt lågt anbud**



Fråga 8: Svara mot bakgrund av de upphandlingar du medverkat i under de senaste två åren.

4 Metoder för att ta tillvara information om leverantörers tidigare prestationer

Regeringsuppdraget innebär att Konkurrensverket ska föreslå en metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Vi har identifierat två huvudsakliga metoder som innebär att information om hur leverantörer uppfyllt kraven i tidigare kontrakt bearbetas och koncentreras i syfte att kunna användas av andra upphandlande organisationer när de upphandlar nya offentliga kontrakt. Dels betygssystem, eller andra liknande uppföljningssystem, där olika aspekter av kravuppfyllnad räknas om till ett betyg på en flergradig skala, dels register med uppgifter om leverantörerna uppfyllt, eller inte uppfyllt, sina åtaganden enligt kraven i det aktuella kontraktet.

Inom ramen för regeringsuppdraget har vi gjort en kartläggning av vilka system som finns i andra EU-länder som samlar information om leverantörers prestationer i offentliga kontrakt. Kartläggningen, som redovisas i avsnitt 4.1, visar att det finns sådana system i två av de 15 länder som svarat.

Inget av de länder som svarat på våra frågor har ett betygssystem som omfattar offentliga kontrakt. Däremot pekade regeringen i uppdraget till Konkurrensverket på att Trafikverket under en period baserade tilldelningen av kontrakt på bedömningar i ett leverantörsuppföljningssystem, vilket i många avseenden kan liknas vid ett betygssystem. En redogörelse för detta system, och även för en utvärdering av systemet som genomförts av två forskare, redovisas i avsnitt 4.2.

Slutligen redovisas i avsnitt 4.3 rapporten *Sätt betyg på leverantörerna!* från Studieförbundet Näringsliv och samhälle (SNS) där det ges förslag på att införa ett system med uppgifter om kvaliteten i leverantörers tidigare leveranser inom offentlig sektor.

4.1 Kartläggning av nationella system om leverantörers prestationer i andra EU-länder

Konkurrensverket har undersökt i vilken utsträckning det finns nationella system som samlar information om leverantörers prestationer i offentliga kontrakt i andra EU-länder, och om dessa system används vid kvalificeringen eller utvärderingen av leverantörer när nya kontrakt tecknas. Kartläggningen gjordes genom att vi ställde ett antal frågor till nationella myndigheter som utövar tillsyn enligt EU:s upphandlingsregler. Av de 15 länder som svarat är det bara 2, Slovakien och Ungern, som har svarat att de har någon form av sådant system. Däremot har ytterligare några länder uppgett att det finns andra verktyg, exempelvis rödflaggningssystem.

4.1.1 Slovakiens register över avslutade kontrakt

I Slovakien finns ett register dit alla upphandlande myndigheter ska rapportera utförda kontrakt med ett värde som överstiger 50 000 euro. Upphandlande enheter ska på motsvarande sätt rapportera utförda kontrakt som överstiger tröskelvärdena i upphandlingsreglerna. Registret har funnits sedan 2014. Det är offentligt och finns tillgängligt på den slovakiska upphandlingsmyndighetens hemsida.

Förutom vissa grundläggande uppgifter om avtalsparterna och innehållet i avtalet ska rapporteringen till registret innehålla den upphandlande organisationens bedömning av om leveransen varit i enlighet med avtalet, särskilt avseende omfattning, kvalitet och utförande samt en samlad bedömning av om leveransen varit tillfredsställande eller otillfredsställande. Om avtalet av något skäl avslutats i förtid ska skälen till detta anges. Under 2024 publicerades mer än 12 800 omdömen, varav knappt 200 angavs vara otillfredsställande. Övriga 12 600 bedömdes alltså vara tillfredsställande.

Uppgifter till registret ska som huvudregel rapporteras in inom 30 dagar från det att leverans har skett eller inom 10 dagar från det att en leverantörs begäran inkommit eller där leveransen är av repetitiv karaktär, till exempel leveranser inom ett ramavtal. Om den upphandlande organisationen inte rapporterar in uppgifter i tid har leverantören rätt att begära att det ska ske. En sådan begäran lämnas i första hand till den upphandlande organisationen. Om uppgifter efter detta fortsatt inte rapporteras in kan leverantören vända sig till den slovakiska upphandlingsmyndigheten med motsvarande begäran. I samband med det ska även en straffavgift påföras den upphandlande organisationen. Antalet utdömda straffavgifter har under de senaste åren endast uppgått till några enstaka per år.

Vid upphandlingar över tröskelvärdena är den upphandlande organisationen skyldig att i kvalificeringsfasen nyttja referenser från registret så länge leverantören identifierat vilken post de anser att den upphandlande organisationen ska beakta. Det är sedan upp till den upphandlande organisationen att hitta och ta del av den referensen. Skulle de anse att den angivna referensen inte är relevant får de använda en annan referens i registret om en sådan finns. Information i registret får även användas vid upphandlingar under tröskelvärdena eller gränsen på 50 000 euro.

Uppgifter i registret kan användas av upphandlande organisationer för att identifiera förhållanden hos en leverantör som skulle kunna utgöra grund för uteslutning. Den slovakiska upphandlingsmyndigheten är dock tydlig med att enbart det faktum att en leverantörs leverans markerats som otillfredsställande inte i sig är tillräckligt för att utesluta leverantören. I stället råds upphandlande organisationer att samla in mer detaljerad information om det aktuella fallet från den upphandlande organisation som angett att leveransen varit otillfredsställande. Referensen i registret utgör således endast en källa till grundläggande information men är alltså i sig inte tillräcklig för att motivera en uteslutning.

4.1.2 Ungerns register över leverantörer som brutit mot villkoren i upphandlade kontrakt

I Ungern är upphandlande myndigheter skyldiga att informera upphandlingsmyndigheten om en leverantör på ett allvarligt sätt brutit mot villkoren i avtalet och detta har lett till att kontraktet avslutats eller hävts, skadestånd eller andra konsekvenser. Information ska även lämnas i fall där leverantörens agerande gjort det omöjligt att utföra kontraktet. Även fall där en domstol slagit fast att en leverantör brutit mot villkoren i avtalet ska rapporteras till den ungerska upphandlingsmyndigheten.

Den ungerska upphandlingsmyndigheten är i sin tur skyldig att hålla ett uppdaterat register över fall där leverantörer på ett allvarligt sätt brutit mot villkoren i avtalet. Enbart fall som avgjorts av domstol eller som inte överklagats av leverantören får finnas med i registret. Registret innehåller fall där brott mot villkoren i avtalet lett till att kontraktet avslutats eller hävts, skadestånd eller andra konsekvenser samt där leverantörens agerande, helt eller delvis, gjort det omöjligt att utföra kontraktet. Under 2024 registrerades 13 kontrakt i registret. Registret är offentligt och finns tillgängligt på den ungerska upphandlingsmyndighetens hemsida.⁸⁰

4.2 Trafikverkets leverantörsuppföljningssystem Upplev

Mellan 2014 och 2022 använde Trafikverket ett leverantörsuppföljningssystem benämnt *Upplev*. Det användes inom delar av åtgärdsverksamheten inom väg och järnväg samt för tekniska konsulter inom planering och projektering. Under en kortare period användes systemet även för att ge mervärden vid utvärderingen av anbud i samband med upphandlingar.

Upplev hade nio olika bedömningsområden: *Tid, Kvalitet, Ekonomi, Samarbete och kommunikation, Dokumentation, Teknik och utveckling, Säkerhet, Trafik* samt *Miljö*. Inom varje bedömningsområde fanns ett antal indikatorer som bedömdes med betyg från noll till fyra, där en tvåa innebar att kontraktskraven uppfyllts medan övriga betyg motsvarade en underprestation eller en överprestation. Bedömningar gjordes två gånger per år för *Stora projekt* och *Investering* och en gång per år för *Underhåll*. Ytterligare bedömningar kunde göras om det fanns särskilda skäl.

Nedan framgår bedömningsfrågorna i Upplev för bedömningsområdet *Tid* för totalentreprenader. Vissa bedömningsområden, till exempel *Tid*, hade bara en bedömningsfråga, medan andra kunde ha flera. Totalt innehöll bedömningsmallen för totalentreprenader 20 bedömningsfrågor.

⁸⁰ Avtalsbrottsregister EKR, <https://ekr.gov.hu/nyilvantartasok/hu/szerzodeszegesek>, hämtad den 14 mars 2025. Webbplatsen översatt med Google Translate.

Tabell 2 Exempel på bedömningsfrågor i Upplev

Bedömningsfrågor Ny- och ombyggnad: Totalentreprenad					
• Det är leverantörens prestation som ska bedömas, har Trafikverket agerande påverkat resultatet ska det anges i kommentarerna • Gällande bedömning ska samtliga krav uppfyllas för att en viss poäng ska tilldelas • I de fall leverantören är oense med Trafikverkets bedömning ska detta kommenteras i uppföljningen					
Tid					
Leveranssäkerhet					
Bedöms med utgångspunkt av avtalade del- och färdigställandetider. I det fall ett slutförande innan utsatt tid inte ger Trafikverket något mervärde (t.ex. vid järnvägsentreprenad där tidigare överlämnande av anläggningen inte innebär att tågtrafiken kan återupptas tidigare) ska högsta poäng erhållas om utförande skett inom samtliga avtalade tider, under förutsättning att uppdraget utförts med en hög grad av uppdragsplanering. Procentuella värden är endast riktgivande.					
5 poäng	4 poäng	3 poäng	2 poäng	1 poäng	Ikke appl.
Samtliga entreprenadarbeten har utförts inom avtalade tider. Vissa arbeten har dessutom slutförts före utsatt tid och därmed skapat ett mervärde för Trafikverket. Uppdraget har utförts med en hög grad av uppdragsplanering. Beställaren kontinuerligt har underrättats kring viktiga förändringar i uppdragsplaneringen ingår.	Entreprenadarbetena har utförts inom avtalade tider med enstaka eller inga undantag. Ev. förseningar har haft obetydande konsekvens. Uppdraget har utförts med en hög grad av uppdragsplanering. Beställaren har kontinuerligt underrättats kring viktiga förändringar i uppdragsplaneringen.	Enstaka avsteg mot avtalade tider (< 10 % försening), samtliga utan allvarlig konsekvens har förekommit. Uppdraget har utförts med en accepterad grad av uppdragsplanering. Beställaren har underrättats kring viktiga förändringar i uppdragsplaneringen. Har man uppfyllt kontraktets krav fås 3 poäng.	Flera avsteg mot avtalade tider (> 20 % försening), någon med allvarlig konsekvens, har förekommit. Uppdraget har utförts med bristande uppdragsplanering. Beställaren har vid vissa tillfällen inte underrättats kring viktiga förändringar i uppdragsplaneringen.	Uppdraget har inte genomförts inom avtalade tider (> 20 % försening) med allvarliga konsekvenser som följd. Anmälan av förseningar kommer ofta sent. Beställaren har vid upprepade tillfällen inte underrättats kring viktiga förändringar i uppdragsplaneringen.	-

Enligt Trafikverket tog det omkring 30–60 minuter att lägga in en bedömning i systemet, men innan dess behövde projektledaren samla in uppgifter från bland annat projektingenjörer och teknikstöd. Sammanlagt uppskattades varje bedömning som lades in i Upplev innebära en arbetsinsats på omkring sex timmar. Tiden kunde dock variera bland annat beroende på projektledarens erfarenhet av systemet, om projektledaren redan hade en bra bild av leveransen, om separata återkopplingsmöten med leverantören genomförts och om det fanns inslag av bonus eller incitament i kontraktet.

Enligt Trafikverket var en stor fördel med Upplev att det gav tydliga signaler till leverantörerna om hur de skötte sina leveranser. Systemet underlättade också för Trafikverket att identifiera projekt som gick sämre, till exempel sådana där det förekom förseningar eller samarbetsproblem.

4.2.1 Upplev användes för att beräkna mervärden vid upphandlingar

Fram till 2019 användes Upplev enbart för uppföljning av och dialog med leverantörerna under kontraktets löptid. Under perioden 2020–2022 genomförde dock Trafikverket ett pilotprojekt där bedömningar i Upplev användes som mervärde vid utvärderingen av anbud. Avsikten var att bedömningarna endast skulle användas för att ge fördelar för leverantörer med goda interna referenser, det vill säga inte för att utesluta eller icke-kvalificera anbudsgivare som saknade detta. Totalt användes bedömningar i Upplev i 30 pilotupphandlingar. I upphandlingarna användes inte alla nio bedömningsområden, utan vanligtvis bara två till tre. Mervärdet baserades på medelvärdespoäng per bedömningsområde för de två eller ibland tre senaste bedömningarna. Grundregeln var att mervärdet endast skulle verka positivt, det vill säga att negativa mervärden skulle bedömas som noll. I en av pilotupphandlingarna användes dock negativa mervärden.

Valet av bedömningsområden baserades på projektets karaktär och erfarenheter från liknande projekt i samarbete mellan inköpare och projektledare. Anbudsgivare som inte hade bedömningar i Upplev fick själva bidra med referenser från deras två senaste genomförda projekt.

4.2.2 Lunds universitets uppföljning av Upplev

Trafikverket gav två forskare vid Lunds universitet i uppdrag att utvärdera de 30 pilotupphandlingar där bedömningar i Upplev använts som mervärde.⁸¹ Syftet var att undersöka problem och möjligheter med att använda avtalsuppföljning som ett mervärde i Trafikverkets upphandlingar. Däremot ingick det inte i uppdraget att jämföra de utvärderingsmodeller där Upplev användes med andra utvärderingsmodeller som Trafikverket tillämpade. Enligt forskarna fanns en grundläggande, om än inte entusiastisk, acceptans av Upplev hos Trafikverkets inköpare och hos leverantörerna. Leverantörerna menade bland annat att det var positivt att mer än enbart pris utvärderades, eftersom enbart pris konkurrens driver prisnivåerna nedåt och minskar möjligheten att premiera kompetens och kvalitet.

Upplev innebar merarbete och osäkerhet i upphandlingsprocessen

Enligt forskarna menade i princip alla intervjuade inköpare att systemets uppbyggnad och funktion medförde merarbete i upphandlingsprocessen, bland annat

⁸¹ Olander och Norinder, *Uppföljning av mervärden för att bedöma tidigare erfarenhet i offentliga upphandlingar*, Lunds universitet, (2024). <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1902353/FULLTEXT01.pdf>, hämtad den 16 oktober 2024. Hela detta avsnitt bygger på denna rapport om ingen annan källhänvisning anges.

eftersom inköparna behövde gå in manuellt i systemet för att hämta information om de senaste Upplev-bedömningarna. Förutom att detta tog tid upplevdes en osäkerhet om det verkligen var de två senaste uppdragen som bedömdes. Det upplevdes också vara otydligt hur frågor och svarsalternativ skulle tolkas.

Betygen i Upplev upplevdes inte som rättvisa och rättssäkra

Såväl inköpare som leverantörer upplevde att systemet var rättsosäkert. Bland annat fanns en uppfattning om att de betyg som angavs i Upplev till stor del berodde på de personliga relationerna mellan beställare och leverantör. Enligt den enkät som gjordes som en del av utvärderingen ansåg fler än hälften av leverantörerna att bedömningarna i systemet inte var rättvisa och likvärdiga. Även bland leverantörerna fanns en bred uppfattning om att det var tvivelaktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att använda Upplev som mervärde i upphandlingar.

Bland de leverantörer som ofta genomförde projekt åt Trafikverket fanns ett missnöje med hur systemet behandlade nya aktörer som inte hade en Upplev-bedömning, där de i stort inte ansåg att det var en likvärdig bedömning mellan nya och befintliga aktörer. Även inköparna menade att det krävs tydligare ramar så att de referenser som ges av nya aktörer blir användbara vid prövning av anbud. De såg även en risk att det inte var de två senaste som lämnades in utan några som var mer fördelaktiga för anbudsgivaren.

I forskarnas utvärdering konstaterades att det unika med pilotupphandlingarna var att tidigare erfarenhet inte hanterades som kvalificering utan som mervärde vid tilldelning av kontrakt. Två av pilotupphandlingarna blev överprövade och i båda fallen bedömde domstolarna att Trafikverket uppfyllt grundläggande villkor avseende regelverket kopplat till offentlig upphandling.⁸² Forskarna menar dock att det fortfarande är oklart hur kopplingen till kontraktsföremålet och avtalsuppföljningen går att sammanföra utan att de grundläggande rättsprinciperna i LOU överträds. Rättsläget är oklart i denna fråga och doktrinen är inte entydig vad gäller möjligheten att använda tidigare erfarenhet som mervärde.

4.2.3 Upplev avslutades 2022

Under våren och hösten 2022 genomförde Trafikverket ett arbete med att utvärdera systemet och arbetssättet, och i november 2022 stängdes Upplev. Enligt uppgift berodde detta bland annat på att Trafikverkets it-miljö skulle uppdateras och att kostnaden för uppdateringen av Upplev blev för hög. Samtidigt rådde viss oenighet om hur systemet skulle utformas och vilket dess huvudsakliga syfte var. Ett arbete pågår dock med att implementera en reviderad version.

⁸² Förvaltningsrätten i Faluns dom av den 29 mars 2022 i mål nr 228-22 och Förvaltningsrätten i Faluns dom av den 29 april 2021 i mål nr 775-21.

4.3 SNS-rapporten Sätt betyg på leverantörerna

SNS presenterade sommaren 2024 en rapport författad av fyra forskare med ett förslag till ett rikstäckande och publikt betygssystem som delunderlag för kontraktstilldelning i offentlig upphandling.⁸³ Författarna menar att ett obligatoriskt system som drivs i offentlig regi är att föredra för systemets legitimitet och eftersom det är effektivt att alla betyg hamnar i samma system och kan användas av alla upphandlande organisationer.

Avsikten är att systemet ska kunna användas i flera skeden av upphandlingsprocessen, exempelvis vid förberedelser, uteslutning, kvalificering och utvärdering. I rapporten påpekas att det som betygssätts måste vara relevant för den aktuella upphandlingen och vara av betydelse för kommande upphandlingar, och att godtyckliga bedömningar kan förebyggas med hjälp av tydliga kriterier för olika bedömningsområden. Bedömningsområdena kan även vara direkt knutna till uppfyllande av avtalsvillkoren där exempelvis dröjsmål eller fel verkar i negativ riktning, medan uppfyllande av eventuella incitament ger positivt bidrag. Enligt rapporten bör betygssystemet organiseras i ett rikstäckande system. Genom att samla bedömningar från flera upphandlande organisationer i ett sammanhållet system förebyggs att betygen i alltför hög grad påverkas av enskilda upphandlingars egenskaper. Ett rikstäckande system skulle också ge alla upphandlande organisationer tillgång till samma information, oavsett geografisk hemvist, storlek och finansiell förmåga.

För att det ska vara möjligt att jämföra leveranser på ett rättvisande sätt föreslås att betygssystemet ska organiseras i *produktkategorier*, där varje produktkategori exempelvis kan motsvara en CPV-kod. Inom varje produktkategori definieras ett antal *bedömningsområden*, till exempel bemötande, leveranssäkerhet, kundnöjdhet och kostnadsöverskridanden, och inom varje bedömningsområde definieras kriterier för betygssättning för respektive nivå i skalan.

⁸³ Lundberg, Arve, Bergman och Henriksson, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*, SNS Analys 103 (2024). <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2024/06/sn-analys-103-satt-betyg-pa-leverantorerne.pdf>, hämtad den 29 augusti 2024. Hela detta avsnitt bygger på denna rapport om ingen annan källhänvisning anges.

Figur 20 Produktkategorier, bedömningsområden och betygskriterier i SNS-rapportens förslag till betygssystem



Källa: Lundberg, Arve, Bergman och Henriksson, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*.

Bedömningsområden och bedömningskriterier ska fastställas centralt och i förväg av upphandlande organisationer i samråd med leverantörer. Vilka bedömningskriterier och betygsskalor som ska användas måste bestämmas för varje produktkategori, men ska därefter gälla för alla upphandlingar av den aktuella produktkategorin i hela Sverige.

Författarna föreslår att kvalitet ska bedömas på en skala som täcker under- och överprestationer och går från "mycket under förväntan" till "mycket över förväntan".

Figur 21 Betygsskala i SNS-rapportens förslag till betygssystem



Även om leveranserna enligt rapportens förslag ska betygssättas löpande under kontraktstiden bör de löpande bedömningarna inte rapporteras in i betygssystemet. Enbart en slutbedömning efter att kontraktet avslutats ska rapporteras.

En leverantörs betyg inom ett visst bedömningsområde bör enligt rapporten beräknas så att nyare bedömningar får mer tyngd än äldre bedömningar, som kanske inte bör ges någon vikt alls. Det bör också vara möjligt för upphandlaren att ta fram betyg baserat på kontrakt inom ett visst värdeintervall.

I rapporten resoneras om ett par olika alternativ för att hantera leverantörer som inte erhållit något betyg. En möjlighet som lyfts är att ge anbudsgivare ett ingångsbetyg som motsvarar genomsnittet inom ett bedömningsområde. En annan möjlighet är att inte tilldela nya leverantörer något betyg alls utan låta dem konkurrera med pris och andra kvalitetsdimensioner.

I rapporten föreslås att betygssystemet bör införas gradvis och inledningsvis testas för en eller ett par prioriterade produktkategorier. Förslagsvis väljs ett mindre antal produktkategorier, exempelvis entreprenader och omsorgstjänster, där svåråtkämpliga kvalitetsdimensioner har relativt stor betydelse för slutresultatet. Därefter kan systemet byggas ut för att successivt inkludera fler kategorier.

5 Konkurrensverkets bedömning av betygssystem för leverantörer i offentliga kontrakt

Bedömning: Det finns möjligheter att beakta leverantörers tidigare prestationer vid tilldelning av nya offentliga kontrakt. Möjligheterna begränsas dock av gällande regelverk. Dessa begränsningar medför att det inte bedöms lämpligt att införa ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem.

Konkurrensverket bedömer att det däremot finns bättre förutsättningar att använda betygssystem inom avgränsade områden. Vissa rättsliga aspekter på sådana system, så som frågor om överklagbarhet av betyg, sekretessfrågor och skydd för personuppgifter, bedöms kunna hanteras av respektive upphandlande organisation inom ramen för rådande regelverk.

I detta avsnitt analyseras förutsättningarna för att använda en metod, i form av ett eller flera betygssystem, för att vid tecknandet av nya offentliga kontrakt kunna bedöma i vilken utsträckning leverantörer uppfyllt kvalitetskraven i tidigare offentliga kontrakt. Med betyg avses i detta sammanhang omdömen på en flergradig skala, det vill säga inte binära bedömningar av om de krav som ställts i kontraktet är uppfyllda eller inte.

Av uppdraget framgår att det efterfrågas en ökad möjlighet att konkurrera med kvalitet och på så sätt skapa incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten i sina leveranser under hela avtalsperioden i offentliga kontrakt. För att bedöma om ett betygssystem är en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att uppnå dessa syften behöver förutsättningar av såväl praktisk som juridisk natur beaktas.

Som beskrivits i avsnitt 4.2 har Trafikverket, under en period, använt sig av bedömningar i ett leverantörsuppföljningssystem vilket i många avseenden kan liknas vid ett betygssystem. Utöver detta finns det, såvitt Konkurrensverket känner till, inte några etablerade betygssystem för offentliga leveranser i dag, varken i Sverige eller i något annat EU-land. Utgångspunkten har därför i huvudsak varit det förslag till betygssystem som presenteras i rapporten som SNS publicerat. En viktig utgångspunkt i den rapporten är att det ska vara ett nationellt system i offentlig regi som på sikt ska kunna omfatta alla offentliga kontrakt.⁸⁴

⁸⁴ En sammanfattning av SNS-rapportens förslag redovisas i avsnitt 4.3.

5.1 Jämförbara betyg förutsätter jämförbara kontrakt

5.1.1 Betyg måste avse jämförbara leveranser för att vara relevanta

En viktig förutsättning för att betyg ska vara jämförbara är att de leveranser som ska betygssättas är jämförbara med de uppdrag för vilka betygen sedan ska kunna påverka tilldelningen. Uppdragen behöver med andra ord avse samma eller liknande varor, tjänster eller byggtreprenader. Det är också viktigt att de betyg som jämförs värderar egenskaper på samma sätt. Detta har också påpekats i enkätens fritextsvar.

I SNS-rapporten föreslås att betygssystemet ska organiseras i *produktkategorier*. I rapporten framförs även att bedömningsområden och kriterier kan anpassas till det specifika kontraktet och lokala omständigheter.⁸⁵

Konkurrensverket är tveksamt till att organisering i produktkategorier skulle avhjälpa risken för bristande jämförbarhet. I vissa avseenden skulle det i sig kunna försvåra jämförbarheten. Dels föreligger en risk att upphandlande organisationer bedömer upphandlingsföremålen på olika sätt och därmed organiserar liknande upphandlingsföremål i olika kategorier. Dels skulle varje anpassning till specifika kontrakt och lokala omständigheter innebära att de leveranser för vilka betyg lämnas blir mindre jämförbara med andra uppdrag, och betygen således mindre relevanta. Mer detaljerade produktkategorier innebär samtidigt att antalet leverantörer som har betyg inom varje produktkategori kan förväntas minska. Det skulle således troligen vara svårt att säkerställa att de betyg som ska jämföras i ett nationellt och heltäckande betygssystem avser jämförbara kontrakt, vilket innebär en risk för att beaktande av betyg i upphandlingar skulle strida mot upphandlingsrättens grundläggande principer.

Vidare skulle ett betygssystem som avser att omfatta alla annonserade upphandlingar bli väldigt omfattande och komplext, med ett stort antal produktkategorier som var och en ska innehålla ett antal bedömningsområden och betygskriterier. För att produktkategorierna ska vara jämförbara behöver de troligen vara relativt detaljerade så att likheter och skillnader speglas på ett ändamålsenligt sätt.

5.1.2 Betyg behöver ta hänsyn till förhållanden vid leveransen

Utöver att kontrakten behöver vara jämförbara behöver även de förhållanden som rådde när kontrakten utfördes vara jämförbara. Det kan exempelvis vara missvisande att jämföra utförandet av kontrakt som utförts under stor tidspress med kontrakt som upphandlats med lång framförhållning och med stort fokus på kvalitet.

⁸⁵ Lundberg, Arve, Bergman och Henriksson, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*.

Detta påpekas även i SNS-rapporten, där det framförs att exempelvis en leverantör som tar över ett avbrutet kontrakt inte bör betygssättas för just den leveransen, eftersom betyget riskerar att påverkas av bristerna hos den ursprungliga leverantören snarare än den egna prestationen.

5.2 Objektivitet vid betygssättning

5.2.1 Bedömningen av leveransers kvalitet kan påverkas av olika förväntningar hos mottagarna

Att en upphandlande organisation är missnöjd med en leverantör behöver inte alltid eller enbart bero på att leverantören gjort något fel. Det kan också bero på att de krav som formulerats i kontrakten inte motsvarar de förväntningar som finns hos de verksamheter som tar emot leveranserna.⁸⁶ En leverantör som uppfyllt kontraktets krav i alla avseenden skulle alltså kunna få låga betyg till följd av att kraven ändrats jämfört med tidigare kontrakt, eller för att villkoren för leveranser inte kommunicerats tydligt till dem som tar emot leveranserna inom organisationen.

”Man bör vara medveten om att samma leverantörs faktiska leverans kan och ska uppfattas olika beroende på beställarens behov och verksamhet. Det är därför inte uppenbart att någons missnöje bör leda till samma effekt hos någon annan.” – Upphandlare i enkäten

5.2.2 Bedömningen av leveransers kvalitet kan påverkas av andra aktörers prestationer

Det bör också påpekas att offentliga kontrakt kan innebära att leverantören är beroende av andra aktörers prestationer i samband med leveransen, såväl av den upphandlande organisationens verksamheter som av andra leverantörer. I en del fall kan det därför vara svårt att särskilja hur olika aktörer bidragit till resultaten, både positivt och negativt.

Om det dessutom sker ett nära samarbete mellan leverantörer och den upphandlande organisationen finns också en risk att betygen snarare speglar den upphandlande organisationens uppfattning av samarbetet och de personliga relationerna snarare än kvaliteten på de tjänster som levereras.⁸⁷

⁸⁶ Lundberg, Arve, Bergman och Henriksson, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*.

⁸⁷ Olander och Norinder, *Uppföljning av mervärden för att bedöma tidigare erfarenhet i offentliga upphandlingar*.

5.2.3 Betyg på en flergradig skala

Ett betygssystem som bygger på en flergradig skala kan medföra risk för att betygsskalan kan komma att tolkas olika av olika personer. Även om det finns kriterier och riktlinjer för hur betygen ska sättas finns en risk för olikbehandling om de som utför betygssättningen värderar eller tolkar betygskriterierna eller värderar leverantörernas prestationer på olika sätt. Även när objektiva fakta läggs till grund för betygssättningen i enskilda fall är det svårt att helt undvika ett moment av enskilda ställningstaganden där bedömningen bygger på någon form av subjektivitet.

Om leverantörer uppfattar att en viss upphandlande organisation ofta ger låga betyg riskerar detta också att leda till att organisationen kommer att få färre anbud i kommande upphandlingar. På motsvarande sätt finns också en risk att upphandlande organisationer ger högre betyg än motiverat för att locka till sig leverantörer, vilket i längden kan leda till "betygsinflation". Betygsinflation kan medföra att leverantörer som inte levererat med kvalitet kan tilldelas nya offentliga kontrakt. Detta resulterar på sikt i en risk för att kvaliteten i offentliga kontrakt minskar vilket motverkar syftet med det tilltänkta betygssystemet.

5.2.4 Risker för otillbörlig påverkan

Offentliga kontrakt kan uppgå till mycket höga belopp, i vissa fall flera miljarder kronor. Ju större inverkan betygen har på företagets möjligheter att få kontrakt, desto större blir incitamenten för att försöka påverka betygen.

I en idealisk situation, där betygen enbart beror på hur väl leverantörerna utfört sina uppdrag och där varje betyg på ett korrekt sätt avspeglar vilken kvalitet som levererats, skulle leverantörernas enda möjlighet att förbättra sina betyg vara att förbättra sin prestation i enlighet med de kriterier som värdesätts i betygssystemet. Det finns dock risk för att leverantörer kan komma att försöka påverka betygen även på andra sätt.

Sådana försök till påverkan kan ske på många sätt, framför allt genom olika former av mutor, men även genom hot eller trakasserier som riktas mot de tjänstemän som är inblandade i betygssättningen. Det är inte heller enbart de egna betygen som leverantörerna kan ha incitament att påverka. De kan även uppnå samma effekt genom att förmå de upphandlande organisationerna att justera andra leverantörers betyg i en riktning som gynnar deras intressen.

Leverantörernas incitament till sådan otillbörlig påverkan kan å ena sidan antas öka ju större värde affären har för dem. Å andra sidan kan konsekvenserna av ett eventuellt uppdagande av sådana påverkansförsök vara mycket stora. Uteslutningsgrunderna i 13 kap. 1 § första stycket 2 LOU innebär till exempel att företag som dömts, eller som har någon ledande företrädare som dömts, för bestickning ska uteslutas från offentliga kontrakt i fem år efter en sådan dom. Sådana konsekvenser bör vara mer kännbara ju större och mer väletablerat företaget är.

5.2.5 Åtgärder för att minska risken för otillbörlig påverkan

I möjligaste mån bör det vidtas åtgärder som syftar till att minska risken för otillbörlig påverkan. Att betygssättning görs av upphandlande organisationer medför i sig ett visst skydd då det stora flertalet av upphandlande organisationer omfattas av de grundlagsstadgade krav på saklighet och opartiskhet som även kommer till uttryck i förvaltningslagen (2017:900), vilket bland annat innebär att den upphandlande organisationen ska agera på ett objektivt sätt när betygen räknas ut och presenteras.

Vidare finns det bestämmelser i brottsbalken (1962:700), såsom givande och tagande av muta⁸⁸, som ytterst kan bli tillämpliga.

Konkurrensverket bedömer att upphandlande organisationer som ska upprätta eller ingå i ett betygssystem bör införa rutiner som säkerställer att betygssättning inte enbart sker av en enskild person. Exempelvis kan det handla om den så kallade "fyra ögon-principen", vilket i aktuella situationer kan innebära att ett betyg som satts av en enskild person ska kontrolleras och säkerställas av en annan oberoende person.

5.3 Upphandlingsrättsliga överväganden avseende ett betygssystem

Vi konstaterar ovan att det kan vara svårt att säkerställa att betyg på en flergradig skala verkligen är jämförbara, och att det är svårt att undvika att betygssättningen är förknippad med ett visst mått av tolkningsutrymme eller subjektivitet. Detta har betydelse för om och hur betygen kan användas i samband med offentliga upphandlingar. Nedan redogörs för Konkurrensverkets upphandlingsrättsliga överväganden avseende ett betygssystem.

5.3.1 Generella utgångspunkter

En bedömning av om användningen av uppgifter i ett betygssystem är förenlig med LOU måste göras i varje enskild upphandling

Ett betygssystem som sådant omfattas inte av LOU.⁸⁹ Betygssystemets förenlighet med LOU aktualiseras först när det används av en upphandlande organisation vid genomförandet av en upphandling, exempelvis vid kravställning och bevisning avseende kravuppfyllnad. En bedömning av om användningen av ett betygssystem är förenligt med LOU behöver göras i varje enskilt fall. Ytterst är det de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna som styr hur en upphandling får

⁸⁸ Se 10 kap. 5 a och 5 b §§ brottsbalken.

⁸⁹ 1 kap. 2 § LOU.

utformas och därmed också i vilken utsträckning betyg kan beaktas vid genomförandet av en upphandling.

Mot bakgrund av ovanstående kan det inte anses föreligga några upphandlingsrättsliga hinder mot själva införandet av ett betygssystem som sådant.

Upprättandet av ett betygssystem aktualiserar vissa andra rättsliga frågor som behöver beaktas vid en analys av förutsättningarna för införandet av ett sådant system, se vidare avsnitt 5.5.5 och 5.5.6.

Betyg bör ses som bevismedel

En utgångspunkt i den fortsatta analysen är att informationen i betygssystemet skulle användas av upphandlande organisationer i syfte att fastställa kravuppfyllnad i en upphandling.⁹⁰

För att betyg ska kunna användas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna behöver de vara tillförlitliga som bevis. Detta gäller oavsett om ett betyg är avsett att användas i kvalificeringsfasen, för att visa om leverantören har en viss kapacitet eller förmåga, eller i tilldelningsfasen, för att visa att leverantören har de egenskaper som premieras enligt tilldelningskriterierna. Vidare finns det inget utrymme för att använda betyg som bevismedel för att en leverantör inte omfattas av någon uteslutningsgrund vid kontroll enligt 15 kap. LOU.

Konkurrensverket utgår därför i det följande från att betygen skulle användas som bevismedel till styrkande av att leverantören uppfyller de av den upphandlande organisationen uppställda kraven och kriterierna samt att det är den upphandlande organisationen som hämtar betygen från systemet.

5.3.2 Identifierade upphandlingsrättsliga risker vid användningen av betygssystem

Olika tolkningar och bristande jämförbarhet innebär risk för brister avseende likabehandling och öppenhet

Som konstaterats i avsnitt 5.1 och 5.2 finns en risk för att betyg grundas på olika tolkningar eller andra subjektiva bedömningar samt en risk för bristande jämförbarhet. Även om betygssättning ska ske enligt objektiva kriterier som angetts på förhand kan samma prestation bedömas olika av olika personer, varför prestationer som jämförs riskerar att inte alltid vara jämförbara. Ju större och mer omfattande system, desto större risker finns det ur detta perspektiv. Konkurrensverket bedömer att det i ett betygssystem i linje med den föreslagna utformningen i SNS-rapporten

⁹⁰ Som jämförelse förekommer det i dagsläget att upphandlande organisationer använder olika kreditupplysningsföretag för att bedöma om kraven på ekonomisk ställning är uppfyllda, se exempelvis RÅ 2005 ref. 47, Kammarrätten i Stockholms dom den 29 januari 2010 i mål nr 4855-09 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 september 2008 i mål nr 1227-08.

skulle vara svårt att utgå från eller säkerställa att betygen på ett öppet och likabehandlande sätt återspeglar leverantörens kapacitet och förmåga eller de tilldelningskriterier som premieras. Om det finns inneboende utmaningar med tillförlitligheten kan ett krav på betyg som bevismedel, beroende på betygssystemets utformning och omfattning, även vara möjligt att ifrågasätta utifrån proportionalitetsprincipen.

Det kan konstateras att en del av den likabehandlings- och öppenhetsproblematik som ovan angetts delvis redan kan förekomma i dagsläget i upphandlingar där betygssättning sker, exempelvis när en upphandlande organisation tar in referenser i form av betyg. Riskerna torde dock vara lägre när referenser tas in på individuell basis, för det specifika syftet att användas i en upphandling där jämförbarheten kan kontrolleras, jämfört med ett system där det inte finns någon kontaktyta mellan betygssättaren och den upphandlande organisationen. Sammantaget finns det anledning att anta att problematiken ökar vid en systematisering av betygssättning i större skala.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan det konstateras att det subjektiva inslaget i betygssättningen och risken för bristande jämförbarhet medför rättsliga risker i efterföljande upphandlingar i förhållande till de grundläggande principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet.

Kvalificeringskrav och tilldelningskriterier bör inte sammanblandas

I SNS-rapporten föreslås att betygssystemet ska kunna användas såväl vid kvalificeringen av leverantörer som vid utvärderingen av anbud, och även på andra sätt.⁹¹

Som tidigare konstaterats får omständigheter som huvudsakligen är hänförliga till leverantörens allmänna förmåga att utföra uppdraget inte vara föremål för utvärdering av anbudet, eftersom sådana omständigheter är hänförliga till kvalificeringen av leverantören. Under anbudsutvärderingen ska endast sådant som utgör tilldelningskriterier i upphandlingen bedömas, det vill säga hur anbudsgivaren avser att utföra just det uppdrag som upphandlingen gäller. Därför ska alltså inte leverantörens allmänna förmåga att utföra uppdraget prövas vid utvärderingen.⁹²

I vissa fall kan det vara utmanande att fastställa vad som å ena sidan utgör krav på en leverantörs allmänna förmåga och å andra sidan tilldelningskriterier avseende kvaliteten på fullgörandet baserat på tidigare erfarenheter. Exempelvis har frågor om tidshållning bedömts som frågor som rör både kvalificering och tilldelning.⁹³

Som tidigare konstaterats aktualiseras LOU:s bestämmelser först när betygssystemet används av en upphandlande organisation vid genomförandet av en upphandling,

⁹¹ Lundberg, Arve, Bergman och Henriksson, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*.

⁹² Se EU-domstolens dom av den 24 januari 2008, Lianakis, C-532/06, punkt 31.

⁹³ Se redogörelse för praxis i avsnitt 2.6.3.

exempelvis vid utformningen och bedömningen av kvalificeringskrav eller tilldelningskriterier. För det fall att kriterierna för betygssättning avseende ett visst bedömningsområde, enligt det slags system som föreslås i SNS-rapporten, även används som tilldelningskriterier i en upphandling, och rättsligt sett är att klassificera som krav på en leverantörs förmåga, riskerar således den upphandlande organisationen att agera i strid med LOU och de grundläggande principerna.

Sammanblandning av kvalificeringskrav och tilldelningskriterier förekommer visserligen redan i upphandlingar i dagsläget och är således inte ett problem som endast skulle komma att uppstå vid tillämpningen av ett betygssystem. Konkurrensverket har dock identifierat en ökad risk för att upphandlande organisationer kan komma att agera i strid med reglerna i LOU och de grundläggande principerna vid en systematisering av betyg, beroende på hur den upphandlande organisationen utformar krav och kriterier i den aktuella upphandlingen. En sådan risk skulle i och för sig kunna förebyggas genom en vägledning som tydliggör användningen av betygssystemet. Sådana åtgärder innebär dock inte att de grundläggande principerna inte längre måste beaktas i varje enskilt fall.

Alternativ bevisning bör vara tillåten

Oavsett om betygssystemet skulle användas vid kvalificering eller utvärdering behöver det hantera risken för en olik behandling och snedvridning av konkurrensen till följd av att systemet främst skulle innehålla uppgifter om leverantörer som tidigare haft offentliga kontrakt inom en viss produktkategori. Exempelvis skulle ett kvalificeringskrav eller tilldelningskriterium som innebär att den upphandlande organisationen beaktar betyg som finns i systemet på så sätt att betygen i för hög grad blir avgörande eller utslagsgivande riskera att stå i strid med likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen, eftersom det kan innebära alltför långtgående krav i förhållande till vad som är nödvändigt för att upprätthålla konkurrensen i en upphandling.⁹⁴

På motsvarande vis kan det antas att utländska leverantörer generellt sett tenderar att ha färre kontrakt med svenska upphandlande organisationer jämfört med nationella leverantörer. Detta kan i sin tur resultera i sämre förutsättningar för utländska leverantörer att bli tilldelade offentliga kontrakt i Sverige. Detta skulle kunna stå i strid med icke-diskrimineringsprincipen eftersom de på samma sätt som nyetablerade leverantörer kan förväntas ha färre betyg i systemet, beroende på hur kravet eller kriteriet är utformat i det enskilda fallet. Risken är särskilt påtaglig om det ställs upp krav i upphandlingen där upphandlande organisation enbart eller i hög grad beaktar uppgifter i betygssystemet.

För att möjliggöra för företag som inte tidigare tilldelats offentliga kontrakt eller som inte är betygssatta i systemet är det därför viktigt att den upphandlande organisationen möjliggör för leverantörer att presentera alternativ bevisning. Detta

⁹⁴ Jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 29 september 2009 i mål nr 2491-09. Jfr även Kammarrätten i Sundsvalls dom den 10 juni 2025 i mål nr 2968-24.

har även konstaterats som en alternativ lösning enligt förslaget i SNS-rapporten. Således bedöms den rättsliga risken vara möjlig att hantera, även om det kan innebära arbete för upphandlande organisationer att i varje enskild upphandling identifiera vilken alternativ bevisning som är jämförbar med uppgifter som hämtas från betygssystemet.

Risken för att betygssystem tillämpas för att konstruera resultatet av upphandlingar

Beroende på hur ett betygssystem skulle komma att utformas kan en upphandlande organisation ha möjlighet att ta reda på vilka betyg som leverantörer har i systemet och kunna anpassa kraven eller kriterierna för att gynna eller missgynna en viss leverantör. Upphandlande organisationer kan på så sätt ha informationsövertag, genom att i förhand känna till utfallet av betygen, i förhållande till hur det förhåller sig vid genomförandet av upphandlingar i dagsläget. Konkurrensverket bedömer därför att ett betygssystem ökar förutsättningarna att på förhand konstruera ett önskat resultat av en upphandling i strid med likabehandlingsprincipen, oavsett om betygen används för uppfyllnad av kvalificeringskrav eller tilldelningskriterier. Med en sådan metod skulle en upphandlande organisation på förhand kunna avgöra vilka leverantörer som har högst betyg och därefter kunna konstruera förutsättningarna för upphandlingen genom att utforma sina kvalificeringskrav eller sin utvärderingsmodell utifrån dessa. En systematisering av betyg bedöms innebära en något högre risk ur detta hänseende. Denna risk måste dock vägas mot att det måste kunna förutsättas att upphandlande myndigheter har för avsikt att följa upphandlingsregelverket vid utformningen av upphandlingar.

5.3.3 Betyg som inte är jämförbara bör inte användas som bevismedel

Betyg som inte är jämförbara är inte tillförlitliga som bevismedel

Som redogjorts för i avsnitt 5.1 är det svårt att på helheten säkerställa att ett heltäckande nationellt betygssystem innehåller jämförbara betyg som på ett öppet och likabehandlande sätt återspeglar leverantörens kapacitet och förmåga eller svarar mot de tilldelningskriterier som premieras i en enskild upphandling. Därför kan ett sådant betyg riskera att brista i tillförlitlighet som bevismedel. Det innebär även risker för att ett betygssystem tillämpas på ett sätt som kan anses vara oförenligt med de grundläggande principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet.

Betyg bör inte användas i syfte att bedöma uppfyllandet av kvalificeringskrav

Vad avser bevismedel för uppfyllnad av kvalificeringskrav gäller, som tidigare konstaterats i avsnitt 2.6.2, att en upphandlande organisation i en direktivstyrd upphandling inte får begära att en leverantör ska lämna in annan utredning än sådan som avses i 15 kap. 7–15 §§ LOU.⁹⁵ Vilken bevisning som den upphandlande

⁹⁵ Prop. 2015/16:195 s. 754, 775 och 1102. Se även artikel 60 i LOU-direktivet.

organisationen får inhämta från en leverantör i fråga om uppfyllnad av kvalificeringskrav rörande en leverantörs kapacitet regleras i 15 kap. 11 § LOU.

Som framgår ovan avses med betygssättning i denna analys omdömen på en flergradig skala där de högsta betygen avser en överprestation. Det är tillåtet att inhämta referenser som bevismedel för att styrka att leverantören uppfyller de kvalificeringskrav som ställs avseende kapacitet, i enlighet med bestämmelsen i 15 kap. 11 § LOU. Bestämmelsen ger inget uttryckligt stöd för att den upphandlande organisationen får ta hänsyn till bedömningar eller betyg. Det råder därför viss osäkerhet om användande av betyg för uppfyllnad av kvalificeringskrav är förenligt med bestämmelsen. Syftet med kvalificeringskrav är att utgöra krav på miniminivå avseende en leverantörs förmåga. Kvalificeringskrav får således anses vara binära och bör därför inte ge något utrymme för att ta hänsyn till om en leverantör är mer kvalificerad än den miniminivå som framgår av kvalificeringskravet. Det är således osäkert om ett kvalificeringskrav kan utformas så att det tar hänsyn till om en leverantör har presterat över förväntan i tidigare uppdrag.

5.4 Avtalsuppföljning är en förutsättning för ett betygssystem

5.4.1 Många upphandlare vill ge leverantörer som tidigare presterat bra en fördel när nya kontrakt ska tecknas

Av våra intervjuer och vår enkät framgår att syftet med ett betygssystem – att skapa incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten i sina leveranser under hela avtalsperioden och göra det möjligt för leverantörer att konkurrera med kvalitet i stället för med lägsta pris – har ett brett stöd bland upphandlare och företrädare för upphandlande organisationer. Som exempel anser närmare hälften av respondenterna i enkäten att ett nationellt system för uppföljning av kontrakt bör syfta till att göra det möjligt att ge leverantörer som tidigare presterat bra en fördel vid utvärderingen av anbud.

5.4.2 Uppföljning av kontrakt

En första förutsättning för att det ska vara möjligt att ta hänsyn till erfarenheter av leverantörers tidigare prestationer när nya kontrakt tecknas är att det finns tidigare erfarenheter att ta hänsyn till. Det är först om den upphandlande organisationen följer upp vilken kvalitet som levereras och dokumenterar detta på ett systematiskt sätt som det är meningsfullt att resonera om hänsyn till tidigare erfarenheter.

Vår kartläggning (se avsnitt 3.3) visar att avtalsuppföljningen i dag har stora brister, även om många påpekar att det skett förbättringar de senaste åren och att det ser olika ut hos olika upphandlande organisationer. Som exempel anser bara var femte respondent i vår enkät att det är tydligt vem som har ansvar för att följa upp

leveranser, och endast 5 procent av respondenterna anser att brister i leveranser och klagomål på bristande kvalitet alltid dokumenteras systematiskt.

Även Produktivitetskommissionen skriver i sitt slutbetänkande att den offentliga sektorn i högre grad bör tillvarata erfarenheter av tidigare leverantörsrelationer vid tilldelning av nya kontrakt.⁹⁶ Produktivitetskommissionen anser att en metod som innebär att leverantörers fullgörande av kvalitetskrav mäts, samlas in och används vid tilldelningen av nya kontrakt bör införas, förutsatt att inte Konkurrensverkets analys visar på ohanterliga praktiska eller juridiska hinder.

Vår kartläggning visar att avtalsuppföljningen generellt skulle behöva förbättras för att tidigare erfarenheter ska kunna användas inom ramen för ett betygssystem. Endast 6 procent av respondenterna i enkäten instämmer helt i att offentliga kontrakt i dag följs upp på ett sådant sätt att uppgifter om leveranser skulle kunna samlas in i ett nationellt system som kan användas av andra organisationer. Om det inte sker en systematisk avtalsuppföljning som säkerställer att leveranserna skett i enlighet med kontrakten är det knappast meningsfullt att samla in uppgifter om betyg eller andra omdömen som syftar till att kunna jämföras på ett systematiskt sätt.

5.4.3 Betygssystem kan vara ett sätt att stimulera till avtalsuppföljning

I redovisningen av den del av regeringsuppdraget som rör onormalt låga anbud har Konkurrensverket bedömt att det av andra skäl än för att möjliggöra jämförbarhet av betyg mellan olika upphandlande organisationer, kan vara lämpligt att öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning. Detta utifrån de positiva effekter som en god avtalsuppföljning innebär för enskilda upphandlande organisationer. Konkurrensverket har därför framfört att en åtgärd som kan övervägas är att införa en skyldighet för upphandlande organisationer att följa upp avtal eller att införa ett krav på riktlinjer för avtalsuppföljning.⁹⁷

Ytterligare ett sätt att stimulera avtalsuppföljningen kan vara att skapa system och rutiner som innebär att resultaten från uppföljningen efterfrågas internt inom den upphandlande organisationen. Om en upphandlande organisation till exempel tillämpar ett betygssystem, oavsett om det är ett nationellt system eller ett system som organisationen inrättat själv eller tillsammans med andra organisationer, bör systemet innebära att resultaten från olika aspekter av organisationens avtalsuppföljning med jämna mellanrum behöver sammanställas och bedömas. Inför varje sådant sammanställningstillfälle bör det vara tydligt vem som ansvarar för olika delar av avtalsuppföljningen och vilka rutiner som ska användas. Det bör också kunna vara ett naturligt tillfälle att förklara varför uppgifterna behövs och hur de

⁹⁶ SOU 2025:96, *Fler möjligheter till ökat välbefinnande*, s. 496.

⁹⁷ Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, Rapport 2025:4.

kommer att användas, särskilt om den upphandlande organisationen kommer att använda uppgifterna i sina egna upphandlingar.

Ett betygssystem skulle också kunna stimulera avtalsuppföljning då det konkretiserar följderna av att eventuella brister uppdagas i uppföljningen. Om betygssystemet möjliggör för upphandlande organisationer att ta hänsyn till tidigare brister i kvalitet i framtida upphandlingar, så borde incitamenten till en effektiv avtalsuppföljning öka. Ytterligare överväganden rörande avtalsuppföljning görs i kapitel 7.

5.5 Administrativa konsekvenser

5.5.1 Att betygssätta en leverans är tidskrävande

För att ett betygssystem ska vara rättvisande och ge de incitament till leveranser av god kvalitet som eftersträvas är det viktigt att varje betyg sätts omsorgsfullt, och att den person som ansvarar för att lägga in bedömningar i systemet kontrollerar den dokumentation som finns och tar kontakter med andra inom organisationen som har erfarenhet av leveranserna. Det behöver därför finnas formaliserade rutiner för hur betygssättningen ska gå till och vem som får lägga in betyg i systemet.

För att få en grov uppskattning av hur lång tid själva betygssättningen av leveranser kan komma att ta kan en jämförelse göras med Trafikverkets system Upplev (se avsnitt 4.2). Enligt Trafikverket innebär varje bedömning som lades in i Upplev en arbetsinsats på totalt omkring sex timmar. Att lägga in bedömningen i systemet uppskattades bara ta omkring 30–60 minuter, men det förutsatte att projektledaren redan fått all relevant information från exempelvis projektingenjörer och teknikstöd. Tiden kunde även variera beroende på projektledarens erfarenhet av systemet, om projektledaren redan hade en bra bild av leveransen, om det varit löpande dialog med leverantören, om det fanns inslag av bonus eller incitament i kontraktet, om separat återkopplingsmöte med leverantören genomförts etcetera.

En uppskattning innebär alltså att varje betyg som sätts i systemet innebär en arbetsinsats på åtminstone ett par timmar, utöver den ordinarie uppföljningen av leveranser. Som ovan nämnts innebär förslaget i SNS-rapporten att bedömningar bör göras löpande som en del av uppföljningen, vilket skulle göra att betygssättning behöver ske i vart fall en eller två gånger per år.

5.5.2 Frågan om överklagbarhet

Något som kan komma att innebära en ytterligare administrativ börda är om upphandlande organisationer som omfattas av förvaltningslagen behöver utreda, motivera och dokumentera varje beslut om ett betyg i ett betygssystem.

Det är enligt Konkurrensverkets bedömning möjligt att ett betyg som lämnas av en myndighet kan vara ett sådant beslut som kan överklagas av den leverantör som betyget avser, vilket i så fall innebär en risk för tidskrävande rättsprocesser.

Ett myndighetsbeslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.⁹⁸ Bestämmelsen ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som i grunden är avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Prövningen av om ett visst beslut ska anses överklagbart utgår från en objektiv bedömning. Uttrycket "påverka någons situation" tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation.⁹⁹

Ett betyg skulle kunna få faktiska verkningar i förhållande till en leverantörs ekonomiska situation om och i den mån det kan påverka, eller i vissa fall bli direkt avgörande för, om en leverantör tilldelas ett kontrakt eller inte. Det talar för att det skulle kunna vara ett beslut som kan överklagas, även om Konkurrensverket inte kan göra någon säker rättslig bedömning av om så skulle vara fallet.

Ett myndighetsbeslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.¹⁰⁰ Det finns även andra krav enligt förvaltningslagen som kan påverka hur lång tid det skulle ta att sätta ett betyg, till exempel utrednings- skyldigheten och kommuniseringsskyldigheten.¹⁰¹

Det är möjligt att genom specialreglering ange att ett betyg som sätts inom ramen för ett sådant betygssystem som övervägs inte ska utgöra ett överklagbart beslut. En jämförelse kan göras med betyg inom utbildningsväsendet.¹⁰² Det bör i sådana fall finnas möjlighet till rättelse eller ändring av betygsbeslut, antingen genom ny reglering för ändamålet, eller genom att falla tillbaka på förvaltningslagens bestämmelser för rättelse och ändring av beslut om det inte regleras särskilt.¹⁰³

⁹⁸ 41 § förvaltningslagen.

⁹⁹ Prop. 2016/17:180 s. 332. Se även t.ex. RÅ 2010 ref. 72.

¹⁰⁰ 32 § första stycket förvaltningslagen.

¹⁰¹ Se 23 och 25 §§ förvaltningslagen.

¹⁰² Se 28 kap. 18 § skollagen (2010:800) och 12 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁰³ 36–38 §§ förvaltningslagen.

5.5.3 Att ta fram produktkategorier, bedömningsområden och betygskriterier skulle innebära mycket arbete för upphandlande organisationer och leverantörer

Det är viktigt att produktkategorier, bedömningsområden och betygskriterier definieras med stor noggrannhet och omsorg. Det är också önskvärt att bedömningsområden och betygskriterier är väl förankrade såväl hos de upphandlande organisationer som ska tillämpa dem som hos leverantörskollektivet. I SNS-rapporten konstateras att ett rikstäckande betygssystem innebär kostnader för att utarbeta, upprätthålla och underhålla det och att bedömningsområden och kriterier bör utvecklas i samråd med branschföreträdare.¹⁰⁴

Eftersom betygssystemet skulle påverka leverantörernas möjligheter att tilldelas offentliga kontrakt finns det anledning att anta att de skulle vilja engagera sig i hur bedömningsområden och betygskriterier utformas på detaljnivå inom de produktkategorier där de är verksamma.

Eftersom många upphandlande organisationer, inte minst kommunerna, upphandlar många olika varor och tjänster finns en uppenbar risk att de inte skulle ha tid och möjlighet att engagera sig i alla produktkategorier de kan komma att beröras av. Samtidigt kan man anta att leverantörerna skulle ha större möjligheter att fokusera på de produktkategorier de berörs av. Detta behöver dock inte vara en nackdel, eftersom leverantörerna bör ha stor kännedom om vad som kännetecknar leveranser av god kvalitet inom deras områden, och hur de kriterier och villkor som fastställs sedan ska tillämpas på ett likvärdigt sätt av de upphandlande organisationerna.

5.5.4 De administrativa kostnaderna beror i hög grad på vilka kontrakt som skulle omfattas av ett betygssystem

Vilka totala administrativa kostnader och andra konsekvenser som skulle uppstå till följd av ett betygssystem för offentliga kontrakt beror i hög grad på hur omfattande systemet ska vara och vilka kontrakt som ska omfattas av systemet.

Det finns ett stort antal gällande kontrakt som tecknats efter annonserade upphandlingar

Om betygssystemet skulle omfatta alla kontrakt som tecknats efter annonserade upphandlingar kan en uppskattning av antalet kontrakt som ska betygsättas ta sin utgångspunkt i Upphandlingsmyndighetens statistik om annonserade upphandlingar.

¹⁰⁴ Lundberg, Arve, Bergman och Henriksson, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*.

År 2022 annonserades över 17 000 upphandlingar i svenska annonsdatabaser. I genomsnitt inkom 4,8 anbud per upphandling och 1,9 anbud kontrakterades.¹⁰⁵ Det förekommer även att kontrakt upphandlas gemensamt och omfattar flera upphandlande organisationer. De kontrakt och ramavtal som upphandlas har i genomsnitt en avtalstid på 4,1 år, inklusive eventuella optioner om förlängning. De annonserade upphandlingarna under 2022 tecknades med knappt 9 000 olika företag.

Omkring 300 000 företag levererar till offentlig sektor

Om betygssystemet skulle vara bredare och omfatta samtliga leveranser av varor, tjänster och byggtreprenader till upphandlande organisationer blir antalet leverantörer avsevärt större. Enligt en kartläggning skickade fler än 320 000 företag fakturor till kommuner, regioner, kommunala bolag och statliga myndigheter under 2022 och 2023.¹⁰⁶ Det framgår dock inte hur många eller vilken typ av kontrakt som ligger bakom fakturorna.

Även om kartläggningen inte är fullständig visar den att antalet företag som levererar varor och tjänster till upphandlande organisationer är avsevärt större än antalet företag som tecknat offentliga kontrakt efter annonserade upphandlingar. Ett system för att betygsätta alla leverantörer skulle således kunna omfatta åtminstone 300 000 företag, som vart och ett kan vara aktivt inom flera olika produktkategorier.

Vi kan alltså konstatera att antalet kontrakt som omfattas och därmed vilka administrativa konsekvenser som skulle uppstå till följd av ett nationellt och heltäckande betygssystem i hög grad beror på vilka kontrakt som skulle omfattas av ett sådant system. Oavsett om ett nationellt betygssystem skulle omfatta samtliga offentliga kontrakt, eller de kontrakt som tecknats enligt annonserade förfaranden, rör det sig om en avsevärd mängd kontrakt och ett mycket omfattande system.

5.5.5 Frågan om sekretess för betyg

Om den upphandlande organisationen är en myndighet skulle betyg som avser genomförandet av offentliga kontrakt, som lämnas till en annan aktör, enligt Konkurrensverkets bedömning utgöra allmänna handlingar.¹⁰⁷ Det betyder inte nödvändigtvis att uppgifterna i ett betygssystem skulle vara offentliga. Uppgifter om betyg kan däremot begäras ut och då behöver en sekretessprövning genomföras i varje enskilt fall. Det innebär att det kan krävas ytterligare tid och resurser från

¹⁰⁵ Fyra av tio anbud leder till avtal 2022, Upphandlingsmyndigheten, 23 november 2023, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2022/fyra-av-tio-anbud-leder-till-avtal-2022/>.

¹⁰⁶ AI-kartläggningen av offentliga inköp och bidrag, kommun.jensnylander.com, 2 oktober 2025, <https://kommun.jensnylander.com/>. Enligt uppgifter omfattade kartläggningen 66 miljoner fakturor och från 321 000 leverantörer till 271 kommuner, 18 regioner, 72 kommunala bolag, 22 universitet/högskolor samt 44 myndigheter.

¹⁰⁷ Se 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) om allmänna handlingars offentlighet.

både den myndighet som har beslutat om betyget, och den myndighet som förvaltar betygssystemet.

Enligt 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde kan komma att lida skada om uppgiften röjs. Det föreligger därmed en presumtion för offentlighet. Av förarbetena till sekretesslagstiftningen framgår att det bör krävas att det föreligger någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl för hemlighållande. Något krav på en mer ingående utredning bör emellertid inte ställas upp. Om en myndighet exempelvis sätter tilltro till vad en anbudsgivare har uppgett om att anbudshandlingars offentliggörande kan befaras medföra skada för denne, bör något hinder för handlingarnas hemlighållande i regel inte anses föreligga. En viss avvägning bör alltid företas med hänsyn till offentlighetens intresse. En begäran om konfidentiell behandling som inte närmare motiveras och inte heller har karaktären av ett anbudsvillkor, bör i regel inte föranleda ett beslut om handlingarnas hemlighållande.¹⁰⁸ I rättspraxis har allmänt hållna uttalanden om skaderisker inte ansetts utgöra tillräcklig grund för antagande att det allmänna eller den enskilde lider skada vid ett utlämnande av handlingar.¹⁰⁹ Normalt krävs alltså att risken för skada kan konkretiseras för att uppgifterna ska omfattas av sekretess.¹¹⁰

Konkurrensverket bedömer att ett betyg, om det föreligger speciella omständigheter eller särskilda förhållanden, skulle kunna omfattas av sekretessbestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL och att en sekretessprövning behöver göras i det enskilda fallet. Till skillnad från vad som gäller för anbudshandlingar, vilket de ovan återgivna resonemangen i förarbetena tog sikte på, torde det vara betydligt färre situationer där omständigheterna är sådana att ett betyg skulle kunna omfattas av sekretess.

Det kan påverka en myndighets bedömning om en leverantör har angett att den anser att uppgiften omfattas av sekretess, och även hur en sådan begäran motiveras.¹¹¹ Det innebär att samma typ av uppgifter kan bedömas olika i myndigheternas sekretessprövning.

Sekretessprövningen av betyg riskerar därtill att bedömas olika både inom och – framför allt – mellan myndigheter. Eftersom det inte går att med stöd av gällande lagstiftning avgöra i förväg om uppgifter om betyg omfattas av sekretess, anser Konkurrensverket att behovet av en ny sekretessbestämmelse bör övervägas, i

¹⁰⁸ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 241 f.

¹⁰⁹ Se RÅ 1991 ref. 56, RÅ 2007 not. 154 och RÅ 2008 not. 103.

¹¹⁰ Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 2341-18.

¹¹¹ Jfr även t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 1356-25. EU-domstolen har även konstaterat att leverantörers erfarenhet i allmänhet inte är hemlig och att principen om öppenhet och kraven på god förvaltning och ett effektivt domstolsskydd innebär en huvudregel om rätt till tillgång till, i vart fall det väsentliga innehållet i, uppgifter avseende erfarenhet och de referenser som lämnats till styrkande av sådana uppgifter, se EU-domstolens dom av den 17 november 2022, C-54/21, Antea Polska m.fl., EU:C:2022:888, punkterna 75-76.

vart fall för det fall ett omfattande betygssystem skulle införas. Detta för att tydliggöra ifall uppgifter om betyg ska omfattas av sekretess eller inte.

Sekretess mellan myndigheter

Om sekretess gäller för en uppgift, det vill säga om det finns ett förbud mot att röja den, råder sekretess både mot enskilda och mot andra myndigheter, vilket framgår av 8 kap. 1 § OSL.

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas ut till exempelvis andra myndigheter under vissa förutsättningar. Där framgår bland annat att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, 10 kap. 28 § OSL. Om en sådan uppgiftsskyldighet skulle införas för myndigheterna avseende att överlämna betyget eller betygsbeslutet till ett betygssystem som förvaltas av en annan myndighet, så föreligger det inte hinder enligt OSL i den delen.

Eftersom betyg sannolikt inte skulle omfattas av sekretess annat än i rena undantagsfall, torde dock utgångspunkten vara att det i normalfallet inte krävs någon sekretessbrytande bestämmelse för att upphandlande organisationer ska kunna ta del av betyg som finns i systemet. Skulle införandet av ett heltäckande nationellt betygssystem övervägas skulle emellertid frågan om en eventuell specialreglering av sekretessfrågan kunna utredas närmare, i syfte att undanröja osäkerhet även i undantagsfallen.

5.5.6 Hanteringen av personuppgifter i ett betygssystem

En närliggande fråga är hanteringen av personuppgifter. Förekommer det personuppgifter i ett betygssystem behöver behandlingen av dem vara laglig i enlighet med artikel 6 i dataskyddsförordningen¹¹², till exempel ha stöd i lag eller förordning. Detta bör inte innebära någon betydande administration för de upphandlande organisationerna.

¹¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

5.6 Sammanfattande slutsats om ett nationellt och heltäckande betygssystem

Konkurrensverket kan konstatera att ett betygssystem, som syftar till att skapa incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten i sina leveranser under hela avtalsperioden och göra det möjligt för leverantörer att konkurrera med kvalitet, skulle ha ett brett stöd bland upphandlare och företrädare för upphandlande organisationer.

Konkurrensverket bedömer dock att det finns rättsliga utmaningar förknippade med ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem om det ska vara praktiskt användbart för upphandlande organisationer. Framför allt finns det svårigheter med att säkerställa att betyg som ska jämföras i ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem verkligen avser jämförbara kontrakt, vilket innebär en risk i förhållande till de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna.

Även om betygsskalan skulle innehålla tydliga krav och kriterier är det svårt att undvika att betygsskalan kan komma att tolkas olika av olika personer varför prestationer som jämförs riskerar att inte alltid vara jämförbara. Detta medför att det är svårt att utgå från eller säkerställa att betygen på ett öppet och likabehandlande sätt återspeglar leverantörens kapacitet och förmåga eller de tilldelningskriterier som premieras. Om det finns inneboende utmaningar med tillförlitligheten kan ett krav på betyg som bevismedel, beroende på betygssystemets utformning och omfattning, även vara möjligt att ifrågasätta utifrån proportionalitetsprincipen. Ett nationellt och heltäckande betygssystem medför därför rättsliga risker i efterföljande upphandlingar i förhållande till de grundläggande principerna om likabehandling, öppenhet och proportionalitet.

Vidare bedöms ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem innebära stora administrativa kostnader för de upphandlande organisationerna, dels vid uppbyggnaden av systemet, dels vid den löpande hanteringen och betygssättningen.

Vid en avvägning mellan å ena sidan de fördelar som ett nationellt och heltäckande betygssystem skulle kunna medföra för incitamenten till kvalitetskonkurrens, och å andra sidan de rättsliga riskerna med en bred användning av systemet och de administrativa kostnaderna förknippade med ett obligatoriskt uppgiftslämnande till systemet, bedömer Konkurrensverket sammantaget att ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem inte är en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

5.7 Bättre förutsättningar för avgränsade betygssystem

Konkurrensverket bedömer att det kan finnas förutsättningar att använda betygssystem inom avgränsade områden med gemensamma kravställningar. Många av de utmaningar som finns för ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem bör kunna hanteras på ett bättre sätt om bedömningssystem avgränsas till kontrakt med gemensamma krav och villkor som utförs med liknande förutsättningar.

I detta avsnitt görs en översiktlig analys av förutsättningarna som föreligger med nu gällande regelverk för att tillämpa betygssystem inom avgränsade områden för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer uppfyllt kvalitetskraven i tidigare offentliga kontrakt vid tecknandet av nya offentliga kontrakt. Även här bör syftet vara att skapa incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten i leveranser under hela avtalsperioden och möjliggöra för leverantörer att i högre grad konkurrera med kvalitet.

5.7.1 Förutsättningarna för avgränsade betygssystem

Som framförts tidigare i detta kapitel bedömer Konkurrensverket att det inte finns rättsliga hinder mot ett betygssystem som sådant, utan att de främsta utmaningarna uppstår i samband med uppgiftslämnande och vid användning av uppgifter i efterföljande upphandlingar utifrån bland annat tillförlitlighetssaspekter vid jämförelser mellan olika betyg.

Jämfört med ett nationellt och heltäckande betygssystem finns det bättre förutsättningar för att införa avgränsade betygssystem, eftersom de rättsliga utmaningar som vi identifierat bör vara mer hanterbara i avgränsade sådana system. Avgränsade betygssystem kan framför allt vara lämpliga för upphandlande organisationer att använda sig av i samband med tilldelning, av de skäl som redogjorts för i avsnitt 2.6 och 5.3.3.

Avgränsade betygssystem för jämförbara kontrakt

En första förutsättning är att det i praktiken går att utforma avgränsade betygssystem för att avse jämförbara kontrakt. Förutsättningarna för detta är bäst vid upphandlingar där upphandlingsföremålen är likartade och det finns en gemensam grundläggande kravställning som möjliggör rättvisande jämförelser. Samtidigt bör risken för olika tolkningar och subjektivitet vara mer hanterbar, och det bör vara enklare att förebygga risken för godtycke.

Som exempel kan det så kallade nationella ramavtalet om hyrbemanning inom hälso- och sjukvården i regionerna nämnas.¹¹³ Det aktuella ramavtalet bygger på en grundläggande gemensam kravställning för de två upphandlingsföremålen, läkare och sjuksköterska. Vidare finns en övergripande avtalsförvaltning där en utvald

¹¹³ För mer information om ramavtalet, se <https://www.vgregion.se/ov/hyrpersonal/>.

region hanterar vissa grundläggande delar av avtalsuppföljningen för samtliga regioner.

Att säkerställa jämförbarhet på detta sätt medför även att betygen typiskt sett bör kunna vara jämförbara såväl i fråga om förhållandena vid leveransen som avseende upphandlingsföremålen i sig. Jämförbarheten medför även att betygen typiskt sett bör kunna anses vara relevanta för upphandlingsföremålet i efterföljande upphandlingar, vilket innebär att risker kopplade till godtycke, bristande proportionalitet eller tillförlitlighet inte bör vara aktuella på samma sätt och i samma utsträckning som vid användning av ett nationellt och heltäckande betygssystem.

Förutsättningar för avgränsade betygssystem på områden med många leverantörer

Konkurrensverket bedömer att avgränsade betygssystem kan lämpa sig på områden med många leverantörer och många leveranser, till exempel inom vissa ramavtal. När många leveranser betygssätts och det sker många upphandlingar eller avrop kan betygen få genomslag, särskilt om utbudet och kapaciteten hos leverantörerna är flexibelt så att de leverantörer som får bra betyg klarar av att leverera mer.

Risk för olika tolkningar eller subjektivitet bör vara lättare att hantera i avgränsade betygssystem

I situationer då det är fråga om en gemensam grundläggande kravbild bör även risken för att de krav som formulerats i kontrakten inte motsvarar de förväntningar som finns hos de verksamheter som tar emot leveranserna typiskt sett vara lägre. Detta eftersom förväntningarna i sådana kontrakt bör vara tämligen liknande och att kravställningen på det stora hela i högre grad bör vara förankrad hos samtliga upphandlande organisationer. Risken för att en mottagare godtyckligt eller utifrån bristande förståelse för betygskriterierna sätter ett oförtjänt lågt betyg bör därför vara lägre.

Som exempel kan nämnas att kravbilden i det nationella ramavtalet om hyrbemannning inom hälso- och sjukvården i regionerna är reglerad i ramavtalet på en grundlig och relativt detaljerad nivå.

Vi har konstaterat att betygssättning på en flergradig skala innebär särskilda utmaningar om betyg ska vara jämförbara nationellt och i stor skala. Konkurrensverket bedömer att risker av dessa slag bör vara lättare att hantera inom mer avgränsade och anpassade betygssystem. Ett sätt att hantera eventuella risker kan vara att på förhand ange grunderna för betygssättning i förhållande till det specifika upphandlingsföremålet som förankrats i en förstudie till den aktuella upphandlingen. På så sätt kan synpunkter som syftar till att minska riskerna för olika tolkningar eller subjektivitet vid betygssättningen hämtas in från anbudsgivare. Vidare kan betygssättningen i sig hanteras av en mindre personkrets som har det övergripande ansvaret och som, i samråd med andra som har kunskap och information om leveranserna, ytterst sätter själva betyget. På så sätt bör risken för subjektivitet och olika tolkningar minska.

Konkurrensverket noterar dock att det finns andra risker förknippade med att en enskild person eller ett fåtal personer ansvarar för betygssättningen, exempelvis kopplat till risken för otillbörlig påverkan. Riskerna bör dock kunna minskas genom exempelvis rutiner och interna riktlinjer om hur beslut om betyg ska fattas. Eftersom de flesta upphandlande organisationer är myndigheter skulle de som sätter betyg också omfattas av förvaltningslagens regler om jäv och andra regler som syftar till att motverka mutor och korruption. Som påpekats i avsnitt 5.2.5 bedömer Konkurrensverket att upphandlande organisationer som ska upprätta eller ingå i ett betygssystem bör införa rutiner som säkerställer att betygssättning inte enbart sker av en enskild person. Exempelvis kan det handla om den så kallade "fyra ögon-principen", vilket i aktuella situationer kan innebära att ett betyg som satts av en enskild person ska kontrolleras och säkerställas av en annan oberoende person.

I avgränsade betygssystem torde det finnas goda incitament för upphandlande organisationer att dokumentera och påtala brister i leveranser. Det torde exempelvis vara mindre sannolikt att en upphandlande organisation godkänner leveranser trots att kraven i kontraktet inte är uppfyllda, då det i större utsträckning är den egna organisationen som ska beakta betygen i kommande upphandlingar. Av samma skäl bör det inte heller finnas anledning att förvänta sig att upphandlande organisationer sätter höga betyg som leder till "betygsinflation", om det i högre grad är samma organisationer som sedan ska använda sig av betygen.

Konkurrensverket bedömer därför att noggrant utformade och avgränsade betygssystem, inom vissa lämpliga branscher, inte skulle medföra samma rättsliga risker i förhållande till principerna om likabehandling och öppenhet som vid ett nationellt och heltäckande system.

Möjligheter att presentera alternativ bevisning

Som vi konstaterat i avsnitt 5.3.2 kommer betygssystem endast att innehålla uppgifter om leverantörer som tidigare har eller har haft offentliga kontrakt. Detta medför risker i förhållande till de grundläggande principerna och för en potentiell snedvridning av konkurrensen. Mot denna bakgrund är det därför viktigt att den upphandlande organisationen möjliggör alternativ bevisning för leverantörer som inte har betyg i systemet att kunna delta i en upphandling och konkurrera på lika villkor.

Möjligheten att använda alternativ bevisning är viktig ur såväl ett upphandlingsrättsligt perspektiv som ur ett konkurrensperspektiv. Det bör vid kravställning i enskilda upphandlingar vara mindre utmanande att identifiera vad som utgör alternativ bevisning. Detta eftersom upphandlande organisationer bör ha bättre förutsättningar och kunskap att göra sådana bedömningar när det är fråga om mer avgränsade områden.

5.7.2 Avgränsade betygssystem kan medföra andra fördelar

Konkurrensverket ser även att det kan finnas flera andra fördelar med ett avgränsat betygssystem. Dessa redogörs för nedan.

Avgränsade betygssystem kan leda till bättre avtalsuppföljning och ökade incitament till kvalitativ leverans under hela avtalsperioden

Som framförts i avsnitt 5.4 är avtalsuppföljning grundläggande för att möjliggöra betygssättning av leverantörer. Av enkäten framgår det vidare att respondenterna upplever att avtalsuppföljningen av offentliga kontrakt i dag inte är tillräcklig för att ligga till grund för ett betygssystem. Ett avgränsat betygssystem skulle sannolikt kunna ge upphandlande organisationer incitament till en förbättrad avtalsuppföljning, i vart fall för de kontrakt som omfattas av systemet. Goda erfarenheter av nyttan med avtalsuppföljning skulle kunna få positiva földeffekter även på avtalsuppföljningen i andra fall.

Ett betygssystem ökar även incitamenten för leverantörer att upprätthålla kvaliteten i leveranserna under hela avtalsperioden. Detta eftersom vetskapen om att leveranser bedöms och betygssätts med utgångspunkt i hela avtalsperioden bör skapa en vilja för leverantörerna att erhålla höga betyg och därmed bättre förutsättningar att tilldelas nya offentliga kontrakt i kommande upphandlingar. Vi bedömer därför att avgränsade betygssystem kan bidra till att öka kvaliteten i leveranser.

Den administrativa bördan kan anpassas

En ytterligare fördel med avgränsade betygssystem är att systemen kan anpassas och avgränsas utifrån de upphandlande organisationernas behov och förutsättningar. Det innebär även att den administrativa bördan kan anpassas. På så sätt undviks att upphandlande organisationer underkastas ett generellt system som medför alltför betungande administration.

Slutsats om betygssystem inom avgränsade områden

Mot bakgrund av det anförda skulle noggrant utformade och avgränsade betygssystem, inom vissa avgränsade branscher, kunna anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen då betyg som ett tilldelningskriterium inte bör anses vara alltför långtgående så länge det används med eftertanke och medvetenhet i jämförbara kontrakt. Jämförbarhet mellan de kontrakt för vilka betygen sätts minskar också risken för att likabehandlingsprincipen eller öppenhetsprincipen åsidosätts.

Konkurrensverket anser sammantaget att det finns potential i avgränsade betygssystem, inom ramen för det befintliga upphandlingsrättsliga regelverket. Därför bedömer vi att regeringen kan uppmuntra initiativ till avgränsade betygssystem, såsom olika pilotprojekt. Konkurrensverket är särskilt positivt inställt till att dylika initiativ uppmuntras inom områden där risken för kriminella och oseriösa aktörer är störst.

Konkurrensverket konstaterar ovan att det finns ett antal rättsliga aspekter kopplade till överklagbarhet av beslut (avsnitt 5.5.2), sekretess för betyg (avsnitt 5.5.5) och hantering av personuppgifter (avsnitt 5.5.6). Dessa aktualiseras även vid avgränsade betygssystem. Konkurrensverket ser dock att dessa inte utgör något absolut hinder utan att det finns förutsättningar för upphandlande organisationer att hantera dessa vid utformningen av avgränsade betygssystem, såsom övervägande av vilka uppgifter som hanteras i systemet och initiala bedömningar av om uppgifter kan antas omfattas av sekretess. I syfte att undanröja vissa osäkerheter och att minska administrationen hos upphandlande organisationer skulle det kunna vara effektivt med reglering som förtydligar de ovan diskuterade rättsliga förutsättningarna, exempelvis specialregleringar avseende överklagbarhet och sekretess i likhet med vad som konstaterats i avsnitt 5.5.2 och 5.5.5. Det bedöms dock inte nödvändigt för att upphandlande myndigheter ska kunna initiera exempelvis pilotprojekt med avgränsade betygssystem.

Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att det finns bättre förutsättningar att använda betygssystem inom avgränsade områden i förhållande till ett nationellt och heltäckande obligatoriskt betygssystem. För att underlätta och tydliggöra vissa anknytande rättsliga aspekter kopplade till sådana system kan det finnas skäl att utreda dessa frågor vidare i lämpligt sammanhang.

6 Konkurrensverkets förslag på register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga eller ihållande brister

Bedömning: Ett register över kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet kan vara en lämplig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Förslag: Regeringen bör ge en utredning i uppdrag att ta fram ett förslag om ett register över kontrakt som lett till påföljder enligt angivna uteslutningsgrunder i upphandlingsreglerna på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet. En sådan utredning bör även överväga vilken myndighet som bör ansvara för registret och om åtgärder enligt ytterligare uteslutningsgrunder bör omfattas av registret.

Som framgår av kapitel 5 anser Konkurrensverket att ett nationellt och heltäckande betygssystem inte är en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt. Avgränsade system kan förvisso vara en metod för att uppnå detta syfte, men eftersom sådana inte tar sikte på alla typer av upphandlingsföremål och kontrakt har Konkurrensverket övervägt andra metoder för att uppnå syftet.

I detta kapitel analyseras förutsättningarna för att införa ett register över kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet. Syftet med ett sådant register skulle vara att underlätta för upphandlande organisationer att identifiera leverantörer som tidigare visat brister i sina leveranser och att ge de upphandlande organisationerna bättre förutsättningar att utesluta sådana leverantörer vid upphandlingar.

6.1 Det saknas verktyg för att hantera leverantörer som tidigare visat brister

Av Konkurrensverkets kartläggning under genomförandet av uppdraget framgår att upphandlande organisationer ser det som ett problem att de ibland tvingas teckna kontrakt med leverantörer som tidigare inte uppfyllt sina åtaganden på ett godtagbart sätt. Endast 8 procent av respondenterna i vår enkät instämmer fullständigt i att det finns rutiner som innebär att man kan undvika att teckna kontrakt med leverantörer som tidigare inte uppfyllt sina åtaganden på ett godtagbart sätt, och närmare hälften anser att det hade varit lämpligt att utesluta fler leverantörer eller förkasta fler anbud än de som faktiskt uteslutits eller förkastats under de två senaste åren. Vidare anser en överväldigande majoritet av respondenterna,

90 procent, att ett nationellt system för uppföljning av kontrakt bör syfta till att hindra leverantörer som tidigare misskött sig från att tilldelas offentliga kontrakt.

6.1.1 Referenstagning är inte ett tillräckligt effektivt sätt att identifiera leverantörer som tidigare visat brister

Ett vanligt sätt att identifiera lämpliga leverantörer är att använda referenser. Nästan alla respondenter, 96 procent, har varit med om att ställa krav på referenser i samband med annonserade upphandlingar, och sju av tio, 71 procent, har också varit med om att diskvalificera leverantörer eller förkasta anbud på grund av uppgifter som framkommit vid referenstagning åtminstone någon gång under de två senaste åren.

Det är endast 14 procent av respondenterna som helt instämmer i att referenser är ett effektivt sätt att identifiera leverantörer med bristande kompetens och erfarenhet, och som nämnts ovan anser närmare hälften av respondenterna att det hade varit lämpligt att utesluta fler leverantörer eller förkasta fler anbud än de som faktiskt uteslutits eller förkastats. Det kan därför konstateras att endast referenstagning inte är ett tillräckligt effektivt sätt att undvika att teckna kontrakt med leverantörer som tidigare visat brister i sina leveranser.

6.1.2 Det finns förutsättningar för att tillämpa reglerna om frivillig uteslutning med hänvisning till allvarliga eller ihållande brister

Ett annat sätt att undvika att teckna kontrakt med leverantörer som tidigare inte uppfyllt sina åtaganden på ett godtagbart sätt är att tillämpa reglerna om frivillig uteslutning av leverantörer enligt bestämmelsen i 13 kap. 3 § 5 LOU, exempelvis att utesluta leverantörer som tidigare visat allvarliga eller ihållande brister och detta medfört att kontraktet sagts upp i förtid.

En förutsättning för att denna uteslutningsgrund ska kunna tillämpas är att ett kontrakt har sagts upp i förtid eller lett till skadestånd eller jämförbara påföljder på grund av allvarliga eller ihållande brister. Av Konkurrensverkets kartläggning framgår att brister inte alltid dokumenteras och reklameras, och att brister i stället ibland hanteras genom att kontrakt som skulle kunna förlängas inte förlängs. Enkäten visar dock att 72 procent av respondenterna varit med om att häva eller säga upp kontrakt i förtid på grund av brister åtminstone någon gång under de två senaste åren. Vi kan alltså konstatera att sådana uppsägningar och jämförbara påföljder som skulle kunna ligga till grund för frivillig uteslutning inte är ovanliga.

Det förekommer också att uppsägningar i förtid på grund av brister faktiskt leder till uteslutning. Tre av tio respondenter, 30 procent, har varit med om att utesluta leverantörer på grund av brister i tidigare leveranser åtminstone någon enstaka gång under de två senaste åren. Det är dock tydligt att informationen om leverantörers tidigare brister inte sprids effektivt mellan olika upphandlande

organisationer. Av enkäten framgår att 43 procent av respondenterna har varit med om att avstå från att teckna kontrakt med en leverantör med hänvisning till brister i leveranser till den egna organisationen, men bara 21 procent har varit med om att utesluta leverantörer med hänvisning till brister i leveranser till andra organisationer.

6.1.3 Upphandlande organisationer behöver information om leverantörers tidigare brister

Konkurrensverket kan således konstatera att det är förhållandevis ovanligt att upphandlande organisationer utesluter leverantörer på grund av brister i leveranser till andra organisationer. Detta innebär att konsekvenserna för leverantören av eventuella brister i leveranserna i huvudsak begränsas till framtida leveranser till samma upphandlande organisation. Även om den upphandlande organisationen påtalar brister och i slutändan till och med säger upp ett kontrakt är sannolikheten liten att detta ska leda till uteslutning i kommande upphandlingar av andra organisationer.

Ett sätt att stärka leverantörers incitament att leverera fullgod kvalitet vore därför att förbättra upphandlande organisationers tillgång till information om leverantörer som tidigare uppvisat brister i sina leveranser till andra upphandlande organisationer.

6.1.4 Register över uteslutningsgrunder finns i andra medlemsstater

Av Konkurrensverkets kartläggning av vilka system som finns i andra medlemsstater med information om hur leverantörer fullgör offentliga kontrakt har det framkommit att två, Slovakien och Ungern, har någon form av register över uteslutningsgrunder (se avsnitt 4.1). Dessa system innehåller uppgifter som kan användas för uteslutning enligt de, i en svensk kontext, frivilliga uteslutningsgrunderna.

Slovakiens och Ungerns system skiljer sig åt i flera avseenden. Medan Ungerns system är inriktat på uteslutningsgrunder är Slovakiens system mer omfattande och innebär i praktiken en efterannonsering av alla offentliga kontrakt, där de upphandlande organisationerna ska intyga att leverantörerna fullgjort kontrakten i enlighet med avtalen. Även om uppgifterna i ett register över avslutade kontrakt, inspirerat av Slovakiens system, troligen också skulle kunna användas för att identifiera kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap. 3 § LOU, bedömer vi att det skulle innebära en avsevärd administrativ börda för de upphandlande organisationerna att bidra till ett sådant komplett system. Vår bedömning är därför att det är mer effektivt att skapa ett register som fokuserar på uteslutningsgrunder, det vill säga mer i linje med ett sådant system som finns i Ungern.

6.2 Ett register bör införas

Som framgår av avsnitt 2.6.1 är det möjligt för upphandlande organisationer att enligt 13 kap. 3 § 5 LOU utesluta leverantörer som har:

1. visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt, och
2. detta har:
 - a. medfört att det tidigare kontraktet har sagts upp i förtid,
 - b. lett till skadestånd, eller
 - c. lett till jämförbara påföljder.

Konkurrensverkets uppfattning är att det vid utformningen av en metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgjort kvalitetskraven i tidigare offentliga kontrakt är lämpligt att i första hand fokusera på uteslutningsgrunden i 13 kap. 3 § 5 LOU. Den uteslutningsgrunden har en tydligare och mer avgränsad definition än uteslutningsgrunden i 13 kap. 3 § 3 LOU, som avser allvarliga fel i yrkesutövningen. Med anledning av att uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen kan bestå av en mängd olika situationer som inte är konkretiserade i LOU blir tillämpningen av bestämmelsen i högre grad en bedömningsfråga. Om även uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen skulle omfattas av registret skulle det innebära ytterligare krav på avvägningar och arbete för en upphandlande organisation att avgöra vilka situationer som ska registreras.

Konkurrensverket utesluter dock inte att registret skulle kunna utformas till att även omfatta uppgifter som kan träffas av andra uteslutningsgrunder eller andra uppgifter som relaterar till exempelvis konstaterade kontraktsbrott. Oavsett utformning är det den upphandlande organisationen som, utifrån informationen i registret, väljer vilken uteslutningsgrund den anser tillämplig. En eventuell utredning kan lämpligen få i uppgift att bedöma om det är ändamålsenligt att även inkludera andra uteslutningsgrunder i registret, såsom exempelvis allvarligt fel i yrkesutövningen enligt 13 kap. 3 § 3 LOU.

Mot bakgrund av att syftet med förslaget är att förbättra möjligheterna för upphandlande organisationer att identifiera och utesluta leverantörer som tidigare uppvisat brister i sina leveranser till andra upphandlande organisationer är även en utgångspunkt att registret endast ska användas för informationsinhämtning vid en eventuell uteslutning. Registret är således inte tänkt att användas för kontroll av uppfyllnad avseende kvalificeringskrav eller tilldelningskriterier.

6.2.1 Generella utgångspunkter

EU-domstolen har konstaterat att det inte finns några hinder mot att tillhandahålla ett register där det framgår vilka leverantörer som tidigare har bedömts gjort sig skyldiga till allvarliga eller ihållande brister vid fullgörandet av något väsentligt krav i ett offentligt upphandlat kontrakt.¹¹⁴ Registrets förenlighet med LOU aktualiseras först när det används av en upphandlande organisation vid genomförandet av en upphandling. En bedömning av om användningen av uppgifter i ett register är förenlig med LOU behöver därför göras i varje enskilt fall.¹¹⁵

Som framgår av avsnitt 2.6.1 måste de frivilliga uteslutningsgrunderna tillämpas i överensstämmelse med de grundläggande principerna, vilket bland annat innebär att en proportionerlig och individuell bedömning av en leverantör måste göras på grundval av samtliga relevanta omständigheter.¹¹⁶ Det betyder att uppgifter i registret inte med automatik får medföra uteslutning. En uteslutning måste föregås av en prövning i den enskilda upphandlingen, tillsammans med andra relevanta omständigheter.

Vad gäller införandet av uppgifter i ett register och den bedömning som eventuellt behöver göras vid den tidpunkten, se avsnitt 6.2.2.

6.2.2 Överklagbarhet, möjlighet till yttrande och andra rättssäkerhetsaspekter

EU-domstolen konstaterade i *HSC Baltic* att ett beslut om upptagande i en förteckning av leverantörer utgjorde ett överklagbart beslut.¹¹⁷ I det aktuella målet utgjorde brister i fullgörande av ett tidigare kontrakt en obligatorisk uteslutningsgrund enligt nationell rätt. Den aktuella uteslutningsgrunden motsvarar bestämmelsen i 13 kap. 3 § 5 LOU, som är frivillig i svensk rätt till skillnad från omständigheterna i målet. Vidare var det fråga om en situation med ett flertal leverantörer som ingick i ett konsortium. Samtliga medlemmar i konsortiet blev automatiskt uteslutna utan en konkret och individuell bedömning.

Mot bakgrund av EU-domstolens avgörande i *HSC Baltic*, och skillnaderna mellan omständigheterna i målet och LOU, föreligger oklarheter i fråga om upptagandet i ett register omfattas av LOU och ska vara överklagbart. Det kan även konstateras att 20 kap. 4 § LOU inte är utformad på ett sätt som möjliggör överprövning av ett beslut om upptagande. Den aktuella bestämmelsen möjliggör överprövning av en upphandling eller giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande

¹¹⁴ Se EU-domstolens dom av den 26 januari 2023, *HSC Baltic m.fl.*, C-682/21, EU:C:2023:48 (*HSC Baltic*), punkt 44 och 47.

¹¹⁵ Jfr avsnitt 5.3.1.

¹¹⁶ Se EU-domstolens dom av den 3 oktober 2019, *Delta*, C-267/18, punkt 27, och EU-domstolens dom av den 19 juni 2019, *Meca*, C-41/18, punkt 31.

¹¹⁷ Se EU-domstolens dom av den 26 januari 2023, *HSC Baltic*, C-682/21, punkterna 62–67.

organisation och en leverantör. Ingen av de möjliga påföljderna som finns reglerade i 20 kap. 6 § LOU passar heller in på situationen.

Avgörandet i *HSC Baltic* kan eventuellt även innebära att det inte är tillräckligt att en leverantör har möjlighet att försvara sig i en civilrättslig process, exempelvis vid ett skadeståndsanspråk eller mot en ogiltig hävning, för att uppfylla rättsmedelsdirektivets krav.

Även om LOU inte är tillämplig vid tidpunkten för upptagandet i ett register så är förvaltningslagen tillämplig under förutsättning att den upphandlande organisationen omfattas av denna.¹¹⁸

Frågor om överklagbarhet och tidpunkt för uppförande i registret behöver utredas

Det går inte att utläsa av *HSC Baltic* om rättsmedelsdirektivet kräver att ett beslut om upptagande i ett register ska vara överklagbart i alla situationer enligt regleringen i de svenska upphandlingslagarna. Konkurrensverket anser därför att det bör utredas om en särskild bestämmelse om överklagbarhet bör införas. Om det är juridiskt möjligt anser Konkurrensverket att det skulle innebära ett mer effektivt register om ett beslut om upptagande inte var överklagbart, speciellt med hänsyn till att uppgifterna i registret endast är aktuella under en begränsad tid. Om det inte är juridiskt möjligt bör en utredning ta ställning till om det bör införas en bestämmelse om överklagbarhet i speciallagstiftning eller om förvaltningslagens bestämmelser täcker rättsmedelsdirektivets krav. Vid bedömningen bör det beaktas att det finns upphandlande organisationer som inte omfattas av förvaltningslagen.

Vidare ger inte avgörandet i *HSC Baltic* ett tydligt besked i fråga om en leverantör ska ges tillfälle att yttra sig innan den förs upp i ett register.¹¹⁹ Även detta behöver utredas vidare.

Förutom dessa frågor som en framtida utredning skulle behöva ta ställning till, uppstår frågan om uppgifterna ska lämnas till registermyndigheten när beslutet har fattats, eller om den upphandlande organisationen ska avvakta att beslutet vunnit laga kraft, för det fall det är överklagbart.¹²⁰ Leverantörens intresse av att inte bli upptagen i registret förrän frågan är slutligen prövad får då ställas mot krav på effektivitet och att uppgifterna i registret endast är relevanta under en kort tidsperiod.

¹¹⁸ Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna, se 1 § förvaltningslagen.

¹¹⁹ Jfr EU-domstolens dom av den 26 januari 2023, *HSC Baltic*, C-682/21, punkterna 46–47 och 50.

¹²⁰ I EU-domstolens dom av den 13 december 2013, *Forposta SA*, C-465/11, EU:C:2012:801, har EU-domstolen klargjort att det inte krävs någon lagakraftvunnen dom avseende allvarligt fel i yrkesutövningen. Detta har även bekräftats av Högsta förvaltningsdomstolens dom i HFD 2013 ref. 61 där domstolen konstaterade att en leverantör kan uteslutas till följd av vad som har framkommit av ett inte lagakraftvunnet omprövningsbeslut från Skatteverket. Dessa avgöranden talar för att det inte bör krävas att ett lagakraftvunnet avgörande till stöd för uteslutning även avseende andra uteslutningsgrunder än 13 kap. 3 § 3 LOU.

Det ska även noteras att en leverantör som förekommer i registret inte per automatik kommer att stå utanför framtida upphandlingar. En upphandlande organisation ska, innan den beslutar att utesluta en leverantör, ge leverantören tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över de omständigheter som enligt organisationen utgör skäl för uteslutning.¹²¹

Beroende på den slutliga utformningen av registret vill Konkurrensverket belysa att det bör göras vissa överväganden utifrån rättssäkerhetsaspekter. Vad gäller ett eventuellt upptagande i ett register kan det pågå en tvist mellan den upphandlande organisationen som är kontraktspart och den tidigare leverantören, exempelvis en civilrättslig process kring hävning och/eller skadestånd som ännu inte är slutligen avgjord. Det finns såväl fördelar som nackdelar med att ett upptagande sker oberoende av om en tvist pågår mellan parterna. Konkurrensverket noterar härvid att det ungerska systemet enbart tar upp situationer som är avgjorda i domstol eller som inte överklagats av leverantören.

Det register som föreslås i detta kapitel är i Konkurrensverkets mening proportionerligt och tillförlitligt. Utifrån att systemet även ska vara så effektivt som möjligt och mot bakgrund av den begränsade tid som uppgifterna i det är aktuella, anser Konkurrensverket att en framtida utredning alltså bör undersöka om det är juridiskt möjligt att ett beslut att föra upp en leverantör i registret inte ska vara överklagbart. Om ett sådant beslut behöver vara överklagbart, anser Konkurrensverket att utredningen bör undersöka om det är juridiskt möjligt att föra upp en leverantör i registret innan beslutet har fått laga kraft och innan en eventuell bakomliggande tvist är slutligen avgjord. I det sammanhanget bör bland annat beaktas att en civilrättslig tvist i domstol inte nödvändigtvis behöver ta sikte på frågan om det överhuvudtaget funnits skäl för exempelvis hävning och/eller skadestånd, utan kan handla om en mer begränsad fråga såsom skadeståndets storlek eller om tillämpning av avtalsvillkor avseende sanktioner vid kontraktsbrott.

6.2.3 En uppgiftsskyldighet bör införas

För att möjliggöra en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod föreslår Konkurrensverket att upphandlande organisationer åläggs en uppgiftsskyldighet att rapportera offentliga kontrakt som avslutats i förtid eller lett till skadestånd eller andra jämförbara påföljder på grund av allvarliga eller ihållande brister till en utsedd registermyndighet. Registret föreslås därför i första hand innehålla uppgifter om kontrakt som har varit föremål för påföljd enligt 13 kap. 3 § 5 LOU. Andra upphandlande organisationer ska kunna kontrollera leverantörer som lämnar anbud i en upphandling mot detta register. Detta innebär följaktligen även att en registermyndighet måste utses.

¹²¹ 13 kap. 4 § LOU.

De uppgifter som åtminstone bör ingå i registret är:

- Uppgifter som gör att det aktuella kontraktet kan identifieras, till exempel id-nummer.
- Uppgifter som gör att den upphandlande organisationen kan identifieras, till exempel organisationsnummer.
- Uppgifter som gör att leverantören kan identifieras, till exempel organisationsnummer.
- Aktuell påföljd.
- Tidpunkt för den relevanta händelsen.

Exakt vilka uppgifter som bör ingå beror bland annat på vilka uppgifter som upphandlande organisationer har tillgång till på andra sätt och behöver övervägas vidare inför ett införande av ett register.

6.2.4 Frågor om sekretess, personuppgiftshantering och gallring i ett register

Enligt 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (se avsnitt 5.5.5). Vad gäller uppgifter om kontrakt som avslutats i förtid eller lett till skadestånd eller andra jämförbara påföljder på grund av allvarliga eller ihållande brister bedöms dessa utifrån omständigheterna kunna omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL.¹²² Det innebär alltså att huvudregeln är offentlighet, men att det måste ske en prövning i det enskilda fallet och att uppgifterna kan komma att omfattas av sekretess. Det går inte utifrån gällande lagstiftning att på förhand avgöra vilka uppgifter som är offentliga, och det är de enskilda myndigheterna som gör sekretessprövningen i det enskilda fallet.

Om uppgifterna omfattas av sekretess innebär det som utgångspunkt även hinder för upphandlande organisationer att i ett register dela med sig av information om hur kontraktet utförts, särskilt information som kan anses medföra att leverantören lider skada. En bedömning av om det finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett överlämnande skulle behöva göras i varje enskilt fall. Det hindret skulle inte längre föreligga om en uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning införs för upphandlande organisationer avseende att överlämna uppgifterna till en registermyndighet, enligt 10 kap. 28 § OSL (se avsnitt 5.5.5). Det bör dessutom

¹²² Se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 5950-24, där uppgifter om leverantörer som begått avtalsbrott ansågs vara av sådant slag att de kan utnyttjas av den aktuella leverantörens konkurrenter på ett för leverantören negativt sätt. Det kan därför av särskild anledning antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs.

överbägas att införa en specifik sekretessbrytande bestämmelse. Detta för att säkera att registret innehåller de uppgifter som behöver vara med och att uppgifterna ska kunna lämnas ut till de upphandlande organisationer som har behov av dem. Ett alternativ skulle vara att genom specialreglering göra registret offentligt.

Ett flertal frågor behöver överbägas i detta sammanhang, bland annat registrets slutliga utformning, vilka uppgifter som ska registreras, vilken sekretess som eventuellt gäller för uppgifterna i registret och till vilken grad uppgifterna kan ligga till grund för upphandlande organisationers beslut om tilldelning av kontrakt inför ett införande av ett sådant register som Konkurrensverket föreslår.

Ytterligare en fråga är ifall en leverantör, oavsett om denna har yttrat sig under ärendets gång eller överklagat beslutet om att föras upp i registret, ska ha möjlighet att begära rättelse för att inte längre förekomma i registret enligt den specialreglering som föreslås tas fram.

Som har konstaterats (se avsnitt 5.5.6) måste all behandling av personuppgifter vara laglig i enlighet med dataskyddsförordningen, till exempel genom lag eller förordning.¹²³ Eftersom det kan förekomma personuppgifter i ett sådant register som föreslås är även detta är någonting som en framtida utredning bör ta hänsyn till.

Vid direktivstyrda upphandlingar får en upphandlande organisation inte låta en händelse som inträffade för mer än tre år sedan ligga till grund för ett beslut om uteslutning av en leverantör enligt de frivilliga utslutningsgrunderna.¹²⁴ Konkurrensverket anser därför att det även bör utredas att införa reglering avseende att uppgifter som inte längre kan ligga till grund för en uteslutning ska gallras ur registret.

6.3 Registret bör på sikt samordnas med Bolagsverkets kommande system för registerkontroll av leverantörer

Bolagsverket har fått i uppdrag av regeringen att utveckla ett system för registerkontroll av bolag. Syftet med uppdraget är att göra det enklare att kontrollera och utesluta oseriösa leverantörer från offentliga upphandlingar. Avsikten är att upphandlande organisationer ska kunna använda en tjänst hos Bolagsverket för att samordnat kontrollera uppgifter i register hos flera myndigheter, bland annat från Bolagsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Kronofogden.

För att få till stånd en effektiv hantering av de kontroller av leverantörer som upphandlande organisationer behöver göra i samband med upphandlingar vore det lämpligt att samordna registret över kontrakt där leverantörer visat brister med Bolagsverkets kommande system för samordnad registerkontroll av leverantörer.

¹²³ Artikel 6 dataskyddsförordningen.

¹²⁴ 13 kap. 3 a § LOU.

I så fall skulle Bolagsverkets leverantörskontrollsystem, som kontrollerar om en leverantör eller dess företrädare förekommer i olika register, även kontrollera om leverantören finns med i det föreslagna registret.

Konkurrensverket har varit i kontakt med Bolagsverket, som hänvisat till att deras uppdrag tills vidare är begränsat till att utveckla ett system som bygger på utredningens förslag.¹²⁵ Deras avsikt är dock att systemet i ett senare skede ska kunna utvecklas till att stödja fler typer av registerkontroller.

Konkurrensverkets bedömning är att det vore lämpligt att Bolagsverkets system för registerkontroll av leverantörer på sikt utvidgas till att i vart fall även omfatta uppgifter i registret över kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet.

Konkurrensverket anser dock att det är angeläget att Bolagsverkets system för registerkontroll av leverantörer kommer på plats och kan börja användas och att eventuella utvidgningar av registerkontrollerna till fler områden behöver göras på ett sätt som inte riskerar att försena detta.

6.4 Administrativa konsekvenser

6.4.1 Kostnaderna för att bygga upp och förvalta ett register kommer att vara relativt begränsade

Förslaget innebär att en statlig myndighet behöver inrätta och förvalta ett register över kontrakt som lett till påföljder på grund av att leverantören visat brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet.

Konkurrensverket bedömer att antalet leverantörer eller kontrakt som kommer att omfattas av kravet på registrering kommer att vara relativt litet. Som jämförelse kan nämnas att det i den ungerska upphandlingsmyndighetens register, som har ett liknande syfte, registrerades 13 kontrakt under 2024.¹²⁶ Vår utgångspunkt är också att antalet uppgifter som ska anges kommer att vara relativt begränsat, särskilt om det begränsas till uppgifter om påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet. Konkurrensverket bedömer därför att det kommer att vara ett relativt litet register, som i sig kommer att innebära en begränsad administration för såväl registermyndigheten som för upphandlande organisationer.

¹²⁵ SOU 2023:43, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*.

¹²⁶ Avtalsbrottsregister EKR, <https://ekr.gov.hu/nyilvantartasok/hu/szerzodeszegesek>, hämtad den 14 mars 2025. Webbplatsen översatt med Google Translate.

I jämförelse med ett sådant betygssystem som analyseras i kapitel 5 kommer ett register över kontrakt där leverantörerna visat brister att vara avsevärt mindre, såväl vad gäller antalet uppgifter som ska samlas in, som antalet uppgiftslämnare och komplexiteten på de uppgifter som ska lämnas.

Det kommer dock att innebära en del arbete med att bygga upp en teknisk lösning för registret och att gå ut med information till de upphandlande organisationerna om när och hur de ska lämna uppgifter till registret. Eftersom den slutliga utformningen av registret inte har fastställts är det därmed inte heller möjligt att uppskatta vad kostnaderna kommer att uppgå till.

6.4.2 Åtgärder som behöver vidtas vid brister i leverans

Förslaget innebär att upphandlande organisationer som beslutar om sådana påföljder som avses i 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet ska lämna uppgifter om detta till registret.

Uppgiftslämnande till registret innebär inte någon större ytterligare arbetsinsats

Förslaget förutsätter att de upphandlande organisationerna följer upp leveranser enligt offentliga kontrakt, att brister påtalas och att kontrakt sägs upp i förtid vid allvarliga eller ihållande brister. De administrativa åtgärder som tillkommer för de upphandlande organisationerna till följd av förslaget handlar dels om att bedöma om en uppsägning av ett kontrakt eller annan åtgärd till följd av brister i en leverans utgör en sådan åtgärd som avses i 13 kap. 3 § 5 i LOU som enligt förslaget ska rapporteras till registret, dels att lämna vissa uppgifter till registret.

Sådana bedömningar kommer troligen att innebära överväganden inom den upphandlande organisationen, där flera personer med olika kompetens kommer att vara inblandade. En stor del av dessa överväganden kommer sannolikt att ske i ett tidigare skede, vid bedömningen av om leverantörens brister är så allvarliga eller ihållande att den upphandlande organisationen behöver säga upp kontraktet i förtid eller vidta andra sanktioner. När ett sådant beslut väl är fattat bör bedömningen om åtgärden är en sådan åtgärd som avses i 13 kap. 3 § 5 LOU troligen vara relativt enkel, eftersom bedömningen i princip kommer att vara en integrerad del av beslutet att vidta åtgärden.

Själva rapporteringen till registret kommer troligen inte heller att innebära någon större arbetsinsats för de upphandlande organisationerna, eftersom det sannolikt kommer att handla om ett relativt begränsat antal uppgifter som behöver anges.

Överprövningar, skriftväxling och sekretessprövningar kan innebära merarbete

Däremot kan andra delar av hanteringen förväntas innebära mer arbete. Om ett beslut att lämna uppgifter till registret kommer att kunna överklagas kan sådana ärenden komma att innebära en hel del skriftväxling och administration för de upphandlande organisationerna, inte minst vid en rättsprocess.

Dessutom kan utlämnande av handlingar och sekretessprövning också innebära en del administration. När andra upphandlande organisationer använder registret och får kännedom om att en leverantör visat brister behöver de göra en egen bedömning om bristerna är sådana att leverantören bör uteslutas i en ny upphandling. De kan då komma att begära kompletterande information om åtgärden, vilket i så fall kan innebära administration i form av sekretessprövningar och uppgiftslämnande för den upphandlande organisation som lämnat uppgifter till registret. Det bör dock påpekas att sådana konsekvenser inte beror på registret i sig, utan på att upphandlande organisationer i högre utsträckning får kännedom om uppgifter som de har anledning att kontrollera.

6.4.3 Begränsad effekt för leverantörerna

Ett register kommer inte att innebära någon administration eller liknande kostnader för leverantörer i allmänhet. Däremot kan leverantörer som ska föras upp eller finns i registret att behöva yttra sig om den upphandlande organisationens beslut att lämna uppgifter till registret och svara på frågor från andra upphandlande organisationer om omständigheterna bakom deras tidigare brister.

Företag, inte minst små och medelstora, som har en stor andel av sin försäljning till offentliga aktörer kommer att ha starka incitament att undvika att visa sådana brister som innebär att de riskerar att hamna i registret, eftersom en registrering kan innebära att de riskerar att förlora stora delar av sin försäljning.

Nystartade företag och företag som inte tidigare haft offentliga kontrakt på den svenska marknaden kommer av naturliga skäl inte att kunna finnas med i registret, vilket innebär att förslaget inte innebär några hinder för nya aktörer att träda in på marknaden.

6.4.4 Ett register skulle skapa incitament för kvalitet i offentliga kontrakt

Registret innebär att de upphandlande organisationernas möjligheter att utesluta leverantörer som tidigare uppvisat brister kommer att öka. Detta kan innebära att anbudet med lägsta priset utesluts, vilket i de fallen kan innebära att det pris de upphandlande organisationerna får betala ökar något. Detta bör dock mer än väl motverkas av att risken för bristande leveranser bör minska. Ur de upphandlande organisationernas perspektiv bör bristande leveranser, det vill säga att organisationen inte får de varor, tjänster eller byggentreprenader den har behov av, och att

kontrakt behöver avbrytas och upphandlas på nytt, vara ett avsevärt större problem och kunna innebära avsevärt större kostnader.

På längre sikt bör registret och de ökade möjligheterna att identifiera och utesluta leverantörer som visat brister i tidigare leveranser innebära att sådana leverantörer drivs bort från marknaden. Detta ger samtidigt seriösa leverantörer, som har för avsikt och förmåga att leverera god kvalitet, ökade möjligheter att tilldelas kontrakt.

Sammantaget bör registret på sikt innebära högre kvalitet i leveranser enligt offentliga kontrakt samt lägre kostnader för avbrutna kontrakt och nya upphandlingar.

Samtidigt finns det även andra konsekvenser som kan vara negativa. En registrering kan medföra att leverantörer utesluts från den offentliga marknaden under en tid, vilket kan medföra stora ekonomiska konsekvenser för enskilda leverantörer. En mer ingående analys och hantering av potentiella risker behöver göras där fördelarna med en eventuell metod vägs mot riskerna. Det behöver säkerställas att potentiella risker hanteras och vägs mot fördelar varvid behovet av en sund och effektiv konkurrens beaktas.

6.4.5 Risken för otillbörlig påverkan bedöms vara relativt liten

I regeringsuppdraget ingår att analysera riskerna för otillbörlig påverkan av personer som lämnar omdömen om leverantörer och lämna förslag på hur riskerna kan hanteras.¹²⁷

Förslaget om ett register över kontrakt där leverantörer visat på allvarliga eller ihållande brister har en tydlig koppling till att den upphandlande organisationen ska ha vidtagit påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU. För att en leverantör ska föras in i registret krävs att den visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet och att detta lett till att den upphandlande organisationen fattat ett beslut att avsluta kontraktet i förtid, begära skadestånd eller någon annan jämförbar påföljd. Eftersom sådana beslut troligen fattas mera formellt och med flera personer inblandade bör risken för att oseriösa leverantörer försöker påverka enskilda beslutsfattare med mutor eller hot vara relativt liten.

Vad gäller åtgärder som bedöms kunna minska risken för otillbörlig påverkan, se avsnitt 5.2.5.

¹²⁷ Regeringsbeslut III:2 2025-01-16. Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar. Fi2025/00078.

6.5 Sammanfattande bedömning

Konkurrensverket konstaterar att ett register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga brister skulle förbättra möjligheterna för upphandlande organisationer att hantera leverantörer som tidigare uppvisat brister. Detta skulle på sikt kunna höja den generella kvaliteten i offentliga kontrakt. Konkurrensverket bedömer därför att ett register över kontrakt som lett till påföljder enligt 13 kap. 3 § 5 LOU på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet kan vara en lämplig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt. Regeringen bör ge en utredning i uppdrag att ta fram ett förslag på ett sådant register.

Vidare bedömer Konkurrensverket att konsekvenserna för leverantörer, upphandlande organisationer och den myndighet som skulle få i uppdrag att förvalta registret bör vara relativt begränsade samtidigt som det skulle skapa incitament för kvalitet i offentliga kontrakt. Risken för otillbörlig påverkan skulle vara liten och registret skulle inte heller innebära några hinder för nya aktörer.

Utredningen behöver bland annat bedöma vilka uppgifter som ska ingå i registret, om uppgifterna ska omfattas av sekretess, om ett beslut att lämna uppgifter till registret behöver vara överklagbart och om det behöver införas en sekretessbrytande bestämmelse för de upphandlande organisationer som ska använda registret. En sådan utredning bör även överväga vilken myndighet som bör ansvara för registret och om åtgärder enligt andra uteslutningsgrunder bör omfattas av registret. Utredningen bör även närmare analysera andra risker och konsekvenser för upphandlande organisationer och leverantörer.

7 Kartläggning av fler åtgärder som kan bidra till att förbättra kvaliteten i offentliga upphandlingar

Bedömning: Konkurrensverket anser att regeringen bör överväga att öka styrningen av avtalsuppföljningen, exempelvis genom att tillsätta en utredning som får i uppdrag att kartlägga hur upphandlande organisationer följer upp sina upphandlade kontrakt och ramavtal, samt vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra upphandlande organisationers avtalsuppföljning.

Konkurrensverket anser vidare att det finns behov av ett ökat informationsutbyte mellan upphandlande organisationer.

Den nuvarande utformningen av upphandlingsdirektiven medför begränsningar i möjligheterna att ta hänsyn till i vilken utsträckning leverantörer uppfyllt kvalitetskraven i tidigare offentliga kontrakt. Konkurrensverket har identifierat ett antal möjligheter som kan utforskas i det pågående arbetet på EU-nivå med översynen av upphandlingsdirektiven.

I detta kapitel redovisas ett antal åtgärder som syftar till att utveckla och förbättra förutsättningarna för leveranser med god kvalitet i offentliga kontrakt.

7.1 Uppföljningen av offentliga kontrakt behöver förbättras

7.1.1 Ökad styrning av avtalsuppföljning

En genomgående iakttagelse under arbetet med regeringsuppdragets båda delar är att avtalsuppföljningen är av grundläggande betydelse för att upphandlande organisationer ska få den kvalitet i sina leveranser som de betalar för. En systematisk avtalsuppföljning är således en förutsättning för kvalitet i offentliga leveranser, både på kort och lång sikt.

Avtalsuppföljning är också ett viktigt verktyg för att motverka oseriösa aktörer i offentlig upphandling. Genom aktiv och strukturerad uppföljning av upphandlade kontrakt och ramavtal kan upphandlande organisationer säkerställa att dess leverantörer verkligen uppfyller de avtalade villkoren och att skattemedel därmed används på ett effektivt sätt. Det bidrar även till att minska risken för otillbörlig påverkan inom ramen för upphandlingsprocessen samt att stärka möjligheterna att förhindra och upptäcka oegentligheter under kontraktstiden.¹²⁸

¹²⁸ Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, s. 51.

I den första delredovisningen av detta regeringsuppdrag föreslog Konkurrensverket att regeringen ska vidta lämpliga åtgärder för att stärka upphandlande organisationers avtalsuppföljning och att möjligheten att öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning bör utredas vidare. För att avtalsuppföljningen ska bli effektiv och ändamålsenlig är det nödvändigt att frågan hanteras i ett vidare perspektiv, där även frågan om onormalt låga anbud bör tas upp.¹²⁹

Konkurrensverket anser att regeringen bör överväga att öka styrningen av avtalsuppföljningen, exempelvis genom att tillsätta en utredning som får i uppdrag att kartlägga hur upphandlande organisationer följer upp sina upphandlade kontrakt och ramavtal, samt vilka åtgärder som bör vidtas för att förbättra upphandlande organisationers avtalsuppföljning. Åtgärder som kan övervägas är till exempel att införa en skyldighet för upphandlande organisationer att följa upp sina avtal i upphandlingslagstiftningen och krav på riktlinjer.

Enligt Konkurrensverket bör regeringens styrning syfta till att göra avtalsuppföljningen mer effektiv och ändamålsenlig. Erfarenheter från goda exempel och initiativ bör spridas, och regeringen bör överväga att stimulera upphandlande organisationer att delta i eller ta initiativ till sådana insatser. Statliga myndigheter med centrala roller på upphandlingsområdet, och även andra centrala aktörer, skulle kunna ges i uppdrag att inom sina respektive områden ta initiativ till gemensamma insatser i uppföljningen av offentliga kontrakt.

Det är dock viktigt att erfarenheterna av sådana insatser följs upp och utvärderas, och att erfarenheterna läggs till grund för det fortsatta arbetet med att effektivisera avtalsuppföljningen. Regeringen bör därför överväga att ge en statlig myndighet i uppdrag att följa upp och jämföra olika sådana insatser. Konkurrensverket vill i sammanhanget påpeka att det är viktigt att kartlägga leverantörers syn på de krav som ställs, så att krav som är kostnadsdrivande eller som är svåra att följa upp på ett ändamålsenligt sätt kan undvikas.

En tydligare reglerad skyldighet att följa upp avtal kan förväntas leda till att upphandlande organisationer skulle prioritera avtalsuppföljning högre och i förlängningen att avtalsvillkor i större utsträckning skulle följas och leda till att leveranser håller avtalad kvalitet. Fördelen med riktlinjer är att varje upphandlande organisation får bestämma hur skyldigheten ska uppfyllas, hur uppföljningsarbetet ska organiseras, vilka resurser som ska avsättas samt hur arbetet med avtalsuppföljning ska ske i det enskilda fallet. En risk är att det inte skulle vara tydligt vilka resultat som avtalsuppföljningen förväntas leda till, annat än att avtalen ska följas upp, eller vad som ska hända om exempelvis avvikelser från avtalens efterlevnad upptäcks. Det är inte heller självklart att en sådan reglering skulle innebära att avtalsuppföljningen ges mer resurser.

¹²⁹ Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, s. 53.

En skyldighet att genomföra en aktiv avtalsuppföljning skulle kunna ge upphov till såväl kostnadsreduceringar i enskilda kontrakt som samhällsekonomiska vinster. Samtidigt skulle det kunna leda till ökade kostnader för upphandlande organisationer, främst kopplade till resurser för att utföra avtalsuppföljningen.

7.1.2 Kvalitet kan stimuleras genom incitamentskontrakt

Redan i dag är det möjligt för upphandlande organisationer att stimulera leverantörer att leverera olika aspekter av kvalitet genom att använda incitamentsstrukturer i ersättningssystemen. Sådana incitament kan vara såväl positiva, till exempel bonusar, som negativa, det vill säga viten, och innebära att leverantören får tillägg eller avdrag på ersättningen beroende på om vissa kriterier uppnås eller inte. En förutsättning är naturligtvis att det går att på ett entydigt sätt fastställa om kriterierna uppnås eller inte och att de ekonomiska konsekvenserna är väl avvägda. Det är också viktigt att kriterierna speglar den upphandlande organisationens behov på ett korrekt sätt och att de inte skapar möjligheter för överutnyttjande. De bör också vara väl kommunicerade med leverantörerna.

Konkurrensverket anser att det vore värdefullt om ersättningsmodeller och metoder för uppföljning av kontrakt utvecklas gemensamt av flera upphandlande organisationer, så att ersättningsmodellerna speglar verksamheternas behov, samtidigt som det blir enklare för leverantörerna att anpassa sig till uppföljningsrutinerna i varje kontrakt. Ersättningsmodellerna och incitamentsstrukturerna bör utvecklas i samråd med leverantörer, så att leverantörerna också kan ge synpunkter på vilka krav som är kostnadsdrivande och vilka som kan manipuleras eller missbrukas.

7.1.3 Vägledning och stödinsatser i avtalsuppföljningen

Under arbetet med regeringsuppdraget har Konkurrensverket sett att det finns ett stort engagemang hos de personer vi träffat för att förbättra uppföljningen i olika avseenden och att många upphandlande organisationer har vidtagit olika insatser och initiativ de senaste åren för att förbättra och professionalisera inköpsarbetet. Flera initiativ präglas av ett stort personligt engagemang och av erfarenheter och kompetenser hos de personer som tagit initiativen. Det framgår också att initiativens framgång och spridning i hög grad beror på de inblandade personernas och organisationernas nätverk. Samtidigt är det tydligt att även relativt framgångsrika initiativ inte verkar få nationell spridning, och att de riskerar att rinna ut i sanden när projekt eller satsningar avslutas.

Upphandlingsmyndigheten har en viktig roll för att stödja och utveckla den upphandling som genomförs av upphandlande organisationer. Upphandlingsmyndigheten föreslås få stärkta resurser i en satsning mot välfärds kriminalitet i

offentliga affärer i kommunerna,¹³⁰ samtidigt som ansvaret för samordnade ramavtal flyttas från Kammarkollegiet till Upphandlingsmyndigheten. Syftet är bland annat att förstärka Upphandlingsmyndigheten med mer praktisk kompetens från erfarna upphandlare för att kunna ge bättre stöd till upphandlande aktörer.¹³¹

Konkurrensverket har nyligen föreslagit att Upphandlingsmyndigheten ska ges ett särskilt uppdrag att ta fram ett ändamålsenligt stöd till upphandlande organisationer kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud.¹³² Syftet med förslaget är att underlätta för upphandlande organisationer att tillämpa bestämmelserna om onormalt låga anbud på ett effektivt och rättssäkert sätt. Konkurrensverket anser att det är angeläget att ett sådant stöd samordnas med Upphandlingsmyndighetens andra stödinsatser och att det även omfattar flera aspekter av leverantörskontroll inför tecknande av kontrakt och uppföljning av kontrakt. Detta så att alla relevanta aspekter av tecknade kontrakt kan följas upp och att erfarenheter av tidigare leveranser kan läggas till grund för nya upphandlingar.

7.1.4 Förbättrad efterannonsering kan vara ett steg mot förbättrad avtalsuppföljning

När en upphandlande organisation har tilldelat ett kontrakt över direktupphandlingsgränsen ska detta efterannonseras. Efterannonsering av upphandlingar har flera syften. Ett sådant är att lägga grunden för en heltäckande och pålitlig statistik inom upphandlingsområdet. Statistiken skapar förutsättningar för välgrundade beslut, såväl hos upphandlande organisationer som på policynivå. Efterannonsering skapar även insyn för allmänheten i hur de offentliga medlen används, vilket är viktigt ur ett transparensperspektiv. Insyn är också positivt för leverantörer med intresse av att lämna anbud i upphandlingar. Efterannonsering sker dock i närtid efter avslutad upphandling och omfattar inte rapportering om uppgifter avseende fullgörande av kontrakt.

Konkurrensverket har konstaterat att det finns brister i upphandlande organisationers efterannonsering.¹³³ Bristerna har bland annat bestått i att rutiner inte funnits på plats eller följts och att ansvarsfördelningen varit bristfällig. Det tycks även råda viss brist på kunskap om reglerna om efterannonsering. Det har lett till att efterannonsering inte genomförts på det sätt som föreskrivs.

Mer än hälften av respondenterna i enkäten som Konkurrensverket genomfört under arbetet med detta uppdrag ansåg att det inte är upphandlingsfunktionens ansvar att följa upp leveranser och enbart var femte höll helt med om att det är tydligt vem som har ansvar för uppföljningen (se avsnitt 3.3.1). Detta stärker bilden

¹³⁰ Prop. 2025/26:1 utg.omr. 2 s. 113.

¹³¹ SOU 2025:13, *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*, s. 291–293.

¹³² Konkurrensverket, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*, s. 54.

¹³³ Konkurrensverket, *Tillsyn av efterannonsering*, Analys i korthet 2025:3.

av att ansvarsfördelning är ett problemområde inom upphandlande organisationer och troligtvis bidrar till brister i såväl efterannonsering som avtalsuppföljning.

Det finns skäl att tro att en tydligare ansvarsfördelning inom upphandlande organisationer skulle kunna bidra till förbättringar inom såväl efterannonsering som avtalsuppföljning. Konkurrensverket kan endast ingripa i en upphandlande organisations verksamhet vid överträdelser av upphandlingsreglerna. Den interna ansvarsfördelningen inom en upphandlande organisation faller därför som regel utanför Konkurrensverkets tillsyn. Däremot ingår det i Konkurrensverkets kärnuppdrag att följa bland annat efterlevnaden av kravet på efterannonsering och ytterligare granskningar kan bli aktuella framöver.

7.2 Upphandlande organisationer har behov av uppgifter om offentliga kontrakt

Av vår enkät framgår att många upphandlare gör kontroller innan kontrakt tecknas, vilket är positivt. Troligen kan detta i många fall innebära att de utnyttjar sina personliga nätverk och tar kontakt med andra upphandlare och delar erfarenheter med varandra. Vi kan dock konstatera att informationen om leverantörers tidigare brister inte sprids effektivt mellan olika myndigheter.

Även i samband med den omvärldsanalys och den marknadsundersökning som ofta behöver göras inför nya upphandlingar och direktupphandlingar kan upphandlande organisationer ha behov av uppgifter om potentiella leverantörer och om andra myndigheters offentliga kontrakt.

I dag finns det inte något statligt register eller förteckning över offentliga kontrakt eller över vilka leverantörer som levererar varor eller tjänster till upphandlande organisationer. Däremot finns det flera kommersiella tjänster som erbjuder information om annonserade upphandlingar och om vilka företag som säljer varor och tjänster till offentliga aktörer. Sådana tjänster innebär dock kostnader för upphandlande organisationer.

I Finland har regeringen nyligen föreslagit att ett nationellt "datalager" för upphandlingsuppgifter ska inrättas i syfte att ge en öppen och heltäckande bild av den offentliga upphandlingen, effektivisera offentliga upphandlingar och att förebygga korruption och grå ekonomi.¹³⁴

Konkurrensverket anser att det finns ytterligare skäl till varför det bör finnas allmänt tillgänglig och kvalitetssäkrad information om offentliga inköp och offentliga kontrakt. I det följande resonerar Konkurrensverket om några alternativa utformningar av ett sådant register.

¹³⁴ Finansdepartementet Finland, *Nytt datalager öppnar uppgifterna om offentliga upphandlingar och inköpsfakturer*. Pressmeddelande den 12 november 2025. <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10623/nytt-datalager-oppnar-uppgifterna-om-offentliga-upphandlingar-och-inkopsfakturer>.

7.2.1 Ett register över kontrakt som tecknats efter annonserade upphandlingar

Ett sätt att tillgodose dessa behov vore att skapa ett register över offentliga kontrakt som tar tillvara de uppgifter som anges i annonser och efterannonser som annonserats i en registrerad annonsdatabas. Upphandlingsmyndigheten tar redan i dag emot uppgifter från annonsdatabaserna och publicerar information om offentliga kontrakt och vilka leverantörer som levererar varor eller tjänster till upphandlande organisationer i statistikdatabasen som finns tillgänglig på myndighetens webbplats. I databasen finns möjlighet att hämta ut uppgifter om namn och organisationsnummer för alla leverantörer som tilldelas kontrakt i annonspliktiga upphandlingar. Innehållet i databasen kommer inom kort att utökas med motsvarande uppgifter för alla leverantörer som lämnat anbud. Databasen innehåller även uppgifter om vilka upphandlande organisationer som genomfört upphandlingar och vilka varor och tjänster som har upphandlats samt kontraktsvärden. Informationen publiceras två gånger per år, även om flera publiceringar har ställts in de senaste åren på grund av rapporteringsproblem hos uppgiftslämnarna.

Informationen i databasen kan ge ett praktiskt stöd för upphandlande organisationer som vill följa marknaden eller planera kommande upphandlingar. Genom att söka på enskilda leverantörer går det att se i vilka upphandlingar de tidigare har tilldelats kontrakt och hos vilka upphandlande organisationer. Det går även att identifiera vilka leverantörer som har tilldelats kontrakt inom ett visst produkt- eller tjänsteområde. Inom kort kommer även uppgifter om vilka leverantörer som lämnat anbud att ingå. Denna information kan användas för att kartlägga marknadsaktörer, analysera konkurrenssituationen inom olika segment och identifiera potentiella leverantörer inför nya upphandlingar.

Alla uppgifter som lämnas i annonserna publiceras dock inte av Upphandlingsmyndigheten, vilket beror på att myndigheten får dem i sin egenskap av statistikmyndighet och att alla uppgifter inte omfattas av statistikuppdraget. Att uppgifterna samlas in för statistikändamål innebär också att Upphandlingsmyndigheten inte kan publicera dem innan de kvalitetssäkrats och bearbetats för detta ändamål. För att Upphandlingsmyndigheten, eller någon annan myndighet, ska kunna publicera fler uppgifter ur annonserna krävs ett annat uppdrag och ett annat lagstöd än det som Upphandlingsmyndigheten har i dag. Konkurrensverket anser att det bör utredas närmare om det är lämpligt att löpande göra samtliga uppgifter ur annonser och efterannonser tillgängliga såväl för upphandlande organisationer som för företag och andra aktörer som har behov av dem.

7.2.2 Ett register med uppgifter om genomförda kontrakt

Ett alternativ till ett register över tecknade kontrakt är ett register över avslutade kontrakt. Som framgår av avsnitt 4.1.1 finns det i Slovakien ett nationellt register över avslutade kontrakt, det vill säga ett register dit upphandlande organisationer anmäler kontrakt när kontrakten är avslutade. I praktiken skulle ett sådant register

innebära ytterligare krav på annonsering. Grundläggande uppgifter om kontrakten finns redan till följd av annonseringen av upphandlingen. EU:s digitala standardformulär för annonsering av upphandlingar (eForms)¹³⁵ innehåller formulär för uppföljning av annonserade kontrakt, där upphandlande organisationer kan annonsera utfallet av ett slutfört kontrakt. En sådan annons kan innehålla bland annat kontraktets totala kostnader och om leveranser skett i tid. Dessa formulär omfattas inte av upphandlingsdirektiven och är därmed inte obligatoriska, utan varje medlemsstat bestämmer om formulären ska tillämpas och i så fall vilka fält som ska användas. Ett sådant register skulle alltså innehålla uppgifter om samtliga kontrakt som avslutats, såväl sådana som avslutats i förtid som sådana som fullgjorts. Det skulle därmed delvis innehålla liknande information som ett register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga eller ihållande brister. Alternativt skulle registret kunna utökas till att omfatta även dessa uppgifter.

Konkurrensverket bedömer dock att ett register över genomförda kontrakt inte är ett lämpligt alternativ till ett register över kontrakt där leverantörer visat på allvarliga eller ihållande brister, som föreslås i avsnitt 6. Framför allt eftersom ett sådant register skulle innebära ett ytterligare uppgiftslämnande då samtliga kontrakt skulle behöva efterannonseras. Vi bedömer också att de frågor om bland annat offentlighet och sekretess som behöver utredas innan ett register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga eller ihållande brister inrättas även skulle uppkomma i förhållande till ett register över avslutade kontrakt och att eventuell sekretessproblematik skulle uppkomma i större skala.

Konkurrensverkets slutsats är att de tillkommande administrativa kostnaderna för ett nationellt register med uppgifter om genomförda kontrakt i dag överstiger nyttan som ett sådant register skulle kunna medföra. Det är därför Konkurrensverkets bedömning att det i dag inte är motiverat att bygga upp ett sådant register.

7.2.3 En digitaliserad inköpsprocess ger förutsättningar för bättre information om de egna inköpen

Sedan 2019 ska alla kontrakt som upphandlats enligt LOU faktureras med elektronisk faktura (e-faktura).¹³⁶ Detta innebär att det finns förutsättningar för så kallad *e-handel*, det vill säga att upphandlande organisationer och leverantörer utbyter elektroniska meddelanden mellan sina respektive systemstöd, vilket i sin tur innebär att de upphandlande organisationerna kan använda information från fakturorna, i kombination med data från ekonomisystem och avtalssystem, för att följa upp och analysera sina inköp. En enkät från Myndigheten för digital förvaltning visar att antalet myndigheter som infört e-handel ökar och nu uppgår till

¹³⁵ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms").

¹³⁶ 4 § lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.

70 procent. Framför allt är det mindre myndigheter, med färre än 50 årsarbetskrafter, som ännu inte infört e-handel. Myndigheterna använder också e-handel i olika utsträckning inom olika produktkategorier.¹³⁷

Det finns alltså utrymme för att förbättra uppföljningen av kontrakt genom att använda en digitaliserad inköpsprocess. Regeringen pekar i den nationella färdplanen för den offentliga affären på att upphandlande organisationer kan öka produktiviteten i inköpsprocessen och förbättra möjligheterna till kontroll genom att digitalisera beställnings- och faktureringsprocessen och använda systemstöd för uppföljningsarbetet.¹³⁸ Även här finns det utrymme för regeringen att styra statliga myndigheter att utveckla sina inköpsprocesser, till exempel genom uppdrag att göra gemensamma analyser av sina inköpsdata och att utveckla gemensamma uppföljningsinsatser.

7.2.4 Kunskap om referenstagning

I dag är referenstagning det vanligaste sättet för upphandlande organisationer att skaffa sig information om leverantörers tidigare leveranser. Av vår enkät framgår att nästan alla respondenter, 96 procent, har varit med om att ställa krav på referenser åtminstone någon gång under de två senaste åren, och att 91 procent av respondenterna åtminstone delvis anser att krav på referenser är ett effektivt sätt att försäkra sig om att leverantören har den kompetens och erfarenhet som krävs.

För att få en bättre bild av hur referenser och referenstagning används av upphandlande organisationer och vilka effekter det har på konkurrens och kvalitet i offentlig upphandling avser Konkurrensverket att lägga ett uppdragsforskningsuppdrag inom området under 2026.

7.3 Samarbete mellan upphandlande organisationer kan effektivisera uppföljningen

Av Konkurrensverkets kartläggning framgår att upphandlare och upphandlande organisationer efterfrågar stöd och strukturer för uppföljning av kontrakt, och att de gärna skulle se utökade möjligheter att utbyta information mellan upphandlande organisationer om hur olika leverantörer har presterat i olika avseenden.

7.3.1 Några exempel på gemensamma insatser för uppföljning av kontrakt

Under arbetet med regeringsuppdraget har Konkurrensverket fått information om olika initiativ där upphandlande organisationer samarbetar på olika sätt vid

¹³⁷ Myndigheten för digital förvaltning, *Enkät rapport om e-fakturerings och e-handel i offentlig förvaltning*, 2025, s. 7. <https://www.digg.se/download/18.39f6eb71954e8e8b1795b/1741772946043/Enketrappport%20e-handel%20e-fakturerings%20offentlig%20forvaltning.pdf>

¹³⁸ Regeringen, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*, (Regeringskansliet, 2025), s. 16.

uppföljningen av kontrakt. I flera fall handlar det om initiativ där vissa aspekter av uppföljningen, till exempel den löpande kontrollen av att leverantören uppfyller formella krav och att skatter och avgifter betalas, genomförs gemensamt eller av en separat organisation. Det finns också exempel på gemensamma upphandlingar av till exempel kontrollbesök och andra aktiviteter.

Rättvist Byggande

Ett sådant exempel är Rättvist Byggande, som är en ideell förening som syftar till att motverka kriminalitet och osund konkurrens på byggarbetsplatser. Medlemsföretagen tillämpar avtalsvillkor som innebär att de åtar sig att göra kontroller och att utesluta företag som uteslutits av något annat medlemsföretag i enlighet med villkoren. Medlemsföretagen har förbundit sig att kräva att leverantörer ska anmäla varje underentreprenör innan de får tillträde till arbetsplatsen. Föreningen kontrollerar upp till 60–70 nya underleverantörer varje dag, vilket lett till att omkring 500 företag hittills nekats tillträde till arbetsplatser. Föreningen gör även fysiska kontroller på plats. Kontrollerna utförs av ett upphandlat säkerhetsbolag, där samma personal är verksam i hela landet. Varje arbetsplats brukar få 1–2 besök per år. Enligt föreningen innebär deras kontroller att medlemsföretagen har uppgifter om konkreta överträdelser som gör att de kan tillämpa de frivilliga uteslutningsgrunderna i LOU.

Addas ramavtal för HVB

Ett annat exempel är Addas¹³⁹ ramavtal för Hem för vård och boende för unga, HVB. Eftersom de flesta kommuner har behov av placeringar på flera olika HVB, och det finns ett stort antal HVB som är utspridda i olika delar av landet, är det resurskrävande för kommunerna att göra egna upphandlingar och att följa upp avtalen med varje HVB som de anlitar. Ramavtalen innebär att Adda på ett strukturerat sätt följer upp att varje HVB uppfyller de krav som ställts och att de har de rutiner och processer som behövs för att bedriva verksamheten enligt ramavtalet, inklusive årliga enkäter och kontrollbesök. Samlad information om utförarnas bemanning och kompetens samt även om aktuella händelser och resultat från uppföljningen finns tillgänglig för behöriga socialsekreterare genom en databas, som de alltså kan använda vid valet av lämpliga stöd för individernas behov.¹⁴⁰

Underhåll av energi i Italien

Ett internationellt exempel på att avtalsuppföljning kan skapa incitament för högre kvalitet i upphandlingar, och som visar att samarbete mellan upphandlande organisationer kan göra uppföljningen mer effektiv, ges i en studie av ett italienskt energibolags upphandlingar av tjänster för underhåll av elnätet. Inledningsvis användes endast pris vid utvärderingen, men efter några olyckor med dödlig utgång bestämde sig bolaget för att skärpa uppföljningen av att leverantörerna

¹³⁹ Adda är Sveriges kommuners och regioners gemensamma inköpscentral.

¹⁴⁰ Adda Ramavtal HVB Barn och unga 2022, <https://www.adda.se/upphandling-och-ramavtal/ramavtal-och-avtalskategorier/sociala-tjanster/hvb-barn-och-unga-2017/hvb-barn-och-unga-2022/>, hämtad den 14 november 2025.

uppfyllde kraven i upphandlingarna, bland annat genom oannonserade inspektioner, där resultaten av inspektionerna användes för att skapa ett index som tilldelningsgrund vid kommande tilldelningar av kontrakt. Studien visade att kvaliteten ökade för alla de parametrar som följdes upp, utan att priset ökade.¹⁴¹

Statens inköpscentralens särskilda uppföljningsgrupp

Statens inköpscentral inrättade 2023 en särskild uppföljningsgrupp som bland annat består av jurister med lång erfarenhet av uppföljning och en revisor. Syftet med uppföljningsgruppen är att stärka inköpscentralens arbete med kontroller och uppföljning för att på så sätt säkerställa krav- och villkors efterlevnad, förebygga avvikelser och förbättra framtida ramavtal. Uppföljningsgruppens arbete sker både planerat och händelsestyrt, med hjälp av interna resurser och vid behov med hjälp av externa revisorer. Enligt Statens inköpscentral har uppföljningsgruppen bidragit till att uppföljningsarbetet har blivit mer effektivt, beställarkompetensen för att avropa revisionsuppdrag stärkts och det blivit möjligt att genomföra fler uppföljningar.

7.4 Möjligheter i arbetet med översynen av upphandlingsdirektiven

Genom såväl Konkurrensverkets löpande tillsyn som arbetet med regeringsuppdrag har ett antal möjligheter identifierats som kan utforskas i det pågående arbetet med översynen av upphandlingsdirektiven.

Det har konstaterats att den nuvarande utformningen av upphandlingsdirektiven medför begränsningar i möjligheterna att ta hänsyn till i vilken utsträckning leverantörer uppfyllt kvalitetskraven i tidigare offentliga kontrakt.

Under arbetet med uppdraget har det framkommit att upphandlande organisationer ser ett dubbelt syfte med ett eventuellt nationellt system för uppföljning av offentliga kontrakt. Dels handlar det om att hindra leverantörer som tidigare misskött sig från att tilldelas nya offentliga kontrakt, dels om att möjliggöra en fördel vid tilldelning av nya offentliga kontrakt till leverantörer som presterat bra i tidigare kontrakt.

Konkurrensverket bedömer att det vore önskvärt att se över möjligheterna att leverantörer som presterat bra i tidigare kontrakt ges en fördel vid tilldelning av nya kontrakt. Som framgått i denna rapport bedöms sådana möjligheter försvåras av de grundläggande principerna. Möjligheterna att premiera god kvalitet i tidigare kontrakt bör undersökas vidare i den pågående översynen av upphandlingsdirektiven. I sammanhanget behöver beaktas att ett justerat regelverk inte bör försvåra för små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling.¹⁴²

¹⁴¹ Andreyanov, Decarolis, Pacini och Spagnolo, *Past Performance and Procurement Outcomes*, (SSRN, 2024).
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4929595

¹⁴² Jfr skäl 2 till LOU-direktivet.

Därför behöver det säkerställas att en eventuell möjlighet att ge leverantörer som presterat bra i tidigare kontrakt en fördel vid tilldelning av nya kontrakt, kombi-
neras med förutsättningar att tillvarata konkurrensen genom att möjliggöra
deltagande från företag som inte tidigare haft offentliga kontrakt, exempelvis
genom alternativ bevisning, se avsnitt 5.3.2 och 5.7.1.

Som framgått ovan utgör upphandlingsreglerna ett förfaranderegulverk som
reglerar hur upphandlande organisationer ska agera när de genomför inköp, och de
behandlar i huvudsak inte hur upphandlande organisationer ska agera under ett
kontrakts löptid (se avsnitt 2.1). Detta medför att upphandlingsreglerna inte täcker
hela cykeln för inköpsprocessen. Förbättrat arbete med förberedelser kan bidra till
flera positiva effekter. Konkurrensverkets erfarenheter från den löpande tillsynen
visar även att upphandlande organisationer ibland inte är tillräckligt omsorgsfulla i
förberedelserna i offentliga upphandlingar. Det kan exempelvis avse bristfälliga
marknadsundersökningar som resulterar i krav som inte är ändamålsenliga, vilket
får till följd att konkurrensen hämmas samt att kvaliteten i leveranser och förutsätt-
ningarna för avtalsuppföljning försämras. På samma sätt är avtalsuppföljningen
under och efter kontraktets utförande av avgörande betydelse. På sikt kan
förbättringar på dessa områden försvåra för oseriösa aktörer att delta i offentliga
upphandlingar. Utifrån detta anser Konkurrensverket att det kan finnas anledning
att i det pågående arbetet med översynen av upphandlingsdirektiven se över
möjligheterna att utöka upphandlingsdirektivens tillämpningsområden till att även
omfatta hela inköpsprocessen.

Vidare har det konstaterats att upphandlande organisationer många gånger saknar
relevant information avseende leverantörer i samband med upphandlingar. Därför
finns det ett behov av förbättrad information avseende leverantörer, exempelvis i
samband med tilldelning av kontrakt. Detta kan möjligen stimuleras genom
reglering på EU-nivå.

Till exempel kan möjligheterna till förbättrad tillgång till gränsöverskridande
information för upphandlande organisationer i de olika medlemsstaterna, inklusive
EES-länderna, ses över. Sådana möjligheter kan exempelvis avse register på gräns-
överskridande nivå med information om avtal och/eller leverantörer i syfte att
förbättra den inre marknaden och effektivisera samt förbättra möjligheterna till en
väl fungerande marknad och effektiv konkurrens. Ytterligare en möjlighet till för-
bättrad tillgång till information är att möjliggöra upphandlingsdata på gränsöver-
skridande nivå.

Utöver förbättrad tillgång till information anser Konkurrensverket att även kraven
på dokumentation bör ses över utifrån ovan angivna syften. Krav på dokumentation
kan till exempel omfatta även avtalsuppföljning vilket i förlängningen skulle kunna
bidra till en mer effektiv inköpsprocess.

8 Bilagor

8.1 Genomförda intervjuer och exempel på intervjuguide

8.1.1 Genomförda intervjuer

Tabell 3 Genomförda intervjuer

Aktör	Datum
Adda	2025-04-07
Almega	2025-03-27
Huddinge kommun	2025-04-03
Kammarkollegiet	2025-03-27
Krokoms kommun	2025-06-12
Precis	2025-04-24
Region Stockholm	2025-03-19
Rättvist Byggande	2025-03-17
Skolverket	2025-03-24
Sofia Lundberg, Umeå universitet och Lars Henriksson, Handelshögskolan i Stockholm	2025-02-03
Statskontoret	2025-04-28
Stefan Olander och Henrik Norinder, Lunds universitet	2025-03-05
SUNT	2025-03-21
Svenska Institutet för Standarder	2025-05-16
Sveriges kommuner och regioner	2025-04-10
Sveriges Offentliga Inköpare	2025-02-13
Trafikverket	2025-02-27

8.1.2 Exempel på intervjuguide

De frågor som ställts vid intervjuerna har utgått från en intervjuguide som har anpassats efter den aktuella aktören och därför inte varit identisk vid alla intervjuer. Guiden har även frångåtts för att kunna ställa följdfrågor eller hoppa över frågor som inte visat sig relevanta.

Tabell 4 Exempel på intervjuguide

Exempel på intervjuguide
<i>Hur fungerar uppföljningen av leveranser i dag?</i> Är det tydligt vem som ansvarar för att dokumentera fel och föra fram reklamationer till leverantören? Har den som följer upp kännedom om vad som står i kontraktet?
<i>Hur dokumenteras avvikelser?</i> Sker uppföljningen på ett systematiskt sätt så att ev. avvikelser är kända för de som arbetar med nya upphandlingar? Har ni tydliga kriterier för när dokumentation ska ske? Hur sker dokumentationen – i ett system eller ad hoc? Är dokumentationen av en sådan kvalitet att den kan samlas in och användas av andra myndigheter?
<i>I vilken utsträckning kan man ta hänsyn till tidigare erfarenheter av leverantörer?</i> Är erfarenheterna av leveranser av en viss vara eller tjänst relevanta när samma myndighet gör upphandlingar på andra områden?
<i>Är en myndighets erfarenhet av en leverantör relevant för andra myndigheter?</i> Hur ofta upplever ni att erfarenhet av en leverantör hos en annan myndighet är relevant för era upphandlingar?
<i>Om ett system för tidigare leveranser införs – vad bör syftet vara?</i> Att undvika "dåliga" leverantörer eller ge mervärden vid utvärderingen till "bra" leverantörer, eller båda? Vad är viktigast?
<i>Vilka leveranser bör omfattas?</i> Svenska myndigheter betalar varje år ut omkring 900 miljarder kronor till omkring 212 000 företag, men det sker bara omkring 17 000 annonserade upphandlingar varje år. Trafikverkets system omfattade bara entreprenadupphandlingar. Bör ett system med uppgifter om tidigare leveranser omfatta alla offentliga leveranser eller bara sådana som upphandlats genom annonserade upphandlingar? Finns det anledning att avgränsa insamlingen till leveranser eller kontrakt till vissa branscher eller sådana som överstiger vissa värden?
<i>Bör uppföljningen göras löpande varje år eller efter att kontrakt avslutats?</i> Om uppföljningen ska kunna användas vid upphandlingen av nya kontrakt måste det finnas resultat klara innan upphandlingen av nya kontrakt påbörjas. Hur bör man hantera fel som inträffar under garantitiden?
<i>Vem ska avge omdömen?</i> Är det upphandlaren eller den som godkänner leveranser som ska lägga in omdömen i systemet? Behöver omdömena förankras hos andra som tagit emot leveranser?
I SNS-rapporten föreslås ett nationellt ratingsystem, där upphandlare och leverantörer tillsammans tar fram bedömningskriterier för en viss produktkategori, där dessa sedan ska användas av alla upphandlare inom den produktkategorin och betygen samlas i ett nationellt system. <i>Hur ser ni på det?</i>
<i>Vilka former av kvalitet ska ingå i bedömningen?</i> Ska omdömena endast ta hänsyn till sådan kvalitet som uttryckligen framgår av kontraktet, eller ska omdömena även omfatta andra egenskaper? I många fall kan ju förhållandena förändras så att kontraktet inte kan tolkas bokstavligen, utan att någon har gjort något fel. Bör leverantörer som är förutseende, servicemedvetna och konstruktiva ges "mervärde" även om de bara levererar enligt avtal? Kan ett trevligt bemötande vara relevant? Hur kan man skilja mellan omdömen av olika karaktär?
<i>Vilka administrativa kostnader kan accepteras?</i> Förutom själva uppföljningen av varje kontrakt kommer även dokumentation och beslutsfattande att innebära administrativa bördor för de upphandlande myndigheterna (beroende på vilka krav som ställs kan varje omdöme innebära en viss undersökning och dokumentation, som kan involvera flera personer). Vad är rimligt? Bör systemet avgränsas t.ex. till kontrakt över en viss storlek?
<i>Finns det nytta på samhällsnivå som inte nödvändigtvis märks hos enskilda upphandlande enheter?</i>
<i>Hur undviker vi att oseriösa aktörer startar nya företag för att undkomma dåliga omdömen?</i> Finns det ytterligare "kryphål" som behöver täppas igen?
<i>Övriga synpunkter?</i> Vilka flera bör vi intervjua? Rapporter vi bör läsa?

8.2 Enkät till upphandlare

I denna bilaga redogörs i detalj för enkätens metod och fördelningen bland respondenter. Bilagan innehåller även enkätens samtliga frågor i den ordning som respondenterna fick besvara dem.

8.2.1 Enkätens metod

I enkäten tillämpades en kvantitativ metod med företrädesvis fasta frågor och svarsalternativ. I slutet av enkäten fanns också möjlighet för respondenterna att i fritext besvara ett antal frågor. Svarsalternativen som tillämpades saknade tydliga ramar och definitioner, vilket var ett medvetet och aktivt val. Detta då verkets bedömning var att det var viktigare att få en indikativ bild och att enkäten uppfattades som så enkel som möjligt att besvara.

För att nå ut till den aktuella målgruppen tog Konkurrensverket hjälp av föreningen Sveriges Offentliga Inköpare (SOI), som även deltog i arbetet med utformningen av enkäten. Den 29 april 2025 skickade SOI ut ett meddelande med en länk till enkäten till sina medlemmar och nyhetsbrevsprenumeranter. Totalt skickades meddelanden om enkäten till omkring 3 000 adresser. Enkäten kommunicerades även genom Konkurrensverkets hemsida¹⁴³ och LinkedIn-sida¹⁴⁴ samt nyhetsbrev¹⁴⁵. En artikel i Upphandling24 bidrog också till att enkäten fick spridning.¹⁴⁶ Konkurrensverket har inte genomfört några betalda marknadsföringsinsatser i sociala medier.

Enkäten var möjlig att besvara via en öppen webblänk fram till den 29 juni 2025. Genom detta förfarande går det inte att garantera att samma person inte kan ha besvarat enkäten flera gånger. Konkurrensverkets bedömning är dock att risken för att det ska ha skett är låg och vår analys av svaren som inkommit visar inga indikationer på att så skulle ha varit fallet.

8.2.2 Enkätens respondenter

Totalt inkom 326 svar. Av dessa uppgav 197 att de var medlemmar i SOI, vilket motsvarar 60 procent av respondenterna. Det partiella bortfallet varierade något mellan olika frågor men var som högst 4 procent (fritextsvar undantagna).

¹⁴³ Enkät om uppföljning av offentliga kontrakt, Konkurrensverket, 30 april 2025, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/2025/enkat-om-uppfoljning-av-offentliga-kontrakt/>.

¹⁴⁴ Dela med dig av dina synpunkter – enkät om uppföljning av offentliga kontrakt, Konkurrensverket LinkedIn, 30 april 2025.

¹⁴⁵ Ge dina svar på enkät om uppföljning av offentliga kontrakt, Konkurrensverkets nyhetsbrev, 9 maj 2025, <https://ui.ungpd.com/Issues/2611c53d-59af-4319-a4d0-7b380d445e10?AccountId=891f8c54-a2d8-4665-bb56-98f99372157b&ContactId=00000000-0000-0000-0000-000000000000&IssueId=2611c53d-59af-4319-a4d0-7b380d445e10&ir=>.

¹⁴⁶ Tyck till om uppföljning, Upphandling24, 12 juni 2025, <https://upphandling24.se/tyck-till-om-uppfoljning/>.

Bland de som besvarade enkäten uppgav drygt 60 procent att de arbetar som upphandlare, och de utgjorde därmed den klart största gruppen. Med 13 procent av respondenterna var inköpschefer den näst största gruppen, följt av experter med 8 procent.

Tabell 5 Respondenters huvudsakliga arbetsuppgifter

Huvudsakliga arbetsuppgifter	Andel (%)
Upphandlare	61
Inköpschef	13
Expert	8
Avtalscontroller	5
Delvis upphandlare	3
Konsult	3
Leverantör ¹⁴⁷	2
Beställare	2
Annat	3

Frågan om arbetsuppgifter användes också som selektering då enkäten huvudsakligen var riktad till personer som arbetar på beställarsidan av en upphandling. De som svarade att de var leverantörer fick endast möjlighet att besvara enkätens avslutande fritextfrågor. Det var således 319 respondenter som fick möjlighet att besvara enkätens samtliga frågor.

Flest antal respondenter arbetar inom kommunsektorn, där 45 procent var anställda av en kommun och ytterligare 13 procent av ett kommunalt aktiebolag. 21 procent var anställda av en statlig myndighet och 12 procent av en region.

Tabell 6 Respondenters arbetsgivare

Arbetsgivare	Andel (%)
Kommun	45
Statlig myndighet	22
Kommunalt aktiebolag	13
Region	12
Privat organisation	3
Annan offentlig organisation	3
Statligt aktiebolag	1
Regionalt aktiebolag	1
Annan	1

¹⁴⁷ Respondenter som valde detta alternativ fick enbart möjlighet att besvara fritextfrågorna då leverantörer inte var målgrupp för enkäten.

Eftersom enkäten skickades ut via SOI var det relevant att följa hur stor andel av respondenterna som var medlemmar i organisationen. 60 procent av de som besvarade enkäten var medlemmar, medan 36 inte var det. 4 procent ville inte svara på frågan.

Tabell 7 Respondenternas medlemskap i SOI

Är du medlem i SOI?	Andel (%)
Ja	60
Nej	36
Vill ej svara	4

8.3 Huvudsakliga CPV-koder i annonserade upphandlingar under 2023

Det finns i dag fler än 9 000 CPV-koder som används för att beskriva föremålet för en upphandling och inom vilka branscher och segment som upphandlingen görs.¹⁴⁸ Under 2023 användes 1 740 olika CPV-koder som huvudkod för minst en upphandling som annonserades i en svensk annonsdatabas.¹⁴⁹ Av tabell 8 framgår att många av de vanligaste huvudsakliga CPV-koder som angavs under 2023 endast består av två siffror och resten nollor, vilket innebär att koderna endast anger en så kallad CPV-huvudgrupp.

¹⁴⁸ Europeiska kommissionen, *Handledning för den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (CPV)*, 10 oktober 2025, s. 7. https://ted.europa.eu/documents/d/ted/cpv_2008_guide_sv.

¹⁴⁹ Statistikdatabasen, Upphandlingsmyndigheten, 27 juni 2025, utdrag av huvudsaklig CPV-kod under 2023. https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/statistikdatabasen/?area=upphandlingsstatistik&chartStacked=false&chartType=column&distributedUnit=Upphandlingar%2C%20Bas.Antal%20kontrakterade%20anbud&fetch=60&measurement=SUM&orderBy=K%C3%B6pare.Juridisk%20form%20f%C3%B6r%20k%C3%B6pare_ASC¶m=Huvudsaklig%20CPV-kod.Huvudsaklig%20CPV-kod&product=annonserade-upphandlingar-i-sverige&resultFormat=table&timefragment=Tidsperiod.%C3%85r&unit=Antal%20kontrakterade%20anbud&year=2023. Hämtad 27 juni 2025.

Tabell 8 De vanligaste huvudsakliga CPV-koderna vid annonserade upphandlingar under 2023

Huvudsaklig CPV-kod	Antal kontrakterade anbud
71000000 Arkitekt-, bygg-, ingenjors- och besiktningstjänster	845
45000000 Anläggningsarbete	775
85000000 Hälso- och sjukvård samt socialvård	658
55000000 Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	571
33000000 Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	517
Uppgift saknas	439
38000000 Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	423
33600000 Läkemedel	374
33100000 Medicinsk utrustning	370
33140000 Medicinska förbrukningsartiklar	310
71310000 Byggtekniska konsulttjänster och byggnadstjänster	302
72000000 IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	279
90500000 Avfallstjänster	100

Källa: Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas (utdrag 2025-06-27).

Varje CPV-huvudgrupp är indelad i CPV-grupper, CPV-undergrupper och CPV-kategorier som ger närmare information om vad kontraktet avser. Som exempel är CPV-huvudgruppen 71 *Arkitekt-, bygg-, ingenjors- och besiktningstjänster* indelad i CPV-grupperna 712 *Arkitekttjänster*, 713 *Ingenjörstjänster*, 714 *Stadsplanering och landskapsvård*, 715 *Tjänster för bygg- och anläggningsarbeten*, 716 *Teknisk provning, analys och konsulttjänster*, 717 *Övervakning och kontroll*, 718 *Konsulttjänster med avseende på vattenförsörjning och avfall* och 719 *Laboratorietjänster*. Var och en av dessa CPV-grupper är i sin tur indelade i ett antal CPV-undergrupper och CPV-kategorier.



Ringvägen 100

118 60 Stockholm

08-700 16 00

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se