



**UPPHANDLINGS
DIALOG
DALARNA**



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska Regionala Utvecklingsfonden

Den smarta upphandlingen

Möjligheter för dig som är politiker eller förtroendevald



Innehåll

Inledning	3
När fungerar den offentliga affären som bäst?	4
Inköpsprocessen är mer än bara upphandling	6
Upphandling som verktyg att utveckla välfärden	7
Mål du kan nå genom upphandling	9
Fler mål – regional utveckling och lokala leverantörer	10
Därför ska vi upphandla smartare	11
Politikerns och ledningens roll för bättre och smartare offentliga affärer	12
Hur fungerar lagen?	13
Några exempel från Dalarna	14
Mer om upphandling – lästips och källor	15

Hej du som är politiker eller förtroendevald!

Vad vill du uppnå med din politik?

Under lång tid låg fokuset i den offentliga upphandlingen på formalia och juridik. Men idag ses den som ett strategiskt verktyg för samhälls- och välfärdsutveckling och för goda offentliga affärer.

Väl genomförda inköp skapar stor nytta för både medborgaren, kommunen, det lokala näringslivet och i slutändan hela samhället.

Strategisk upphandling och strategiska inköp är avgörande verktyg för att utveckla välfärden. De är också styrmedel för att uppnå goda affärer för samhället. Att ha kontroll på kommunens hela inköpsprocess, före, under och efter upphandlingsfasen, är nödvändigt för att klara det offentliga uppdraget.

Vad kan och ska vi ha upphandling till? Denna folder är tänkt att ge dig en del svar på frågan. Hur detta påverkar dig och ditt politiska uppdrag och hur du kan använda upphandling på bästa sätt.

Foldern är framtagen av Upphandlingsdialog Dalarna i februari 2019.

Kort om Upphandlingsdialog Dalarna

Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) är ett stöd för dig som kommer i kontakt med offentlig upphandling, antingen som politiker, beställare, företagare, upphandlare eller på annat sätt.

UDD förmedlar kunskap, visar goda exempel och erbjuder metodstöd vid upphandling, utifrån de regionala förutsättningarna i Dalarna. Det övergripande målet är att fler småföretag i Dalarna ska lägga anbud och delta i de offentliga upphandlingarna.

När fungerar den offentliga affären som bäst?

Oavsett vilka politiska mål eller visioner du har som politiker så genererar de affärer. De svenska kommunerna köper varor och tjänster för mellan tjugo och fyrtio procent av sin budget. Då betyder kostnadseffektivitet, en god upphandlingsstrategi, genomtänkta mål, ständig dialog med marknaden, kontroll över den egna avtalstroheten och att man får det man beställt, oerhört mycket för den kommunala ekonomin.

Trots att de offentliga upphandlarna blir allt mer professionella så behövs medveten politisk ledning, tydliga styrdokument och ett tydligt mandat till inköpsorganisationen, för att nå uppsatta mål. Här följer några röster om den offentliga affären.

Mari Jonsson, Kommunalråd Borlänge, ordförande styrgruppen UDD

– För mig är det allra viktigaste att vi måste förstå att upphandling gör skillnad! Det handlar om så mycket pengar, där vi kan göra skillnad, lokalt, ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart.

– Med hjälp av tydliga sociala krav i upphandlingar har vi fått familjer som gått från försörjningsstöd till jobb, får rätt lön och där sunda arbetsvillkor finns.

– Att vara ensam upphandlare är en ganska omöjlig uppgift, det finns ett stort intresse för hur vi byggt upp samarbetet inom UpphandlingsCenter, där jag sitter som vice ordförande i GNU. Även e-handeln har varit jätteviktig, det blir så mycket enklare för kokerskan i köket och för alla andra beställare.

– Upphandling är inte bara en tjänstemannafråga, utan en het fråga när det gäller att nå fram till ett hållbart samhälle. Där måste vi politiker och tjänstemän hjälpas åt att lyfta de viktiga frågorna.



Anders Karlin, chef UpphandlingsCenter, medlem UDD arbetsgrupp och styrgrupp

– I dag finns det både en politisk vilja och tydliga politiska mål, berättar Anders Karlin, chef på UpphandlingsCenter.

Under det senaste halvåret har antalet upphandlingar där vi ställer sociala krav ökat till mellan 30 och 40 procent av alla våra upphandlingar. Vi har gått från stuprör till hängrännor, till en helhetssyn på vad vi kan vinna med sociala krav i upphandlingar.



Johan Thomasson, Oppositionsråd Avesta, medlem ref.gruppen UDD

– Jag tycker generellt sett att politiken engagerar sig för lite gällande upphandlingsfrågor. Fullmäktige beslutar om en upphandlingspolicy som upphandlingsenheten har att förhålla sig till, men där slutar tyvärr intresset från politikerna att följa upphandlingarna.

Den offentliga sektorn och då framförallt kommunerna har väldigt stora investeringar de närmaste åren och då är det viktigt att vi får det vi efterfrågar både kvalitetsmässigt och till ett rimligt pris. Jag har själv sett både bra och dåliga upphandlingar som Avesta har gjort, bland annat gällande bygget av en tillfällig återvinningscentral som blev ca 30% dyrare än planerat och resulterat i en kraftfull kritik från revisorerna.

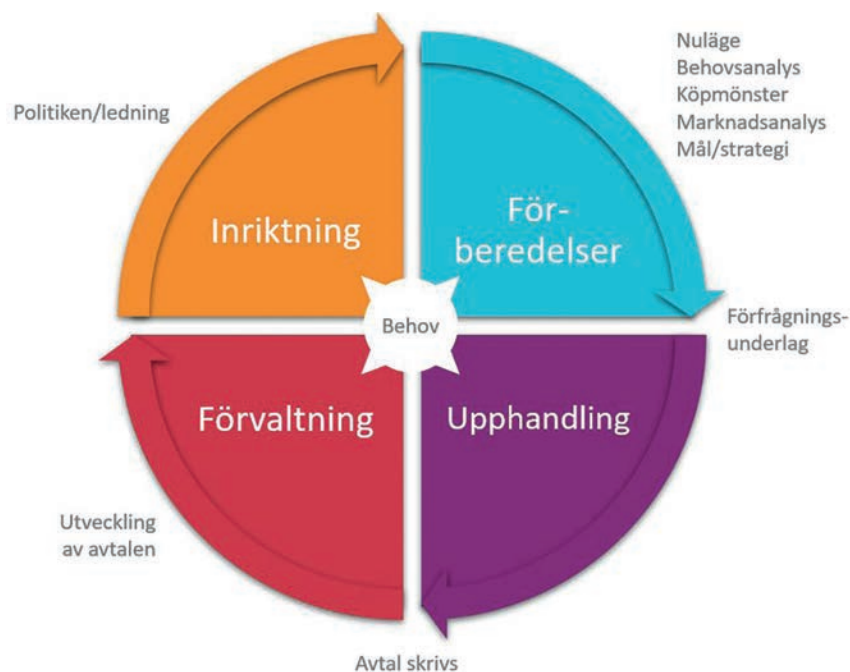
När vi hanterar skattepengar har vi ett extra stort ansvar att bevaka så att vi inte slösar med offentliga medel. Det är viktigt att upphandlingsenheterna är tillräckligt "stora" så att man kan attrahera medarbetare med den bästa kompetensen.



Inköpsprocessen är mer än bara upphandling

Allt hänger ihop. För att din kommun ska få bra tjänster och varor till ett bra pris behöver de rätta leverantörerna lämna anbud. För att hitta rätt leverantörer behöver upphandlarna ha koll på vad beställarna vill ha och vad marknaden erbjuder. För att leverantörerna ska lämna anbud behöver de bland annat känna att kommunen är en god affärspartner med hög avtalstrohet och som inte handlar utanför avtal. Det krävs att kommunen har fungerande inköpsprocesser, rutiner och uppföljning. För att få det behövs resurser, kompetens och vilja.

Detta utvecklingsarbete kan Du som politiker eller förtroendevald påverka, genom medvetna viljeyttringar, fastslagna styrdokument, tillräckliga resurser och ett tydligt mandat åt upphandlare/inköpare.

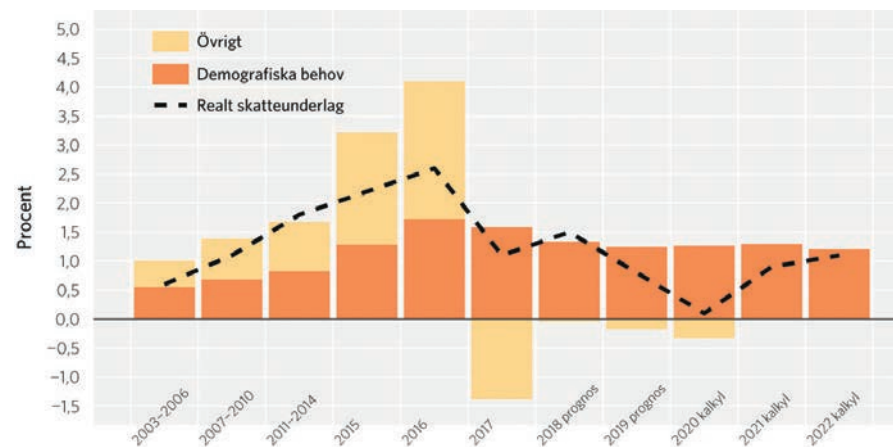


Upphandling som verktyg att utveckla välfärden

De demografiska förändringarna har ställt krav på kommunernas verksamheter de senaste åren. Högkonjunkturen börjar mattas av vilket ställer ännu högre krav på ekonomin framöver. Detta enligt SKL, Sveriges kommuner och landstings, ekonomirapport som kom ut i december 2018.

Flera partier har lovat en ökning av statsbidragen med 20 miljarder men det räcker inte menar man på SKL. Gapet kommer att vara 43 miljarder mellan kostnader och intäkter vilket innebär att kommunerna behöver skapa/hitta nya och mer innovativa lösningar och arbetssätt.

En del i lösningen är att utveckla upphandlingen och avtalsuppföljningen och arbeta mer strategiskt. Arbetssätt och inköpsstrategier behöver ändras, noggrann uppföljning och kostnadskontroll behövs. Ett kommunalt e-handelssystem och fler digitala tjänster kan vara en del i strategin.



De gula staplarna visar kostnadsökningar pga demografiska orsaker, dvs att allt fler invånare behöver mer kommunal service.

Upphandling som verktyg att utveckla välfärden (fortsättning)

Direktupphandling har fått en ökad betydelse efter att direktupphandlingsgränsen höjdes till 28 procent av EU:s tröskelvärden (för närvarande 586 907 kronor). Direktupphandling är betydligt enklare att delta i än i övrig offentlig upphandling, vilket gör det lättare för små och medelstora företag att delta. Eftersom beloppen ofta är relativt små är det i praktiken ofta lokala/regionala företag som får affärerna.

En medveten strategi kring direktupphandlingar, med målsättning att utveckla lokalt och regionalt näringsliv, är viktig. Forskning i Finland och England visar att detta inte bara ger ökade skatteintäkter utan att varje satsad krona egentligen är en investering som genererar drygt tre kronor i den lokala ekonomin.

Ett bra sätt att öka de små företagens intresse för kommunernas direktupphandlingar är naturligtvis också att föra en aktiv dialog. Dialog med tänkta leverantörer kan göras på flera sätt, exempelvis genom RFI (Request For Information), extern remiss eller i gemensamma eller enskilda möten med leverantörer. Det viktigaste är att ge en tydlig bild av vilka behov som skall uppfyllas och att uppmuntra till innovativa och nyskapande lösningar. Även anbudsutbildningar är ett sätt att öka dialogen med leverantörerna.



Mål du kan nå genom upphandling

I din politiska roll, oavsett partitillhörighet, kan du genom upphandling få bättre resultat och större genomslagskraft för att nå målen. Här följer några exempel på områden som omnämns i den nationella upphandlingsstrategin.

• En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling

Miljöhänsyn i offentlig upphandling behöver öka i hela den offentliga sektorn. Regeringens mål är att öka användningen av miljökriterier, att använda inköp som ett strategiskt verktyg för att nå miljömål och att ställa djurskyddskrav vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Ju tidigare i processen miljöaspekter vägs in i inköpsarbetet, desto större möjlighet att få resultat.

• Offentlig upphandling som bidrar till ett mer socialt hållbart samhälle

Krav på sociala hänsyn bör ställas när det är möjligt och lämpligt. Det kan handla om att främja möjlighet till anställning för särskilt utsatta grupper, säkerställa goda arbetsvillkor, lika möjligheter för kvinnor och män samt se till att varor och tjänster är tillgängliga för alla oavsett ålder eller funktionsvariation.

• En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

Det finns stora möjligheter att använda offentlig upphandling som ett verktyg för att främja utveckling och innovation. I rollen som aktiv beställare kan den offentliga sektorn bidra till att marknaden utvecklar lösningar på viktiga samhällsutmaningar. Innovationsupphandling är ett viktigt verktyg för att möta samhällsutmaningar och driva på utvecklingen av nya lösningar som stödjer och utvecklar den offentliga verksamheten. Att upphandla funktion eller effekt är exempel på hur man kan uppmuntra till innovation.

Fler mål – regional utveckling och lokala leverantörer

Det är inte bara naturligt att i lämpliga fall dela upp upphandlingar på ett sådant sätt som gör det möjligt för mindre företag att delta. Numera är lagen formulerad så att man måste ha särskilda skäl för att inte dela upp dem, den s.k. motiveringsskyldigheten*. Att på ett genomtänkt sätt dela upp upphandlingar i mindre delar ger lokala och mindre företag större möjligheter att lämna anbud. Ibland kan man ställa direkta krav på lokal tillgänglighet, då det krävs snabb service eller korta leveranstider. Det är då extra viktigt att ställa proportionerliga (inte onödigt höga) krav i sådana upphandlingar, så att inte lokala företag i onödan missgynnas.

** 4 kap. 14 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).*

Livsmedelsupphandlingar är ett typexempel

”Upphandlingar av livsmedel kännetecknas av stora årliga inköpvolymer och en medelhög försörjningsrisk. Därmed är området att klassa som strategiskt enligt den så kallade Kraljic-matrisen [...] Inför upphandling genomförs dialogmöten med tänkbara leverantörer. Målet är att känna till varje producent av livsmedel i regionen och säkerställa att var och en har kapacitet att leverera behovet så långt som möjligt.”

Citerat ur Upphandlingscenters strategi för livsmedelsupphandling.



Därför ska vi upphandla smartare

I dag ställs helt andra krav på den offentliga inköpsverksamheten, utifrån miljö- och hållbarhetskrav, sociala och etiska krav. Vi lever dessutom i en värld av allt snabbare förändringar. De ställer nya krav på alla som är verksamma inom den offentliga affären. Det blir allt viktigare att säkerställa att det finns tillräckliga resurser för omvärldsbevakning och analys för att öka beredskapen. Men också för att hantera konsekvenserna. Medborgarna förväntar sig det och det är deras skattepengar som är kärnan i de offentliga affärerna.

I våra upphandlingar behöver vi gå mer mot att efterfråga funktion istället för att detaljstyra leveransen. Arbetssättet innebär mer dialog. När upphandlare och leverantörer delar kunskap blir förarbetena bättre. Resultatet är sannolikt mer innovation och utveckling, men också mer flexibilitet som ökar samhällets förmåga att hantera förändringar.

Digitaliseringen är en annan förändring där medborgarna förväntar sig mer av samhället. Den ger enorma möjligheter. Men samtidigt är det viktigt att hantera möjligheterna på ett klokt sätt så att den personliga integriteten inte hotas.

Att införa ett e-handelssystem innebär stora möjligheter till kostnadsbesparingar samtidigt som det ökar avtalstroheten och ger myndigheten bättre kontroll över hur inköp genomförs och vad som köps, minskar felhanteringen samt frigör tid och resurser till värdeskapande uppgifter.

Det ska vara lätt att göra rätt. Kommunen ska ha en helhetssyn på upphandlingar och ta vara på de vinster som följer av en samordning av kommunens olika enheters behov.

Politikerns och ledningens roll för bättre och smartare offentliga affärer

För att få ut största möjliga nytta av skattepengarna, nå mål och utvecklas som kommun finns det flera åtgärder man kan vidta. Många har inte förstått hur mycket som kan uppnås via upphandling och inköp. Upphandlande myndigheter som fått ut stor effekt av sina inköp har några gemensamma nämnare:

- Politiker och ledning har **förstått möjligheterna och nyttan** med en strategisk inköpsprocess och organisation.
- Inköp/upphandling har en **hög position och prioritering i organisationen**.
- Man arbetar **strategiskt med upphandling/inköp**.
- Upphandlings-/inköpsavdelningen har fått ett **tydligt mandat**.
- Organisationen har en **hög inköpsmognad** (vilket går att mäta).
- **Avtalsförvaltning och -uppföljning** fungerar.
- Man har **tillsatt resurser**.

Detta kan du som politiker/förtroendevald vara med och påverka! Många upphandlingsavdelningar har för knappa personella resurser. Alla exempel visar på att investerade medel återbetalas flera gånger när fler personer arbetar strategiskt med detta.

Eva Solberg, förtroendevald, Stockholms stad



– Under min tid i riksdagen och i Stockholms stad har jag sett att det är för stort gap mellan politikernas önskemål och vad tjänstemännen tror. Politiken måste vara nyfiken. På utbildningar kring upphandling jag besökt märker jag ofta att deltagarna är för lite insatta i hur upphandlingar följs upp, och det är en sida av upphandling som sköts för dåligt i dag.

– Vi som är politiker eller förtroendevalda måste visa att vi vill veta,

Hur fungerar lagen?

Handlar inköp i offentlig sektor om att följa lagar eller att göra bra affärer? Svaret är att man ska ha kunskap om juridiken men fokus på den goda affären.

De allra flesta kommuner följer lagen under själva upphandlingsarbetet, tills avtalet är skrivet. Uppföljning och avtalstrohet håller däremot inte alltid samma kvalitet.

Mathias Sylvan, upphandlingsjurist

– Den offentliga upphandlingen är på väg åt rätt håll men det finns fortfarande problem med allt för mycket formalia i dagens lagstiftning. Det finns ett stort utrymme för förenkling. Detta gäller i synnerhet för välfärdstjänsterna.

– Det senaste upphandlingsdirektivet pekar mycket tydligare på att lagen inte bara ska vara till för att leverantörer skall likabehandlas i konkurrensen om det offentliga kontraktet. Upphandlingen ska dessutom vara ett verktyg för hållbar samhällsutveckling och för att samhället ska kunna göra goda och sunda affärer, till nytta för alla medborgare.



särskilt när det gäller tjänster, där det ofta finns dålig kvalitet på utförandet. Det kan handla om språkundervisning, familjehem etc. Kan det skapas en sammanhållande tjänst, så att kommuner kan lära av andras erfarenheter, en kommunikation på tvären alltså? En patient i vården kan begära en second opinion, men det går inte när det gäller myndighetsutövning som socialtjänst. Det är extra viktigt när det gäller svaga grupper som barn, gamla och sjuka.

Kort sagt, när vi upphandlar måste vi säkerställa att vi får det vi betalar för. Och vi måste ge upphandlarna tydligt förtroende och mandat.

Några exempel från Dalarna

Tidig dialog i nio dalakommuner

Under 2017 fick vi lära oss begreppet Tidig dialog i upphandling, introducerat i det norska leverantörsutvecklingsprogrammet. Tidig Dialog har använts av Mora kommun i upphandling av fordon och kontorsmöbler, av Vansbro i upphandling av byggtreprenader samt i UhC's livsmedelsupphandling för sju dalakommuner. Läs mer i UDD's rekommendation kring Tidig dialog.

Mot strömmen på UhC – fler anbud

Hos UpphandlingsCenter går man emot trenden i Sverige, att det kommer in allt färre anbud. I genomsnitt inkom 4,1 anbud i svenska upphandlingar 2017, en minskning under flera år. UhC har de senaste tre åren gått från 3,5 anbud till 4,2 anbud i snitt

Karin Ringsby, ordförande Företagarna Dalarna, medlem UDD arbetsgrupp och styrgrupp

– 98 % av alla företag är riktigt små, 4 av 5 har färre än 50 anställda. De flesta är inte experter på upphandling, men bra på att leverera. Är det den som är bäst på att formulera anbud som är vinnaren eller den som faktiskt kan göra den bästa leveransen utifrån de kriterier som ställs?

– Tack vare samarbetet i UDD, så har länets företagare fått möjlighet att lära sig mer om offentliga affärer genom Affärsträffarna. Förhoppningen är att fler företagare deltar i offentliga upphandlingar. En väg in är att delta i direktupphandlingar för att sedan kunna ta nästa steg. UDD fyller en viktig funktion genom att öka förståelsen för köparna hur de små företagens förutsättningar ser ut. Företagen kan bidra med sin kompetens i dialogen inför upphandling, vilket också ökar förståelsen för varandras roller.



Mer om upphandling – lästips och källor

Lästips

- Svenskt näringslivs guide "Upphandling som strategiskt verktyg". Riktat sig till kommunala politiker och chefer som vill skapa bättre förutsättningar för nöjda företagare, nya arbetstillfällen och ökade skatteintäkter i sin kommun. Den är framför allt till för dig som vill veta ännu mer om metodutveckling och strategi i offentlig upphandling och kan laddas ner från:

https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/offentlig-upphandling/upphandling-som-strategiskt-verktyg-guide-for-lokalt-foretags-klim_727712.html

- UDD's rekommendationer kring Direktupphandling och kring Tidig dialog. Gå till www.upphandlingsdialogdalarna.se och fliken UDD's publikationer.

- Två bra rapporter från Tillväxtverket. Nya grepp i upphandling, (rapport 0244) och Sociala hänsyn och reserverad upphandling, (rapport 0243). <https://tillvaxtverket.se/vara-tjanster/publikationer.html>

- På Upphandlingsmyndighetens hemsida finns mängder av information, bl a. en kriteriewizard för miljökrav i upphandling.

www.upphandlingsmyndigheten.se

- SILF's självskattningsverktyg för Inköpsmognad.

<https://www.silf.se/tjanster/inkopsmognad/>

- Konkurrensverkets Ordlista för vanligt förekommande upphandlingstermer: <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/vagledning-fragor-och-svar/ordlista/>

Källor

1) Upphandlingsmyndighetens rapport "Statistik om offentlig upphandling 2018"

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/>

2) SKL's rapport, Om kommunernas och landstingens ekonomi, december 2018

<https://webbutik.skl.se/sv/artiklar/ekonomirapporten-december-2018.html>



EUROPEISKA
UNIONEN
Europeiska
regionala
utvecklingsfonden

LÄS MER OM OSS HÄR

www.upphandlingsdialogdalarna.se

facebook.com/upphandlingsdialogdalarna/

KONTAKTA OSS

Processledare Upphandlingsdialog Dalarna

Kerstin Angberg Morgården

E-post: upphandlingsdialog.dalarna@lansstyrelsen.se

TILLSAMMANS ÄR VI UPPHANDLINGSDIALOG DALARNA



UpphandlingsCenter
FALUN BORLÄNGE REGIONEN



SAMVERKANDE PARTER

