



EUROPEISKA  
UNIONEN  
Europeiska  
regionala  
utvecklingsfonden

Upphandlingsdialog

Dalarna

## En dalamodell för direktupphandling

Rekommendationer och förslag från Upphandlingsdialog Dalarna 2017

## Innehåll

Förord .....	3
Sammanfattning.....	4
Därför behövs En dalamodell för direktupphandling .....	5
Så har vi arbetat med metodutveckling för direktupphandling .....	6
Fördelar med En dalamodell för direktupphandling .....	8
Rekommendationer till upphandlande myndigheter.....	9
Ange policy och riktlinjer .....	9
Besluta om ägardirektiv med koppling direktupphandling.....	9
Skapa tydliga rutiner .....	9
Definiera och utveckla beställarrollen.....	9
Utforma enkla mallar.....	9
Använd ett begripligt språk i upphandlingsdokument .....	9
Upprätta leverantörsregister samt annonsera på hemsidan .....	9
Ställ rimliga och proportionella krav.....	9
Utveckla dialogen.....	9
Dokumentera.....	9
Förslag till policy med riktlinjer.....	10
Policy .....	10
Riktlinjer.....	10
Förslag till rutiner för direktupphandling .....	11
Rutin för direktupphandling upp till 30 000 kronor.....	11
Rutin för direktupphandling från 30 000-100 000 kronor.....	11
Rutin för direktupphandling över 100 000 kronor .....	11
Förslag till ägardirektiv för kommunala bolag .....	12
Bilaga 1, SWOT-analys .....	13
Bilaga 2, Offertförfrågan, exempel från Avesta .....	14

## Förord

Upphandlingsdialog Dalarnas enkätundersökningar har visat att det i kommunerna finns genomtänkta arbetsrutiner och riktlinjer för direktupphandling. Vad som däremot ofta saknas är strategiska och innovativa grepp och att de kommunala bolagen ibland jobbar utifrån egna riktlinjer, som inte är kopplat till hur ägaren (kommunen) arbetar med direktupphandling.

Under de seminarier, rådslag och andra möten i Dalarnas län, som Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) har arrangerat, har det funnits en bred enighet i att ta fram en dalamodell för direktupphandling med förslag på rekommendationer, policy, riktlinjer, rutiner och ägardirektiv.

Direktupphandlingarna behöver göras öppnare och mer tillgängliga för de små företagen och enklare för beställaren.

Den 14 mars 2017

Arbetsgruppen för Upphandlingsdialog Dalarna  
genom Kerstin Angberg Morgården, processledare UDD

Magnus Höög, Region Dalarna  
Anders Karlin, UpphandlingsCenter Falun Borlänge-regionen  
Joel Valtanen, Landstinget Dalarna  
Karin Ringsby, Företagarna  
Bengt Sundgren, Coompanion Dalarna  
Kristina Snitt, Mellansvenska Handelskammaren  
Gunnar Lyckhage, On Line Förlag  
Erik Linder, Rättviks kommun  
Pirjo Gustafsson, Lantbrukarnas Riksförbund  
Ronny Svensson, Bergslagsgruppen  
Irene Svedjelöv, Länsstyrelsen Dalarna

[www.upphandlingsdialogdalarna.se/om-oss/](http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/om-oss/)

## Sammanfattning

I arbetet med direktupphandling, har Upphandlingsdialog Dalarnas arbetsgrupp kommit fram till följande rekommendationer (som specificeras mer på sidan 9,) till upphandlande myndigheter i Dalarna:

- Ange policy och riktlinjer.
- Skapa tydliga rutiner.
- Besluta om ägardirektiv med koppling direktupphandling.
- Utforma enkla mallar.
- Använd ett begripligt språk i upphandlingsdokument.
- Upprätta leverantörsregister samt annonsera på hemsidan.
- Ställ alltid rimliga och proportionella krav.
- Definiera och utveckla beställarrollen.
- Utveckla dialogen.
- Dokumentera.

Till dessa rekommendationer finns förslag på policy med riktlinjer, förslag på rutiner vid olika direktupphandlingsbelopp samt förslag på text till ägardirektiv.

# Därför behövs En dalamodell för direktupphandling

## Bakgrund

Under de seminarier, enkätundersökningar, rådslag och andra möten i Dalarnas län, som Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) har arrangerat, har det tydligt framkommit att direktupphandlingar behöver göras öppnare och mer tillgängliga för de små företagen och enklare för de som ska göra en direktupphandling.

Deltagare i dessa forum har varit upphandlingschefer, upphandlare, näringslivsutvecklare, näringslivschefer, politiker, jurister, företagare, representanter för branschorganisationer och representanter från Upphandlingsmyndigheten. Det vill säga ett brett spektrum av de aktörer som har olika roller inom upphandling.

## Perspektivet som saknades

Under senare år har möjligheten att använda upphandling som strategiskt verktyg i samhällsförändring blivit allt viktigare i debatten kring offentlig upphandling, vilket tydligt avspeglar sig i den Nationella upphandlingsstrategin<sup>1</sup> som antogs sommaren 2016. Men att man skulle kunna använda direktupphandling som ett eget strategiskt verktyg, exempelvis för att utveckla lokalt och regionalt näringsliv är ett perspektiv som inte speglas i den nationella upphandlingsstrategin och inte heller funnits i samhällsdebatten, vilket UDDs undersökningar tydligt visat.

## Nya möjligheter

I de diskussioner som växt fram i Dalarna kring direktupphandling har vi frågat följande:

- Hur enkel kan man göra en direktupphandling?
- Är direktupphandling ett verktyg som kan användas strategiskt?
- Kan vi använda direktupphandling på ett smartare sätt som ett verktyg för näringslivsutveckling i Dalarna?
- Kan direktupphandling rentav ses som en systemfunktion för hela Dalarna, när det gäller mål och samhällsutmaningar, ekonomisk, ekologisk och socialt hållbar tillväxt i ett regionalt perspektiv?

I våra arbetsgrupper och på våra seminarier har det visat sig finnas en bred enighet att vi ska undersöka dessa frågeställningar och att detta bland annat ska utmynna i En dalamodell för direktupphandling.

---

<sup>1</sup> <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nationella-upphandlingsstrategin/>

## Så har vi arbetat med metodutveckling för direktupphandling

Arbetet inleddes under ett offentligt seminarium i Borlänge, den 23 oktober 2015, med ett 90-tal deltagare. Här deltog upphandlingschefer, upphandlare, näringslivsutvecklare, näringslivschefer, politiker, jurister, företagare, representanter för branschorganisationer och representanter från Upphandlingsmyndigheten.

### Styrkor och svagheter

Utifrån önskemål på mötet den 23 oktober 2015, sammankallades det därefter till ett arbetsmöte den 15 januari 2016, för att diskutera frågan vidare och enas om en plan för fortsatt arbete. På mötet träffade UDDs arbetsgrupp specifikt ansvariga från kommuner i Dalarna och från Landstinget Dalarna. Inför arbetsmötet hade upphandlingsansvariga från Upphandlingscenter Falun Borlänge regionen och Landstinget Dalarna tagit fram en SWOT-analys<sup>2</sup> kring direktupphandling. Se bilaga 1.

SWOT-analysen har tagit hänsyn till såväl styrkor och svagheter som hot och risker samt möjligheter med direktupphandling. Den reviderades under hösten 2016 och vintern 2017 med bidrag från de diskussioner, analyser och rapporter som gjorts.

### Analysen visade bland annat att:

- Styrkan med direktupphandling är att den är snabb och kostnadseffektiv.
- Risker med direktupphandling kan vara att jäv inträffar.
- Svagheten med direktupphandling kan vara att beställarkompetens saknas.
- Möjligheter med direktupphandling kan vara att fler lokala leverantörer deltar i upphandlingarna.

Efter mötet den 15 januari, enades deltagarna om att ge UDD i uppdrag att ta fram en dalamodell som konkretiserar Upphandlingsdialog Dalarnas rekommendation för direktupphandling.

### Vad är möjligt att göra?

För att få veta vad lagen och domstolspraxis säger om direktupphandling anlätades upphandlingsjuristen Mathias Sylan, som levererade rapporten ”Dalamodell för direktupphandling”<sup>3</sup> i april 2016. Syftet med denna rapport var framför allt att se var gränserna går för vad som är möjligt att göra och att få veta om det finns gråzoner och oklarheter i lagstiftningen.

---

<sup>2</sup> SWOT=namnet SWOT kommer från orden Strengths, Weaknesses, Opportunities och Threats. Man analyserar styrkor, svagheter, hot och möjligheter i sitt projekt.

Källa: <http://www.svid.se/sv/designprojektguiden/1-forberedelse/verksamheten/swot-analys/>

<sup>3</sup> Finns publicerad på [www.upphandlingsdialogdalarna.se/publikationer](http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/publikationer)

Mathias Sylvan och Gunnar Lyckhage genomförde ytterligare en undersökning under sommaren, som mynnade ut i en Rapport om direktupphandling 2016<sup>4</sup>. I rapporten presenterades en enkätundersökning med en sammanställning av hur kommuner och kommunala bolag i Dalarna arbetar i dag med direktupphandlingar.

#### **Rapporten visar bland annat:**

- Att samtliga respondenter från kommunerna har tydliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling.
- Att strategiska/innovativa grepp till stor del saknas.
- Att de kommunala bolagen ibland jobbar utifrån egna riktlinjer, som inte är kopplat till hur ägaren (kommunen) arbetar med direktupphandling.

Rapporten redogjorde också för en sammanfattning av ett antal intervjuer med befattningshavare och nyckelpersoner både i och utanför Dalarna. Dessutom redovisades varför direktupphandling som metod kan vara av stor betydelse för utveckling av det lokala och regionala näringslivet och den lokala ekonomin.

#### **Rådslag**

Den 22 september 2016 presenterades de samlade resultaten under ett välbesökt offentligt möte på Galaxen i Borlänge. Där genomfördes även workshops och rådslag kring frågan om att göra direktupphandlingar öppnare och mer tillgängliga för de små företagen och enklare för beställare.

Under vintern 2017 har arbetet med direktupphandling fortsatt i UDDs arbetsgrupp med framtagande av underlag till En dalamodell för direktupphandling.

#### **Lärseminarier**

Parallellt med detta arbete har Upphandlingsdialog Dalarna i samverkan med länets samtliga kommuner, arrangerat ett tio-tal så kallade lärseminarier för länets småföretagare. Syftet med dessa har varit att ge grundläggande kunskaper och verktyg så att fler företag kan lämna anbud och göra affärer med den offentliga sektorn. Under dessa seminarier har synpunkter framförts från företagare om bland annat vikten av enkla mallar, tydliga rutiner och tidig dialog när det gäller direktupphandlingar.

---

<sup>4</sup> Finns publicerad på [www.upphandlingsdialogdalarna.se/publikationer](http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/publikationer)



## Fördelar med En dalamodell för direktupphandling

Direktupphandlingar som görs öppnare och mer tillgängliga för de små företagen och enklare för beställaren ger fler anbud. En rekommendation gällande direktupphandling stärker även politiken då det blir ett viktigt verktyg för ökad lokal och regional tillväxt.

### Direktupphandling stärker den lokala ekonomin

Forskning i Finland<sup>5</sup> och England<sup>6</sup>, visar att användandet av lokala leverantörer inte bara ger ökade skatteintäkter för kommunerna utan att varje satsad krona dessutom kan ses som en investering som genererar cirka tre kronor i den lokala ekonomin.

### Kunskapsutveckling

Genom att förenkla och synliggöra de offentliga upphandlingarna ges fler företag möjlighet att hitta förfrågningarna och lämna anbud. Deltagandet i direktupphandlingarna ger nya erfarenheter och ökad kompetens, som sedan kan leda till att företagen även lämnar anbud i större upphandlingar.

### Skapar nya möjligheter

Det finns möjlighet att få fram innovativa, nyskapande förslag och erbjudanden genom en dialog i ”liten skala” med lokala/regionala leverantörer. Även vid direktupphandlingar är det möjligt att till exempel reservera kontrakt för arbetsintegrerade sociala företag.

---

<sup>4</sup> Forskaren Leena Viitaharju vid en konferens om Nordisk mat, Helsingfors oktober 2014

<sup>6</sup> Ekonomisk rapport kring lokal ekonomi, beställd av Food for Life Partnership.

[https://issuu.com/neweconomicsfoundation/docs/the\\_benefits\\_of\\_procuring\\_school\\_meals\\_through\\_the/33](https://issuu.com/neweconomicsfoundation/docs/the_benefits_of_procuring_school_meals_through_the/33)



## Rekommendationer till upphandlande myndigheter

### Ange policy och riktlinjer

Fungerar som ett ramverk för de riktlinjer och principer som ska gälla. Se sidan 10.

### Besluta om ägardirektiv med koppling direktupphandling

Medborgarna och samhället ska känna förtroende för att styrningen av kommunernas och landstingens företagssektor sker ändamålsenligt och effektivt<sup>7</sup>.

### Skapa tydliga rutiner

Bidrar till en snabb och kostnadseffektiv upphandling inom organisationen och minimerar risk för avvikelser. Rutiner är också viktigt för att ha kontroll över verksamheten, gärna kopplat till utbildning/certifiering av de som genomför direktupphandlingar. Se sidan 11.

### Definiera och utveckla beställarrollen

Det behövs en kompetens som omfattar hela inköpsprocessen för att säkerställa att de verkliga behoven identifieras och att det som köps in blir ekonomiskt fördelaktigt ur ett helhetsperspektiv.

### Utforma enkla mallar

Det ska vara enkelt och begripligt. Avesta kommun har ett bra exempel på en mall för offertförfrågan. Se bilaga 2, Offertförfrågan Avesta.

### Använd ett begripligt språk i upphandlingsdokument

Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt<sup>8</sup>.

### Upprätta leverantörsregister samt annonsera på hemsidan

Öppenhet och transparens skapar deltagande och det ökar också möjligheten att hitta flera intresserade leverantörer. Att införa leverantörsregister och möjlighet att prenumerera på direktupphandlingar har testats i lite olika modeller bland annat i Rättviks kommun.

### Ställ rimliga och proportionella krav

Dugliga leverantörer ska inte riskera att uteslutas ur upphandlingar på grund av onödiga eller för höga krav. I den nya upphandlingslagstiftningen får inte kravet på omsättning vara högre än två gånger kontraktsvärdet<sup>9</sup>, om det inte finns särskilda skäl.

### Utveckla dialogen

Genom dialog finns möjlighet att få fram innovativa och nyskapande idéer från företagare, leverantörer, branschorganisationer eller näringslivsenheter. Dialog kräver tid, men betalar sig bra på sikt. Det skapar förtroende och ger samverkan samt en större vilja att delta i upphandling. Dessutom ger detta arbetssätt färre överprövningar.

### Dokumentera

Enligt lag måste alla direktupphandlingar över 100 000 kr<sup>10</sup> dokumenteras men varje kommun/upphandlande organisation bör överväga vad som är lämpligast utifrån de egna förhållandena. Det kan finnas olika rutiner för olika kostnadsnivåer.

<sup>7</sup> Principer för styrning av kommun- och landstingsägda bolag: *Erfarenheter och idéer*, Sveriges Kommuner och Landsting, isbn-10: 91-7164-138-6, isbn-13: 978-91-7164-138-0

<sup>8</sup> Språklag (2009:600) 11§

<sup>9</sup> LOU 2016:1145 14 kap. 4 §

<sup>10</sup> LOU 2016:1145 19 kap. 13 §

## Förslag till policy med riktlinjer

### Syfte

Polycyn med tillhörande riktlinjer ska bidra till en snabb och kostnadseffektiv upphandling inom organisationen.

### Policy

Direktupphandlingar ska göras öppna och mer tillgängliga för de små företagen och enkla för beställare. Direktupphandlingar bidrar till att få med små och medelstora företag i offentlig upphandling och är ett viktigt verktyg för ökad lokal och regional tillväxt.

### Förutsättningar för direktupphandling

Direktupphandling kan göras i följande fall:

- Vid så kallat lågt värde enligt vad som framgår av lag om offentlig upphandling.
- Vid synnerliga skäl (undantagsförfarande).
- Om förutsättningarna för upphandling utan föregående annonsering är uppfyllda.

Om ramavtal saknas eller om det inte finns skäl att genomföra en formell upphandling får direktupphandling endast användas vid någon av situationerna ovan, observera att med synnerliga skäl avses skäl som inte kunnat förutses och som inte kan hänföras till den egna verksamheten. Bristande planering är inte ett skäl.

Vid direktupphandlingar finns inte någon skyldighet att lämna upplysningar till anbudsgivare om skälen till tilldelningsbeslutet. Det finns heller inte någon möjlighet att begära överprövning av en direktupphandling.

### Riktlinjer

- Direktupphandlingar ska följa organisationens policy vad gäller affärsetik, hållbarhet, miljökrav samt sociala och etiska krav.
- Vid direktupphandling ska organisationen alltid förvissa sig om att ett angivet pris är rimligt, exempelvis genom någon form av prisjämförelse.
- En upphandling får inte delas upp i syfte att komma under beloppsgränsen för direktupphandling.
- Alla direktupphandlingar ska registreras och sammanställas vid behov, för att säkerställa att värdet av återkommande likartade direktupphandlingar inte tillsammans överskrider direktupphandlingsgränsen. Att göra sammanställningen vid årets slut är försent, då man kanske redan överstigit gränsen.

### Uppföljning

När varan är levererad är du själv ansvarig för att kontrollera att leveransen motsvarar beställningen. Om det är en tjänst är du själv ansvarig för att följa upp att den genomförs enligt de krav som ställts i beställningen.

## Förslag till rutiner för direktupphandling

### Rutin för direktupphandling upp till 30 000 kronor

- Kontrollera om ramavtal finns, använd i så fall detta.
- Gör en bedömning om direktupphandlingen tillsammans med tidigare direktupphandlingar av samma slag under innevarande år ryms inom direktupphandlingsgränsen.
- Vid direktupphandlingar under 30 000 kr görs förfrågan via e-post, telefon, annonsering eller besök hos det antal leverantörer som är befogat med hänsyn till konkurrensläget och upphandlingens värde.
- Avtal bör ingås genom att båda parter undertecknar skriftligt avtal.
- Meddela de som lämnat anbud resultatet av direktupphandlingen.

### Rutin för direktupphandling från 30 000-100 000 kronor

- Kontrollera om ramavtal finns, använd i så fall detta.
- Gör en bedömning om direktupphandlingen tillsammans med tidigare direktupphandlingar av samma slag under innevarande år ryms inom direktupphandlingsgränsen.
- För direktupphandlingar mellan 30 000 kr och 100 000 kr ska man alltid fråga minst tre leverantörer samt annonsera på berörd organisations hemsida och om möjlighet finns även på länsnivå.
- Anbud bör lämnas skriftligt eller via upphandlingssystem.
- Avtal bör ingås genom att båda parter undertecknar skriftligt avtal.
- Meddela de som lämnat anbud resultatet av direktupphandlingen.
- Alla handlingar som har med ärendet att göra ska diarieföras och arkiveras hos beställaren.

### Rutin för direktupphandling över 100 000 kronor

- Kontrollera om ramavtal finns, använd i så fall detta.
- Dokumentera allt som rör direktupphandlingen.
- Gör en bedömning om direktupphandlingen tillsammans med tidigare direktupphandlingar av samma slag under innevarande år ryms inom direktupphandlingsgränsen.
- Upprätta beslut (anskaffningsbeslut) där skälen för direktupphandling dokumenteras.
- För direktupphandlingar över 100 000 kr ska man alltid fråga minst tre leverantörer samt annonsera på berörd organisations hemsida och om möjlighet finns även på länsnivå.
- Anbud ska lämnas skriftligt eller via upphandlingssystem.
- Avtal ingås genom att båda parter undertecknar skriftligt avtal.
- Meddela de som lämnat anbud resultatet av direktupphandlingen.
- Alla handlingar som har med ärendet att göra ska diarieföras och arkiveras hos beställaren.

## Förslag till ägardirektiv för kommunala bolag

Medborgarna och samhället ska känna förtroende för att styrningen av kommunernas och landstingens företagssektor sker ändamålsenligt och effektivt<sup>11</sup>.

Upphandlingsdialog Dalarna rekommenderar att det skrivs in i de kommunala bolagens ägardirektiv att man bör följa kommunens policy/riktlinjer för direktupphandling.

Här är en enkel exempeltext för detta:

Bolaget\* ska följa organisationens\*\* policy, riktlinjer och rutiner för direktupphandling.

\*) Avser det kommunala bolaget

\*\*\*) Avser ägaren, d.v.s. kommunen.

---

<sup>11</sup> Principer för styrning av kommun-och landstingsägda bolag:

*Erfarenheter och idéer*

Sveriges Kommuner och Landsting

isbn-10: 91-7164-138-6

isbn-13: 978-91-7164-138-0

## Bilaga 1, SWOT-analys

### Styrkor

- Stabil arbetsprocess
- **Snabb och kostnadseffektiv upphandling**
- Bidra till samhällsutveckling
- Företagen anpassar sig
- **Lägre priser lokalt**
- Ambition att vilja mera
- **Regional tillväxt**

### Hot och risker

- **Jävsrisk föreligger**
- Missnöjda ägare/kunder
  - Dåliga/oväntat dyra avtal/villkor
- Avsaknad av annonsering/dialog
- **Tidskrävande/Komplicerat**
- Otillåtna direktupphandlingar
  - Varor och tjänster av samma slag
  - För högt sammanlagt belopp när vi inte dokumenterar alla direktupphandlingar
- **Skadestånd/Avgift/Media**

### Svagheter

- **Ökade transaktionskostnader**
- **Saknas leverantörsregister**
- Mer administration, fler avtal
- Brist på möjlighet hos lokal marknad att delta
- **Brist på beställarkompetens**

### Möjligheter

- **Regional tillväxt**
- **Fler lokala leverantörer i uppdrag**
- Nya områden och tjänster
- Social hållbarhet
- **Översyn Riktlinjer för DU**
- Dialog med näringsliv/Företag

## Bilaga 2, Offertförfrågan, exempel från Avesta

# Offertförfrågan - direktupphandling

Avesta kommun, org.nr. 212000-2262, önskar offert på nedanstående vara/tjänst.

<b>Behov</b>
<b>Beskrivning av vara/tjänst:</b>
<b>Antal/volym:</b>

<b>Krav och villkor</b>
<b>Krav på produkt/utförande:</b>
<i>(Beskriv vilka krav ni ställer på varan/tjänsten, t.ex. mått, tekniska data, önskade garantier.)</i>
<b>Leveransvillkor:</b>
Utöver krav/villkor i denna förfrågan gäller följande: <input type="checkbox"/> ALOS05 (för leverans av varor) <input type="checkbox"/> ABK09 (för konsulttjänster)
<i>(När, var och hur ska leverans ske?)</i>
<b>Betalningsvillkor:</b> Efter godkänd leverans och 30 dagar från fakturans ankomst till kommunen. Om faktura är felaktig räknas ankomstdatum från den dag rättelse av faktura erhållits. Fakturerings-, expeditions- eller annan avgift godkänns ej.
<b>Övriga villkor:</b>

<b>Offert ska innehålla</b>
<b>Pris:</b> Anges i SEK. Priset skall anges exklusive gällande mervärdesskatt.

**Följande beskrivning om varan/tjänsten:**

*(eventuell kommentar)*

Offerten ska vara giltig i minst 30 dagar

### **Utvärdering**

**Beskriv hur anbudet kommer att utvärderas:**

### **Offertsvar**

**Tillhanda senast:**

**Anbudsadress:**

### **Vid frågor kontakta**

**Namn:**

**Telefon:**

**Mobil:**

**E-post:**

**Välkommen att lämna offert!**



**COMPANION**  
DALARNA

 **UpphandlingsCenter**  
FALUN BORLÄNGE REGIONEN

**REGION DALARNA**

 **MELLANSVENSKA**  
**Handelskammaren**

 **Landstinget**  
DALARNA

 **DALARNA**

 **LÄNSSTYRELSEN**  
DALARNAS LÄN

**RÄTTVIKS**  
**KOMMUN**

**företagarna**

**Upphandlingsdialog**

**Dalarna**



**EUROPEISKA**  
**UNIONEN**  
Europeiska  
regionala  
utvecklingsfonden