

Upphandlingsdialog

Dalarna

Rapport om direktupphandling 2016

Offentlig upphandling som verktyg för regional tillväxt i Dalarna

(version 1)

Mathias Sylvan, Gunnar Lyckhage



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska regionala
utvecklingsfonden

Rapport om direktupphandling 2016

Offentlig upphandling som verktyg för regional tillväxt i Dalarna

(version 1)

Sammanfattning

Under 2015 uppmärksammades behovet av ökad kunskap kring direktupphandlingar och möjligheterna att använda direktupphandling som ett verktyg för lokal och regional näringsutveckling. Frågan lade grunden för en närmare analys av frågan och med målet att skapa rekommendationer för hur direktupphandling kan utvecklas, en ”Dalamodell för direktupphandling”.

I steg 1 fick upphandlingsjuristen Mathias Sylvan uppdraget att undersöka de legala omständigheterna kring direktupphandling, vilket resulterade i rapporten ”Dalamodell för direktupphandling” i april 2016.

Steg 2 är denna rapport, som med hjälp av en enkätundersökning undersökt hur kommuner och kommunala bolag arbetar i dag med direktupphandlingar. Den visar att samtliga svarande har tydliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling men att strategiska/innovativa grepp till stor del saknas.

Vidare har intervjuer genomförts med ett antal av arbetsgruppens medlemmar, samt med befattningshavare av olika slag inom och utanför Dalarna. Intervjuresultaten har vävts in i nedanstående rapport.

Dessutom redovisas varför direktupphandling som metod kan vara av stor betydelse för utveckling av det lokala/regionala näringslivet, för skatteintäkter och den lokala ekonomin. Slutligen tar rapporten upp exempel på metodutveckling och nytänkande, för smartare och mera hållbar användning av direktupphandling som strategiskt verktyg.

Bakgrund och uppdrag

Den 23 oktober 2015 anordnade Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) ett seminarium under rubriken *En ”Dalamodell” för direktupphandling?* Inför seminariet löd frågeställningen så här. *När beloppsgränsen för direktupphandlingar höjdes ökade förhoppningarna att små företag skulle få bättre möjlighet att delta i offentliga upphandlingar, men har det blivit så?* Tanken med seminariet var att lära mer om de möjligheter som finns, vad som går att göra och hur det ska bli bra för alla parter. Förhoppningsvis skulle diskussionen leda till någon slags rekommendation om hur vi kan jobba med offentlig upphandling i Dalarna – en ”Dalamodell”. Seminariet visade att det fanns betydligt mer av ett organiserat och medvetet arbete kring direktupphandling i kommunerna än vad som hade förväntats. Men också ett behov av att gå vidare, att se om gränserna kan tänjas, om direktupphandling kan användas på ett mer strategiskt sätt, som ett verktyg för lokal och regional utveckling.

Därefter följde ett arbetsmöte med UDDs arbetsgrupp och representanter för ett antal dalakommuner och branschorganisationer, i januari 2016. Den retoriska frågan ställdes, kan direktupphandling ses som en systemfunktion för hela Dalarna, när det gäller mål och samhällsutmaningar, ekonomisk, ekologisk och social tillväxt i ett regionalt perspektiv. Avslutningsvis ställdes ett förslag att UDD får ett direkt uppdrag att ta fram en skrift som konkretiserar vad arbetet resulterar i och ett önskemål att parternas åtaganden blir tydliga, med aktiva

branschorganisationer i arbetet. Mötet enades om att detta var ett gott förslag och att arbetet skulle gå vidare i UDDs regi, för att kunna presentera ett konkret förslag på en Dalamodell för direktupphandling.

Direktupphandling och juridiken

För att få ett bättre begrepp om var gränserna går för vad som är tillåtet och möjligt beställdes en rapport av upphandlingsjuristen Mathias Sylvan, där följande frågor skulle besvaras:

1. Hur enkel kan man göra en direktupphandling, hur långt kan man gå? Vad säger den nya lagen?
2. Vad gäller egentligen vid direktupphandling av ”samma slag”?
3. Hur ser kravbilden ut vad gäller öppenhet och transparens?
4. De medel vi har för att arbeta i Upphandlingsdialog Dalarna ska leda till ökad tillväxt i Dalarna. Hur kan man arbeta med regional tillväxt utifrån ett LOU-perspektiv?

Rapporten, ”Dalamodell för direktupphandling”, som kom i april 2016, tydliggör de möjligheter och begränsningar som är förknippade med direktupphandling, men också att det finns en juridisk gråzon, framför allt kring begreppet varor och tjänster ”av samma slag”, som närmast motsvaras av ”likartade varor” i EU-direktivet. Oklarheten förstärks av att ”direktupphandling” är ett specifikt svenskt begrepp, som saknar motsvarighet i EU-direktiv och i domar från EU-domstolen. Däremot ska de grundläggande principerna gälla i all svensk upphandling. Rapporten behandlar också hur dokumentation bör göras, vad ”synnerliga skäl” innebär, den lagliga grunden för dialog i upphandlingar, vad nya LOU kommer att innebära för sociala företag, etcetera.

Direktupphandling i ett Dalaperspektiv – praktisk tillämpning

I den rapport om direktupphandling i ett praktiskt metodperspektiv som du nu håller i handen redovisas hur vi arbetar med direktupphandlingar i Dalarna i dag. En enkät har, i två omgångar, skickats ut till kommuner och kommunala bolag/organisationer i Dalarna. Tolv kommuner och sex kommunala bolag har besvarat enkäten. Det visade sig finnas en missuppfattning vad gäller begreppet Dalamodell, några har förstått det som att vi ska samordna våra direktupphandlingar i Dalarna, vilket alltså inte varit avsikten.

Vidare redovisas sammanfattningar av intervjuer som gjorts med ett antal av arbetsgruppens medlemmar, några upphandlingschefer och befattningshavare utanför Dalarna, samt representanter för Svensk Näringsliv och Inköpsrådet. De redovisas inte var för sig utan de iakttagelser och erfarenheter som framkommit har vävts in i rapporten.

I rapporten beskrivs också modeller för metodutveckling som testats i praktisk upphandlingsverksamhet, exempelvis kring tidig dialog, ökad transparens och nya avtalsmodeller.

Denna rapport kommer sedan att bearbetas och utvecklas, i samverkan med kommuner, kommunala bolag/organisationer, branschorganisationer m.fl. i Dalarna. Rapporten planeras utmytna i ett offensivt och inspirerande rekommendationsdokument, som lyfter fram direktupphandlingar som ett verktyg för lokal och regional utveckling.

Påpekas bör att UDD inte har mandat eller vilja att ta några beslut om vad som är rätt eller fel för upphandlande myndigheter i Dalarna. Däremot har vi möjlighet att vara ett stöd i arbetet, genom att ta fram goda exempel, att ge inspiration till nytänkande och att kunna bidra i omvärldsanalysen.

Så gör vi i Dalarna

Sex dalakommuner har organiserat sig i form av en gemensam nämnd för upphandling (GNU) i UpphandlingsCenter, placerat i Ludvika. Kommunerna är Falun, Borlänge, Ludvika, Gagnef, Säter och Hedemora. I norra Dalarna har Mora, Orsa och Älvdalen ett samarbete kring upphandling.

Här följer en kort sammanfattning av kommunernas och bolagens arbetsätt i dag. I allmänhet redovisas inte deras sätt att arbeta med ökad affärsnytta och hållbara offentliga affärer i särskilda riktlinjer eller policys för direktupphandling. Dessa finns i stället i respektive organisations övergripande upphandlingspolicy.

Avesta kommun

Har en omfattande upphandlingspolicy, som ska revideras 2017. I samband med det ska en egen policy skapas för direktupphandlingar, som i dag har egna procedurregler liggande på intranätet. Alla direktupphandlingar över 10.000 kr ska konkurrensutsättas.

Avesta Vatten

Har en direktupphandlingspolicy med Steg för steg-anvisningar. Direktupphandling ska först godkännas av person som har delegation att attestera beloppet. Mall finns för direktupphandlingsrapport. Alla handlingar ska diarieföras och arkiveras.

Borlänge Energi

Om leverantören är lokal, regional, nationell eller internationell har underordnad betydelse. Borlänge Energi har idag gott om lokala leverantörer vilket åstadkommit genom regelrätta upphandlingar (enligt LOU/LUF) samt genom direktupphandlingar. Därför tycker de att det känns fel att gynna lokala leverantörer endast på grund av att det är just lokala. "Alla" får göra direktupphandlingar men upphandlarna ska involveras.

Borlänge kommun

Har noggrant utarbetade regler för direktupphandling, där reglerna varierar beroende på beloppsgräns, upp till 1.000 kr, från 1000 till 20.000 kronor, från 20.000 till 80.000 kr samt från 80.000 till 540.000 kronor. Alla inköp över 1.000 kronor görs eller kontrolleras av inköpsamordnare på arbetsplatsen. Kraven på dokumentation stiger utifrån vilken beloppsgräns det gäller.

Falu Energi och vatten

Inköpspolicyn reglerar även direktupphandling, med dokumentationsplikt över 100.000 kr. Alla direktupphandlingar ska om möjligt konkurrensutsättas. Alla medarbetare får direktupphandla men upphandlarna ska inkluderas i processen. Leverantörsträffar genomförs ibland. Bolaget har bra koll på leverantörsmarknaden och därför annonserar man inte. Viktigt att alla upphandlare/inköpare vågar tala med leverantörer och också lyssna på vad de har att säga.

Falu kommun

Använder sig av UpphandlingsCenters rutiner och mallar för direktupphandling (se UpphandlingsCenter).

Gagnefs kommun

Använder sig av UpphandlingsCenters rutiner och mallar för direktupphandling. Anser att ett mer användarvänligt direktupphandlingsverktyg är viktigt.

Hedemora kommun

Använder sig av UpphandlingsCenters rutiner och mallar för direktupphandling. Annonsering bestäms från fall till fall. Ofta är marknaden känd och annonsering behövs inte. Även om förutsättningarna för direktupphandling är uppfyllda kan kommunen välja att vara med i en gemensam upphandling då det kan finnas skalfördelar. Hedemora kommun köper tjänst av GNU/Unicode vid direktupphandlingar över 2 prisbasbelopp.

Leksandsbostäder

Bolaget har en gällande upphandlingspolicy, vilken omfattar direktupphandling. Direktupphandlingar ska göras på affärsmässig grund och bolaget ska välja den mest konkurrenskraftige leverantören. Bolaget kan vända sig direkt till leverantörer, entreprenörer utan föregående annonsering eller krav på förfrågningsunderlag. Kontakt bör tas med flera utvalda leverantörer.

Ludvika kommun

Använder sig av UpphandlingsCenters rutiner och mallar för direktupphandling.

Malung-Sälens Kommun

Direktupphandlingar får genomföras av upphandlingsenheten och förvaltningarnas inköpsamordnare eller andra som har delegerats uppgiften och utbildats för direktupphandlingar. Vid direktupphandling över 100.000 kronor måste kommunens "Mall förfrågningsunderlag" användas. All direktupphandling dokumenteras.

Mora kommun

Har inköpsamordnare som direktupphandlar. Det finns också en skriftlig rutinbeskrivning för direktupphandlingar specifikt. Beställare och inköpsamordnare utbildas till sina respektive roller internt och i viss utsträckning även externt för ökad mognad i organisationen. Använder TendSign för direktupphandlingar. Har gjort direktupphandlingar av "Direktköpsavtal" med lokala leverantörer.

Orsa kommun

Har gjort en översyn av inköps- och upphandlingsprocessen, bland annat tillsammans med Mora kommuns Inköpscentral som är den som ombesörjer alla ramavtalsupphandlingar åt Orsa kommun. Kommunen har följande styrdokument:

1. Policy för inköp och upphandling, reviderad 2015
2. Inköpshandbok, reviderad 2015
3. Delegationsordning, reviderad 2015
4. Dokumenthanteringsplan (under bearbetning)
5. Rutinbeskrivning för direktupphandling

Kommunen har särskilt utsedda inköpsamordnare och beställare.

Räddningstjänsten Dala Mitt

Om det på något vis är möjligt föredrar man en direktupphandling istället för en förenklad upphandling. Det finns ett begränsat antal beställare och alla upphandlingar ska gå genom upphandlingssamordnaren. Oftast riktade direktupphandlingar men annonsering förekommer också.

Rättviks kommun

Direktupphandlingar ska konkurrensutsättas och dokumenteras vid värden överstigande 50.000 kronor, vilket idag handläggs av inköpsamordnaren. Intresserade företag kan låta registrera sig inför direktupphandlingar för behov inom produkt-/tjänsteområden som inte omfattas av ramavtal. Anmälda företag finns därefter tillgängliga för direktupphandlande

enhet på intranätet, kategoriserade enligt företagens önskade produkt- tjänsteområden. Förutom de föranmälda kan direktupphandlande enhet själv lägga till leverantörer.

Smedjebacken Energi & Vatten AB

Använder kommunens policy för direktupphandlingar och tar hjälp av kommunens upphandlare vid upphandlingar.

Smedjebackens kommun

Smedjebackens kommun har riktlinjer tagna i Kommunstyrelsen för Direktupphandling. Det finns ingen beställarfunktion. Budgetansvariga beställer själva upp till ett basbelopp, över det kontaktar de upphandlingsenheten för överläggning innan köp. Lokala avtal finns även i avtalsdatabasen. Kommunen har gått ut till de flesta lokala leverantörerna och erbjuder s.k. ”rabattavtal”. Dessa finns sedan i avtalsdatabasen. Kommunen har också träffar för lokala leverantörer där man informerar om sin verksamhet och bjuder in till dialog och till besök om de önskar träffa upphandlarna ensamma för olika frågor.

Säters kommun

Använder sig av UpphandlingsCenters rutiner och mallar för direktupphandling. Annonsering bestäms från fall till fall. Ofta är marknaden känd och annonsering behövs inte. Även om förutsättningarna för direktupphandling är uppfyllda kan kommunen välja att vara med i en gemensam upphandling då det kan finnas skalfördelar. Säters kommun köper tjänst av GNU/UhC vid direktupphandlingar över två prisbasbelopp.

UpphandlingsCenter

Kommunerna Falun, Borlänge, Ludvika, Gagnef, Säter och Hedemora gör många av sina upphandlingar genom UpphandlingsCenter. Direktupphandlingar görs i allmänhet av kommunerna och bolagen själva men UpphandlingsCenter kan bistå, alternativt genomföra upphandlingarna. UpphandlingsCenter har riktlinjer för direktupphandling, som håller på att omarbetas hösten 2016. Utöver dessa kan kommunerna införa kompletterande riktlinjer.

Några iakttagelser och slutsatser

Svar har kommit från sex bolag /organisationer; Avesta Vatten, Borlänge Energi, Falu Energi & Vatten AB, Leksandsbostäder, Räddningstjänsten Dala Mitt samt Smedjebacken Energi & Vatten. Tolv kommuner har inkommit med svar: Avesta, Borlänge, Falun, Gagnef, Hedemora, Ludvika, Malung-Sälen, Mora, Orsa, Rättvik, Smedjebacken, Säter.

Samtliga svarande har tydliga rutiner och riktlinjer för direktupphandling.

De direkt innovativa inslagen saknas genomgående förutom när det gäller Rättvik, Mora och Smedjebacken. På Rättviks hemsida noteras följande: ”*Intresserade företag kan låta registrera sig inför direktupphandlingar för behov inom produkt-tjänsteområden som inte omfattas av ramavtal. Anmälda företag finns därefter tillgängliga för direktupphandlande enhet på vårt intranät, kategoriserade enligt företagens önskade produkt- tjänsteområden. Förutom de föranmälda kan direktupphandlande enhet själv lägga till leverantörer.*”

Mora och Smedjebacken har tecknat Direktköpsavtal respektive Rabattavtal med lokala leverantörer.

Flera kommuner låter endast inköpsansvariga eller särskilt utbildade genomföra eller godkända direktupphandlingarna.

Direktupphandling – för att utveckla lokalt och regionalt näringsliv

Direktupphandling har fått en ökad betydelse efter att direktupphandlingsgränsen höjdes till 28 procent av EUs tröskelvärden (för närvarande 534.890 kronor). Då förfarandet är betydligt enklare än i övrig offentlig upphandling så är tröskeln för små och medelstora företag att delta i direktupphandlingar betydligt lägre och eftersom beloppen ofta är relativt små är det realistiskt att det i praktiken mycket ofta är lokala/regionala företag som får affärerna. Direktupphandlingar, där sådana är möjliga, är därmed också en väg att skola in lokala företag i att göra affärer med offentlig sektor och kanske så småningom även våga sig på större affärer.

Forskning i Finland (Forskaren Leena Viitaharju vid en konferens om Nordisk mat, Helsingfors oktober 2014) och England, Ekonomisk rapport kring lokal ekonomi, beställd av Food for Life Partnership. <http://www.neweconomics.org/publications/entry/the-benefits-of-procuring-school-meals-through-the-food-for-life-partnershi> visar att detta 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. Att medel som satsas i offentlig upphandling hamnar i den lokala ekonomin är alltså en vinst både för kommuner, företag och invånare i Dalarna. Upphandling är ett sätt att skapa samhällsvinster och direktupphandling kan skola in många lokala företag i hur man gör affärer med samhället.

Allra tydligast blir upphandlingens möjligheter kanske i exemplet Ramsjö i Hälsingland. Ramsjö var en utflyttningsort, där lanthandeln, skolan och barnsomsorgen stod inför nerläggning. Befolkningssiffrorna pekade neråt, och kvar fanns en stor andel äldre i behov av omsorg. Efter projektet Innovationsupphandling X har den negativa utvecklingen vänt. Invånarna fick möjlighet att vara aktiva i utvecklingen, inflyttning har kommit igång, förskolan har fått öppna igen och snart även skolan. Dialog med brukarna inför upphandling blev en motor för landsbygdsutveckling! Rapporten ”The Frame Lake Model – En modell som möter verkliga behov och leder till hållbar landsbygdsutveckling” finns att ladda ner. <http://www.inkopgavleborg.se/wp-content/uploads/2016/03/theframelakemodel.pdf>

Kanske kan en medveten strategi kring direktupphandlingar, med uttalad målsättning att utveckla lokalt och regionalt näringsliv, öka en sådan utveckling. Detta exempelvis genom att analysera fram branscher som är viktiga för det regionala näringslivet, och som lämpar sig för direktupphandlingar. Ett sådant exempel bör exempelvis vara livsmedelsproduktion.

Regeringen har nyligen uttalat att den offentliga sektorn bör ställa krav och välja livsmedel som motsvarar det svenska samhällets ambitioner vad gäller exempelvis miljö och djurskydd. Bakgrunden till beslutet är att förbättra möjligheterna för svenska bönder att kunna konkurrera i upphandlingar. Förhoppningen är att kunna öka svensk livsmedelsproduktion. Denna viljetrytning från regeringen bör, i ett dalaperspektiv, i möjligaste mån användas för att gynna lokal/regional livsmedelsproduktion.

Exempel som följer nedan i denna rapport visar att det finns ett antal sätt att öka intresset för och medverkan i direktupphandlingar från lokala/regionala företag. Att utveckla direktupphandling är därmed inte bara en fråga för upphandlare/direktupphandlare och beställare utan i högsta grad av vikt för politiker, näringslivsutvecklare och andra beslutsfattare. Direktupphandlingar bör alltså inte bara ses var för sig utan, för att citera en deltagare vid arbetsmötet 2016, ”som en systemfunktion för hela Dalarna, när det gäller mål och samhällsutmaningar, ekonomisk, ekologisk och social tillväxt i ett regionalt perspektiv”.

Vem gör vad i en direktupphandling?

Att göra en bra behovsanalys och därefter en bra direktupphandling är inte enkelt. Att utbilda beställarna och att få in brukarnas perspektiv är mycket viktigt. Allt fler kommuner väljer, som Borlänge och Orsa, exempelvis i samband med införandet av e-handel, att införa någon form av utbildning/certifiering för dem som ska få göra direktupphandlingar. Så har Borlänge sedan 2014 särskilda inköpssamordnare som genomför eller godkänner alla direktupphandlingar över 1000 kronor. Är den över 20.000 kronor är det alltid inköpssamordnaren som genomför direktupphandlingen. På så vis vet man att dokumentationen sker på rätt sätt och det är också ett sätt att höja kvaliteten på direktupphandlingar.

Landstinget Dalarna har inte formaliserat detta ännu, men driver omfattande och allt mer efterfrågade utbildningar kring upphandling/direktupphandling för verksamheterna.

Transaktionskostnad

Ett av målen med direktupphandlingar är naturligtvis att sänka kostnaden för arbetet med upphandlingen, det ska gå fort och vara så enkelt som möjligt för den som upphandlar. Mathias Sylvans rapport visar att en viss mängd formalia ändå är nödvändig, så fort man vänder sig till flera leverantörer. Men frågan är större än så. Att använda tidig dialog även i direktupphandlingar kan ge en vinst till verksamheten som är betydligt större än transaktionskostnaden, även om denna då ökar. Detta är en viktig erfarenhet från Det nationella programmet för leverantörsutveckling i Norge. Att få det lokala/regionala näringslivet på tårna är en annan sådan vinst.

Om smartare upphandling och metodutveckling

Småköpsavtal – Direktköpsavtal – Rabattavtal

Det finns flera beteckningar som syftar på samma sak, att ha avtal med flera olika lokala företag när det gäller köp för små värden. Denna metod är ett konkret exempel på hur man kan utveckla lokalt näringsliv. I Mora har Direktköpsavtal genomförts som direktupphandlingar. Smedjebacken har träffat Rabattavtal med lokala leverantörer. UpphandlingsCenter förbereder att testa denna typ av avtal. En nackdel enligt upphandlingschefen i Nora (som har Småköpsavtal) är om ett företag får ett avtal men ändå inga affärer av någon anledning. Det kan skapa stor besvikelse.

Enklare språk

Att utveckla ett rakt och enkelt språk samt ett tydligt och logiskt sätt att beskriva upphandlingen och hur den ska besvaras, är en viktig och ofta bortglömd del i arbetet med att få fler företag att delta i offentlig upphandling. För många mindre företag är snåriga och svårbegripliga förfrågningsunderlag en del i att tröskeln blir för hög. Ett arbete med att förbättra och förenkla språket pågår just nu på UpphandlingsCenter.

Dialog och innovation

Dialog med tänkta leverantörer kan naturligtvis göras på flera sätt, exempelvis genom mail eller enkla samtal med leverantörer, informationsmöten med leverantörer, RFI (Request For Information), extern remiss (att skicka ut ett preliminärt förfrågningsunderlag på remiss till tänkta leverantörer), eller enligt den norska dialogmodellen. Det viktigaste är att ge leverantörerna en tydlig bild av vilka behov som ska uppfyllas. Dialogen kan också innebära att kvaliteten på förfrågan höjs och att man öppnar upp för innovativa och/eller alternativa lösningar.

Den norska modellen har visat sig mycket framgångsrik, den har uppmuntrat till innovation och nytänkande och har ofta skapat stora besparingar och/eller utvecklat offentliga verksam-

heter. Den kan tillämpas både på direktupphandling och övrig upphandling. Den innebär i korthet följande:

1. Ett första möte hålls med alla intresserade leverantörer. Syftet med detta möte är att tydligt klargöra kommunens/beställarens behov, inte att leverantörerna ska presentera lösningar.
2. Varje leverantör som är intresserad skickar sedan skriftligt sitt förslag till lösning (som ännu inte har utformats som ett anbud). Denna handling sekretessbeläggs.
3. Ett ganska kort möte hålls med varje leverantör för sig, där man går igenom dennes förslag.
4. Förfrågningsunderlaget utformas utifrån det egna behovet och den information som framkommit under dialogen.
5. Upphandlingen genomförs.

Ett utvecklingsarbete kring Tidig dialog pågår i skrivande stund, med Upphandlingsdialog Dalarna, Region Gävleborg (Innovation X) och Upphandlingsmyndigheten och i kontakt med det norska projektet.

Landstinget Dalarna har med mycket gott resultat använt RFI i direktupphandlingar, i fall då man ansett sig veta för lite om marknaden (leverantörer och tillgängliga lösningar). En sådan informell fråga, som bara kräver fyra, fem meningar har sedan annonserats via e-Avrop. Och eftersom det inte är ett anbud som krävs in kan svaret vara lika informellt.

I Sverige har framför allt Region Skåne mycket framgångsrikt utvecklat dialogen med leverantörer, under flera faser av upphandlingsprocessen, i både små och stora upphandlingar.

Spridning, transparens, lättare att hitta upphandlingar

EUs grundläggande principer ska gälla i all svensk offentlig upphandling. Detta kan knappast sägas vara fallet när det gäller öppenhet och transparens i dagens direktupphandling, varken i svensk lagstiftning eller i praxis.

Att göra det lättare för leverantörer att hitta direktupphandlingar är ett sätt att öka transparensen men är också en bra service till leverantörerna, som leder till ökad vilja och möjlighet att delta. Ökad transparens innebär också att leverantörer inte lika lätt tror att upphandlarna "luras" och att upphandlaren redan har bestämt vem man ska anlita. Man kan exempelvis annonsera på egen hemsida, i lokalpress eller erbjuda leverantörer att "prenumerera" på direktupphandlingar. Här några exempel.

Rättvik

Så här står det på hemsidan: *Ni erbjuds att registrera ert företag i vårt direktupphandlingsregister som kommer att finnas tillgängligt på kommunens intranät, vilket gör att ni har större möjlighet att få inbjudan till de direktupphandlingar som görs inom kommunen för det tjänste- eller produktområde ni verkar inom.* Möjligheten att anmäla sig till registret är ganska ny. Cirka 30 företag har hittills anmält sig för att få kännedom om direktupphandlingar inom sin bransch. Man har fått många positiva reaktioner.

Sandviken

Har infört begreppet Notifierad leverantör. På hemsidan står: *Sandvikens kommun skickar ut förfrågningar om direktupphandlingar via e-post till de företag som anmält intresse att bli notifierade. Om ditt företag vill bli notifierat när vi gör en förfrågan om direktupphandling kan ni ange er e-postadress i formuläret nedan så får ni automatiskt veta när någon direktupphandling ska göras.* I Sandviken, där systemet funnits länge, får cirka 500 företag e-post om så gott som alla direktupphandlingar som genomförs, 100 till 150 per år. Alla företagen får samma infor-

mation, oavsett om de verkar i olika branscher. Initiativet kom ursprungligen från Företagarna. Sandvikens upphandlingschef säger att både kommunen och företagen är nöjda, man får fler anbud och bättre priser än tidigare. Vid större upphandlingar kompletteras ibland med annonsering i upphandlingssystemet Kommerz.

Inköp Gävleborg

Annonserar alla direktupphandlingar över 100.000 kronor på sin hemsida. Man påbörjar nu även en dialog med leverantörer och beställarrepresentanter inför kommande livsmedelsupphandling och för bästa möjliga deltagande kommer dialogmöten att hållas på fem olika orter.

UpphandlingsCenter

I ett förslag till nya riktlinjer för direktupphandling har bland annat följande tillägg föreslagits; *Direktupphandling bidrar till att få med fler små och medelstora företag i offentlig upphandling och är därmed även ett viktigt verktyg för ökad lokal och regional tillväxt.*

För att öka transparensen i direktupphandlingar och öka mängden anbudsgivare kan annonsering via exempelvis hemsida, e-mail eller lokal press övervägas. Tidig dialog med anbudsgivare, innan förfrågan, är ett sätt att få fler, bättre och mer innovativa anbud.

Mallar

Ett bra sätt att skapa enhetlighet är att som exempelvis Region Dalarna ha färdiga mallar för direktupphandling och dokumentation. Det sparar tid vid genomförandet av direktupphandlingar och gör dessutom att underlagen kan förenklas så långt det är möjligt. Dessutom blir det lättare att använda ett rakt och enkelt språk.

Dokumentation

Att i möjligaste mån dokumentera direktupphandlingar även under den lagstadgade gränsen på 100.000 kronor minskar risken att hamna ovanför direktupphandlingsgränsen på de samlade inköp som gjorts under verksamhetsåret.

Miljö- och etiska krav

Att ställa miljökrav och etiska krav som utgår från verksamhetens policy är självklart lika viktigt i direktupphandling som i all annan upphandling.

Social hållbarhet

Cooperation Dalarna (se presentation nästa sida) gör bedömningen att även direktupphandlingar kommer att bli intressanta för de sociala företagen. Intresset för dessa företag ökar i Dalarna. I framtiden ska de ska kunna kopplas mer till tillväxtbranscher i Dalarna, som exempelvis turistbranschen och KKN, kreativa kulturella näringar. Just nu är dock fokus primärt på att få igång projekt för sociala företag i dalakommuner.

Mentorer – samtalspartners

Både Lantbrukarnas Riksförbund och Företagarna Dalarna (se presentationer nästa sida) menar att upphandling är ett mycket viktigt strategiskt verktyg, vilket gör att de sedan länge medverkar i Upphandlingsdialog Dalarnas arbetsgrupp. Att öka transparensen kring direktupphandlingar ökar både företagets förtroende och deras möjligheter att delta. De trycker också på att de små leverantörerna upplever ett behov av att hellre prata med människor än att söka i databaser. Att utveckla ett regelrätt mentorskap (som LRF gjorde tillsammans med Hälsingelivs vid livsmedelsupphandling i Gästrikland) var mycket framgångsrikt men också mycket resurskrävande.

Proportionalitet

Det är viktigt (i all upphandling) att de krav som ställs är lämpliga och står i rimlig proportion till upphandlingens storlek och syfte. Det finns gott om exempel på onödigt hårda krav, exempelvis på omsättning, som i praktiken utesluter mindre men dugliga leverantörer från upphandlingar.

Avslutningsvis – inför framtiden

Hur gör vi i Dalarna för ökad affärsnytta och hållbara offentliga affärer?

Att höja direktupphandlingsgränsen var en fråga som diskuterades intensivt under ganska många år. Det fanns en förhoppning om att detta skulle innebära att fler små företag skulle delta i upphandlingar och att det skulle innebära en avsevärd avlastning för hårt pressade upphandlingsavdelningar. Så har det inte blivit i någon större grad.

De intervjuer som gjorts och diskussioner som förts i samband med denna rapport pekar inte mot att en svensk metodutveckling av direktupphandling pågår i någon större grad eller att direktupphandling som strategiskt verktyg har uppmärksammats i någon större utsträckning.

Däremot har upphandling generellt, som strategiskt verktyg för samhällsutveckling, fått stor uppmärksamhet och en rad specifika områden pekas ut, exempelvis miljömål, sociala mål, innovationsutveckling, utveckling av cirkulär ekonomi etcetera, där offentlig upphandling ses som ett viktigt eller rent av avgörande verktyg. Regeringens nationella upphandlingsstrategi, som presenterades i somras, bekräftar detta.

I det pågående arbetet med att utveckla upphandling, inklusive direktupphandling, i ett Dalaperspektiv har vi också en kontinuerlig dialog med Upphandlingsmyndigheten, som följer vårt arbete med stort intresse.

Målet är att upphandlande myndigheter i Dalarna tillsammans med branschorganisationer, Upphandlingsdialog Dalarna och andra samverkanspartners lyckas utveckla ett strategiskt förhållningssätt och en fungerande praktik kring smart direktupphandling. Detta blir en viktig del i en övergripande upphandlingsstrategi. Den kommer att vara till gagn för lokalt och regionalt näringsliv, för kommuner och övriga upphandlande organisationer samt för våra medborgare och skattebetalare.

Om Upphandlingsdialog Dalarna, UDD

Arbetsgruppen består av följande organisationer och personer.

Projektledning och samordning Länsstyrelsen Dalarna

Eva Kaiser, Processledare

Kerstin Angberg Morgården, Projektledare

Irené Svedjelöv, Kommunikatör

Alex Hradsky, Ekonomi

Länsstyrelsen Dalarna har under ett flertal år prioriterat arbetet med att skapa bättre förutsättningar för mindre företag att delta i offentlig upphandling.

Coompanion Dalarna, Bengt Sundgren, rådgivare och projektledare

Coompanion Dalarna är en ekonomisk förening och har medlemmar bland kooperativ, organisationer, banker och kommuner. Uppgiften är rådgivning inom kooperativa affärsområden och att utveckla företagande inom den sociala ekonomin.

Företagarna Dalarna, Karin Ringsby, ordförande

Företagarna är Sveriges största företagarorganisation och företräder över 70 000 företagare i olika branscher.

Landstinget Dalarna, Joel Valtanen, Upphandlingschef

Landstinget arbetar sedan många år med att anpassa upphandlingarna så att flera företag kan lämna anbud.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Pirjo Gustafsson, Företagarcoach

LRF är en politiskt obunden intresse- och företagarorganisation för jordbruk, skogsbruk, trädgårdsnäring och andra företagare med bas i landsbygden.

Mellansvenska Handelskammaren, Kristina Snitt, Regionchef Dalarna

Handelskammaren är en oberoende och opolitisk ideell organisation som arbetar med att förbättra förutsättningarna för företag i regionen.

Region Dalarna, Magnus Höög, Chefsjurist med upphandlingsansvar

Region Dalarna är ett kommunförbund med Dalarnas 15 kommuner och Landstinget Dalarna som medlemmar.

UpphandlingsCenter, Falun Borlänge-regionen, Anders Karlin, Chef

UpphandlingsCenter är sedan 2013 en gemensam upphandlingsorganisation för Borlänge, Falun, Gagnef, Ludvika, Säter och Hedemora kommuner.

Gunnar Lyckhage, Sakkunnig i upphandlingsfrågor

Journalist, författare och specialist på livsmedelsupphandlingar.

Ronny Svensson, Sakkunnig inom upphandling och landsbygdsutveckling

Författare, lärare, forskare, utredare och tidigare sekreterare i de små kommunernas samarbetsorganisation SmåKom. Flitig debattör i landsbygdsfrågor.