



# Upphandling som strategiskt verktyg



GUIDE  
FÖR BÄTTRE  
LOKALT  
FÖRETAGS-  
KLIMAT

TEMA

# Upphandling

# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b> .....	3
<b>Vad är offentlig upphandling?</b> .....	4
Stora summor och stora möjligheter.....	4
Lagen om offentlig upphandling.....	4
Upphandlingsprocessen.....	5
<b>Är kommunen mogen uppgiften?</b> .....	6
Inköpsmognad.....	6
Kategoristyrning.....	7
<b>Få koll på era köp</b> .....	9
Spendanalys.....	9
Upphandlingskörkort och kvittoredovisning.....	9
Strategiskt användande av direktupphandling.....	9
<b>Smartare kravställning</b> .....	10
Vad är era behov?.....	10
Dialog med marknaden.....	10
Rensa bland kraven.....	11
Miljökrav och sociala krav.....	11
<b>Öppna upp för fler, mindre och lokala företag</b> .....	12
Dialog med lokala marknaden.....	12
Återkoppling.....	12
Dela upp upphandlingen i mindre delar.....	13
<b>Avtalsuppföljning</b> .....	14
<b>Checklista för smartare upphandlingar</b> .....	16

## Om Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv är företagens företrädare i Sverige. Vårt långsiktiga mål är att Sverige ska återta en tätposition i den internationella välståndsligan. Vi arbetar med opinionsbildning och kunskapsspridning, utvecklar nya idéer och tar fram konkreta förslag för att skapa ett bättre klimat för företagsamheten.

Svenskt Näringsliv finns på plats i hela landet. Du hittar ditt regionkontor på [www.svensktnaringsliv.se/regioner](http://www.svensktnaringsliv.se/regioner)



**SVENSKT NÄRINGSLIV**

Svenskt Näringsliv 2019

[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

Ansvarig: Christer Östlund, Svenskt Näringsliv

Redaktör: Daniel Andersson

Författare: Ellen Hausel Heldahl

Grafisk form: Leif, en reklambyrå

# Inledning

Med ett bra företagsklimat i din kommun blir det lättare att starta och utveckla framgångsrika företag. Fler invånare kommer i arbete och skatteintäkterna ökar. Därför behöver det lokala företagsklimatet vara en prioriterad fråga för varje kommun.

I Sverige har vi valt att decentralisera stora delar av det offentliga uppdraget, vilket medför att kommunerna hanterar många frågor som är direkt avgörande för människors möjlighet att förverkliga sina drömmar genom företagande. Det handlar om olika tillstånd, tillsyn och bygglov samt tillgången till mark och lokaler för att nämna några.

Svenskt Näringsliv arbetar över hela landet med att förbättra det lokala företagsklimatet. Vi träffar kommuner i dialoger om det lokala företagsklimatet, skapar mötesplatser för företag och beslutsfattare, arrangerar inspirationstillfällen och sammanställer varje år en ranking där 30 000 företag lämnat omdömen om sitt lokala företagsklimat. Kommunernas resultat presenteras på [www.foretagsklimat.se](http://www.foretagsklimat.se).

En del i det arbetet är våra guider för lokalt företagsklimat, som är till för politiker och chefer som vill skapa bättre förutsättningar för nöjda företagare, nya arbetstillfällen och ökade skatteintäkter i sin kommun. I den här guiden tittar vi närmare på hur kommuner kan arbeta med upphandlingar för att både åstadkomma större nytta för medborgarna och ett bättre företagsklimat.

Vi hoppas att du låter dig inspireras och funderar på vad ditt nästa steg är. Förändring tar tid och kräver uthållighet, så det är lika bra att sätta igång direkt!

# Vad är offentlig upphandling?

## Stora summor och stora möjligheter

I Sverige omsätter den offentliga sektorns utannonserade upphandlingar varje år ca 683 miljarder kronor exklusive moms. Kommunerna genomför tillsammans närmare 13 000 upphandlingar årligen. Då räknas inte ens alla direktupphandlingar in. Det handlar om allt från så vardagliga varor som pennor till skolor och ägg till äldreboenden, till avancerade tjänster som innovativa it-lösningar i omsorgen. Kommuner köper varor och tjänster för mellan 20 och 40 procent av sin budget. Detta innebär att vad och hur kommunen upphandlar har stor betydelse för näringslivet, de samhällstjänster som kommunen ska ge sina medborgare och hur mycket skatt som kommunen tar ut.

Det finns stora möjligheter för kommuner att öka nyttan och spara pengar utan att det drabbar kvaliteten i verksamheten.

Den största vinsten av att arbeta strategiskt med upphandlingar är att kommunerna kan öka kostnadseffektiviteten. Kommunen kan helt enkelt leverera mer nytta för samma summa skattemedel. Det kommer bli särskilt viktigt i takt med att välfärdens finansiering blir en allt större utmaning för Sveriges kommuner. Att arbeta rätt med upphandlingar har flera effektivitetsvinster:

- När kommunen upphandlar på rätt sätt väljer fler företag att lägga anbud. När fler är med ökar chansen att få bästa möjliga kvalitet till bästa möjliga pris.
- Genom att lära sig ställa rätt krav från början slipper kommunen betala extra för sådant man inte behöver. Det gör att man kan betala mindre skattemedel och ändå uppfylla behoven.
- Med smarta upphandlingar öppnar kommunen upp för den som tänker utanför boxen. En nytänkande lösning kan göra att kostnaden över tid sjunker eller att nyttan för medborgarna ökar.
- När organisationen är noga med att följa upp de upphandlade avtalen kan en kommun spara stora summor.

Smarta upphandlingar har även andra fördelar.

- Jobbar man på rätt sätt blir det lättare för små och lokala företag att lägga anbud. Det både gynnar konkurrensen och stärker det lokala företagsklimatet.
- När man uppmuntrar innovation i sina upphandlingar ger det lyftkraft till svenska företag i framkant. Det stärker konkurrenskraften och Sveriges framtida tillväxt och konkurrenskraft.

Den kommun som lyckas med sitt upphandlingsarbete skapar därmed stor nytta för både medborgarna, kommunen, det lokala näringslivet och i slutändan hela samhället.

## Lagen om offentlig upphandling

Offentlig upphandling regleras i flera lagar, men i denna guide nämnder vi för enkelhetens skull bara Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Regelverket är omfattande, men möjligt att hantera. Lagstiftningen hindrar inte att det görs goda affärer där kommunen får varor och tjänster av god kvalitet till rätt pris. De största hindren ligger i att många kommuner inte upprättat en effektiv upphandlingsorganisation och att många i organisationen saknar tillräcklig förståelse för affären.

Det finns fem grundläggande principer som styr upphandling. Har man koll på dessa, har man ganska bra koll på LOU. Dessa är:

**Icke-diskriminering** innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer utifrån exempelvis ursprungsland. Anbudssökande och anbudsgivare från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

**Likabehandling** innebär att alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Till exempel måste alla leverantörer få tillgång till samma information och upphandlaren får inte acceptera ett anbud som lämnats in för sent, eftersom samma regler och tidsfrister ska gälla alla.

**Proportionalitet** innebär att kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas och ha en koppling till varan eller tjänsten.

**Öppenhet** innebär att uppgifter som gäller upphandlingen inte får hemlighållas, att upphandlingen ska annonseras offentligt och att de som lagt anbud ska informeras om resultatet.

**Ömsesidighet** innebär att intyg och certifikat som har utfärdats i ett EU-land även ska gälla i övriga länder.

### SYFTET MED LOU

- ✓ Skydda leverantörerna mot de upphandlande myndigheternas godtycke.
- ✓ Förhindra korruption.
- ✓ Säkerställa att skattepengar används på bästa sätt, det vill säga "den goda affären".
- ✓ Förhindra att oseriösa aktörer kommer in på den offentliga marknaden.

# Upphandlings- processen

Huvuddragen i en välfungerande upphandlingsprocess består av följande steg. Stegen beskrivs mer ingående i kommande avsnitt.

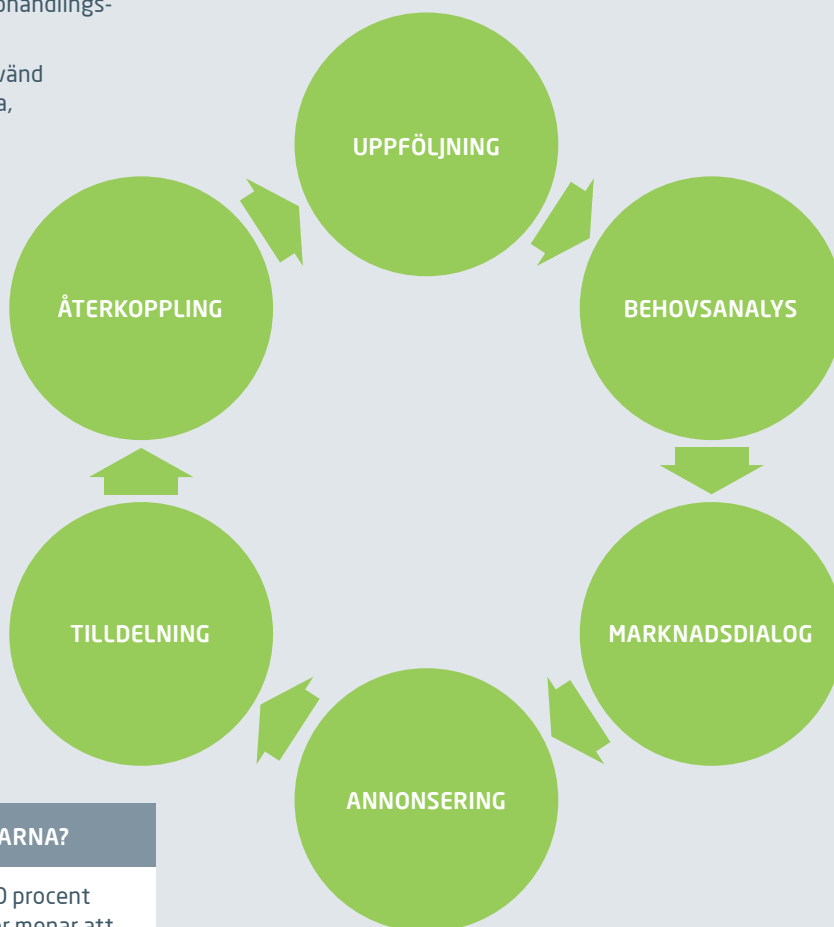
- 1. Uppföljning.** Dra lärdom av hur verksamheten och avtalet fungerat, om varan eller tjänsten tidigare upphandlats.
- 2. Behovsanalys.** Analysera vad verksamheten verkligen behöver och ta bort andra krav. Beskriv vilken funktion ni behöver, inte hur det ska göras.
- 3. Marknadsdialog.** Lär mer om de produkter som finns på marknaden, så att ni möjliggör att få de mest prisvärda produkterna. Undersök om det finns förutsättningar att dela upp upphandlingen i mindre delar. Skicka gärna ut underlag på remiss till potentiella anbudsgivare för att få in synpunkter som kan förbättra underlaget innan ni fastställer upphandlingsdokumenten.
- 4. Annonsering.** Sprid upphandlingen brett. Använd etablerade portaler, men gärna också er hemsida, nyhetsbrev och liknande.
- 5. Tilldelning.** Fatta tilldelningsbeslut om det mest fördelaktiga anbudet och teckna avtal med anbudsgivaren.
- 6. Återkoppling.** Ring upp alla anbudsgivare och berätta om utfallet. Det är viktigt för att bygga en fortsatt god relation. Dialogen kan även minska risken för överprövningar.
- 7. Uppföljning.** Följ systematiskt upp avtalet under hela avtalstiden, för att säkerställa att ställda krav uppfylls och att fakturor motsvarar det avtalade.

Ett misstag som många kommuner gör är att de inte investerar tillräckligt med tid i de första stegen. En lyckad upphandlingsprocess är "framtung", det vill säga har stort fokus på behovsanalys och marknadsdialog. Den organisation som investerar tid i förberedelsefasen kommer kunna hämta hem vinsten under hela avtalsperioden.

## LÄSTIPS

Upphandlingsmyndigheten utvecklar mycket material kring hur en kommun kan ligga i framkant med sitt upphandlingsarbete. Läs gärna mer på [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se).

Svenskt Näringsliv publicerar många guider och rapporter på [www.svensktnaringsliv.se/fragor/offentlig-upphandling/](http://www.svensktnaringsliv.se/fragor/offentlig-upphandling/)



## VAD SKULLE DU KUNNA GÖRA FÖR PENGARNA?

Kommuner upphandlar för mellan 20 och 40 procent av sin budget. Många upphandlingsexperten menar att kommuner kan spara mellan fem och tio procent genom att upphandla bättre.

### Räkna själv:

Hur mycket är fem procent av upphandlingsvolymen i din kommun?

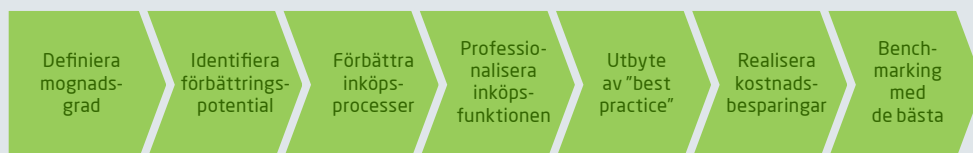
# Är kommunen mogen uppgiften?

## Inköpsmognad

Kommuner har olika förutsättningar, dels storleksmässigt och dels geografiskt. Men alla kan göra något. Först och främst måste en kommun ensam eller i samverkan sträva efter att nå inköpsmognad. Att vara inköpsmogen innebär att organisationen har upprättat genomarbetade processer med ett strategiskt arbetssätt. En upphandlande kommun som är en inköpsmogen organisation kan hämta hem alla de fördelar som upphandlingar kan innebära. Samtidigt har många kommuner mycket kvar att göra för att bli inköpsmogna. 2017 hade endast 36 procent av kommunerna en övergripande strategi för inköpsarbetet.

För att nå inköpsmognad behöver flera delar falla på plats. Några av de viktigaste är dessa:

- Inköpsplaner och policyer
- Rutiner och strukturer
- Nyckeltal
- It-stöd
- Kompetent personal



Sveriges inköps- och logistikförbund (Silf), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Upphandlingsmyndigheten är några av de aktörer som stöttar kommuner i arbetet med att uppnå inköpsmognad. För att komma igång med arbetet behöver kommunen göra tre saker:

- 1. Bestäm er!** Den politiska ledningen och tjänstemannaledningen behöver göra upphandlingar till en prioriterad fråga, där utvecklingsarbetet ska ges tid och resurser.
- 2. Kartlägg ert nuläge.** Bland annat Silf erbjuder stöd för att mäta er inköpsmognad.
- 3. Ta fram en handlingsplan** för utvecklingsarbetet utifrån mätningen.

## Alvesta har påbörjat resan mot inköpsmognad

### Varför har ni inlett ett arbete med inköpsmognad?

– Vi hade samma problem som många andra mindre kommuner, vi uppfyllde lagkravet men blev inte mer än en upphandlingsfabrik. Vi saknade mer värdeskapande inköp. Därför kände vi oss mogna att ta nästa steg i utvecklingen av inköpsfunktionen, men behövde ett bollplank i var vi skulle sätta in resurserna, säger Johan Johansson, upphandlingschef i Alvesta.

Alvesta påbörjade arbetet för drygt ett år sedan genom att delta i ett nätverk som arbetade för en ökad grad av strategiska inköp. De hade också gjort SKLs inköpsmognadstest, men nöjde sig inte med detta. Kommunen kontaktade Silf som kunde ge mer stöd och hjälp.

– Vi har fått resultatet av mätningarna och vi har bestämt att vi börjar med ett kategoristyrningsarbete eftersom det ger mest effekt för pengarna. Det första kategoriområdet som vi skapat är inom livsmedel, berättar Johan Johansson. Arbetet har varit lärorienterat för både beställare och upphandlare och man har hittat förbättringsområden som ger tillbaka pengar till kommunen.

### Vad hoppas ni att uppnå?

– Vi hoppas att vi framöver kan skapa ytterligare kategoriområden som skapar mervärde och bespa-

ringar. Vi ser också att arbetet ger en tydlighet i vad kommunen vill och att inköp är så mycket mer än bara upphandling.

Johan Johansson berättar avslutningsvis att kommunen har lyft inköp politiskt bland annat genom att bilda ett upphandlingsutskott, vilket har varit mycket positivt. Tidigare var upphandling ganska anonymt, men nu vill politiker ha mer insyn och detta skapar uppmärksamhet kring frågornas betydelse för organisationen.



Johan Johansson, upphandlingschef i Alvesta

Foto: Mikael Virdala

# I Landskrona sitter upphandlingschefen i ledningsgruppen

Foto: Johan Åsén



Lisbeth Johnson, inköps- och upphandlingschef i Landskrona

## Vad är fördelen med att du sitter med i kommunens ledningsgrupp?

– Genom att jag sitter med i ledningsgruppen kan jag mycket snabbare fånga upp kommunens behov och samtidigt öka förvaltningschefernas medvetenhet om inköpsens betydelse för verksamheterna. Eftersom vi regelbundet träffas går det lättare att få kontakt och beslutsvägarna blir kortare. Detta har lett till bättre tvärfunktionellt samarbete inom kommunen, vilket är en förutsättning för förnyelse och verksamhetsutveckling, säger Lisbeth Johnson, inköps- och upphandlingschef i Landskrona stad.

Hon listar tre nyckelområden som är avgörande för att upphandlingarna ska förbättra den kommunala verksamheten och som har gynnats av hur Landskrona är organiserat:

- En sammanhållen kedja med strategier, förstudier och avtalsuppföljning.
- Ett bra kravspecifikationsarbete där man fångar upp verksamheternas verkliga behov.
- En bra dialog med leverantörer och potentiella anbudsgivare under hela processen.
  - Vi har fått ett större affärsfokus och mindre fokus på juridiken, vilket är positivt, säger Lisbeth Johnson.
  - Eftersom vi i högre grad arbetar tvärfunktionellt får vi mer tid till arbete med kravställandet och som en följd av detta bättre avtal.



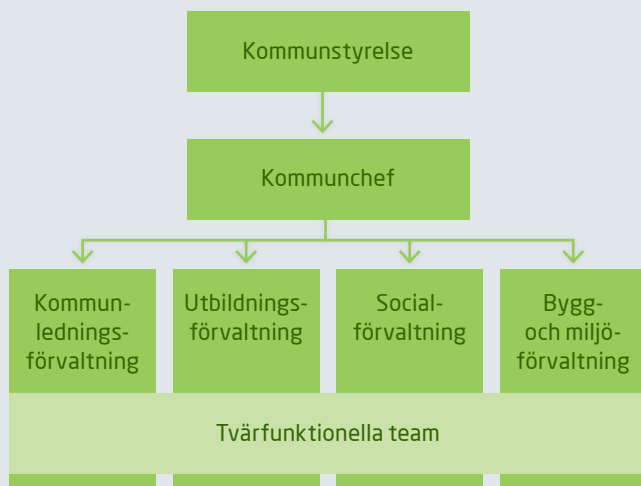
## Vad tror du är anledningen till att det är så få inköps- och upphandlingschefer som sitter i ledningsgruppen i kommunerna?

– Många ledande tjänstemän och politiker ser inköps- och upphandlingsfunktionen som en avtalsfabrik. Vi ska producera upphandlingsdokument och skriva avtal, medan uppföljningen sker någon annanstans. En administrativ börda helt enkelt, säger Lisbeth Johnson.

- Men om man vill åstadkomma bättre affärer, förnyelse och verksamhetsutveckling genom upphandling, är det en bra lösning att organisatoriskt lyfta inköp högt i organisationen, anser Lisbeth Johnson.

## Kategoristyrning

Kategoristyrning är en arbetsform som överbrygger stuprören i organisationen och ger kommuner bättre möjlighet att göra goda affärer.



Det innebär att en arbetsgrupp med olika kompetenser analyserar tidigare erfarenheter och verksamhetens behov, genomför dialog med marknaden, studerar omvärlden, skriver upphandlingsdokumenten, annonserar, deltar i utvärderingen, meddelar tilldelningsbeslut, skriver avtal och ansvarar för avtalsuppföljningen. I en kommun kan det innebära att ett team med representanter från upphandlingsenheten och de olika förvaltningarna håller samman hela arbetet av upphandlingar inom exempelvis kost eller kontorsmaterial.

Att arbeta med kategoristyrning innebär att:

- Varje upphandling drar nytta av hela organisationens samlade kompetens. Utan kategoristyrning kan det finnas enskilda upphandlare på en förvaltning utan aktuell upphandlingskompetens, eller centrala upphandlare med otillräcklig verksamhetskompetens.
- Upphandlingarna samordnas så att kommunen lättare kan optimera sina upphandlingar.
- Strategiska beslut får större genomslag i upphandlingsarbetet och det blir mer kraft i utvecklingsarbetet.

# Kategoristyrning förbättrade samarbetet i kommunen



## Varför har Nacka infört kategoristyrning?

Kategoristyrning och strategisk styrning och ledning av inköpsprojekten är en förutsättning för att kommunen ska kunna åstadkomma de bästa affärerna för medborgarna. Det menar Sebastian Nordgren, som är inköpschef i Nacka kommun.

– Kategoristyrning ger oss en möjlighet att prioritera mellan olika projekt, men även skapa samspel mellan flera enheter och nämnder så att vi kan samordna våra upphandlingar. Många pratar om betydelsen av tvärfunktionalitet och man vill hitta interna samarbeten. Genom kategoristyrning kan vi faktabaserat identifiera potentiella områden att driva så att detta kan åstadkommas i praktiken, säger Sebastian Nordgren.

Kommunen har som mål att vara proaktiv, öka marknadskunskapen och bedriva kontinuerliga omvärldsanalyser för att utveckla sina affärer. Genom det kan inköpsavdelningen anpassa annonseringen så att den sker i rätt tid, anpassa kravställningen, utmana marknaden, driva utveckling och få största möjliga nytta av marknadens möjligheter.

## Vad hoppas Nacka uppnå med att arbeta kategoristyr?

– Målet är att göra bättre affärer och att värna skattebetalarnas pengar genom fler anbud och ökad konkurrens.

Kategoristyrningsarbetet har inneburit ett ökat samspel med och mellan olika enheter i kommunen. Vi vill också använda upphandlingarna för att driva affärsutvecklingen framåt, både internt i form av interna aktiviteter som identifieras i kategoriarbetet och i våra upphandlingar, säger Sebastian Nordgren.

Slutligen vill Sebastian gärna slå ett slag för den nationella upphandlingsstrategin. Läs den!

### CHECKLISTA: SE ÖVER ORGANISATIONEN

- ✓ **Mät er inköpsmognad**  
För att veta vad ni behöver göra behöver ni först av allt analysera var ni befinner er. Inventera er inköpsmognad med hjälp av till exempel [www.silf.se](http://www.silf.se).
- ✓ **Utveckla organisationen**  
Många kommuner behöver se över sin organisation. Det mest ändamålsenliga är ofta att bilda tvärfunktionella team som arbetar med kategoristyrning. Det kan även krävas bättre it-stöd.
- ✓ **Lyft upp upphandlingschefen**  
Upphandlingar och inköp är en så central del av den kommunala ekonomin och verksamheten att den ansvariga bör finnas med i ledningsgruppen.
- ✓ **Ta fram policyer och rutiner**  
För att få mandat i förändringsarbetet kan det behövas politiska beslut om en ny policy med nya principer, som sedan specificeras i inköpsplaner och rutiner.
- ✓ **Tänk koncern**  
Inköp görs inte bara av kommunen, utan även av de kommunala bolagen.



Foto: Gustaf Wastenberg

Sebastian Nordgren, inköpschef i Nacka kommun



# Få koll på era köp

Kommuner kan göra stora effektiviseringar genom att upphandla bättre, men en viktig del är även de inköp som inte har utannonserats, så kallade direktupphandlingar. Det finns både ekonomiska och juridiska skäl att gå igenom kommunens inköp.

Lagen tillåter att kommunen direktupphandlar varor och tjänster av samma slag för upp till 586 907 kr (2018) under ett år. Detta innebär att medarbetare i kommunen inte kan gå ut och köpa samma vara eller tjänst flera gånger under året utan att ha koll på hela kommunens inköp. Att göra otillåtna direktupphandlingar kan medföra att tillsynsmyndigheten Konkurrensverket vänder sig till domstol med yrkande om upphandlingsskadeavgift.

Ekonomiskt innebär direktupphandlingar ofta att kommunen köper varor till en högre kostnad än vad som är upphandlat. För varje enskilt köp kan merkostnaden vara liten, men när alla köp i hela kommunen slås samman blir det stora summor. För kommunen är det också en personalkostnad när medarbetare ägnar arbetstid åt att göra egna köp, istället för att avropa de avtal som finns.

Det är med andra ord viktigt att ha koll på vart pengarna tar vägen i kommunen.

## Spendanalys

Varje kommun bör ha ett verktyg för löpande spendanalyser. Det innebär att kommunen kartlägger vem som köper, vad som köps, från vem och för hur mycket pengar, inklusive alla direktupphandlingar. En spendanalys är ett av de enskilt viktigaste verktygen för att minska kommunens kostnader utan att göra avkall på verksamhetens innehåll.

Många upphandlare som har analyserat sin spend har konstaterat att tiden som medarbetare ägnar åt att "gå på stan och shoppa" motsvarar flera helårsarbetare, trots att det finns avtal som ska användas. En spendanalys är även ett verktyg för att se om det finns produktkategorier som inte täcks av befintliga avtal och som därför borde upphandlas.

## Upphandlingskörkort och kvittoredovisning

Många medarbetare förstår inte logiken i inköp - dels att det kostar stora pengar att hantera alla utlägg och dels att man kan få ett bättre pris nästa gång en upphandling ska göras om kommunen är avtalstrogen. För leverantörer som finns på ramavtal är frustrationen stor när de inte får sälja det som utlovas utan ser att konkurrenterna på stan som saknar avtal får leverera.

Det är därför viktigt att den interna informationen och styrningen fungerar bra. Här finns det mycket pengar att spara!

Alla inköp ska ske via kommunens avtal eller via regionala och nationella ramavtal (SKL Kommentus eller Statens inköpscentral). Ett råd är att inte tillåta att personal eller politiker lämnar in kvitton där kommunen betalar för utlägget.

Det bör inte heller vara tillåtet för alla medarbetare i kommunen att avropa från de avtal som finns. Endast den personal som har upphandlingskörkort, dvs har genomgått utbildning, ska få göra avropen.

## Strategiskt användande av direktupphandling

Den kommun som har koll på den totala spenden kan börja använda direktupphandlingar strategiskt och därmed gynna det lokala näringslivet, trots likabehandlingsprincipen. Man kan med andra ord direktupphandla varor och tjänster av samma slag lokalt om det totala beloppet under ett år uppgår till maximalt 586 907 kr. Här finns också möjlighet att anlita nystartade eller innovativa företag som saknar tidigare erfarenhet eller referenser.

### CHECKLISTA: FÅ KOLL PÅ ERA KÖP

- ✓ **Införskaffa ett löpande spendverktyg**  
Ta hjälp av en extern aktör som är van att göra spendanalyser och som kan stötta er i arbetet.
- ✓ **Stoppa kvittoredovisning**  
När ni ställer krav på avtalstrohet i verksamheterna är det klokt att stoppa kostnadsersättningar mot redovisning av kvitton. Det bör även gälla exempelvis tjänsteluncher och liknande, så att ledningen föregår med gott exempel.
- ✓ **Inrätta upphandlingskörkort**  
Håll utbildningar för personalen. Endast de som har färsk kunskap ska ha rätt att göra inköp eller göra avrop från avtalen.

# Smartare kravställning

I en framgångsrik upphandlingsprocess ägnas mycket tid åt att analysera vad kommunen har för faktiska behov och hur marknaden ser ut. Den tid som investeras i att analysera behoven, föra dialog med marknaden och formulera kraven rätt kommer vara värd investering flera gånger om under avtalstiden.

## Vad är era behov?

Ofta beskriver upphandlande kommuner hur en vara eller tjänst ska vara utformad, men det finns mycket att vinna på att istället beskriva det resultat man vill uppnå - det vill säga beskriva vad istället för hur. För den kommun som upphandlar genom att ställa specifika krav är risken stor att man låser in sig i gamla och dyra lösningar.

Det kan tyckas ha liten betydelse, men faktum är att skillnaden kan ha stor inverkan på priset. Om kommunen i en möbelupphandling specificerar måtten i ett bestämt antal centimeter exkluderas tillverkare som håller samma kvalitet till ett lägre pris, men där skrivbordet eller soffan är två centimeter bredare eller smalare. Detsamma gäller när kommunen upphandlar it-lösningar, HVB-hem eller gatuskötsel. Kommunen kan få betala tiotals procent mer för samma funktion på grund av att man specificerar detaljer istället för att beskriva funktionen. Det är skattemedel som hade kunnat användas annorlunda.

Krav man ska undvika	Hur man kan tänka istället
Snöröjning ska utföras med plogbil som har plogblad om 300 cm.	Tidsgräns för inom vilken tid efter snöfall snön ska röjas, mängden snö som får finnas på gator och trottoarer och dylikt.
Våtrummet ska kaklas med glaserad platta om 15x15 cm.	Våtrummet ska uppfylla branschcertifiering. Anbud kommer att bedömas utifrån pris och estetik.

Om kommunen istället fokuserar på att formulera behovet kan näringslivet leverera nya innovativa lösningar, alternativt befintliga lösningar på ett nytt sätt eller billigare. Genom att uppmuntra näringslivet att ta fram lösningar på problem så gynnas näringslivet i stort, både lokalt och nationellt. Vi pratar om att ställa funktionskrav i upphandlingar istället för specifika krav, det vill säga göra funktionsupphandlingar.

## Dialog med marknaden

Det har tidigare funnits missuppfattningar om att den upphandlande kommunen inte får föra dialog med marknaden inför en upphandling. Det är inte sant. Det är tillåtet och önskvärt att intervjua företagare om hur de ser på marknaden, vilka krav som ska ställas respektive inte ställas och dylikt. Dialogen kan ske i både stora och små format, även om vi rekommenderar enskilda möten, som oftast ger mer information. Det strider således inte mot lika behandlingsprincipen att prata med leverantörerna innan annonsering.

Flera myndigheter har också börjat använda sig av RFI (request for information) eller extern remiss. RFI innebär att upphandlaren skickar ut frågor till potentiella leverantörer för att få in information om hur marknaden ser ut. Extern remiss innebär att hela eller delar av upphandlingsdokumenten skickas till potentiella leverantörer för att få in synpunkter på affärens upplägg och kravformuleringar. På så sätt kan kommunen öka möjligheten att göra en så bra affär som möjligt och minska risken för överprövningar.

Om man utnyttjar företagets tid är det viktigt att lyssna på den respons man får och ta hänsyn till deras synpunkter. Gör man inte det kommer företagen tröttna på att dela med sig av information och erfarenheter och det kan skada de långsiktiga relationerna.

Efter annonsering får dialogen endast ske genom frågor och svar i annonsdatabasen.

### EFFEKTER AV DIALOG

- ✓ Man får kunskap om vad som finns på marknaden.
- ✓ Man frågar inte efter lösningar som är inaktuella.
- ✓ Man kan ändra eller ta bort kravformuleringar som ger en sämre affär för kommunen.
- ✓ Man kan begränsa antalet frågor under annonseringstiden.
- ✓ Leverantörerna känner att kommunen är intresserad av deras åsikter och kunskap.
- ✓ Det ökar möjligheten att få in fler anbud.
- ✓ Det minskar antalet överprövningar.

## Rensa bland kraven

Kraven som ställs ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med inköpet. Det kan låta självklart, men i en stor andel av kommunernas upphandlingar finns krav som inte är nödvändiga. Det leder till sämre konkurrens och därmed högre priser. Exempel på oproportionerliga krav är:

- att leverantören ska ha erfarenhet från tre tidigare motsvarande uppdrag.
- att referenter ska vara tillgängliga viss tid, exempelvis två specifika dagar och då mellan vissa klockslag.
- att leverantören ska ta emot en långtidsarbetslös utan garantier om beställningar från tecknat ramavtal.
- att bankgaranti ska lämnas tillsammans med anbudet.
- att kräva högskoleutbildning för att få vara projektledare för ett bastubygge.
- att leverantören ska stå för alla risker, exempelvis vid brand i kök, utan att känna till något om byggnadens konstruktion eller utrustning.

Rensa alltid upphandlingsdokumenten från onödiga ska-krav. Kraven kostar bara onödiga pengar och utesluter ofta de mindre och lokala företagen.

### EXEMPEL: IT-UPPHANDLING

I en av Sveriges större städer ställde kommunen krav på att huvudleverantören av it ska namnge en kontaktperson hos samverkande leverantörer ett år i förväg, trots att inget företag kan garantera att leverantörens anställda finns kvar när avtalet väl börjar gälla. I det mest fördelaktiga anbudet var detta utelämnat och istället fick kommunen en leverantör som var nästan en miljard kronor dyrare under avtalsperioden.

## Miljökrav och sociala krav

Många kommuner vill lägga in krav på miljö och social hållbarhet i sina upphandlingar. Lagen tillåter detta så länge de grundläggande principerna efterlevs. Ibland finns det goda skäl, till exempel kan rätt formulerade miljökrav leda till nya innovationer och en bättre miljö. Men för att klara av att ställa miljö- och sociala krav måste kommunen vara inköpsmogen med en välfungerande avtalsuppföljning och kraven måste vara genomtänkta. Annars är risken stor att seriösa aktörer avstår från att lägga anbud, medan oseriösa aktörer kan vinna upphandlingarna utan att ha för avsikt att leva upp till kraven. Kommunen behöver också ha en god bild av kostnadstillägget av kravet, så att det kan fattas ett rationellt beslut om att merkostnaden motsvarar nyttan.

### CHECKLISTA: SMARTARE KRAVSTÄLLNING

- ✓ **Utvärdera avtalsperioden**  
Följ upp hur avtalsperioden har fungerat och intervjua leverantören. Har leveransen motsvarat era behov? Har leverantören upptäckt krav som har drivit kostnaderna i onödan?
- ✓ **Analysera era behov**  
Tänk bortom hur varan eller tjänsten ser ut idag och analysera istället vad kommunen behöver.
- ✓ **Ha marknadsdiallog inför kravställande**  
Studera vilka produkter som finns på marknaden och för dialog med potentiella leverantörer. Testa RFI eller extern remiss.
- ✓ **Formulera funktionskrav**  
Ta steget från specifikationsupphandling till funktionsupphandling!
- ✓ **Rensa bland kraven**  
Inkludera bara krav som är nödvändiga för att uppnå syftet med inköpet. Andra krav stänger ute anbudsgivare och ökar kostnaderna.
- ✓ **Begränsa dokumenthanteringen**  
Begär bara in alla handlingar från den vinnande leverantören.
- ✓ **Förenkla språket**  
Tänk på språket i upphandlingsdokumenten. Skriv enkelt och begripligt – klarspråk.
- ✓ **Var restriktiv med CSR-kraven**  
Använd bara miljökrav och sociala krav om kommunen har hög grad av inköpsmognad och har en välfungerande uppföljningsrutin.

# Öppna upp för fler, mindre och lokala företag

När anbudstiden är slut är det vanligast att det bara har kommit in två anbud. Det blir även allt vanligare att kommuner står med ett enda anbud när anbudstiden löper ut. Det är ett av de största problemen för kommuner som upphandlar. När få företag lägger anbud brukar det innebära att kostnaderna blir högre än när det är hård konkurrens om att få leverera till kommunen. Det finns mycket att vinna i både pengar och kvalitet på att få fler anbudsgivare i den offentliga upphandlingen.

Det finns mycket som kommuner kan göra för att få fler anbudsgivare. Flera åtgärder har vi redan varit inne på: formulera funktionskrav så att fler företag kan lägga anbud och rensa upphandlingsdokumenten från ovidkommande krav.

Dock finns det mer att göra. Ett sätt att förbättra det lokala företagsklimatet och på samma gång öka antalet anbud är att arbeta särskilt gentemot företagen som finns i er kommun.

## Dialog med lokala marknaden

Det är viktigt att föra en kontinuerlig dialog med det lokala näringslivet för att försöka uppmuntra företagen att vara med och lämna anbud och vinna kontrakt. Det kan göras på flera sätt:

- Bjud en eller ett par gånger per år in företagen till upphandlingsskola där personal från upphandlingsenheten går igenom hur man lägger anbud. Uppmuntra företagen att lämna anbud!
- Informera meral! Lägg ut information på er externa hemsida om alla befintliga avtal som kommuner har idag och vilka upphandlingar som är planerade.
- Bjud in företagen till upphandlingsträffar med personal från upphandlingsenheten och näringslivskontoret. Skapa kontaktytor och informera om vad som är på gång. I lite större kommuner kan man ordna branschspecifika upphandlingsträffar.
- Lägg ut upphandlingsannonserna på er egen hemsida och gärna i ert nyhetsbrev.

## Återkoppling

Kommunen bör sträva efter en bra relation med marknaden, dels för att det stärker företagets bild av kommunen, dels för att det minskar riskerna för överprövning. Upphandlaren bör alltid ringa upp förlorande leverantörer efter tilldelningsbeslut och berätta varför dessa inte fick kontraktet. För många leverantörer är anbudsskrivandet ett helg- eller kvällsarbete. Genom ett telefonsamtal visar upphandlaren respekt för det arbete som ändå läggs ner av leverantören. Alla leverantörer har inte långa universitetsutbildningar bakom sig och kan ha svårt att tolka upphandlingsdokumentens alla specifikationer och utvärderingsmodellen. Genom att få en muntlig feedback kan leverantören också lära sig något och komma tillbaka nästa gång.

## Dela upp upphandlingen i mindre delar

Sverige är ett småföretagarland. 96 procent har färre än 10 anställda och hela 99,9 procent av alla företag har färre än 250 anställda. Detta är viktigt att ha i åtanke när upphandlingen förbereds.

Ett sätt att uppmuntra mindre och lokala företag att lägga anbud är att dela upp upphandlingen i mindre delar. Istället för att upphandla hela kommunens gatuskötsel eller hela kommunkoncernens måleribehov i ett samlat avtalsområde kan det exempelvis delas upp på ett avtal för varje kommunedel. På så sätt kan konkurrensen öka. Sedan 2017 är kommunen dessutom skyldig att vid större upphandlingar motivera varför en upphandling inte delas upp.

Sedan 2017 tillåter lagen även att kommunen i förväg bestämmer hur många delar av en upphandling ett enskilt företag kan vinna. Detta innebär att bonden som inte kan leverera 100 ton potatis, men däremot 1 ton potatis, kan tävla om kommunens kontrakt.

### CHECKLISTA: ÖPPNARE UPPHANDLINGAR

- ✓ **Upphandlingsskola**  
Bjud in företagen till upphandlingsskola i hur man blir leverantör till kommunen.
- ✓ **Upphandlingsträffar**  
Bjud in företagen till upphandlingsfrukost och informera om kommande upphandlingar.
- ✓ **Informera på hemsidan**  
Lägg ut information om befintliga avtal och kommande upphandlingar.
- ✓ **Dela upp i mindre delar**  
Pröva alltid om en upphandling kan delas upp i mindre delar.
- ✓ **Ge tillräcklig tid att lägga anbud**  
Många företagare vittnar om att det är svårt att hinna lägga anbud, framför allt i samband med jul och semester. Ge gärna mer tid än den lagstadgade om det är möjligt.
- ✓ **Återkoppla till anbudsgivarna**  
Ring upp de förlorande anbudsgivarna och förklara varför de inte vann upphandlingen.
- ✓ **Kontakta de som inte lade anbud**  
Ring upp företag som förväntades komma med anbud och fråga varför de avstod. Det finns mycket att lära till nästa upphandling.

# Förenklingar och dialog ska lyfta Dalarnas näringsliv

UpphandlingsCenter Falun Borlänge-regionen är ett samarbete mellan dalakommunerna Falun, Borlänge, Ludvika, Gagnef, Säter och Hedemora.



## Hur gör UpphandlingsCenter för att underlätta för små och medelstora företag?

– Den gemensamma nämnden bakom UpphandlingsCenter har satt upp ett politiskt inriktningsmål att UpphandlingsCenter ska vara ett av de bästa i Sverige och hjälpa till att driva tillväxt i regionen, säger Anders Karlin, chef för UpphandlingsCenter.

Nämnden har beslutat att målet om regional tillväxt ska mätas utifrån ett antal nyckeltal och indikatorer.

*”Tonaliteten är viktig. Texten får inte vara allt för juridisk utan ska vara mer personlig. Företagen ska känna sig välkomna och väl till mods i sin kommunikation med oss.”*

Dessa är bland annat att antalet anbud ska öka och att leverantörsdialogen i upphandling ska stärkas.

Ett sätt att nå dessa mål har varit att underlätta för de små och medelstora samt lokala företagen att delta i offentliga upphandlingar. För att kunna matcha detta mål har ett antal aktiviteter startats.

UpphandlingsCenter har bland annat arbetat hårt med tidig dialog med leverantörerna på marknaden. Frågor som har ställts i denna dialog har till exempel varit vilka krav som är kostnadsdrivande och vilka krav som utestänger de små och medelstora företagen. De delar även upp upphandlingarna i tillräckligt små delar för att lokala anbudsgivare ska kunna lägga anbud.

Ett annat omfattande arbete har varit att försöka förenkla i upphandlingsdokumenten och att använda ett språk som är lättbegripligt för leverantörerna. Målet är att det ska vara enklare för företagen att lägga anbud.

– Tonaliteten är viktig. Texten får inte vara allt för juridisk utan ska vara mer personlig. Företagen ska känna sig välkomna och väl till mods i sin kommunikation med oss på UpphandlingsCenter, säger Anders Karlin.

En annan förbättring för att underlätta för företagen har varit att inte begära in för många handlingar i anbudsskedet. Det är normalt endast ”vinnaren” som belastas med detta administrativa arbete.

UpphandlingsCenter har också haft bra hjälp av ”Upphandlingsdialog Dalarna” som genomfört lokala affärsträffar och utbildning för företag i regionen med syftet att få lära ut mer om offentlig upphandling och hur det går till att lämna anbud.



Foto: Karin M Persson

Anders Karlin, chef på UpphandlingsCenter Falun Borlänge-regionen

# Avtalsuppföljning

Den som upphandlar behöver ha en aktiv och effektiv uppföljning. Det är skattepengar man förvaltar och det förpliktigar. I många kommuner är avtalsuppföljningen tyvärr liten eller till och med obefintlig. Bristande fakturauppföljning innebär en risk att kommunen betalar för annat än det överenskomna. Bristande kvalitetsuppföljning innebär en risk att kommunen inte får den överenskomna varan eller tjänsten, trots att man betalar för den.

Bristande avtalsuppföljning riskerar också leda till att det skapas en oseriös marknad. Kommunerna ställer massor av krav, men om leverantören vet att ingen avtalsuppföljning sker skapar det incitament att lägga anbud genom löften som inte kommer hållas.

Det skapar med rätta stor frustration hos seriösa aktörer, som förlorar affärer till oseriösa aktörer. Seriösa aktörer vill bli uppföljda och vill ha en kontinuerlig dialog med sin motpart i avtalet. Många företag är stolta över vad de producerar och vill gärna få feedback.

Som vi tidigare har konstaterat har alla krav en prislapp. Krav som inte kommer att följas upp bör därför tas bort redan från början. Att ha med krav som ökar priset i anbudet, men där kommunen inte kommer säkerställa att leverans sker, är bara kontraproduktivt!

## CHECKLISTA: BÄTTRE UPPFÖLJNINGAR

- ✓ **Avsätt resurser till avtalsuppföljning**  
Förvaltningarna behöver ha tid att arbeta med avtalsuppföljning.
- ✓ **Anställ en avtalscontroller**  
En sådan tjänst kommer betala sig flera gånger om, dels genom den egna uppföljningen och dels genom att hjälpa förvaltningarna att följa upp bättre.
- ✓ **Ta bort avtalskrav utan uppföljningsplan**  
Krav som inte kommer följas upp gör upphandlingarna dyrare utan att tillföra något.

## Örebro's uppföljningar sparar pengar och säkrar kvaliteten

Som avtalscontroller i Örebro arbetar Lennart Wallin dels med att kontrollera att fakturorna är rätt, dels med att kontrollera att kommunen får den kvalitet som man betalar för. På tre år har Lennarts arbete sparat in runt 15 miljoner kronor åt kommunen. Besparingarna görs inte enbart via kontroller av fakturor utan även genom att kontrollera och tolka avtalsinnehållet.

– Kvalitetsuppföljning är mer komplext och innebär att man som tjänsteman måste vara ute i verksamheterna. Om kommunen till exempel ställer vissa miljökrav på bilar så ska dessa krav följas upp. Det är viktigt att leverantörerna förstår att kraven gäller, säger Lennart Wallin.

Kontrollerna skickar en viktig signal om att kommunen inte nödvändigtvis vill ha den billigaste leverantören, utan seriösa leverantörer. Det händer att företag lägger för låga anbud och sedan inte klarar av att leverera den utlovade kvaliteten. För kommunverksamheten tar det mycket tid och kraft att häva avtalet. Därför jobbar man hela tiden med att hitta bra utvärderingsmodeller.

Lennart avslutar med två medskick till kommuner som vill få ut större nytta av upphandlingarna:

– Inköpen kommer att bli mer digitaliserade och detta kräver resurser. Uppföljning och effektiva kontroller kräver digitala investeringar.

– Det är även viktigt att tydligt ange vem som får köpa. Endast den personal som har fått utbildning i inköp bör få göra inköp och avrop för kommunens räkning, avslutar Lennart Wallin.



Lennart Wallin, avtalscontroller i Örebro kommun



## Checklista för smartare upphandlingar

### INKÖPSMOGEN ORGANISATION

- Vi har mätt vår inköpsmognad.
- Vi har inrättat tvärfunktionella team som arbetar med kategoristyrning.
- Upphandlingschefen sitter i ledningsgruppen.
- Vi har tagit fram nya policyer och rutiner.
- Vi arbetar med att förbättra hela kommunkoncernens upphandlingar.

### FÅ KOLL PÅ ERA KÖP

- Vi har införskaffat ett spendverktyg, så att vi vet vart pengarna går och var vi kan effektivisera.
- Vi godkänner inga kvittoredovisningar. Alla använder upphandlade leverantörer.
- Vi har inrättat upphandlingskörkort, som krävs för att få göra avrop.

### SMARTARE KRAVSTÄLLNING

- Vi utvärderar avtalsperioden och för en dialog med leverantören inför en ny upphandling.
- Vi analyserar verksamhetens faktiska behov inför kravställningen.
- Vi har dialog med marknaden inför upphandlingen.
- Vi använder funktionskrav.
- Vi har rensat bort alla ska-krav som inte är direkt kopplade till den funktion vi vill ha.
- Bara den bästa anbudsgivaren behöver inkomma med all dokumentation.

- Vi har förenklat språket i upphandlingsdokumenten.
- Krav inom miljö och social hållbarhet använder vi bara när de är relevanta för den specifika verksamheten och har känd effekt.

### ÖPPNA UPP FÖR FLER, MINDRE OCH LOKALA FÖRETAG

- Vi bjuder in lokala företag till upphandlingsskola.
- Vi bjuder in lokala företag till upphandlingsträffar om kommande upphandlingar.
- Vi publicerar alla avtal på hemsidan.
- Vi annonserar ut alla kommande upphandlingar i god tid på hemsidan.
- Vi delar upp stora upphandlingar i mindre delar.
- Företagen får tillräcklig tid att lägga anbud.
- Alla anbudsgivare får ett samtal om utfallet och varför de inte vann upphandlingen.
- Vi följer upp varför företag avstår från att lägga anbud.

### BÄTTRE UPPFÖLJNING

- Förvaltningarna har avsatt resurser till avtalsuppföljning.
- Kommunen har en avtalscontroller.
- Krav som inte finns i uppföljningsplaner har vi tagit bort från upphandlingdokumenten.