



UPPHANDLINGS  
DIALOG  
DALARNA



EUROPEISKA  
UNIONEN  
Europeiska  
regionala  
utvecklingsfonden



# Kortversion

En dalamodell för en offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär

En rekommendation från Upphandlingsdialog Dalarna, oktober 2022

## En dalammodell för offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär

Ända sedan bildandet av nationalstaten, med en central statsförvaltning och krigsmakt, har det funnits behov för det offentliga att köpa in varor, tjänster och entreprenader. De första reglerna tillkom dock först i slutet av 1800-talet med syftet att säkerställa värde för pengarna, motverka korruption och stimulera konkurrens.

Efter Sveriges inträde i EU och den upphandlingslagstiftning som följde hamnade fokus mer på att följa regelverket i stället för om det offentliga gjorde bra affärer. Detta har dock ändrats i och med det senaste EU-direktivet om offentlig upphandling som bland annat tydliggör att regelverket är ett viktigt medel för att uppnå målen i Agenda 2030, att möjliggöra konkurrens för små- och medelstora företag och att skapa ett effektivt utnyttjande av skattemedel.

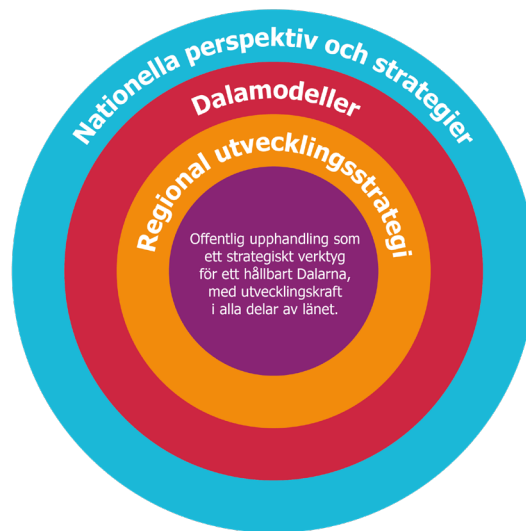
Den offentliga upphandlingens utveckling i Dalarna följer den nationella utvecklingen. I projekt Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) har Dalarna tagit fasta på vikten av att synliggöra den offentliga affären och vilken potential som finns i att göra affärer med offentliga köpare, med det övergripande målet att fler småföretag ska lämna anbud och delta i offentliga upphandlingar.

Sedan den nationella upphandlingsstrategin lanserades av regeringen år 2016 har olika frågor kopplat till offentlig upphandling stått i fokus, såväl utifrån politiska beslut som till följd av utvecklingen i vår omvärld. Fem aktuella områden är

- ändamålsenliga inköpsorganisationer med helhetsperspektiv,
- cirkulär och fossilfri offentlig upphandling,
- offentlig upphandling som drar nytta av innovationer och teknikutveckling,
- offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle,
- offentlig upphandling i krig och kris och för beredskap.

I Dalarna har detta resulterat i att offentlig upphandling har fått en alltmer strategisk roll, bland annat genom att flera kommuner inlett upphandlingssamverkan, höjda klimat- och miljöambitioner, ökat socialt ansvarstagande, politikens strategiska roll, UDD:s dalammodeller, samt målområden i Dalastrategin 2030.

Den fortsatta utvecklingen av välfärden och byggandet av en hållbar framtid kräver samverkan över både verksamhets- och sektorsgränser. Därför behöver verktyget offentlig upphandling sättas in i en större kontext än endast den enskilda verksamheten eller kommunen, och sättas i sammanhang med beslutade nationella och regionala strategier, dalammodeller och Agenda 2030.



Figur 1: Offentlig upphandling i en större kontext

Dalamodellen för offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär pekar ut fyra steg i processerna för inköp och upphandling, vilka behöver samspela med varandra med en tydlig systematik.



Figur 2: Fyra processsteg som systematiskt samspelar

Varje steg omfattar fyra olika perspektiv på inköp och upphandling:

- styrningsperspektivet,
- verksamhetsperspektivet,
- resurs- och kompetensperspektivet,
- marknads- och leverantörsperspektivet.

Under varje steg och kopplat till varje perspektiv återfinns rekommendationer för hur man bedriver arbetet med en offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär. Rekommendationerna är indelade i tre olika nivåer:

- tillfredsställande,
- mycket tillfredsställande,
- excellent.

Den första nivån (tillfredsställande) bör uppfyllas av alla organisationer, medan de två övriga nivåerna är tänkta för den som redan uppfyller den lägsta nivån eller som har högre ambitioner. Rekommendationerna är framtagna för att passa ett stort antal organisationer och passar inte alltid alla organisationer. I slutändan är det därför upp till varje organisation att själv avgöra vad man vill göra och hur man gör det.

## 1. Strategisk inriktning

Tillfredsställande	Mycket tillfredsställande	Excellent
<b>STYRNINGSPERSPEKTIV</b>		
Organisationen har tydliga och uppföljningsbara mål för upphandlingar.	Tydliga och uppföljningsbara mål för upphandlingar har beslutats på förvaltningsnivå.	Beslutade mål på förvaltningsnivå följs upp regelbundet och revideras vid behov.
Det finns fastställda styrdokument som inkluderar upphandling.	Det är enkelt att hänföra inriktningsmål och prioriteringar till organisationens övergripande styrdokument.	Styrdokumentet tillämpas i de upphandlingar som sker.
Det finns inriktningsmål och prioriteringar gällande upphandlings- och inköpsverksamheten som är beslutade på politisk nivå (fullmäktige eller motsvarande)	Det är tydligt hur Dalastrategin 2030 har kopplats till inriktningsmål och prioriteringar.	Det finns en beslutad och förankrad plan för de områden där organisationen behöver och önskar se lösningar som snabbare ger önskade resultat kopplat till ökad hållbarhet (Agenda 2030) samt för att möta samhällsutmaningar på lokal eller regional nivå.
Har en upphandlingsorganisation som har ett tydligt uppdrag och målsättning. Upphandlingsorganisationen kan bestå av både upphandlingsfunktion och andra delar av organisationen.	Har en upphandlingsorganisation som arbetar tvärfunktionellt med övriga relevanta delar av organisationen.	Har en upphandlingsorganisation som arbetar tvärfunktionellt, men som även aktivt driver frågor inom sitt område kopplat till Agenda 2030.
Undersöker vilka områden som skulle kunna förbättras genom ett innovationsdrivet förhållningssätt	Ställer krav på genomförande av planerade aktiviteter som bygger innovation, t.ex. tidig dialog och funktionsinriktade krav	Mäter effekterna av innovationsdriven offentlig upphandling.
Planerar att införa en inköps- eller försörjningsstrategi under det kommande året.	Har påbörjat arbete med att införa en inköps- eller försörjningsstrategi.	Har implementerat en inköps- eller försörjningsstrategi.
<b>VERKSAMHETSPERSPEKTIV</b>		
Kännedom om vad organisationen köper (spend) med avseende på typ av upphandlingar samt belopp.	Det finns en handlingsplan gällande upphandlingar för minst ett verksamhetsår för att de ska ske i rätt tid och med rätt resurser.	Implementerad uppföljning inom beslutade områden.
Det finns en uppföljning av de viktigaste områdena med avseende på när nya upphandlingar behöver genomföras.	Ett arbete med att skapa en strukturerad upphandlingsplan har påbörjats.	Har en beslutad och förankrad upphandlingsplan för minst de två närmast kommande åren med tydligt prioriterade upphandlingar utifrån satsningar på ökad hållbarhet (Agenda 2030) samt för att möta samhällsutmaningar på lokal eller regional nivå.
<b>RESURS- OCH KOMPETENSPERSPEKTIV</b>		
Medarbetarna har rätt förutsättningar för att lösa sina uppgifter (det vill säga tydliga uppgifter och mandat).	Medarbetarna har en plan för kompetensutveckling utifrån sina uppgifter.	Organisationens upphandlare uppfyller tillsammans SOL:s kompetensmodell.
Planerar att införa kategoristyrning under det kommande året. Med kategoristyrning avses en anpassning till den egna organisationens förutsättningar, d.v.s. för en liten organisation är troligen "kategoristyrning light" en ändamålsenlig väg.	Har påbörjat arbete med kategoristyrning.	Har implementerat kategoristyrning.
Samverkar med andra kommuner och upphandlande enheter i enstaka upphandlingar för att dra nytta av gemensamma resurser och kompetens.	Strukturerad upphandlingssamverkan med andra kommuner och upphandlande enheter för att dra nytta av gemensamma resurser och kompetens.	Strukturerad upphandlingssamverkan med andra kommuner och upphandlande enheter för att dra nytta av gemensamma resurser och kompetens, samt genomföra gemensamma strategiskt intressanta upphandlingar.
<b>MARKNADS- OCH LEVERANTÖRSPERSPEKTIV</b>		
Har kännedom om de för verksamheten viktigaste leverantörerna.	Genomför dialog med leverantörer kring organisationens målsättningar.	Involverar leverantörer i arbetet med att utveckla organisationens inköps- och upphandlingsverksamhet.

## 2. Analys genom inblick, utblick och dialog

Tillfredsställande	Mycket tillfredsställande	Excellent
<b>STYRNINGSPERSPEKTIV</b>		
Policy som innefattar vikten av intern samverkan.	Har fastställda mål för intern samverkan.	Samverkar internt inför samtliga upphandlingar.
Samverkar med andra organisationer som har liknande behov i viss utsträckning.	Har en strukturerad plan för att samverka med andra organisationer som är kopplad till upphandlingsplanen.	Samverkar i enlighet med implementerad kategoristyrning.
Analyserar andra organisationers upphandlingar inom liknande områden inom vissa områden.	Kontaktar organisationer som genomfört liknande upphandlingar för att intervjua kring deras erfarenheter och resultat.	Har rutiner för omvärldsbevakning av strategiskt viktiga upphandlingsområden.
<b>VERKSAMHETSPERSPEKTIV</b>		
Genomför intern behovs-analys inför upphandling utifrån verksamhetens behov och mål.	Den interna behovsanalysen kompletteras med data från verksamhets- och avtals-uppföljning avseende på till exempel kvalitetsuppföljning, avvikelser, nöjd-kund-index (NKI), nöjd-medarbetar-index (NMI), etc.	Den interna behovsanalysen kopplas till övergripande mål och visioner samt de långsiktiga behoven inom verksamhetsområdet.
<b>RESURS- OCH KOMPETENSPERSPEKTIV</b>		
Identifierar de olika roller och funktioner som ingår i kommande upphandling samt för dialog med dessa roller inför vissa upphandlingar.	Tidig intern dialog mellan identifierade roller inför de viktigaste upphandlingarna.	Tidig intern dialog mellan identifierade roller inför alla upphandlingar.
Säkerställer att de aktörer inom organisationen som berörs av eller har kunskap om behovet, har tillgänglig tid för att arbeta med analys, genomförande och förvaltning.	Planerar aktivt aktörernas tid, för att säkerställa tillgänglighet.	Säkerställer tillgänglighet och tid genom chefsbeslut.
Har gjort en inventering av vilka organisationsövergripande funktioner som finns och hur dessa kommer in i upphandlingsprocessen.	Dialog och samverkan med organisationsövergripande funktioner såsom hållbarhet, kund-, medborgar- och brukareexperter, etc.	Dialogen och samverkan leder till en tydlig effekt t.ex. genom att de övergripande funktionernas perspektiv kan mätas under avtalsperioden med avseende på att de slagit igenom samt vilket genomslag de fått.
<b>MARKNADS- OCH LEVERANTÖRSPERSPEKTIV</b>		
Policy som innefattar vikten av dialog med leverantörer.	Har fastställda mål för dialog med leverantörer.	Genomför dialog med leverantörer i samtliga upphandlingar.
Säkerställer en god och tidig dialog med marknadens aktörer kring såväl organisationens som leverantörens behov och förutsättningar.	För en dialog med leverantörer för att utveckla innovativa lösningar.	Genomför innovationsupphandlingar i samverkan med leverantörer.

## 3. Upphandlingsmässiga överväganden

Tillfredsställande	Mycket tillfredsställande	Excellent
<b>STYRNINGSPERSPEKTIV</b>		
Kopplar vissa upphandlingar till indikatorer från Dalastrategin 2030.	Kopplar flertalet upphandlingar till indikatorer från Dalastrategin 2030.	Överväger koppling till eller påverkan på indikatorer från Dalastrategin 2030 i samtliga upphandlingar.
Använder reserverade upphandlingar, ställer krav på arbetsrättsliga villkor eller sysselsättningskrav i vissa upphandlingar.	Använder reserverade upphandlingar, ställer krav på arbetsrättsliga villkor eller sysselsättningskrav i flertalet upphandlingar.	Överväger sysselsättningskrav, reserverade upphandlingar, eller arbetsrättsliga villkor i samtliga upphandlingar.
Ställer miljökrav i vissa upphandlingar i synnerhet med stora volymer och stor klimat- och miljöpåverkan.	Ställer miljökrav i flertalet upphandlingar i synnerhet med stora volymer och stor klimat- och miljöpåverkan.	Ställer drivande klimat- och miljökrav i samtliga upphandlingar.
Använder i vissa upphandlingar krav eller utvärderingsmodeller som premierar hållbarhetsvärden.	Använder totalkostnadsbegreppet som grund för utvärdering i vissa upphandlingar.	Sätter konkret värde på till exempel miljöaspekter vid utvärdering av totalkostnad i strategiskt viktiga upphandlingar.
Undersöker om det finns andra alternativ till de produkter som ska köpas och som är mer miljövänliga.	Undersöker hur det är möjligt att minska miljöavtrycket genom att köpa lägre volymer eller andra produkter än i dag, där det krävs färre produkter för att uppfylla behovet.	Byter systematiskt ut produkter till miljövänligare för att minska miljöavtrycket och samtidigt minimera volymerna.
<b>VERKSAMHETSPERSPEKTIV</b>		
Ställer krav utifrån det behov som finns.	Använder funktionskrav i viss omfattning.	Genomför renodlade funktionsupphandlingar.

Tillfredsställande	Mycket tillfredsställande	Excellent
<b>RESURS- OCH KOMPETENSPERSPEKTIV</b>		
Anpassar upphandlingsförfaranden utifrån behovet och dokumenterar valet av upphandlingsform.	Använder dynamiska inköpssystem.	Använder exempelvis förhandlat förfarande, konkurrenspräglad dialog eller innovationspartnerskap för att upphandla nya eller anpassade lösningar.
<b>MARKNADS- OCH LEVERANTÖRSPERSPEKTIV</b>		
Undersöker eventuella hinder för leverantörer att delta i vissa upphandlingar utifrån till exempel referensuppdrag, omfattning, leveransorter, etc.	Arbetar aktivt med kravspecifikationer för att inte utestänga leverantörer från att delta i upphandlingar.	Har processer/checklistor för att uppmärksamma risker för att utestänga leverantörer.
Har ett leverantörsperspektiv vid framtagande av upphandlingsunderlaget.	Låter leverantörer, med beaktande av lika-behandlings-principen, delta aktivt i arbetet med att ta fram upphandlingsunderlag.	Använder dialogformer även under upphandlingen (till exempel konkurrenspräglad dialog, förhandlade förfaranden m.m.).

## 4. Uppföljning av kvalitet och effekt

Tillfredsställande	Mycket tillfredsställande	Excellent
<b>STYRNINGSPERSPEKTIV</b>		
Har interna riktlinjer avseende korruption och mutor som ger medarbetarna rätt kunskap för att undvika jäv eller korruption.	Utbildar regelbundet om interna riktlinjer avseende jäv, korruption och mutor.	Tar regelbundet upp risker kopplat till jäv, korruption och mutor i såväl enskilda upphandlingsprojekt som övergripande inom respektive förvaltning.
<b>VERKSAMHETSPERSPEKTIV</b>		
Har tagit framnyckeltal (KPI) inför vissa upphandlingar för att mäta önskat ekonomiskt värde, kvalitativ förändring, hållbarhetsförändringar.	Följer upp nyckeltal (KPI) för de viktigaste upphandlingarna efter implementering och jämför med önskat resultat, effekter och nyttor.	Har tagit fram och implementerat nyckeltal (KPI) för samtliga kategorier inom kategoristyrningen och jämför med andra liknande organisationer.
<b>RESURS- OCH KOMPETENSPERSPEKTIV</b>		
Genomför uppföljningar för de viktigaste avtalen.	Genomför uppföljningar för de viktigaste avtalen samt återför informationen till nya upphandlingar.	Följer upp verksamheten gentemot leverantörsmarknaden och har en framtagen modell för strategisk avtalsförvaltning för samtliga kategorier och avtal samt återför informationen till nya upphandlingar.
Följer nationellt framtagna index som mäter kvalitet och effekt hos upphandlande myndigheter till exempel Sveriges kommuner och regioner (SKR).	Genomför egna undersökningar avseende hur leverantörerna uppfattar organisationens upphandlingar och upphandlingsarbete till exempel nöjd-leverantörs-index (NLI).	Samverkar med leverantörsorganisationer för att förbättra upphandlingsverksamheten, till exempel Svenskt Näringsliv eller Företagarna.
<b>MARKNADS- OCH LEVERANTÖRSPERSPEKTIV</b>		
Stämmer av behovet gentemot utfall genom dialog med leverantören.	Genomför undersökning av utfall (kvalitet) genom att intervjua målgruppen eller användare.	Genomför löpande utvärderingar med avseende på kvalitet gentemot målgruppen/ användare för samtliga kategorier.

## Offentlig upphandling i kris och för beredskap

Tillfredsställande	Mycket tillfredsställande	Excellent
Kartlägg organisationens formella ansvar utifrån gällande lagar och regler.	Kartlägg vilka områden som måste fungera vid olika krislägen. Kartlägg samtidigt de delar av verksamheten som inte måste fungera, men där det är en fördel att de fungerar, samt de delar av verksamheten som inte behöver fungera alls. Ett sådant arbete är grundläggande och kräver beslut om prioritering på en strategisk nivå.	Bestäm vad som ska göras i egen regi i händelse av kris eller krig samt vad som ska göras av en leverantör. Tänk särskilt på att ett avtal alltid kan brytas. Det kommer att kosta den leverantör som bryter avtalet i form av skadestånd, men i ett tillräckligt allvarligt läge kan ett sådant skadestånd ingå i en kalkylerad risk som leverantören gör.
Ta höjd för förändringar. Det som planeras kommer att kunna förändras snabbt. Skriv in möjligheter till omförhandlingar i den mån det är möjligt. Tänk på hur de upphandlingsrättsliga principerna fungerar i praktiken.	Kartlägg möjliga förändringar för att kunna förtydliga i avtalet inte bara att en omförhandling ska kunna ske, utan att göra den så konkret som möjligt.	Planera för redundanta lösningar så att behovet tillgodoses även om avtalet inte är möjligt att förändra (eller om leverantören inte kan genomföra förändringen).