

Tidig dialog i strategiska livsmedelsupphandlingar

En beskrivning av upphandlingssamverkan mellan Borlänge, Falun, Gagnef, Hedemora, Ludvika och VBU, Smedjebacken och Säter.
Genomförd via UpphandlingsCenter i Ludvika.



SCANDINAVIAN
HEARTLAND 

Interreg 
Sverige-Norge
Europeiska regionala utvecklingsfonden EUROPEISKA UNIONEN

Rapporten har tagits fram inom Interreg-projektet Scandinavian Heartland och med finansiering av Europeiska Regionala Utvecklingsfonden.

Innehåll

Projektets bakgrund	3
Strategiska utgångspunkter	4
Uppdraget	6
Medverkande	7
Genomförande	8
Livsmedelsmessa med Tidig Dialog	12
Omvärldsbevakning	14
Slutsatser	15
Mer om Tidig Dialog	16

Bakgrund

År 1999 inrättade Borlänge som första kommun i Sverige en distributionscentral för livsmedel. Anledningen var framför allt att bryta det oligopol som rådde på livsmedelsmarknaden, men också att minska mängden transporter inom kommunen, att göra skolgårdarna säkrare genom färre leveranser, i första hand genomförda på tider då inte barnen är där. Kostpersonalens arbete underlättades också då färre leveranser behövde tas emot.

Distributionscentralen innebar också möjligheter för fler, och då även mindre, leverantörer att kunna leverera produkter till de offentliga måltiderna. Därmed uppstod ett behov av kännedom även om den lokala marknaden. Sedan dess har den tidiga dialogen varit en metod som använts i Borlänge. Målet har hela tiden varit att få in fler lokala/regionala leverantörer. Dialogen och distributionen har förfinats över tid. Även arrangemang för att underlätta logistik och administration för små leverantörer har utvecklats. Nu omfattar dialogen sju kommuner och distributionscentralen används av sex kommuner, vilket är en betydligt mer komplicerad process.

Samtidigt har behovet av bra dialogmodeller uppmärksamrats alltmer inom hela den offentliga upphandlingen i Sverige och inte minst i Dalarna, där Scandinavian Heartland och Upphandlingsdialog Dalarna (UDD) samverkar i arbetet med att utveckla sådana modeller.

Att dokumentera och ta tillvara de samlade erfarenheterna sedan 1999 och att undersöka vad som ytterligare kan utvecklas inom den tidiga dialogen har framstått som en viktig uppgift. Projektet Scandinavian Heartland hos Länsstyrelsen i Dalarna har möjliggjort genomförandet av Tidig dialog i livsmedelsupphandling, som omfattar två livsmedelsupphandlingar, dels *Ekologisk potatis och rotfrukter samt ägg*, och dels *Färska grönsaker, rotfrukter och frukt samt bryggerivaror*. Även uppstarten av en tredje upphandling, *Djupfrysta produkter och mejerivaror*, har följts då dialogen i det fallet kompletterades med en livsmedelsmässa.

Med hjälp av externt processtöd har arbetet med dessa upphandlingar följts och dokumenterats i denna rapport.

UpphandlingsCenter

– Strategi för upphandling av livsmedel



Bakgrund och sammanfattning

Upphandlingar av livsmedel kännetecknas av stora årliga inköpvolymer och en medelhög försörjningsrisk. Därmed är området att klassa som strategiskt enligt den så kallade Kraljic-matrisen¹. Detta dokument beskriver UpphandlingsCenters val av strategi för området.

Ekonomisk betydelse

Stat, kommuner och landsting köpte livsmedel och måltidstjänster för tio miljarder kronor 2013. Detta utgjorde cirka fyra procent av den svenska marknaden för livsmedel och måltidstjänster. Utifrån ett samlat nationellt inköpsvärde på drygt 600 miljarder kronor får livsmedel anses ha en stor ekonomisk betydelse.

Försörjningsrisk

Om en beställare av någon anledning står utan livsmedelsleverantör finns förvisso alternativa leverantörer och en mängd olika produkter att ersätta med men beställarna är inte organiserade för att på lätt sätt ersätta en leverantör med en annan rent praktiskt. Det föreligger även en risk för förtroendeskada och stor risk för störning av t.ex. utbildningsverksamheten om flödet av livsmedel plötsligt skulle upphöra. Sammantaget är försörjningsrisken medelhög.

1. Matrisen är ett analysverktyg och en modell för fastställande av strategi för olika inköpskategorier. Den kan också användas för kategorisering av företagets leverantörer.

Strategisk inriktning

UpphandlingsCenter anser att livsmedel ska klassificeras som strategiska produkter. Utifrån Kraljics matris ska man samarbeta med leverantörer av strategiska produkter över längre tid och förhållandet mellan köpare och säljare vara balanserat med ett ömsesidigt beroende.

Vidare ska processer och rutiner optimeras genom ett tvärfunktionellt samarbete med leverantörer. UpphandlingsCenter uppnår detta främst genom olika arbetssätt varav ett presenteras nedan:

• Tidig dialog

Inför upphandling genomförs dialogmöten med tänkbara leverantörer. Målet är att känna till varje producent av livsmedel i regionen och säkerställa att var och en har kapacitet att leverera behovet så långt som möjligt.

• Koppling till mål och måluppfyllelse

UpphandlingsCenters upphandlingspolicy som gäller för alla deltagande kommuner innehåller sex olika mål:

- God affärsetik
- Hänsyn till små och medelstora företag
- Ramavtal och köptrohet
- Direktupphandling
- Miljökrav
- Sociala och etiska krav

Målen om god affärsetik, hänsyn till små och medelstora företag, miljökrav, samt ramavtal och köptrohet går att direkt koppla till UpphandlingsCenters strategiska vägval gällande tidig dialog, samordnad distribution och elektronisk beställningsportal.

I allmänhet används även Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier i livsmedelsupphandlingar vilket också rekommenderas av upphandlingspolicyn. Målet om direktupphandling är ej tillämpligt och sociala och etiska krav ställs i varje upphandling till varierande grad.

Uppdraget

Att 7 dalakommuner via UpphandlingsCenter ska tillämpa modellen Tidig dialog i minst två strategiska livsmedelsupphandlingar. Uppdraget avser sammanfattning och idé kring hur modellen Tidig dialog i utpekade strategiska livsmedelsupphandlingar kan användas.

I uppdraget har för det externa processtödet ingått följande.

- Att vara externt processtöd i referensgrupp/projektgrupp för att genomföra modell tidig dialog (före, under och efter) under cirka 6 månader
- Att dokumentera externa möten i form av tidig dialog med marknaden. Förberedelser och påverkan av upphandlingsdokument. Delta vid 3-5 träffar med upp till 10-20 livsmedelstillverkare/distributörer (lokala och nationella)
- Ett fördjupat arbete med fler exempel och praktiska lösningar från Sverige och Upphandlingsmyndigheten kring tidig dialog.
- Projektarbete för att möta förväntningar från UDD och projektet för tidig dialog. Skriftlig analys/rapport till UDD.
- Under hösten 2017 togs beslut att förlänga projektiden för att även kunna följa uppstarten av en tredje upphandling, då det i denna även skulle genomföras en livsmedelsmässa, kombinerat med dialogmöten med en typ av leverantörer som vi inte i större utsträckning haft dialog med tidigare (medelstora förädlare/distributörer av livsmedel).

Medverkande

Borlänge	Anna Hane Karlsson, Linda Stenbäck
Falun	Elisabeth Melander,
Gagnef	Kristina Karlsson
Hedemora	Petra Andersson
Ludvika och VBU	Fredrik Olsson
Smedjebacken	Christopher Nilsson
Säter	Carina Hjort
UpphandlingsCenter	Pia Sundell (upphandlare) och Gunnar Lyckhage (externt processtöd)



Genomförande

Vi inledde förberedelsearbetet för projektet med en träff i Ludvika den 11 april, där även Anders Karlin, chef på UpphandlingsCenter, medverkade. Fokus låg på en omvärldsanalys kring hur livsmedelsupphandling har utvecklats över tid i Sverige. Stora förändringar har skett under de senaste åren då dialogen har utvecklats även med de stora grossisterna. Fokus har flyttats från överprövningar och kontroverser och motsättningar av olika slag, till dialog och samverkan. Under denna träff diskuterades också hur vi skulle vilja genomföra ett projekt kring tidig dialog och hur en ansökan till Scandinavian Heartland skulle formuleras. Ansökan behandlades sedan med föredömlig snabbhet. Vidare gjordes en genomgång över kända leverantörer och en förfrågan sändes även till näringslivskontoren i de medverkande kommunerna för att se om vi kunde hitta ytterligare leverantörer.

Redan den 2 maj och den 10 maj kunde vi genomföra förberedelsearbetet för leverantörsmötena. En "bruttolista" upprättades för vilka punkter som skulle kunna tas upp. Alla punkter på listan skulle inte tas upp på varje enskilt möte utan frågorna anpassades efter respektive leverantörs situation och möjligheter.

Vi genomförde träffar vid 6 tillfällen, med 17 leverantörer + LRF. Dessa möten avsåg de första två upphandlingarna *Ekologisk potatis och rotfrukter samt ägg*, och *Färska grönsaker, rotfrukter och frukt samt bryggerivaror*. Gunnar Lyckhage besökte även Martin & Serveras seminarium i Halmstad kring matsvinn.

Vilka är beställarna?



Politiker

Politisk vilja
Policys
Budget

Kostpersonal

Kostkompetens
Tillagningskök
Inköpsmöjligheter
och resurser

Måltidsgästerna

Måltidsupplevelsen
Doft, smak, dukning
Gemenskap

Exempel på frågor som togs upp på mötena är:

- Presentation av företaget
- Produkt/er –typ, kvalitet
- Volym/er/ kvantitet, förpackningsstorlekar, lägsta beställningsmängd. Kan ni leverera året runt?
- Säsongsprodukter. När tar produkten slut?
- Hur bör varukorgen se ut för att vara intressant?
- I vad mån kan ni anpassa produktionen efter våra önskemål?
- Att leverera via grossist
- Hållbarhetstid antal dagar
- Vad bör vi tänka på vid upphandling?
- Beställningsrutiner stopptider: Beställ dag 1 leverans dag 3
- Pris och prisjusteringar: Årspris, SPI, DHL
- Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier
- Hållbarhet -Fotavtryck CO2
- Minska matsvinnet –hur arbetar ni med det?
- Socialt ansvarstagande –hur arbetar ni med det?
- Jämställdhet
- Finns det möjligheter till studiebesök hos er (från skolor/förskolor)?
- Vi vill gärna berätta varifrån maten kommer, kan ni stödja detta?
- Hur vill ni att den löpande dialogen med oss skall fungera?
- Referenser

Varje möte dokumenterades noggrant av både Pia Sundell och Gunnar Lyckhage. Eftersom denna dokumentation berörde en rad olika förhållanden av intern karaktär hos leverantörerna kommer den inte att bifogas denna rapport. Däremot var dokumentationen mycket viktig för att kunna forma varukorgar och upphandlingsdokument på bästa sätt. En viktig del i dialogprocessen har också varit diskussionerna inom arbetsgruppen. I livsmedelsupphandling ingår oerhört mycket detaljer, problem kan lösas på olika sätt. Detaljer som kökens funktion, hur leveranserna fungerar, vilka förvaringsutrymmen som finns, kunskaper och kompetens hos kostpersonalen påverkar hur upphandlingarna skall formas. Diskussionerna i gruppen har därför varit mycket värdefulla och viktiga och allt fokus har legat på att skapa bästa möjliga resultat i upphandlingarna.

Den 14 juni träffades gruppen för genomgång av förslagen till upphandlingsdokument. Vi kunde också konstatera att det för flera lokala leverantörer kunde vara intressant att leverera via en lokal grossist i stället för att själva lämna anbud. I något fall var det det enda intressanta alternativet för leverantören, eftersom arbetet med att svara på offentliga upphandlingar ansågs för betungande och tidskrävande. En generell lärdom av detta är alltså att om det finns en eller flera seriösa och väl fungerande lokala grossister så kan fler företag bli leverantörer till offentlig sektor trots att anbuden blir färre. Detta bekräftas också när man ser tilldelningsbesluten i de två första livsmedelsupphandlingarna. Trots att tilldelningsbesluten gått till lokala grossister så vet vi vilka lokala producenter de anlitar och vilken kvalitet vi kan förvänta oss.



Tilldelning och avtalsskrivning avseende upphandling av livsmedel

Resultat upphandling ekologisk potatis och rotfrukter samt ägg

- 1) Ekologiska morötter, tvättade och vitkål: Borlänge, Falun, Gagnef, Ludvika, Smedjebacken, Säter, VBU = två anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Wåhlstedt Dala-Floda
- 2) Ekologiska morötter, tvättade och vitkål: Hedemora = två anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Wåhlstedt Dala-Floda
- 3) Ekologisk potatis, tvättad för kommunerna: Borlänge, Falun, Gagnef = fyra anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Kurt Fridén, Mora
- 4) Ekologisk potatis, tvättad för kommunerna/förbund: Ludvika, Smedjebacken, VBU = fyra anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Kurt Fridén Mora
- 5) Ekologisk potatis tvättad och skalad: Säter = tre anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Kurt Fridén Mora, Skal-man/AvikoNorden
- 6) Ekologisk potatis, skalad: Borlänge, Falun, Gagnef, Ludvika, Smedjebacken, VBU = fyra anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Skal-man/AvikoNorden
- 7) Ekologisk potatis tvättad och skalad: Hedemora = två anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Kurt Fridén Mora, Skal-man/AvikoNorden
- 8) Konventionell Potatis tvättad höst/vinterpotatis: Hedemora = två anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora. Producent: Högosta, Dala-Järna
- 9) EKO Ägg: Borlänge, Falun, Gagnef, Ludvika, Smedjebacken, Säter, VBU = fem anbud. Avtal = Skövde Grönsakshus (Avesta).
- 10) EKO Ägg: Hedemora = två anbud. Avtal = Skövde Grönsakshus (Avesta).

Resultat upphandling färska grönsaker, rotfrukter och frukt samt bryggerivaror

- 1) Färska grönsaker, rotfrukter och frukt: Borlänge, Falun, Gagnef, Ludvika, Smedjebacken, Säter, VBU = fem anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora
- 2) Färska grönsaker, rotfrukter och frukt Hedemora = fyra anbud. Avtal = Grönsakshallen Sorunda i Mora
- 3) Lättöl, läsk och bordsvatten: Borlänge, Falun, Gagnef, Hedemora, Ludvika, Smedjebacken, Säter, VBU = ett anbud. Avtal = Spendrups
- 4) Lättöl, läsk och bordsvatten: Hedemora = 0 anbud.

Livsmedelsmässa med Tidig Dialog

Upphandlingen av *Djupfrysta produkter och mejerivaror* pågår i skrivande stund. Den inleddes med en Livsmedelsmässa, kombinerad med dialogmöten med enskilda leverantörer. För att hinna så många dialogmöten som möjligt delade vi vår arbetsgrupp i tre delar och hann därför med femton möten under samma dag. Cirka 300 besökare och ett 30-tal utställande företag blev resultatet av en väldigt trevlig och mycket välbesökt eftermiddag, den 1 november på Galaxen i Borlänge. Besökarna kom från de olika verksamheterna i de sju kommunerna.



Med hållbarhet som tema

För UpphandlingsCenters livsmedelsupphandlingar är dialogen med leverantörerna avgörande för att upphandlingarna skall bli bra. Både mässutställningen och de enskilda mötena med leverantörerna är en del i det arbetet. Tack vare mässan kunde också de många besökarna från de deltagande kommunerna ta del av vad leverantörerna har att erbjuda och det blev sammantaget en väldigt lyckad mässa, enligt både "mässgeneralen" Pia Sundell, publiken och leverantörerna

Så här hade evenemanget presenterats för leverantörerna.

* Utställning och provsmakning i mässlokalen där du kommer att träffa kökspersonal och har möjlighet att visa upp produkter och info om hållbarhet. Ca 300-400 besökare från sju kommuner.

* Mötesrum där du träffar kostchefer/kostansvariga för att närmare informera om dina produkter. Vi kommer att träffa ca 15-20 av 30 anmälda företag (Djupfrysta produkter och mejerivaror).

Temat för Mässan är Hållbarhet. Det innebär att vi vill att ni ska visa produkter inom området hållbarhet. Det kan vara produkter som finns på avtalet idag, men även nya produkter ni vill att vi ska se och veta om. Om ni har skrivna dokument som ni tycker att vi ska ta del av så ta även med dem.

Många av leverantörerna var efteråt mycket tydliga med att det var ett stort plus att inte bara ställa ut, utan även ha enskilda möten med kostchefer/kostansvariga. För åtskilliga av dessa, oftast medelstora

livsmedelsförädlare/grossister var det första gången man var med om dialogmöten med kostchefer/upphandlare. Det gav möjligheter att även presentera vad man har på gång i framtiden, inte minst utifrån hållbarhetsaspekter.

Ytterligare fem dialogmöten med producenter har hållits under november månad.



Iakttagelser och slutsatser

- Inom livsmedelsupphandling har en tidig dialog med leverantörer lång tradition, tack vare att distributionscentralen varit i bruk sedan 1999. Pia Sundell har varit ansvarig för dessa upphandlingar ända sedan start och har därmed kunnat ta med sig de samlade erfarenheterna in i UpphandlingsCenters verksamhet.
- Att använda Tidig dialog i gemensamma upphandlingar för sju kommuner är väldigt komplext och mycket tidskrävande för alla deltagare. Förmodligen hade ett så omfattande sätt att genomföra dialogen (inklusive processtöd) inte varit möjligt utan det stöd som erhöles via Scandinavian Heartland. Samtidigt är erfarenheterna av dialogen så goda att det är svårt att tro att resultaten av upphandlingarna skulle bli lika bra utan detta stora arbete.
- Om det finns en eller flera seriösa och väl fungerande lokala grossister så kan ännu fler producenter bli leverantörer till offentlig sektor (trots att anbudet kan bli färre). Genom att producenterna slipper skriva anbudet själva så kan man leverera utan att vara tvungna att delta i själva upphandlingen.
- Dialogen, dels mellan kostcheferna och dels mellan kostchefer och upphandlare har tillfört ytterligare en dimension till processen.
- För de medelstora förädlarna/grossisterna var dialogmötena en mycket positiv nyhet.
- Så här formulerar UpphandlingsCenter erfarenheterna av Tidig Dialog i livsmedelsupphandling.
 - Lokala leverantörer (regional tillväxt)
 - Väl utformade varukorgar, anpassade till leverantörerna
 - Vi får veta vilka krav som är möjliga att ställa
 - Goda kontakter med alla våra leverantörer, även de större
 - Ge information om våra målsättningar
 - Information från våra grossister
 - Dialog mellan kostchefer samt kostchefer och upphandlare
- Vårt arbetssätt med Tidig dialog har presenterats på LRF's Matmöte i Rättvik, på Västernorrlands Upphandlingsdag i Sundsvall och på ett Rådslag kring Tidig dialog i Borlänge. På det sistnämnda mötet deltog även Niklas Tideklev från Upphandlingsmyndigheten, som föreslog att vi fördjupar samarbetet mellan myndigheten och Upphandlingsdialog Dalarna, utifrån vårt arbete med Tidig dialog.
- Upphandlingsmyndigheten vill även få veta mer om våra erfarenheter av att leverantörer säljer till offentliga verksamheter via lokala grossister. Vilka är möjligheterna? Vilka fällor kan finnas?

Omvärldsbevakning

Vad händer på andra håll kring Tidig Dialog? Här följer några iakttagelser.

- Arlanda april 2016. Gørill Horrigmoe, projektledare för Nationella programmet för innovativa upphandlingar i Norge, presenterar Tidig Dialog i norsk tappning, för Dalarna, Gävleborg och Upphandlingsmyndigheten. De norska framgångarna gjorde intryck. I Dalarna har Vansbro och Mora samt Upphandlingscenters kommuner startat projekt. Behovsanalysen är central för att nå framgång.

Behovsanalys, nyfikenhet och vilja kan ge oväntade resultat. Projektet Innovationsupphandling X hos Inköp nådde strålande resultat då upphandling av mat för äldre även resulterade i samhällsutveckling, och att avfolkningsbygd blev inflyttningsbygd. Läs mer om The Frame Lake model, se läslistan på nästa sida.

- Även leverantörer kan agera;

Joachim Källsholm, VD Securitas publicerade "Securitas löfte inför den offentliga affären" där det bl a står: Vi lovar att vi inför en upphandling kommer att försöka initiera en öppen dialog kring behov där upphandlaren bjuder in hela marknaden och där dialogen ska leda till att säkerställa konkurrens på lika villkor och öka nyttan för beställaren...Vi kommer inte att begära överprövning på grund av felaktigheter som vi inte påtalat...

Svante Hagman, Sverigechef NCC Infrastructure. När det gäller kommunerna tror jag man behöver tänka till, vad har vi för strategi för upphandling, motsvarar vår organisation de mål vi vill uppnå eller cementerar vi i stället gamla arbetsmetoder och förhållningssätt? Vi kan bygga mer hållbar infrastruktur för pengarna. Nyckeln ligger i bättre upphandling. Bättre upphandling kräver en politisk vilja. Nyckelord: Funktionsupphandling, dialog, tydliga gemensamma mål, bra uppföljning.

- Region Skåne arbetar väldigt mycket med Extern remiss, där leverantörerna kan påverka hur upphandlingsdokumentet/förfrågningsunderlaget skall formas. Även RFI (Request for Information) används flitigt liksom olika slags informationsmöten och uppföljningsmöten för leverantörer. Koll på juridiken men fokus på den goda affären! Man har starkt stöd från regionens politiska ledning.

- Dialog kan innebära att en "omogen" bransch snabbt kan förändras till något mycket bättre. Det gäller bland annat livsmedelsupphandlingar. Upphandlare, kostpersonal, eldsjälarna (även hos grossisterna), engagerade jurister, politiker, branschorganisationer som LRF och Kost & Näring, många har bidragit till detta.

- Upphandlingsmyndigheten är aktiv kring Tidig Dialog och kommer gärna på besök hos organisationer som vill utveckla sitt arbete. Se även läslistan på nästa sida.

Mer om Tidig Dialog

På Upphandlingsmyndighetens webb finns en hel del information, exempel och broschyrer om Tidig Dialog. Gå till www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog/

SKL och Teknikföretagen har tagit fram broschyren Tidig dialog vid offentlig upphandling för att främja nya lösningar. Ladda ner den från www.teknikforetagen.se/globalassets/i-debatten/publikationer/fou/tidig-dialog-vid-offentlig-upphandling.pdf

Rapporten "Dialog för bättre upphandling – norska erfarenheter och svenska möjligheter" utgiven av SKL kan hämtas på <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-049-8.pdf?issuusi=ignore>

Läs om hur utvecklingen vändes i Ramsjö på <http://ramsjo.com/wordpress/PDF/Theframelakemodel.pdf>



UpphandlingsCenter
FALUN BORLÄNGE REGIONEN

Folkets hus
Carlavägen 24
771 30 Ludvika

Telefon: 0240-860 00
Fax: 0240-866 00
E-post: uhc@ludvika.se

www.upphandlingscenterfbr.se