



Förstudie:
Dynamiskt inköpssystem i livsmedelsupphandling

*Anette Jonsäll Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett
helhetsperspektiv, Region Gävleborg*
Birgitta Laurent Laurent Consulting AB

2023-10-27



Projekt
**Upphandlingsdriven
hållbarhet ur ett
helhetsperspektiv**

EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska regionala
utvecklingsfonden

Innehållsförteckning

1. Bakgrund	3
2. Inledning	3
2.1 Vad är ett dynamiskt inköpssystem?.....	3
2.2 Exempel från England.....	4
2.3 Vad är lokalproducerat eller närproducerat?	5
3. Metod	6
4. Resultat från intervjuer om DIS	6
4.1 Definition av lokal mat och motiv till införande av DIS.....	6
4.2 Vem drev processen och eventuella samarbeten?.....	7
4.3 Kontakt med leverantörer.....	8
4.4 Anbudsinbjudning och utvärderingarna.....	8
4.5 Transporterna skiljer sig åt i alla kommunerna	9
4.6 Upplevda fördelar och nackdelar med DIS	9
4.7 Om systemet skulle konstrueras i dag – hur skulle ni göra då?	10
4.8 Uppföljning	11
5. Direktupphandling av livsmedel	12
6. Diskussion och slutsats	12
Bilaga 1.	16

1. Bakgrund

Projektet Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv vänder sig mot offentliga verksamheter och företag. Syftet är att använda innovativ upphandling för att möta samhällsutmaningar och uppnå ökad hållbar effekt och utfall samt att öka möjligheten för mikro-, små och medelstora företag att delta på den offentliga marknaden. Projektet genomförs i Region Gävleborg 2019-11-01–2023-10-31 och finansieras av Tillväxtverket och Region Gävleborg.

Projektet Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv genomförde 2020 ett webinarium om dynamiskt inköpssystem (DIS) i livsmedelsupphandling, där ett pilotprojekt från England presenterades. Resultat av projektet visade att detta sätt att köpa in livsmedel på kan underlätta för SME-företag att göra affärer med den offentliga marknaden. Projektet Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv valde därför att identifiera vilka kommuner i Sverige som har påbörjat ett arbete med DIS i livsmedelsupphandlingar, vilket visade sig vara endast ett tiotal kommuner. Intervjuer gjordes med de kommuner som identifierades för att utröna varför de började med DIS, hur det fungerar och vad som upplevdes som svårt.

2. Inledning

Det förändrade världsläget innebär att beredskap och självförsörjning av livsmedel ligger högt på den politiska agendan och i många kommuner i Sverige finns därför en önskan om att öka den lokala livsmedelsproduktionen. Samtidigt krävs det en snabb omställning till ett mer hållbart samhälle med Agenda 2030 som ledstjärna. Offentlig upphandling kan vara en drivkraft för en mer hållbar livsmedelproduktion.

Innan pandemin, runt 2019, började några kommuner i Sverige att använda dynamiskt inköpssystem (DIS) för delar av livsmedelsupphandlingarna i syfte att möjliggöra för mindre livsmedelsföretag att delta. För att ta del av deras kunskap och erfarenhet beslöt projektet att genomföra intervjuer med ett flertal av de kommuner som börjat använda sig av DIS för livsmedelsinköp.

2.1 Vad är ett dynamiskt inköpssystem?

Reglerna om dynamiskt inköpssystem (DIS) infördes i svensk lag 2017. Det är ett helt elektroniskt system och muntlig kommunikation får inte användas. Utanför det direktivstyrda området (dvs. kap 19 LOU) är det dock möjligt att införa DIS-liknande system och i sådana upphandlingar bör det däremot vara riskfritt att använda sig av muntlig dialog oavsett var i processen man vill tillämpa det.

I DIS används ett förkvalificeringssystem och det är möjligt för leverantörer att gå med i systemet under hela giltighetstiden, vars längd den ansvariga upphandlande myndigheten bestämmer. Det är tillåtet att ha både DIS och ramavtal på samma

område men om ett ramavtal kombineras med ett DIS bör detta framgå av ramavtalet. Flera upphandlande myndigheter kan samverka och inrätta ett gemensamt DIS, en samordnad upphandling. Men inga nya upphandlande myndigheter får gå med under giltighetstiden.

Gången är att först görs en så kallad anbudsinfördran, vilket är en inbjudan att gå med i systemet. Denna annons ska finnas tillgänglig så länge systemet är i drift och ska gå att hitta i en registrerad annonsdatabas. Leverantören lämnar in en anbudsansökan för att kvalificera sig till systemet. Den upphandlande myndigheten utvärderar ansökan utifrån de kriterier de i förväg satt upp och godkänner eller underkänner ansökan. Om ansökan underkänns är det möjligt att inkomma med en nya kompletterad ansökan. När offentlig verksamhet sedan ska göra ett inköp, så skickas en inbjudan till de godkända leverantörerna som kan lämna in ett anbud. Anbudet utvärderas utifrån de då uppsatta kriterierna och beslut om tilldelning skickas ut till samtliga godkända leverantörer.

Generella fördelar med DIS som går att hitta på upphandlingsmyndighetens hemsida¹:

- Möjligt för nya leverantörer att ansöka om att få delta under hela giltighetstiden, vilket ger ökad konkurrens och större flexibilitet.
- Den upphandlande organisationen kan både inför inrättande av dynamiskt inköpssystem och även under hela giltighetstiden marknadsföra systemet för att få in nya lämpliga leverantörer.
- Ett dynamiskt inköpssystem kan delas upp i olika kategorier, vilket ger små- och medelstora företag stora möjligheter att ansöka om att få delta i systemet och konkurrera om affärerna.
- Goda förutsättningar att kunna standardisera och effektivisera inköpen.
- Möjligt att på ett effektivt sätt få nya alternativ och lösningar från leverantörer på marknader med ständig förändring och under snabb utveckling.
- Leverantörer är inte bundna till att besvara varje enskild anbudsinbjudan utan lämnar anbud när de har möjlighet.
- För att få anbud på alternativa och innovativa lösningar går det bra att ställa funktionskrav i systemet.
- Vid tjänsteupphandlingar har upphandlande organisationen stor möjlighet att hitta rätt kompetens till varje enskilt uppdrag.

2.2 Exempel från England

Distriktet Bath och North East Somerset har genomfört ett pilotprojekt med livsmedelsupphandling via DIS, vilket berörde ett 60-tal skolor som alla bedrevs i kommunal regi². Distriktet hade som mål att göra fler affärer med de lokala företagen och genomförde projektet tillsammans med företaget Fresh Range. Tillsammans byggde man IT-plattformen Equilibrium³ och målet var att skapa den optimala marknadsmodellen i ett system där kund, producent och kommunens medarbetare skulle kunna samverka på ett optimalt och transparent sätt. Önskan var att använda

¹ [Vad är ett dynamiskt inköpssystem? | Upphandlingsmyndigheten](#)

² [Bath-North East Somerset case study.pdf \(sustainablefoodplaces.org\)](#)

³ [Dynamic Food Procurement - Dynamic Food Procurement \(equilibrium-markets.com\)](#)

mer färsk mat i köken och man önskade också köpa maten från leverantörer inom en radie av 80 kilometer, något man benämnde "Foodmiles". I systemet kunde en producent som ansluter sig välja dag och tid för leverans eller hämtning utifrån en varukorg som kunde vara dynamisk och med priser som gäller för olika lång tid beroende på varugrupp. Systemet byggde på optimerade rutter med utleveranser och upphämtning i egen regi samt inleveranser från vissa andra producenter. Ledtid från order till leverans skulle vara så kort som möjligt. Uppföljning av målen blev lättare att mäta med hjälp av inneboende data i systemet jämfört med att göra affärer med en grossist med förhållandevis anonym mat. Projektet bedrevs under två år och har vunnit flera priser då det kunnat visas att koldioxidutsläppen och matsvinnet minskade och den digitala kunskapen i köken förbättrades.

2.3 Vad är lokalproducerat eller närproducerat?

Enligt lagen om offentlig upphandling är det inte möjligt att ställa kravet att en vara ska vara exempelvis producerad i den egna kommunen. Ett sådant krav skulle strida mot principen om icke-diskriminering. Trots detta ser många upphandlande organisationer gärna att det finns lokal- eller närproducerade livsmedel att tillgå i de offentliga köken och har därför också ofta satt upp sådana interna mål. Om det ska vara möjligt att följa upp ett sådant mål är det viktigt att definiera vad man menar med lokal- eller närproducerat. Det finns enligt Upphandlingsmyndigheten ingen officiell definition av hur nära konsumenten en livsmedelsprodukt ska produceras för att kallas lokal- eller närproducerat. Det blir därför den upphandlande organisationen som själv får definiera vad man avser med lokal- eller närproducerat.

Det har visat sig att en sådan definition kan variera, beroende exempelvis på var i landet som upphandlingen äger rum eller hur leverantörsmarknaden ser ut. En definition som brukar nämnas i det här sammanhanget är "Bondens egen marknad" och i det fallet ska hela produktionen ske maximalt 25 mil från försäljningsstället.

Sveriges geografi med mycket olika produktionsförutsättningar gör att det är svårt att definiera en exakt distans för lokal- eller närproducerade varor. Detta innebär i sin tur att en vanlig definition i norra Sverige är att produktionen ska ske i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland eller Jämtland medan det i södra Sverige ofta handlar om de närliggande kommunerna.

Matvärden använder sig av ett begrepp som de kallar "Inköpssnurran". Tanken är att den som ska köpa något sätter sig själv i mittpunkten och väljer de råvaror som odlas nära. Om det är så att det inte finns några råvaror i närheten så utökas cirkeln tills man hittar en producent som odlar, föder upp eller förädlar det som efterfrågas. Det innebär att avståndet till de lokalt odlade produkterna inte går att bestämma i exempelvis ett visst antal kilometer (personlig kontakt Britt-Marie Stegs).



3. Metod

En sökning genomfördes på nätet för att ta reda på vilka kommuner som kommit igång med DIS för upphandling av livsmedel. Även snöbollsmetoden användes vid kontakterna med kommunerna där frågan ställdes om de visste några fler kommuner som använde sig av DIS. De kommuner som deltog i arbetet var Kramfors kommun (som samarbetar med Sollefteå och Ånge) Tierps kommun (som samarbetar med Heby, Knivsta och Östhammar) Vallentuna kommun och Norrtälje kommun. En intervjuguide (bilaga 1) togs fram, kommunerna kontaktades och intervjuer genomfördes ifysiska möten hos kommunerna under oktober och november 2022.

Det visade sig att Norrtälje kommun inte använder sig av DIS i dagsläget utan använder sig av direktupphandlingar, men tanken är att deras modell i ett längre perspektiv ska kunna utvecklas till ett DIS. Resultatet från intervjun med Norrtälje kommun kommer därför att presenteras för sig i denna rapport.

4. Resultat från intervjuer om DIS

4.1 Definition av lokal mat och motiv till införande av DIS

Kommunerna definierade lokal mat lite olika men de flesta definierade det som livsmedelsproduktion inom länet men en av kommunerna hade också en avgränsning som utgörs av om en skolklass, årskurs F-9 inom en skoldag som motsvarar högst 6 timmar inklusive restid, varav restiden inte får utgöra majoriteten av skoldagen, får möjlighet att besöka anbudsgivaren och se hur dennes produktion fungerar.

I samtliga kommuner har det funnits en önskan om att få in fler produkter från lokala livsmedelsproducenter i de offentliga köken. Det fanns hos vissa kommuner ett starkt tryck från politiken, en önskan om att öka självförsörjningsgraden, öppna upp för mikro- och SME-företag men också om att köpa in livsmedel på ett enklare sätt.

Samtliga kommuner har tidigare haft ett större grossistavtal och har det fortfarande på stora delar av livsmedelsinköpen. Några kommuner har försökt bryta ut vissa kategorier såsom färskt kött, frukt och grönt, mejeri och fisk. Försök har också gjorts att jobba med delområden. Det har upplevts svårt att få till detta med vanliga livsmedelsupphandlingar. De mindre leverantörerna har svårigheter att konkurrera med de större grossisterna när det gäller pris, volymer och transporter.

Två av kommunerna var väldigt missnöjda med grossisterna medan andra mer hade drivkraften att få in fler lokala livsmedelsproducenter. En kommun hade haft samma grossist väldigt länge och upplevde sig inte som en kund som grossisten "var rädd om". För att få till en förändring delades varorna in i varugrupper och krav ställdes på mjuka mervärden med fokus på jämställdhet och hållbarhet. För att uppnå en reell effekt beslöt de sig för att ge upp till 50 procents avdrag. Detta resulterade i att en annan grossist beskrev hur de jobbade med lokala producenter och vann upphandlingen. Den första grossisten överklagade utvärderingen men förlorade. Resultatet blev ett byte av grossist men också ett avtal med högre priser vilket inte heller var särskilt bra, tyckte verksamheterna. Kommunerna verkar ha lite olika upplevelse av grossisterna, en del är missnöjda, andra upplever att grossisterna är positiva till användningen av DIS och vill hjälpa till, då det är viktigt även för dem med en ökad livsmedelsproduktion i Sverige.

4.2 Vem drev processen och eventuella samarbeten?

Gemensamt för alla kommuner är att processerna har startats och drivits gemensamt av upphandlare och kostchef och att det interna samarbetet inbegripit flera andra kompetenser såsom näringslivsstrateger, miljöstrateger, kommunikatörer, ledning, rektorer och kockar etc. Att bygga relationer med livsmedelsproducenterna har också varit viktigt i processen. Två av kommunerna har också haft stor nytta av projekt som drivits av kommunen, då mer resurser i form av tid funnits.

I de intervjuade kommunerna har det inte krävts något enskilt politiskt beslut för att starta ett DIS, det har redan funnits möjlighet till det genom skrivningar i de politiska målen och i Agenda 2030. Det finns i alla kommuner ett önskemål från politiken att öka andelen lokala livsmedelsproducenter i kommunen. Det har visat sig att det är viktigt med personer som arbetar mot samma mål. Kommunerna arbetar generellt sett nära näringslivsenheterna och dessa arrangerar informationsträffar och seminarier för att stödja företagare i kommunen. Att dela upp livsmedelsinköpen i mindre delområden, kategorier har innan införandet av DIS varit en annan väg att gå för att om möjligt via offentlig upphandling få in mikro- och småföretags produkter i de offentliga köken. Två av kommunerna har skrivit in i grossistavtalen att de kan komma att upphandla 5-7 % av den totala volymen via DIS, en överenskommelse som gjorts i dialog med grossisten. Kommunerna samverkar också med andra för att främja företagare i kommunen t.ex. Lokal mat, Nyföretagarcentrum, regionerna, LRF och REKO-ringen.

4.3 Kontakt med leverantörer

Alla kommunerna annonserade upphandlingen i TendSign eller E-avrop. De har anordnat någon typ av informationsträffar och/eller seminarier för leverantörerna, ofta i samverkan med näringslivsenheten. De har också annonserat via hemsida, sociala medier och med hjälp av artiklar i lokala tidningar. Vissa har också spridit information om möjligheten att delta i DIS-upphandlingen i samband med andra event och tillsammans med andra aktörer såsom REKO-ringen och LRF.

Kommunerna har startat sina DIS vid olika tidpunkter och vid intervju tillfället kommit olika långt med att få in leverantörer i systemet. En kommun hade ännu inte fått in någon leverantör, en hade en leverantör och två kommuner hade ca 10 leverantörer i systemet. Kategorierna som finns i något eller flera av DIS systemen är kött (lamm, kyckling, kalkon, nötkött, vildsvinskött), fisk och skaldjur, ägg, potatis, frukt och grönt, spannmål och några förädlade produkter, som kan räknas som sällanköp.

4.4 Anbudsinbjudning och utvärderingarna

I Kramfors finns ett DIS i vardera av de ingående tre kommunerna (Sollefteå och Ånge) eftersom det anses lättare att administrera. Det fungerar som en vanlig upphandling. Kostekonomerna kontakter upphandlaren som genomför själva upphandlingen och som efter utvärderingen ser till att avtal tecknas. En arbetsgrupp gör utvärderingen som kan ske med hjälp av lägst pris eller med hjälp av mervärden (smak, konsistens, tester av kött med hjälp av tillagning, vätskeförlust, upptining). Kategorierna som finns i DIS:et är färskt kött och lamm, färska grönsaker, sylt/marmelad, honung, potatis (skalad och oskalad), ägg och fågel. Idag finns endast en potatisodlare på avtal och han tycker att det fungerar bra.

Tierp har tagit fram en avropsmall i Excel som används när verksamheterna vill avropa något från avtalet. Denna skickas till upphandlaren som i sin tur lägger ut den till de leverantörerna som är kvalificerade i aktuell kategori. När avropen görs utvärderas anbuden på pris tillsammans med att leverantörerna ska kunna ta emot skolklasser, praktikanter etc. Då en leverantör kommit in i systemet vill upphandlings-sidan gärna ha en löpande dialog med leverantören eftersom denne kan ha helt nya produkter i sitt sortiment som man inte hade kännedom om innan. Kommunen informerar leverantörerna om att för det fall de har volymer som de vill bli av med så är det bara att flagga upp det. Finns det ett behov inom kommunen, är det inte helt omöjligt att man då köper det som erbjuds. Det finns avtalat att leverantörerna ska skicka in statistik över hur mycket de sålt till kommunen och den vägen kan man från kommunens sida avläsa såväl hur mycket som är närproducerat som hur mycket som är EKO-produkter av det som kommunen inhandlat. De kategorier som finns i DIS:et idag är nöt, lamm, får och get, viltkött, kyckling och kalkon, mjölk och ägg, fisk och skaldjur, grönsaker och frukt, spannmål/gryn och baljväxter och förädlade produkter. Kategorierna med avtal var kött, chark, viltkött, fisk, ägg, mjölk, havreprodukter, bryggeri och veganska produkter.

I Vallentuna ska leverantörer som kvalificerats in i systemet, informeras när ett avrop är aktuellt. Finns det exempelvis flera äggleverantörer ska dessa kunna skiljas åt med hjälp av mervärden. Viktigt i det sammanhanget är om leverantören kan ta emot

studiebesök eller åta sig att besöka en skola och berätta om sin verksamhet. Det måste finnas någon slags fördelningsnyckel, men den får inte konstrueras så att det blir ett ramavtal inom DIS:et. Kommunen önskar att de flesta producenterna ska få leverera. Det har förts diskussioner om att ha längre avrop med fasta dagar och volymer eller att ha en leverantör år 1 och nästa leverantör år 2, i de fall det inte går att skilja leverantörer åt i utvärderingen. Aktuella kategorier i DIS:et är förädlade produkter, frukt och grönt, kyckling, kalkon och höna, viltkött, fisk och skaldjur, mejeriprodukter och ägg. Det finns än så länge inga leverantörer inne i systemet, men det finns leverantörer av kött och ägg i kommunen och som är intresserade av att delta.

4.5 Transporterna skiljer sig åt i alla kommunerna

Kramfors har skrivit in att varorna ska levereras till fem större kök. Därefter tas varorna om hand av kommunens egen personal. Att den interna logistiken i kommunen fungerar så väl beror på att man numera enbart använder sig av heltidstjänster och för att det därför finns tid för den egna personalen att transportera mat från de större köken till de mindre.

Tierp har ca åtta leveranspunkter (kök) som max. Det är både skolor, förskolor och äldreboenden. Det är Strömsbergs slakteri och Tillmans & Anderssons charkuteri som hjälps åt med transporterna, och transporten ska ingå i produktpriset. Köken försöker få ner antalet transporter genom att beställa för hela veckan, frysa in och planera, vilket är bra ur miljösynpunkt.

Vallentuna hade vid intervjutillfället ett avtal för transporttjänster avseende mat till skolor och äldreboenden och tanken var då att de skulle köpa tilläggstjänster av dessa leverantörer men det var inte riktigt klarlagt vilket bland annat berodde på att kommunen var på väg att upphandla den tjänsten. En köttleverantör som redan levererade färskt kött och hade levererat till flera kök hade uttryckt att de var positiva till att hjälpa andra leverantörer med transporterna till de offentliga köken. Under våren 2023 fattades emellertid beslutet att mot bakgrund av att alla persontransporter från 2024 ska ske i egen regi så ska detsamma gälla mattransporter. Under hösten 2023 kommer därför en översyn att göras för att kartlägga vilka producenter som kan leverera sina varor till köken. I de fall detta inte är möjligt ska transporterna från 2024 ske i kommunal regi.

4.6 Upplevda fördelar och nackdelar med DIS

Fördelar för företagen:

- Enkelt att göra en intresseanmälan, kvalificera sig och att svara på anbud
- Kan ansluta sig till DIS:et under hela avtalsperioden, när de känner sig redo och har produkter.
- Kan ansöka igen om man inte kvalificerar sig första gången.
- När de finns i DIS:et kan de välja att svara på ett avrop eller inte, vilket gör att de inte måste ha produkter, volymer hela tiden.
- Kan få priser som stämmer med den situation de är i när de levererar produkterna.

- Finns möjlighet att planera sin produktion.
- Kan minska sitt svinn, då de kan kontakta kommunen om de har mycket produkter som de inte blir av med och då eventuellt få leverera till köken med kort varsel.
- Ett närmare samarbete och förståelse för kommunernas verksamheter.

Fördelar för kommunen:

- Har fått en bättre relation och dialog med de leverantörer som finns i länet.
- Bättre kontroll på vilka livsmedel som produceras och vilka som saknas i länet, vilket är viktig information när arbetet med att öka försörjningsgraden har påbörjats.
- Det finns en pedagogisk del i upphandlingen eftersom leverantörerna i vissa fall ska kunna erbjuda studiebesök och kunna komma till skolor och äldreboendena för att informera om sin verksamhet. Detta ger en ökad kunskap om livsmedel hos lärare, elever, föräldrar, kökspersonal, äldre och personal på äldreboendena.
- Ökad kreativitet i köken, då de kan få in produkter som de inte använt tidigare.
- Kortare transporter genom närheten till leverantörerna.
- Får ut sitt budskap om att de vill öka försörjningsgraden i länet.

Svårigheter och nackdelar med DIS för kommunerna:

- Det har varit svårt att få in leverantörerna i systemet.
- Att systemet är öppet kan leda till högre krav på beställarkompetensen.
- Arbetet med DIS är mycket handpåläggning, manuellt jobb och kan komma att ta mycket tid om det kommer in många leverantörer.
- Produkterna kan bli dyrare.
- Tillgången kan vara begränsad.
- Att få andra delar i organisationen att använda och beställa från DIS och åka på studiebesök etc.
- Intresset från mellancheferna är lågt.

4.7 Om systemet skulle konstrueras i dag – hur skulle ni göra då?

I Kramfors skulle DIS:et ha utformats på samma sätt som i dag.

I Tierp genomförs nu en undersökning där de verksamheter som köpt på avtalen får redogöra för hur det fungerat. Man ställer frågan om något hade kunnat göras annorlunda och om leverantörerna skulle kunna bidra med ytterligare information, exempelvis var korna betat etc. eftersom det skulle vara fint om den informationen kunde finnas i skolmatsalarna. Verksamheterna tillfrågas också om förpackningsstorlekarna fungerat osv. och det framhålls från upphandlingssidan att man gärna skulle vilja få ännu mer liknande feedback från verksamheterna. Kommunen har inte låst sig till vissa kategorier utan talar istället i termer av volymer och att man under årens gång i avtalet med grossisten höjt de volymer som kommunen ska ha möjlighet att köpa in utanför det stora grossistavtalet. De som avropar på avtalen ute i verksamheterna har blivit mer och mer medvetna om vikten av att i förväg räkna fram behovet i verksamheten. Att införa DIS har därför varit mycket utvecklande för verksamheterna.

I Vallentuna hade valet stått mellan ett DIS likt det idag och en direktupphandlingsportal lik den som finns i Norrtälje. Man anser därför att det ska bli spännande att följa Norrtäljes arbete. Vidare har man funderat på om det hade varit bättre att ha börjat i mindre skala men nackdelen med det är att då hade ett DIS behövt skapats längre fram. Att börja i liten skala t.ex. endast för ägg och bygga på det med fler kategorier hade varit önskvärt men det är ju inte möjligt att göra med den lagstiftning som finns.



4.8 Uppföljning

I augusti 2023 kontaktades återigen företrädarna för Kramfors, Tierp, Vallentuna och Norrtälje kommun för att efterhöra om några tidigare leverantörer fallit bort eller nya tillkommit. Vallentuna hade fortfarande inte fått in någon leverantör i sitt DIS-system men avsåg försöka upprätthålla de kontakter man hade med flera lantbrukare under hösten 2023. Övriga kommuner hade kvar de leverantörer som man haft avtal med under hösten 2022 men nya leverantörer hade också visat intresse av att delta och några hade också kommit in i kommunernas DIS-system. Ingen leverantör hade aktivt blivit bortplockad ur systemen.

I Tierp hade ytterligare en köttleverantör kvalificerat in sig i systemet och hade också lagt anbud men den tidigare köttleverantören hade fortfarande lämnat bästa pris. En grönsaksleverantör hade också visat sig intresserad men önskade helst leverera enbart till Heby, en av de fyra kommuner som gemensamt tagit fram ett DIS-system för livsmedel. Kramfors hade fått in nya leverantörer som sålde honung och kyckling. Inga av de intervjuade kommunerna hade lagt ner arbetet med DIS utan det verkar snarare vara fler leverantörer som är intresserade av att gå med.

5. Direktupphandling av livsmedel

Norrtälje jobbar i dagsläget inte med DIS utan snarare med ett omvänt DIS, de gör direktupphandlingar av lokala livsmedelsprodukter som finns i närområdet. Tillsammans med vårdbolaget Tiohundra AB har kommunen skapat en E-portaltjänst som kompletterats med en digital signatur. Detta möjliggör för mindre lokala leverantörer att leverera till kommunens verksamheter utifrån vad de har att sälja. Företagarna anmäler till kommunen vad de har att sälja och ringer in detta till kostchefen som kollar av med köken om det finns ett intresse av det erbjudna. Sedan skrivs ett avtal med leverantören som kan vara av engångskaraktär men också sträcka sig lika länge som det stora grossistavtalet (3+1 år). Arbetet startade i april 2022 och det har kommit in ett tiotal leverantörer, som köken nu kan handla direkt ifrån. All information om nya leverantörer läggs ut på intranätet liksom löpande information om vad leverantörerna har att sälja så att de kommunala köken inom skola och äldreomsorg kan se vilka leverantörer och vilka produkter som finns att tillgå. Priset förhandlas mellan köken och leverantören vid varje beställningstillfälle, och det görs för att de små lokala leverantörerna inte ska behöva binda upp sig till något pris eller volym under en viss tid, vilket är speciellt viktigt med dagens osäkra förutsättningar. Kommunen binder heller inte upp sig. Upphandlaren får alla fakturor för att de ska ha kontroll över att man inte överskrider direktupphandlingsgränsen.

Kommunen skapade dessa förutsättningar när de senast gjorde det stora grossistavtalet och skrev då in att 5% av den totala volymen kan komma att upphandlas lokalt och utanför grossistavtalet. De hade en god dialog med grossisten som var positiv till initiativet och som är villig att hjälpa till om någon leverantör blir så stor att de är intresserade av att leverera också till grossisten.

Inköp började med den här e-tjänsten för att få igång arbetet och skapa relationer. Tanken långsiktigt är att om det faller bra ut så skulle det kunna bli ett DIS så småningom.

I Norrtälje har flera lokala leverantörer fått leverera till kommunen. Detta sätt att upphandla har också uppskattats och lett till att bra relationer mellan köken och leverantörerna. Köken har blivit kreativa och barnen får testa nya produkter och förstår var maten kommer ifrån. De upplever att de numera har en bra överblick över vilka producenter som finns i kommunen.

I Norrtälje har det tillkommit några grönsaksleverantörer samt leverantörer av vilt och griskött. Kommunen och leverantörerna är nöjda med systemet som det är utformat i dagsläget.

6. Diskussion och slutsats

Begreppet lokal- eller närproducerat har inte någon enhetlig definition och de intervjuade kommunerna har därför själva definierat vad de menar med lokal- eller närproducerat. Det som däremot är gemensamt mellan kommunerna är att de alla anser att det är viktigt att om möjligt köpa sådana varor. För en leverantör innebär det att en vara skulle kunna anses vara lokalproducerad i en kommun på grund av att det

ingår i "Bondens egen marknad", vilket innebär att produktionen ska ske maximalt 25 mil från försäljningsstället. Samtidigt skulle varan i en grannkommun enligt Matvärdens definition också kunna betraktas som lokalproducerad, även om det i det sistnämnda fallet ligger kanske 30 mil från försäljningsstället. För leverantörernas del är det därför viktigt att det finns lättillgänglig information om vilken definition respektive kommun använder sig av.

Det är dock viktigt i detta sammanhang att ha i minnet att enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) är det inte tillåtet att ställa kravet att en vara ska vara lokalproducerad eller närproducerad eftersom ett sådant krav strider mot principen om icke-diskriminering. Det har därför blivit vanligt att exempelvis ställa som krav att livsmedelsleverantören ska kunna ta emot studiebesök för att på det sättet underlätta för de mindre, lokala leverantörerna att vinna kontrakt.

Att öka andelen lokala livsmedelsproducenter i kommunen liksom köpen från mikro- och SME-företag har genomgående varit ett politiskt önskemål i de intervjuade kommunerna, något som varit möjligt att utläsa i de politiska målen. På vilket sätt dessa inköp skulle ske har dock inte uttalats i något särskilt politiskt beslut utan här är det ofta upphandlaren och kostchefen som gemensamt tagit ett initiativ till en förändring av hur inköp av livsmedel ska göras. En förutsättning för att få igång ett dynamiskt inköpssystem verkar således ha varit att det funnits drivna personer som arbetat mot samma mål. Det interna samarbetet har förutom upphandlare och kostchef ofta även inbegripit flera andra delar av organisationen (oftast näringslivskontoren) och förutom ökade livsmedelinköp från mindre lokala livsmedelsproducenter har samverkan mellan de olika enheterna internt även bidragit till verksamhetsutveckling.

Det kan i detta sammanhang vara relevant att nämna att det av det nyligen publicerade statliga betänkandet "En modell för svensk försörjningsberedskap"⁴, bland annat framgår att det inte finns någon aktör utpekad för försörjningen av befolkningen i stort av livsmedel. Detta skiljer sig exempelvis från dricksvatten där det finns ett offentligt ansvar för dricksvatten i kommunal regi (med undantag för dricksvatten som inte tillhandahålls i kommunal regi). Livsmedelsverket har däremot tillsammans med flera andra myndigheter i uppdrag att bygga upp en beredskap för att befolkningen i Sverige i en krissituation ska ha tillgång till mat och dricksvatten⁵.

En viktig slutsats är därför att det är av största vikt att kartlägga vilka livsmedelsproducenter som finns inom den egna kommunen. Alla kommunerna har strävat efter att göra det så enkelt som möjligt för leverantörerna att kvalificera sig till DIS. Man har lyft att samarbetet internt mellan måltidsorganisationen, inköpsavdelningarna och näringslivsenheterna varit avgörande för att få det att fungera. I Gävleborg finns organisationen Matvärden som kan bistå små livsmedelsproducenter att fylla i upphandlingsdokument, vara behjälpliga med frågor under upphandlingen och som också har möjlighet att motivera, utbilda och samla livsmedelsföretag. Denna resurs anses i Gävleborg vara en avgörande framgångsfaktor för att få fler SME-företag att delta i de offentliga upphandlingarna (se vidare rapporten

⁴ [En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50 \(regeringen.se\)](#)

⁵ [Livsmedelsverkets arbete med livsmedelsberedskap](#)

Livsmedelsupphandling – Exempel med erfarenheter och statistik från Gävleborg⁶) och vår studie visar att samtliga intervjuade kommuner önskar att de också hade en sådan resurs som kunde jobba med att informera, rekrytera och stödja företagen.

Ingen av kommunerna har något speciellt IT-program utan använder befintligt TendSign eller E-avrop, som kompletterats med en avropsmall som kommunerna själva tagit fram för verksamheterna och som sedan hanteras manuellt av upphandlarna för att få in den i TendSign eller E-avrop. Avtalens längd varierar från kommun till kommun och kan handla om en vara som köps in en enda gång till produkter som köps in under ett år. Det finns både digitala- och logistiska lösningar men i dagsläget samarbetar de inte och frågan man kan ställa sig är därför om DIS för livsmedelsupphandlingar givits rätt förutsättningar.

De intervjuade har uppgivit att trots informationsmöten och leverantörsträffar har det varit relativt svårt att få de mindre leverantörerna att ansöka om att få bli kvalificerade in i systemet. Erfarenheterna hittills visar också att det varit lättare att få in producenter av animaliska produkter i systemet än leverantörer som producerar spannmål, frukt och grönt. En tänkbar förklaring kan vara att produktionen ser olika ut i olika delar av landet och det kan i sin tur sannolikt bero på olika förutsättningar, såsom klimatet, topografi, kultur, tradition osv. I Kramfors har det exempelvis under alla år funnits en leverantör av potatis men det har saknats leverantörer av kött. I Tierp däremot har det funnits flera leverantörer av kött som visat intresse av att sälja till det offentliga men det har däremot varit problem att hitta leverantörer av grönsaker.

När det handlar om transporten av livsmedlen till kommunernas verksamheter så har kommunerna olika system, allt från att varorna levereras av säljaren till endast ett fåtal kök för vidare transport av kommunens egen personal till de andra köken till att företaget ska ansvara för leveransen till många olika platser i kommunen eller att kommunen sköter transporterna helt i egen regi. Logistiken har länge varit ett problem för främst mikroföretag, men det börjar komma olika lösningar i olika delar av Sverige t.ex. Skafferi Värmland, FarmUp i Gävleborg, som har ett samarbete med ICA men också en del mindre grossister som väljer att ta in mindre leverantörer av lokala produkter.

På samma sätt som "Frame Lake Model" visat sig ge effekt på de upphandlingar som genomförts och som också visat sig ge hållbara effekter såväl ekologiskt som miljömässigt och ekonomiskt verkar det även i fråga om livsmedelsupphandlingar vara en framgångsfaktor att arbeta med ett helhetsperspektiv och samverka med olika aktörer såväl inom som utom kommunen.

I samtliga DIS-upphandlingar har det visat sig vara för tidigt för att se effekt och utfall och därför har det inte heller varit möjligt att se om de leverantörer som finns med i de olika DIS:en kunnat notera någon tillväxt. Det finns dock andra fördelar än de rent ekonomiska och detta gäller såväl leverantörerna som de intervjuade kommunerna. Några exempel på leverantörssidan är potatisföretaget i Kramfors som säljer sin potatis till kommunen och fått möjlighet att göra det under flera år. Strömbergs slakteri i Tierp har inte bara genom sin medverkan i DIS:et fått sälja kött till

⁶ Livsmedelsupphandling – Exempel med erfarenheter och statistik från Gävleborg (2023). Framtagen av Region Gävleborg inom ramen för projektet "Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv"

kommunen utan de har också fått in fler egna kunder som vill köpa deras slakteritjänster. De har också noterat en större efterfrågan på sina produkter, vilket skulle kunna bero på den uppmärksamhet de fått genom att delta i DIS:et. I flera kommuner har fokuset på den lokala maten ökat kunskapen om livsmedel och tillagningen och inte bara i de kommunala köken utan också hos elever och föräldrar. I Vallentuna upplever man att det har skapats ett engagemang och en dialog med flera leverantörer jämfört med tidigare och då främst med kött- och ägg-leverantörerna.

Det merarbete en DIS-lösning möjligen leder måste till vägas mot att man från politiskt håll har en önskan om fler lokala livsmedelsproducenter. Till detta ska läggas att av det tidigare nämnda betänkandet om en modell för svensk försörjningsberedskap framgår att transportfrågan är svårhanterad och frågan är då vad som skulle hända med vägnätet vid en krissituation. Sannolikt skulle vägarna fyllas av fordon av olika slag och i det perspektivet måste det rimligen vara en fördel med livsmedel som produceras nära och som inte behöver transporteras särskilt lång väg för att nå de offentliga köken (se vidare rapporten om Hållbara transporter med drönare i gles- och landsbygd⁷).

Områden för vidare studier

- 1) De flesta kommuner som intervjuats har precis startat upp sina dynamiska inköpssystem för livsmedelsupphandlingar och det har därför visat sig vara för tidigt att utvärdera effekt och utfall. Det skulle därför vara intressant att mer på djupet följa de intervjuade kommunerna för att se om deras DIS-lösningar överlever.
- 2) Det skulle också vara intressant att intervjua livsmedelsgrossister om deras syn på att delar (även om det bara är en mindre del) av livsmedelsupphandlingarna öronmärks för andra leverantörer. Vidare vore det intressant att intervjua de mindre livsmedelsleverantörer som i dag deltar i ett DIS om deras erfarenhet men också de leverantörer som valt att inte delta och höra om bevekelsegrunderna för detta beslut.
- 3) Systemet i Vallentuna borde på sikt jämföras med det i Norrtälje för att utröna eventuella skillnader i effekt och utfall mellan DIS och direktupphandling. En annan fråga i det sammanhanget är huruvida direktupphandling skulle kunna vara en lämplig början mot ett införande av ett DIS.
- 4) En ytterligare aspekt av intresse är huruvida det går att fastställa om det finns ett optimalt antal leverantörer för ett välfungerande DIS. Frågan avser dels "DIS med manuell hantering" och "DIS med helt elektronisk hantering".
- 5) Slutligen vore det spännande att studera om DIS för livsmedelsinköp fungerar bättre i små än stora kommuner eller om kommunstorleken inte spelar någon roll.

⁷ Hållbara transporter med drönare i gles- och landsbygd (2023). Framtagen av Region Gävleborg inom ramen för projektet "Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv"

Bilaga 1.

Frågeguide

Dynamisk Inköpssystem för Livsmedel – erfarenheter och lärdomar
DIS är ett nytt sätt att upphandla livsmedel på och det finns inte så mycket erfarenhet, därför vill projektet intervjua de kommuner som startat med detta system för att få en ökad kunskap om förfarandet, möjlighet och hinder.

En semistrukturerad intervju kommer att genomföras med flera av de kommuner som kommit igång med systemet. Om det är möjligt så kommer intervjun att hållas på plats i ca 1,5 timme och den kommer att spelas in för möjlighet att transkriberas.

Frågor:

1. Hur definierar ni lokala leverantörer/livsmedel/produkter?
2. Har ni försökt främja SME? Hur? Har kommunen några företagsfrämjare? Organisation? Näringslivskontoret?
3. Varför valde ni att använda DIS i er livsmedelsupphandling?
 - Hur upphandlades livsmedel tidigare?
 - Var ni missnöjda, om ja med vad?
 - Hur såg den interna processen ut? Vilka var inblandade?
 - Vem tog beslutet?
4. Vilka fördelar ser ni?
5. Vilka nackdelar ser ni?
6. Hur annonserade och marknadsförde ni upphandlingen?
7. Hur många var intresserade? (kan leverantörerna se antalet kvalificerade i systemet inom samma bransch innan man själv ansöker?)
8. Inom vilka kategorier inom livsmedel använder ni DIS?
9. Hur fungerar anbudsinvbjudningarna? Utvärderingarna av dem?
10. Kan ni se någon effekt?
11. Hur fungerar logistiken, leverans av varor – från producent till kommunen?
12. Vilket system används och vilken leverantör har ni?
13. Om ni fick göra ett DIS idag, skulle ni göra på samma sätt?
14. Kan vi få ta del av er dokumentation kring DIS?