

Utredning avseende
förutsättningarna till centralisering
inom inköps- och
upphandlingsverksamheten

Gävle Kommunkoncern

Slutrapport version 1.01

2020-08-27

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Komplexitet i beställningsarbete	4
1.2	Syfte med utredning	5
1.3	Genomförande och arbetsorganisation	5
1.4	Avgränsningar	5
1.5	Rapportens indelning.....	6
2	Utgångspunkt för analys av inköps-, upphandlings- och beställarverksamheten	7
2.1	Uppdelning av process för tydligare analys.....	7
2.2	Identifierade nyttor som inköpsprocessen bör eftersträva	8
3	Observationer från extern analys	9
3.1	Jämförelser med andra kommuner	9
3.2	Observationer	9
4	Genomgång av respektive delprocess inom inköps- och upphandlingsprocessen.....	11
4.1	Strategi och planera	11
4.2	Kravställning	12
4.3	Upphandla och tilldela.....	14
4.4	Implementera avtal	15
4.5	Beställa vara/tjänst.....	16
4.6	Säkerställa leverans	19
4.7	Ta emot och Betala.....	20
4.8	Följa upp och analysera.....	22
5	Slutsatser.....	24
	Bilaga A – Tillvägagångssätt, medverkande och informationskällor.....	26
	Bilaga B – Ramverk för inköps- och upphandlingsprocesser	28
	Bilaga C – Jämförelser med andra kommuner	29

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har i verksamhetsplanen för 2020 fått i uppdrag att genomföra en utredning om förutsättningarna att samla beställarkompetensen för hela kommunkoncernen i den nya upphandlingsenheten. Denna rapport utgör grund för analys av förutsättningarna.

Utredningen syftar således till att tydliggöra förutsättningar till centralisering, samt identifiera handlingsalternativ för att samla och fördela inköpskompetens, inklusive beställarkompetens, effektivt genom hela kommunkoncernen. Vidare har utredningen syftar till att tydliggöra de olika delarna i kommunens inköpsarbete samt skapa handlingsalternativ inom respektive del av inköpsprocessen.

Utredningen har utförts under maj och juni av KPMG AB i samarbete med Gävles sektorer och bolag, samt referenskommuner runt om i landet. Totalt har 21 intervjuer genomförts med nyckelpersoner hos Gävle kommun samt inköpsansvariga i sex referenskommuner.

Förutsättningarna för centralisering och fördelning av inköpskompetens bedöms inte vara likvärdiga genom kommunkoncernen:

- Möjligheten att **centralisera beställarkompetens** i hela kommunkoncernen bedöms ha låg genomförbarhet, då beställningsprocessen till stor del är beroende av att beställarna har god insyn i vad den aktuella verksamheten behöver. Däremot bedöms det finnas potential i att på annat sätt effektivisera beställningsflöden, ett förändringsarbete som har visat sig pågå i flera av de undersökta referenskommunerna.
- Möjligheten att **centralisera upphandlarkompetens** inom primärkommunens sektorer bedöms ha hög genomförbarhet, då sektorerna till stor del idag arbetar med upphandling på liknade sätt. Däremot bedöms möjligheterna till att centralisera upphandlarkompetens från kommunala bolagen ha låg genomförbarhet eftersom deras verksamheter till stor del skiljer sig åt från primärkommunen.

Möjligheten för att förändra och ytterligare centralisera inköpsprocessen till att bli än mer effektiv och ge ändamålsenligt stöd till verksamheterna bedöms till stor del som goda för primärkommunen.

Inköpsorganisationen är nystartad och har därmed god möjlighet att utformas för att ge bästa möjliga stöd till sektorerna.

Förutsättningarna för motsvarande centralisering inom hela kommunkoncernens inköpsprocess bedöms som svårare att genomföra. Bolagen har en hög grad av autonomi, samt egen inköps- och upphandlarstruktur. Bolagen samverkar sinsemellan, med den centrala inköpsfunktionen samt med extern inköpssamverkan (till exempel Elinorr, Sinfra, HBV) där tydlig nytta för samverkan identifierats. Att vidareutveckla bland annat samverkan och planering tvärs kommunkoncernen bedöms ge snabbare effekter än att initiera organisatoriska förändringar.

1 Inledning

Gävle kommun har sedan årsskiftet 2019/20 återtagit mandatet för det upphandlingsarbete som kommunförbundet Inköp Gävleborg tidigare hade. Det har inneburit att inköps- och upphandlingsarbete nu bedrivs till stor del centraliserat inom Gävle, med en organisation för upphandlingsarbete inom Styrning och Stöd, hos Näringslivsavdelningen.

Sedan tidigare har även upphandlingsarbete genomförts inom kommunkoncernens bolag. Inom Gävle kommunkoncern finns således upphandlarkompetens både inom den nystartade inköp- och upphandlingsenheten, inom några av de kommunala bolagen, samt inom specifika sektorer (Välfärd / Livsmiljö).

1.1 Komplexitet i beställningsarbete

Årligen planeras ca 120 upphandlingar att genomföras av den centraliserade inköp- och upphandlingsenheten hos Näringslivsavdelningen på Styrning och stöd.

Innan en upphandling genomförs har en eller flera verksamheter som behöver varan/tjänsten ett behov. Beroende på verksamhet och framförhållning finns det lång eller kort tid att genomföra en upphandling och sedan beställa från upphandlad leverantörsbas. För att göra lyckade gemensamma bra affärer behövs viss planering och sedan att utvalda verksamheter med behoven medverkar till kravställningsarbete inför upphandling.

När en upphandling väl genomförts tilldelas ett vinnande anbud och ett avtal skrivs med vinnande leverantör/leverantörer. Beroende på vad som upphandlats och hur det handlats upp går det därefter att beställa från avtalet. Det görs i många fall ute i verksamheterna av de som hade behov av varan/tjänsten från början.

Utöver beställningsarbetet innebär det att ropa av från ett redan upphandlat avtal kan det ibland behövas ytterligare en omgång med konkurrensutsättning (förnyad konkurrens på ett ramavtal) innan går det går att beställa en vara/tjänst från den vinnande leverantören.

Om det är ett begränsat belopp, och det inte finns ett existerande avtal, kan den med behovet behöva genomföra en direktupphandling, en begränsad upphandling (frågar leverantörer och väljer den mest fördelaktiga). Detta kan även anses vara en form av beställningsarbete.

För att underlätta brukar kataloger över vilka avtal och vilka produkter som finns att beställa från publiceras genom antingen ett systemstöd¹ eller genom en upphandlad leverantörs beställningsweb. Om detta inte sker genomförs beställningsarbetet till leverantören genom mejl, telefon eller genom att betala med ett inköpskort.

Sammantaget visar ovan att beställningsarbete ett mångfacetterat arbete som ibland utförs centralt hos inköp- och upphandlingsenheten inom Styrning och stöd, för hela kommunkoncernen och ibland är det en enskild medarbetare i en sektor eller ett bolag som upphandlar och beställer, genom e-handel, mejl, telefon eller en kortbetalning.

¹ UBW (f.d. Agresso) är systemstöd för e-handel, och Kommers är systemstöd för avtal.

1.2 Syfte med utredning

Kommunstyrelsen uppdras att genomföra en utredning om förutsättningarna att samla beställarkompetensen för hela kommunkoncernen i den nya upphandlingsenheten.²

Då beställningsarbete är ett komplext arbete utgår utredningen från hela kedjan av aktiviteter, för att se vilka förutsättningar som finns för att centralisera någon eller några delar. Genom detta angreppssätt möjliggörs att se hur delar samspelar och kan samspela än bättre och effektivare.

Syftet med denna rapport är således att:

- tydliggöra förutsättningarna samt identifiera vilka handlingsalternativ som finns för att samla och fördela inköpskompetens, inklusive beställarkompetens, effektivt genom hela kommunkoncernen.
- särskilja de olika delarna i inköpsarbete (såsom att planera, upphandla, beställa) och skapa handlingsalternativ inom respektive del.

1.3 Genomförande och arbetsorganisation

Arbetet har utförts av KPMG AB i samarbete med samtliga sektorer och kommunala bolag, samt referenskommuner runt om i landet. Totalt har 21 intervjuer genomförts med nyckelpersoner hos Gävle kommun samt inköpsansvariga i ett antal referenskommuner.

Totalt sex referenskommuner har valts ut enligt ett antal kriterier för att ha tydlig relevans i jämförelsearbetet med Gävle:

- Antal invånare i referenskommun
- Näringslivsindex
- Geografiskt liknande förutsättningar
- Organisatoriskt liknande struktur
- Grad av progressivitet

Arbetet har i huvudsak genomförts under perioden mitten av maj till början av juli 2020.

För detaljer se Bilaga A – Tillvägagångssätt, medverkande och informationskällor.

1.4 Avgränsningar

Fokus för utredningen är kommunkoncernens arbete inom sektorerna Vårdfärd, Livsmiljö, Utbildning, Styrning & Stöd, och i de stora bolagen Gavlegårdarna, Gävlefastigheter, Gävle hamn och Gävle Energi. Övriga förbund eller bolag har inte fokuserats.

Följande avgränsningar har gjorts gällande omfattningen av denna rapport:

- Rapporten avser övergripande analys av inköpsarbetet, och därmed har det inte utförts någon kvantitativ analys av exempelvis kommunens inköp eller personalkostnader förenade med handlingsalternativ.
- Rapporten inkluderar inte en detaljerad plan för implementering och realisering av de förändringsförslag som rekommenderas. Genomfört arbete har syftat till att, tillsammans med kommunens representanter, utveckla möjliga förändringsförslag. För detaljerade steg i implementering krävs ytterligare detaljplanering som inte ligger inom ramen för denna rapport.

² ”Verksamhetsplan 2020–2023”, Kommunstyrelsen Gävle Kommun

1.5 Rapportens indelning

Denna rapport är uppdelad i 5 kapitel. Först etableras modellen av inköps- och upphandlingsarbete som analysen bygger på. Därefter tydliggörs observationer avseende hur andra kommuner arbetar med centralisering av olika delar i inköps- och upphandlingsprocessen. Sedan analyseras de olika delarna av processen och handlingsalternativ för centralisering diskuteras. Slutligen etableras ett antal slutsatser för utredningen.

2 Utgångspunkt för analys av inköps-, upphandlings- och beställarverksamheten

Gävle kommuns inköps- och upphandlingsprocess har analyserats flera gånger de senaste åren³. Processen har analyserats med externa ramverk som tydliggör vilka aktiviteter som utförs när under inköpsarbetet, och då även vem i en organisation som utför arbetet. Beroende på analysernas syfte och behov av detaljer varierar uppdelningen mellan olika använda ramverk. Även Upphandlingsmyndighetens ramverk i tre ”zoner” utgår från ett antal inköps- och upphandlingsaktiviteter, som alla återfinns bland de ramverk som använts.

2.1 Uppdelning av process för tydligare analys

För denna rapport har ramverken anpassats för att tydliggöra vilket arbete som genomförs i vilken del av Gävle kommunkoncern, och till vilken grad samma arbete sker på flera ställen.

Delar av inköpsprocessen som analyseras är:

- **Strategi och planera**
Inom kommunkoncernen är gemensam strategi och planering en förutsättning för att hela inköpsprocessen ska fungera väl och effektivt. För att beställare ska kunna beställa rätt vara/tjänst i rätt tid så behöver en välfungerande planering inom koncernen vara etablerad.
- **Kravställning**
Kommunkoncernens olika verksamheter har särskilda behov som behöver tillgodoses. Dessa behov kan avse såväl vad verksamheten behöver samt hur det ska beställas på ett effektivt sätt. Kravställningsarbete bör företrädesvis utföras av medarbetare (beställare) inom respektive sektor och bolag med insyn i den faktiska verksamheten. Genom komplexiteten i upphandlingsarbetet krävs dock ett etablerat samarbete mellan kravställare (som kan verksamhetens behov) och upphandlare (som kan vad som är proportionerligt och rimligt att ställa som krav) för att säkerställa precision i kravställning.
- **Upphandla och tilldela**
Beroende av typ av upphandling och förfarande ser ansvarsfördelningen olika ut. I vissa fall är utförande av förfarandet av sådan vikt att stor upphandlingsprocesserfarenhet behövs. I andra fall behöver de med behov stöd och råd för att lagenligt och effektivt genomföra en upphandling.
- **Implementera avtal**
När tilldelning och signering av avtal är genomfört så ska avtal implementeras. I vissa fall rör det sig om prislister i e-handeln som ska läggas upp, eller att avtalet ska dokumenteras i avtalsdatabasen Kommers. Ansvar för implementering är distribuerat inom koncernen beroende av avtalets/kontraktets karaktäristik.
- **Beställa vara/tjänst**
Vid avrop och beställning på respektive avtal så finns ett antal beställare med access till respektive beställningskanal (såsom e-handel, inköpskort, leverantörswb, telefon, mejl). För olika varor/tjänster finns det olika kanaler att beställa genom, och verksamhetsbehov över hur beställningsflöden ser ut kan behöva anpassas efter verksamheten. Vid direktupphandlingar kan upphandlare och beställare vara samma person, vilket ställer krav på såväl sak- och upphandlarkompetens
- **Säkerställa leverans**
Avtal inom ett särskilt projekt, som i sig pågår under en längre, krävs ett säkerställande av att varan/tjänsten levereras utefter överenskommet avtal. Detta gäller särskilt inom entreprenadprojekt då beställaren av projektet/utförandet är delaktig genomgående för att säkerställa leveransen.

³ Intern rapport från revisionskontoret ”Granskning av inköpsprocessen” (2020), även externa genomlysningar ”Översyn av inköpsarbete” (2014) samt ”Beslutsunderlag Inköpsutträde” (2016)

- **Ta emot och Betala**

Vid beställningar av varor/tjänster så behöver beställare ta emot varan/tjänsten och säkerställa att den levereras enligt beställning och avtalade villkor (i tid, rätt pris, rätt kvantitet och kvalitet)

- **Följa upp och analysera**

Inom inköpsprocessen måste avtal- och leverantörsuppföljning ske, för att säkerställa goda affärer för kommunkoncernen och fullföljande av upphandlade avtal.

Genom att analysera respektive del i ovan punkter utifrån nyttor med centralisering kan förutsättningar för centralisering av beställarkompetens, och även ytterligare effektivitet identifieras.

2.2 Identifierade nyttor som inköpsprocessen bör eftersträva

De finns flera nyttor som Gävle kommunkoncern kan vinna med att vara aktiva i inköps-, upphandlings- och beställningsarbete. För att analysera olika handlingsalternativ för centralisering har rapporten tagit fasta på de nyttor som både utträdesförberedelser och bildandet av inköp- och upphandlingsenheten under Näringslivsavdelningen ska möjliggöra, för hela kommunkoncernen.

- Resurseffektivitet
- Rätt vara/tjänst
- Inköpssynergier och hävstänger
- Lätt att göra rätt
- Näringslivsutveckling och samordning

3 Observationer från extern analys

Genom intervjuer med referenskommuner har relevanta jämförelser och lärdomar identifierats. I avsnittet sammanställs övergripande kvantitativ och kvalitativ data i 3.1 och detaljerade observationer i 3.2.

3.1 Jämförelser med andra kommuner

Kommuner (invånare)	Anställda central org.	Spend (MDSEK)	Upphandlingar per år	Upphandlingar per upphandlare	Grad av centralisering	Näringslivsindex (förändring fr 2018)
Gävle kommun (102 000)	-	2 (exkl. bolag)	Ca 120 (inkl. FKU:er, exkl. DU:s)	-	Medel. Kommunala bolagen sköter till stor del sina egna upphandlingar, vilket delvis även gäller för sektorerna inom primärkommunen.	273 (-19)
Borås stad (112 000)	19	2,7 (exkl. bolag)	100–120 (inkl. FKU:er, exkl. DU:s)	12-15st	Medel. Bolag sköter egna upphandlingar, men är med på koncernövergripande upphandlingar till stor del. Köper till viss del tjänsten av centrala enheten.	97 (-3)
Eskilstuna kommun (106 000)	19	2 (exkl. bolag)	Ca 100 (exkl. FKU:er och DU:s)	10st	Medel. Bolagen utför egna upphandlingar men deltar på koncernövergripande upphandlingar. Samtliga verksamheter kan köpa tjänst av centrala enheten som debiteras per timme.	144 (+31)
Helsingborgs stad (146 000)	17–18	3,7 + bolag 1,5–2	80-90st (exkl. FKU:er och DU:s)	10-12st	Medel. Mix mellan decentraliserad och centraliserad. Central enhet gör stadsövergripande upphandlingar (2st förvalt. eller fler önskar).	22 (+3)
Lidingö stad (48 000)	7 + 6 (e-handel)	1,5 (exkl. bolag)	140st (inkl. FKU:er och DU:s över 100tkr)	25-30st	Hög. Har ej så många kommunala bolag, fastighetsbolagen utför i viss mån upphandlingar själva men kan köpa tjänsten av den centrala enheten.	55 (+11)
Luleå kommun (78 000)	17	1,4 (exkl. bolag)	150–170 (inkl. FKU:er, exkl. DU:s)	25-30st	Medel. Två kommunala bolag har egna upphandlare som utför egna upphandlingar.	121 (-26)
Västerås stad (153 000)	23	4,8 (exkl. bolag)	100–150 (exkl. FKU:er och DU:s)	8-12st	Medel. Bolagen har egna upphandlingsorganisationer, men får möjlighet att vara med på ramavtalsupphandlingar. Även entreprenadupphandlingar utförs från central enhet.	96 (+28)

Tabell 1. Översikt jämförelsekommuner (utdrag)

3.2 Observationer

Genom ovan jämförelser finns ett antal observationer

- **Endast en referenskommun har en ”hög centraliseringsgrad” tvärs hela kommunkoncernen**
Enbart Lidingö Stad uppvisar en mycket hög grad av centraliserat arbete tvärs hela kommunkoncernen. Detta bedöms till i huvudsak vara möjligt tack vare hur kommunen är uppbyggd, med få och mindre kommunala bolag och exempelvis inte något energi-, eller hamnbolag i egen regi, samt en sedan länge driven praxis med få/noga utvalda egna utföranderesurser i bolagen (eller i förvaltningarna). Detta har

tillsammans med en långt utvecklad standardisering/rollfördelning möjliggjort centralisering av inköps-, upphandlings- och beställningsresurser till en plats inom kommunkoncernen. Det finns fortfarande resurser i förvaltningar som utför inköpsarbete och då främst avseende verksamhetsnära entreprenadarbeten.

- **Direktupphandlingar (DU:s) sker till stor del ute verksamheterna**

I referenskommunerna så genomförs i regel DU:s inom förvaltningar eller i kommunala bolagen. I Luleå Kommun bistår den centrala enheten förvaltningarna med genomförande av DU:s till stor del, och siktar på att ta över detta helt framöver. Lidingö stad är den enda kommunen som utför DU:s centralt, där uppdrag skickas in via en portal som därefter tas upp av upphandlare på central enhet. Västerås kommun arbetar med tydlig arbetsfördelning där inköpsenheten utför direktupphandlingar över 100tkr, och förvaltningar utför själva DU:s under 100tkr.

- **Samtliga kommuner utvecklar och förändrar på olika sätt sin beställarkompetens**

I referenskommunerna Lidingö, Borås, Västerås har de tydligt arbetat med att minska antal behöriga beställare, tillsammans med styrda ”kanaler” för hur man beställer, för att exempelvis kunna utföra fokuserade och bättre utbildningsinsatser samt effektivisera beställningsflöden och uppnå bättre avtalstrohet och internkontroll. Västerås stad har ambition att införa en utökad utbildning för de medarbetare som ska utföra beställningar eller få tillgång till betalkort för kommunens räkning. I denna utbildning kommer även prov/test att inkluderas för att beställare ska vara väl medvetna kring beställningsprocessen samt de inköpsmålsättningar som kommunen etablerat.

- **Antal upphandlingar per upphandlare varierar**

Beroende av roll/ansvarsfördelning och systemstöd varierar antal upphandlingar som genomförs per person. Måttet är i flera fall vanskligt att jämföra då ett par referenskommuner även utför direktupphandlingar och förnyad konkurrensutsättning som är mindre komplexa än exempelvis entreprenadupphandlingar. Därför bör inte måttet antal upphandlingar per upphandlare ses som ett utpräglat mått för resurseffektivitet.

- **Näringslivsutveckling är ett fortsatt utvecklingsområde**

Samtliga kommuner arbetar på flera sätt att utveckla relationer med det lokala och/eller regionala näringslivet. Detta sker till exempel genom näringslivsträffar för riktade målgrupper, upphandlingsråd och samarbeten med högskola/universitet. Samtidigt uppger kommunerna att de kontinuerligt diskuterar näringslivsutveckling och näringslivsklimat inom kommunen och strävar mot att utveckla hitta fler och bättre sätt att interagera med näringslivet. Däremot finns inte en organisatorisk samverkan som den i Gävle.

4 Genomgång av respektive delprocess inom inköps- och upphandlingsprocessen

För att möjliggöra detaljerad analys av förutsättningarna till centralisering inom Gävle kommuns inköps- och upphandlingsprocess har dessa separerats och analyseras var och en för sig.

Nedan följer för respektive delprocess en genomgång av nuläge, lärdomar från andra kommuner, potentialer med och effekter av centralisering, handlingsalternativ att överväga samt bedömd genomförbarhet av handlingsalternativen.

4.1 Strategi och planera

Inom kommunkoncernen sker den största delen av planering med hjälp av ett ”årshjul” d.v.s. vilka upphandlingar som ska göras under kommande år. I planeringsarbetet nyttjas inköpsrådet bestående av personer i ledande positioner från samtliga verksamheter under regelbundna tillfällen för träffar. Därutöver finns ett nätverk av inköpssamordnare från respektive sektor som ansvarar för att samla upp de förfrågningar och inköpsärenden som finns inom deras respektive sektor. Minst en inköpssamordnare finns inom respektive sektor, och dessa medarbetare arbetar deltid med inköp och är i vissa fall ”tilldelade” ansvaret på ca 30–70% av deras normala arbetstid. I den arbetstiden ligger väldigt lite strategi- och planeringsarbete, och mer av stöd i andra delprocesser. Inköpssamordnarnätverket och inköpsrådet träffas i regel ca 8 ggr per år.

Uppdragsportalen som nyligen lanserats i Gävle möjliggör ett förbättrat planeringsarbete genom enhetlig struktur och samlad info för respektive upphandlingsförfrågan. Målet med portalen är att skapa tydlighet om beställare, tidplan, omfattning samt att förfrågningarna ska hanteras genom en och samma kanal.

Lärdomar från kommuner

Flera andra kommuner arbetar med olika former av inköpsråd, där de samlar personer från samtliga delar av kommunen. Vissa har tydligt inkluderat bolag, och andra har mindre strukturerade arbetsätt visavi kommunbolagen. Kommunerna arbetar aktivt med att uppdatera pågående/kommande upphandlingar, möjliggöra uppdragsportaler där verksamheten kan skicka in förfrågningar om upphandlingar, samt ställer frågor till verksamheter om att vara med på kommande (gemensamma) upphandlingar.

Potential och effekter

Genom en förbättrad planering av de upphandlingar som behöver genomföras under ett år kan en central enhet skapa en högre effektivitet och möjliggöra att kvaliteten (kravställning) i upphandlade avtal höjs. Potentialen och effekterna av gemensam upphandling- och inköpsstrategi, samt förbättrad planering inom kommunen bedöms vara stor. En effekt av förbättrad planering och annonsering av kommande upphandlingar är att företagare får möjlighet att planera in för deltagande i anbudsförfrågningar vilket annars kan vara svårt, särskilt för lokala mindre aktörer, vid begränsad framförhållning.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Behåll inköpsrådet i sin nuvarande form för att stämma av gemensamma behov och planering.
- Utveckla samarbetet med inköpssamordnare som en förlängning av inköp- och upphandlingsenheten ute i verksamheten för att bättre få in kommande behov med fokus på behov i sektorerna.

- Utöka användningen av nya uppdragsportalen för att skapa en enhetlig struktur för upphandlingsförfrågningar.

Hög ambition

- Utveckla inköpsrådets funktion till att kontinuerligt utföra planering av upphandlingsåret för hela kommunkoncernen, inklusive beslut kring hantering av gemensamma upphandlingsbehov.
- Utöka samverkan inom primärkommunen genom fler regelbundna träffar eller annat jämförbart forum för att säkerställa planering/resurssättning av kravställningsarbete i sektorerna.

Genomförbarhet

En huvudsaklig anledning till att potentialen till förbättring bedöms vara stor är att denna del av inköpsprocessen efter återtagandet av mandatet från Inköp Gävleborg inte är etablerad. Därmed finns det stora möjligheter att etablera nya arbetssätt med ökad samverkan, särskilt inom primärkommunen. Genom lanserad uppdragsportal bedöms arbetet för förbättrad planering vara påbörjat.

De kommunala bolagen har en högre grad av autonomi, och har påverkats mindre av återtagande från Inköp Gävleborg. Bolagen planerar till stor del sitt eget upphandlingsarbete och deras särskilda behov skiljer sig från stora delar av primärkommunen. För de inköpsområden som har gemensamma beröringspunkter tvärs kommunkoncernen finns hög genomförbarhet att uppnå bättre planering.

4.2 Kravställning

Nuläge

Kravställningsarbetet inom respektive upphandling är beroende av upphandlingens karaktäristik. Om det rör en enskild verksamhets behov ansvarar i regel den del av verksamheten som har behovet även för att rätt krav ska formuleras. För dessa upphandlingar ansvarar respektive verksamhet för att tillsätta referensgrupper som kan formulera kravspecifikationen för den önskade varan/tjänsten.

En grundförutsättning för ett lyckat kravställningsarbete är att det sker i nära samarbete mellan verksamhetskompetens och inköps/upphandlingskompetens för att säkerställa bra affärer och täckning av verksamheternas behov, och förståelse för hur övriga krav påverkar konkurrens och prisbild.

Inom den centrala enhetens upphandlingar är utredningens uppfattning att sektorerna bistår i resurssättning av referensgrupper. En övergripande observation avseende tillsättning av referenspersoner till upphandlingar från sektorerna är att det förefaller ske på relationsbasis, och inte tydligt genom ett strukturerat arbetssätt med utpekade personer från den berörda delen av verksamheten. Inom avtalsområden med stor komplexitet är denna kravställning genom relevanta referenspersoner särskilt viktigt och för kravställning rörande exempelvis IT, eller vissa omsorgsområden så upplever verksamheterna att referenspersoner inte alltid har sak-kompetensen att krävställa och skulle i särskilda fall behöva ett större stöd från andra kompetenser.

Resurser från bolagen nyttjas i mindre omfattning för gemensamt kravställningsarbete, då de i regel utför sina egna upphandlingar som då inte har gemensam prägel. För de gemensamma koncernövergripande upphandlingarna som bolagen deltar i, accepterar de oftast den kravställning som övriga kravställare har.

Kravställningsarbete innebär även målkonflikter behöver hanteras. Målkonflikter uppstår i huvudsak gällande olika hållbarhetskrav på vara/tjänst eller leverantörer samt vid kravställningar avseende lokalt näringsliv samt små och medelstora företag. Verksamheterna ser ibland svårigheter att förena besparingskrav med krav från miljöstrategiska programmet och mål för ökad andel upphandlingar vunna

av lokala aktörer. Utredningen har inte identifierat tydlig struktur för hur dessa målkonflikter hanteras i praktiken. Genom att enheten för upphandling återfinns inom Näringslivsavdelningen finns förutsättningar att hantera ett urval av möjliga målkonflikter.

Lärdomar från kommuner

I flera kommuner finns liknande utmaningar angående målkonflikter samt svårigheter att tillsätta referensgrupper. Inom referenskommunerna finns utpräglade upphandlare mot särskilda verksamhetsområden (ex. entreprenader, varor/tjänster, IT) vilket underlättar förståelse för, och formulering av verksamhetskrav, samt förenar upphandlingstekniska aspekter av kravställning. I fyra av de undersökta kommunerna återfinns en hållbarhetsstrategi/samordnare som ett stöd i de målkonflikter som uppstår inom hållbarhetsområdet.

Potential och effekter

Potential att centralisera kravställningsarbete till den centrala enheten bedöms vara liten, då behov av vara/tjänst även innebär att ställa krav på vad som behövs. Kravställningsarbete behöver därmed god insyn i den faktiska verksamheten och dess behov, och eventuella speciella förutsättningar som gäller för varan/tjänsten som behövs.

Däremot bedöms finns det möjlighet till utökat stöd till verksamheten i formulering av verksamheternas krav genom att centralisera viss sakområdeskompetens med specialiserade upphandlare mot respektive verksamhetsområde, samt att vissa kravställningar (till exempel inom näringsliv, på leverantörers förmåga, inom hållbarhet) centraliseras att gälla hela kommunkoncernen. Särskilt stor potential bedöms i att centralisera sakområdeskompetens inom vård och omsorg, då sektor Valfärd upplever att upphandlingstekniska krav med fördel skulle kunna ges från inköp- och upphandlingsenheten. Detta möjliggör bättre anpassade upphandlingar, resurseffektivt användande av kravställande (främst avseende förekomst av- och kvaliteten i krav som inte är ”verksamhetsspecifika”) samt en gemensam hållning visavi leverantörsmarknaden kring kommunkoncernens ”grundhållning” i vissa centrala områden.

Inom kravställningsarbetet är en viktig del att balansera kravställningen för att möjliggöra flera anbud, samtidigt som den är precis och uppfyller de krav som verksamheterna har. En tydlig vinst, genom att uppnå väl avvägda krav utan alltför krävande administration, är att det möjliggör deltagande för såväl stora som små aktörer att lämna anbud.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Betona verksamheternas roll i kravställningsarbetet och ansvar för detta genom styrande dokument.

Hög ambition

- Tydlig ansvarsfördelning i inköpsprocessen där verksamheter i förväg får peka ut representanter/referensgruppsansvar.
- Stärk kompetensen inom kravställningsarbete med utbildningsinsatser för identifierade roller
- Etablera roller bland de inom den centrala upphandlingsenheten med specifikt fokus för olika verksamhets- och sak-områden, vilket möjliggör stöd i upphandlingsteknisk kravställning gentemot särskilt sektor Valfärd.
- Etablera tydliga ”grundkrav” som är kommunkoncernövergripande och som kan tillämpas i de flesta upphandlingarna, och en ordning där avsteg från grundkrav godkänns.
- Möjliggöra stöd i upphandlingstekniska krav (utöver Valfärd)

Genomförbarhet

Tydliggörande av ansvar inom kravställningsarbetet anses kunna möjliggöras genom gemensamma policys och regler, samt strategier/planeringsarbete etableras genom inköpsrådet. Att genomföra utbildningsinsatser anses vara genomförbart, så länge som det går att identifiera vilka individer som ska omfattas av utbildningen. Utpekande av specialiserade upphandlare med särskilt verksamhetsfokus kräver att kompetensen finns/går att utveckla. Innan en förändring behöver kartläggning av nuvarande upphandlings- och sak-kompetens ser ut inom den centrala upphandlingsenheten.

4.3 Upphandla och tilldela

Nuläge

Inom koncernen så var tidigare sektorerna Valfärd/Livsmiljö samt de kommunala bolagen undantagna avtalet med IX och hade alternativet att delta/nyttja IX på en frivillig basis. Sektorerna Valfärd och Livsmiljö har därför etablerat egen upphandlar- och inköpskompetens som utför särskilt, men inte uteslutande, entreprenad- (Livsmiljö) och LOV-upphandlingar (Valfärd). Detta gäller även för de kommunala bolagen Gavlegårdarna, Gavlefastigheter, Gävle energi och Gävle hamn. Bland de kommunala bolagen har även Gavlegårdarna och Gavlefastigheter etablerat en upphandlarkompetens som kan bistå/samverka med de övriga bolagen i visst upphandlingsarbete. Direktupphandlingar är i regel sammankopplade med beställare ute i verksamheterna, därför diskuteras detta under delprocessen *Beställa vara/tjänst*.

Lärdomar från referenskommuner

Inom andra kommuner har det identifierats att särskilt entreprenadupphandlingar ofta har särställning jämfört med övriga upphandlingar och därmed sköts entreprenadupphandlingar i flera kommuner inom andra förvaltningar/enheter än inom den centrala inköpsorganisationen. Däremot är LOV-specialiserade upphandlare, och andra specialiserade upphandlare ofta placerade i den centrala enheten. I två av referenskommunerna (Lidingö respektive Västerås) sitter även en specialiserad grupp av entreprenadupphandlare placerade i de centrala inköp- och upphandlingsenheterna.

Potential och effekter

En centralisering av upphandlarkompetens kan möjliggöra flera nyttor, som resurseffektivitet och bättre nyttjande av sak-kompetens. Effektivitetsvinsten med en centralisering av upphandlarkompetens bedöms här i huvudsak inte utgöras av organisatorisk flytt av medarbetare och personalreduktion. Potentialen i centralisering av upphandlingsarbete bygger på mer djupgående samverkan och förståelse för vad rätt vara/tjänst innebär mellan verksamheterna och inköp- och upphandlingsenheten.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Flytta över upphandlarkompetens från sektor Valfärd till inköp- och upphandlingsenheten.

Hög ambition

- Flytta över upphandlarkompetens från sektor Livsmiljö till inköp- och upphandlingsenheten.
- Ta fram rollbeskrivningar för specialiserade upphandlare inom den centrala enheten.
- Styr förväntan kring hur snabbt en sektor/verksamhet får svar/sina behov tillgodosedda av inköp- och upphandlingsenheten, för att säkra att verksamheten inte blir lidande av att inte ha egen personal.
- Tydliggör i gemensamma policys och regler för hela kommunkoncernen hur inköp- och upphandlingsenheten nyttjas i utförandet av upphandlingsarbete. Här spelar det roll hur planeringsarbete

och strategier har förankrats i kommunkoncernen för vilka upphandlingar som ska utföras gemensamt respektive på uppdrag av en enskild verksamhet.

Genomförbarhet

Att centralisera upphandlarkompetens är enligt såväl sektorer som bolag förenat med vissa risker. En särskild risk är att upphandlarkompetensen kommer för långt ifrån verksamheten, samtidigt som det skapas flaskhalsar vid de tillfällen man är i kontakt med inköp- och upphandlingsenheten. I sig uppger sektorerna att de inte ser något problem med en förflyttning av kompetensen, så länge stödet finns tillgängligt i den utsträckning som för tillfället. Vidare bedöms av bolagen en svårighet att centralisera deras upphandlarkompetens då bolagen har ett specialiserat behov som skiljer sig till stor del från sektorernas. Dessutom bedömer flera bolag att den resurseffektivaste lösningen är att upphandlarkompetens är placerad i bolagen då dessa individer på flera sätt är djupt involverade i annat arbete (ex. pågående projekt och ekonomi) än utpräglat upphandlings- och inköpsarbete. Detta skulle vid en centralisering av kompetens kunna leda till att bolagen tappar effektivitet i fler funktioner än vid genomförande av upphandling och inköp.

Centralisering av upphandlarkompetens från sektorerna bedöms därför vara genomförbart, särskilt från sektor Vårdförvaltning. Däremot anses en centralisering av upphandlarkompetens från de kommunala bolagen i nuläget vara svår att genomföra, baserat på koncernens inköpsmognad och den höga grad av autonomi som råder inom bolagen. Dessutom så är utredningens uppfattning att bolagens inköpsprocess i högre grad är etablerad, troligtvis på grund av att de inte använt Inköp Gävleborg i samma utsträckning som primärkommunen.

Förändring av var upphandlingskompetens är placerad ställer krav på hela kommunkoncernen i form av förändringsarbete. Arbetsprocessen med Inköp Gävleborg har varit inarbetad under en längre tid vilket gör att nya förändringar kommer att kräva förändringsvilja och långsiktighet.

4.4 Implementera avtal

Nuläge

Uppfattningen om hur nya avtal implementeras ute i verksamheterna skiljer sig åt över kommunkoncernen. Av vissa verksamheter så upplevs att när avtal har signerats så lämnas detta över till verksamheterna med en förväntan om att de ska lösa implementering av det själva. I dessa fall uppger verksamheterna att de till stor del inte har den kompetens som krävs för att sköta en komplex avtalsimplementering själva, och efterfrågar stöd i införandet från exempelvis IT-avdelningen när det rör sig om nya IT-avtal (t.ex. mjukvaruimplementering). Detta stöd är sällan kärnkompetens inom inköp- och upphandling, utan en möjliggörare och bidragande orsak till att en verksamhet får ut hela nyttan snabbt av ett komplext avtal. I vissa fall handlas ett sådant stöd upp samtidigt/parallellt med själva varan.

Lärdomar från referenskommuner

Inga påtagliga framgångsfaktorer för implementering har identifierats från andra kommuner. I flera av de andra kommunerna upplevs en liknande problematik. Flera referenskommuner organiserar e-handel inom ramen för central inköpsverksamhet, för att ha nära koppling mellan avtalstecknande och aktivering av leverantörer i e-handel, samt för administration av uppdateringar/sortiment/prislistor etc.

Potential och effekter

Delprocessen har en potential att underlätta arbete ute i sektorer och att upphandlade avtal implementeras effektivt. Däremot ser utredningen liten potential och få önskvärda effekter av att centralisera

projektledningskompetens för implementering av avtal till inköp- och upphandlingsenheten, då detta skulle ge enheten ett brett fokus och riskera att inköpsfrågorna faller i prioritet.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Inventera kommande komplexa upphandlingar för att säkerställa framförhållning och möjlig kravställning avseende stöd under implementering.
- Skapa tydligare koppling mellan komplexa upphandlingar och projektledningskontoret (IT) för att möjliggöra lokala projektledare vid införandet av nya komplexa IT-avtal.

Hög ambition

- Kartlägg nuvarande och önskade kompetenser inom projektledningskontoret för att se över hur dessa kan komplettera projektledarkompetens inom sektorer och bolag.

Genomförbarhet

Delprocessen har låg koppling till centralisering av beställarkompetens och bör inte ha högsta prioritet att utveckla och förändra. Föreslagna handlingsalternativ har en hög grad av genomförbarhet och skulle med enkelhet även kunna ingå i en detaljerad kartläggning av beställarflöden.

4.5 Beställa vara/tjänst

Nuläge

Inom koncernen så används flera olika kanaler för att utföra beställningar. Beställningsprocess av teknik hanteras av Gävle IT, e-handel (särskilda varugrupper) hanteras av inköp- och telefon/mail gäller för särskilda avtal. Bolagen använder i regel ovanstående kanaler för att utföra beställningar, förutom i ett fall, Gävle energi har en egen webbportal för beställningar. För entreprenader gäller en annan typ av beställningsförfarande med nära interaktion mellan beställare och leverantör, vilket innebär att dessa flöden inte är applicerbara inom denna delprocess. Detta gäller därmed särskilt för sektorerna Livsmiljö och Valfärd, samt bolagen Gavlegårdarna, Gavlefastigheter och Gävle energi.

Utredningen konstaterar att kommunkoncernens beställningsflöden inte enkelt sammanfattas, då det ser olika ut inom respektive verksamhet.

Antal registrerade behöriga beställare i e-handelssystemet är totalt 1232 personer fördelade från respektive sektor enligt följande⁴:

- Styrning och stöd: 59 personer
- Livsmiljö: 73 personer
- Valfärd: 710 personer
- Utbildning: 390 personer

Det är vanligt förekommande att beställare inom verksamheterna även utför eller ger uppdrag om direktupphandlingar. Till viss del utförs dessa upphandlingar med stöd av inköp- och upphandlingsenheten, och i andra fall helt av inköp- och upphandlingsenheten. I de direktupphandlingar som genomförs av verksamheterna själva noteras att ett ökat stöd från inköp skulle vara önskvärt (då

⁴ Hämtat från e-handelssystem (UBW) 2020-07-01

ansvariga har begränsad inköpserfarenhet) samtidigt som medarbetare ute i organisationen måste bli bättre på att efterfråga detta stöd för att säkerställa att förfarande följer gällande lagstiftning och policys. Ett identifierat problem är att medarbetare inte alltid kan avgöra om kommunen har gällande avtal för det som de önskar beställa, och därmed initierar direktupphandlingar.

Statistik från avtalssystemet Kommers avseende antal direktupphandlingar inom primärkommunen för 2019 visar att:

- Totalt 45 direktupphandlingar utfördes
- Anställda på inköp- och upphandlingsenheten utförde 25 av dessa
- 10 personer från andra delar av primärkommunen utförde resterade 20 upphandlingar

Utöver direktupphandlingar så genomförs även flertalet konkurrensutsättningar inom de ramavtal som finns upphandlade. För dessa är det vanligt att beställare och utförare är samma person. Detta förfarande kallas för att utföra en Förnyad konkurrensutsättning (FKU). Under 2019 genomfördes 32 FKU:er inom primärkommunen⁵:

- 14 utfördes av medarbetare på inköp- och upphandlingsenheten
- De övriga 18 genomfördes av 8 personer från övriga verksamheten

Huruvida tillräcklig information och instruktioner för hur beställningar ska utföras existerar på internwebben Ankaret har inte kunnat analyserats i detalj i denna utredning. Det finns pågående diskussioner inom kommunen angående denna fråga⁶. Detsamma gäller för ägandet av gällande beställningsförfaranden, där inget tydligt ägande av hur beställningsförfaranden inom kommunen ska gå till har kunnat identifierats. Exempelvis är det IT-avdelningen som äger ansvaret för hur telefoni och IT-varor ska avropas, samtidigt som det är inköp- och upphandlingsenheten som ansvarar för administrering av e-handelssystemet. Vilka kanaler som driver tid och medför risk för inkorrekt genomförda köp, utöver e-handel med tydliga roller och spårbarhet har inom ramen för utredningen inte fastlagts.

Lärdomar från referenskommuner

Det totala antalet beställare om 1232 personer i Gävle kommun (ca 17% av totalt antal anställda) kan jämföras med antal behöriga beställare i andra kommuner:

- Borås stad – ungefär 1000 personer (ca 8,5% av totalt antal anställda)
- Helsingborgs stad – ungefär 1350 personer (ca 12% av totalt antal anställda)
- Lidingö stad – <300 personer (ca 10% av totalt antal anställda)
- Luleå kommun – <900 (ca 12% av totalt antal anställda)
- Västerås stad – ungefär 1500 personer (ca 15% av totalt antal anställda)

I jämförelsen bör beaktas att kommuner kan ha olika definitioner av behöriga beställare, men i regel är det access till e-handel och beställningssystem som anges. I fyra av de undersökta kommunerna, Borås, Lidingö, Luleå och Västerås, har ett tydligt arbete med att minska antal beställare för att förbättra flödet påbörjats. Luleå Kommun har minskat antal beställare från 1200 till 900 personer genom att sätta begränsning på minimum antal beställningar per år för att få vara beställare. Utöver att minska antal

⁵ Hämtat från avtalssystem (Kommers) 2020-07-01

⁶ ”Yttrande avseende granskningsrapport 20KS 141”, Eva-Lotta Sandberg/Martin Svaleryd

beställare arbetar Borås stad för att inköp ska få ett tydligare ägandeskap för hela kommunkoncernens inköpsprocess, särskilt för att kunna få kontroll över hur beställningar utförs inom kommunen.

Erfarenheterna från referenskommunerna är att korta ledtider i hanteringen av inköpsförfrågningar (dvs. en beställare önskar köpa in något som inte finns avtal för) från verksamheterna är viktigt, samtidigt som central inköpsfunktion inte alltid har resurser att bistå verksamheterna med att genomföra upphandlingar med kort varsel (dvs. upphandlingar som inte är del av årsplaneringen).

Ett exempel är Lidingö Stad som arbetar med en särskild uppdragsportal där verksamheterna kan skicka in förfrågningar när något behöver upphandlas (inom DU-gränsen). Den centrala enheten tog år 2019 emot 950st inköpsförfrågningar, men utförde endast 46 direktupphandlingar. Processen för hur arbetet med inköpsförfrågningar fungerar beskrevs såhär:

För DU understigande 100 tkr så genomförs dessa genom att våra verksamheter lägger en inköpsförfrågan i e-handeln. Denna hanteras av vår enhet och då kontrollerar vi följande:

- 1) Att staden inte har avtal som omfattar inköpet. Har vi avtal så skickas denna information tillbaka till beställaren som då kan handlägga sitt inköp via detta avtal.*
- 2) Att volymen understiger 50 tkr, gör den inte det så görs en konkurrensutsatt DU. I enlighet med stadens inköps- och upphandlingspolicy som säger att vid samtliga inköp överstigande 50 tkr ska minst 3 potentiella leverantörer tillfrågas.*
- 3) Efter detta så genomförs inköpet via e-handeln för spårbarhet och för att få attest innan inköpet görs. Dessutom så matchas även faktura automatiskt på detta sätt.*

I arbetet med att utveckla relationerna med det lokala näringslivet erbjuder även Lidingö stad en möjlighet för lokala företagare att registrera sitt bolag hos kommunen för att få förfrågningar/information när upphandlingar kan vara intressanta för dem. Detta möjliggör, för kommunen, en databas med företag som kan vara aktuella för ovanstående direktupphandlingsförfarande (riktat till potentiella leverantörer).

Potential och effekter

Att centralisera beställarkompetens (att kunna göra en beställning) bedöms vara svårt då det behövs en god insyn i den aktuella verksamheten och det föreliggande behovet för att ha kunskap om vad och hur något ska beställas/avropas från aktuella avtal. Utifrån siffror över antal behöriga beställare bör det däremot finns en potential i att begränsa antalet beställare. Exempelvis är 710 personer inom sektor Valfärd ca 20% av alla anställda inom sektorn, och totala antal beställare utgör ca 17% av samtliga anställda inom kommunen. Genom att begränsa antal beställare är det lättare att nå ut med utbildning och information till en specifik målgrupp.

Vidare skulle en centralisering av ägarskap av beställningsprocesser till inköp- och upphandlingsenheten ha potential att skapa en enhetlighet över samtliga sektorer och bolag, och därmed öka såväl andel köp genom e-handel och uppnå effektivitetsvinster genom bättre utförda beställningar av verksamheterna.

Ett tydliggörande av och centralisering av ansvar för direktupphandlingprocessen bedöms ha god potential för att förbättra kommunens inköpsarbete och möjliggöra besparingar. Särskilt kan det underlätta arbetet för de beställare ute i verksamheterna som kan fokusera på andra delar i deras arbete genom att få ett bättre stöd i inköpsfrågor som uppstår.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Arbeta med utbildningsinsatser för att öka användandegraden av existerande e-handel.
- Gå igenom och målgruppsanpassa/uppdatera gällande riktlinjer för inköp tillgängligt på internwebben (Ankaret)
- Tydliggöra process och ansvar för direktupphandlingar där inköp erbjuder ett större stöd i arbetet för verksamheterna som utför dessa själva. Samtidigt bör sektorerna tydliggöra inom respektive sektor att inköp- och upphandlingsenheten ska användas i högre utsträckning vid genomförande av direktupphandlingar.

Hög ambition

- Följ upp verksamheter på andel köp genom e-handel (och andra kanaler) varje kvartal
- Ta övergripande ansvar på inköp- och upphandlingsenheten för att begränsa antal beställare
- Etablera strategier för vilka beställningskanaler som ska finnas och harmonisera dem.
- Centralisera ansvaret för direktupphandlingsprocessen och tydliggör verksamheternas samt inköp- och upphandlingsenhetens roller i arbetet.

Genomförbarhet

Vem som har möjlighet att utföra och attestera beställningar styrs till stora delar av delegationsordningar och access till system. En förändring av beställningsprocess(erna) behöver därför genomlysning av aktuella styrdokument samt ombearbetning för att balansera ekonomiskt risktagande, delegationsordning och vad som kan beställas inom ramen för ett mandat att genomföra beställning. Förändring får därmed anses vara utmanande, men genomförbar. Arbetet är dessutom påbörjat av nuvarande ledning inom inköp- och upphandling-, samt ekonomienheten.

Genom nyligen lanserad uppdragsportal och en vilja hos sektorerna om att få ett större stöd i direktupphandlingsförfaranden bedöms genomförbarheten av ett ökat ansvar för inköp- och upphandlingsenheten avseende direktupphandlingsprocessen som god.

4.6 Säkerställa leverans

Nuläge

Inom kommunkoncernen är delprocessen för säkerställande av leverans särskilt påtaglig inom genomförda entreprenadupphandlingar, där representanter för verksamheterna i nära samarbete med leverantör säkerställer leverans enligt avtal.

Skillnader inom delprocessen beror till stor del av varan/tjänstens komplexitet. Inom entreprenader angränsar att säkerställa leverans till arbetet att följa upp och analysera, då ansvariga inom sektorer och bolag kontinuerligt följer upp det levererade arbetet från berörda leverantörer. Det finns exempel på god kontroll av leverantörers förhållanden och tidsuttag bland kommunens bolag, där motsvarande detaljerade kontroll inte kunnat uppvisas av sektorerna. För avtalsområden kost, städ och omsorgsboenden krävs en kontinuerlig uppföljning av leveransen, men inte nödvändigtvis det delade ansvar för säkerställande av leveransen som gäller inom entreprenader. Därför diskuteras dessa områden i huvudsak inom delprocessen *Följ upp och analysera*.

I arbetet att säkerställa leverans är inköp- och upphandling roll ofta att vara stöd i när problem uppstår och avtalsparterna inte kommer överens. Verksamheterna, såväl sektorer som bolag, önskar här juridiskt stöd

från inköp- och upphandlingsenheten, vilket inte alltid har kunnat erbjudits genom Inköp Gävleborg och tidigare inköpsenhet i Gävle kommun. Detta kan exemplifieras av att kommunala bolag i särskilda fall tagit hjälp av extern juristbyrå för att säkerställa en juridiskt korrekt genomförd upphandling. Genom nyanställd jurist inom inköp- och upphandlingsenheten bedöms detta problem i stor utsträckning vara avhjälpt.

Lärdomar från referenskommuner

Två av de undersökta kommunerna, Luleå och Helsingborg, har liknande struktur som Gävle kommun avseende genomförande och upphandling av bygg-, anläggning-, och markentreprenader. Inom dessa kommuner upphandlas dessa entreprenader inom annan förvaltning/kommunala bolagen av de personer som även är ansvariga projektledare för leveransen av avtalet. Därmed är det samma grupp av medarbetare som utför upphandlingar, som sedermera säkerställa leveransen av avtalet. Dock har ingen särskild uppföljningsmetod från dessa kommuner (för att säkerställa leveransen) identifierats i utredningen.

Potential och effekter

Baserat på hur kommunen är organiserad bedöms potentialen och effekterna av att centralisera ansvaret för säkerställande av leverans vara lågt.

Det framträdande exemplet på hur leverans av avtal följs upp innebär att ansvariga projektledare är delaktiga i gällande entreprenader, på plats under utförande av dessa och i detalj kontrollerar utförande avseende nedlagda timmar och kvalitet. Således kan ett korrekt och kvalitetsmässigt utförande av avtal säkerställas.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Kartlägga nuvarande metoder för att säkerställa leverans av avtal, samt presentera dessa insikter för berörda parter för att diskutera framgångsrika metoder.
- Fortsätt erbjuda centralt juridikstöd i händelse av risk för tvist identifierat i samband med leveransuppföljning

Hög ambition

- Ge berörda sektorer och bolag, med stöd av inköp- och upphandlingsenheten, i uppdrag att genom samverkan enas om gemensamma metoder för att säkerställa leverans av avtal.

Genomförbarhet

Till stor del är förutsättningar för att säkerställa leverans av avtal likvärdiga mellan sektor Livsmiljö och de kommunala bolagen. Inom dessa enheter bedöms genomförbarheten vara stor till att skapa ett gemensamt arbetssätt mot hur säkerställande av leverans sker, då särskilt genomförande av entreprenadavtal är likvärdiga i sin karaktäristik.

4.7 Ta emot och Betala

Nuläge

I dagsläget sker mottagande av varor och tjänster ute i verksamheterna. Godkännande av betalning av emottagna beställningar och avrop avgörs av kommunens attestreglemente och sker ute i verksamheterna, samt genom administratörer av leverantörreskontra på ekonomiavdelningen. Som tidigare noterats är

arbetet med att gå igenom och utveckla attestreglemente och delegationsordning påbörjat i februari 2020, där även inköpsrådet har involverats.⁷

Inom attestreglementet finns alltid utpekad mottagningsattestant som ska bekräfta av varan/tjänsten är mottagen och att pris stämmer med avtal. För mottagandet av varor som beställts via e-handel ska detta också enligt gällande rutiner bekräftas av beställare i e-handelssystemet.

Lärdomar från referenskommuner

Inga påtagliga framgångsfaktorer för mottagande och betalning har identifierats från andra kommuner. Som tidigare nämnt i delprocessen *Beställa vara/tjänst* så arbetar flera andra kommuner med att begränsa antal behöriga beställare i kommunen. Detta möjliggör förbättrad kvalitet och kontroll i genomförda beställningar, och är till stor del upphängt på attestordning inom dessa kommuner.

Potential och effekter

Arbetet med att utveckla delegationsordningar pågår inom inköp- och upphandlingsenheten, i samarbete med jurist på Styrning och stöd. Därmed finns det i princip ingen potential till att centralisera ansvaret ytterligare, och arbetet med attest och delegation kräver involvering av verksamheterna som själva bedöms behöva ta ansvaret för hur mottagande och betalning av varor/tjänster ska ske.

Potential finns i att flytta över administratörer för leverantörsreskontra från ekonomiavdelning till inköp- och upphandling. Ett närmare samarbete med inköp skulle möjliggöra bättre och snabbare upptäckter av faktureringsfel, samt säkerställa en bättre kvalitet av inköpsdata som behövs för att utföra relevanta inköpsanalyser.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Fortsätt arbetet att se över attestordning och delegationsordning.
- Utöka samverkan med ekonomiavdelning/administratörer av leverantörsreskontra för att förbättra återkopplingar avseende processefterlevnad och vanliga fel under reskontrahantering.

Hög ambition

- Flytta över administratörer för leverantörsreskontra för att förbättra samarbete avseende betalningar och inköpsdata.

Genomförbarhet

Arbetet är med översyn av attestordning och delegationsordning är påbörjat vilket indikerar att föreslaget handlingsalternativ har hög genomförbarhet. Handlingsalternativet för övertagande av leverantöreskontra kräver en större förändringsprocess och givet förutsättningar och inköpsmognad i koncernen så bedöms handlingsalternativet som ej genomförbart i närtid.

⁷ ” Yttrande avseende granskningsrapport 20KS 141”, Eva-Lotta Sandberg/Martin Svaleryd (Gävle Kommun)

4.8 Följa upp och analysera

Nuläge

Graden av kontinuerlig uppföljning och tillvägagångssätt att följa upp inköps-, upphandlings- och beställningsarbete varierar över hela kommunkoncernen.

För övergripande nyckeltalsanalys (exempelvis avtalstrohet, andel köp genom e-handel), bidrar i vissa fall inköp- och upphandlingsenheten. I andra fall gör verksamheterna, framförallt bolagen, denna analys själva utifrån behov av kontroll över inköp. Den centrala inköp- och upphandlingsenheten har inte enkel tillgång till all information som behövs för att generera inköpsanalyser för hela kommunkoncernen.

Under mars 2020 har analysverktyget Power BI rullats ut till inköpssamordnare i sektorer och bolag. Utredningen har inte identifierat att analysverktyget har börjat användas. Verktöget syftar till att öka möjligheterna att följa upp att rätt personer gör inköp och att avtal följs.⁸

För specifik avtals- och leverantörsuppföljning så utför verksamheterna till stor del det arbetet. Detta sker genom kontroller av rätt kvantitet i levererade tjänster (ex. timmar nedlagda av tekniska konsulter). Inom särskilda avtalsområden, som kost och städ samt omsorgsboenden, finns ett ansvar för uppföljning av avtal och leverantörer, samt utpekade städ- och kostsamordnare på inköp- och upphandlingsenheten. För omsorgsboenden är dessa samlade i sektorn Vårdförhållanden. För dessa avtalsområden ansvarar verksamheten för att avvikelserapportera ej godkänd kvalitet. Detta följs då upp av kost- och städsamordnare från inköp- och upphandlingsenheten som med viss frekvens besöker skolor, följer upp med leverantörer och i vissa fall tilldelar viten.

Lärdomar från referenskommuner

Flera av referenskommunerna (Borås, Eskilstuna, och Luleå) arbetar på olika sätt med nyckeltalsuppföljning. Vissa av kommunerna följer upp nyckeltal på månadsbasis, medan andra gör det mer sällan.

Ett exempel på vilka nyckeltal som används kan hämtas från Luleå Kommun: avtalstrohet, leverantörstrohet, möjliggjord kostnadsbesparing, andel E-handelsfakturor, antal upphandlingar med sociala hållbarhetskrav, och fakturerad leverantörsavgift (eftersom de har viss leverantörsfinansiering). Denna uppföljning inbegriper även viss leverans av data från verksamheterna in till inköp- och upphandlingsenheten.

Potential och effekter

Flera referenskommuner har uppgett att de uppnått goda resultat från central nyckeltalsuppföljning sedan denna påbörjades. En övergripande central uppföljning bedöms möjliggöra uppföljning av önskvärda nyttor i inköpsarbetet, samt ge möjlighet för sektorledning och kommunstyrelse till kontinuerlig inblick i pågående inköp och upphandling. En gemensam vy och centralt och på samma sätt, insamlad information över ett fåtal gemensamma nyckeltal, som regelbundet kommuniceras skulle även kunna underlätta internkontrollarbetet, som ofta innehåller kontroller över avtalstrohet.

⁸ ”Yttrande avseende granskningsrapport 20KS 141”, Eva-Lotta Sandberg/Martin Svaleryd (Gävle Kommun)

Den specifika kontrollen och uppföljningen av hur avtal fullföljs av leverantörer bedöms behöva ske ute i verksamheterna. Detta behöver till stor del göras på plats i verksamheten där möjlighet till nära kontroll och interaktion med leverantörer ges.

Genom att etablera ett gemensamt förhållningssätt tvärs kommunkoncernen mot leverantörer och agera som en helhet, så kan kommunen förbättra kvaliteten från leverantörer och avtalsefterlevnad. Dessutom möjliggörs utveckling av relationerna med näringslivet då leverantörer tydligare förstår vad kommunen förväntar sig och vilka processer som finns för uppföljning av avtal.

Handlingsalternativ

Låg ambition

- Fortsätt etablering av grundläggande nyckeltal som förmedlas inom inköpsrådet och genom inköpssamordnare för att öka förståelsen för att ge ögonblicksbilder av hur de olika verksamheterna köper.

Hög ambition

- Inköp- och upphandling kommunicerar nyckeltal på regelbunden basis till berörda verksamheter.
- Kontinuerligt utbilda inköpssamordnare med tillgång till analysverktyg för att verksamheterna själva kan gå in och bevaka "sina" inköpsnyckeltal och dra ut och tyda ögonblicksbilder från till exempel Power BI.

Genomförbarhet

En central uppföljning av särskilda nyckeltal har stor potential, men kan hindras av begränsad kvalitet i data som kommer från kommunens systemstöd (e-handel-/ekonomi-/avtalssystem). Detta kan försvåra kvaliteten i inköpsanalyser och nyckeltal. En ytterligare utmaning för utvecklad uppföljning är att användande av analysverktyget Power BI i regel kräver ett något större teknisk (systemstöd/ekonomimodellförståelse) kunnande än andra Microsoftprodukter (Word/PowerPoint/Excel).

Den specifik avtals- entreprenad- och leverantörsuppföljning (med visst undantag för kost och städ p.g.a. omfattning och förutsättningar) bedöms fortsatt vara nödvändig att ske ute i verksamheterna.

5 Slutsatser

Utredningen har i huvudsak syftat till att tydliggöra förutsättningar samt identifiera handlingsalternativ för att samla och fördela inköpskompetens, inklusive beställar- och upphandlingskompetens, effektivt genom hela kommunkoncernen. Vidare har utredningen syftat till att särskilja de olika delarna i kommunens inköpsarbete samt skapa handlingsalternativ inom respektive del. I avsnittet presenteras därför några övergripande slutsatser angående kommunkoncernens förutsättningar för att centralisera inköp-, upphandlings-, och beställarkompetens, samt förslag för att utveckla kommunens inköpsprocess tvärs hela koncernen.

Förutsättningarna för centralisering och fördelning av inköpskompetens bedöms inte vara likvärdiga genom kommunkoncernen. Inom delar av inköpsprocessen och organisationen bedöms förutsättningarna för att samla inköpskompetens som goda. Detta gäller särskilt för upphandlarkompetensen inom primärkommunens sektorer som av tradition haft egen kompetens då de varit undantagna avtalet med Inköp Gävleborg.

Avseende beställarkompetens i hela kommunkoncernen så bedöms förutsättningarna för att samla denna kompetens som sämre, eftersom beställningsprocessen till stor del är beroende av att beställarna har god insyn i vad den aktuella verksamheten behöver.

Förutsättningarna för att förändra inköpsprocessen till att bli än mer effektiv och ge ändamålsenligt stöd till verksamheterna bedöms till stor del som goda för primärkommunen, då inköpsorganisationen är nystartad och därmed har möjlighet att utforma organisationen för att ge bästa möjliga stöd till sektorerna.

Förutsättningarna för förändring av hela kommunkoncernen inköpsprocess bedöms som svårare, eftersom bolagen har en hög grad av autonomi. För att centralisera inköpsprocessen för de kommunala bolagen krävs en tydlig rational för hur detta skulle bidra till ökad måluppfyllelse. Bolagen har idag egen inköp- och upphandlarstruktur och samverkar inom kommunbolagen, centrala inköpsfunktionen samt med externa avtalshållare (Elinorr, HBV, Sinfra, SKR) där tydlig nytta identifierats. Att förändra en i stort fungerande struktur bedöms ha liten effekt på effektivitet eller möjligheten för bolagen att få rätt/vara eller tjänst upphandlad. Att vidareutveckla bland annat samverkan och planering bedöms ge snabbare effekter än att initiera en organisatorisk förändring.

Utredningens förslag syftar inte till att föreslå en klarlagd, detaljerad väg till ett effektivt inköpsarbete inom Gävle Kommun. Detta eftersom kommunens centrala inköpsfunktion nyligen har genomgått stora förändringar genom återtagande av mandat från Inköp Gävleborg och nu behöver se möjligheter till hur en inköpsprocess byggd på struktur och samverkan kan skapas över hela kommunkoncernen.

Givet i rapporten redovisade förutsättningar för centralisering föreslås att:

- Tydliggöra betydelsen av ett kommunkoncernövergripande inköpsråd för inköpsstrategi- och planeringsarbete samt fortsatt utveckling av existerande forum
- Etablera centraliserat stöd för direktupphandlingar till sektorer över viss beloppsgräns (till exempel 100,000 kr)
- Etablera vägledning till sektorer för vad kravställare, inköpsordnare och beställare har för roller samt att dessa finns utpekade
- Genomför analys över hur beställningsarbetet kan förenklas och graden av e-handel kan ökas/beställningskanaler kan optimeras (inkl. reduktion av beställare och korthållare)
- Inköp- och upphandlingsenheten inom Styrning och stöd prioriterar utredningens övriga förslag och etablerar en detaljerad plan över de utvecklingsinitiativ som enheten ska resursätta och genomföra. Förslag

till plan diskuteras och arbetas fram tillsammans med representanterna i inköpsrådet och andra intressenter från hela kommunkoncernen, för att skapa förutsättningar till att möjliggöra de nyttor som eftersträvas med inköpsarbetet.

Utredningen har i denna rapport inte beaktat resursbehovet av att genomföra de föreslagna utvecklingsinitiativen. För att möjliggöra nästa steg bör en detaljerad plan över respektive utvecklingsinitiativ tas fram, genom samverkan inom samtliga verksamheter, tillsammans med beräkning för vilka resurser som krävs för driva dessa.

Bilaga A – Tillvägagångssätt, medverkande och informationskällor

Tillvägagångssätt

Under perioden 28:e Maj till 3:e Juli 2020 har Gävle kommun genomfört en genomlysning av kommunens inköpsarbete. Arbetet har utförts av en projektgrupp och en styrgrupp. Projektgruppen och styrgruppen har haft ett arbetsmöte och två styrgruppsmöten. Samtliga möten är genomförda över Teams/telefon. Gävle kommuns projektmodell för framdrift och riskhantering har beaktats.

Informationskällor

- ”Granskning av inköpsprocessen”, Revisionskontoret Gävle Kommun – Dnr 20REK1
- ”Verksamhetsplan 2020–2023”, Kommunstyrelsen Gävle Kommun – KS 2020-03-10
- ”Yttrande avseende granskningsrapport 20KS 141” – Eva-Lotta Sandberg/Martin Svaleryd – 2020-03-30
- ”Summering Nöjd Anbudsgivare Index 2019” – Projekt Löpande insikt (Origo group)
- ”Genomförande Miljö Strategiska Programmet 2.0” – Gävle Kommun – 2020-05-28
- ”Gävle Kommuns inköp- och upphandlingspolicy”, version 0.51 från oktober 2019
- Exempel nyckeltal i månadsrapport – Luleå Kommun (Josefin Wihlzon)
- Beskrivning process för inköpsförfrågningar – Lidingö Stad (Lena Wennerklint)
- Utdrag av genomförda Direktupphandlingar/Förnyad konkurrensutsättning från avtalssystem (Kommers) – 2020-07-01
- Utdrag av antal beställare från E-handelsplattform (UBW) – 2020-07-01
- Ekonomifakta.se (”Din kommun i siffror”)

Medverkande

Styrgrupp. Styrgruppen har formellt initierat arbete och tagit emot rapporten, men inte varit delaktig i att formulera slutsatser.

- Mattias Durnik (ordf. Näringslivschef)
- Eva-Lotta Sandberg (tf. Chef Inköp och Upphandling)

Arbeteam: Självständigt arbete. Projektledning, intervjuer, analysarbete, och dokumentation.

- Representanter från KPMG (Björn Borgman, Valentin Nilsson)

Respondenter. Nedan individer har medverkat i 45–90 minuters intervjuer via teams samt mailkorrespondens. De personerna som intervjuats har valts, i samråd med styrgruppen för projektet, till största delen utifrån det inköpsråd som finns etablerat inom kommunkoncernen. Samtliga inom inköpsrådet har intervjuats, tillsammans med ytterligare personer som är direkt involverade i det strategiska, taktiska eller operativa inköpsarbetet.

- Olsson, Anders: Styrning och stöd (inköpsrådsrepresentant)
- Blomdahl, Susanne: Styrning och stöd
- Sandberg, Eva-Lotta: Styrning och stöd (inköpsrådsrepresentant)
- Stistrup, Katarina: Välfärd (inköpsrådsrepresentant)
- Karlgren, Jan: Livsmiljö (inköpsrådsrepresentant)
- Laurin, Susanne: Livsmiljö (inköpsrådsrepresentant)
- Marklund, Sara: Utbildning (inköpsrådsrepresentant)
- Franzén, Charlotte: Utbildning

- Björkenstam, Emma: Gavlefastigheter (inköpsrådsrepresentant)
- Hansson, Thomas: Gävle Energi (inköpsrådsrepresentant)
- Donnerstål, Pontus: Gävle Hamn (inköpsrådsrepresentant)
- Levin, Peter: Gavlegårdarna (inköpsrådsrepresentant)
- Holgersson, Cathrine: Gavlegårdarna
- Durnik, Mattias: Styrning och stöd
- Åleskog, Helen: Styrning och stöd
- Martin Svaleryd: Styrning och stöd

Referenskommuner (för korta intervjuer och frågor/svar). Detaljer återfinns i Bilaga C – Jämförelser med andra kommuner:

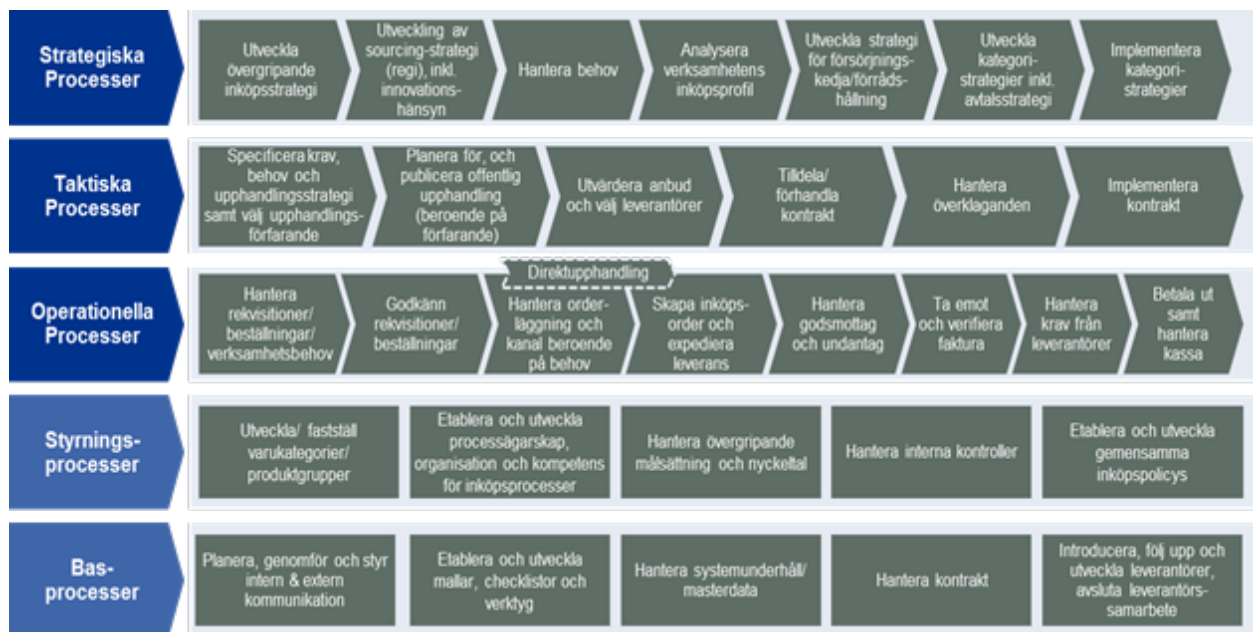
- Borås stad
- Eskilstuna kommun
- Helsingborgs stad
- Lidingö stad
- Luleå kommun
- Västerås stad

Bilaga B – Ramverk för inköps- och upphandlingsprocesser

Ramverket nedan utgår från strategiska, taktiska och operativa processer som är del av inköpsarbetet i en organisation. Utöver detta finns det flera styrnings- och basprocesser som behövs för ett välfungerande inköpsarbete.

Utifrån genomförda intervjuer med nyckelpersoner hos Gävle kommun har 8 delprocesser inom inköpsarbetet identifierats som är relevanta i diskussionen kring Gävle kommuns framtida inköpsorganisation:

- Strategi och planera
- Kravställning
- Upphandla och tilldela
- Implementera avtal
- Beställa vara/tjänst
- Säkerställa leverans
- Ta emot och Betala
- Följa upp och analysera



Figur 1. KPMG Referensmodell för inköpsarbete (offentlig sektor)

Bilaga C – Jämförelser med andra kommuner

Gävle kommunkoncern har gjort ett urval av kommuner vars inköps- och upphandlingsverksamhet på olika sätt utgör intressanta jämförelse- och benchmarkobjekt.

De utvalda kommunerna har valts ut i enlighet med ett antal kriterier:

- **Antal invånare i referenskommun**
I regel hänförligt till spend/storlek av inköpsorganisation och därmed relevant att jämföra med.
- **Näringslivsindex (fr. Sv. Näringslivs)**
Gävle kommun har högt ställda mål på att förbättra näringslivsklimatet, och därför intressant att identifiera de kommunerna med bättre index än Gävle vid senaste mätningen.
- **Geografiskt liknande förutsättningar**
Kommuner i närheten av och i större städer har emellanåt väsentligt skilda förutsättningar i sitt inköpsarbete, därför har antal Stockholm- Malmö- och Göteborgskommuner begränsats i jämförelsen. Lidingö stad har, trots den geografiska placeringen, tagits med i jämförelsen då deras inköpsarbete på många sätt skiljer sig från andra kommuner i landet, och därmed ansågs de vara intressanta att jämföra med.
- **Organisatoriskt liknande struktur**
Det finns i landet kommuner som till stora delar lagt ut sin inköpsverksamhet på ett bolag eller på utför en majoritet av upphandlingar genom ett inköpsförbund, och dessa bedöms därför i nuläget inte vara relevanta i jämförelsen med Gävle kommun.
- **Grad av progressivitet**
Särskilda kommuner i landet har ett innovativt angreppssätt för sin inköpsfunktion. Dessa är intressanta att jämföra mot då Gävle i sin nya inköpsorganisation har möjlighet att forma organisationen och den övergripande inköpsprocessen efter andra framgångsrika inköpsprinciper.

Telefonintervjuer samt uppföljning via mejl/ytterligare telefonsamtal har genomförts med organisationerna nedan. Som framgår av tabellen har urvalet skett utifrån varierande syften för att ge en så bred jämförelsebild som möjligt.

Referenskommun	Syfte med urval	Representant
Borås stad	Storleksmässigt som Gävle med många kringliggande småkommuner, liknande organisatorisk struktur, samt uppvisat hög grad av förändringstakt under senare år (genom ex kategoristyrning).	Iqbal Musaji, Inköpschef
Eskestuna kommun	Storleksmässigt som Gävle med många kringliggande småkommuner och liknande organisatorisk struktur.	Anna Kahlbom, Upphandlingschef
Helsingborgs stad	Storleksmässigt som Gävle, liknande organisatorisk struktur, samt topp 25 för näringslivsindex. Utgör kärnan i regionala samarbetet Skåne Nordväst som innebär samlad service inom bland annat löneservice- och bibliotekstjänster.	Camilla Alfredsson, tf. Inköpschef
Lidingö stad	Långt framskridna vad gäller hög grad av centralisering, processer och uppföljning.	Lena Wennerklint, Upphandlingschef
Luleå kommun	Storleksmässigt som Gävle med många kringliggande småkommuner och liknande organisatorisk struktur.	Josefin Wihlzon, Inköpschef
Västerås stad	Geografiskt och organisatoriskt liknande struktur och förutsättningar, samt positiv utveckling av näringslivsindex.	Agnes Bamberg Sjögren, Inköpschef

Tabell 2. Listning av referensverksamheter

Erfarenheterna har i valda delar beaktats och kommenterats i denna rapport. På efterföljande sidor redovisas en strukturerad sammanfattning av respektive intervjuresultat.

Kommuner (invånare)	Anställda (central.org.)	Spend (MDS&K)	Antal upphandlingar per år	Upphandlingar per upphandlare	Grad av centralisering	Finansieringsmodell	Näringslivsindex (förändring fr 2018)	Regionalt samarbete
Gävle (102 000)	-	2 (exkl. bolag)	Ca 120 (inkl FKU'er, exkl. DU:s)	-	Medel. Kommunala bolagen sköter till stor del sina egna upphandlingar, vilket delvis även gäller för sektorerna inom primärkommunen.	Anslag	273 (-19)	Nej
Borås stad (112 000)	19	2,7 (exkl. bolag)	100-120 (inkl. FKU'er, exkl. DU:s)	12-15st	Medel. Bolag sköter egna upphandlingar men är med på koncernövergripande upphandlingar till stor del. Köper till viss del tjänsten av centrala enheten.	Anslag/ leverantörsprocent/ utflytning av resurser	97 (-3)	Ja (med närstående kommuner)
Eskilstuna kommun (106 000)	19	2 (exkl. bolag)	Ca 100 (exkl. FKU'er och DU:s)	10st	Medel. Bolagen utför egna upphandlingar men deltar på koncernövergripande upphandlingar. Samtliga verksamheter kan köpa tjänst av centrala enheten som debiteras per timme.	Finansieras av förvaltningar (övk bas-leverans)	144 (+31)	Ja (4M och inköpscentral med sömmlandskommuner)
Hel싱borgs stad (146 000)	17-18	3,7+ bolag 1,5-2	80-90st (exkl. DU:s)	10-12st	Medel. Mix mellan decentraliserad och centraliserad. Central enhet gör stadsövergripande upphandlingar (2st förvalt. eller fler önskar).	Anslag	22 (+3)	Ja (KF Skåne & Familjen Hel싱borg)
Lidingö stad (48 000)	7+ e-handlingsgrupp om 6 personer	1,5 (exkl. bolag)	140st (centralt, inkl. DU:s)	25-30st	Hög. Har ej så många kommunala bolag, fastighetsbolagen utför i viss mån upphandlingar själva men kan köpa tjänsten av den centrala enheten.	Anslag	55 (+11)	Ja (STIC & samarbete norrtorrskommuner)
Luleå kommun (78 000)	17	1,4 (exkl. bolag)	150-170 (inkl. FKU'er, exkl. DU:s)	25-30st	Medel. Två kommunala bolag har egna upphandlare som utför egna upphandlingar.	Anslag/ leverantörsprocent	121 (-26)	Nej
Västerås stad (153 000)	23	4,8 (exkl. bolag)	100-150 (inkl. FKU'er och DU:s)	8-12st	Medel. Bolagen har egna upphandlings-organisationer, men får möjlighet att vara med på ramavtalsupphandlingar. Även entreprenadupphandlingar utförs från central enhet.	Finansieras av förvaltningar och lev. procent	96 (+28)	Ja (4M)

Tabell 3. Översikt jämförelsekommuner (fullständig)

Översikt jämförelsekommuner

Genomgång per referenskommun

Borås Stad

Volymer

112,000 invånare

2,7 MDSEK (exkl. bolagen)

100–120 upphandlingar (inkl. FKU:er, exkl. DU:s)

Organisation

19 medarbetare i central organisation

- 1 chef

- 1 upphandlingsjurist

- 1 upphandlingschef

- 8 upphandlare

- 2 avtalscontrollers

- 1 inköpscontroller

- 1 hållbarhetsstrateg

- 3 e-handel & logistik

- 1 administratör

1–2 inköpssamordnare per förvaltning

- Inköpsenheten är placerad under stadsledningskansliet och funktionen finansieras av förvaltningsavgifter, leverantörspåslag/provision samt uthyrning av resurser till exempelvis bolagen för att bistå med upphandlingsarbete (i regel för verksamhetsspecifika upphandlingar). Detta arbete debiteras per timme, och anställda tidrapporterar varje vecka.
- Ledningen för inköp arbetar aktivt med att få bolagen närmare kommunkoncernen och vissa hinder (ex. annat affärssystem) försvårar. Vill framöver få ett större ansvar för bolagens inköpsprocess/rutiner. Samordnade upphandlingar (ex. kontorsmaterial) görs för samtliga förvaltningar/bolag (i regel finansierat med leverantörspåslag).
- Inköpsanalysen sköts dels från central enhet men inköpssamordnare ute i verksamheterna har fått ansvar på att skicka in data och avtal till centrala enheten. Har lanserat en plattform där samtliga enheter kan se vilka analyser som genomförts och hur respektive enhet ligger till. Arbetar med att sätta en gemensam nivå för hur alla ska leverera.
- Förvaltningarna och bolagen anses som förvaltare av avtal (vid verksamhetsspecifika avtal), genomför DU's själva och ska till stor del följa upp beställningar. Avtalsuppföljning sker genom 5–6 olika modeller (beroende av typ av upphandling/vara/tjänst). Genom en etablerad intern inköpsportal kan inköpssamordnare (1–2 per förvaltning) lägga upp upphandlingsuppdrag till den centrala enheten.
- Använder Agresso e-handelssystem (egen e-handel), och Spend by Exitia för analys/uppföljning. Analysverktyget möjliggör även analys av bolagens data.
- Samtliga beställare (ca 1000st) har genomgått utbildning för att lära sig hur e-handelssystemet ska användas. Arbetar kontinuerligt med att se över vem som har möjlighet att utföra beställningar.
- Arbetar med samordnad transport från leverantörer, vilket man ämnar fortsätta utveckla.

Eskilstuna Kommun

Volymer

106,000 invånare

2 MDSEK (exkl. bolagen)

ca 100 upphandlingar (exkl. FKU:er, exkl. DU:s)

Organisation

19 medarbetare i central organisation

- 1 chef
- 2 inköpare (utför DU:s/FKU:er)
- 5 upphandlare (tjänster)
- 3 upphandlare (produkter)
- 2 upphandlare (IT)
- 1 inköpscontroller
- 1 hållbarhetsutvecklare
- 1 administratör
- 1 produktsamordnare
- 2 e-handelsadministratörer

- Inköpsenheten är placerad inom serviceförvaltningen inom avdelningen Ekonomi och logistik.
- Enheten är inte anslagsfinansierad utan finansieras av en BAS-avgift från kommunledningen, samt en timfakturering för de uppdrag som åläggs enheten (styckvis) från förvaltningarna.
- Kommunen samordnar transporter men denna enhet sitter inte inom upphandling. Upphandlare inom produkter samarbetar med omlastningscentralen.
- Inom kommunen finns ett nätverk med behöriga beställare (administratörer), mellan 50–100 personer som kan lägga beställningar i e-handelssystemet. BAS-struktur och process för beställningar fungerar enligt egen utsago bra.
- Har nyligen etablerat ett inköpsråd för att öka samarbetet med bolagen. Har även startat en inköpscentral (förenklar hantering av fullmakter) och gynnar inköp av vissa varugrupper. Inköpscentralen syftar till att upphandla koncernövergripande ramavtal och samt upphandlingar av extern vård i samarbete med övriga kommuner i Södermanland.
- Kommunen vill öka samarbetet med bolagen och exempelvis se till att man har samma inköpssystem och ekonomisystem. Detsamma gäller samarbetet med 4M som man vill förbättra och utveckla, varit tillfälligt paus pga. samtliga kommuner har nya inköpschefer.
- Gör central uppföljning som skickas ut till samtliga förvaltningar (ex. nyckeltal för avtalstrohet). Systemet (KMD) inte särskilt spandanpassat i nuläget.
- Kommunen har lyckats med regelbundna och bra avstämningar med politiken, vilket underlättar och möjliggör ett bra inköpsarbete.

Helsingborgs stad

Volymer

ca 146,000 invånare

3,7 MDSEK spend + 1,5–2 MDSEK i bolagen

80–90 upphandlingar (exkl. DU:s och FKU:er)

Organisation

17 medarbetare i central organisation

- 1 inköpschef

- 8 upphandlare

- 1 upphandlingschef

- 1 avtalscontroller

- 1 inköpsanalytiker

- 2 hållbarhetsstrateger

- 1 livsmedelskoordinator

- 1 koordinator

1 inköpsamordnare på varje förvaltning

5 upphandlare sitter ute i bolagen (Energi & Hem)

- Upphandlings- och inköpsverksamheten omarbetades under slutet av 00-talet. Centralisering av inköpsorganisationen genomfördes. Vid tidpunkten arbetade endast 3 personer på den centrala enheten.
- Fastighetsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen genomför sina egna bygg- och anläggningsentreprenadupphandlingar.
- Inköpsfunktionen är 100% anslagsfinansierad och placerad under stadsledningsförvaltningen, avdelningen för ekonomi och styrning.
- I vissa fall hjälper den centrala enheten till med upphandlingar för bolagen, som i regel sköter sina egna specifika upphandlingar (ex. sprängsotning i Öresundskraft). Bolagen ansvarar själv för att förlänga och administrera sina egna avtal. Om bolagen hyr in tjänsten kostar det 750kr per timme för arbetet.
- Kommunen samarbetar med Familjen Helsingborg där de ställer frågan om någon annan kommun vill delta i kommande upphandlingar. Dessa upphandlingar avser framförallt HR-tjänster eftersom närverket har gemensam löneservice.
- Webshop finns hos vissa leverantörer där beställare går in via avtalskatalogen i Kommers och klickar sig vidare till respektive leverantörs webshop. Varierande kvalitet i leverantörernas webshop är ibland ett problem.

Lidingö stad

Volymer

48,000 invånare

1,5 MDSEK spend exkl. bolagens

140 upphandlingar (inkl. FKU:er och DU:s över 100tkr)

Organisation

7 medarbetare i central organisation

- 1 chef
 - 2 upphandlare för entreprenad, fastighet & anläggning
 - 1 upphandlare för generalist
 - 1 upphandlare för LOV
 - 1 upphandlare för IT
 - 1 koordinator/administratör
- 6 medarbetare i e-handelsgruppering
- 2 förvaltare affärssystem
 - 1 projektledare utvecklingsprojekt
 - 2 teknikansvariga
 - 1 junior administratör

- Den centrala inköpsenheten har en framskjuten position i kommunen och ansvarar för näst intill allt inköp och upphandling (inkl. LOV och entreprenader). Lidingö fastighets AB gör till viss del egna upphandlingar, köper då ofta in tjänsten från staden.
- Organisatorisk placering är under stadsledningskontoret och finansieras genom nästintill enbart av anslag. En halvtidstjänst finansieras av Omsorgs- och socialförvaltningen specifikt för handläggning av LOV-systemen.
- Centrala inköpsenheten består förutom upphandlare och koordinator av en e-handelsgrupp som arbetar med administration och utveckling av stadens e-handel och digitalisering av inköp. Det fokuserade e-handelsarbetet med tjänster/entreprenader har pågått under ca 1,5 år och nu börjar man se att beställare har stor vana av att använda systemet. Förbrukningsmaterial har funnits i e-handeln sedan 2003/2004.
- I samband med genomlysning 2014 kom man fram till 500 behöriga beställare inom staden. Denna siffra är nu strax under 300 vilket möjliggör bättre utbildningsinsatser och uppnå ökad användandegrad av e-handeln.
- Samarbete sker inom STIC och med norrortskommuner. Näringslivsutveckling sker i nära samarbete med näringslivschef.

Luleå Kommun

Volymer

78,000 invånare

1,4 MDSEK (exkl. bolagen)

150–170 upphandlingar (inkl. FKU:er, exkl. DU:s)

Organisation

17 medarbetare i central organisation

- 1 chef
- 1 team ledare
- 1 inköpsstrateg
- 7 upphandlare
- 1 avtalscontroller
- 1 inköpsanalytiker
- 1 jurist
- 1 e-handelscontroller
- 3 inköpare

- Inköpsenheten är placerad tillsammans med ekonomienheten i avdelningen Planering & analys. Avdelningen tillhör kommunstaben.
- Till största delen är inköpsfunktionen anslagsfinansierad men leverantörsprocent finns på ett fåtal upphandlade områden. Utredning pågår om det ska implementeras på allt, men har pausat nya avtal.
- Enheten har en särskild organisation för entreprenader där stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för upphandling av bygg & anläggningsentreprenader. De som upphandlar har inte nödvändigtvis inköpsbakgrund, men är projektledare inom förvaltningen och därmed också slutliga beställare.
- Kommunens bolag är egna enheter som till stor del gör sina egna upphandlingar. Bolagen tillfrågas dock alltid vid upphandling om de vill vara med eller inte.
- Tidigare genomförde förvaltningarna själva DU's, men nu gör de tre inköparna detta till stor del och strävar efter att ta över helt. Enheten utför DU över 100tkr, lägre belopp gör beställarna i förvaltningarna själva.
- E-handeln är utvecklad och stor andel av varor köps därigenom. Vissa uppdateringar/administration köps in från CGI. Använder också spendanalysverktyget Exitia.
- Deltar ex. vid företagsfrukostar, upphandlingsråd och inköpskurser på universitetet/yrkeshögskola. Anser att de kan utveckla samverkan som helhet för kommunen där vi representerar varor, tjänster och entreprenader och är "en beställare" utåt.

Västerås stad

Volymer

153,000 invånare

4,8 MDSEK (exkl. bolagen)

ca 100–150 upphandlingar (exkl. FKU:er, exkl. DU:s)

Organisation

21 medarbetare i central organisation

- 1 chef

- 1 hållbarhetsstrateg

- 1 administratör/koordinator

Team entreprenad

- 5 upphandlare (entreprenad)

- 1 teamledare/områdesansvarig

Team varor/tjänster/digitala tjänster

- 8 upphandlare (varor/tjänster)

- 1 teamledare/områdesansvarig

Team e-handel/analys

- 4 e-handelstöd/analys

- 1 teamledare

- Inköpsenheten är placerad under stadsledningskontoret, inom avdelningen Digitalisering och verksamhetsutveckling.
- Enheten är inte anslagsfinansierad utan finansieras av en avgift från andra förvaltningar och bolag, samt med leverantörsprocent på fakturor. Var fram till 1a januari 2020 en ”köp- och säljorganisation” som debiterade förvaltningar/bolag för utfört arbete på timbasis men har övergett den organisationsformen.
- Har flera pågående utvecklingsinitiativ som gemensam strategi och planering genom en typ av inköpsråd, begränsning av betalkort, och utbildning av beställare. Utbildning avser att alla beställare ska gå en intern inköps-utbildning och genomföra ett prov där personerna bevisar att de förstår vikten av inköp och att göra bra affärer. Detta syftar även till att begränsa antal som kan utföra beställningar i organisationen.
- Kommunen avser i första hand, genom nya inköpschefen utveckla inköpsmognaden för primärkommunen innan nästa steg tas för att öka samarbetet med de kommunala bolagen.
- Avseende e-handel så strävar kommunen mot att förbättra dessa beställningsflöden, men bolagen har egna e-handelssystem vilket kräver att de själva lägger upp avtal i sina system. Har haft e-handel sedan 2011 och där så finns exempelvis funktion för beställare att klicka i när de har mottagit varan.
- Centrala enheten avser arbeta med nyckeltalsuppföljning som genom Spend by Exitia ska distribueras till förvaltningarna. Detta har inte utförts tidigare.