



LUND

Delrapport omvärldsanalys

1. Sammanfattning

Intervjuer/ samtal har genomförts med representanter från Malmö stad, Helsingborg stad, Göteborg stad samt person med erfarenhet från flera mindre kommuner så som Halmstad, Landskrona och Ängelholm.

Erfarenheter och medskick från andra kommuner kommer användas i det fortsatta utredningsarbetet med fokus på nulägesbeskrivning och förslag till ny inköps- och upphandlingsorganisation i Lunds kommun.

Viktiga medskick kan summeras enligt nedan:

- Utvecklingsarbetet behöver ta sikte på hela inköpsprocessen - strategisk nivå, taktisk nivå och operativ nivå. En så omfattande förändringsresa behöver få ta tid, det handlar om en lång förståelseförflyttning för stort antal personer.
- Viktigt att tydliggöra centrala inköp/upphandlingsenhetens uppdrag i helheten. Är det hela inköpsprocessen inklusive behovsanalys, kravställning, uppföljning eller endast upphandlingsdelarna? Hur bör ansvarsfördelningen se ut mellan olika funktioner i organisationen?
- Viktigt att bestämma om respektive förvaltning är upphandlande myndighet eller ej.
- Tillförlitlig data är en grundpelare för utvecklingsarbetet, vart går pengarna? Måste visa på alla inköp, ha koll på helheten för att kunna utveckla!
- Etablera gemensamma processer och arbetssätt. Vara överens om när vi gör lika och när det är ok att göra avsteg.
- Viktigt att central funktion lägger mycket tid på att bygga goda relationer med förvaltningarna. Krävs mycket prat för att tydliggöra ansvarsfördelning. Behöver vara duktiga på att stötta och hjälpa - lyssna, lyssna, lyssna!
- Etablera gemensam styrning och uppföljning inom olika inköpsområden. Ta ett område i taget och arbeta igenom ordentligt. Ta stöd i vad andra har gjort. Kategoristyrning fullt ut kan vara svårt i kommunal verksamhet då verksamheten är så differentierad. Identifiera områden med stor potential och omsättning. Ambitionsgraden behöver sättas utifrån tillgängliga resurser.
- Flera kommuner hanterar entreprenadupphandlingar i teknisk förvaltning eller motsvarande.
- Kan komma en lång väg genom kommunövergripande avtal. Måste vara smart och bygga dem i nära samarbete med verksamheterna
- Utveckling kostar pengar innan det ger resultat. Resultaten är inte heller pengar i handen utan uteblivna kostnader som kan upplevas svåra att visa på.



LUND

Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

- Begränsa vilka som ska få handla. Hjälper inte att upphandlare sitter och gör bra avtal om de inte följs/ används.
- Viktigt att skilja på beställare och upphandlare. Upphandlare kan inte ta på sig verksamhetens krav och verksamheten ska inte behöva upprätthålla upphandlingskompetens. Ligger hela ansvaret för processen på en person ökar risken dessutom för oegentligheter.
- Viktigt att bestämma hur direktupphandlingar ska hanteras. I Ängelholm gjordes försök att lägga ut direktupphandling i verksamheten men resultatet blev att upphandlingsenheten ändå fick svara på så mycket tidsödande frågor att det inte lönade sig. I Malmö pågår arbete för att sätta upp en direktupphandlingssupport.
- Organisatorisk placering av strategiska inköpsfrågor är viktig. Frågorna behöver vara nära ledningen för att få stöd i prioriteringar och strategier.
- Viktigt vägval gäller finansieringsmodell. En del kommuner har procent på avtalen, andra har anslag.
- Mycket svårrekryterad bransch. För få utbildar sig, stor rotation och konkurrens om lön. Många organisationer expanderar sina upphandlingsverksamheter samtidigt vilket ökar konkurrensen ytterligare. Måste bygga attraktiv verksamhet!
- Gör inte upphandling till en juridisk fråga – det handlar om verksamhetsutveckling och ekonomisk styrning

2. Malmö

Kontaktperson: Gabriella Manieri, Upphandlingschef, Malmö stad

Omfattning och dimensionering

- Malmö stad anskaffar varor och tjänster för ca 9 mdkr, inklusive ett par mdkr entreprenadupphandling.
- Malmö stad har ca 150 kommunövergripande avtalsområden med en eller flera leverantörer som avser stadens huvudsakliga behov av åretkommande beställningar.
- Centrala upphandlingsenheten består av 32 personer fördelade på tre sektioner. Följande roller finns på enheten:
 - 1st Upphandlingschef/ enhetschef
 - 4st Gemensamma funktioner (Förvaltningsjurist, administratör, hållbarhetskoordinator, E-handelskoordinator)
 - Sektion IT, 5tjänster inkl. sektionschef
 - Sektion Varor, 11tjänster inkl. sektionschef
 - Sektion Tjänster, 11tjänster inkl. sektionschef



LUND

Ansvarsfördelning i inköspolicy

- Kommunstyrelsens ansvar:
 - Kommunstyrelsen har ett särskilt åtagande att hantera övergripande strategiska frågor som rör hela Malmö stads inköpsverksamhet på kommunövergripande nivå, vilket även innefattar ett övergripande samordningsansvar.
 - Kommunstyrelsen har ett ansvar att bistå hela organisationen med allmän rådgivning, information och utbildning avseende inköpsrelaterade frågor.
 - Kommunstyrelsens ska inom ramen för sitt övergripande samordningsansvar tillse att kommunövergripande avtal upphandlas och hanteras enligt fastställda riktlinjer och att avtalens innebörd förankras och sprids i organisationen.
 - Kommunstyrelsen har ett ansvar att, vid ett tydligt preciserat behov, operativt stödja nämnder och bolag i upphandlingsprocesser och enskilda ärenden.
 - Kommunstyrelsen ska därutöver kontinuerligt se över policy och riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad.

- Nämndernas ansvar
 - Ansvar för inköpsverksamheten i Malmö stad ligger hos varje nämnd och bolag. Nämnder och bolag utgör således egna upphandlande myndigheter.
 - Ansvar för att inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk och att kommunövergripande avtal nyttjas vilar på respektive nämnd och bolag, med den avgränsning som framgår under Kommunstyrelsens ansvarsområde

Övrigt som rör ansvarsfördelning och roller

- Bygg- och anläggningsentreprenad upphandlas av specialistförvaltningarna, centrala upphandlingsenheten ger stöd vid behov. Entreprenadupphandlare har samlats i samma organisation och sitter inte själva.
- Utöver personer som arbetar med entreprenadupphandling finns inga upphandlare ute i verksamheterna
- Förvaltningarna ansvarar och genomför samtliga direktupphandlingar. Förvaltningarna ansvarar själva för riktlinjer kring direktupphandling. På Serviceförvaltningen byggs en direktupphandlingssupport upp för att stötta verksamheterna med direktupphandling.
- Aktuellt just nu är utvidgat stöd/krav från centrala upphandlingsenheten på förvaltningarnas arbete för att etablera robusta inköpsorganisationer. För att ta verksamheten till nästa steg behöver förvaltningarna etablera arbetssätt för behovsanalys, planlagda upphandlingar, leveransuppföljning mm. Centrala upphandlingsenheten stöttar i denna utveckling men tar inte över ansvaret.



Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

- Krav på förvaltningarna om skriftliga beställningar av upphandlingsstöd. Inledningsvis en lång lista som behövde prioriteras och hanteras på olika sätt. En del upphandlingar fick verksamheterna ta stöd av externa konsulter för att genomföra i perioder då centrala upphandlingsenheten inte var tillräckligt bemannad.

Målsättningar för inköpsverksamheten i inköbspolicy

- Holistisk
- Effektiv
- Rättssäker
- Innovativ
- Hållbar
- Konkurrensfrämjande
- Professionell
- Ansvarsfull

Finansiering

- Centrala upphandlingsenheten är självfinansierad och tar en avgift kopplad till alla avrop som görs på avtalen. För att dimensionera upp centrala upphandlingsenheten var en förutsättning att få fler avtal på plats som genererade pengar. Malmö stad höjde även avgiften i samband med ökad dimensionering. Gabriella fick acceptans för inledande fördyrning.

Övrigt

- Kan komma en lång väg genom kommunövergripande avtal. Måste vara smart och bygga dem i nära samarbete med verksamheterna
- Viktigt att bygga goda relationer med förvaltningarna. Har återkommande nätverksträffar för inköpssamordnare. Finns dock inte inköpssamordnare på samtliga förvaltningar.
- I Malmö finns inga krav på bemanning eller organisering av inköps och upphandling i förvaltningarna – centrala upphandlingsenheten kan endast rekommendera verksamheterna till viss bemanning kring inköp och upphandling.
- Rekrytering är svårt, måste lägga mycket tid på att hitta bra personer och attraktiv verksamhet för upphandlare att söka sig till
- Svårt att vara kategoristyrd full ut i offentlig verksamhet. I Malmö har man organiserat sig i tre sektioner med fokus på olika typer av inköp: varor, tjänster och IT. Fungerar väl.
- Viktigt att tydliggöra centrala inköp/upphandlingsenhetens uppdrag! Är det hela inköpsprocessen inklusive behovsanalys, kravställning, uppföljning eller endast upphandlingsdelarna
- Serviceförvaltningen i Malmö har vissa tvingande områden som förvaltningarna är ålagda att använda. Andra områden är frivilliga men



LUND

Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

upphandlingsenheten försöker alltid slå ett slag för Serviceförvaltningens tjänster då en förvaltning uttrycker behov av tjänst/vara ur Serviceförvaltningens katalog. I Malmö håller de på att etablera en ”städsupport” som ska stötta verksamheterna då de beställer städtjänster i krav att ställa etc.

- Gör inte upphandling till en juridisk fråga – det handlar om verksamhetsutveckling och ekonomisk styrning
- Potential att framöver strukturera beställningar och avrop. En stor grupp som idag kan beställa, behöver höja kompetensen.

3. Helsingborg

Kontaktperson: Camilla Alfredsson, Tf. Inköpschef, Helsingborg stad

Omfattning och dimensionering

- Helsingborg stad anskaffar varor och tjänster för ca 3,5mdkr. Helsingborgs bolag tillkommer med en anskaffning för ytterligare ca 2mdkr.
- Helsingborg har ca 150 kommunövergripande avtalsområden som centrala upphandlingsenheten ansvarar för.
- Mellan 70-90 upphandlingsuppdrag årligen. Hälften av dem är förvaltningsspecifika (över direktupphandlingsgränsen)
- Centrala upphandlingsenheten består av 17 medarbetare fördelade på följande roller:
 - 1st inköpschef
 - 1st inköpsanalytiker
 - 2st hållbarhetsstrateger
 - 1st livsmedelscontroller
 - 1st koordinator
 - 9st upphandlare
 - 1 upphandlingschef för upphandlarna
 - Vakans (upphandlare eller avtalscontroller, inte bestämt)

Ansvarsfördelning i inköspolicyns tillämpningsanvisningar

- Inköpsenheten vid stadsledningsförvaltningen ansvarar för:
 - stadens stadsövergripande upphandlingar (helhetsåtagande avseende hela upphandlingsprocessen inklusive samtliga beslut, avtalstecknande och uppföljning)
 - att genomföra specifika upphandlingar för en viss förvaltnings behov som genomförs med annat upphandlingsförfarande än direktupphandling. Detta gäller inte för fastighetsförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen till vilka stöd istället ges efter överenskommelse.



LUND

Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

- att ta fram rutiner för och genomföra uppföljning av stadens inköps- och upphandlingsprocess utifrån totalekonomiska, miljö-, sociala och etiska perspektiv. Rutiner och uppföljning gäller en stadsövergripande nivå med fokus på processernas effektivitet.
- Respektive förvaltning ansvarar för:
 - direktupphandling för den aktuella förvaltningen (helhetsåtagande avseende hela direktupphandlingsprocessen)
 - kravställandet i specifika upphandlingar rörande den aktuella förvaltningen. Utöver kravställandet krävs ofta projektledning i upphandlingen utifrån rollen som uppdragsgivare gentemot upphandlingsenheten vid stadsledningsförvaltningen
 - avrop mot ramavtal
 - uppföljning av förvaltningens egna avtal samt framtagande av rutiner för och uppföljning av förvaltningens egna inköps- och upphandlingsprocesser
 - att förvaltningen i tillämpliga fall har representanter i de arbetsgrupper som förekommer i upphandlings- och avtalsprocessen vid stadsövergripande upphandlingar och avtal
 - Respektive förvaltningschef ansvarar, enligt stadens upphandlingspolicy, för att det finns en effektiv och ändamålsenlig inköpsorganisation i den egna förvaltningen.
 - Respektive förvaltningschef ska se till att förvaltningen är bemannad med personer med lämplig kompetens i inköps- och upphandlingsfrågor samt ansvarar för att ge dessa personer utrymme i respektive tjänst för att utföra rollens arbetsuppgifter.
 - Förvaltningen ska ha minst en inköpssamordnare som är kontaktperson i inköps- och upphandlingsfrågor gentemot både förvaltningen och inköpsenheten.

Övrigt som rör ansvarsfördelning och roller

- I delegationsordningen är undertecknandet delegerat till enhetschef för inköpsenheten. Ingen annan kan dra igång en stadsövergripande upphandling
- Varje förvaltning ska ha en samordnare och ändamålsenlig organisation för inköp- och upphandling. Fråga i intern kontroll – hur säkerställer du att du har en ändamålsenlig organisation för inköp- och upphandling?
- Styrande dokument som finns idag funkar bra, ingen ytterligare styrning behövs. SLF lägger sig inte i hur en enskild förvaltning organiserar sig kring frågan utan ställer bara krav på att de ska organisera sig

Målsättningar för inköpsverksamheten i inköbspolicyn (finns ytterligare detaljerat i tillämpningsanvisningen)

- Stadens mål är att upphandlingarna ska tillföra staden ett mervärde genom hög kvalitet i köpta varor och tjänster, bättre totalekonomi samt utveckling av ett



LUND

Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

hållbart Helsingborg. Upphandlingarna ska genomföras enligt gällande lagstiftning med en tydlig målsättning att de möjligheter som lagstiftningen ger används så långt detta är möjligt.

- Innovativa lösningar för att uppnå besparingar, effektiviseringar och andra hållbarhetsmål är viktiga att beakta inom ramen för stadens inköp och upphandlingar.
- Vid genomförandet av upphandlingar är det av stor vikt att förutsättningarna för små och medelstora företag att lämna konkurrenskraftiga anbud beaktas.

Finansiering

- Kommunbidrag, cirka 90 %.
- Projektmedel (just nu från energimyndigheten)
- En förvaltning finansierar motsvarande 1 tjänst (fastighetsförvaltningen för att vi stöttar dem med drift- och underhållsavtal).

Övrigt

- Tog ett par år att hitta goda relationer med förvaltningarna men fungerar idag. Har krävts mycket prat under åren för att tydliggöra ansvarsfördelning. Behöver vara duktiga på att stötta och hjälpa. Lobbyverksamhet och hitta rätt nyckelpersoner. Inte skicka ut tillämpningsanvisningar och dunka i huvudet - lyssna, lyssna, lyssna.
- Viktiga argument i utvecklingen har varit - Skönt för verksamheten att slippa upphandla, högre kvalitet. Sund konkurrens, rättssäkerhet viktigt för det lokala näringslivet. Affärsmässighet!
- Viktigt att lägga mycket tid på fotarbete för att få styrning att fungera. Visa tydligt på besparingar, nytta, kvalitet och uppfyllnad av lagkrav
- Har idag ett inköpsanalysverktyg som kan tydliggöra ekonomisk potential
- Potential att strukturera arbetet med beställare, mycket stort antal som kan beställa idag och svårt att nå ut till dem alla och säkerställa att de köper rätt saker. Förvaltningar som har kommit längst har minskat sitt antal beställare. Förvaltningschefen bestämmer, upphandlingsenheten kan endast rekommendera
- Inte kategoristyrda fullt ut idag. Försöker gå i den riktningen men har inte resurser för att arbeta så fullt ut. Pratar inköpsområden idag och diskuterar inom vilka avtalsområden centrala inköpsenheten kan definiera kraven och när det krävs referensgrupp
- Rekryteringsläget är svårt och en stor personalomsättning. Svårt att konkurrera med lön



4. Göteborgs stad

Kontaktperson: Henrik Karlsson, förvaltningschef Inköp och Upphandling

Omfattning och dimensionering

- Göteborgs stad anskaffar varor och tjänster för ca 25mdkr årligen varav ca 6,5mdkr via ramavtal
- Förvaltningen består av ca 80pers fördelade på 5st enheter: Förvaltningsstab, Upphandling, Inköpsstrategi, Hållbarhet och Verksamhetsstöd.

Riktlinje för inköp

- Portalskrivning i riktlinjen anger att – All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse
- Den gemensamma inköpsprocessen beskrivs som bestående av tre nivåer: Strategisk inköpsnivå handlar om att i tidig fas utarbeta effektiva och hållbara inköpsstrategier i form av kategoriplaner. Taktisk nivå omfattar genomförandet av kategoriplanen. Här sker själva upphandlingen. Operativ nivå är i regel inriktad på beställning/avrop, leveransbevakning, fakturahantering och förvaltning av kontrakt.
- Riktlinjen anger även att stadens verksamheter är skyldiga att använda upphandlade ramavtal eller inköpssystem. Vid avsteg ska detta dokumenteras och rapporteras till inköps- och upphandlingsnämnden

Ansvarsfördelning

- Nämnder och styrelser ska löpande följa upp förvaltningens inköp för att säkerställa att regelverket följs (lagstiftning och riktlinjer)
- Göteborgs inköps- och upphandlingsnämnd har huvudansvar för den gemensamma inköpsprocessen och för tecknande av ramavtal. Nämnden är stadens expertorgan och leder utvecklingen och erbjuder stöd och hjälp i inköps- och upphandlingsrelaterade frågor. Nämnden ska göra uppföljningar av stadens samlade inköp och upphandlingar och rapportera resultatet till kommunstyrelsen

Kategoristyrning

- Göteborgs stad har tagit fram en Gemensam inköpsplan. Syftet är att med utgångspunkt i politiska beslut, inköpsvolym, potential och genomförbarhet skapa förutsättningar för kategoristyrning så att målsättningar kan omhändertas och samordningsvinster uppnås
- I den gemensamma planen beskrivs stadens kategoriträd. Trädet har tagits fram i samarbete med stadens verksamheter
- Prioritering av kategorier har gjorts utifrån vilka kategorier som omfattar väsentliga belopp (spend), har stor genomförbarhet (tex kompetens i org,



LUND

Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

etablerade nätverk, intresse från verksamheten etc) och stor potential att bidra till nytta för staden (bidra till övergripande målsättningar).

- De kategorier som prioriterats inledningsvis är Tekniska konsulter, Vård och omsorg, Lätta fordon samt Facility Management

Finansiering

- Verksamheten finansieras via provision. Då utvecklingsarbetet initierades gjordes en höjning av procentsatsen för att kunna finansiera utvecklingen. Fanns även ett överskott som användes.

Övrigt

- Ett utvecklingsarbete behöver ta sikte på hela cirkeln - strategisk nivå, taktisk nivå och operativ nivå tar tid. Handlar om en lång förståelseförflyttning. Men det är viktigt att se helheten från början!
- Tillförlitlig data är en grundpelare, vart går pengarna? Måste visa på alla inköp, ha koll på helheten för att kunna utveckla!
- Etablera gemensamma processer och arbetssätt. Vara överens om när vi gör lika och när det är ok att göra avsteg
- Etablera gemensam styrning och uppföljning inom olika inköpsområden. Ta ett område i taget och arbeta igenom ordentligt. Ta stöd i vad andra har gjort
- Göteborg gjorde en mognadsmätning i relation till gemensamma processer för att etablera gemensam förståelse för nuläge – målbild att bli bättre.
- Kategoristyrning i kommunalverksamhet kan vara svårt fullt ut då verksamheten är så differentierad. Identifiera områden med stor potential och omsättning. Använd er av metodiken men behöver inte gå lika djups. Ambitionsgraden behöver sättas utifrån tillgängliga resurser
- Utveckling kostar pengar innan det ger resultat. Resultaten är inte heller pengar i handen utan uteblivna kostnader som kan upplevas som kalle anka pengar som är svåra att visa på.

5. Erfarenheter Lisbeth Jonsson

Har varit upphandlingschef i Halmstad, Landskrona och Ängelholm. Nu pensionerad men arbetar med uppbyggnad av upphandlingsfunktion i Markaryd.

- Viktigt att bestämma om respektive förvaltning är upphandlande myndighet eller ej. Upplevelsen är att det är vanligast att hela kommunen är en upphandlande myndighet.
- Direktupphandlingar över 100 000kr bör hanteras av central organisation. I Ängelholm gjordes försök att lägga ut direktupphandling i verksamheten men resultatet blev att upphandlingsenheten ändå fick svara på så mycket tidsödande frågor att det inte lönade sig



LUND

Central inköps- och upphandlingsorganisation

Datum
2020-05-25

- Viktigt att skilja på beställare och upphandlare. Upphandlare kan inte ta på sig verksamhetens krav och verksamheten ska inte behöva upprätthålla upphandlingskompetens.
- Viktigt att ha två funktioner beställare – upphandlare. Byggsektorn är ex utsatt för mycket oegentligheter. Ligger hela ansvaret för processen på en person ökar risken... Det är även svårt att upprätthålla upphandlingskompetens i verksamheten om det inte görs frekvent och dedikerat, det är att bygga in ett riskmoment
- När externa konsulter för entreprenadupphandling anlitas är det för beställare eller upphandlingskompetensen?
- Viktigt att avtalsuppföljning hamnar relativt nära upphandling
- Helsingborg är ett föredöme i arbetet med hållbarhet i relation till upphandling
- Central funktion sparar pengar! Möjliggör prioritering, strategiska beslut. Frågorna behöver vara nära ledningen för att få stöd i prioriteringar och strategier. Organisatorisk placering i organisationen är viktig.
- Strategisk och operativ upphandling hör ihop och bör ej separeras
- Västra Götalands regionen utvecklade en funktion där de både kunde hantera de mer långsiktiga och strategiska upphandlingarna men samtidigt ha ett snabbspår för upphandlingar som ej kunde vänta. De hade även en supportfunktion som kunde svara på frågor – mycket bra!
- Lisbeths erfarenhet visar att ca 12 upphandlingar per år och upphandlare är rimligt riktmärke. Men beror på vad som läggs in i ansvaret för tex avtalsuppföljning och admin
- Viktigt med god kommunikation! Förklara för medarbetare varför det finns avtalade regelverk, inte bara hur de ska göra.. Motstånd och bristande förståelse ute är en stor risk.
- Begränsa vilka som ska få handla. Hjälper inte att upphandlare sitter och gör bra avtal om de inte följs/ används.
- Viktigt vägval gäller finansieringsmodell. En del kommuner har procent på avtalen, andra har anslag. Viktigt att ha med sig att en modell som bygger på avgift per avtal genererar omfattande administration
- Mycket svårrekryterad bransch. För få utbildar sig, stor rotation och konkurrens om lön. Många organisationer expanderar sina upphandlingsverksamheter samtidigt vilket ökar konkurrensen ytterligare.