

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

Kommunstyrelsen

Slutrapportering av uppdrag att utreda hur kommunens inköpsprocess kan effektiviseras

Ärendet

Kommunstyrelsen gav den 27 november 2023 (§ 206) i uppdrag till kommunledningskontoret att utreda hur kommunens inköpsprocess kan effektiviseras. Med föreliggande ärende slutrapporteras uppdraget.

Kommunledningskontoret har i enlighet med uppdraget genomfört en förstudie för en effektivare inköpsprocess. Förstudien har både analyserat kommunens nuvarande inköpsprocess (nulägesanalys) och samlat in erfarenheter från andra kommuner (omvärldsanalys). Förstudien har haft som mål att leverera fakta samt konkreta alternativ och rekommendationer för att öka kostnadseffektivitet, kvalitet, kontroll och styrning, samt möjliggöra goda affärer genom en transparent och mer effektiv inköpsprocess i Danderyds kommun.

Övergripande visar förstudien att kommunledningskontoret redan har genomfört flera förbättringsåtgärder för att lägga grunden för ett fortsatt arbete mot en effektivare inköpsprocess, men att betydande arbete återstår. Nästa steg är enligt kommunledningskontoret att arbeta mer strategiskt övergripande genom att utreda införandet av en mer samlad inköpsfunktion, kategoristyrning och e-handelssystem, vilket kan ge bättre förutsättningar att nå ekonomiska besparingar, ökad effektivitet i inköpsprocessen och bättre kontroll. Arbetet beräknas vara klart tredje kvartalet 2025.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen och lägger slutrapporteringen till handlingarna. Kommunstyrelsens uppdrag av den 27 november 2023 (§ 206) är därmed genomfört.

Bakgrund

Kommunstyrelsen gav den 27 november 2023 (§ 206) i uppdrag till kommunledningskontoret att utreda hur kommunens inköpsprocess kan effektiviseras. Uppdraget skulle redovisas för kommunstyrelsen senast under andra kvartalet 2024. Den 17 juni 2024 (§ 106) beslutade kommunstyrelsen att förlänga uppdragstiden till fjärde kvartalet 2024. Med föreliggande ärende slutrapporteras uppdraget.

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

Kommunledningskontorets utredning

Tidigare genomförda åtgärder för en effektivare inköpsprocess

Kommunledningskontoret påbörjade ett förbättringsarbete inom upphandlingsområdet redan under 2021. Kommunledningskontoret tog då fram en process för en flerårig upphandlingsplan, vilket innebär att kommunledningskontoret träffar verksamheten kontinuerligt för att gå igenom deras behov av upphandlingar både innevarande år och flera år framåt i tiden. Kommunledningskontoret påminner nu även de avtalsansvariga förvaltningarna när avtalstiden för ett avtal håller på att gå ut.

Under 2022 fortsatte arbetet med att stärka upp stödet till verksamheten. Exempelvis har olika mallar och anvisningar för inköp, upphandling och avtal tagits fram. Mallar och anvisningar har skapat en tydlighet kring inköpsverksamhetens olika roller och ansvar samt hur kommunens inköpsprocess fungerar. Den främsta anledningen till framtagandet var att ge enhetliga anvisningar som kompletterar och konkretiserar Danderyds kommuns policy för inköp, upphandling och avrop. Hela arbetet syftade till att skapa förutsättningar för ett professionellt inköpsarbete som säkerställer att kommunen genomför ekonomiskt effektiva affärer. Syftet var även att säkerställa att det externa regelverket följs.

Under 2023 har arbetet fortsatt med att stödja, informera och utbilda verksamheten samtidigt som en genomlysning av stödfunktioner i kommunen genomfördes. Kommunstyrelsen fattade beslut den 27 november 2023 (§ 186) att Danderyds kommun ska följa en princip om att kommunens övergripande stödfunktioner ska vara centraliserade, om inte särskilda skäl finns för enskilda stödfunktioner. Kommundirektören tog med anledning av detta beslut under våren 2024 om att samla (centralisera) alla upphandlare till kommunledningskontoret från och med den 1 september 2024.

Upphandlare fanns tidigare både på samhällsutvecklingsförvaltningen och på kommunledningskontoret. Förväntade effekter av centraliseringen är en bättre överblick av det samlade upphandlingsarbetet samt en högre grad av specialisering, redundans, kompetensutveckling och kollektivt lärande.

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

Resultat från förstudien för en effektivare inköpsprocess

Kommunledningskontoret har under 2024 genomfört en förstudie för en effektivare inköpsprocess. Förstudien innehåller en nulägesanalys och omvärldsanalys som presenteras nedan. Nulägesanalysen har genomförts genom en kombination av intervjuer med nyckelpersoner och granskning av styrande dokument. Nulägesanalysen har kunnat visa hur inköp hanteras och fungerar i kommunen samt identifierat samtliga resurser som på olika sätt arbetar med inköp. Omvärldsanalysen har syftat till att lära från andra kommuner som kommit långt i arbetet med att effektivisera inköpsprocessen och har genomförts primärt genom intervjuer med Täby kommun och Lidingö stad.

Nulägesanalys

Nulägesanalysen visar övergripande att Danderyds kommun har en decentraliserad inköpsprocess där varje nämnd ansvarar för sina egna inköp¹. Upphandlingsenheten på kommunledningskontoret fungerar främst som en rådgivande och handläggande stödfunktion. En betydande utmaning är att det idag saknas en övergripande strategisk inriktning för kommunens inköpsarbete. Detta har bland annat lett till varierande arbetssätt och bristande samordning. Nulägesanalysen visar även följande:

Arbetssätt

- Upphandlingsenheten samarbetar med samtliga förvaltningar vid behov av att genomföra upphandlingar eller för rådgivning kring inköp, upphandling och avtal.
- Samarbetet sker genom regelbundna möten, avstämningar och dialog mellan den beställande verksamheten och upphandlingsenheten. Det är chefer vid verksamheterna som tar kontakt med upphandlingssamordnare på upphandlingsenheten.
- Upphandlingssamordnare och beställande verksamhet koordinerar och planerar verksamheternas upphandlingsbehov. Planeringen är kortsiktig och sträcker sig ett år framåt.
- Vid stora projekt genomför verksamheterna själva en utredning/marknadsanalys och beslutar inriktning för upphandlingen, som sedan genomförs av upphandlingsenheten. Upphandlarna är sällan med i sådana utredningar innan en upphandling startas. Dialog kring detta sker dock med upphandlingssamordnare vid de kvartalsvisa avstämningarna.
- Enklare upphandlingsuppdrag som direktupphandlingar och avrop hanteras både av verksamheterna själva och upphandlingsenheten.
- Förvaltningarna jobbar med fokus på olika avtal som är strategiska utifrån deras kärnverksamhet och som har stor påverkan på invånarna.

¹ Inköp kan ske genom avrop från upphandlade ramavtal eller genom genomförande av en direktupphandling.

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

- Varje nämnd följer upp sina strategiska avtal enligt programmet för uppföljning av kommunens verksamheter. Dessa rapporteras årligen till upphandlingsenheten, som sammanfattar samtliga uppföljningar i ett tjänsteutlåtande som rapporteras till kommunstyrelsen.
- Upphandlingsenhetens fokus ligger primärt på genomförande av upphandlingar och uppföljning av kommunstyrelsens strategiska avtal och uppföljning av samtliga nämnders övriga avtal (icke-strategiska avtal).
- Marknadsanalys och riskanalys inför upphandling genomförs ofta vid upphandlingar av strategiska avtal. Vid upphandling av övriga avtal brukar inte marknadsanalys och riskanalys genomföras.

Utmaningar

- Kommunen saknar en långsiktig gemensam strategi för inköp, vilket har lett till varierande arbetssätt och bristande samordning.
- Det finns ett stort antal beställare, flera olika beställningssystem och informella inköpsrutiner, vilket leder till ineffektivitet och bristande kontroll.
- Inköpsorganisationen är därmed fragmenterad och resurserna är inte optimalt fördelade.
- Det gör även att inköpsprocessen generellt är reaktiv och saknar ett affärsmässigt perspektiv.
- Vissa verksamheter genomför direktupphandlingar utan att följa kommunens rutiner som beskrivs i anvisningar för inköp, upphandling och avtal. Dialog med leverantörer dokumenteras inte heller enligt kommunens riktlinjer och gällande lagstiftning².
- Generellt känner kommunens verksamheter inte till upphandlingsenhetens formella uppdrag och viss osäkerhet råder kring vilka delar i processen som upphandlingsenheten ansvarar för och vilka delar som förvaltningarna ansvarar för.
- Kunskapsnivån om inköpsprocessen är generellt låg. Nyanställda medarbetare och chefer får inte heller någon introduktion i ämnet.

Omvärldsanalys

Som en del av förstudien har även en omvärldsanalys genomförts genom intervjuer med inköpschefer från Täby kommun och Lidingö stad. Båda dessa kommuner har arbetat länge med, och generellt kommit långt i arbetet med att effektivisera sina inköpsprocesser. Omvärldsanalysen visar övergripande att båda kommunerna har infört en mer centraliserad inköpsorganisation med tydliga roller och ansvar. De arbetar också med kategoristyrning och strategisk planering för att optimera sina inköp.

I Täby kommun är kategoristyrning en central del av inköpsprocessen. Genom kategoristyrning struktureras inköp utifrån olika kategorier baserade

² Bekräftas även av PwC:s senaste granskning av inköpsprocessen (oktober 2023).

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

på fakta genom bland annat spendanalys³. Fokus ligger på affärsmässighet i de olika kategorierna, vilket innebär att varje kategori hanteras på ett strategiskt sätt, med fokus på att optimera kostnader, maximera kvalitet och säkerställa att de uppfyller kommunens behov och krav. Genom att använda kategoristyrning har Täby kommun skapat tydliga ansvarsområden och processer för varje kategori av inköp. Det kan inkludera att utse en ansvarig upphandlare för varje kategori, utarbeta specifika krav och riktlinjer, samt att följa upp och utvärdera prestanda och resultat. Genom kategoristyrning har flera fördelar uppnåtts, såsom ökad transparens, bättre förhandlingsposition gentemot leverantörer, samt möjlighet att identifiera och nyttja potentiella besparingar och effektiviseringar över olika inköpskategorier. Sammantaget har kategoristyrning som strategiskt arbetssätt hjälpt kommunen optimera sin inköpsverksamhet och maximera värdet av sina resurser.

Både Täby och Lidingö har även en inköpsstrategi och följer upp verksamheten med olika nyckeltal (KPI). Inköpsenheten tillhör ekonomiavdelningen i både Täby och på Lidingö. Lidingös ekonomiavdelning har hela ansvaret för kommunens inköpsprocess medan Täby har en semicentraliserad organisation, vilket betyder att direktupphandlingar och avrop genomförs av verksamheterna men att dessa individer är certifierade inköpsamordnare. Däremot genomförs samtliga beställningar bara av inköpsenhetens godkända e-handelslösningar.

Båda kommunerna har en inköpschef och upphandlingar i bägge kommunerna baseras på fakta, data och föregås av risk- och konsekvensanalys. Kommunerna har även en upphandlingsplan som stäcker sig över längre perioder (3–5 år). I Lidingö stad planeras varje upphandling minst ett år i förväg men vissa upphandlingar även upp till 2 år. Upphandlingarna planeras av verksamheterna i samråd med inköpsenheten med god framförhållning. Kommunens upphandlingsplan är uppdaterad och sträcker sig 5 år framåt i tiden. Upphandlingsplanen presenteras även till kommunens ledning för att hålla dem informerade.

Kommunledningskontorets bedömning

Utifrån förstudiens resultat avser kommunledningskontoret arbeta mer strategiskt övergripande genom att gå vidare med tre åtgärder för vidare utredning. Dessa åtgärder har visat sig framgångsrika i andra kommuner och har även vetenskaplig grund, som centrala element i en s.k. strategisk inköpsmodell⁴, som visar vad som behöver finnas på plats för att etablera och optimera en framgångsrik inköpsfunktion. Åtgärderna är förankrade hos

³ I en spendanalys samlar man data för att titta på tidigare gjorda inköp, det vill säga tidigare fakturor (Upphandlingsmyndigheten).

⁴ Se exempelvis Upphandlingsmyndighetens modell för inköpsprocessen (www.upphandlingsmyndigheten.se)

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

samtliga förvaltningschefer i Danderyds kommun och arbetet med att utreda dem beräknas vara klart tredje kvartalet 2025.

1. Utreda en mer samlad inköpsfunktion

En mer samlad inköpsfunktion i en kommun kan ge flera fördelar och vinster, så som Täby och Lidingö har kunnat visa. Genom att samla inköpsprocesserna under en gemensam styrning skapas möjligheter för strategisk planering och effektivisering. Det leder ofta till ekonomiska besparingar genom skalfördelar och bättre förhandlingsposition gentemot leverantörer. Det möjliggör också en högre grad av specialisering och kompetensuppbyggnad inom inköpsområdet, vilket resulterar i mer professionella upphandlingar och avtal.

Dessutom underlättar en samlad inköpsfunktion implementeringen av enhetliga processer och system, vilket ökar transparensen och minskar risken för felaktiga inköp. Det skapar även bättre förutsättningar för att säkerställa regelefterlevnad och att arbeta strategiskt med hållbarhetsfrågor i inköpsprocessen. Genom att ha en samlad överblick över kommunens totala inköp kan man lättare identifiera förbättringsområden och optimera resursanvändningen. Sammantaget kan en samlad inköpsfunktion bidra till både ekonomiska och kvalitativa vinster för kommunen, samtidigt som den stärker kommunens position som en professionell och ansvarsfull inköpsorganisation.

Därför är det kommunledningskontoret avsikt att utreda hur och på vilket sätt kommunen kan ha en mer samlad inköpsfunktion.

2. Utreda kategoristyrning och utveckla strategier och mål för varje kategori

Kategoristyrning är en metod för att organisera och styra inköp på ett strategiskt sätt. Kommunens inköpsvolym delas genom metoden upp i olika kategorier, exempelvis livsmedel, fordon eller IT-tjänster. Genom att gruppera liknande inköp kan kommunen få en bättre överblick över sina totala inköp, arbeta mer strategiskt med varje kategori och samla kompetens och specialisering kring specifika inköpsområden.

Kategoristyrning kan leda till flera positiva effekter för kommunen genom ekonomiska besparingar, ökad effektivitet i inköpsprocessen, bättre kontroll över leveranskedjor och förbättrad riskhantering.

Genom att systematiskt analysera och strategiskt planera inköp inom olika kategorier kan kommuner optimera sina resurser och skapa större värde för kommuninvånarna.

Flera kommuner har infört kategoristyrning och förutom Täby och Lidingö är Huddinge kommun ett exempel på framgångsrik implementering av

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

kategoristyrning. Sedan 2020 har kommunen sparat 60–70 miljoner kronor årligen genom detta arbetssätt, för sina årliga inköp på cirka 1,9 miljarder kronor⁵.

För att komma i gång med kategoristyrning behöver Danderyds kommun:

- Genomföra en spendanalys för att kartlägga nuvarande inköp
- Skapa ett kategoriträd med huvud- och underkategorier
- Upprätta tvärfunktionella team för olika kategorier
- Utveckla strategier och mål för varje kategori

Kommunledningskontoret har för avsikt att genomföra en spendanalys och utreda hur och på vilket sätt kommunen kan skapa kategoriträd med huvud- och underkategorier. Därefter är avsikten att utreda hur och på vilket sätt kommunen kan utveckla strategier och mål för varje kategori.

3. Utreda om kommunen ska införa ett e-handelssystem

En kommun kan digitalisera inköpsprocessen genom att implementera ett heltäckande e-handelssystem som integrerar alla steg från behovsidentifiering till betalning. Ett sådant system kan inkludera digitala kataloger, automatiserade attestflöden och sömlös integration med kommunens ekonomisystem.

För att maximera effekten av digitaliseringen bör kommunen även satsa på utbildning av personal i de nya systemen och processerna. Genom att digitalisera inköpsprocessen kan kommunen uppnå ökad effektivitet, bättre kostnadskontroll, högre avtalstrohet och förbättrade möjligheter till uppföljning och analys. Detta leder i sin tur till mer strategiska och hållbara inköp som ger större värde för kommuninvånarna.

Flera andra kommuner har infört ett e-handelssystem. Dock är dessa kommuner i regel större än Danderyd sett till antal kommuninvånare, antal anställda och inköpsvolym. Det är därför kommunledningskontoret behöver utreda hur och vilka effekter det kan få om kommunen inför ett e-handelssystem. Kommunledningskontoret kommer även utreda om kommunen bör utveckla en inköpsportal för att underlätta för medarbetare att hitta information och göra beställningar.

Sammanfattning

Övergripande visar förstudien att kommunledningskontoret redan har genomfört flera förbättringsåtgärder för att lägga grunden för ett fortsatt arbete mot en effektivare inköpsprocess, men att betydande arbete återstår. Nästa steg är enligt kommunledningskontoret att arbeta mer strategiskt övergripande genom att utreda införandet av en mer samlad inköpsfunktion, kategoristyrning och e-handelssystem, vilket kan ge bättre förutsättningar att

⁵ Svenskt Näringsliv 8 december 2023 – Så sparar kommunen 70 miljoner varje år

Datum
2024-10-29**Diarienummer**
KS 2023/0466

Kommunledningskontoret
Erik Joachimsson

nå ekonomiska besparingar, ökad effektivitet i inköpsprocessen och bättre kontroll. Arbetet beräknas vara klart tredje kvartalet 2025.

Konsekvenser för barn och unga

Föreliggande ärende medför inga konsekvenser för barn och unga.

Ekonomiska konsekvenser

Föreliggande ärende medför inga ekonomiska konsekvenser. På sikt är ambitionen att ett utvecklat och effektiviserat inköpsarbete ger bättre förutsättningar att minska kommunens kostnader inom området.

Johan Lindberg
Kommundirektör

Björn Wallgren
Ekonomichef

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Slutrapportering av uppdrag att utreda hur kommunens inköpsprocess kan effektiviseras
2. Kommunstyrelsens beslut, KS 2023-11-27 § 206
3. Kommunstyrelsens beslut, KS 2024-06-17 § 106