

*Louise Tornhagen
Josefine Holmert
Victor Sundberg*

Juni 2019

*Utredning av
Upphandlingscenter
Linköpings och Norrköping-
kommun*

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Uppdrag och syfte.....	5
1.3. Metod.....	5
1.3.1. Fakta och informationsinsamling	6
1.3.2. Analysera och kvalitetssäkra	7
1.3.3. Rapportera och nästa steg	7
1.4. Avgränsningar	7
2. Iakttagelser och reflektioner	8
2.1. Antal upphandlingar inom Upphandlingscenter	8
2.1.1. Iakttagelser	9
2.1.2. Reflektioner	12
2.2. Personalomsättning.....	13
2.2.1. Iakttagelser	13
2.2.2. Reflektion.....	14
2.3. Styrning	15
2.3.1. Iakttagelser	15
2.3.2. Reflektioner	17
2.4. Ansvarsfördelning och gränssnitt	17
2.4.1. Iakttagelser	17
2.4.2. Reflektioner	19
Sammanfattning	20
Aktuella dokument	20
Förteckning, totalt antal gemensamma upphandlingar per enhet/kontor/förvaltning	21
Förteckning, totalt antal gemensamma upphandlingar per kategori	22

Sammanfattning

Denna utredning av Upphandlingscenter har genomförts på uppdrag av Linköpings och Norrköpings kommun. Målsättningen med uppdraget har varit att genomföra en utredning i fyra delar, i) upphandlingar, ii) personalomsättning, iii) styrning iiiii) ansvarsfördelning och gränssnitt. Det övergripande syftet med uppdraget har varit att utreda huruvida Upphandlingscenter som bildades 2009 har utvecklats i linje med den utredning som genomfördes 2007 och de beslut som respektive kommun i samarbetet fattade.

Utifrån genomförd utredning lämnas följande rekommendationer:

Upphandlingar

1. Analysera inom vilka inköpsområden kommunerna primärt ska samverka

Iakttagelse

Kommunerna samverkar idag inom flera områden. De har nått olika långt inom de olika områdena. De har dock inte analyserat inom vilka områden som de ska samverka inom, och inom vilket område där det ger störst effekt att samverka. Det finns dock en rutin där Upphandlingscenter inför varje upphandling gör en avstämning med kommunerna huruvida de ska göra en gemensam upphandling eller ej.

Konsekvens

Kommunerna och Upphandlingscenter riskerar dubbelarbete om de gör liknande upphandlingar två gånger, och att de inte heller får ut tillräckligt stor potential av avtalen inom vissa områden. Eventuellt dubbelarbete är på så sätt något som görs medvetet i och med Upphandlingscenters rutin avseende gemensam upphandling.

Rekommendation

- a) Gemensamt med de två kommunerna genomföra analyser avseende vilka områden som bäst lämpar sig för gemensam upphandling inom ramen för Upphandlingscenter. Ge Upphandlingscenter i uppdrag att genomföra en analys som underlag för diskussion.

Personalomsättning

2. Upphandlingscenters interna organisation

Iakttagelse

Upphandlingscenter har en relativt hög personalomsättning, och en ojämn kvalitet i det stöd som de erbjuder kommunerna vid upphandling.

Konsekvens

En förändring av kompetenssammansättningen kan bidra till högre och mer jämn kvalitet.

Rekommendation

- a) Upphandlingscenter bör tydligare definiera vilka roller som skall finnas, samt kompetens och vilka egenskaper de som besitter dessa roller ska ha. Nästa steg är att de därefter gör en inventering och GAP-analys samt tar fram en plan för att sluta det gapet genom utveckling, avveckling och rekrytering av personal.

Styrning

3. Samarbetet inom ramen för kommunalförbundet

Iakttagelse

Det sker färre upphandlingar gemensamt än när Upphandlingscenter bildades. Kommunernas olika inriktningsbeslut försvårat möjligheten till gemensamma upphandlingar.

Konsekvens

Olika inriktningsbeslut begränsar möjligheterna och nyttan med ett gemensamt Upphandlingscenter

Rekommendation

- a) De två kommunerna bör skyndsamt utreda huruvida det är möjligt att ta fram gemensamma inriktningsbeslut för att säkerställa den fortsatta samverkan inom ramen för upphandlingscenter. Om det inte är möjligt bör de utvärdera andra former av frivilligt samarbete kring upphandlingsverksamheten.

Ansvarsfördelning och gränssnitt

4. Tydliggör arbetet kring upphandlingsplanen

Iakttagelse

Det är kommunernas ansvar att säkerställa att nya planerade upphandlingar finns med i upphandlingsplanen som delas med Upphandlingscenter. Det finns i dagsläget vissa utmaningar från kommunernas sida att få med upphandlingar i upphandlingsplanen. Samtidigt finns det missvisande uppföljning från Upphandlingscenter som indikerar att en allt för låg andel upphandlingar finns med i upphandlingsplanen.

Konsekvens

Bristen på framförhållning från kommunernas sida riskerar bidra till en svårighet i Upphandlingscenters planering och bemanning. Samtidigt leder bristen på korrekt uppföljning från Upphandlingscenter till att kommunerna synes ha en sämre framförhållning än vad som är fallet.

Rekommendation

- a) Säkerställ att kvaliteten på upphandlingsplanen ökar och att en större andel planerade upphandlingar inkommer till upphandlingsplanen. Säkerställ att uppföljningen från Upphandlingscenter visar korrekt antal upphandlingar som är med i upphandlingsplanen.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunfullmäktige i Linköpings och Norrköpings kommun fattade under 2008 ett beslut om att för vissa kommungemensamma verksamheter (upphandling och lön), bilda kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen. Under 2009 fattades därtill ett beslut av respektive kommunfullmäktige om att bilda Upphandlingscenter. Som underlag till beslutet fanns en utredning som indikerade att en sammanslagning av verksamheten kunde skapa förutsättningar och verka för stordriftsfördelar och en regional utveckling. De ekonomiska fördelarna som presenterades i rapporten var kopplade till bland annat bättre leverantörsavtal, ökad effektivitet i upphandlingsverksamheten, högre kompetens i upphandlingsprocessen genom bättre förutsättningar att rekrytera kompetenta medarbetare samt ett ökat stöd till kommunernas verksamhet.

Av förbundsordningen för Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen KS 2015/0812 framgår att Upphandlingscenter svarar för samordnad upphandling av varor och tjänster för medlemskommunernas nämnder och förvaltningar. De ska genomföra upphandling av varor, tjänster och entreprenader som inte omfattas av ramavtal och/eller som är unika för en viss verksamhet.

Revisionen i fjärde storstadsrevisionen har sedan 2011 genomfört tre granskningar av verksamheten, och påtalat brister i verksamheten såsom styrning och inköp utanför avtal.

Linköpings kommun och Norrköpings kommun har identifierat inköp genom Upphandlingscenter som ett prioriterat område och initierade en utredning av verksamheten i mars 2019.

PwC fick med anledning av ovanstående i uppdrag att genomföra utredningen på uppdrag av Linköpings och Norrköpings respektive ekonomidirektörer. Utredningen av Upphandlingscenter ska utgöra ett underlag i utformandet av det fortsatta arbetet.

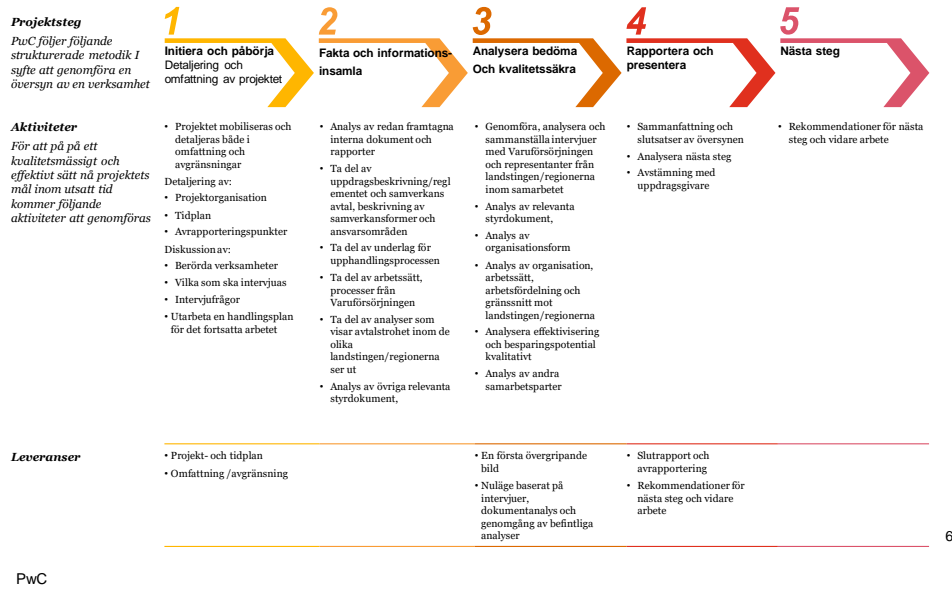
1.2. Uppdrag och syfte

Målsättningen med uppdraget har varit att genomföra en utredning av Upphandlingscenter i fyra delar, i) upphandlingar, ii) personalomsättning, iii) styrning iii) ansvarsfördelning och gränssnitt. Det övergripande syftet med uppdraget var att utreda huruvida Upphandlingscenter som bildades 2009 har utvecklats i linje med den utredning som genomfördes 2007 och de beslut som respektive kommun i samarbetet fattade.

1.3. Metod

Metodiken illustreras i bilden nedan, och detaljeras i text.

Metod och genomförande för strategi och analys



6

1.3.1. Fakta och informationsinsamling

Dokumentgranskning

Dokumentgranskning har genomförts av styrande och stödjande dokument samt tidigare arbete som berör Upphandlingscenters uppdrag. Se bilaga för mer information om vilka dokument som PwC tagit del av inom ramen för uppdraget.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med följande funktioner:

- Förbundsdirektör för Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen
- Biträdande chef för Upphandlingscenter
- Ekonomidirektör Norrköpings kommun
- Ekonomidirektör Linköpings kommun
- Upphandlingsstrateg Norrköpings kommun
- Upphandlingsstrateg Linköpings kommun
- Företrädare för Utbildningskontoret inom Norrköpings kommun
- Företrädare för Vård- och omsorgsförvaltningen inom Norrköpings kommun
- Affärsområdeschef för Kost och restaurang inom Linköpings kommun
- Företrädare för vård- och omsorgsförvaltningen inom Linköpings kommun
- Företrädare för LK-Data inom Linköpings kommun
- HR-direktör inom Linköpings kommun

- HR-direktör inom Norrköpings kommun
- Upphandlingschef inom Jönköpings kommun
- Inköpschef Helsingborgs kommun

1.3.2. *Analysera och kvalitetssäkra*

Syftet med denna fas var att analysera den information som framkommit i dokumentgranskning, intervjuer och statistik. Utifrån de aktuella frågeställningarna gjordes en sammanställning. Resultatet av dokumentanalyser och intervjuer sammanställdes och ett rapportutkast togs fram som kvalitetssäkrades internt på PwC och stämdes därefter av med Linköpings och Norrköpings kommun i enlighet med överenskommelse innan den skickas till berörda för faktagranskning.

1.3.3. *Rapportera och nästa steg*

Utformning av slutlig rapport skickades till Linköpings kommun. Avrapportering till Linköpings kommun skedde den X juni 2019.

1.4. *Avgränsningar*

Vid utredning av Upphandlingscenter har fokus legat på det som innefattades av dialoger samt vad som framgår av offerten. Uppdraget har avgränsats till fyra delar, i) upphandlingar, ii) personalomsättning, iii) styrning iiiii) ansvarsfördelning och gränssnitt.

Genomförande och rapportering kommer att ske i enlighet med vad som bestämts vid projektstarten.

PwC:s roll i uppdraget är rådgivande, vilket innebär att slutliga beslut om genomförande av föreslagna åtgärder fattas av uppdragsgivaren.

2. Iakttagelser och reflektioner

Detta kapitel är indelat efter uppdragets fokusområden

Huvudfrågeställningar

- i) Upphandlingar**
- ii) Personalomsättning**
- iii) Styrning**
- iv) Ansvarsfördelning och gränssnitt**

Den första (i) delen omfattar antal upphandlingar inom Upphandlingscenter. Inom detta område redovisas hur många upphandlingar som genomförts inom Upphandlingscenter mellan 2009-2019, hur många av dessa upphandlingar som genomförts tillsammans inom ramen för Upphandlingscenter. Inom detta område är den övergripande frågan: Hur många upphandlingar har genomförts tillsammans via Upphandlingscenter?

Den andra (ii) delen omfattar personalomsättningen inom Upphandlingscenter. Inom detta område redovisas hur personalomsättningen har sett ut inom Upphandlingscenter, huruvida Upphandlingscenter lyckats behålla och rekrytera personal, huruvida Upphandlingscenter lyckats bidra till kompetensutveckling av upphandlarna samt hur personalomsättningen ser ut i förhållande till andra liknande verksamheter. Inom detta område är den övergripande frågan: Hur ser personalomsättningen ut på Upphandlingscenter?

Därefter fokuserar den tredje (iii) delen på styrningen inom Upphandlingscenter. Inom detta område redovisas huruvida kommunernas olika inriktningsbeslut påverkar upphandlingarna, huruvida kommunernas inriktningsbeslut påverkar samarbetet i upphandlingarna samt vilka fördelar respektive nackdelar det finns med nuvarande styrning. Inom detta område är de övergripande frågorna: Påverkar kommunernas olika inriktningsbeslut och styrande dokument de upphandlingar som görs samt får kommunerna ut ett värde i förhållande till det engagemang och styrning som nuvarande styrform kräver?

Den fjärde (iiii) delen är inriktad på ansvarsfördelning och gränssnitt inom Upphandlingscenter. Inom det avslutande området redovisas huruvida förvaltningarna får det stöd som de behöver samt om förvaltningarna är delaktiga i upphandlingarna. Inom detta område är den övergripande frågan: Är nuvarande ansvarsfördelning mellan Upphandlingscenter och respektive ingående kommuns förvaltningar ändamålsenlig?

Respektive avsnitt avslutas med ett kortare reflektionsavsnitt.

2.1. Antal upphandlingar inom Upphandlingscenter

Del ett (i) omfattar antalet upphandlingar som genomförts inom Upphandlingscentret sedan dess början. I detta kapitel analyserar vi även hur många av upphandlingarna som

genomförts som ett samarbete mellan Linköpings och Norrköpings kommun samt inom vilket område där samverkan är som störst.

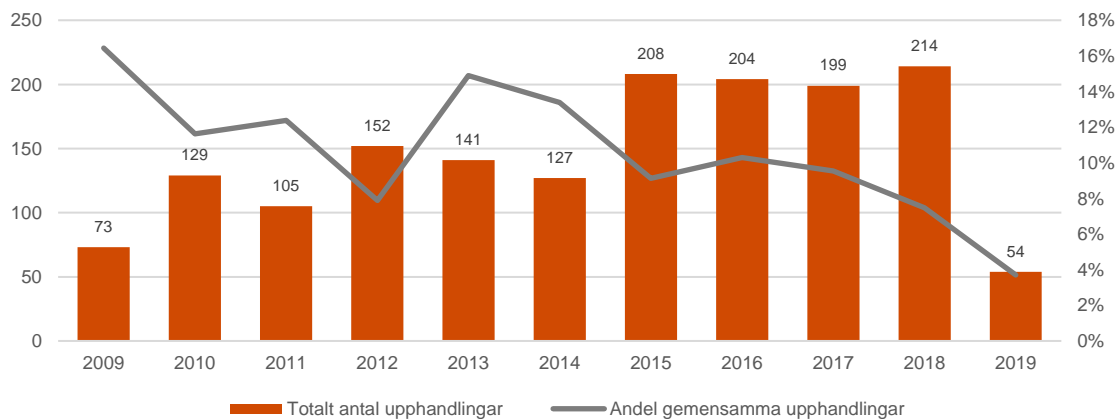
PwC har inom ramen för uppdraget tagit del av statistik från Upphandlingscenter som visar den totala andelen upphandlingar som genomförts av Upphandlingscenter på uppdrag av Linköpings och Norrköpings kommun. Statistiken visar upphandlingar mellan åren 2009-2018. Vi har också tagit del av hur många av dessa som har varit gemensamma för kommunerna, och därtill analyserat inom vilka områden det sker mest samverkan genom gemensamma upphandlingar.

2.1.1. Iakttagelser

Har antalet upphandlingar ökat, och har andelen gemensamma upphandlingar ökat?

Inom ramen för Upphandlingscenters verksamhet har det mellan åren 2009 och 2018 sammanlagt genomförts 1606 upphandlingar. Sedan 2015 sker det ca 200 upphandlingar per år. Av analysen framgår att antalet upphandlingar totalt sett har ökat över tid, men andelen upphandlingar som genomförts gemensamt för de två kommunerna har minskat, vilket också bekräftas av intervjuer.

Graf 1: Antal upphandlingar och andel gemensamma upphandlingar inom Upphandlingscenter



Av graf 1 framgår att ca 10 % av de genomförda upphandlingarna har varit gemensamma upphandlingar där kommunerna tillsammans har upphandlat varor/tjänster (167 upphandlingar). Av graf 1 framgår det vidare att under 2009 när Upphandlingscenter bildades genomfördes 73 upphandlingar varav 16 % var gemensamma upphandlingar. Vid samma mätning 2018 genomfördes 214 upphandlingar varav 7 % var gemensamma upphandlingar. Det kan ses att andelen gemensamma upphandlingar var mer fluktuerande mellan åren 2009 och 2013 för att från år 2014 stadigt minska.

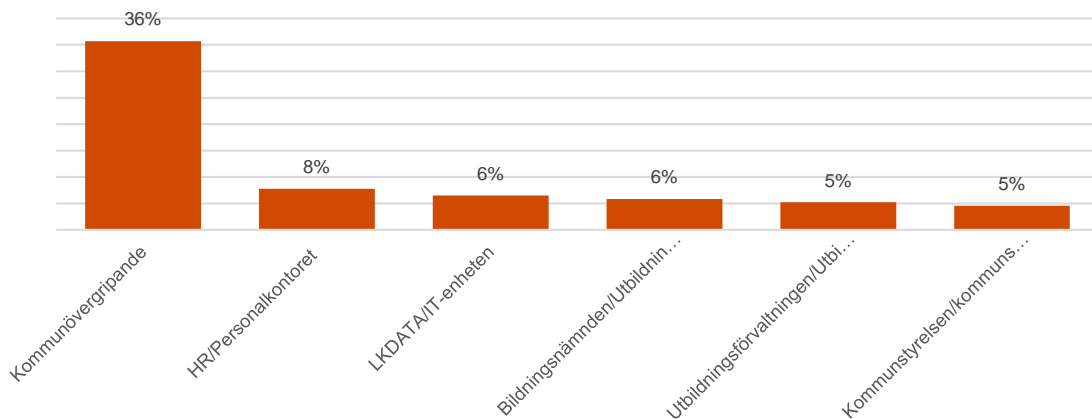
För 2019¹ har totalt 54 upphandlingar genomförts och av dessa har 4 % varit gemensamma vilket kan ses som att antalet upphandlingar totalt sett ser ut att fortsatt öka samtidigt som andelen gemensamma upphandlingar fortsatt ser ut att minska. Detta tyder i sin tur på att samverkan i form av att gemensamt genomföra upphandlingar har minskat över tid. Samverkan sker istället främst mellan Upphandlingscenter och respektive kommun. Året är

¹ T.o.m. 2019-04-08

dock inte slut, och samverkan mellan kommunerna är också beroende på att avtal löper ut vid ungefär samma tidpunkt.

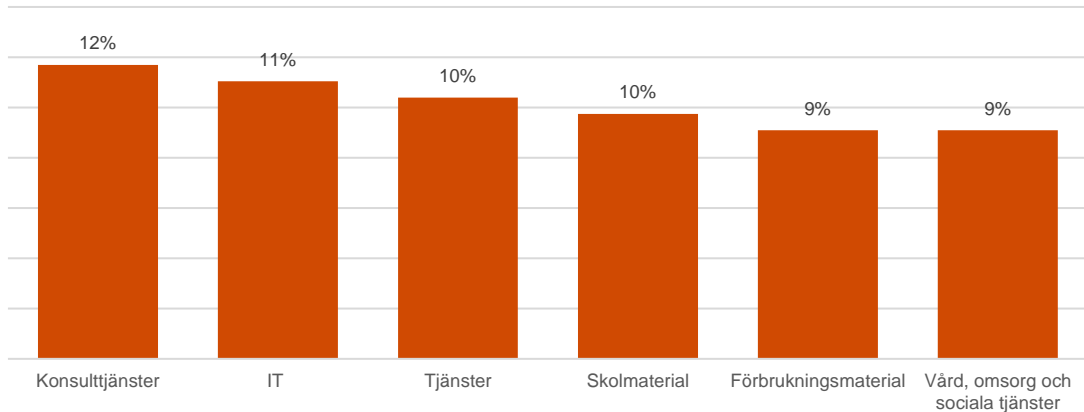
Det kan vid mer anpassade varor och tjänster vara svårt för flera upphandlande myndigheter att enas om vilka krav som ska ställas vilket kan leda till att en eller flera av myndigheterna på grund av det kompromissade förfrågningsunderlaget inte får sitt egentliga behov tillgodosatt genom upphandlingen. En annan nackdel kan vara att mindre leverantörer blir utestängda när volymerna som efterfrågas är för stora eller kraven för hårda. En annan förklaring är ökande påverkan av olika styrande dokument och politisk vilja vid upphandling som påverkar möjligheten att samverka, exempelvis vid upphandlingar rörande frukt och grönt.

Graf 2: De enheter/kontor/förvaltningar där högst andel gemensamma upphandlingar genomförts



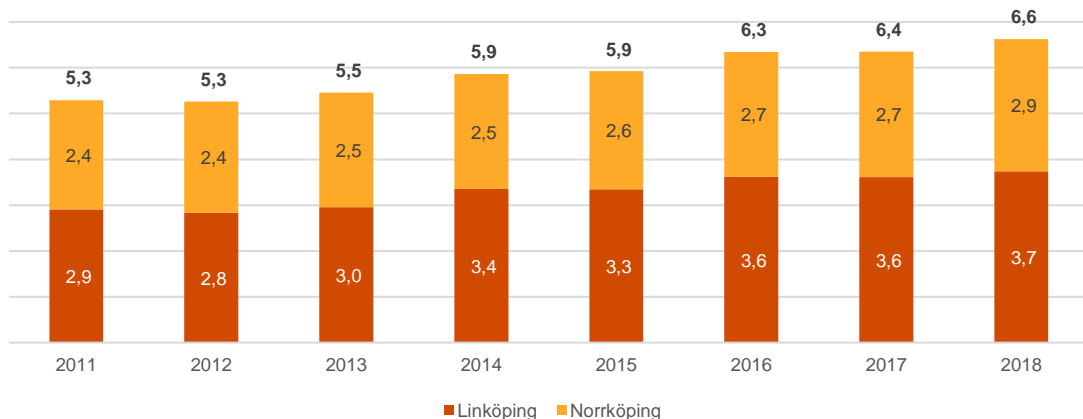
Av graf 2 ovan framgår inom vilka enheter/kontor/förvaltningar där högst andel gemensamma upphandlingar genomförts under 2009 till 2019. En betydande andel gemensamma upphandlingar (36 %) har avsett Kommunövergripande upphandlingar följt av gemensamma upphandlingar inom HR/Personalkontoret (12 %), LKDATA/IT-enheten (10 %), Bildningsnämnden/Utbildningskontoret (9 %), Utbildningsförvaltningen/Utbildningskontoret (8 %) samt Kommunstyrelsen (5 %). Se bilaga för en fullständig fördelning över de enheter/kontor/förvaltningar som gemensamma upphandlingar genomförts inom åren 2009-2019.

Graf 3: De kategorier där högst andel gemensamma upphandlingar genomförts



Av graf 3 ovan framgår inom vilka kategorier där högst andel gemensamma upphandlingar genomförts under 2009 till 2019. Konsulttjänster, IT, tjänster och skolmaterial är de kategorier som tillsammans utgör 43 % av totalt antal gemensamma upphandlingar följt av förbrukningsmaterial (9 %) respektive vård- omsorg och sociala tjänster (9 %). Se bilaga för en fullständig fördelning över de kategorier som gemensamma upphandlingar genomförts inom mellan åren 2009-2019.

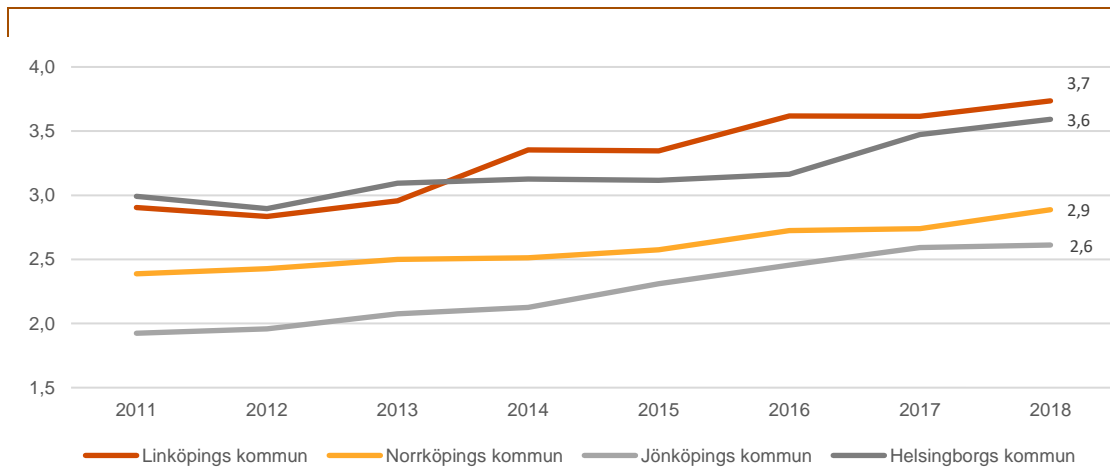
Graf 4: Externa kostnader som upphandlas genom Upphandlingscenter varav Linköpings- respektive Norrköpings kommun samt totalt



Som framgår av graf 4 ovan har den totala volymen² som upphandlas genom Upphandlingscenter mellan åren 2011 och 2018 ökat med 1,3 mdkr (ca 25 %). Den totala volymen har även ökat för varje år under samma tidsperiod.

Graf 5: Externa kostnader för varor och tjänster för Linköpings-, Norrköpings-, Jönköpings- och Helsingborgs kommun

² Total volym definieras med data från SCB:s officiella statistik där externa kostnader för varor och tjänster insamlats. Ingår gör då kostnader för entreprenader i form av kostnader för dessa som belastar resultaträkningen (exempelvis i form av underhåll, reparationer etc.).



I jämförelse med två andra jämförbara kommuner (se graf 5 ovan) kan man se att Linköpings kommun har en utveckling och volym som överensstämmer i linje med Helsingborgs kommun samtidigt som Norrköpings kommun har en utveckling och volym som överensstämmer i linje med Jönköpings kommun.

2.1.2. Reflektioner

Antalet upphandlingar har totalt sett ökat över tid samtidigt som andelen upphandlingar som genomförts gemensamt har minskat.

Gemensamma upphandlingar sker främst på en kommunalcentral nivå (36 %) och på en förvaltningsnivå så lågt som 8 %. Att upphandlingen sker i en så mycket högre grad på en kommuncentral nivå tyder på en outnyttjad samordningspotential.

För att samverkan ska ske på ett optimalt sätt är det vår uppfattning att det är betydelsefullt att göra en gemensam analys av vilken samarbetsform som är optimal för respektive inköpsområde. Finns det inköpsområden där samverkan bör utvecklas mellan de två kommunerna, och finns det andra områden där de inte ska samverka på grund av att de är för olika, eller att det är en kommunspecifik verksamhet. Vi anser också att det finns en anledning att se över upphandlingsområdena, och huruvida områdena för varor och tjänster blir för stora. Upphandlingarna behöver följa förvaltningarnas organisation och särskilda behov.

Vi anser också att det finns ett behov av att tydliggöra vilka vinster det finns i de upphandlingar som görs gemensamt. Vinster kan exempelvis vara ekonomiska fördelar (lägre anbudspriser) lägre administrativa kostnader och kompetensfördelar när det är flera som samarbetar. Nackdelar kan vara att leverantörer stängs ut från marknaden, att prispress inte uppnås och att upphandlingsprocessen blir tidskrävande. Det är betydelsefullt att kommunerna får ta del av underlaget kopplat till effektivisering och potential, och utvärdera detta i förhållande till andra kommunspecifika mål.

2.2. Personalomsättning

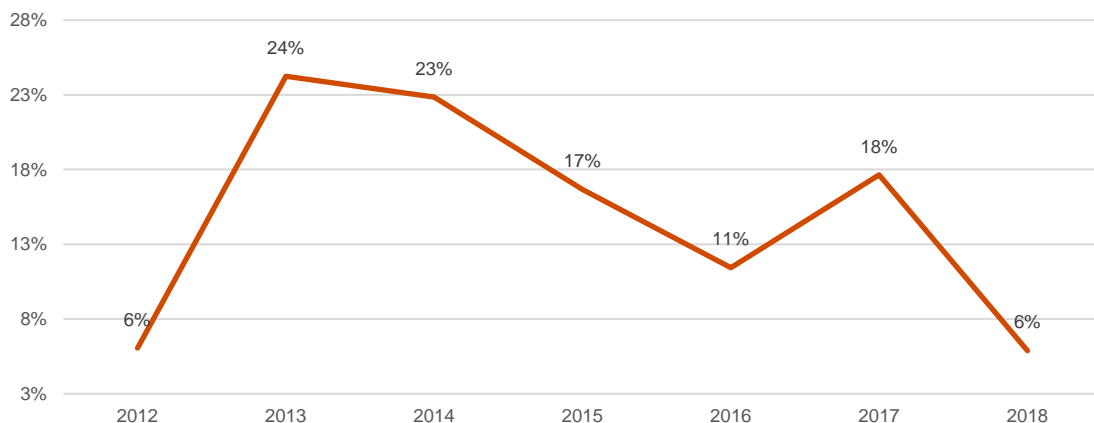
Detta kapitel (ii) omfattar utvecklingen av personalomsättningen inom Upphandlingscenter sedan dess början. I denna del ingår även en jämförelse med administrativa enheter inom Linköpings och Norrköpings kommun. Därtill har analysen även innefattat en jämförelse med två andra kommuner i syfte att förstå hur de har organiserat sig samt hur deras personalomsättning ser ut.

2.2.1. Iakttagelser

Inom Upphandlingscenter är man idag 17 anställda. Upphandlingscenter består av en förbundsdirektör som även är upphandlingschef, en biträdande upphandlingschef, en upphandlingsassistent, jurister samt upphandlare. Upphandlare är indelade efter inköpsområdena IT/Tele, Tjänster, Varor, Fordonssamordnare samt Inköpssupport/E-handel. Av intervjuer framgår att upphandlare är indelad i ovan inköpsområden men att ansvar kan förändras efter dialog och i samband med önskemål och den anställdes utveckling. Inom Upphandlingscenter har man haft ett relativt konstant antal anställda där man som lägst (2012) varit 16 anställda och som mest (2014, 2015) varit 18 anställda.

Personalomsättningen inom Upphandlingscenter har sedan 2012 fluktuerat markant där den som högst låg på 24 % (2013) för att därefter ligga på 6 % (2018). Som framgår av graf 6 nedan har personalomsättningen sedan 2013 successivt minskat inom Upphandlingscenter. Som analysen visar var personalomsättningen på topp under 2013, vilket också bekräftas av intervjuer. Under detta år fanns utmaningar inom ledning och styrning, och en organisation som inte fungerade på det sättet som det var tänkt. Därefter har Upphandlingscenter bytt ledning, och arbetar idag på ett annat sätt med ledarskapet. Inom upphandlingsverksamheter är det generellt sätt en utmaning att rekrytera och behålla kompetent personal då de mest framstående medarbetarna har många möjliga arbetsgivare. Detta bekräftas också genom intervjuer från andra kommuner som har varit en del av jämförelsen.

Graf 6: Utvecklingen av personalomsättning inom Upphandlingscenter per år



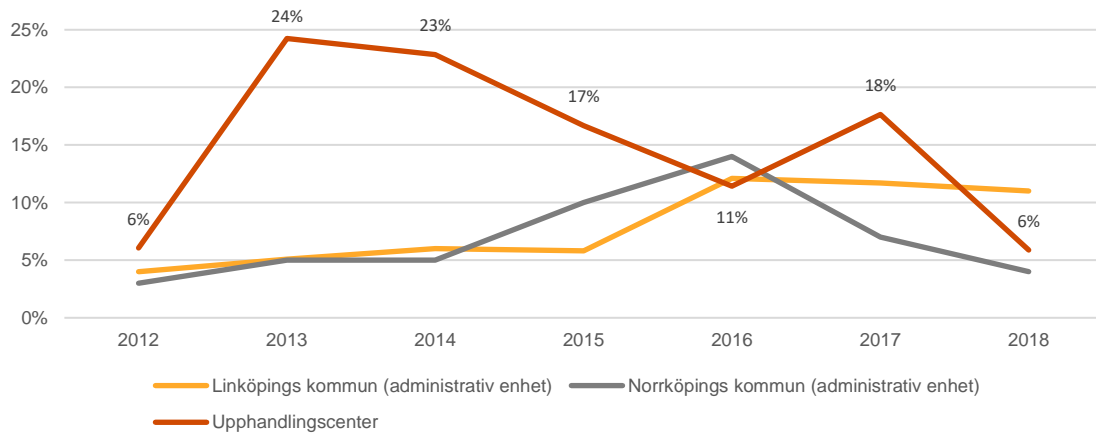
Hur ser personalomsättningen ut i förhållande till andra liknande verksamheter?

Som nämnts ovan har personalomsättningen inom Upphandlingscenter fluktuerat över tid och vid jämförelse av andra liknande verksamheter ligger personalomsättningen på en generellt högre, om än nedåtgående, nivå.

Av graf 7 nedan kan det tydas att personalomsättningen inom Upphandlingscenter med tiden har nått nivåer i linje med andra administrativa enheter inom Norrköpings- och Linköpings kommun³.

Personalomsättningen inom Upphandlingscenter kan även ställas i relation till personalomsättningen inom upphandlingsavdelningen inom en annan kommun där upphandlingsavdelningen är en del av kommunens verksamhet. Genom intervjuer har då framgått att personalomsättningen i snitt ligger på 3 % samtidigt som antalet anställda är något färre än antalet anställda inom Upphandlingscenter (9 upphandlare). Även vid denna jämförelse framstår personalomsättningen inom Upphandlingscenter som hög.

Graf 7: Utvecklingen av personalomsättning inom Upphandlingscenter samt två administrativa enheter inom Norrköpings- och Linköpings kommuner per år



2.2.2. Reflektion

Vi anser att förmågan att rekrytera kompetenta medarbetare är en förutsättning för att bedriva en framgångsrik upphandlingsverksamhet.

En högre personalomsättning är både ett resultat av en attraktiv arbetsmarknad som ett symptom på utmaningar i den interna verksamheten. En låg personalomsättning är inte nödvändigtvis att föredra, utan beror på de individer som slutar eller stannar kvar.

Vi anser att Upphandlingscenter under ledning av upphandlingschefen tydligare bör definiera vilken roller som skall finnas, samt kompetens och vilka egenskaper de som besitter dessa roller ska ha. Nästa steg är att de därefter gör en inventering och GAP-analys samt tar fram en plan för att sluta det gapet genom utveckling, avveckling och rekrytering av personal.

³ Administrativa enheter för jämförelse är Kommunstyrelsens kontor (Norrköpings kommun) samt Miljö- och samhällsbyggnad (Linköpings kommun).

2.3. Styrning

Den tredje (iii) delen fokuserar på styrningen inom Upphandlingscenter. Inom detta område diskuteras huruvida kommunernas olika inriktningsbeslut påverkar upphandlingarna och påverkar möjligheten till att samverka i upphandlingarna. Därtill behandlas fördelar respektive nackdelar det finns med nuvarande styrning genom kommunalförbundet. Inom detta område är de övergripande frågorna: Påverkar kommunernas olika inriktningsbeslut och styrande dokument de upphandlingar som görs? Får kommunerna ut ett värde i förhållande till det engagemang och styrning som nuvarande styrform kräver?

2.3.1. Iakttagelser

Kommunalförbundet fjärde storstadsregionen

Vid all kommunal samverkan såsom kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen finns ett antal utgångspunkter som sätter ramarna för vad som är möjligt att samverka kring samt de formella formerna för samverkan. Upphandlingscenter styrs av kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen. Verksamheten initierades mellan Linköpings och Norrköpings kommun 2008, och bedrivs i nuvarande form sedan 2009. Förbundet är ett kommunalförbund med direktion. Direktionen består av sex ledamöter och sex ersättare. Medlemskommunerna utser vardera tre ledamöter och tre ersättare.

När det gäller Upphandlingscenter måste man se att samverkan påverkas av i huvudsak reglerna i kommunallagen (2017:725), nedan KL, och lag (2016:1145) om offentlig upphandling, nedan LOU. För upphandling och inköp finns vissa samverkansregler i LOU, men grunden för den organisatoriska samverkan och dess möjligheter ligger i KL. Vid utvärdering av nuvarande organisationsform och verksamhetens resultat måste därför skiljas på dessa två. KL sätter ramen för val av organisationsform och dess uppbyggnad samt parternas möjlighet till inflytande och styrning. LOU för hur den konkreta verksamheten inom organisationen kan bedrivas i frågan om upphandlings- och inköpsamverkan.

Inom Upphandlingscenter sker en organiserad samverkan kring upphandling av varor och tjänster. Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet och är fristående i förhållande till sina medlemmar. Ofta sägs kommunalförbundet vara en slags specialkommun. Organisatoriskt är de uppbyggda på i princip samma sätt som en kommun.

Fördelen med kommunalförbundet är dess fristående karaktär och dess rättskapacitet samt att det finns väldigt få begränsningar i förhållande till vilka frågor som kan lämnas till förbundet. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen befogenhet. Den huvudsakliga nackdelen med förbundslösningen är att den kan upplevas som svårstyrd för medlemmarna, i och med kompetensöverlämnande och förbundets fristående ställning. Kommunens ambition att hantera den övergripande inköpsprocessen som en helhet försvåras. Upphandlingscenters uppdrag är endast en del av en större inköpsprocess. Processen innefattar flera olika moment från marknads- och behovsanalys till upphandling, kontraktsskrivning till uppföljning kopplat till olika mål. Av

intervjuerna framgår att med nuvarande organisation finns en svårighet att få till en fungerande styrning för hela inköpsprocessen.

Sedan den 1 juli 2018 är det också möjligt för kommuner att ingå en förenklad avtalssamverkan. Det finns väldigt lite vägledning kring hur kommuner kommer kunna nyttja den nya möjligheten. Genom förändringen i KL ges parterna rätt att ingå en avtalssamverkan i syfte att en uppgift ska utföras av en av parterna. Det står också klart att det behöver handla om faktisk samverkan – den nya regleringen medger inte renodlade tjänsteköp. Upphandlingslagstiftning är dock inte ändrad.

Att samverka kring upphandling, vare sig det görs på tillfällig grund genom att två upphandlande myndigheter så som Linköpings- och Norrköpings kommun tillsammans genomför en upphandling eller genom en centraliserad verksamhet på stadigvarande basis, har oftast som sitt huvudsakliga syfte att minska inköpspriser och inköpskostnader. Det är dock inte alltid en samverkan kring upphandling är den bästa lösningen. Det är viktigt att beakta att samordning kan leda till allt mer komplexa upphandlingar då de olika kommunerna kan ha liknande prioriteringar på en övergripande nivå men att man därefter har olika prioriteringar och strategier inom en fråga. Detta kan i sin tur leda till att upphandlingar i själva verket försvårar för leverantörerna och att inköpspriserna eventuellt inte minskar.

Påverkar kommunernas inriktningsbeslut gemensamma upphandlingar?

Linköpings och Norrköpings kommun fattade 2008 ett politiskt beslut om att samverka med varandra. Offentliga upphandlingar har blivit ett allt viktigare strategiskt instrument där kommunerna har möjlighet att ligga i framkant och påverka omgivningen genom att ställa krav på bland annat miljö och hållbarhetsfrågor. Respektive kommuns politiska inriktningsbeslut är en faktor som påverkar möjligheten till samverkan kopplat till bland annat miljö- och hållbarhetskrav. Av intervjuerna framgår att de politiska inriktningarna upplevs ha fått en allt större betydelse, och det som i en begränsad omfattning påverkade upphandlingarna för tio år sedan har fått en allt större betydelse. Av intervjuerna framgår att de intervjuade upplever att graden av samverkan mellan de två kommunerna har blivit mindre de senaste åren, vilket också bekräftas av analysen som presenteras under delfråga ett. Den visar att det görs fler upphandlingar inom ramen för Upphandlingscenter för de båda kommunerna, men att allt färre görs gemensamt.

Den politiska majoriteten i respektive kommun förändras, vilket också innebär att de politiska inriktningarna med bärning på upphandlingsfrågor förändras. De politiska inriktningarna som fanns kopplat till upphandlingsfrågor 2008 i respektive kommun har utvecklats inom respektive kommun. Det påverkar samarbete mellan de två kommunerna, och de intervjuade menar att det driver tid, kostnader och en större diversifiering i en upphandling. Det finns gemensamma styrdokument inom några områden, men merparten av styrdokument har respektive kommun utvecklat utan hänsyn till varandras politiska viljeinriktning. PwC har inom ramen för uppdraget tagit del av Linköpings och Norrköpings kommuns styrande dokument kopplat till såväl upphandlingsverksamhet och inköp som mer miljöinriktade styrdokument. De har bland annat en gemensam klimatvision för de båda kommunerna. Därtill finns en rad dokument kopplat till miljö, avfall, kost och transporter.

Linköpings och Norrköpings kommun behöver i och med detta förhålla sig till att de har olika politiska viljeinriktningar som påverkar upphandlingsinnehållet för att ha en effektiv samverkan. I annat fall behöver det ske en större samordning av styrande dokument som förutsätter att de politiska viljeinriktningarna utvecklas åt samma håll.

2.3.2. Reflektioner

Vi anser att oaktat val av organisationsform ligger en stor del av framgången i samverkan i parternas förmåga att synkronisera styrdokument, politiskt vilja och hitta strukturer och samverkansformer för att möta verksamhetens behov. Framgången kan till viss del vara beroende av val av lämplig offentlighetsrättslig eller privaträttslig organisationsform men det är vår erfarenhet att det inte har den avgörande betydelsen. Istället ligger det i parternas vilja till samverkan, att tro på samverkan, ge samverkan förtroende och mandat samt att hitta styrsystem som möjliggör såväl en väl förankrad planering som en effektiv uppföljning.

Om parternas vilja till samverkan inte finns där finns det en risk att Upphandlingscenter enbart blir en upphandlingsenhet och att vinsten med detta, istället för som beskrivet från starten skulle uppnå stordriftsfördelar och bidra till en regional utveckling, blir att det ska ses som en enhet som möjliggör affärsmässiga upphandlingar. Det finns på så sätt annars en risk att kommunerna inte får ut det värde av samarbetet som det var tänkt genom kommunalförbundet. Genom att utföra uppdrag till de både kommunerna finns en förutsättning att bygga kompetens som kommer de både kommunerna till godo.

Vi ser att det finns ett behov att analysera och kategorisera upphandlingarna avseende bland annat miljö, socialt ansvar och innovation, vilket är huvudsakliga områden där politiken använder upphandling för att implementera sin politik. En kvalificering av alla upphandlingar i dessa dimensioner och en medvetenhet och öppenhet kring det hos Upphandlingscenter skulle göra det enklare att hantera olika inriktningar när krav formuleras gemensamt alternativt för att avgöra om man överhuvudtaget skall försöka sig på gemensamma upphandlingar på specifika områden.

2.4. Ansvarsfördelning och gränssnitt

Kapitel fyra (iiii) är inriktat på ansvarsfördelning och gränssnitt mellan Upphandlingscenter och respektive kommuns förvaltningar. I det avslutande kapitlet redovisas huruvida förvaltningarna får det stöd som de behöver (är avtalat) samt om förvaltningarna är delaktiga i upphandlingarna och om det finns en känsla av möjlighet att påverka.

2.4.1. Iakttagelser

Samverkan mellan kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen och Linköpings och Norrköpings kommun regleras genom: Förbundsordningen för Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen KS 2015/0812, Förbundsöverenskommelsen KS 2015/0812 samt respektive kommuns riktlinje och policy för upphandling och inköp.

Förvaltningarna ansvarar för att inventera behovet (behovsanalys) i den egna verksamheten och även prioritera vilka upphandlingar som de ska genomföra under året. Av intervjuerna framgår att det finns en variation kring förvaltningarnas beställarkompetens. Upphandlingsstrategerna har blivit en viktig resurs för att säkerställa kvaliteten i detta arbete.

Bland annat har de tagit ett fram en rutin för kravställning vid upphandling som samtliga förvaltningar ska arbeta efter vid en upphandling. Förvaltningarna bidrar i kravspecifikationen för att säkerställa att de krav som verksamheterna har återspeglas i upphandlingsunderlaget.

Upphandlingscenter svarar för samordnad upphandling av varor och tjänster för medlemskommunernas nämnder och förvaltningar. De ska genomföra upphandling av varor, tjänster och entreprenader som inte omfattas av ramavtal och/eller som är unika för viss verksamhet. När ett uppdrag är överlämnat till Upphandlingscenter är det bland annat Upphandlingscenters ansvar att ta beslut om; slutligt upphandlingsunderlag, kvalificering och utvärdering samt att teckna avtal och förlängningsansvar. Vidare är Upphandlingscenter ansvar i urval att ta fram förslag om; marknadsanalys, krav på leverantör, utvärderingsmodell, ta fram förslag enligt punkterna ovan för vilka Upphandlingscenter är ansvariga att besluta om samt uppföljning av leverantör (avseende kvalificeringskrav). För de områden Upphandlingscenter är ansvariga att besluta om respektive ta fram förslag om är kommunerna i sin tur ansvariga för att stötta Upphandlingscenter.

Hur samverkar förvaltningarna och Upphandlingscenter?

Upphandlingscenter ska i nära samverkan med medlemskommunerna aktivt arbeta med att effektivisera anskaffningsprocessen. Upphandlingsstrategi inom respektive kommun är deras samarbetsparter i detta arbete. De är också kontaktperson gentemot kommunen och Upphandlingscenter. Upphandlingsstrategierna fångar på så sätt upp behov och synpunkter och tar med sig dessa till kommunen och Upphandlingscenter. Av intervjuerna med både medarbetare och Upphandlingscenter menar de att styrningen därigenom har blivit tydligare.

Samverkan mellan Upphandlingscenter och förvaltningarna sker främst i ett upphandlingsförfarande. Upphandlingscenter ska vara ett kompetensnav inom upphandlingsområdet. Inom de större områdena såsom livsmedel och IT finns i Upphandlingscenters organisation avsatta resurser som har en inriktning mot dessa kategorier, och stödjer i möjligaste mån verksamheterna när det finns behov av en upphandling. Det framgår vidare att kommunerna anser att det är en god idé, men att kompetensen mellan medarbetarna på Upphandlingscenter varierar utifrån den bild som förmedlas av förvaltningarna. De intervjuade menar att det finns förväntningar på Upphandlingscenter att de utöver att de ska erbjuda stöd inom upphandlingsförfarandet också ska ha en förståelse för de verksamheter som de sköter upphandlingen till då de har ett utvecklingsansvar för upphandlingsverksamheten genom insikt i marknadsutveckling samt ett övergripande ansvar för att bevaka relevanta marknader. Vård- och omsorg samt IT lyfts fram som upphandlingsområden där förvaltningarna upplever att samverkan är bra, och att de ges ett bra stöd från Upphandlingscenter. Områden som lyfts fram som större utmaningar finns bland annat upphandlingar kopplat till livsmedel. De intervjuade menar att de upphandlingar som görs gemensamt driver mer tid då de både kommunernas styrande dokument påverkar inriktning på upphandlingen.

Av intervjuerna framgår det att det sker en uppföljning av direktupphandlingar kontinuerligt av respektive kommun. Det framgår vidare att det inte sker någon uppföljning från Upphandlingscenter av samarbetet, eller hur nöjda förvaltningarna är med de varor eller

tjänster som upphandlas efter avslutade upphandlingar. Upphandlingscenter har ett utvecklingsansvar av upphandlingsverksamheten och att effektivisera anskaffningsprocessen.

Linköpings och Norrköpings kommun har utöver upphandlingsstrategerna även anställt en avtalscontroller samt e-handelsstrateg för respektive kommun för att möjliggöra en tydligare uppföljning.

2.4.2. Reflektioner

Vi menar att det finns ett behov att säkerställa att upphandlingsbehovet från kommunerna i större utsträckning finns med i upphandlingsplanerna som planerade upphandlingar. Samtidigt finns ett behov att säkerställa att en korrekt uppföljning förs av Upphandlingscenter då uppföljningen i dagsläget inte visar en korrekt bild över antalet upphandlingar som är med i upphandlingsplanen. Orsaken är att upphandlingar registrerats felaktigt och som ett resultat synes en allt för låg andel upphandlingar inte finnas med i upphandlingsplanerna.

Vi menar vidare att rollen som upphandlingsstrateg bidrar till en bättre dialog mellan kommunerna och Upphandlingscenter.

Det finns vidare ett behov att säkerställa att det stöd som ges till förvaltningarna är mer likartat. Det ska inte vara beroende på vilken upphandlare från Upphandlingscenter som är projektledare. Upphandlingscenter behöver säkerställa medarbetarnas kompetens och att arbeta med mallar och checklistor för att säkerställa sina leveranser.

Vi ser att kategoristyrning inte är implementerat. Om kategoristyrning är lämpligt bör utvärderas. Vi anser dessutom att det saknas strategiska inköpare som kan fokusera på inköp mer ur ett nämnd och förvaltningsperspektiv snarare än områden.

Vi menar att det finns en otydlighet kopplat till Upphandlingscenters uppföljning av upphandlingar. Vår uppfattning är att det finns mycket att vinna på att det sker ett tydliggörande kring uppföljning av avtal.

Sammanfattning

Aktuella dokument

Följande dokument har PwC tagit del av i verksamhetsutredningen:

- Förbundsordning Fjärde storstadsregionen 2016-01-01
- Förbundsordning 2016-01-01
- Förbundsordning Fjärde storstadsregionen 2016-01-01
- Årsredovisning UC 2018
- Verksamhetsplan Direktionen 2019-2022
- Verksamhetsplan UC 2018
- Upphandlingsplan 2018 (Norrköpings kommun och Linköpings kommun)
- Bilaga uppföljningsplan (KS 2019/0549)
- Statistik upphandlingar och statistik personal Linköpings och Norrköpings kommun
- Sammanställning debiterad tid 2018 UC
- Nya uppdrag 2018
- Rutin vid beslut att tillämpa undantagsbestämmelse i LOU, eller att avstå konkurrensutsättning, vid direktupphandling (KS 2017/0536)
- Riktlinje för upphandling och inköp (KS 2013/0644)
- Rutinbeskrivning 2019 avrop upphandlingstjänst
- Rutin kravställning vid upphandling (KS 2019/0549)
- Miljörelaterade styrdokument förutom riktlinje för upphandling och inköp Norrköpings kommun
- Rutin uppstart upphandling Norrköpings kommun
- Riktlinje för direktupphandling
- Bilaga till Rutiner för inköp och upphandling i Linköpings kommun
- Upphandlings- och inköspolicy för Linköpings kommun
- Rutiner för inköp och upphandling i Linköpings kommun
- Riktlinjer för inköp och upphandling i Linköpings kommun
- Riktlinjer direktupphandling
- Spend 2009-2018 Norrköpings kommun
- Ersättning UC Rutinbeskrivning 2019
- Protokoll från avstämning möte mellan LK-data och Upphandlingscenter
- Ett nytt ledarskap för Linköping - Allians för Linköpings samverkansprogram för mandatperioden 2018-2022
- Kommunkoncernens handlingsplan 2018-20202 för koldioxidneutralt Linköping 2025
- Kemikalieprogram Linköpings kommun
- Kost- och måltidspolicy för Linköpings kommun
- Miljöpolicy för Linköpings kommun

- Rese- och fordonspolicy Linköpings kommun
- Linköpings kommuns riktlinjer för arbetsmarknad och integration

Förteckning, totalt antal gemensamma upphandlingar per enhet/kontor/förvaltning

Enhet/kontor/förvaltning	Antal gem. upphandlingar	Andel gem. Upphandlingar (%)
Kommunövergripande	55	36 %
HR/Personalkontoret	12	8 %
LKDATA/IT-enheten	10	6 %
Bildningsnämnden/Utbildningskontoret	9	6 %
Utbildningsförvaltningen/Utbildningskontoret	8	5 %
Kommunstyrelsen/kommunstyrelsen	7	5 %
Kost & Restaurang/Kostenheten	5	3 %
Omsorgsnämnden/Vård- och omsorgsnämnden	5	3 %
Leanlink/Kostenheten	4	3 %
Omsorgs- och äldreförvaltningen/vård- och omsorgskontoret	4	3 %
Socialnämnden	4	3 %
Socialförvaltningen	3	2 %
Utbildningskontoret	3	2 %
IT-enheten/LKDATA	2	1 %
kostenheten/Leanlink	2	1 %
Kultur- och fritidsnämnden	2	1 %
Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen/Tekniska nämnden	2	1 %
Administrativa staben/Kommunstyrelsens kansli	1	1 %
Ekonomi och strategisk planering/Ekonomi- och styrningskontoret	1	1 %
Kommunledningskontoret: ekonomi och strategisk planering/Kommunstyrelsens	1	1 %
Kommunledningskontoret: Personal och kompetensförsörjning/Kommunstyrelsens kontor: Personalkontoret	1	1 %
Kommunstyrelsen	1	1 %
Kommunstyrelsens kansli/förvaltning	1	1 %
kultur- och fritidsförvaltningen/kultur- och fritidskontoret	1	1 %
Leanlink/Tekniska kontoret	1	1 %
Leanlink/Vård och omsorg	1	1 %
Leanlink/Vård- och omsorgsnämnden	1	1 %
Lokalförsörjningen	1	1 %
Personal och kompetensförsörjning/Personalkontoret	1	1 %
Personalkontoret	1	1 %
Socialförvaltning/socialkontoret	1	1 %
Socialkontoret	1	1 %
Utbildning/Kultur och fritid	1	1 %
Äldreomsorgen/Omsorgsnämnden/Vård- och omsorgsnämnden	1	1 %
Grand Total	154	100 %

Förteckning, totalt antal gemensamma upphandlingar per kategori

Enhet/kontor/förvaltning	Antal gem. upphandlingar	Andel gem. Upphandlingar (%)
Konsulttjänster	18	12 %
IT	17	11 %
Tjänster	16	10 %
Skolmaterial	15	10 %
Förbrukningsmaterial	14	9 %
Vård, omsorg och sociala tjänster	14	9 %
Livsmedel	10	6 %
Övrigt	10	6 %
Möbler	6	4 %
Köksutrustning	5	3 %
Kontorsmaterial	4	3 %
Fastighet	3	2 %
Sjukvårdsmaterial	3	2 %
Arbetskläder	2	1 %
Biblioteksmedia	2	1 %
Bygg- och trävaror	2	1 %
Konferensanläggningar	2	1 %
Slöjdmaterial	1	1 %
Grand Total	154	100 %