

Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer

RAPPORT 2022:I



Upphandlingsmyndigheten Februari 2022
ISBN nr: 978-91-985235-9-1
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Mostphotos

Inledning

Offentlig upphandling är mer än enbart en process för offentliga inköp, det är också ett strategiskt verktyg för att driva verksamhetsutveckling mot ett hållbart samhälle.

Regeringen antog 2016 en nationell upphandlingsstrategi (Fi2016/00833). I strategin fastställs bland annat att det behövs ändamålsenliga inköpsorganisationer för att möjligheterna för strategiska inköp ska kunna tas tillvara fullt ut.

Upphandling tolkas ibland som synonymt med dess lagstiftning. Stort fokus ligger på den juridiska aspekten av upphandling. Upphandlingar ska givetvis vara rättssäkra, men den effekt och den förflyttning som upphandlingar kan åstadkomma, har hittills inte haft tillräckligt stort fokus. Förändrings- och utvecklingstakten behöver öka för att få önskad effekt.

Ansvar för de övergripande effektmålen landar inte sällan hos enskilda upphandlare som varken har makt eller mandat att styra mot interna, nationella och internationella mål. Upphandlarna upplever att de ska bära ansvar för effektivitet och effekt samtidigt som de kommer in sent i upphandlingsprocessen och förväntas lösa akuta behov med kort framförhållning.

Upphandlande organisationer behöver i ökad utsträckning fokusera på att bygga upp och säkerställa att hela den interna organisationen tar ansvar för, och skapar bra förutsättningar för, att använda upphandling som ett strategiskt verktyg. Detta ansvar ligger ytterst hos ledningen.

Att utveckla ändamålsenliga inköpsorganisationer är ett långsiktigt arbete. Det krävs strategiska beslut, uthållighet och samsyn i organisationen för att skapa en förflyttning. Hela organisationen måste förstå varför inköpen är viktiga och agera därefter. En upphandlande organisation tar ett första steg mot att vara en ändamålsenlig inköpsorganisation när den högsta ledningen beslutar att ta in upphandlingsfrågorna som en del i den övergripande verksamhetsstrategin. Det handlar om att se över hela organisationens intressen och att sätta mål för hur inköpen ska bidra till verksamhetsutveckling, ekonomiska mål och hållbarhetsmål.

Att skapa en mer strategisk inköpsverksamhet kräver att ledningen både på politisk och tjänstemannanivå fattar beslut om vilka prioriteringar som ska gälla för organisationens inköp av varor och tjänster. För detta krävs strategier och anpassade arbetssätt som förankras brett i hela verksamheten. Vidare behöver inköpen följas upp kontinuerligt för att säkerställa att de genomförs på ett effektivt sätt och leder mot uppställda mål.

Det är genom enskilda upphandlingar som effekten av övergripande mål får genomslag. Det ligger därför i ledningens intresse att forma en ändamålsenlig organisation som kan bryta ner övergripande mål i enskilda upphandlingar.

Innehåll

1.	Regeringsuppdraget att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer	6
1.1	Definitioner	7
2.	Målet för offentlig upphandling	8
2.1	Den nationella upphandlingsstrategin	8
2.2	Träffsäker upphandling	8
2.3	Inköpsfunktionen och verksamheten behöver samarbeta i inköpsprocessen	10
2.4	De olika zonerna i inköpsprocessen	10
2.4.1	Zon 1 – Förbereda	11
2.4.2	Zon 2 – Upphandla	12
2.4.3	Zon 3 – Realisera	12
2.5	Stöd och vägledning	13
3.	Åtgärdsområden	14
4.	Utvecklingen på upphandlingsområdet	15
4.1	Utvecklingen mot träffsäkra upphandlingar går för långsamt	15
4.2	Hinder som gör att utvecklingen går långsamt	16
4.2.1	Kvantitativ analys av hinder i inköpsprocessen	17
4.3	Bristande styrning av inköpsverksamheten orsakar hinder för målsättningen träffsäker upphandling	18
5.	Riktade insatser för ökad användning av inköp som styrmedel	20
5.1	Genomförda insatser till ledningen inom offentlig sektor 2021	20
5.1.1	Event	20
5.1.2	Debattartikel	21
5.1.3	Trendens	21
5.1.4	Samverkansseminarier	21
6.	Verktyg för att etablera ändamålsenliga inköpsorganisationer	22
6.1	Syftet med ändamålsenliga inköpsorganisationer	22
6.2	Framtagande av verktyg	22
6.2.1	Fallstudier	23
6.2.2	Nya insikter om inköpsverksamhet i ett systemperspektiv	24
6.3	Verktyg för mätning av ändamålsenliga inköpsorganisationer - ambitionsgraf	25
6.4	Ledningssystem för offentlig inköpsverksamhet	26
6.4.1	Orientering	27

Ändamålsenliga inköpsorganisationer

6.4.2	Strategi-delens tre steg	28
6.4.3	Planera-delens två steg	29
6.4.4	Uppföljnings-delens två steg	30
7.	Att använda köpkraft som offentligt styrmedel	31
7.1	Nationell samordning av köpkraften	31
7.1.1	De övergripande nationella nivåerna i inköpssystemet	33
8.	Förslag till en flerårig plan för träffsäker upphandling	35
8.1	Framdrift för ändamålsenliga inköpsorganisationer	35
8.1.1	Pilotprojekt - Coachprogram för inköpschefer	36
8.1.2	Kommunikations- och samverkansinsatser	37
8.1.3	Inrättande av kvalificerad utbildning och specialistkompetenser	37
8.1.4	Standardiserade nationella inköpskategorier	38
8.1.5	Utvecklad mätning av ändamålsenliga inköpsorganisationer	38
8.1.6	Förstudie för utveckling av datadriven verksamhetsutveckling	40
8.1.7	Förstudie för nationell samordning av kategoriområden	40
8.2	Sammanfattning av förslagen och en generell kostnadsberäkning	40
	Bilaga Enkätfrågor	42
	Vertikala axeln	42
	Område 1 - Strategi och planering	42
	Område 2 - Uppföljning och analys	42
	Område 3 - Ansvar och organisation	43
	Horisontella axeln	43

1. Regeringsuppdraget att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer

Upphandlingsmyndigheten fick den 2 december 2020 i uppdrag av regeringen att ”Stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer” (Fi2020/04834). De riktade insatserna som formuleras ska enligt uppdraget genomföras under 2021 och redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 28 februari 2022.

I uppdraget formuleras att Upphandlingsmyndigheten ska:

- ta fram ett verktyg för att följa upp utvecklingen av ändamålsenliga inköpsorganisationer
- arrangera och genomföra riktade insatser för ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter.

I uppdraget ingår också att följa upp och utvärdera verktyget och effekterna av de genomförda insatserna, samt att lämna förslag till en flerårig plan för hur ett fortsatt arbete kan stödja etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer. Dessa förslag ska även omfatta en uppskattning av kostnaderna för föreslagna åtgärder.

Upphandlingsmyndigheten har delat in avrapporteringen i fem olika delar som anses särskilt viktiga i det fortsatta arbetet för att uppnå ändamålsenliga inköpsorganisationer det handlar om utvecklingen på upphandlingsområdet, riktade insatser för att öka användning av inköp som styrmedel, verktyg för att etablera ändamålsenliga inköpsorganisationer, att använda köpkraft som offentligt styrmedel och förslag till en flerårig plan för träffsäker upphandling.

Sveriges kommuner och regioner, inklusive kommun- och regionägda bolag, stod 2019 för 79 procent av alla annonserade upphandlingar och för 75 procent av de offentliga utbetalningarna i Sverige. Av de dryga 800 miljarder som årligen omsätts i den offentliga affären står med andra ord kommunernas och regionernas inköp för en betydande andel. Upphandlingsmyndigheten har därför i detta uppdrag valt att fokusera på kommuners, och till viss del även regioners, inköpsverksamhet.

Tillsammans med förslagen i denna rapport och det stöd som idag finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats, kan staten samt upphandlande organisationer öka takten i de förflyttningar som möter de uppsatta målen för offentlig upphandling.

1.1 Definitioner

I regeringsuppdraget nämns ett antal grundläggande begrepp kopplat till inköp, upphandling och organisation. Det har i sin tur lett till att vi inom ramen för uppdraget sett ett behov av och genomfört en djupare analys av termer och begrepp kopplat till området. I återrapporteringen av uppdraget används därför nedan begrepp. Upphandlingsmyndigheten ser också att ett fortsatt arbete kring begrepp och termer behöver göras för att få till en ökad tydlighet i kommunikationen mellan alla berörda parter.

Begrepp	Förklaring
Inköpsorganisation	En upphandlande organisations resurser som styr, leder eller genomför inköpsverksamhet, oavsett organisatorisk tillhörighet.
Inköpsverksamhet	Den totala verksamheten för extern anskaffning som består av aktiviteter och inköp som genomförs av hela organisationen. Sker på operativ, taktisk och strategisk nivå.
Verksamhet	Den behovsägande och ofta beställande delen av organisationen.
Inköpsfunktion	Den organisatoriska enhet inom den upphandlande organisationen som har ett utpekat ansvar för inköpsprocessen. Kan vara en eller flera enheter med många anställda såsom inköpschef, inköpare, upphandlare och inköpscontroller eller ibland en ensam inköpare.
Inköp	Samlingsbegrepp för samtliga typer av anskaffningar som görs av en organisation.
Upphandling	De delar av inköpsverksamheten som sker på taktisk nivå och som omfattar arbetet från att planera en specifik upphandling till att ett avtal tecknats.
Träffsäker upphandling	Verkar för att nå verksamhetens strategiska mål och tillgodoser behoven på ett effektivt och uthålligt sätt samtidigt som det bidrar till en hållbar utveckling. Fördjupande text finns i avsnittet 2.2.
Ändamålsenlig inköpsorganisation	Skapar goda förutsättningar för att genomföra träffsäkra upphandlingar. Fördjupande text finns i kapitel 6.
Verktyg	Benämns ambitionsgrafan och fördjupande text finns i avsnittet 6.4.
Ledningssystem för inköpsverksamhet	Stödjer och styr inköpsverksamheten mot de avsedda mål som finns för inköpsverksamheten i en organisation.
Spendanalys	En systematisk analys av inköpskostnader som genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster. Den visar bland annat vad organisationen köper och för hur mycket, hur inköpen görs, från vilka leverantörer samt vilka delar av organisationen som gör inköpen. Analysen utgör ett hjälpmedel i framtagningen av inköpsstrategier och ger organisationen förutsättningar för att proaktivt identifiera besparingsmöjligheter och hantera potentiella risker, optimera sin köpkraft, öka sin effektivitet och fatta gynnsamma inköpsbeslut i övrigt. Om miljöfaktorer integreras i spendanalysen blir det en miljöspendanalys.

2. Målet för offentlig upphandling

Syftet med en ändamålsenlig inköpsorganisation är att den har förmåga att uppnå övergripande mål med hjälp av offentlig upphandling. Regeringens mål för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas. På så sätt bidrar den offentliga upphandlingen till en väl fungerande samhällsservice till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling, samtidigt som skattemedel används på bästa sätt.

2.1 Den nationella upphandlingsstrategin

Utifrån målet för den offentliga upphandlingen har regeringen i den nationella upphandlingsstrategin beslutat om sju inriktningsmål.

Figur 1 Den nationella upphandlingsstrategin



1. en offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär
2. effektiva offentliga inköp
3. en mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens
4. en rättssäker offentlig upphandling
5. en offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar
6. en miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling
7. en offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

2.2 Träffsäker upphandling

Utifrån regeringens mål om offentlig upphandling lyfter Upphandlingsmyndigheten fram ett begrepp som vi kallar för *träffsäker upphandling*. För att en upphandling ska betraktas som träffsäker måste den främst tillgodose verksamhetens *behov* samt uppfylla *verksamhetens strategiska mål*, vilket i sin tur leder till service för medborgarna.

Träffsäker upphandling består av tre målområden:

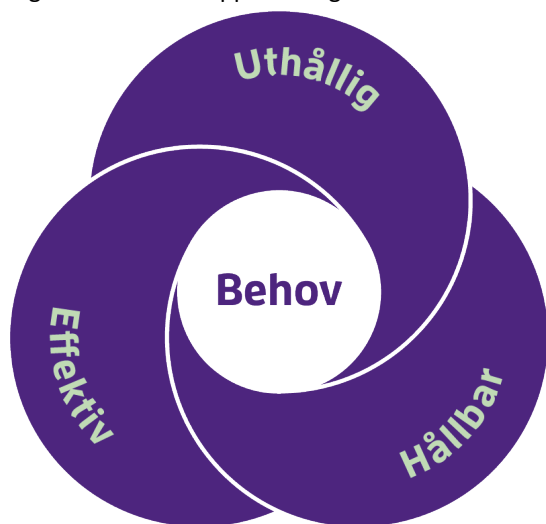
1. Upphandlingen ska vara *effektiv* genom att upphandlande organisationer använder tillgängliga medel på ett kostnadseffektivt och verkningsfullt sätt. Det ska med andra ord finnas ett så gynnsamt förhållande som möjligt mellan storleken på de egna insatserna, i form av exempelvis resurser och andra investeringar, och det utfall som upphandlingen resulterar i, i form av försörjning och uppnådda mål. Detta åstadkommer man bland annat genom effektivitet i samtliga delar av den egna inköpsprocessen, tillvaratagande av marknadens konkurrenspotential och genom att inte bara låta inköpspriset vara styrande utan även väga in andra, kvalitativa, faktorer. Detta ger en god hushållning av skattemedel.
2. Upphandlingen ska också vara *uthållig* genom att säkerställa god kontinuitet i försörjningen av varor, tjänster och entreprenader. Det handlar om att skapa en beredskap och förmåga att fortsätta bedriva verksamhet på en acceptabel nivå oavsett vilken typ av störning eller kris i försörjningen som organisationen utsätts för.
3. Upphandlingen ska främja en långsiktigt *hållbar* samhällsutveckling genom att upphandling sker på ett sätt som främjar ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet.

Ekonomisk hållbarhet handlar om att genom upphandling bidra till att stimulera ett väl fungerande näringsliv, en variation av leverantörer, sund konkurrens samt ekonomisk tillväxt som inte sker på bekostnad av människor eller miljö. Genom att beakta alla kostnader som uppstår under en varas eller tjänsts livslängd, som drift och underhållskostnader, och inte enbart se till inköpspris då går det att minska totalkostnaden. På sikt kan ekonomiska hållbarhetsvinster även uppnås genom ökad innovation där marknadsaktörerna ges incitament för nyutveckling av produkter, tjänster och affärsmodeller som möter verksamhetsbehov.

Miljömässig hållbarhet handlar om att genom upphandling främja varor och tjänster med en låg miljöpåverkan i livscykeln. Genom att ställa miljökrav kan upphandling bidra i omställningen till ett fossilfritt samhälle, främja en cirkulär ekonomi och bidra till att nå andra hållbarhetsmål. Denna omställning i samhället kan påskyndas ytterligare genom möjliggörande av innovativa lösningar i de enskilda upphandlingarna.

Att upphandla på ett sätt som främjar *social hållbarhet* handlar om att bidra till att skapa ett socialt hållbart samhälle genom att ta sociala hänsyn i upphandlingarna. Genom att exempelvis ställa sociala krav kopplade till icke-diskriminering, sysselsättningskrav och krav på skäliga arbetsvillkor för de personer som ska utföra offentliga kontrakt både i och utanför Sverige, medverkar man till att använda skattemedel på ett ansvarsfullt sätt.

Figur 2 Träffsäker upphandling



2.3 Inköpsfunktionen och verksamheten behöver samarbeta i inköpsprocessen

Eftersom kommuner och regioner i sig är stora komplexa system med en stor bredd av verksamhet är det viktigt att ha en genomtänkt ansvarsfördelning och koordinering av verksamheter för att främja träffsäkra inköp. Ineffektivitet i inköpsprocessen kan undvikas genom tydlighet i roller och mandat och via en struktur som implementeras och accepteras av organisationens verksamhet, ledning och inköpsfunktion.

För en ändamålsenlig styrning, ledning och organisering av offentlig inköpsverksamhet behöver det också finnas en tydlighet om vilken funktion som ska ha vilken roll och vilket mandat i inköpsprocessen, på såväl strategisk som taktisk och operativ nivå. Inköpsfunktionen bör ses som både en stödjande och ledande funktion som syftar till att skapa verksamhetsnytta med inköp genom de styrande principer som finns. Det måste därför vara tydligt när inköpsfunktionen är rent stödjande, utifrån verksamhetens behov, och när den har en ledande eller normerande roll. De formella mandaten bör tydliggöras i delegationsordningen och delegerade beslut ska återrapporteras löpande till nämnden eller styrelsen.

2.4 De olika zonerna i inköpsprocessen

Inköp, inom ramen för en organisations mål- och resultatstyrning, är en process som består av olika delprocesser (zoner); att förbereda, upphandla och realisera inköp, se figur 3.

Figur 3. Upphandlingsmyndighetens modell för inköpsprocessen



Nedan beskriver vi några slutsatser om vad som kännetecknar varje zon. Tillämpningen av aktiviteterna i de olika zonerna behöver utgå från den enskilda organisationens eget behov.

Synen på inköp är ofta att inköp är detsamma som det regelstyrda steget av en upphandling. Men en välfungerande inköpsprocess omhändertar också insatserna för att *förbereda* samt *realisera* inköp. Upphandlingar har olika komplexitet och därmed krävs olika mycket involvering och ansvar från både inköpsfunktionen och verksamheten. Ju mer komplext ett behov är desto mer krävs verksamhetens involvering.

2.4.1 Zon 1 – Förbereda

I zon 1 ska inköpsfunktionen stödja verksamheten med att förbereda inköpet och det måste få ta tid och resurser i anspråk så att syftet med inköpet uppnås och därmed på bästa sätt bidrar till verksamhetsutveckling.

Förberedelsefasen är uppdelad i de tre stegen *planera*, *kartlägga* och *analysera*. Aktiviteter som genomförs är in- och omvärldsanalys, behovsanalys, marknadsdialog och marknadsanalys, prioriteringar, riskanalyser och hantering av målkonflikter. Även värdefulla erfarenheter och lärdomar från tidigare upphandlingar och befintligt avtal på området behöver tas med i arbetet.

I förberedelserna för inköpen underlättar det om det finns tvärfunktionella team som tillhör utpekade kategorier som kan omsätta styrning till krav i enskilda upphandlingar och som i sin tur bidrar till att nå kommunens eller regionens mål.

Det är av yttersta vikt att arbetet med att förbereda inköp prioriteras och får ett stort tidsmässigt utrymme och att inköpsfunktionen är med hela vägen som ett stöd. Det betyder att inköpsfunktionen på ett eller annat sätt håller ihop förberedelsen, men också att mycket förberedelsearbete kan/bör göras av verksamheten. Om verksamheten inleder förberedelser utanför inköpsprocessens ramar så kan förberedelsefasen bli ineffektiv och mycket kan behöva göras om i själva upphandlingen.

2.4.2 Zon 2 – Upphandla

I zon 2 *upphandla*, leder inköpsfunktionen själva upphandlingen. Det är den minst omfattande delen av inköpsprocessen och avslutas då avtal träffats.

Inköpsfunktionen bör ha ett större mandat i denna zon än i de andra zonerna och den bör ha en ledande funktion. Ett sådant mandat är att tillse regelefterlevnad i den formella delen av upphandlingen såväl som interna regler såsom att riktlinjer och rutiner följs. Det viktigaste är att mandatet är tydliggjort i delegationsordningen och inte var inköpsfunktionen placerats organisatoriskt.

Vid upphandlingar behöver det finnas en behovsägande beställare i verksamheten, även i de enklaste upphandlingarna. Man kan se det som att verksamhet och inköpsfunktion alltid har ett delat ansvar för inköpen. Vi anser dock att den organisatoriska enhet som har huvudansvaret för vad som ska upphandlas bör styras av hur komplex själva varan eller tjänsten som upphandlas är.

- I enkla upphandlingar driver inköpsfunktionen upphandlingen utifrån kända behov i verksamheten, exempelvis kontorsmaterial.
- I komplicerade upphandlingar tar inköpsfunktionen en mer ledande roll men med djup involvering av verksamheten i beskrivning av behov, exempelvis vid inköp av konsulttjänster.
- I komplexa upphandlingar stödjer inköpsfunktionen med sin upphandlingsexpertis, när det gäller exempelvis synen på historiska anskaffningsvolymerna och perspektiv på hur leverantörsmarknaden fungerar. De komplexa upphandlingarna behöver hållas ihop av inköpsfunktionen, särskilt vid mer sällan använda upphandlingsmetoder såsom innovationsupphandling eller konkurrenspräglad dialog. Marknadskunskap sitter ofta hos verksamheten, men kan utmanas av inköpsfunktionen.

2.4.3 Zon 3 – Realisera

I zon 3 bör inköpsfunktionen stödja i förverkligandet av inköpet. Realiseringsfasen är indelad i tre steg, *implementera*, *förvalta* och *utveckla*.

Implementera handlar om att få nya avtal att fungera i organisationen genom kännedom om nya avtal, nya rutiner och att anpassa e-handelslösningar.

I steget *förvalta* genomförs löpande beställningar medan leveransbevakning och ansvar för klagomålshantering utpekas och tas om hand.

Verksamhetschefer inom offentlig sektor behöver ha god förståelse och känna ägandeskap för att deras verksamheters inköp bidrar till att uppnå målen i inköpsstrategin och att de främjar en positiv inköpskultur. Rent ansvarsmässigt är det viktigt att tydliggöra att inköpsbeslut och måluppfyllelse inom ramen för upprättade avtal ligger på respektive budgetansvarig. I praktiken innebär detta att en utsedd funktion kan vara beställare och att en budgetansvarig attesterar.

Det är viktigt att inköpsfunktionen stödjer och följer upp regelefterlevnad vid inköp från ett befintligt avtal och följer upp resultat på organisationsövergripande nivå.

Steget *utveckla* är en central del och handlar om regelbundna kontakter med leverantören där avstämningar kring förväntningar lyfts. Det handlar om en löpande strategisk leveransdiskussion som främjar en gemensam affärsutveckling. Men det handlar också om avtalsuppföljning som ser till att effekten inte uteblir för en köpt lösning. Det är en skillnad mellan leveransbevakning och faktisk strategisk leverantörsdiskussion som innehåller utveckling. För detta krävs en bra dialog med leverantörerna och dialogen börjar ofta redan i den förberedande fasen, i marknadsanalysen. All uppföljning, utvärdering och utveckling behöver sedan tas om hand i kommunens eller regionens etablerade inköpsfunktion och i kategoriteamen, genom strategiska och operativa uppföljningsmöten för att utgöra underlag inför kommande inköp och upphandlingar.

2.5 Stöd och vägledning

På Upphandlingsmyndighetens webbplats finns ett stort antal vägledningar och stöd som kan användas för ökad kunskap om rättssäkra och träffsäkra, enskilda upphandlingar. Där finns exempelvis stöd för behovskartläggningar, hur man genomför tidig dialog, avtalsuppföljning och förvaltning av avtal. På webbplatsen finns dessutom branschspecifika stöd, hjälp att få rörande statsstödsfrågor, särskilda stöd för cirkulär ekonomi, miljöspend och verktyget Strategikollen. Strategikollen ger en indikation på hur långt en upphandlande organisation har kommit i sitt strategiska inköpsarbete. Verktyget visar på förbättringsområden och pekar ut vilka särskilda stöd man kan ta hjälp av från myndighetens webbplats. Dessa stöd i kombination med det som framförs i denna rapport är relevanta i implementeringen av en ändamålsenlig inköpsorganisation.

3. Åtgärdsområden

Upphandlingsmyndigheten har i detta regeringsuppdrag haft som utgångspunkt att det finns stor utvecklingspotential för varje enskild upphandlande organisation. Genom att tillse att varje inköpsorganisation utvecklar sina interna förutsättningar för den egna inköpsverksamheten, kan fler ändamålsenliga inköp göras och därmed också uppnå högre måluppfyllelse. Inom ramen för detta uppdrag har myndigheten även tittat närmare på det nationella perspektivet på hur enskilda upphandlingar och enskilda organisationers sätt att bedriva strategiskt inköpsarbete ingår i en helhet tillsammans med alla upphandlande organisationer i det nationella offentliga inköpssystemet.

I handlingsplanen, i slutet av rapporten, föreslår vi fortsatta insatser för att utveckla det nationella offentliga inköpssystemet. Den utvecklingen kan öka måluppfyllelse och resurseffektivitet både nationellt och för den enskilda upphandlande organisationen.

Upphandlingsmyndigheten har delat in slutrapporteringen i fem olika kapitel som förklarar och är särskilt viktiga i det fortsatta arbetet för att uppnå ändamålsenliga inköpsorganisationer:

- Utvecklingen på upphandlingsområdet, kapitel 4
- Riktade insatser för ökad användning av inköp som styrmedel, kapitel 5
- Verktyg för att etablera ändamålsenliga inköpsorganisationer, kapitel 6
- Att använda köpkraft som offentligt styrmedel, kapitel 7
- Förslag till en flerårig plan för Träffsäker upphandling, kapitel 8.

4. Utvecklingen på upphandlingsområdet

Upphandlingsmyndigheten har följt upp utvecklingen på upphandlingsområdet vartannat år sedan 2016. I våra analyser har vi också tittat på utvecklingen över tid. Vi har även kartlagt nyttjandet av framgångsfaktorer i upphandling, identifierat hinder som upphandlande organisationer upplever vid genomförandet av upphandlingar samt vilka möjligheter som finns att uppnå olika mål med hjälp av upphandling. Vi har slutligen också analyserat möjliga orsaker till hindren för måluppfyllelse.

Det går att ta del av resultaten från undersökningarna om utvecklingen på upphandlingsområdet i sin helhet på Upphandlingsmyndighetens webbplats.

4.1 Utvecklingen mot träffsäkra upphandlingar går för långsamt

Myndighetens sammanfattande bedömning av utvecklingen på upphandlingsområdet är att den går långsamt. De framgångsfaktorer vi bedömer nödvändiga för att uppnå träffsäkra upphandlingar, används endast i liten utsträckning.

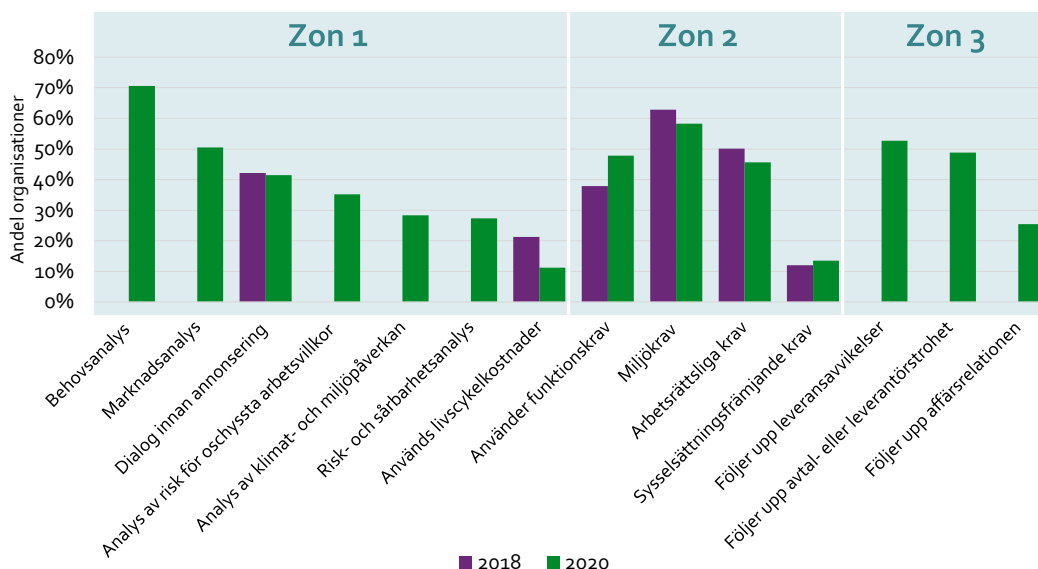
Framgångsfaktorerna utgörs av aktiviteter som på olika sätt bidrar till att uppfylla olika målsättningar för inköpen. Det kan exempelvis handla om att göra behovsanalyser i zon 1 eller att följa upp leveransavvikelser i zon 3 i den enskilda inköpsprocessen. För att offentliga inköp ska bidra till att möta klimat- och kostnadsutmaningar behöver de utpekade framgångsfaktorerna i figur 4 användas utifrån det syfte varje enskild upphandling ska uppnå.

I figur 4 nedan redovisas resultatet av vår enkätstudie ”Uppföljningen av utvecklingen på upphandlingsområdet” från 2020.¹ I diagrammet visas andelen organisationer som ”i hög utsträckning” använder de framgångsfaktorer som bidrar till att uppfylla träffsäkra upphandlingar. I framställningen är framgångsfaktorerna kopplade till zonerna i modellen för inköpsprocessen. Samtliga resultat av de olika mätningarna går att ta del av på Upphandlingsmyndighetens webbsida².

¹ Svarefrekvensen var 42 procent totalt sett med ett bruttourval på 1 565 upphandlande organisationer. Vår bedömning är att resultaten är representativa för statliga myndigheter, kommuner och regioner men att det finns viss osäkerhet kopplad till offentliga bolag. Svarefrekvensen för kommuner och statliga myndigheter är god – som lägst 70 procent. För regioner är svarefrekvensen 60 procent och för de offentliga bolagen var svarefrekvensen 27 procent.

² <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/> [Hämtad 2022-02-15]

Figur 4. Andel upphandlande organisationer som i hög utsträckning använder framgångsfaktorerna i zon 1-3 i inköpsprocessen.³



Källa: Upphandlingsmyndigheten – Uppföljning av utvecklingen på upphandlingsområdet 2020

Av figuren 4 framgår att det är framgångsfaktorerna i zon 1, förarbetet inför en upphandling, som generellt har lägst resultat. Det är endast 25–35 procent av de upphandlande organisationerna som ”i hög utsträckning” genomför analyser av miljö- och klimatpåverkan, risk- och sårbarhetsanalys eller bedömer risken för ojusta arbetsvillkor i enskilda upphandlingar. Aktiviteterna är viktiga förutsättningar för att till exempel kunna ställa drivande miljökrav och uppnå miljömål.

Det är arbetet i den förberedande fasen som till stor del avgör kvaliteten och måluppfyllelsen för varje upphandling. Att inte lägga tillräckligt med tid och engagemang på förarbetet går stick i stäv med vad Upphandlingsmyndigheten bedömer utgöra ett framgångsrikt inköpsarbete.

Enligt vår senaste mätning är resultaten högre för framgångsfaktorerna i zon 2 och 3, men vi ser att de fortfarande ligger på en alltför låg nivå.

4.2 Hinder som gör att utvecklingen går långsamt

Under de senaste åren har Upphandlingsmyndigheten genomfört flera studier kring de hinder som finns hos enskilda upphandlande organisationer för att

³ Svartalternativen för framgångsfaktorerna hade en skala mellan 1–5. Där 1 är ”i mycket liten utsträckning” och 5 ”i mycket hög utsträckning”. I diagrammet visas andelen upphandlande organisationer som angett svartalternativ fyra eller fem. Alla frågor ställdes inte 2018 därmed saknas resultat för ett antal framgångsfaktorer för 2018.

inköpsverksamheten ska uppnå interna och externa mål. I avsnittet ovan konstaterar vi att potentialen framför allt i förarbetet, men även efterarbetet, inte nog tas till vara.

Under 2017 analyserade Upphandlingsmyndigheten enskilda upphandlares upplevda hinder och möjligheter i inköpsprocessen. Analysen genomfördes med utgångspunkt i tjänstedesignmetodik och byggde på intervjuer med ett trettiotal upphandlande organisationer. Analysen visar att många upphandlare vill jobba strategiskt och proaktivt men är fast i en reaktiv roll. Upphandlare beskriver att de ständigt ”ligger efter” och att tiden och resurserna inte räcker till. Våra intervjuer synliggjorde den särskilda sårbarheten hos upphandlare som var ensamma i organisationen. De beskriver att vardagen går ut på att ”släcka bränder”.

En duktig upphandlare kan inte kompensera för en oengagerad beställare. Det är i samspelet mellan upphandlare och beställare som bra upphandling uppstår. En upphandlare förväntas upphandla produkter och tjänster för ett verksamhetsområde de inte har djupare kunskap om. Det är också en balansakt att omvandla behov till krav som är rimliga, lagliga och tydliga. Här behöver både beställare och specialister delta i inköpsarbetet. Dessvärre vittnar inköparna i våra intervjuer om lågt intresse hos verksamheten att delta i inköpsarbetet.

Den största delen av jobbet med en upphandling sker i att hämta in och analysera behov och marknad. Utmaningen är att omvandla analysen till ett tydligt upphandlingsunderlag där man balanserar behov, budget och strategiska mål med möjligheten att få in så många relevanta anbud som möjligt. Det krävs avancerade avvägningar och analyser för att omvandla målavvägningar till konkreta utvärderingsmodeller i förfrågningsunderlagen.

I vår analys konstaterar vi att tidsbrist är en avgörande faktor för att man inte hinner arbeta igenom utvärderingsmodellerna för varje upphandling. Ofta återanvänds en modell från tidigare upphandlingar.

Många av kommunerna uppger att de känner dåligt samvete för sin bristande uppföljning. Brist på styrekonomer, rutiner och stödsystem i kombination med oklarheter över vems ansvar det är att följa upp är vägande faktorer för bristerna. I många fall består uppföljningen främst av fall där verksamheten larmar. De organisationer som prioriterar relationen med leverantörerna ser positiva effekter, framför allt i bättre underlag och mindre överprövningar.

Detta avsnitt speglar ett reaktivt beteende hos de trettio intervjuade organisationerna som Upphandlingsmyndigheten bedömer har sina rotorsaker i att ledning och styrning kopplat till inköp inte fungerar optimalt i den enskilda organisationen.

4.2.1 Kvantitativ analys av hinder i inköpsprocessen

I vår enkätstudie ”Uppföljningen av utvecklingen på upphandlingsområdet”, som genomfördes 2020, ställde vi frågor om vilka hinder upphandlande organisationer upplever i sin strävan efter följande mål:

- att använda inköp som medel för verksamhetsutveckling och digital omställning
- att uppnå bästa förhållande mellan pris och kvalitet
- att säkra försörjning av varor och tjänster vid krissituationer
- att minska inköpsens negativa miljö- och klimatpåverkan
- att säkerställa skäliga arbetsvillkor vid produktion av varor och tjänster.

Analysen av enkätresultaten visar att det hinder som flest upphandlande organisationer upplever är att det saknas tid och personalresurser. Tre fjärdedelar av de upphandlande organisationerna angav att detta är ett hinder för att använda inköp som ett medel för verksamhetsutveckling och digital omställning.

Det näst mest upplevda hindret är att specialister med expertkunskap inom verksamhetens sakområden inte deltar tillräckligt mycket i inköpsarbetet. Nära hälften av de upphandlande organisationerna upplevde detta som ett hinder för att minska inköpsens negativa miljö- och klimatpåverkan.

Det tredje största hindret är att det saknas verktyg och metoder för att analysera inköpen, mellan en fjärdedel och en femtedel uppgav detta som hinder för att nå de fem utpekade målen ovan.

Samtidigt kan vi notera att mellan 8 och 24 procent av de upphandlande organisationerna inte upplever att det finns några hinder för att uppnå målen. Vi tolkar det som att det beror på att inget av de fem målen är aktuella för dem beroende på omfattningen av eller inriktningen på deras inköpsverksamhet.

Även denna studie och vår analys av resultaten vittnar om att den strategiska potentialen med upphandling inte tas till vara eftersom viktiga förutsättningar saknas.

Det går att ta del av resultaten i sin helhet på vår webbplats. ⁴

4.3 Bristande styrning av inköpsverksamheten orsakar hinder för målsättningen träffsäker upphandling

Vår bedömning är att det relativt outvecklade strategiska inköpsarbetet i den offentliga sektorn starkt bidrar till att det är så många upphandlande organisationer som upplever problem i inköpsprocessens förberedande fas. Om det förberedande arbetet ska prioriteras krävs att styrning och ledning fungerar så att utrymme skapas för verksamheten att vara proaktiv. Ansvar för det ligger ytterst hos högsta ledningen. När vi tittar på resultaten från vår mätning 2020, ser vi att enbart 37 procent av de upphandlande organisationerna har genomfört en organisationsövergripande spendanalys. En spendanalys är avgörande för ett faktabaserat inköpsarbete eftersom analysen ger en grundförståelse för vilka varor och tjänster som utgör organisationens

⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/> [Hämtad 2022-02-15]

största inköpsområden. Förståelsen behövs bland annat för att kunna fatta strategiska beslut om hur inköpsverksamheten ska styras. Spendanalyser är också en förutsättning för att planera och följa upp inköp på en kategorinivå. Med ett kategoribaserat arbetssätt går det också att hitta besparingspotentialer. Läs mer om spendanalyser i avsnittet 6.4.1.

Enbart 19 procent av de undersökta organisationerna har kategoristrategier eller planer. Andelen är låg och vi bedömer att en av de centrala orsakerna är att många upphandlande organisationer upplever att det saknas tid och personalresurser att göra dessa strategier. Planering och uppföljning av inköpsverksamheten på kategorinivå är grunden för ett strategiskt inköpsarbete. Det innebär bland annat att man analyserar potentialen att nå olika mål inom respektive inköpskategori, för att sedan kunna skapa strategier för varje enskild kategori. Om inköpsarbetet inte planeras på kategorinivå och det saknas prioritering av vilka de viktigaste målen är i varje enskild upphandling, landar ansvaret för dessa målavvägningar på den enskilda upphandlaren eller projektledaren. Ofta saknas det mandat för den enskilda upphandlaren att göra sådana bedömningar i enskilda upphandlingsprojektet. Dessutom räcker tiden sällan till.

Vi misstänker också att avsaknaden av kategoristrategier påverkar bemanningen i upphandlingarna. Är det inte tydligt utpekade i uppstarten av en upphandling att den till exempel ska driva på utvecklingen av cirkulär ekonomi, bemannas inte projektet med nödvändig kompetens inom hållbarhetsområdet, vilket leder till att specialistkompetenser inte deltar i inköpsarbetet.

5. Riktade insatser för ökad användning av inköp som styrmedel

Kunskapen om vilka möjligheter som finns i att använda inköp som ett strategiskt styrmedel är enligt våra undersökningar låg bland såväl politiker som ledande tjänstepersoner i offentlig verksamhet. För att stimulera utvecklingen av ändamålsenliga inköpsorganisationer behövs flera olika satsningar.

Inköpens nyckelfunktioner behöver få stöd och öka sin kompetens om frågor kring varför ändamålsenliga inköpsorganisationer är relevanta och hur man kan leda organisationer för att uppnå träffsäkra upphandlingar.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har Upphandlingsmyndigheten under 2021 genomfört ett antal riktade insatser för att öka kunskaperna hos upphandlande organisationer kring vikten av ändamålsenlig organisering samt hur strategiska, offentliga inköp kan bidra till effektivitet och långsiktiga effekter i samhället. Vi presenterar också flera förslag på insatser i den handlingsplan som finns i slutet av denna rapport.

5.1 Genomförda insatser till ledningen inom offentlig sektor 2021

Upphandlingsmyndigheten har under 2021 nått ut med budskap om styrning och organisering av offentliga inköp till markant fler mottagare än under tidigare år. Jämfört med 2020 har antalet deltagare, som myndigheten har nått med hjälp av kundmöten, ökat med 38 procent. Det är en trend som går stadigt uppåt. Vi ser att behovet av stöd, dialog och utbildning inom detta område ständigt ökar. Det är viktigt att påtala att nivåerna initialt, vid myndighetens bildande, var mycket låga

Följande insatser som kopplar till regeringsuppdraget gjordes under 2021.

5.1.1 Event

Den 14 december 2021 genomförde Upphandlingsmyndigheten en webbaserad livesändning i formatet aktualitets- eller debattprogram för tv. Eventet innehöll debatter och samtal, flera inslag av idéer samt inspirerande, lärande exempel framförda av ledningen från ett antal inbjudna inköpsorganisationer. En särskild chattfunktion gav möjlighet till interaktion för tittarna. I chatten, som bemannades av medarbetare från Upphandlingsmyndigheten, genererades en mängd reaktioner, frågor och diskussioner. Sändningen leddes av journalisten Helena Blomquist och samlade ett hundratal tittare och förde samman ledande kommunpolitiker och direktörer från hela landet.

Medverkade gjorde civilminister Ida Karkiainen, Inger Ek, generaldirektör, Upphandlingsmyndigheten, Carina Sammeli, kommunstyrelsens ordförande i Luleå, Anna Lindh Wikblad, kommundirektör i Luleå, Mats Gerdau, kommunstyrelsens

ordförande Nacka, Victor Kilén, stadsdirektör i Nacka samt Staffan Isling, VD Sveriges kommuner och regioner.

Vid sändning samt i efterhand har drygt 400 personer sett evenemanget.

[Inspelning av event](#)

5.1.2 Debattartikel

I anslutning till ovanstående event publicerade Dagens Samhälle en debattartikel från Upphandlingsmyndigheten på samma ämne.

[Debattartikel Stor potential för effektivare offentliga upphandlingar](#)

5.1.3 Trendens

Trendens, myndighetens årliga rapport på upphandlingsområdet, satte under 2021 fokus på att belysa nyttan med ändamålsenliga inköpsorganisationer. Rapporten innehöll bland annat samlade förslag samt lärande exempel på olika lösningar och samarbeten som med hjälp av strategiska och innovativa upphandlingar har skapat samhällsutveckling.

Trendens 2021 distribuerades postalt till samtliga landets kommun- och regiondirektörer samt till samtliga kommun- och regionstyrelseordförande i Sverige under december 2021.

[Trendens 2021](#)

5.1.4 Samverkansseminarier

Upphandlingsmyndigheten har under hösten 2021 genomfört en digital seminarieserie i tre delar tillsammans med Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt Svenskt Näringsliv. Temat har varit "Bättre affärer för 782 miljarder!". Vid varje frukostseminarium deltog cirka 400 deltagare.

[Inspelningar av seminarier Bättre affärer för 803 miljarder](#)

6. Verktyg för att etablera ändamålsenliga inköpsorganisationer

6.1 Syftet med ändamålsenliga inköpsorganisationer

Syftet med att utveckla ändamålsenliga inköpsorganisationer är att skapa goda förutsättningar för att genomföra träffsäkra upphandlingar som bidrar till att uppnå interna, nationella och internationella mål, verksamhetsutveckling och besparingar. För att vara ändamålsenlig krävs tydliga mål; en ändamålsenlig inköpsorganisation i sig kan inte skapa nytta om inte de utpekade målen finns där.

Vi beskriver i detta kapitel hur vi har arbetat med att ta fram ett verktyg för att mäta samt följa upp utvecklingen av ändamålsenliga inköpsorganisationer.

Kommuner och regioner är komplexa verksamheter, oavsett storlek. Det ställer stora krav på en medveten styrning och ledning, så även för inköpsverksamheten. I Sverige finns 290 kommuner och 21 regioner med cirka 1,2 miljoner anställda som styrs av mer än 40 000 förtroendevalda samt cirka 550 lagar som styr verksamheten.

Kommuner och regioner ges möjlighet till, och har valt många olika sätt, att styra, leda och organisera sig. Oavsett detta är inköp en stor och mycket viktig del av verksamheten. Kommuner och regioner genomförde under 2019 utbetalningar på drygt 650 miljarder kronor till externa organisationer varav 68 procent var till privata leverantörer.

I skapandet av en ändamålsenlig inköpsorganisation är styrning och ledning centralt. Därför behöver ledningen för upphandlande organisationer i ökad utsträckning fokusera på att över tid bygga upp och säkerställa en organisation som möjliggör för upphandlingar där verksamhetsutveckling, hållbarhet och samhällsnytta står i centrum.

6.2 Framtagande av verktyg

I arbetet med att ta fram ett verktyg för att bedöma hur pass ändamålsenliga inköpsorganisationer är har Upphandlingsmyndigheten arbetat brett med att kartlägga tidigare arbete kopplat till området. Vår sammanställning visar att det saknas en hel del forskning som berör just styrning och organisering av offentlig inköpsverksamhet (public procurement management) både nationellt och internationellt.

Vi har därför utgått ifrån grundläggande och generella teorier om styrning av offentlig sektor när vi har arbetat med att utveckla verktyget. Vi har bedömt att det behövs ett ledningssystem för inköp och har utgått från teorin om systembaserad styrning, som är sammanställd och utvecklad av Ekonomistyrningsverket, samt företagsekonomisk forskning om ledningssystem i framtagandet.

Vi har även använt kunskap från våra tidigare analyser om möjligheter och hinder hos offentliga inköpsorganisationer samt våra nationella uppföljningar. I samtal med andra myndigheter och organisationer har vi inhämtat synpunkter om hur offentlig inköpsverksamhet bör styras generellt från bland annat Ekonomistyrningsverket, Sveriges kommuner och Regioner, Svenskt Näringsliv samt representanter i ledningen i kommuner och regioner.

I vårt arbete har vi även samverkat med den norska motsvarigheten till Upphandlingsmyndigheten; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). DFØ har sedan tidigare tagit fram en modell för uppföljning av styrning och organisering kopplade till inköpsverksamhet. Vår bedömning är att den i hög grad omhändertar de delar vi själva identifierat som viktiga för detta verktyg. Vi har därför valt att använda kunskaperna från den norska modellen⁵ i vårt utvecklingsarbete av verktyget.

Arbetet i denna rapport har avgränsats till kommunsektorn eftersom kommuner och regioner står för majoriteten av den offentliga inköpsvolymen. Styrningskontexten i kommunerna skiljer sig också från de statliga myndigheternas och de offentliga bolagens. Verktyget behöver således utvecklas och anpassas till den statliga sektorn framöver, men vi bedömer att det kan ske utan omfattande resursinsatser.

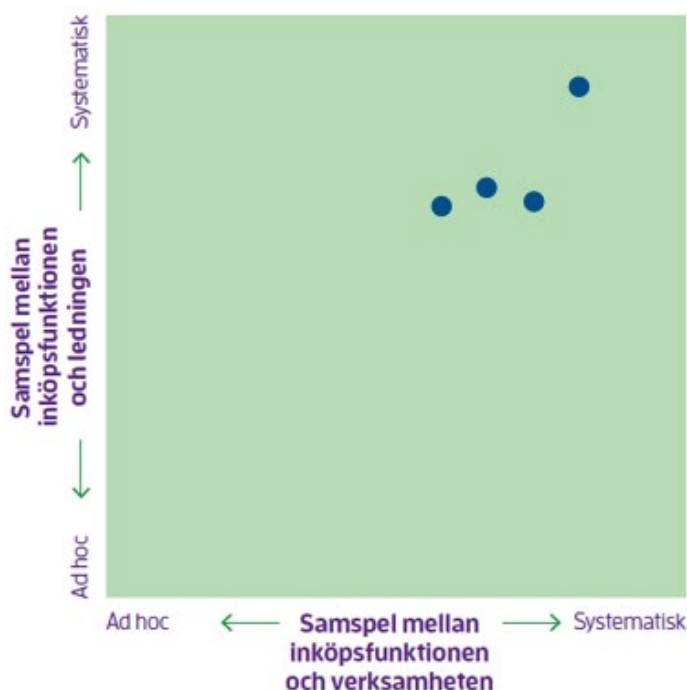
6.2.1 Fallstudier

För att säkerställa att det norska sättet att se på ledning och styrning är tillämpligt i en svensk kommunkontext genomförde vi också ett antal fallstudier under hösten 2021. Vi valde ut tre kommuner som vi bedömer kommit långt i sitt strategiska inköpsarbete. En kommun i Stockholmsområdet, en i Norrland och en från södra Sverige. Dessutom studerade vi också inköpsverksamheten i en region som agerar tillsammans med en annan region i en delad nämnd. Verktyget testades på den politiska ledningen, förvaltningsledning, inköpschef och verksamhetsföreträdare med hjälp av intervjuer hos de fyra organisationerna. Se intervjufrågorna i Bilagan och se resultat i figur 5. Av figur 5 framgår det hur de fyra organisationerna placerade sig i verktyget vi arbetat fram. Varje punkt motsvarar en enskild organisation. Det går också att utläsa att alla fyra organisationer redan arbetar väldigt systematiskt i relation till de båda axlarna. Det är viktigt att notera att varje punkt i figuren representerar medelvärdet för de som intervjuades i organisationen. I en djupare analys går det att utläsa vad de enskilda rollerna svarat och ett sådant underlag kan i nästa steg användas som stöd för vidare samtal inom organisationen.

Utifrån intervjuer och resultat vidareutvecklade vi sedan ett antal delar i verktyget, se avsnitt 6.3 och innehållet i ledningssystemet, avsnitt 6.4.

⁵ https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Rapporter/2020/Digdir-rapport_2020-1_Utvikling-og-organisering-av-anskaffelsesfunksjonen.pdf [hämtad 2022-02-15]

Figur 5. Användning av verktyget vid mätning av intern styrning av offentlig inköpsverksamhet, ambitionsgrafen hos de fyra organisationerna.



6.2.2 Nya insikter om inköpsverksamhet i ett systemperspektiv

I samband med arbetet har vi också kommit till nya insikter om vad inköpsverksamhet i består av. Vi väljer att beskriva det som ett system som behöver fungera i sin helhet. Den ena delen av systemet visar sammanhanget inom en enskild organisation och beskrivs i fyra nivåer nedan samt i figur 6. Den andra delen av systemet beskriver de nationella nivåerna med sina perspektiv och återfinns i kapitel 7.

De fyra olika nivåerna som behöver ses som ett sammanhållet system i enskilda organisationers inköpsverksamhet består av:

Nivå 1, **operativt inköpsarbete**, består av processen att genomföra enskilda inköp från befintliga avtal genom en beställning eller genom att göra en direktupphandling.

Nivå 2, **taktiskt inköpsarbete**, avser en enskild upphandling som hanteras genom inköpsprocessen (figur 3 Upphandlingsmyndighetens modell för inköpsprocessen) där kärnan i processen är att tillhandahålla och implementera ett avtal för ett utpekat behov i verksamheten.

Nivå 3, **strategiskt inköpsarbete** handlar om att analysera, planera och följa upp inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå. Ett sätt att göra det på är att dela in inköpen i områden eller kategorier för att sedan planera och följa upp inköpsverksamheten på kategorinivå. Detta kallas ibland för kategoristyrning.

Nivå 4, **intern styrning av inköpsverksamhet** omfattar den organisationsövergripande styrningen av hela inköpsverksamheten. Det handlar bland annat om att koppla ihop mål- och resultatstyrning av inköpsverksamheten med den organisationsövergripande mål- och budgetprocessen (ledningsprocessen), att bestämma hur inköpsverksamheten ska organiseras och koordineras, att fördela roller och ansvar, att skapa en inköpskultur som bidrar till måluppfyllelse och att ha en digitaliserad inköpsverksamhet.

Figur 6 Systemperspektiv inom en inköpsorganisation



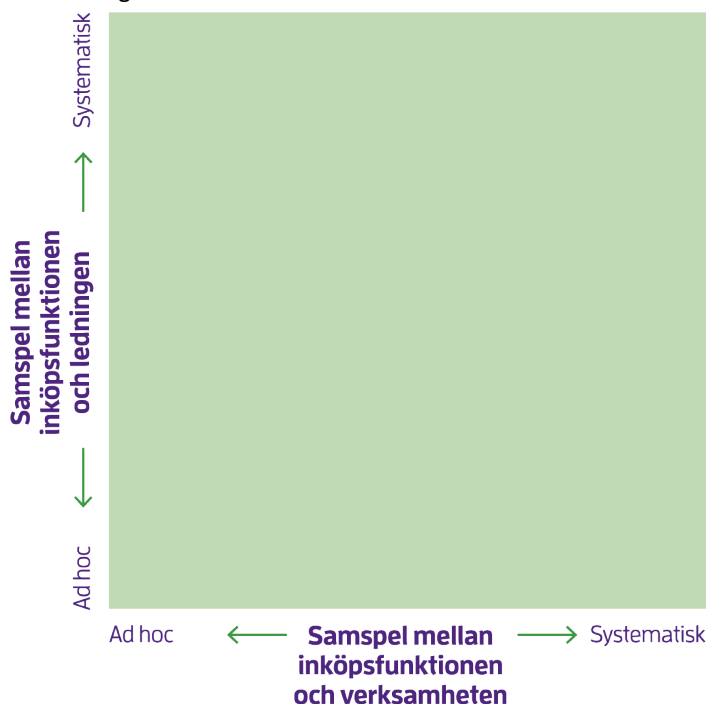
6.3 Verktyg för mätning av ändamålsenliga inköpsorganisationer - ambitionsgraf

Med hjälp av den visualiserande delen av verktyget som vi kallar ambitionsgraf, figur 7 nedan, kan enskilda organisationer mäta och få en uppfattning om de har en ändamålsenlig inköpsorganisation. Ambitionsgraf pekar på att samspelet mellan ledningen och inköpsfunktionen behöver vara systematiskt tillika behöver samspelet mellan inköpsfunktionen och verksamheten också vara systematiskt för att en organisation ska bli en ändamålsenlig inköpsorganisation.

En mätning sker med hjälp av ett antal frågor, som återfinns i bilagan, frågorna utreder hur väl samspelet fungerar på de två axlarna i ambitionsgraf. Frågorna har detaljerats att handla om huruvida organisationen har mål, policys, strategier och planer på plats samt vilken typ av uppföljning som sker av inköpsverksamheten. Svaren ger den enskilda organisationen både en plats i ambitionsgraf och en fingervisning om vad som redan är på plats och vad som kan behöva utvecklas kopplat till ledning och styrning.

Att ha strategier, planer och uppföljning på plats för sin inköpsverksamhet anser vi vara centralt för en ändamålsenlig inköpsorganisation. I avsnittet 6.4 beskriver vi hur en sådan styrning av inköpsverksamheten bör ske, genom ett ledningssystem för offentlig inköpsverksamhet.

Figur 7. Verktyg för mätning av intern styrning av offentlig inköpsverksamhet, ambitionsgraf



Upphandlingsmyndigheten kommer också kunna använda detta verktyg för en nationell uppföljning och kartläggning. Se vidare om det i kapitel 8, förslag till handlingsplan.

6.4 Ledningssystem för offentlig inköpsverksamhet

Verksamheten hos kommuner och regioner kan delas in i kärnprocesser (vård, skola, omsorg med mera), stödprocesser (HR, digitalisering, kommunikation, ekonomi, inköp med mera) och ledningsprocesser (mål- och resultatstyrning, normerande styrning av stödprocesserna med mera).

För att styrningen av ändamålsenlig inköpsverksamhet ska fungera behövs en utvecklad mål- och resultatstyrning. SKR har tagit fram en övergripande modell för planering, uppföljning och åtgärder för en kommunövergripande styrning, styrsnurr⁶. SKR:s modell beskriver de tre olika delarna i ett styrnings- och ledningssystem: planera, följa upp och åtgärda. Förtroendevalda och tjänstepersoner

⁶ <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/stodforattstyraochleda/planerafoljauppochatgarda.24377.html> [Hämtad 2022-02-15]

är mer eller mindre aktiva i de olika stegen men bör ha kunskap om hur allt fungerar ur ett helhetsperspektiv. Inköpsverksamhetens styrning, det vill säga lämplig ansvarsfördelning och koordinering av inköpsverksamheten som i sin tur behöver kopplas till kommunens eller regionens styrsnurra, på ett tydligt sätt, för att skapa effekt.

För att styrning av en inköpsverksamhet ska fungera behöver inköpsverksamheten integreras i den övergripande mål- och resultatstyrningen, som sagts. I detta avsnitt försöker vi belysa hur man ska gå till väga för att lyckas med det samspelet. De fyra följande avsnitten beskriver de olika delarna orientering, strategi, planering och uppföljning. Arbete behöver initieras och ägas av den högsta ledningen utifrån uppställda, politiska målsättningar. Efter en inledande orientering sker sedan ett cykliskt arbete, se figur 8.

Det är viktigt att tänka på att styrningen, så som den beskrivs nedan, siktar på olika nivåer i organisationen. De förtroendevalda behöver säkra övergripande styrningsmöjligheter och den mer detaljerade styrningen bör ske av tjänstepersoner.

Figur 8. Ledningssystem för inköpsverksamhet med koppling till den övergripande ledningsprocessen, den så kallade styrsnurran



6.4.1 Orientering

För de flesta organisationer behövs en inledande orientering där en analys görs av vad som köps, från vem och för hur mycket, en så kallad spendanalys. En spendanalys är en systematisk analys av kostnader, som genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster för att kunna fokusera på arbetet med varje leverantörsmarknad för att i nästa steg nå besparingar och kvalitetseffekter. Resultatet av en spendanalys möjliggör en uppdelning i inköpsportföljer så kallade kategorier. Exempel på sådana är entreprenad, IT, kommunikation och förbrukningsmaterial.

Denna indelning i kategorier är oerhört viktig för att få styrningen att fungera, särskilt i regioner, medelstora och stora kommuner. Indelning i kategorier underlättar också att med hjälp av styrning uppnå önskade kostnadsbesparingar och medvetet hållbarhetsarbete. Potentialen att främja miljömässig-, social- och ekonomisk hållbarhet kan då ske per kategori. Genom en tydlighet i styrningen av kategorierna kan målkonflikter som annars kan komma att uppstå i enskilda upphandlingar hanteras. Organisationen bör sedan organisera sitt inköpsarbete tvärfunktionellt inom dessa kategoriområden.

6.4.2 Strategi-delens tre steg

Ta fram/revidera övergripande styrdokument för inköpsverksamheten

En kommun eller region kan ha ett 150-tal styrdokument beslutade av fullmäktige. En stor mängd styrande underlag riskerar att urvattna olika styrsignaler, ibland beskrivs detta som en risk för perspektivträngsel. För att undvika att denna trängsel uppstår är det viktigt att hitta rätt nivå och omfattning på styrdokumentet och rätt beslutsnivå för att få det att fungera. Mål- och resultatstyrning på fullmäktigenivå behöver omfatta inköpsverksamheten så att det blir tydligt vilka styrande signaler som syftar på inköp. Det bör göras i ett övergripande styrdokument som kan benämnas inköspolicy. Policyn bör vara tydlig med vad syftet med inköpsverksamheten är och vad inköpsverksamheten ska göra för att tillgodose medborgarnas och samhällets behov.

Dessutom bör fullmäktige sätta mål i policyn. Med tanke på den stora floran av målsättningar så behöver målen sammanfatta vad den samlande styrningen innebär för inköpsverksamheten på lång sikt. Målen bör också tydliggöra egna målsättningar i förhållande till nationell och internationell inriktning såsom nationella upphandlingsstrategin, Agenda 2030, och/eller de nationella miljö kvalitetsmålen. Inköspolicyn behöver vara tydlig i övergripande prioriteringar för att ge stöd i att hantera målkonflikter som kan uppstå i enskilda upphandlingar. Målen i inköspolicyn behöver inte vara uppföljningsbara utan bör kopplas till några övergripande mått.

Ta fram / revidera strategi

Inköspolicyns övergripande styrning bör omfatta flera år och vara av inriktningsskaraktär. För att styrningen ska bli mer konkret bör fullmäktige styra med en strategi som beskriver hur målen för inköpsverksamheten ska uppnås de närmaste åren. Strategin behöver uppdateras löpande utifrån omvärlds- och invärldsförändringar samt nya politiska uppdrag.

I strategin bör mått för att följa måluppfyllelse utvecklas. Måtten kan användas både för att bedöma både processeffektivitet och måluppfyllelse för inköpsverksamheten. Processeffektivitetsmått kopplar till inköpsprocessen som sådan, exempelvis rörande avtalstrohet eller följsamhet till de grundläggande upphandlingsprinciperna. Måluppfyllelse handlar om resultatmått som bidrar till att uppnå verksamhetens mål om effektivisering och kostnadsreduceringar. Men målen kan också koppla till hållbarhet.

Strategin kan vara en del av fullmäktiges mål och budget eller reglerat i ett eget styrdokument. Detta ger strategiska prioriteringar för inköpsverksamheten på kortare sikt.

Konkretisera strategi

Den del av organisationen som delegerats av fullmäktige att ha det övergripande ansvaret för inköpsprocessen behöver vara djupt engagerad i inköpsfrågorna både i planerings- och uppföljningshänseende.

Fullmäktige bör också ha beslutat om ett reglemente som tydliggör vilken nämnd eller styrelse som ansvarar för inköpsfunktionen. Ibland kan inköpsfunktionen vara fördelad eller förlagd till olika nämnder inom organisationen. Om exempelvis inköp ses som en stödverksamhet fördelas den funktionen till en servicenämnd, men ses den mer som en strategisk funktion knyts den till en styrelse. Ibland kan inköpsfunktionen vara dedikerad till ett samverkansorgan såsom en gemensam nämnd eller ett bolag. Oaktat var ansvaret har lagts så har styrelsen uppsiktsplikt över inköpsverksamheten.

Det politiska organ som har delegerats att hantera inköpsfrågor bör konkretisera fullmäktiges strategi och följa de mått som fullmäktige satt upp men även utveckla dessa. Organet kan i sin strategiska styrning och uppföljning lämpligen utgå från kategoriindelningen. Med tydliga mått för uppföljning av mål och fastställande av prioriterade mål per kategori förädlas fullmäktiges mål ytterligare, exempelvis med kopplingar till Agenda 2030. Det skapar tydligare prioriteringar i inköpsarbetet och blir ett stöd till förvaltningsorganisationen i att hantera målkonflikter. Konkretiseringen av strategin kan till exempel göras i organets egen mål och budget, uppföljning sker lämpligen i ordinarie uppföljning per tertial och år.

6.4.3 Planera-delens två steg

Planera inköp per kategori

För att styrningen ska få genomslag behöver inköpsfunktionen, tillsammans med behovsägande verksamheter, genomföra en långsiktig planering för varje kategori. Planeringen bör ske i samråd med och tvärfunktionellt i kommunen eller regionen i så kallade kategoriteam. Dessa team bör vara sammansatta av olika professioner från olika organisatoriska enheter.

Planeringens syfte är att få genomslag för den strategiska inriktningen genom att konkretisera strategin, exempelvis genom att ta fram konkreta avvägningar mellan olika typer av krav kopplade till hållbarhet eller risk och sårbarhet. På så vis läggs en genomtänkt grund för kommande upphandlingar. Planeringen ska också tydliggöra vilka upphandlingar som ska genomföras inom olika kategorier som samordnas mellan nämnder. Den årliga planeringen kan till exempel göras i verksamhetsplanen för den förvaltning som ansvarar för den samlade inköpsverksamheten.

Ta fram upphandlingsplan

Det bör också genomföras en upphandlingsplanering av de upphandlingar som ska utföras av eller åt respektive nämnd. I den årliga upphandlingsplaneringen bör

inköpsbudgeten kartläggas för alla nämnder och det är av yttersta vikt att man avsätter tid och resurser för nyckelkompetenser som inköpare, verksamhetsföreträdare, beställare, hållbarhetsspecialister och jurister för att optimera inköpen.

Den årliga planeringen kan till exempel göras i verksamhetsplanen för respektive nämnd men bör också sammanställas för kommunen eller regionen som helhet.

6.4.4 Uppföljnings-delens två steg

Uppföljning av strategin

För att säkerställa inköpsverksamhetens måluppfyllelse bör organisationen jobba med systematiska prognoser. Dessutom behöver systematiska riskanalyser av verksamhetskritiska inköp göras. I urvalet av vad som är verksamhetskritiskt kan man med fördel utgå från organisationens internkontroll samt en risk- och sårbarhetsanalys.

Det är viktigt att det tas fram resultatuppföljningsrapporter för inköpen på organisationsövergripande nivå, som kan brytas ned nämnd- och kategorinivå. Återkopplingen kan till exempel göras i samband med tertial- och årsbokslut.

För att få till stånd ett arbete med ständiga förbättringar av inköpsverksamheten bör man i förvaltningsorganisationen ha strategiska uppföljningsmöten där man följer upp resultat, gör riskanalyser och prognoser för måluppfyllelse och vid behov ger förslag på åtgärder för att säkra måluppfyllelse och hantera risker. Även operativa uppföljningsmöten behövs där uppföljning av pågående upphandlingar och beställningar görs. Korrigeringar förslag på åtgärder för att säkra leverans kan behövas.

Kunskapsgenerering

Genom att använda lärdomar om vad som fungerat och inte fungerat under året kan tjänsteorganisationen återkoppla till de förtroendevalda om strategins aktualitet. Detta kan i sin tur användas som ett kunskapsunderlag för nya målsättningar i framåtsyftande underlag för kommunens eller regionens mål- och budgetprocess.

Sammanfattningsvis anser Upphandlingsmyndigheten att det är genom bättre styrning och ledning av inköpsverksamheten den enskilda organisationen skapar förutsättningar att bli mer ändamålsenlig. Då kan upphandling användas som strategiskt verktyg för att skapa effekt för de områden som pekats ut i organisationens mål och visioner. Är enskilda organisationer mer ändamålsenliga kommer de också ha förmåga att bidra till att nå utpekade mål på en nationell nivå i större utsträckning.

7. Att använda köpkraft som offentligt styrmedel

Den offentliga köpkraften kan användas som ett nationellt verktyg för att skapa nya lösningar på samhällsproblem. Det räcker inte med att varje enskild upphandlande organisation fungerar väl för sig, utan den behöver också fungera som en del av en nationell helhet.

För att öka intresset hos leverantörer att delta i offentliga affärer och stärka viljan att investera i utvecklingen av nya varor och tjänster som bidrar till ökad samhällsnytta, behöver insikt och förtroende skapas mellan upphandlande organisationer och den säljande parten.

Vi illustrerar med ett exempel:

Kommunernas, regionernas och de statliga myndigheternas utbetalningar för möbler uppgår totalt till cirka fyra miljarder årligen. Det är drygt en femtedel av den totala möbelkonsumtionen i Sverige. Om dessa upphandlande organisationer skulle efterfråga återvinningsbara och/eller återanvändningsbara möbler samt att möblerna tillhandahålls med cirkulära affärsmodeller, får det en betydande påverkan på utvecklingen av vår nationella möbelmarknad. Många leverantörer kommer sannolikt att vilja skapa nya lösningar för att leverera till de behov som finns inom dessa fyra miljarder. Nya cirkulära möbellösningar som levereras kan också säljas till den privata marknaden. På så vis kan de offentliga inköpen bidra till att skapa nya lösningar, som i sin tur bidrar till att ställa om marknaden till att bli mer hållbar.

Med exemplet ovan vill vi belysa att när de upphandlande organisationerna formulerar sina individuella behov som funktioner och krav på ett liknande sätt, blir summan av affären större. När leverantörerna ser att det finns en stor efterfrågan på produkter eller tjänster med en specifik funktion och en enhetlig kravställning minskar deras ekonomiska risktagande vid eventuella investeringsbeslut. Det medför även att nya innovationsmöjligheter uppstår, ifall affären gäller en funktion eller en lösning som *hela* den offentliga sektorn behöver.

Slutsatsen är att om den offentliga efterfrågan blir mer tydlig, enhetlig och långsiktig så kan den på olika sätt bidra till att motivera näringslivet att investera i en utveckling av nya produkter och tjänster som möter både medborgarnas och verksamheternas behov på ett mer hållbart sätt.

7.1 Nationell samordning av köpkraften

Att använda offentlig upphandling som ett verktyg på nationell nivå kräver samordning av köpkraften. Det är en komplex utmaning av flera olika anledningar. En utmaning är att de upphandlande organisationerna är många, cirka 4 000, samt att de har en hög grad av självbestämmande.

En annan utmaning är att de offentliga behoven och leverantörsmarknaden skiljer sig från varandra och fungerar väldigt olika, livsmedel och bygg är exempel på det, vilket gör att lösningar behöver anpassas utifrån branschspecifika utmaningar och möjligheter.

En tredje utmaning är att det kan vara svårt för enskilda, upphandlande organisationer att se sin del i helheten och att det är resurskrävande att hålla koll på vad alla andra gör.

Det pågår flera initiativ för att samordna köpkraften inom flera delar av den offentliga sektorns affärsområden. Det drivs bland annat beställarnätverk som harmoniserar efterfrågan och driver på utveckling tillsammans med marknaden och även initiativ som exempelvis *Storstadsöverenskommelsen för cirkulär ekonomi*⁷, där storstäderna i Sverige gått samman och tagit fram en gemensam strategi för hur de ska driva utvecklingen av cirkulär byggnation. Dessa initiativ drivs, än så länge, i enskilda projekt och utan någon nationell samordning.

Upphandlingsmyndigheten ser en stor möjlighet att i framtiden skapa tydligare och mer aktivt statligt stöd eller prioriteringar för samordning av den offentliga köpkraften. Vi ser flera vinster, utöver de rent ekonomiska, i en sådan samordning.

Mål för en utvecklad strategisk samverkan och nationell samordning:

- Tydlighet – det behöver vara tydligt utifrån behoven vilka funktioner som behövs och vilka funktionskrav som ställs på varan eller tjänsten
- Enhetlighet - behoven och kraven behöver vara enhetligt formulerade, det vill säga alla upphandlande organisationer behöver formulera funktionerna och kraven på varorna eller tjänsterna på liknade sätt
- Långsiktighet - upphandlande organisationer behöver slå fast att de har för avsikt att köpa varor eller tjänster som möter behoven utifrån en viss prestanda även i framtiden

Eftersom det finns en mängd olika aktörer som köper, säljer, styr och stöttar de offentliga affärerna har Upphandlingsmyndigheten bedömt det som nödvändigt att betrakta samtliga dessa aktörer som en del av ett nationellt system. Ett system som kan bidra till att skapa en fungerande helhet. Upphandlingsmyndigheten har därför tagit fram en modell som visualiserar det offentliga inköpssystemet, figur 9 nedan.

⁷ [https://goteborg.se/wps/wcm/connect/e158ce22-d7f1-46d9-9d5e-](https://goteborg.se/wps/wcm/connect/e158ce22-d7f1-46d9-9d5e-69cd45709b06/Slutrapport+Storstads%C3%B6verenskommelse+f%C3%B6r+cirkul%C3%A4rt+byggande_f%C3%B6rstudie+%28002%29.pdf?MOD=AJPE)

69cd45709b06/Slutrapport+Storstads%C3%B6verenskommelse+f%C3%B6r+cirkul%C3%A4rt+byggande_f%C3%B6rstudie+%28002%29.pdf?MOD=AJPE

RES[Hämtad 2022-02-15]

7.1.1 De övergripande nationella nivåerna i inköpssystemet

Med hjälp av systemmodellen delar vi in det offentliga inköpssystemet i sex olika systemnivåer där varje nivå beskriver en väsentlig del av det nationella offentliga inköpssystemet. De första fyra nivåerna inom en organisation har beskrivits tidigare i avsnitt 6.2.2 i denna rapport. De övriga nivåerna, nivå fem och sex, beskriver de *nationella nivåerna* i systemet och de sammanfattas nedan.

Figur 9. Systemmodell för det offentliga inköpssystemet



Nivå 5 - **strategisk samverkan kring inköp**. Den här nivån handlar om samordning och samarbete mellan de olika aktörerna i inköpssystemet. Syftet med samverkan kan delas in i två delar:

För det första kan syftet med samverkan vara att skapa ett mer resurseffektivt inköpssystem. Det handlar om upphandlande organisationer som till exempel på grund av sin storlek eller geografiska placering har större utmaningar kopplat till ekonomi, logistisk och kompetensförsörjning. Samverkan på den här nivån kan innefatta samordning och samarbeten som minskar dubbelarbete och skapar synergieffekter och stordriftsfördelar. Det kan till exempel handla om att genomföra gemensamma upphandlingar vid enskilda tillfällen eller skapa gemensamma inköpsorganisationer. Det mest näraliggande är samverkan genom inrättande av nya eller användning av befintliga samordningsmöjligheter i form av inköpscentraler. Det kan även handla om samverkan genom till exempel en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund.

För det andra kan samverkan syfta till att samordna den offentliga efterfrågan för att göra den mer tydlig, enhetlig och långsiktig. Det kan handla om att driva

beställarnätverk för särskilda behov, där köpare och marknadsaktörer tillsammans utforskar behov och möjliga lösningar. Lösningar som sedan kan upphandlas i ett nästa steg. Det kan även handla om att upphandlande organisationer tar fram gemensamma strategier och färdplaner för hur de tillsammans vill driva utvecklingen av enskilda affärsområden till exempel inom livsmedel, byggnation och IT.

Nivå 6 - **nationell styrning av inköp**. Den här nivån handlar om den nationella styrningen. Den nationella styrningen påverkas också av EU:s styrning av den offentliga marknaden och dess aktörer. Det handlar till exempel om lagstiftning, föreskrifter, mål och prioriteringar, finansiering, kunskapsgenerering- och spridning, överenskommelser, samordning och organisering.

8. Förslag till en flerårig plan för träffsäker upphandling

Det kommer att krävas omfattande insatser för att utveckla Sveriges offentliga affärer i den riktning som regeringens politik pekat ut. Upphandlingsmyndigheten har en viktig roll i att stödja och utveckla den offentliga marknaden. Det har också ledningen hos upphandlande organisationer samt Riksdag och regering genom nationell styrning av de offentliga inköpen.

Upphandlingsmyndigheten är en liten myndighet, med både bred och djup kompetens inom offentliga inköp. Men det krävs att fler aktörer tar ansvar och driver på utvecklingen för att lyckas öka förändringstakten mot en mer strategisk och innovativ styrning och organisering av den offentliga affären. Det handlar både om den politiska styrningen, ledningen i upphandlande organisationer och organisationernas inköpsfunktion. I de enskilda organisationerna är det ett arbete de själva måste prioritera och göra. Upphandlingsmyndigheten kan som expertmyndighet vara pådrivande och agera katalysator för den förändringen och vi har i denna rapport formulerat hinder och möjligheter för den utvecklingen.

För att driva på och öka utvecklingstakten mot fler ändamålsenliga inköpsorganisationer formulerar vi här ett antal förslag till en flerårig plan för hur ett fortsatt arbete för att stödja etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer kan ske.

De fyra första förslagen kopplar till hur Upphandlingsmyndigheten kan fortsätta arbetet med att stimulera enskilda upphandlande organisationer att utvecklas till att bli mer ändamålsenliga. De tre följande gynnar enskilda upphandlande organisationer men är tänkta att driva på utvecklingen i samhället med hjälp av upphandling. Man bör ha i åtanke att det är bråttom med omställningen till ett mer hållbart samhälle. Vi har därför sorterat förslagen i en ordning där vi uppfattar att insatserna 1, 2 samt 4 och 5 på relativt kort tid kan driva på omställningen samt medföra konkreta förflyttningar och att insatserna 3, 6 och 7 fokuserar på insatser som bör göras idag för att lyckas driva på förflyttningar även på längre sikt.

8.1 Framdrift för ändamålsenliga inköpsorganisationer

Som tidigare beskrivits har ett verktyg utvecklats och testats under 2021, vilket kan möjliggöra bedömningar kring mognadsgraden av ändamålsenliga inköpsorganisationer, vilket i sin tur skapar förutsättningar för att rätt insatser initieras i den enskilda organisationen.

Myndigheten föreslår ett fortsatt utvecklingsarbete för att kartlägga, utveckla samt följa upp ändamålsenliga inköpsorganisationer. Utvecklingsarbetet kan skapa ny kunskap som i sin tur kan omsättas i ett nytt kompetensutvecklingsprogram riktat till högsta ledningen i enskilda, upphandlande organisationer. Att genomföra dessa kartläggnings- och utbildningsinsatser i en enskild inköpsorganisation, kräver i

dagsläget en involvering av Upphandlingsmyndighetens kompetenser. Myndigheten har till exempel uppmärksammat att det är de efterföljande samtalen, med respektive inköpsorganisation, som skapar ytterligare insikter och kunskap kring vad organisationerna själva behöver göra för att bli mer ändamålsenligt organiserade vad gäller inköp.

Vi föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten ges ökade resurser för att kunna vidareutveckla och fördjupa metodiken och pedagogiken för ett utbildningsprogram i syfte att stötta etableringen av fler ändamålsenliga inköpsorganisationer. Inom ramen för myndighetens förestående plan kommer vi under 2022 att fortsatt anpassa och testa verktyget för 3 kommuner och 3 statliga myndigheter.

8.1.1 Pilotprojekt - Coachprogram för inköpschefer

I Upphandlingsmyndighetens förstudie om träffsäker upphandling fastslås att det finns ett stort behov av att beslutsfattare i upphandlande organisationer integrerar sina inköp som en del av den ordinarie verksamhetsutvecklingen och styrningen.

Det finns bristande kunskaper och insikter på olika nivåer inom offentlig ledning om hur upphandling kan fungera som ett strategiskt verktyg för organisationers måluppfyllelse och verksamhetsutveckling. Det förekommer även utmaningar i hur inköpschefer i sina organisationer etablerar god kommunikation och förståelse kring strategiskt inköp, hur man hittar och kan dra nytta av goda exempel från andra upphandlande organisationer samt hur man skapar ett lyckat långsiktigt förändringsarbete i organisationen.

Ett coachprogram för inköpschefer i kommunal och regional inköpsverksamhet kan lösas på flera sätt. Ett exempel som Upphandlingsmyndigheten tagit inspiration av är det program som tagits fram i Norge 2020–2021: *Kompetanseløft for ledere*, framtaget av *Direktoratet for forvaltning og økonomistyrning*.

Upphandlingsmyndigheten föreslår att ett coachprogram genomförs i Sverige i form av ett pilotprojekt, bestående av ett strukturerat mentorprogram där deltagarna ingår i ett kunskaps- och erfarenhetsnätverk för inköpschefer. Inom ramen för ett sådant coachprogrammet skulle även högsta ledningen i verksamheter behöva delta tillsammans med inköpscheferna i en eller ett par gemensamma workshoppar.

Målet för det föreslagna coachprogrammet kan då bestå av två delar:

1. I den första delen deltar inköpschefer i ett mentorprogram, där de erbjuds en plattform med kommunikativa budskap kring framgångsrikt, strategiskt och innovativt inköp samt ett nätverk med inköpschefer för vidare dialog och kunskapsöverföring. Denna del av coachprogrammet kan genomföras till exempel i form av mentorsessioner, utbildningsmaterial samt nätverksmöten. Det främsta syftet är att göra inköpschefer bättre på att kommunicera på strategisk nivå och stärka deras samarbete med ledningen samt att ge dem verktyg för att lyckas med förändringsprojekt i sin verksamhet.
2. I ett nästa steg syftar coachprogrammet till att tillsammans med högsta ledningen skapa ett gemensamt första utvecklingssteg i den egna organisationen. Det sker genom att den gemensamma kompetensen ökar och

medvetenheten hos högsta ledningen och inköpschefer om upphandling som ett strategiskt instrument för verksamhetsutveckling och samhällsutveckling. Vikten av att högsta ledningen och inköpschefer vet hur de kan använda varandra för att nå verksamhetens mål och hur ledningen kan bli bättre på att efterfråga relevant ledningsinformation är central.

För att få önskade effekter bör coachprogrammet sträcka sig över cirka 12 månader. Ett coachprogram på detta område kommer behöva samverkas i både planering och genomförande med flera andra aktörer. Att sedan följa upp coachprogrammet med följeforskning är ett sätt att se vilka effekter denna typ av insats kan ge och bidrar också till ännu bredare kunskap om framtida insatser på området.

8.1.2 Kommunikations- och samverkansinsatser

De målgrupper som berörs av de insikter som är kopplade till detta regeringsuppdrag, till exempel politiker och kommunledningar, är idag delvis nya för Upphandlingsmyndigheten. För att snabbare och mer effektivt kunna bygga upp en relation till dessa behöver myndigheten etablera sig i nya kanaler och forum, och inte minst ta del i de forum där målgruppen redan finns. Det är en utmaning.

Upphandlingsmyndigheten behöver arbeta såväl brett som riktat för att nå fram och in till målgrupperna. Vi behöver verka på arenor där målgrupperna möts för att dela nya insikter, erbjudanden i form av stöd, utvecklingsprogram och kunskapsöverföring. Ett exempel på en sådan arena är till exempel Kommek, där myndigheten medverkar under 2022.

Upphandlingsmyndigheten behöver också etablera relation till enskilda individer på relevanta poster för att mer målinriktat rikta relevanta budskap och erbjudanden till personer på rätt nivå i de organisationer vi har identifierat som prioriterade.

Upphandlingsmyndigheten skulle med fördel dessutom kunna utöka och formalisera samarbetet med aktörer som redan idag når relevanta målgrupper. Genom samarbete och samverkan med andra myndigheter och organisationer kan synergier och effekt inhämtas. Samarbeten ger oss också tillträde att kommunicera våra budskap via andras kanaler för att mer effektivt nå rätt personer.

8.1.3 Inrättande av kvalificerad utbildning och specialistkompetenser

Det saknas idag utbildning på akademisk nivå när det gäller strategiskt inköpsarbete och hur det arbetet kan integreras i en effektiv verksamhetsstyrning. Vi ser ett tydligt behov av att utveckla kvalificerade utbildningar inom området offentliga affärer.

Flera aktörer i samhället idag lyfter bristen på en kvalificerad utbildning liksom bristen på kompetens för strategisk styrning av inköpsverksamhet. Statliga medel behöver avsättas för att utveckla en särskild högskoleutbildning och/eller kurser inom ramen för befintliga högskole- och universitetsutbildningar. En sådan utbildningssatsning bör bland annat omfatta kunskaper inom alla nivåer i

inköpssystemet vad gäller offentliga inköp, kunskaper om modernt strategiskt och innovativt inköpsarbete samt hållbarhetsfrågor.

Vi ser också behov av att inrätta specifika roller i kommunal och regional verksamhet för att nå önskad utveckling: inköpsstrateger och styrekonomer med specialistkunskap inom hållbarhet.

Flera intressenter pekar också på att bristen av resurser och kompetens i hållbarhetsfrågor hos offentliga upphandlande organisationer som också kan inköp är stor. Detta beskriver vi i vår rapport: *Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen*, UHM-2020-0073 från 2021. Statlig finansiering av specialinriktade tjänster för hållbarhetsinsatser i offentliga inköp i upphandlande organisationer, liknande de kommunala energirådgivarna, skulle kunna lösa denna brist.

8.1.4 Standardiserade nationella inköpskategorier

Om upphandlande organisationer ska kunna jämföra kostnader på affärsområden behöver alla upphandlande organisationer dela in sina inköp i områden på samma sätt.

I nuläget finns ingen nationell standard för vilka produkter och tjänster som ska kategoriseras till vilket område för offentliga organisationer att använda. Det innebär att det inte är möjligt att jämföra kostnader för olika områden mellan upphandlande organisationer. Det går heller inte att ta fram relevanta nyckeltal för hela den offentliga inköpsverksamhetens kostnadseffektivitet med nationella genomsnitt som inte är överdrivet detaljerade.

Inköpskategorier kan vara breda och omfatta hela eller stora delar av den offentliga sektorn medan andra kategorier kan vara smala och endast omfatta specifika myndigheter. För vissa kategorier finns redan utvecklade standarder och för andra kategorier saknas standarder helt. Förutsättningarna för att ta fram nationella inköpskategorier skiljer sig därför åt.

Upphandlingsmyndigheten skulle i ett sådant arbete behöva samverka med bland annat Sveriges kommuner och regioner för att ta fram nationella riktlinjer kring vilka produkter och tjänster som ska delas in i vilka inköpskategorier.

8.1.5 Utvecklad mätning av ändamålsenliga inköpsorganisationer

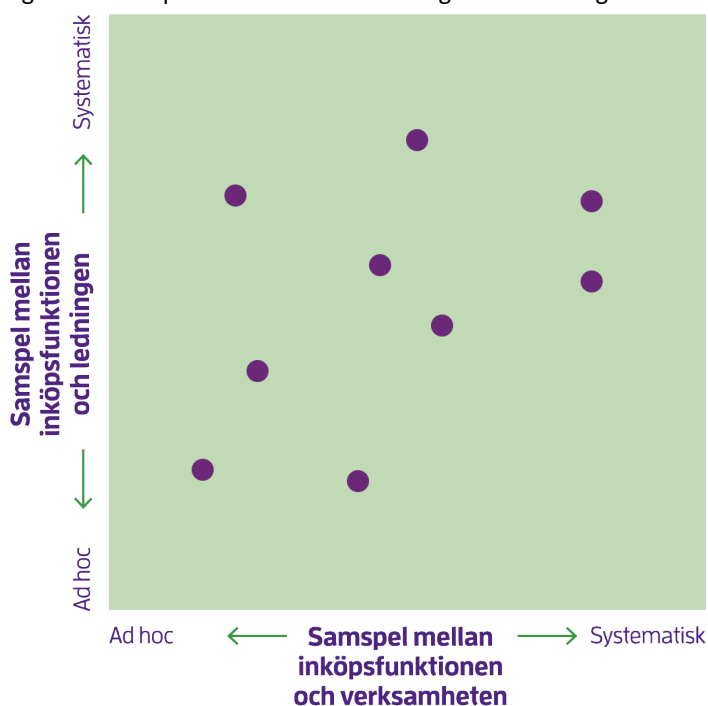
Vartannat år följer Upphandlingsmyndigheten upp inriktningsmålen i den nationella upphandlingsstrategin med en enkät till upphandlande organisationer, den så kallade NUS-mätningen. Under 2022 ska nästa enkätstudie genomföras. I den skulle Upphandlingsmyndigheten kunna inkludera frågor kopplade till ändamålsenlig styrning av den egna inköpsverksamheten. Detta skulle bidra till ökad kunskap om utvecklingen av ändamålsenliga inköpsorganisationer. Denna utvecklade uppföljning förutsätter dock en utökad ambitionsnivå då den behöver inkludera nya målgrupper, till exempel presidium, kommun- eller regionledningsgrupp, verksamhetschefer, inköpschefer, inköpare samt ett urval av beställare. En fördel med denna typ av

uppföljning är att den kan bidra till ökade insikter och lärande även för den enskilda, svarande organisationen och därmed kan insikter skapas för fortsatt internt utvecklingsarbete i respektive organisation.

Att skapa en utvecklad uppföljning kräver ett utökat arbete för myndigheten i form av ett utvecklat genomförande av enkätstudien. Arbetet behöver också bedrivas i samverkan med organisationer som till exempel SKR.

Resultatet för de nya frågorna kopplade till ledning och styrning skulle kunna visualiseras med en punkt i modellen för varje svarande organisation, se exempel i figur 10 nedan. Den upphandlande organisationen kan få sina egna resultat för att sedan föra dialog om hur de ligger till. När en enskild organisation vill fortsätta sin utvecklingsresa bör den alltid utgå från vilka egna hinder eller problem som är viktigast att lösa. Genom att titta på de målsättningar som organisationen prioriterat är det lättare att se hur styrningen behöver anpassas för att bli en ändamålsenlig inköpsorganisation.

Figur 10. Exempelresultat vid användning av ambitionsgrafens enkätfrågor.



Avslutningsvis ser vi att ambitionsgrafens kan utvecklas till ett digitalt självskattningsverktyg. Vi anser att en lämplig utveckling är att integrera den i Upphandlingsmyndighetens digitala tjänst Strategikollen. Såsom Strategikollen nu är uppbyggd kan upphandlande organisationer uppskatta i vilken utsträckning de använder de framgångsfaktorer vi beskrivit, i sina upphandlingar. I och med utvecklingen skulle den upphandlande organisationen även kunna uppskatta ändamålsenligheten i sitt ledningssystem. En sådan utveckling kräver också en utveckling av den digitala plattformen.

Vi föreslår att Upphandlingsmyndigheten får ytterligare medel för att utveckla mätningen av ändamålsenliga inköpsorganisationer.

8.1.6 Förstudie för utveckling av datadriven verksamhetsutveckling

Vi föreslår att Upphandlingsmyndigheten tilldelas extra medel för genomförandet av en förstudie som belyser möjligheterna att utveckla myndighetens förmåga att använda olika datakällor i syfte att analysera träffsäkerheten i offentlig upphandling. Det är idag svårt att strategiskt följa utvecklingen av träffsäkerheten i upphandlingen eftersom data om utfallet för de offentliga affärerna inte är samlad utan hanteras av olika aktörer. Vi ser att det finns stor potential att bland annat samköra data från SCB, Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada), Upphandlingsmyndighetens statistik samt egna enkätstudier. En samkörning av data kan bland annat möjliggöra insikter om vad som bidrar till ökad kostnadseffektivitet, kvalitet inom vård och omsorg och hållbarhetsmål.

Framtida möjligheter och mål:

- Myndigheten ges en ökad förmåga att mäta nationell utveckling
- Ett utvecklat stöd kan ges till ändamålsenliga inköpsorganisationer i kommuner och regioner genom en samlad kunskapsbas och jämförelsetjänster.
- Visa på möjliga kopplingar och integrering i Sveriges Kommuner och Regioners medlemsstöd till exempel Öppna jämförelser.

8.1.7 Förstudie för nationell samordning av kategoriområden

Upphandlingsmyndigheten har inom ramen för detta uppdrag påbörjat ett insiktsarbete som genererat en djupare kunskap om hur hela inköpssystemet hänger samman. Upphandlingsmyndigheten anser att en förstudie behöver genomföras med syfte att utreda hur nationell samordning av och inom ett eller flera offentliga kategoriområden kan skynda på utvecklingen av mer hållbara varor och tjänster. Detta kan ske dels genom att visa på en samlad köpkraft, dels genom att tillvarata initiativ som redan pågår. Som enskild upphandlande organisation är det en utmaning att se sin del i helheten, det är också svårt och dyrt att göra nödvändiga hållbarhetsanalyser själv. En samordning talar för vinster för enskilda organisationer. För leverantörer samlas köpkraften och skapar incitament för nya lösningar.

8.2 Sammanfattning av förslagen och en generell kostnadsberäkning

De förslag vi har angett i denna rapport anser vi vara aktiviteter som behöver göras för att långsiktiga effekter ska uppstå. Med ändamålsenliga inköpsorganisationer skapas förutsättningar för att; offentliga inköp leder till verksamhetsutveckling, offentliga inköp ger stöd i krissituationer, marknadens innovationsförmåga tillvaratas och välfärds kriminalitet och korruption minimeras.

När det gäller våra förslag kopplat till samverkan på nationell nivå skapas förutsättningar för att; samarbete kring offentligt inköp ger resurseffektivitet, en tydlig

Ändamålsenliga inköpsorganisationer

och samlad köpkraft driver på hållbarhetsmålen, en långsiktig efterfrågan på cirkulära lösningar och affärsmodeller driver på transformativa metoder och lösningar.

Att utveckla ändamålsenliga inköpsorganisationer är, som nämnts, ett långsiktigt arbete som kräver fortsatta, löpande insatser från oss men också från samtliga delar som finns inom det offentliga inköpssystemet. I detta uppdrag ingår att lämna en övergripande kostnadsuppskattning för helheten av de förslag vi presenterar. Vi har i samband med detta arbete även tittat på vad våra grannländer, Norge och Finland, genomför i form av årliga satsningar på motsvarande områden.

Kostnadsuppskattningen, för ett utvecklat arbete med kunskapshöjande insatser hos beslutsfattare och för att få till stånd ett utökat samarbete mellan aktörer som ingår i hela offentliga inköpssystemets sex olika systemnivåer, bedöms ligga på cirka 10 miljoner kronor årligen, fortlöpande för de kommande åren.

Bilaga Enkätfrågor

Ambitionsgrafen, figur 7, består av två axlar, samspel mellan inköpsfunktionen och ledningen och samspel mellan inköpsfunktionen och verksamheten.

Frågorna som hör till de olika axlarna pekar på centrala bitar som behöver vara på plats för att samspelet som relaterar till respektive axel ska bedömas som systematiskt. Den vertikala axeln representerar de områden vi pekar ut i beskrivningen av ledningssystem för inköpsverksamhet, avsnitt 6.4. Den horisontella axeln handlar om tvärfunktionellt arbete och ansvar, vilka är områden som vi beskriver i avsnitt 2.4 och genom figur 3.

Varje axel får ett numeriskt värde och dessa två värden används för att placera organisationen i ambitionsgraf. Se de svarandes resultat i figur 5.

Nedan redovisar vi de frågor som användes i fallstudierna. Respondenterna ombads att svara på frågan utifrån följande skala om inget annat angetts: Instämmer i hög grad (4) - Instämmer delvis (3) - Instämmer inte helt (2) - Instämmer inte alls (1). Värdet inom respektive parentes motsvarar antalet poäng som erhålls.

Vertikala axeln

Frågor på den vertikala axeln, Samspel mellan inköps-funktionen och ledningen, var indelad i tre områden. Resultat för varje område motsvarar en tredjedel av axelns totala poäng.

Område 1 - Strategi och planering

- Vi har mål för inköpsverksamheten, t.ex. i en inköspolicy (denna fråga kan endast besvaras med ja eller nej, där ja ger 3 poäng och nej ger 0 poäng)
- Vi har mått som kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till uppställda mål.
- Vi har en organisationsövergripande plan, t.ex. inköpsstrategi eller handlingsplan för hur vi uppnår våra mål för inköpsverksamheten.
- Vi har genomfört en organisationsövergripande spendanalys. Spendanalys är en analys av kostnader som ger en indelning i inköpskategorier såsom entreprenad, IT och kommunikation, förbrukningsmaterial.
- Vi planerar och följer upp inköpsverksamheten på kategorinivå och har prioriterat vilka mål som är viktigast per inköpskategori.

Område 2 - Uppföljning och analys

- Vi tar återkommande fram kunskapsunderlag för hela inköpsverksamheten med behovsanalys och måluppfyllelsebedömningar på flera års sikt.
- Vi tar återkommande fram resultatuppföljningsrapporter med prognoser och riskanalyser för hela inköpsverksamhetens måluppfyllelse

- Vi analyserar våra inköpskategorier utifrån potentialen att främja miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet.
- Vi tar återkommande fram resultatuppföljningsrapporter med prognoser och riskanalyser för respektive inköpskategoris måluppfyllelse.

Område 3 - Ansvar och organisation

Inköpsfunktionen ansvarar för:

- Juridisk rådgivning och regelefterlevnad = 1
- Stöd till ledningen med att bereda och utveckla styrdokument för inköpsverksamheten = 1
- Stöd till ledningen i planering av verksamheten=1
- Uppföljning av måluppfyllelse för:
 - delar av inköpsportföljen =0,5
 - hela inköpsportföljen =1
- Systematisk rapportering till ledningen = 1 (per månad, kvartal eller årlig)

Detta område bestod av 5 frågor och respondenterna betygsatte med samma skala som angivits tidigare. Frågorna viktades olika och värdet för det återfinns bakom frågan, 1 eller 0,5. Värdet för viktningen multiplicerades med den enskilda poängen. Därefter summerades alla poäng och delades med fem.

Horisontella axeln

Frågeställningarna på den horisontella axeln, Samspel mellan inköpsfunktionen och verksamheten, var indelade i fem frågor. Resultat för varje fråga motsvarar en femtedel av axelns totala poäng.

- Ansvar för förberedelser av upphandling är tydligt fördelat mellan inköpsfunktionen och verksamheterna (planera, kartlägga, analysera).
- Ansvar för genomförandet av upphandlingar är tydligt fördelat mellan inköpsfunktionen och verksamheterna.
- Ansvar för uppföljning av avtal är tydligt fördelat mellan inköpsfunktionen och verksamheterna (implementera och förvalta).
- Vi koordinerar planering och uppföljning av inköpskategorier mellan inköpsfunktionen och förvaltningar i så kallade kategoriteam eller motsvarande.
- Verksamheten är nöjd med stödet från inköpsfunktionen.

Respondenterna betygsatte med samma skala som angivits tidigare. Poängen för alla frågor summerades och delades med fem.



Box 1194, 171 23 Solna
Besöksadress: Svetsarvägen 10
Telefon: +46 (0)8-586 217 00
E-post: info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se