



---

## Handling 2022 nr 254

# Redovisning av uppdrag att utreda om Inköpscentralen kan användas som grossist vid krissituationer

Till Göteborgs kommunfullmäktige

### Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 17 november 2022 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2022 till inköp och upphandlingsnämnden att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer, antecknas och förklaras fullgjort.

Göteborg den 14 december 2022  
Göteborgs kommunstyrelse

Axel Josefson

Mathias Sköld

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-11-17

Diarienummer 1091/22

Handläggare

Magnus Junsäter

Telefon: 031-368 02 27

E-post: magnus.junsater@stadshuset.goteborg.se

## Redovisning av uppdrag att utreda om Inköpscentralen kan användas som grossist vid krissituationer

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2022 till inköp och upphandlingsnämnden att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer, antecknas och förklaras fullgjort.

### Sammanfattning

I samband med Covid-19 uppmärksammades försörjnings- och säkerhetsrisker kring inköp. Detta utifrån utmaningar att säkra tillgång till personlig skyddsutrustning inom vård och omsorg. Sedan 2017 är det möjligt för en inköpscentral i Sverige att, enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), bedriva grossistverksamhet. En inköpscentral har därmed möjlighet att köpa varor och tjänster i eget namn och upphandlande myndigheter kan köpa varorna och tjänsterna direkt från inköpscentralen.

Inköps- och upphandlingsnämnden har, i samråd med stadsledningskontoret, tagit fram en rapport som beskriver inköpscentralens möjlighet att agera grossist vid krissituationer, se bilaga 1. Uppdraget att utreda frågan om inköpscentralen ska kunna fungera som grossist vid krissituation bedöms utifrån rapporten vara fullgjort, men stadsledningskontoret gör bedömning att ett genomförande av inköpscentral som grossist vid krissituationer ställer krav på fortsatt utredning avseende bland annat kostnadsfördelningar och fördelningar av inköp samt hur, och vilken instans, som ska aktivera grossistverksamhet.

Det bör även vägas in att det finns ett pågående arbete med att revidera riktlinje för höjd beredskap, dnr 1107/21. I förslag på reviderad riktlinje, vilken varit på remiss i stadens nämnder och bolag, föreslås inköps- och upphandlingsnämnden som ansvarig resursfunktion för ”Inköp”, vilket skulle kunna fylla samma syfte som att aktivera en grossistverksamhet i krissituation. Det finns även intentioner att se över hur resursfunktioner ska kunna tillämpas i fredstid under extraordinära händelser. Inköps- och upphandlingsnämnden tillstyrkte förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga Göteborgs Stads krigsorganisation, 2022-10-17 § 93. Pågående ärende att revidera riktlinje för höjd beredskap med förslag att införa resursfunktion ”Inköp” bör

beaktas vid en eventuell fortsatt utredning avseende inköpscentral som grossistverksamhet.

## **Bedömning ur ekonomisk dimension**

Inköps- och upphandlingsnämnden redogör i sitt tjänsteutlåtande för olika ekonomiska risker och möjligheter som har identifierats i det fall inköpscentralen får uppdraget att fungera som en grossist i händelse av en krissituation. Nämnden konstaterar att vid en krissituation kan stadens inköpsbehov påverkas hastigt och såväl tillgång på, som kostnader för, bristvaror förändras snabbt. För inköpscentralen skulle det innebära ett utökat uppdrag och ansvar, och ställa större krav på samordning och samverkan i staden. Eftersom inköpscentralen agerar säljare får den även ta på sig det civilrättsliga ansvaret för till exempel leverans, försäkringar och garantiåtaganden gentemot den köpande myndigheten.

En grossist agerar mellanhand för inköp mellan leverantör och slutlig kund. Inköp av varor köps in och lagerhålls från inköp till dess att vidare försäljning sker. Med lagerhållning ställs vissa redovisningsmässiga krav. Vid inköp och försäljning via varulager uppstår kostnaden för varuinköp först vid själva försäljningen (matchningsprincipen), däremellan är varulagret att betrakta som en tillgång (omsättningstillgång) i balansräkningen. För inköpscentralen skulle detta innebära att några direkta kostnader för varuinköp inte uppkommer förrän vid tidpunkten för när varuförsäljning sker till annan nämnd/styrelse inom Göteborgs Stad.

En ekonomisk risk finns alltid för en grossist, på det sätt som beskrivs ovan. I det fall de inköpta varorna inte blir sålda, utan kvarstår i varulagret, uppstår en ekonomisk förlust först den dag då försäljning sker till lägre pris än varuinköpet, eller om lagret måste skrivas ned eller skrivas av helt eller delvis. Inköps- och upphandlingsnämnden betonar vikten av att det upprättas överenskommelser och beslut om bland annat kostnadsfördelning och fördelning av aktuella inköp inom ramen för en specialiserad inköpsfunktion, där möjligheterna att ha nära och branschspecifika leverantörskontakter bidrar till fungerande försörjningskedjor.

För Göteborgs Stad som helhet kan inverkan om en grossistfunktion införs, på det sätt inköps- och upphandlingsnämnden föreslår vid krissituation, bli positiv. Inköp via grossist samordnas och varutillgång kan säkras. Kostnaderna fördelas rimligtvis på ett sätt som är detsamma som under normala omständigheter. Någon påverkan på stadens totala driftbudget borde inte finnas, utan handlar snarare i så fall om eventuell omfördelning nämnder emellan. Förslaget att bedriva grossistverksamhet bedöms inte ha någon ekonomisk inverkan på enskilda invånare. Lokala näringsidkare kan tänkas bli en viktig part för att snabbt kunna hantera leveranser till staden vid en krissituation.

## **Bedömning ur ekologisk och social dimension**

En krissituation kan, beroende på krisens art, medföra allvarliga sociala och/eller ekologiska konsekvenser för staden. Vid krissituationer är tid ofta en viktig faktor, och en inköpscentral som grossist vid risk för stora störningar i försörjningskedjorna borde bidra till snabbare och mer effektiv hantering ur ett hela-staden-perspektiv, vilket kan innebära positiva effekter sett ur de ekologiska och sociala dimensionerna.

## **Bilaga**

Handlingar från inköps- och upphandlingsnämndens sammanträde 2022-09-19 § 82

## Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden har i kommunfullmäktiges budget 2022 fått i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer.

## Beskrivning av ärendet

I samband med Covid-19 uppmärksammades försörjnings- och säkerhetsrisker kring inköp. Detta utifrån utmaningar att säkra tillgång till personlig skyddsutrustning inom vård och omsorg. I början av pandemin hade ingen förvaltning eller bolag i Göteborgs Stad ett formellt uppdrag att genomföra centraliserade inköp av skyddsmaterial för allas räkning. Alla inköp i staden genomförs normalt alltid av den organisation som ska använda varan eller tjänsten.

Då ordinarie ramavtalsleverantör inte längre kunde leverera utifrån den starkt ökande efterfrågan, växte en samverkan mellan olika förvaltningar och bolag fram för att samordna inköp av skyddsprodukter utanför ramavtal. Samverkan kring inköp av skyddsprodukter utanför ramavtal byggde på frivillighet och innebar att olika förvaltningar och bolag gick utanför sina ordinarie uppdrag och tillsammans kom överens om en rollfördelning och arbetsordning.

I samband med verksamhetsnomineringar inför budget 2022-2024 inkom inköps- och upphandlingsnämnden med nomineringsfråga att, utifrån erfarenheterna från pandemin och inköp av skyddsprodukter, tillsammans med kommunstyrelsen utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer. Verksamhetsnomineringen blev ett uppdrag som togs med i kommunfullmäktiges budget för år 2022 (KF 2021-11-11, § 4, Dnr 0260/2).

Inköps- och upphandlingsnämnden har, i samråd med stadsledningskontoret, utrett frågan och tagit fram en rapport som beskriver inköpscentralens möjlighet att agera grossist vid krissituationer, se bilaga 1.

### Inköpscentral och grossistverksamhet

En inköpscentral definieras som en upphandlande myndighet eller enhet som stadigvarande bedriver en centraliserad inköpsverksamhet i form av

1. att köpa in varor och tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter och enheter (grossistverksamhet) eller
2. att tilldela kontrakt eller ingå ramavtal om varor tjänster eller byggtreprenader som är avsedda för upphandlande myndigheter (mellanhand).

Sedan 2017 är det möjligt för en inköpscentral i Sverige att, enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), bedriva grossistverksamhet. Detta innebär att en inköpscentral har möjlighet att köpa varor och tjänster i eget namn för vidareförsäljning till upphandlande myndigheter. En upphandlande myndighet kan därmed köpa varor och tjänster direkt från inköpscentralen.

En traditionell grossistverksamhet innebär att en inköpscentral köper in ett stort antal varor. Dessa varor lagerhålls för att sedan säljas vidare till andra upphandlande myndigheter eller enheter (upphandlande organisationer).

Reglerna om grossistverksamhet för inköpscentraler omfattar inte bara den traditionella grossistverksamheten med lagerhållning utan möjliggör även användning av så kallad vidarefakturerings. Vidarefakturerings innebär att en inköpscentral inte behöver köpa in stora lager för att agera grossist. Det går även bra att inköpscentralen har ett ramavtal eller andra typer av avtal i botten. Då kan inköpscentralen avropa varor eller tjänster vid behov för att sedan sälja vidare till andra upphandlande organisationer.

### **Resursfunktion vid höjd beredskap eller kris**

Kommunfullmäktige antog 2021-10-28 § 14 Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, som bland annat slår fast att nämnder och styrelser inom stadens krigsorganisation ska ta fram beredskapsplaner för höjd beredskap.

I ärende med dnr 1107/21 lämnar stadsledningskontoret förslag på en reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga om Göteborgs Stads krigsorganisation. Vid kommunstyrelsens sammanträde 2022-06-15 § 530 togs beslut att remittera stadsledningskontorets förslag till reviderad riktlinje till samtliga nämnder och styrelser i Göteborgs Stad samt till förbundsstyrelsen Räddningstjänsten Storgöteborg.

I förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap inrättas ett antal resursfunktioner. Inköps- och upphandlingsnämnden föreslås som ansvarig resursfunktion för ”Inköp”.

Enligt förslaget ska nämnden som resursfunktion ”Inköp”:

- Samverka med stadsledningskontorets krigsstab
- Leda funktionens arbete enligt övergripande inriktningsbeslut
- Organisera arbetet i stadens inköpscentral
- Upphandla/köpa in nödvändiga varor
- Fördela nödvändiga varor till stadens verksamheter
- Samverka med externa aktörer (myndigheter och näringslivet) om gemensamma lösningar

Av förslag till reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap framgår att i det fall riktlinjen, med tillhörande bilaga gällande Göteborgs Stads krigsorganisation, antas behöver Göteborgs Stads riktlinje för krishantering revideras och uppdateras med formuleringar kring hur resursfunktioner aktiveras vid extraordinära händelser även under fredstid.

Inköps- och upphandlingsnämnden tillstyrkte förslag till reviderad riktlinje för höjd beredskap, inklusive bilaga Göteborgs Stads krigsorganisation, 2022-10-17 § 93.

Nämnden översände även tjänsteutlåtande och rapport Inköpscentralen som grossist vid krissituationer (2022-09-19 §82) till kommunstyrelsen som eget yttrande.

### **Stadsledningskontorets bedömning**

Uppdrag i enlighet med budget 2022 innebär att utreda förutsättningar för att Inköpscentralen ska fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer. I inköps- och upphandlingsnämndens handlingar, se bilaga 1, redogörs för att det inte finns några juridiska hinder för en

inköpscentral att agera som grossist. Vidare beskrivs att ett beslut om grossist behöver föregås av överenskommelser eller beslut om kostnadsfördelning och fördelning av aktuella inköp. Det finns även angivet i rapporten att inköps- och upphandlingsnämndens mandat skulle bli tydligare om möjligheten att agera som grossist vid störningar i försörjningskedjorna tydliggörs i nämndens reglemente, där det även anges att nämnden bör vara den som aktiverar grossistfunktionen.

Parallellt med utredning om förutsättningar att inköpscentralen ska fungera som grossist har det pågått, och pågår fortfarande, ett arbete med revidering av riktlinje för höjd beredskap. I förslag till ny riktlinje inrättas bland annat resursfunktion ”Inköp”, där inköps- och upphandlingsnämnden föreslås att ansvara för denna resursfunktion. Syftet med resursfunktion ”Inköp” kan i många delar likställas med det syfte som en grossistverksamhet i krissituationer skulle fylla. Det anges även att, om förslag till reviderad riktlinje om höjd beredskap antas, det ska ses över hur resursfunktioner ska kunna tillämpas i fredstid under extraordinära händelser.

Stadsledningskontorets bedömning är att uppdraget att utreda frågan om inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer kan anses vara fullgjort. Ett eventuellt genomförande av inköpscentral som grossistverksamhet vid krissituationer ställer dock krav på fortsatt utredning avseende bland annat kostnadsfördelning och fördelningar av inköp samt hur, och vilken instans, som ska aktivera grossistverksamhet i krissituation. Då det finns ett pågående ärende att revidera riktlinje för höjd beredskap med förslag att införa resursfunktion bör detta beaktas vid en eventuell fortsatt utredning. Det är av stor vikt att det finns en tydlighet i beslutsmandat och beredskapsorganisation när det uppstår krissituationer, och det bör därmed undvikas att det finns olika benämningar eller funktioner med likartat syfte. Tillämpning av en eventuell tillkommande resursfunktion ”Inköp” skulle kunna fylla samma syfte som att aktivera en grossistverksamhet i krissituation.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



## Redovisning av uppdrag: Inköpscentralen som grossist vid krissituationer

### § 82, 0247/22

#### Beslut

1. Inköps- och upphandlingsnämnden föreslår till kommunfullmäktige att förklara uppdraget att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer, som fullgjort.
2. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att förvaltningens tjänsteutlåtande inklusive bilaga, översänds till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

#### Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden har i Kommunfullmäktiges Budget för 2022 fått i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer. Förvaltningen har, i samarbete med stadsledningskontoret, arbetat med uppdraget, som redovisas i detta tjänsteutlåtande inklusive bilaga 1, Rapport ”Inköpscentralen som grossist vid krissituationer”.

#### Handlingar

1. Tjänsteutlåtande den 9 augusti 2022,
2. Rapport ”Inköpscentralens möjlighet att agera grossist vid krissituationer”

#### Yrkanden

Tomas Holst (D) yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut.

#### Propositionsordning

Ordförande frågar om nämnden kan besluta enligt förvaltningens förslag och finner att det är nämndens beslut.

#### Dag för justering

2022-09-26





---

**Utdrag ur protokoll**  
Sammanträdesdatum: 2022-09-19

## Vid protokollet

### **Sekreterare**

Kajsa C. Sultanova

### **Ordförande**

Gustaf Göthberg (M)

### **Justerande**

Eva Ternegren (MP)

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-08-09

Diarienummer N050-0247/22

**Handläggare**

Carin Bergdahl

Telefon: 031-3663750

E-post: carin.bergdahl@ink.goteborg.se

## Inköpscentralen som grossist vid krissituationer

### Förslag till beslut

1. Inköps- och upphandlingsnämnden föreslår till kommunfullmäktige att förklara uppdraget att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer, som fullgjort.
2. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att förvaltningens tjänsteutlåtande inklusive bilaga, översänds till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

### Sammanfattning

Inköps- och upphandlingsnämnden har i KF Budget för 2022 fått i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer. Förvaltningen har, i samarbete med stadsledningskontoret, arbetat med uppdraget, som redovisas i detta tjänsteutlåtande inklusive bilaga 1, Rapport ”Inköpscentralen som grossist vid krissituationer”.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Vid en krissituation kan stadens inköpsbehov påverkas hastigt och såväl tillgång på, som kostnader för, bristvaror förändras snabbt.

I det fall Inköpscentralen skulle fungera som grossist för staden vid krissituationer, ser förvaltningen att det finns ökade ekonomiska risker för nämnden. För inköpscentralen skulle det innebära ett utökat uppdrag och ansvar, och ställa större krav på samordning och samverkan i staden. Eftersom inköpscentralen agerar säljare får den även ta på sig det civilrättsliga ansvaret för tex leverans, försäkringar och garantiåtaganden gentemot den köpande myndigheten.

Utifrån ett ”Hela-staden-perspektiv” kan däremot Inköpscentralen som grossist vid krissituationer få positiva ekonomiska effekter eftersom stadens inköp av de aktuella bristvarorna centraliseras. Inköp kan då ske utifrån en stadenövergripande behovsanalys och fördelning av bristvaror utifrån en stadenövergripande prioritering.

En specialiserad inköpsfunktion har dessutom större möjligheter att ha nära och branschspecifika leverantörskontakter, vilket är extra viktigt då normala försörjningskedjor inte fungerar eller då till exempel ordinarie ramavtalsleverantörer inte kan leverera.

Om Inköpscentralen går in som grossist vid en situation där det finns risk för stora störningar i ordinarie försörjningskedjor, behöver de ekonomiska riskerna hanteras och spridas. Det kan till exempel ske genom avtal eller överenskommelser som reglerar kostnadsfördelningen mellan stadens förvaltningar och bolag.

Under pandemin fanns ett liknande förfaringssätt då förvaltningen för Inköp och upphandling bistod SDF Askim-Frölunda-Högsbo, som formellt var den förvaltning som köpte in det skyddsmaterial som sedan fördelades till stadens verksamheter. Hur kostnaderna för det material som köptes in skulle fördelas fanns då reglerat i en överenskommelse mellan SDF Askim-Frölunda-Högsbo och de olika verksamheter som fick del av skyddsaterialet.

Att Inköpscentralen går in som grossist är att ta en liknande samordning ytterligare ett par steg längre, då det innebär att Inköpscentralen tar på sig ett än större ansvar än att samordna och vidarefakturera.

Förvaltningen ser därför att beslut om att Inköpscentralen går in som grossist behöver föregås av överenskommelser/ beslut om bland annat kostnadsfördelning och fördelning av aktuella inköp.

## **Bedömning ur ekologisk och social dimension**

En krissituation kan, beroende på krisens art, medföra allvarliga sociala och/eller ekologiska konsekvenser för staden.

Vid krissituationer är tid ofta en viktig faktor. Själva uppdragets formulering om att utreda förutsättningarna för att Inköpscentralen ska fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer tydliggör behovet av att agera snabbt vid krissituationer.

Inköpscentralen som grossist vid risk för stora störningar i försörjningskedjorna torde, om det bidrar till snabbare hantering och mer effektiv hantering ur ett hela-staden-perspektiv, ha positiva effekter även sett ur de ekologiska och sociala dimensionerna.

## **Bilagor**

1. Rapport ”Inköpscentralens möjlighet att agera grossist vid krissituationer”

## Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden har i KF Budget för 2022 fått i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer.

## Beskrivning av ärendet

I samband med Coronapandemin uppmärksammades försörjnings- och säkerhetsrisker kring inköp, bland annat kopplat till utmaningarna att säkra tillgången till personlig skyddsutrustning inom vård och omsorg.

När pandemin startade hade ingen förvaltning eller bolag i Göteborgs Stad ett formellt uppdrag att genomföra centraliserade inköp av skyddsmaterial för allas räkning. Alla inköp i staden genomförs normalt alltid av den organisation som ska använda varan eller tjänsten.

Då ordinarie ramavtalsleverantör inte längre kunde leverera utifrån den starkt ökande efterfrågan, växte en samverkan mellan olika förvaltningar och bolag fram för att samordna inköp av skyddsprodukter utanför ramavtal.

Samverkan kring inköp av skyddsprodukter utanför ramavtal byggde på frivillighet och innebar att olika förvaltningar och bolag gick utanför sina ordinarie uppdrag och tillsammans kom överens om en rollfördelning och arbetsordning.

Denna samverkan kring skyddsprodukter som genomfördes under pandemin innebar i stora drag att:

- Askim-Frölunda-Högsbo ansvarade för behov, kravställning och beställning samt att skyddsutrustningen fördelades till förvaltningarna efter behov
- Inköp och upphandling ansvarade för leverantörskontakter och samordning av inköpen
- Göteborgs Stads Leasing ansvarade för lager av skyddsutrustning och distribution till förvaltningarna
- Stadsledningskontoret samordnade resurser och ansvarade för kontakter med Socialstyrelsen.

Med bakgrund av erfarenheterna från arbetet under pandemin lyfte nämnden en nominering angående samordning av varuinköp vid krissituationer i Nämndens verksamhetsnominering inför 2022: *Att nämnden får i uppdrag att, tillsammans med KS (SLK) utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer.*

I kommunfullmäktiges budget för 2022 fick sedan nämnden i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer.

Förvaltningen har, i samarbete med stadsledningskontoret, arbetat med uppdraget, som redovisas i detta tjänsteutlåtande inklusive bilaga 1, Rapport ”Inköpscentralen som grossist vid krissituationer”.

## **Förvaltningens bedömning**

De slutsatser förvaltningen drar är att det finns ett värde i att nämndens möjlighet att agera grossist vid allvarliga störningar i försörjningskedjorna tydliggörs i nämndens reglemente. I likhet med beslut om nya ramavtalsområden är det förvaltningens bedömning att det är Inköps- och upphandlingsnämnden som ska fatta beslut om aktivering av grossistfunktionen.

Eventuella beslut om aktivering behöver föregås av överenskommelser/ beslut om hur reglering av kostnadsfördelning och fördelning av aktuella inköp ska ske i staden.

Nämndens mandat att fatta beslut om aktivering av grossistfunktionen bedöms av förvaltningen att bli tydligare, om möjligheten att agera som grossist vid störningar i försörjningskedjorna tydliggörs i nämndens reglemente.

Carin Bergdahl  
Avdelningschef Verksamhetsstöd

Henrik Karlsson  
Förvaltningsdirektör



# Rapport

## Inköpscentralens möjlighet att agera grossist vid krissituationer

2022-09-19

# Innehåll

<b>Bakgrund/Sammanfattning</b> .....	<b>3</b>
<b>Definition av en inköpscentral</b> <sup>1,2</sup> .....	<b>4</b>
<b>Grossistverksamhet för en inköpscentral</b> <sup>3,4</sup> .....	<b>4</b>
<b>Inköpscentralens utökade ansvar</b> .....	<b>4</b>
<b>Ekonomisk risk</b> .....	<b>4</b>
<b>Samhällsstörning i fredstid</b> .....	<b>5</b>
<b>Transporter och lagerhållning</b> .....	<b>5</b>
<b>Beslut om aktivering av grossistfunktionen</b> .....	<b>5</b>
<b>Reglementet</b> .....	<b>6</b>
<b>* Vid höjd beredskap</b> <sup>5</sup> .....	<b>6</b>
<b>Slutsats</b> .....	<b>6</b>
<b>Källhänvisning</b> .....	<b>7</b>

## Bakgrund/Sammanfattning

I kommunfullmäktiges antagna budget för 2022 finns följande uppdrag:

”Nämnden för inköp och upphandling får i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen utreda frågan om Inköpscentralen ska kunna fungera som grossist för Göteborgs Stad för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid krissituationer.”

Nämnden för Inköp och upphandling är Göteborgs Stads inköpscentral.

Sedan 2017 kan en inköpscentral i Sverige, enligt LOU och LUF, bland annat bedriva grossistverksamhet. Möjligheten att införa regler om grossistverksamhet fanns redan i 2004 års LOU-direktiv Sverige valde att inte införa dessa då.

En inköpscentral har möjlighet att köpa varor och tjänster i eget namn för vidareförsäljning till upphandlande myndigheter. En upphandlande myndighet kan alltså köpa varor och tjänster direkt från en inköpscentral.

Utöver den mer ”traditionella” grossistverksamheten kan en inköpscentral använda sig av så kallad vidarefakturerings. Finns ett ramavtal i botten så kan inköpscentralen avropa vid behov för att sedan sälja vidare till andra upphandlande myndigheter.

För inköpscentralen innebär det ett ökat ansvar. Eftersom inköpscentralen agerar säljare får den även ta på sig det civilrättsliga ansvaret för tex leverans, försäkringar och garantiåtaganden gentemot den köpande myndigheten.

Vid lagerhållning finns också ekonomiska risker.

Grossistverksamhet lämpar sig sannolikt bäst för inköp av stora volymer av standardiserade varor, och varor som är av strategisk betydelse för offentlig sektor och som är svåra att få tag på.

I samband med Coronapandemin uppmärksammades försörjnings- och säkerhetsrisker runt inköp, kopplat till utmaningarna för att säkra tillgången till personlig skyddsutrustning inom vård och omsorg. Göteborgs stad gjorde ett stort arbete kring försörjningen av skyddsprodukter.

När pandemin startade hade ingen förvaltning eller bolag i Göteborgs Stad ett formellt uppdrag att genomföra centraliserade inköp av skyddsmaterial för allas räkning. Alla inköp i staden genomförs normalt alltid av den organisation som ska använda varan eller tjänsten.

Utifrån erfarenheterna från pandemin och inköp av skyddsprodukter, har Inköp och upphandling i samverkan med Stadsledningskontoret, utrett frågan om det skulle gynna Göteborgs stad som koncern om Inköpscentralen även skulle kunna fungera som grossist vid krissituationer. Detta för att minska startsträckan för samordning av varuinköp vid kriser och för att tydliggöra roller och ansvar.



## Definition av en inköpscentral <sup>1,2</sup>

En inköpscentral definieras som en upphandlande myndighet eller enhet som stadigvarande bedriver en centraliserad inköpsverksamhet i form av

1. att köpa in varor och tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter och enheter (grossistverksamhet) eller
2. att tilldela kontrakt eller ingå ramavtal om varor tjänster eller byggtreprenader som är avsedda för upphandlande myndigheter (mellanhand).

## Grossistverksamhet för en inköpscentral <sup>3,4</sup>

En traditionell grossistverksamhet innebär att en inköpscentral köper in ett stort antal varor. Dessa varor lagerhålls för att sedan säljas vidare till andra upphandlande myndigheter eller enheter (upphandlande organisationer).

Reglerna om grossistverksamhet för inköpscentraler omfattar inte bara den traditionella funktionen där varor köps in och lagerhålls utan även med användning av så kallad vidarefakturerings. Vidarefakturerings innebär att en inköpscentral inte behöver köpa in stora lager för att agera grossist. Det går även bra att inköpscentralen har ett ramavtal eller andra typer av avtal i botten. Då kan inköpscentralen avropa varor eller tjänster vid behov för att sedan sälja vidare till andra upphandlande organisationer.

## Inköpscentralens utökade ansvar

När en upphandlande organisation köper en vara eller tjänst från en inköpscentral är detta köp undantaget från upphandlingslagstiftningen. Den upphandlande organisationen har uppfyllt sina skyldigheter enligt LOU eller LUF vid köpet eftersom inköpscentralen i sin tur har upphandlat varorna eller tjänsterna enligt upphandlingslagstiftningen.

Det är alltså inköpscentralen som ensam ansvarar för att bestämmelserna i upphandlingslagstiftningen följs när den säljer varor och tjänster till andra upphandlande organisationer. Eftersom inköpscentralen agerar som säljare får den även ta på sig det civilrättsliga ansvaret för till exempel leverans och garantiåtaganden gentemot den upphandlande organisationen.

## Ekonomisk risk

Det kommer att innebära en ökad ekonomisk risk för en inköpscentral som också agerar grossist, det vill säga upphandlar och köper in produkter för vidareförsäljning. Det är därför av stor vikt att göra en grundlig behovs- och marknadsanalys. Om en inköpscentral till exempel överskattar behovet av en viss produkt och sedan inte får produkterna sålda uppstår en kostnad för det offentliga.

Förvaltningen ser därför att eventuellt beslut om att Inköpscentralen går in som grossist behöver föregås av överenskommelser/ beslut om bland annat kostnadsfördelning och fördelning av aktuella inköp.

## Samordnad upphandling under normala förhållanden

Under normala förhållanden, när det inte föreligger en störning i ordinarie försörjningskedjor, är samordning genom ramavtalsupphandling eller dynamiska inköpssystem sannolikt att föredra. Då har nämnder och styrelser själva rådighet över och ansvar för sina avrop och leveranser.

## Samhällsstörning i fredstid

I lägen, utöver höjd beredskap\*, där det är stora störningar i ordinarie försörjningskedjor kan det däremot finnas fördelar med att inköpscentralens möjlighet att agera grossist aktiveras.

Inköpscentralen blir då enda leverantör av de produkter som beslutats omfattas av grossistuppdraget.

Inköp av produkterna sker på ett ställe och inköpscentralen bedöms ha större möjligheter än varje enskild myndighet att samordna och kvalitetssäkra inköpen i en störningssituation. Inköp kan då ske utifrån en stadenövergripande behovsanalys och fördelning av bristvaror utifrån en stadenövergripande prioritering. Bedömningen är att det också kommer att innebära en administrativ avlastning för övriga nämnder och styrelser, då det sannolikt kommer att krävas extra administrativa resurser under en period av störningar i ordinarie försörjningskedjor.

Förvaltningar och bolag ska i det läget inte göra avrop mot olika leverantörer utan ska vända sig direkt till inköpscentralen.

## Transporter och lagerhållning

En förutsättning för att få logistikkedjan att fungera vid en aktivering av grossistfunktionen, är ett tätt samarbete andra verksamheter i staden, exempelvis Göteborgs Stads Leasing (GSL) som erbjuder samordning av stadens samhällsviktiga transporter genom Stadens bud.

GSL har också ett uppdrag att i samverkan med berörda nämnder och bolag, utveckla en beredskapsorganisation i syfte att kunna hantera framtida kriser genom organisering, övning och praktisk hantering.

Vid lagerhållning kan samverkan med flera nämnder och bolag, med tillgång till stora lokaler, vara nödvändig.

## Beslut om aktivering av grossistfunktionen

I likhet med beslut om nya ramavtalsområden, är det förvaltningens bedömning att det är Nämnden för Inköp och upphandling som ska fatta beslut om aktivering av grossistfunktionen.

För att nämnden ska ha underlag för att fatta detta beslut, är kontinuerlig kommunikation med och signaler från verksamheterna en förutsättning. Omvärldsanalys och ”örat mot rälsen” kommer också att vara viktiga faktorer. Beslutet måste kompletteras med stadenövergripande beslut avseende resurser, kostnadsfördelning och hur fördelning av aktuella inköp ska ske i staden.

## Reglementet

I nämndens reglemente står att ”nämnden ansvarar för att inköp och upphandling genomförs i enlighet med beslutade strategier och i övrigt inom de områden där det finns gemensamma behov och utifrån stadens gemensamma bästa”.

Trots att en inköpscentral utan vidare beslut kan agera grossist, skulle nämndens mandat bli tydligare om möjligheten att agera som grossist vid störningar i försörjningskedjorna tydliggörs i nämndens reglemente.

### \* Vid höjd beredskap <sup>5</sup>

I det förslag till reviderings av Göteborgs Stads riktlinje för höjd beredskap som är utskickad som remiss till nämnder och styrelser finns resursfunktioner beskrivna som *”ett komplement som stärker förmågan att samarbeta kring åtgärder och lösningar mellan förvaltningar och bolag”*.

I förslaget framgår att en resursfunktion ansvarar för *”att ett operativt samarbete över förvaltnings- och bolagsgränser snabbt kommer till stånd vid höjd beredskap och ytterst krig”*.

För ytterligare detaljering av uppdraget som resursfunktion se *förslag till riktlinje för höjd beredskap inklusive Göteborgs Stads krigsorganisation*.

Nämnden för inköp och upphandling är, i förslaget till krigsorganisation, utsedd som en resursfunktion avseende Inköp (säkerställa inköp av nödvändiga varor). I uppdraget ingår bland annat att upphandla/köpa in nödvändiga varor och fördela nödvändiga varor till stadens verksamheter.

## Slutsats

Under normala förhållanden, när inga störningar i försörjningskedjorna föreligger, är samordnad upphandling genom ramavtal med största sannolikhet det mest effektiva sättet att ta till vara förvaltningar och bolags anskaffningsbehov.

Lärdomar från pandemin, i arbetet med anskaffning av skyddsprodukter, är bland annat att samverkan internt i staden är en förutsättning för att lösa en uppkommen krissituation men också att det är viktigt att en utpekad organisation har mandat i frågan.

I en situation där stora störningar i försörjningskedjan kan förutspås, kan en aktivering av en inköpscentrals möjlighet att vara grossist vara ett sätt att effektivt samordna och säkra tillgången på eventuella bristvaror. Inköp kan då ske utifrån en stadenövergripande behovsanalys och fördelning av bristvaror utifrån en stadenövergripande prioritering

Inköpscentralen blir i ett sådant läge den enda leverantören för de varor och eventuella tjänster som omfattas. I en sådan situation får grossistverksamhetens nackdelar i form av utökat ansvar för inköpscentralen och ökad ekonomisk risk, ställas mot risken att inte kunna tillgodose förvaltningar och bolag med nödvändiga produkter.

Nämndens mandat att fatta beslut om aktivering av grossistfunktionen bedöms av förvaltningen att bli tydligare om möjligheten att agera som grossist vid störningar i försörjningskedjorna tydliggörs i nämndens reglemente.

## Källhänvisning

- 1) 1 kap.14 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) – definition av begreppet inköpscentral
- 2) 1 kap.13 § lag (2016:1145) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) – definition av begreppet inköpscentral
- 3) Upphandlingsmyndigheten, rapport 2017:3, Offentlig avtalssamverkan – om s.k. Hamburgsamarbeten och inköpscentralers möjlighet att bedriva grossistverksamhet.
- 4) Upphandlingsmyndigheten 2017, Grossistverksamhet – ett nytt verktyg för inköpscentraler
- 5) Förslag till riktlinje för höjd beredskap inklusive Göteborgs Stads krigsorganisation.