

Handläggare
Stefan Tengbom
Telefon: 08-508 11 847
Liseloth Engelgren
Telefon: 08-508 11 888

Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation

Remiss från kommunstyrelsen (dnr 171-1308/2016)

Förvaltningens förslag till beslut

Servicenämnden beslutar att återopa och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen ”Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation”.

Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Anna-Karin Sandén
t.f. förvaltningschef

Liseloth Engelgren
avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad, inklusive dess bolagskoncern, gör årligen inköp motsvarande ungefär 32 miljarder kronor. I den översyn som gjordes 2015 av kommunkoncernens organisation för inköp och upphandling påtalas bristen på ett gemensamt perspektiv inom området och frånvaron av samlade analyser och samordning.

Inom projektet ”Verksamhetsnära inköp” har utvecklats och prövats ett etablerat arbetssätt, ”kategoristyrning”¹, vilket har anpassats till stadens förutsättningar. Projektet har visat på möjliga kostnadsminskningar inom de inköpskategorier som granskats genom möjligheter till en aktivare och mer samordnad inköps- och upphandlingsverksamhet. Stadsledningskontoret föreslår därför att

¹ Kategoristyrning är ett etablerat arbetssätt där verksamhet och inköp arbetar tillsammans i tvärfunktionella team som ges förutsättningar att specialisera sig och mandat att arbeta fram och implementera faktabaserade strategier som gäller för hela organisationen.

ett arbetssätt, baserat på kategoristyrning, införs inom staden. Införandet beräknas genomföras under tre år med början 2018.

Kategoristyrning innebär att verksamhet och inköp knyts samman i kategoriteam och tillsammans arbetar fram strategier och förbättringsförslag för inköpskategorier utifrån en vedertagen metodik. Detta syftar även till att lyfta inköp till att bli en strategisk ledningsfråga och ge kommunkoncernens ledning verktyg att påverka strategiska och taktiska beslut inom inköpsområdet. För att förankra de kategoristategier som kategoriteamen arbetar fram, tvärs stadens förvaltningar och bolag, krävs att en organisation med kategoriråd och ett kommunkoncernövergripande inköpsråd etableras.

Serviceförvaltningen är positiv till det föreslagna arbetssättet och till att arbetet med att utveckla strategier för olika försörjningsområden betonas, men det finns risker och frågor inom några områden som behöver belysas närmare, bland annat vad gäller ansvarsförhållanden och förankringsarbete.

Ärendets beredning

Inför den fortsatta beredningen av förslaget till förstärkt gemensam inköps- och upphandlingsorganisation har stadsledningskontorets tjänsteutlåtande remitterats till servicenämnden för yttrande. Remissen har även sänts till stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Farsta, samtliga facknämnder samt Stockholms stadshus AB:s samtliga bolag. Remisstiden sträcker sig till den 25 oktober 2017.

Ärendet har beretts inom serviceförvaltningens avdelning för upphandling och inköp.

Ärendet

Stockholms stad, inklusive dess bolag, köper varor, tjänster och entreprenader för ungefär 32 miljarder per år. I såväl regeringens nationella upphandlingsstrategi som i stadens program för upphandling och inköp betonas möjligheterna att använda upphandling som ett strategiskt verktyg för att nå uppställda mål.

I den översyn som genomfördes under 2015 av stadens organisation för inköp och upphandling identifierades flera utvecklingsområden,

bland annat avseende tydligare kommunkoncernperspektiv för upphandlings- och inköpsfrågor då det saknas faktaunderlag för övergripande analyser och en tydlig beskrivning av ansvarsfördelning och processer inom området. Inom staden saknas ett strukturerat arbetssätt för att bryta ned och anpassa upphandlings- och inköpsprogrammets anvisningar till enskilda upphandlingar, avtalsområden och leverantörsrelationer.

Inom projektet ”Verksamhetsnära inköp”, som initierades efter uppdrag i kommunfullmäktiges budgetbeslut 2016, har utvecklats ett förslag på nytt arbetssätt för inköp och upphandling inom kommunkoncernen, baserat på kategoristyrning. Projektet har även genomfört en fördjupad analys av stadens inköp och delat in köpen i kategorier.

Inom projektet har man konstaterat att även om stadens nuvarande organisation för upphandling och inköp, där varje nämnd och bolagsstyrelse har ett långtgående eget ansvar för den egna försörjningen av varor och tjänster, innebär fördelar ur resurssynpunkt så är den svår att överblicka såväl inom staden som för dess externa partners. Det konstateras också att koncentrationen av en stor del av upphandlingsresurserna till serviceförvaltningen och dess genomförande av centrala upphandlingar har medfört att de övriga förvaltningarna delvis har släppt sin del av ansvaret, varför serviceförvaltningens förutsättningar att förankra upphandlingarna har blivit lidande.

För att möta utmaningarna inom stadens upphandlingsverksamhet och för att tillvarata de förbättringsmöjligheter som identifierats inom flera områden föreslår stadsledningskontoret att kommunkoncernen inför ett nytt arbetssätt inom inköp, ”kategoristyrning”. Arbetssättet innebär att ett strukturerat samarbete mellan verksamhet och inköp etableras genom permanenta team som tillåts specialisera sig inom ett visst område samt en styrning och organisation som stödjer detta arbetssätt. Arbetssättet ska ge tydliga beslutsvägar och väl underbyggda strategier. En viktig framgångsfaktor är att de verksamheter som berörs av avtalen är representerade i de beslutsforum som etableras.

Arbetssättet innebär att ett stadsövergripande inköpsråd tillskapas under stadsdirektören. Rådets uppgift är att, med hjälp av ett kategorikontor inom stadsledningskontoret, styra, följa upp och samordna kommunkoncernens inköpsarbete. Inköpsrådet ansvarar för att planera och prioritera genomförande av kategorier och för att godkänna strategier inom de olika kategorierna.

Utöver inköpsrådet inrättas kategoriråd, med tillhörande kategoriteam, utifrån definierade inköpskategorier. Råden har ett strategiskt ansvar för koncernens samlade inköp inom den aktuella kategorin. Kategoriråden läggs organisatoriskt under olika nämnder, men arbetet inom respektive kategori förutsätter aktivt deltagande från de nämnder som berörs.

Inom projektet ”Verksamhetsnära inköp” har ett ”kategoriträd” för staden identifierats i form av 17 olika kategorifamiljer (t.ex. ”anläggningsmaterial”, ”HR”, ”logistik”, ”vård och omsorg”, ”kommunikation” etc.). Kategorifamiljerna delas vidare in i kategoriklasser, kategorier och ev. underkategorier. Ansvaret för att klassificeringen är och förblir korrekt och ändamålsenlig föreslås ges till stadsdirektören.

De befintliga centrala inköpsorganisationerna (t.ex. serviceförvaltningen) deltagande i kategoriarbetet är en förutsättning för att säkerställa inköps- och upphandlingskompetens inom de olika kategoriteamen. En annan viktig faktor är de referensgrupper som ska finnas inom varje kategori för att säkerställa att analyser och strategier är korrekta och förankrade inom de verksamheter vars behov inköpen ska möta.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stockholms stads upphandlings- och inköpsorganisation är komplex och omfattande och det finns generellt ett stort behov av ökad samordning och tydligare ansvarsfördelning.

Serviceförvaltningen har för närvarande ansvar för att upphandla och förvalta avtal för hela stadens nämndorganisation (”centralupphandling”), och de bolag/stiftelser som väljer att omfattas av avtalen, inom 40 olika områden, som i sin tur omfattar ett antal olika upphandlings-/avtalsområden. Dessa områden är endast definierade på en mycket övergripande nivå och det är egentligen inte närmare angivet hur serviceförvaltningen ska hantera frågor om avgränsningar, prioriteringar och sammanvägningar av stadens olika behov, krav och önskemål eller hur beslut om strategier och andra vägval ska göras inom de olika centralupphandlingsområdena. Serviceförvaltningen genomför också gemensamma upphandlingar inom ett antal områden där berörda ansvariga förvaltningar inte fullt ut hanterar sitt ansvar som beställare. Även om det finns tydligt definierat formellt ansvar i dessa upphandlingar så blir ofta frågor som berör strategier, prioriteringar m.m. outredda. Serviceförvaltningen ser därför att det

finns ett klart behov av att tydliggöra ansvar och uppgifter inom stadens inköpsarbete och potential för ökad samordning och mer ändamålsenlig styrning.

I ärendet hänvisas till kategoristyrning inom flera större organisationer, offentliga som privata, men inte till någon kommun, vilket hade varit värdefullt för att ge en bättre bild av hur arbetssättet kan utformas och fungera i en organisation med stor verksamhetsbredd, långtgående decentralisering och med flera upphandlande myndigheter.

Förvaltningen är positiv till den föreslagna inriktningen och att arbetet med att utveckla strategier för olika försörjningsområden betonas, men det finns risker och frågor inom ett antal områden som behöver belysas närmare.

Ansvarsfördelning

I ärendet redogörs inte närmare för hur ansvarsfördelningen mellan kategoriorganisationen inom ett visst område och det befintliga centralupphandlingsuppdraget ska hanteras. Detta riskerar, vilket erfarenheterna från det genomförda pilotprojektet inom fordonskategorin visat, att öka otydligheten i ansvar och påverka arbetet inom kategorin negativt. Frågan behöver utredas närmare och ansvaret tydliggöras. En logisk följd av införandet av ett kategoribaserat arbetssätt kanske är att samtliga beslut inom utpekade centralupphandlingsområden läggs inom inköpsrådet, eller i berört kategoriråd, som då får ett samlat och tydligt ansvar och mandat inom hela inköpsområdet samt för att staden har ändamålsenliga avtal inom de områden där det anses behövas.

I den föreslagna organisationen föreslås att kategoriråden placeras inom den befintliga nämndorganisationen, d.v.s. att en viss nämnd ges ansvar för att hårbärgera kategoriråds- och kategoriteamsarbetet. (I det pågående pilotprojektet har t.ex. fordonskategorin förlagts till miljöförvaltningen.) Även här finns behov av att klargöra ansvarsfördelningen mellan nämnden och kategoriorganisationen genom att tydligt definiera respektive organisations ansvar och mandat inom den aktuella kategorin. Behovet blir än tydligare om serviceförvaltningens centralupphandlingsuppdrag kvarstår, eftersom man då kommer att ha tre olika organisationer som ska fungera tillsammans på ett rationellt och effektivt sätt.

Det är också viktigt att de nämnder som får ett ansvar för vissa kategorier ges förutsättningar och resurser att aktivt delta i, och driva, arbetet inom den aktuella kategorin och att detta inte förutsätts rymmas i den ordinarie verksamheten.

Förankring

Ett viktigt mål för det kategoribaserade arbetssättet är att säkra ett nära samarbete och utbyte mellan stadens verksamheter och inköpsorganisationen så att stadens personal och brukare får tillgång till de varor och tjänster som behövs till rätt pris och rätt kvalitet. Detta föreslås ske genom arbete i referensgrupper inom de olika kategorierna. I referensgruppen arbetar inköpspersonal och verksamhetsrepresentanter tillsammans för att säkerställa att analyser och strategier är riktiga och väl förankrade samt för att definiera stadens behov.

Att arbeta med referensgrupper är ett etablerat arbetssätt inom staden. Serviceförvaltningens erfarenhet är dock att det inom många områden är svårt att hitta rätt personer till dessa grupper och att rätt personer ofta inte har möjlighet att fullt ut delta i arbetet då de behövs inom sina ordinarie arbeten. Särskilt svårt att bedriva ett bra referensgruppsarbete är det inom områden där det inte finns några särskilda ”intressentgrupper” bland stadens personal och där staden har ringa sakkompetens, som t.ex. förbrukningsmaterial, möbler m.m. Om referensgruppsarbetet ska vara framgångsrikt inom samtliga kategorier krävs att verksamhetsrepresentanter ges möjlighet att delta i arbetet, även om det är tidskrävande, och att samtliga förvaltningar ser det som ett självklart ansvar att avsätta resurser för arbetet.

Att nå ut med information om stadens avtal till den personal som ska använda avtalen är en utmaning. En viktig fråga att hantera för ett inköpsråd är att etablera och upprätthålla en fungerande informationsstruktur. Även inom de olika kategoriråden måste särskilda informationsstrategier och insatser utformas för respektive kategori för att berörda beställare ska kunna göra korrekta inköp och för att kategoriorganisationen ska få aktuell och relevant återkoppling på befintliga avtal.

Arbetsätt

Arbetsättet ger, som serviceförvaltningen förstår det, ökade möjligheter för upphandlare att specialisera sig inom vissa försörjningsområden genom att upphandlingskompetens knyts till de olika kategorierna. För att den enskilde upphandlaren ska ha förutsättningar att omsätta de beslutade strategierna i ändamålsenliga avtal genom upphandling så krävs att upphandlaren ges möjlighet att delta kontinuerligt i, och påverka, kategoriteamens arbete med analyser och strategier inom området.

Erfarenheter från pilotprojekt "Fordon"

Under genomförandet av projektet "Verksamhetsnära inköp" har arbetsättet provats inom kategorin "Fordon". Kategoriråd och kategoriteam har placerats inom miljöförvaltningen och serviceförvaltningen har deltagit med två upphandlare i kategoriteamet samt en ansvarig chef i kategorirådet. Erfarenheterna från pilotprojektet visar, bland annat, på behovet av att klargöra ansvaret mellan serviceförvaltningen och dess centralupphandlingsuppdrag och kategoriorganisationen i övrigt. Under pilotprojektet har det också blivit tydligt att arbetet inom kategorin måste drivas gemensamt och att beslutsformer för prioriteringar och andra frågor måste finnas.

Bilaga

"Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation",
remiss från kommunstyrelsen, dnr 171-1308/2016