

Handläggare
Anna Lundgren
Telefon: 508 27 691**Till**
Idrottsnämnden

Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation

Remissvar på remiss från kommunstyrelsen, KS dnr 171-
1308/2017

Förvaltningens förslag till beslut

Som svar på remissen hänvisar idrottsnämnden till
förvaltningens tjänsteutlåtande.

Marina Höglund
FörvaltningschefCarina Braun
Avdelningschef

Sammanfattning

I mars 2015 gavs en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av
kommunkoncernens organisation för inköp och upphandling.
Översynen visar, bland annat, att det saknas ett koncernperspektiv
inom området.

I kommunfullmäktiges budget för 2016 beslutades att kommun-
styrelsen, med översynen som utgångspunkt, skulle ta fram ett
förslag till förstärkt gemensam inköps- och upphandlings-
organisation samt en genomförandeplan för detta. För att arbeta
fram detta förslag initierades projekt Verksamhetsnära Inköp (VI)
av stadsdirektören. Projektet har utvecklat och prövat ett inom
inköp etablerat arbetssätt, kategoristyrning¹, och anpassat detta till
Stockholms stads förutsättningar.

Stadsledningskontoret bedömer att staden har goda möjligheter till
ökad måluppfyllelse genom en mer aktiv och samordnad inköps-
och upphandlingsverksamhet. Kontoret föreslår därför att ett

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.

arbetssätt, som är baserat på kategoristyrning, införs, då detta ger staden förutsättningar att på ett strukturerat sätt omsätta upphandlingsprogrammet till praktisk tillämpning.

Införandet av kategoristyrning som arbetssätt förutsätter att fem grundläggande komponenter sätts på plats.

- Ett inköpsråd samt ett stödjande kategorikontor
- En kategoriorganisation
- Gemensam kategoriindelning
- Regelbundna analyser av inköp - spendanalys
- En gemensam kategoriprocess

Idrottsförvaltningen välkomnar stadsledningskontorets förslag om förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation och delar de synpunkter som stadsledningskontoret för fram i tjänsteutlåtandet.

Bakgrund

Regeringen lanserade 30 juni 2016 en nationell upphandlingsstrategi med målet att få fler myndigheter att använda offentliga inköp som ett strategiskt verktyg i sina verksamheter. Strategin riktar sig till företrädare och medarbetare vid myndigheter, kommuner och landsting och ska fungera som ett stöd i deras arbete.

Stockholms stad tillsammans med bolagskoncernen Stadshus AB har årliga utgifter för inköp om cirka 32 miljarder kronor. Mer än hälften av kommunkoncernens samlade resurser används till köp av varor och tjänster som på olika sätt ska bidra till de nyttor som tillhandahålls stadens invånare. I Program för upphandling och inköp, med tillhörande anvisningar, anges att upphandling och inköp ska användas som strategiskt verktyg för att bidra till uppfyllelse av kommunfullmäktiges inriktningsmål.

I mars 2015 gavs en utredare i uppdrag att genomföra en översyn av kommunkoncernens organisation för inköp och upphandling. Översynen visar, bland annat, att det saknas ett koncernperspektiv inom området. Varje förvaltning och bolag ansvarar för sin verksamhet och sin budget. Ingen samordnar och analyserar kommunkoncernens samlade kostnader inom olika inköpskategorier. Ingen hittar samordningsfördelar eller hjälper till att sätta strukturer för att uppnå identifierade samordningsfördelar. Översynen visar vidare att en bristande koncernövergripande

överblick gör det svårare att utnyttja inköp och upphandling som verktyg för att nå de politiska målen. Översynen lämnade förslag på ny organisation genom införandet av en inköpsnämnd, men identifierar även flera utvecklingsområden.

I kommunfullmäktiges budget för 2016 beslutades att kommunstyrelsen, med översynen som utgångspunkt, skulle ta fram ett förslag till förstärkt gemensam inköps- och upphandlingsorganisation samt en genomförandeplan för detta. För att arbeta fram detta förslag initierades projekt Verksamhetsnära Inköp (VI) av stadsdirektören. Projektet har utvecklat och prövat ett inom inköp etablerat arbetssätt, kategoristyrning², och anpassat detta till Stockholms stads förutsättningar. Med effektmålen ”*rätt kvalitet enligt verksamhetens behov*”, ”*lägre totalkostnad*” och ”*staden ska vara en attraktiv avtalspart*” har projektet adresserat potentialen inom ett antal olika inköpskategorier, med en sammanlagd årlig inköpsutgift om ca 6,2 miljarder kronor. Projektet har visat att det finns möjlighet för staden att inom de utpekade inköpskategorierna frigöra mer än 200 miljoner kronor inom fyra år från etablerandet.

Ärendet

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande om förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation *bifogas*.

För att möta de utmaningar som kommunkoncernens upphandlare ställs inför och för att kunna tillvarata de potentialer som kommunkoncernens medarbetare identifierat inom flera områden föreslår stadsledningskontoret att kommunkoncernen inför ett nytt arbetssätt inom inköp. Förslaget bygger vidare på den organisation som kommunkoncernen har idag, med bland annat serviceförvaltningens upphandlingsavdelning som en viktig komponent. Förslaget bygger på arbetssättet kategoristyrning och innebär att ett strukturerat samarbete mellan verksamhet och inköp etableras, genom etablerandet av permanenta team som tillåts specialisera sig samt en styrning och organisation som stödjer detta arbetssätt.

För att omsätta målen i programmet och anvisningarna för upphandling och inköp till praktisk tillämpning på bred front krävs det enligt stadsledningskontoret att det finns ett arbetssätt som bidrar till att upphandlare samordnar sig med andra kompetenser inom snarlika avtalsområden i syfte att agera enhetligt och

² 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.

professionellt, samt använder resurserna på ett effektivt sätt. Dessa krav innebär även att organisationen måste ges möjlighet att specialisera sig. Stadsledningskontoret exemplifierar krav på goda arbetsvillkor och miljökrav som mål som den enskilda upphandlaren ska omsätta till praktisk tillämpning.

Stadsledningskontoret pekar även på de stora åtaganden och ambitioner Stockholms stads kommunkoncern har inom infrastrukturområdet och att det ställs krav på koordinering av de upphandlingar som stadens olika nämnder och bolagsstyrelser genomför för att undvika att det uppstår en konkurrens om samma resurser.

Förslaget om införande av kategoristyrning kommer att medföra att stadsledningskontorets uppdrag att leda, styra och följa upp kommunkoncernens inköps- och upphandlingsverksamhet förstärks. Detta genom att etablera ett gemensamt kategoriträd samt relevanta mål och nyckeltal. Stadsledningskontoret framhåller dock att införandet av kategoristyrning inte innebär en organisatorisk centralisering av resurser, eller ska likställas med att etablera stora centrala avtal, även om det i vissa enskilda fall kan vara det bästa sättet att tillvarata kommunkoncernperspektivet. I andra fall kan strategierna peka på det motsatta, dvs. lokala eller samordnade avtal, men med exempelvis delvis gemensam kravställning och uppföljning.

Erfarenheterna från andra organisationer som har infört kategoristyrning är enligt stadsledningskontoret att organisationen blivit effektivare genom att verksamheten blivit bättre på att använda såväl inköpsresurser som verksamhetsresurser, fått större möjligheter att påverka marknaden och lyckats realisera besparingar om 2-5 % av inköpsvolymen.

Kategoristyrning i Stockholms stads kommunkoncern

Stadsledningskontoret beskriver att kommunkoncernen idag har ett starkt fokus på upphandlingsprocessen och är framgångsrika i att sluta avtal. Det finns dock en fortsatt stor potential inom inköpsområdet som inte kan lösas genom att endast samordna upphandlingar. Det saknas idag ett strukturerat arbetssätt för att bryta ner och anpassa upphandlingsprogrammets tillämpningsanvisningar till enskilda upphandlingar, avtalsområden och leverantörsrelationer. Det riskerar att leda till ett antal följdproblem och negativa konsekvenser.

Stadsledningskontoret anger att förslaget att kategoristyrning införs i kommunkoncernen Stockholms stad, grundar sig i att detta arbetssätt, anpassat till kommunkoncernens förutsättningar, bedöms skapa möjlighet att på ett strukturerat sätt omsätta programmet för upphandling och inköp till praktisk tillämpning.

Detta krävs för att kommunkoncernen ska kunna införa kategoristyrning

För att kategoristyrning som arbetssätt ska kunna införas förutsätts enligt stadsledningskontoret att fem grundläggande komponenter sätts på plats.

1. Inköpsråd

En central funktion som ansvarar för arbetssätt samt prioriterar, planerar, stödjer och följer upp kategoriarbetet. Rådet föreslås vara permanent bemannat av upphandlings- och verksamhetschefer från förvaltningar och bolag med upphandlingschefen på stadsledningskontoret som ordförande. Rådet föreslås vidare sammanträda 4-6 gånger per år. Som stöd till inköpsrådet och till verksamheterna föreslås även att ett kategorikontor etableras med uppgift att styra, stödja och följa upp kategoriarbetet. Kategorikontoret inrättas enligt förslaget på stadsledningskontoret.

2. Kategoriorganisation

En organisation av kategoriteam och kategoriråd med tvärfunktionell sammansättning utifrån väl definierade inköpskategorier. Stadsledningskontoret föreslår att kategoriteamen formas primärt utifrån köp- och användarmönster och ges ett strategiskt ansvar för kommunkoncernens samlade inköp inom den aktuella kategorin. Till kategoriteamen etableras kategoriråd, som ger styrning och stöd till teamen och beslutar om de kategoristrategier och utvecklingsprojekt som teamen arbetar fram.

En nyckel för att säkerställa representation av inköp- och upphandlingskompetens samt möjliggöra kunskaps- uppbyggnad, specialisering och kontinuitet i arbetet är att de centrala inköpsfunktionerna deltar i kategoriarbetet.

3. Gemensam kategoriindelning

Stadsledningskontoret anger att kategoriindelningen är central i en kategoristyrd inköpsverksamhet eftersom resurser och aktiviteter behöver orienteras utifrån kategorier. Ett gemensamt kategoritråd för hela kommunkoncernen är grundläggande för att senare kunna arbeta tvärfunktionellt samt strategiskt, taktiskt och operativt med kommunkoncernens kategorier. Ett kategoritråd innehåller normalt 3-4 nivåer och delas in i kategorifamiljer, kategoriklasser, kategorier och ev. underkategorier. För att tillsammans med berörd verksamhet kunna arbeta flexibelt med etablering av kategorierna föreslås att uppdraget ges till stadsdirektören att ta fram och besluta om kategorifamiljer, kategoriklasser, kategorier samt underkategorier i kategoriträdet.

4. Regelbundna analyser av inköp – spendanalys

För att kunna arbeta faktadrivet och för att kunna mäta effekter av inköps- och upphandlingsarbetet behövs det genomföras regelbundna analyser av kommunkoncernens inköpsutgifter. Detta bidrar enligt stadsledningskontoret till att hela kommunkoncernen får en gemensam bild av inköpsmönster tvärs bolag och förvaltningar.

5. Gemensam kategoriprocess

Stadsledningskontoret anger att då kommunkoncernen idag saknar en gemensam modell för hantering av strategiskt inköp, krävs en gemensam övergripande process för utveckling, implementering och uppföljning av kategoristrategier. För att processen ska kunna

implementeras behöver även roller och ansvar arbetas fram och implementeras.

Konsekvenser av införandet av kategoristyrning

Stadsledningskontoret beskriver att som vid alla förändringar i arbetssätt kommer införandet av kategoristyrning som arbetssätt ställa stora krav på organisationen och kräva omfattande förändringsledning. Om de effekter och potential till besparingar som identifierats ska kunna uppnås så kommer det att krävas engagemang från kommunkoncernens chefer och medarbetare.

Ett av huvudsyftena med att införa ett kategoristyrkt arbetssätt är enligt stadsledningskontoret att skapa förståelse för kategoriernas olika karaktär och prioritera de områden där insatserna får störst effekt. Att arbeta kategoribaserat innebär i regel inte att mer tid, för organisationen som helhet, ägnas åt inköp. Kraven på verksamheternas deltagande i inköpsarbetet i det nya arbetssättet kommer generellt sett inte ställa nya krav på personal än vad som redan idag gäller. Detta i och med att kategoriägarskapet i stor utsträckning kommer att styras till nämnder och bolagsstyrelser som har inköpsorganisationer och därmed besitter bättre förutsättningar. Ett införande av kategoristyrning kräver en kompetensväxling för de upphandlare eller projektledare som ges ett kategoriledaransvar och initialt kommer det att vara nödvändigt att kategorikontoret tillför teamen nödvändig metod- och analyskompetens.

Etablering av den nya kategoriorganisationen och införande av kategoristyrning som arbetssätt.

Stadsledningskontoret föreslår att etablering av den kategoriorganisationen och införandet av arbetssättet sker stegvis under en treårstid. De största förändringarna kommer enligt förslaget genomföras under de första 18 månaderna. Införandet av arbetssättet kommer att ske parallellt med att tvärfunktionella kategoriteam etableras. Under hela införandet (och löpande därefter) kommer behov av utbildningsinsatser till verksamheten finnas.

Stadsledningskontoret framhåller sammanfattningsvis att syftet med införandet är att stärka kommunkoncernens inköpsarbete och etablera ett tätare samarbete mellan inköp och verksamheterna. Genom att under hela införandeprocessen arbeta enligt en uttalad ambition att överföra kunskapen om arbetssättet till kommunkoncernens medarbetare och dokumentera metodiken i en handbok skapas förutsättningar för att förändringen blir beständig. Ett

etablerande av en inköpsorganisation baserad på kategoristyrning kommer att medföra en ökad kännedom om och transparens avseende kostnaderna för att driva kommunkoncernens inköps- och upphandlingsarbete. Detta genom nya arbetssätt, verktyg och nyckeltal.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation till idrottsnämnden, samtliga övriga facknämnder, Hässelby-Vällingby, Norrmalm och Farsta stadsdelsnämnder samt Stockholms Stadshus AB:s samtliga bolag för yttrande senast den 25 oktober 2017.

Inom idrottsförvaltningen har ärendet beretts av avdelningen för lednings- och verksamhetsstöd.

Förvaltningens synpunkter

Idrottsförvaltningen välkomnar stadsledningskontorets förslag om förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation och delar de synpunkter som stadsledningskontoret för fram i tjänsteutlåtandet.

Jämställdhetsanalys

Då ärendet avser förändringar i interna arbetssätt så bedöms inte jämställdhetsperspektivet vara av relevans.

Bilaga

1. Tjänsteutlåtande Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation.
 - 1.1 Bilaga 1 Projekt Verksamhetsnära inköp.