

Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Ett gemensamt arbetssätt enligt kategoristyrning ska införas i stadens nämnder med hänvisning till vad som föreslås i utlåtandet.
2. Kommunstyrelsen ska under perioden 2018, 2019 och 2020 utveckla och implementera det gemensamma arbetssättet i stadens nämnder med hänvisning till vad som föreslås i utlåtandet.
3. Stockholms Stadshus AB uppmanas att anta och ge bolagen i uppdrag att anta det gemensamma arbetssättet enligt kategoristyrning med hänvisning till vad som föreslås i utlåtandet.
4. Finansiering av stadens kostnader för åren 2018, 2019 och 2020 ska beaktas i samband med upprättande av kommunfullmäktiges budget för år 2018, 2019 respektive år 2020. Stockholms Stadshus AB finansierar den del som avser stadens bolag.
5. Beslut om särskild ansvarsfördelning mellan nämnder, som kommer av införandet av kategoristyrning, ska underställas kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen beslutar vidare, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, följande:

1. Stadsdirektören ska inrätta ett inköpsråd i enlighet med vad som beskrivs i utlåtandet.
2. Stadsdirektören, eller den som stadsdirektören utser, får i uppdrag att utveckla och implementera det gemensamma arbetssättet kategoristyrning, roller och ansvar.
3. Stadsdirektören, eller den som stadsdirektören utser, ska analysera kommunkoncernens inköpsutgifter och besluta om kategoriindelning.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Stockholms stad tillsammans med bolagskoncernen Stockholms 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 gav stadsledningskontoret 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.

I kommunfullmäktiges budget 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, kategoristyrning¹, 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 cirka 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.

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.

Stadsledningskontoret bedömer att staden har goda möjligheter till ökad måluppfyllelse genom en mer aktiv och samordnad inköps- och upphandlingsverksamhet. Kontoret föreslår därför att ett arbetssätt som är baserat på kategoristyrning införs, då detta ger staden förutsättningar att på ett strukturerat sätt omsätta upphandlingsprogrammet till praktisk tillämpning.

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. Exempel på kategorier på olika nivåer är lokalvård, vård- och omsorg, tekniska konsulter eller livsmedel. För att förankra de kategoristategier som kategoriteamen arbetar fram mellan stadens förvaltningar och bolag krävs att en organisation med kategoriråd och ett kommunkoncernövergripande inköpsråd etableras. 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.

Det ska framhållas att införande 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, det vill säga lokala eller samordnade avtal, men med exempelvis delvis gemensam kravställning och uppföljning.

Ett införande enligt stadsledningskontorets förslag skulle göra upphandlings- och inköpsorganisationen mer överblickbar samt tydliggöra roller och ansvar. Införandet av kategoristyrning som arbetssätt förutsätter att fem grundläggande komponenter sätts på plats.

- Ett inköpsråd samt ett stödjande kategorikontor.
- En kategoriorganisation med tvärfunktionella kategoriteam och kategoriråd inom utpekade kategorier.
- Ett komplett kategoriträd som beskriver hur kommunkoncernens inköp delas in i kategorier.
- Löpande analyser av inköpsutgifterna som beskriver vad, vem, hur, av vem och hur mycket kommunkoncernen köper inom varje kategori.

- En gemensam kategoriprocess som definierar en kommunkoncernsövergripande metodik för hur kategoriarbetet ska bedrivas.

Initialt kommer staden vara beroende av konsultstöd, innan kommunkoncernens medarbetare upparbetar erforderlig kompetens för att kunna upprätthålla arbetet med det nya arbetssättet. Ansvar för, och deltagandet i, kategoriteam som fördelas till enskilda nämnder och bolagsstyrelser, underställs kommunfullmäktiges beslut för respektive kategori. Arbetet sker inom ramen för befintlig budget. Införandet kommer enligt planen genomföras under en treårsperiod och kräva stöd av extern specialistkompetens inom kategoristyrning och inköpsutbildning samt insatser av kommunkoncernens medarbetare. Kostnaden för införandet beräknas till 20 miljoner kronor.

Att införa och upprätthålla det nya arbetssättet kommer kräva omfattande förändringsledning och engagemang från kommunkoncernens chefer och medarbetare.

Erfarenheterna från andra organisationer som har infört kategoristyrning är 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. Stadsledningskontoret uppskattar att potentialen i Stockholms stads kommunkoncern, avseende besparingar som kan realiseras och användas till satsningar inom exempelvis skola, jobb, bostäder och integration, uppgår till cirka 4 % inom de genomlysta kategorierna. Detta baserat på erfarenhet och genomförda workshops med verksamheterna.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret och remitterats till samtliga facknämnder, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB, som i sin tur remitterat vidare till samtliga dotterbolag. Stockholms Stads Parkerings AB har inga synpunkter på remissen. S:t Erik Försäkrings AB och S:t Erik Livförsäkring AB har valt att inte svara på remissen. Bostadsförmedlingen i Stockholm AB står bakom förslaget och har inget ytterligare att tillägga. Trafikkontoret har inkommit med ett kontorsyttrande.

Arbetsmarknadsnämnden anser att förslaget som helhet är bra men det behöver kompletteras med fler mått på effektivitet som visar att övergången till kategoristyrda inköp uppnår de politiska målen.

Exploateringsnämnden är positiv till att staden synliggör sina inköpsbehov inom olika kategorier men angående stadens gemensamma styrning av upphandling och inköp ser nämnden dock frågor och risker som bör ges en fördjupad analys.

Fastighetsnämnden anser att ett gemensamt kategoriarbete kommer att underlätta och förbättra hantering och koordinering av stadsgemensamma krav samt att ett upplägg med styrning via inköpsråd och kategoristyrningsstab är bra, men har ett antal synpunkter för att vidare förbättra förslaget.

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

Kulturnämnden tillstyrker förslaget och ser positivt på att Stockholms stad får ett mer sammanhållet och systematiskt arbetssätt kring inköp och därmed också bättre möjligheter till effektivare avtalsuppföljning. Nämnden delar även bedömningen att ett införande av kategoristyrning bidrar till att säkerställa rätt kvalitet, bättre och effektivare efterfrågan på varor och tjänster samt sänkta kostnader vid inköp och att göra staden till en attraktiv avtalspart.

Kyrkogårdsnämnden ser positivt på förslaget.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig positiv till kategoristyrning som arbetssätt för inköp och upphandling men ser en del risker som kan leda till att införandet av den nya organisationen inte faller väl ut.

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

Socialnämnden anser att det finns en stor potential i den organisation och det arbetssätt som föreslås, men anser att det återstår en del frågor och att det finns risker som bör utredas vidare.

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig huvudsakligen positiv till utredningens förslag, men framhåller att små men verksamhetskritiska behov, som ändå är väsentliga för måluppfyllelsen, inte kommer att kunna beaktas, samt att de interna kostnaderna för implementeringen kan ha underskattats.

Utbildningsnämnden ställer sig positiv till förslaget, men påpekar bland annat vikten av att staden fortlöpande ser över vilka områden som är lämpliga som centrala upphandlingar, för att bidra till effektiviseringar och besparingar hos nämnderna.

Trafikkontoret anser att införandet av en kategoristyrd upphandlingsorganisation och upphandlingsprocess, vore positivt för staden och kontoret.

Äldrenämnden är positiv till förslaget om kategoristyrning och inrättandet av ett inköpsråd med stöd av kategorikontor.

Överförmyndarnämnden anser att det är positivt att staden förslås införa ett gemensamt arbetssätt enligt kategoristyrning som ett sätt att stärka stadens gemensamma upphandlings- och inköpsorganisation.

Farsta stadsdelsnämnd instämmer till stor del och är positivt inställd till förslaget. Synpunkter som framhålls är tydliggörande kring införandet av kategoristyrning som bör ske i projektform och med en tillhörande budget.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd är huvudsakligen positiv till förslaget och instämmer i allt väsentligt i slutsatserna.

Norrmalms stadsdelsnämnd tror på den föreslagna förändringen men att det bör skyndas långsamt så att det inte blir en ny stor administration som måste finansieras.

Stockholms Stadshus AB välkomnar att staden tar ett samlat grepp om upphandling och inköp, men med höjd för de synpunkter som koncernledningen sammanfattat i sitt yttrande.

Mina synpunkter

Stadens upphandlings- och inköpsorganisation är komplex och Stockholm och stockholmarna har mycket att vinna på att staden vässar sina arbetsmetoder och effektivisera sin inköpsorganisation.

Stockholms stads kommunkoncern upphandlar för cirka 32 miljarder kronor per år och incitamenten att öka samverkan i stadens upphandlingsverksamhet och i längden frigöra medel och resurser för att förbättra kvaliteten och utveckla servicen till stockholmarna är stora.

Utveckling av kompetens inom inköp och upphandling är en kritisk framgångsfaktor och det förslag som nu föreläggs kommunfullmäktige innebär ett stort steg närmare stadens mål. Som offentlig aktör är det viktigt att använda upphandling som ett medel för att driva samhällsutvecklingen i en hållbar riktning och uppnå sänkta kostnader, höjd kvalitet och reducerade risker samt vara en professionell aktör på marknaden.

Att införa kategoristyrning som arbetssätt kommer att bidra till att stärka stadens attraktivitet som avtalspart och leda till ett bättre användande av stadens inköps- och verksamhetsresurser. Införandet av ett inköpsråd, bemannat av upphandlings- och verksamhetschefer från stadens förvaltningar

och bolag, är en förutsättning för ett tillskapa en övergripande styrning, samordning och uppföljning inom kommunkoncernen. Likaså är ett tätt och kontinuerligt stödjande arbete från inköpsrådets kategorikontor viktigt för ett lyckat införande.

Det är av stor vikt att behovet av utbildningsinsatser inom det nya gemensamma arbetssättet möts under hela införandeperioden. Förankring och delaktighet på alla nivåer är nödvändigt för en optimal upphandlings- och inköpsorganisation. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Projekt Verksamhetsnära Inköp

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

3. Ett gemensamt arbetssätt enligt kategoristyrning ska införas i stadens nämnder med hänvisning till vad som föreslås i utlåtandet.
4. Kommunstyrelsen ska under perioden 2018, 2019 och 2020 utveckla och implementera det gemensamma arbetssättet i stadens nämnder med hänvisning till vad som föreslås i utlåtandet.
5. Stockholms Stadshus AB uppmanas att anta och ge bolagen i uppdrag att anta det gemensamma arbetssättet enligt kategoristyrning med hänvisning till vad som föreslås i utlåtandet.
6. Finansiering av stadens kostnader för åren 2018, 2019 och 2020 ska beaktas i samband med upprättande av kommunfullmäktiges budget för år 2018, 2019 respektive år 2020. Stockholms Stadshus AB finansierar den del som avser stadens bolag.
7. Beslut om särskild ansvarsfördelning mellan nämnder, som kommer av införandet av kategoristyrning, ska underställas kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen beslutar vidare, under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar enligt ovan, följande:

1. Stadsdirektören ska inrätta ett inköpsråd i enlighet med vad som beskrivs i utlåtandet.
2. Stadsdirektören, eller den som stadsdirektören utser, får i uppdrag att utveckla och implementera det gemensamma arbetssättet kategoristyrning, roller och ansvar.

3. Stadsdirektören, eller den som stadsdirektören utser, ska analysera kommunkoncernens inköpsutgifter och besluta om kategoriindelning.

Stockholm den 29 november 2017

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Ulrika Gunnarsson

Remissammanställning

Ärendet

Marknaden för offentlig upphandling uppgår i Sverige till ungefär 630 miljarder kronor, varav kommunkoncernen Stockholms stad, det vill säga inklusive bolagen, upphandlar för cirka 32 miljarder kronor. Inom vissa marknader, såsom bygg- och anläggning, omsorg och förbrukningsmaterial är de offentliga köparna betydelsefulla för leverantörsmarknaden. Leverantörerna på dessa marknader har byggt upp en stor kunskap om de offentliga köparna och de ramar som lagen om offentlig upphandling ställer upp. Leverantörerna som agerar på dessa marknader har även förstått vikten av att arbeta långsiktigt och strategiskt. De har förstått att tillsätta resurser i en sådan omfattning att de får ett stort övertag över upphandlande myndigheter. I många fall vet leverantören mer om den upphandlande organisationens behov och inköpsmönster än organisationen själv, vilket till viss del även gäller kommunkoncernen Stockholms stad.

Regeringen lanserade den 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 stads program för upphandling och inköp, med tillhörande anvisningar, är framtagen i syfte att tydliggöra för verksamheten hur organisationen med upphandling som strategiskt verktyg kan bidra till kommunfullmäktiges inriktningsmål.

I mars 2015 gav stadsledningskontoret uppdrag om att en översyn av kommunkoncernens organisation för inköp och upphandling skulle genomföras. Det övergripande syftet med översynen är att lämna förslag på hur denna verksamhet på bästa sätt ska bidra till fullmäktiges mål i stadens budget och övriga styrdokument. Målen för verksamheten är i övrigt att uppnå sänkta kostnader, höjd kvalitet och reducerade risker samt att staden ska vara en professionell aktör på marknaden.

Översynen lämnade förslag på ny organisation genom införandet av en inköpsnämnd, men identifierade även flera utvecklingsområden för staden med fokus på att:

- Upphandling och inköp bör vara en strategisk ledningsfråga
- Staden bör tillämpa en bredare syn på inköp än bara upphandling

- Det behövs ett starkare kommunkoncernperspektiv för upphandlings- och inköpsfrågor, då staden enligt översynen dels saknar faktaunderlag till koncernövergripande analyser, dels en samlad beskrivning av ansvarsfördelning och processer inom området.

Enligt kommunfullmäktiges budget, program och regler för ekonomisk förvaltning är ambitionsnivån inom upphandling och inköp hög. I program för upphandling och inköp anges vad upphandling i staden ska bidra till inom olika målområden såsom miljömässig hållbarhet och goda anställningsvillkor för de anställda hos de leverantörer som utför uppdrag åt kommunkoncernens verksamheter. Program och anvisningar pekar även på vikten av att upphandlingsverksamheten genomförs på ett sådant sätt att konkurrensen på marknaden utvecklas i gynnsam riktning och att försörjningsriskerna minskar. För kommunkoncernen Stockholms stad och de enskilda verksamheterna kommer det att innebära stora utmaningar. Detta kommer även att ställa betydligt större krav på analys och samarbete.

Av översynen framgår det att det i dagsläget saknas ett strukturerat arbetssätt som kan bryta ned och anpassa upphandlings- och inköpsprogrammets anvisningar till enskilda upphandlingar, avtalsområden och leverantörsrelationer.

I kommunfullmäktiges budget för 2016 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att ”med utgångspunkt från analysen i utredningen om stadens inköp och upphandling, ta fram ett förslag till förstärkt gemensam inköps- och upphandlingsorganisation samt en genomförandeplan för detta”. Projekt Verksamhetsnära Inköp (VI) initierades för att arbeta fram förslag på hur översynens utvecklingsområden och förslag kan tas till vara och hur kommunkoncernens inköpsorganisation kan förstärkas. I bilaga 2 beskrivs projektet utförligare.

Projekt VI har utifrån detta utvecklat ett förslag på nytt arbetssätt för inköp och upphandling i kommunkoncernen, baserat på kategoristyrning. Projektet har även genomfört en analys av kommunkoncernens inköp i form av en så kallad spendanalys² och delat in inköpen i kategorier.

Det förslag på arbetssätt som projektet tagit fram har även löpande förankrats i organisationen genom dialog med inköpschefer på bolag och förvaltningar samt flertalet workshops med representanter från verksamhet och inköp.

² En spendanalys är en sammanställning av alla inköp och ger en sammanhållen bild av vilka som har köpt vad och av vem.

Sammanställning av kommunkoncernens inköp som projekt Vi genomfört är den första som omfattat hela kommunkoncernen och som för första gången ger ett samlat svar på vad kommunkoncernen köper. Analysen har identifierat många inköpskategorier med stor samordningspotential och därmed också möjligheter att:

- Frigöra medel och resurser
- Förbättra kvaliteten
- Utveckla servicen till stockholmarna

Det som framgår av bland annat analysen av kommunkoncernens inköpsutgifter är att Stockholms stads upphandlings- och inköpsorganisation är komplex. En uppskattning är att cirka 350 personer arbetar med upphandling i större eller mindre utsträckning. Därutöver tillkommer ytterligare anställda som arbetar med uppgifter som är nödvändiga för kravställning i upphandling. Samtidigt som varje nämnd och bolagsstyrelse är en egen upphandlande myndighet med ansvar för den egna försörjnings- och upphandlingsplanen, så omfattas flera områden av centralupphandlingar som gäller för berörda nämnder och bolagsstyrelser. De centrala upphandlingarna omfattar både ramavtal och andra avtal, där de förstnämnda oftast ligger under serviceförvaltningens ansvar, medan de sistnämnda är fördelade på andra nämnder med tyngdpunkt på kommunstyrelsen.

Även om nuvarande organisation innebär fördelar i hur upphandlingsresurserna används är den fortfarande svår att överblicka för både kommunkoncernen och dess externa partners. Koncentreringen av upphandlingsresurserna till serviceförvaltningen har inte i alla avseenden resulterat i ett tätare samarbete med verksamheterna, vars behov upphandlingarna ska möta. Istället har delvis det motsatta skett. Det delade ansvaret för upphandlingar och att säkerställa att verksamheternas behov tillgodoses har lett till att en del förvaltningar i viss mån släppt sin del av ansvaret³. Det kan även konstateras att inköpsmognaden i stadens förvaltningar och bolag varierar stort.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 maj 2017 har i huvudsak följande lydelse.

³ Samverkan stadsdelsnämnder och servicenämnden vid gemensam upphandling, projektrapport 2/2016 (revisionsrapport)

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. Kategoristyrning är ett etablerat arbetssätt inom inköp som används av flera framgångsrika inköpsorganisationer inom privat- och offentlig sektor, såsom Regio Skåne, Regeringskansliet, FMV, Akademiska hus, Scania och Telia.

Program och anvisningar för upphandling och inköp ger på en övergripande nivå en tydlig vägledning kring hur målen ska uppnås, genom bland annat ett ökat fokus på strategifasen av inköpsprocessen. Det är däremot i slutänden den enskilde upphandlaren som har i uppgift att omsätta dessa i praktisk tillämpning i varje upphandling.

Exempel på mål som ska omsättas är krav på goda anställningsvillkor för anställda i de företag som kommunkoncernen sluter avtal med. Det medför att det är nödvändigt för kommunkoncernen att bygga upp kunskap om olika branscher och i vilken utsträckning dessa är riskbranscher avseende arbetsvillkor. Detta förutsätter att någon i kommunkoncernen genomför och underhåller riskanalyser. När bedömningen om det finns behov av att ställa arbetsrättsliga- eller andra sociala krav är genomförd, så måste också kontraktsvillkor som påverkar leverantörsmarknaden på ett önskvärt sätt utformas och följas upp. Detta gäller även inom andra områden såsom exempelvis miljökrav. Att omsätta dessa mål till praktisk tillämpning på bred front kräver att det finns ett arbetssätt som bidrar till att upphandlare samordnar sig med andra kompetenser inom snarlika avtalsområden i syfte att agera enhetligt och professionellt, samt använder resurserna på ett effektivt sätt. Dessa krav innebär även att organisationen måste ges möjlighet att specialisera sig.

Utöver dessa utmaningar har Stockholms stads kommunkoncern stora åtaganden och ambitioner inom infrastrukturområdet och är dessutom mitt uppe i en nyproduktion av bostäder i en omfattning som ställer stora krav på organisationen. Samtidigt genomför även stat och landsting stora infrastrukturprojekt. Risken är överhängande att det uppstår en konkurrens om samma resurser. Detta ställer krav på ytterligare koordinering av de upphandlingar som stadens olika nämnder och bolagsstyrelser genomför.

Stadsledningskontoret anser att det för kommunkoncernen, genom att arbeta med identifierade utvecklingsområden, har finns goda möjligheter för kommunkoncernens upphandlings- och inköpsorganisation att i högre utsträckning kunna bidra till uppfyllelse av kommunfullmäktiges mål.

Införandet av kategoristyrning medför också 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. Dessutom kommer stadsledningskontoret att genom införandet kunna stödja nämnder och bolagsstyrelser med metod och analysstöd och därigenom bidra till en ökad kompetens inom inköpsområdet.

Kategoristyrning i Stockholms stads kommunkoncern

Kommunkoncernen har idag 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. En organisation där kategoristyrning inrättas skapar tydliga beslutsvägar för väl underbyggda strategier baserade på fakta. En framgångsfaktor är att verksamheten representeras i de beslutsforum som etableras för att säkerställa förankring och resulterar i styrning för hela organisationen. Detta innebär även att legitimiteten för de upphandlingar som genomförs inom ramen för fastlagda kategoristategier stärks.

Det saknas med andra ord idag ett strukturerat arbetssätt för att bryta ner och anpassa upphandlingsprogrammets tillämpningsanvisningar till enskilda upphandlingar, avtalsområden och leverantörsrelationer. Om de i ärendet beskrivna utmaningarna inte omhändertas riskerar det leda till ett antal följdproblem och negativa konsekvenser, bland annat:

- *Bristande behovs- och marknadsanalys – Avtalet stämmer inte överens med verksamheternas behov*

Om det inte genomförs ett tillräcklig bra förarbete i form av bland annat behovs- och marknadsanalys, med ett tätt samarbete mellan verksamhet och inköp, kan flera oönskade konsekvenser uppstå. Den vanligaste konsekvensen är att upphandlingar genomförs slentrianmässigt genom att verksamheten endast uppdaterar tidigare upphandlingsunderlag. Detta kan leda till att avtalet inte fångat upp ett förändrat behov och tecknas med leverantörer som har lyckats utnyttja sin större kännedom om kommunkoncernens inköpsmönster. Därmed kan leverantören ta ut höga priser på produkter, som behovsanalysen inte fångat upp, men som leverantören vet att kommunkoncernen i praktiken köper i stor utsträckning.

- *Kommunkoncernperspektivet*

I inköpssammanhang likställs ofta kommunkoncernperspektivet med att teckna stora avtal som omfattar så många nämnder och bolagsstyrelser som möjligt. I vissa fall kan det vara effektivt att samla stora inköpsvolymen och för kommunkoncernen att agera utifrån sin storlek på marknaden. Men det gäller att veta när det är lämpligt ur ett långsiktigt hållbart konkurrensperspektiv och när det tillgodoser nämnder och bolagsstyrelsernas olika verksamheter på ett optimalt sätt. För att kunna ta tillvara hela kommunkoncernens intressen och potential är det angeläget att etablera nödvändiga samarbeten inom strategiskt viktiga områden. Detta kan i praktiken innebära att kommunkoncernperspektivet i vissa fall bäst tas tillvara genom lokalt genomförda upphandlingar, men utifrån gemensamma

inköpsstrategier.

- *Social hållbarhet*

Ur ett CSR⁴ perspektiv är det lika viktigt att veta när CSR-krav inte ska ställas⁵.

Kommunkoncernen behöver ha struktur för de riskanalyser som ska ligga till grund för användandet av kraven. Annars finns det risk att kraven ställs slentrianmässigt. Om kraven inte är nödvändiga så tynger de avtalet utan att någon part tjänar på det. När det gäller krav om goda arbetsvillkor så är det viktigt att kraven som ställs mot marknaden samordnas så att leverantörsmarknaden förstår vilka spelregler som gäller för deras anställda i alla delar av kommunkoncernen. Detta blir svårt att etablera utan tydlig strategi, ansvarsfördelning och organisation.

Att stadsledningskontoret föreslår 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. Vidare bedömer stadsledningskontoret att kategoristyrning som arbetssätt kommer att:

- Skapa förutsättningar att skapa bättre kvalitet och frigöra medel för att möjliggöra andra satsningar inom kommunkoncernens verksamheter. Detta kan bekräftas från andra organisationer, såsom ex. FMV. Av de referensorganisationer som projekt VI har studerat konstateras en besparing om 2-5 % på inköpsvolymen, framförallt som en följd av ett ökat koncernperspektiv och ökad marknadskompetens.
- Medge en strukturerad samordning och koordinering mellan kommunkoncernens olika verksamheter och stimulera samarbete och ett tvärfunktionellt arbete, i syfte att möta verksamheternas behov och tillvarata kommunkoncernperspektivet samtidigt som ett helhetsperspektiv skapas för inköpsprocessen.
- Göra nuvarande upphandlings- och inköpsorganisation mer överblickbar med tydligare roller och ansvar för hela inköpsprocessen samt knyta samman verksamheten och inköpsorganisationen i ett tätt samarbete under hela inköpsprocessen.
- Etablera en struktur för att möjliggöra prioritering av inköpsarbetet utifrån ett kommunkoncernperspektiv och styra verksamheten till att samordna behov och upphandlingar så att suboptimering och intern konkurrens om anbudsgivare och kapacitet undviks.

⁴ Corporate Social Responsibility – företags samhällsansvar

⁵ Linda Scott Jakobsson från Swedwatch på URT:s upphandlingskonferens 1-2/12 2016

- Arbetssättet innebär att kommunkoncernen prioriterar inköps- och verksamhetsresurser utifrån hur kritisk varan eller tjänsten är för verksamheten och hur stora riskerna är i försörjningen av varor och tjänster.
- Samla kompetens och etablerar kunskap om de olika leverantörsmarknader som kommunkoncernen är beroende av och styra verksamheten att agera på ett sätt som tillvaratar en långsiktigt hållbar konkurrens på marknaden. De team som etableras inom kategorierna kommer med stöd av kategoriråden bygga upp en behovs- och marknadskännedom som utgör grunden för ett strategiskt inköpsarbete.
- Ge förutsättningar för kommunkoncernen att bli en mer attraktiv arbetsgivare inom upphandling och inköp – vilket har varit en tydlig utveckling i flera andra organisationer som infört kategoristyrning.

Detta krävs för att kommunkoncernen ska kunna införa kategoristyrning

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

1. Inköpsråd

Ett lyckat införande förutsätter att det finns en central funktion som ansvarar för arbetssätt samt prioriterar, planerar, stödjer och följer upp kategoriarbetet. Detta föreslår stadsledningskontoret löses genom etablerandet av ett inköpsråd till stadsdirektören med ett stödjande kategorikontor.

Förslaget att inrätta ett inköpsråd syftar till att skapa en kommun-koncernövergripande styrning, samordning och uppföljning för upphandlings- och inköpsfrågor. Genom ett inköpsråd etableras ett forum som har i uppgift att styra, följa upp och samordna kommunkoncernens inköpsarbete och har möjlighet att fånga upp förbättringsinitiativ. Inköpsrådet ges i ansvar att planera och prioritera genomförande av kategorier och utifrån planen föreslå för kommunfullmäktige etablering av kategorier och kategoriorganisationer. Rådet får ansvar för att godkänna kategoristrategier samt i förekommande fall rekommendera kategoristrategier inför beslut i aktuella nämnder eller kommunfullmäktige där så bedöms påkallat.

För att lyckas krävs en bred representation och rådet föreslås där-för vara permanent bemannat av upphandlings- och verksamhetschefer från förvaltningar och bolag med upphandlingschefen på stadsledningskontoret som ord-förande. Rådet bör sammanträda ca 4-6 gånger per år.

Som stöd till inköpsrådet föreslår stadsledningskontoret att ett kategorikontor etableras på stadsledningskontoret, vilket bemannas med erforderlig kompetens.

Kategorikontorets syfte är dels att stödja verksamheterna i etablering av och deltagande i kategoriteam/råd samt med inköpsanalys, dels att bistå inköpsrådet med prioritering, planering, bemanning och uppföljning av kommun-koncernens kategori- och inköpsarbete. Därutöver ska kontoret ansvara för till beslutsunderlag till

kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och förse inköpsrådet med uppföljningsdata.

2. Kategoriorganisation

Genom att etablera en organisation av kategoriteam och kategoriråd med tvärfunktionell sammansättning utifrån väl definierade inköpskategorier kommer en strukturerad samordning och koordinering ske. 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 kategoristategier och utvecklingsprojekt som teamen arbetar fram.

Organisationen för kategoriarbete med team och råd som är en central del i kategoristyrning har likheter med Stockholms stads sätt att organisera sig kring förvaltningsobjekt inom IT-området – F-guide. I kategoriorganisationen kommer även stadens befintliga kompetenscentrum vara mycket värdefulla.

De centrala inköpsfunktionernas deltagande i kategoriarbetet är en nyckel för att säkerställa representation av inköp- och upphandlingskompetens samt möjliggöra kunskapsuppbyggnad, specialisering och kontinuitet i arbetet.

Endast om **kategoriteamen** sätts i ett organisatoriskt sammanhang kan kommunkoncernen få ut effekterna av det arbete som görs i kategoriteamen.

Referensgrupp/-er behövs för att säkerställa att analyser är korrekta och strategier väl förankrade i organisationen

Kategoriråd behövs för att ge ledning och styrning till kategori-teamet samt kvalitetssäkra och besluta om de strategier som kategoriteamet utvecklar.

Kategorikontor behövs för att ge process-, metod- och analysstöd samt kvalitetssäkring av arbetssätt.

Inköpsråd behövs för att planera, prioritera och följa upp kategoriarbetet samt ge styrning till samtliga kategoriråd och kategoriteam

Förslag på organisation inklusive inköpsråd illustreras i figuren nedan

Figur 1. kategoriorganisationen, med sitt tvärfunktionella upplägg, ger tydligt ansvar och mandat på rätt nivå inom organisationen.

3. Gemensam kategoriindelning

Kategoriindelningen är central i en kategoristyrd inköpsverksamhet eftersom **resurser och aktiviteter behöver orienteras utifrån kategorier**. Ett gemensamt kategoriträd för hela kommunkoncernen är grundläggande för att senare kunna arbeta tvärfunktionellt samt strategiskt, taktiskt och operativt med kommunkoncernens kategorier.

Även om det finns flera vitt skilda verksamheter inom kommun-koncernen så pekar de preliminära kostnadsanalyserna och matchningarna av gemensamma leverantörer på att det finns stora samordningsmöjligheter.

Ett kategoriträd innehåller normalt 3-4 nivåer och delas in i kategorifamiljer,

kategoriklasser, kategorier och ev. underkategorier. Det kategoriträd för kommunkoncernen som arbetats fram och som föreslås vara det kategori-träd som arbetet utgår ifrån vid etableringen innehåller för närvarande 17 kategorifamiljer och kommer förmodligen att omfatta 4 nivåer.

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 till att hela kom-munkoncernen får en gemensam bild av inköpsmönster tvärs bolag och förvaltningar.

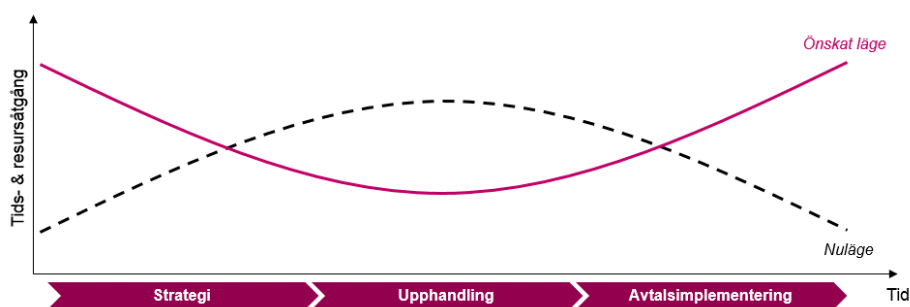
5. Gemensam kategoriprocess

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**

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 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. Däremot kan en konsekvens av detta rationella synsätt på inköpsarbetet innebära att individer med ett stort intresse för inköpsområden som enligt analysen nedprioriterats upplever arbetssättet som ett ingrepp i inarbetade rutiner.

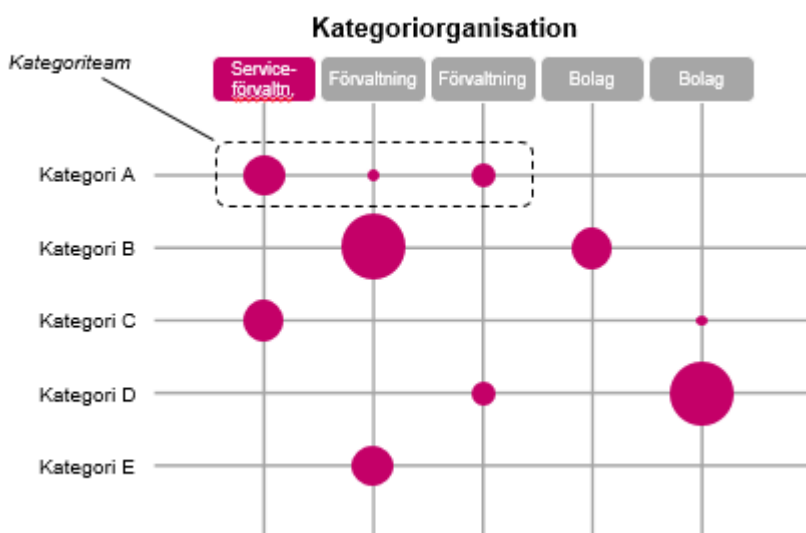
Ett större fokus på det strategiska arbetet kommer att medföra bättre planering och samordning och att, efter en lyckosam implementering, mindre tid behöver ägnas åt taktiskt och operativt inköp. Verksamhetens insatser förskjuts med andra ord till andra delar av inköpsprocessen, såsom bilden nedan illustrerar.



Figur 8 Förskjutning av verksamhetens insatser i inköpsprocessen

I kategoriorganisationen kombineras kompetenser från olika delar av stadens bolag och förvaltningar, vilket innebär ett effektivare och mer värdeskapande arbete.

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. Däremot kommer det att innebära att nämnderna och bolagsstyrelserna i större utsträckning etablerar och upprätthåller en högre grad av kunskap inom de kategorier de förväntas ta ett större verksamhetsansvar som figuren nedan illustrerar.



Figur 2. Illustration av en kategoriorganisation, där storlek på bollen indikerar nivå av intresse och ansvar inom en given kategori.

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.

En konsekvens av införande av föreslagna förbättringsinitiativ inom enskilda kategorier kan naturligtvis innebära att verksamheterna i vissa fall kan komma att behöva avdela resurser för att realisera vinsterna. Exempelvis har satsningarna på en gemensam strategi inom fordonsområdet inneburit att det har inrättats en fleet-managementfunktion.

Införandet av kategoriorganisationen som beskrivs i ärendet innebär också att nämnderna som får ett ansvar för en kategori kommer att, i samråd med inköpsråd och kategorikontor, behöva identifiera när och på vilka sätt inköpsrådet ska involveras. Detta både inför beslut i nämnd och inför beredning av stadsövergripande strategier som ska beslutas av kommunfullmäktige.

En ökad uppföljning av inköp genom mål, indikatorer och kvantitativ nyckeltal kommer att innebära att det blir tydligare hur väl enskilda förvaltningar och bolag följer program och strategier samt hur man därigenom bidrar till att uppfylla kommunfullmäktiges mål.

Jämställdhetsanalys

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

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

Etablering av den kategoriorganisationen och införandet av arbetssättet kommer enligt förslaget ske stegvis under en treårstid.

De största förändringarna kommer enligt förslaget genomföras under de första 18 månaderna. Under denna period kommer också behovet av externt stöd i form av konsulter att vara störst. 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. Då planen för införandet är preliminär är det viktigt att successivt utvärdera arbetet och vara beredd att göra justeringar utifrån inhämtade lärdomar.

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.

Den investering av interna och externa resurser som krävs för införandet syftar till att förstärka inköpsorganisationen och stärka verksamhetens kompetens. För att genomföra ett införande enligt ovan beräknas det krävas externa insatser uppgående till ca 16 700 timmar, motsvarande ca 20 mnkr, samt 45 500 interna timmar (inklusive

deltagandet i kategoriteam) under treårsperioden. 40 % av de externa timmarna, motsvarande 8 mnkr, används enligt planen under år ett, varefter kunskapsöverföringen till interna resurser innebär att behovet av konsulttimmar minskar. För år två och tre så beräknas kostnaderna uppgå till 6 mnkr vardera. Detta innebär att det motsatta gäller för de internt allokerade resurserna. Det ska dock i sammanhanget noteras att de timmar som interna resurser lägger på arbetssättet till stor del utgörs av arbete som ska genomföras inom ramen för programmet för upphandling och inköp, bland annat i form av strategiarbetet inför upphandling.

Principerna för hur kategorier ska etableras

Kategorier ska etableras successivt utifrån den övergripande etableringsplan som kommunfullmäktige beslutar om. Genomförandet av kategorietablering ska prioriteras utifrån de kategorier som bedöms ha störst möjlighet till ett lyckat genomförande och har störst potential avseende exempelvis kvalitetshöjning, miljömässig hållbarhet och minskad totalkostnad.

Kategorietableringsplanen bereds i inköpsråd för vidare beslut av kommunfullmäktige. I detta underlag ingår förslag på att ge nämnder eller bolagsstyrelser ansvar att etablera kategorierna, samt ett förslag på de kategoriorganisationer som bedöms lämpliga, inklusive vilka personella och kompetensenliga resurser som krävs i kategoriteamen. Detta förutsätter att en kartläggning av kommunkoncernens nyckelkompetenser genomförs.

Nyttokalkyl

I projekt VI har en preliminär nyttokalkyl enligt en effekthemtagningsmodell gjorts, se bilaga 1. Kalkylen baseras på analyser av de kategorier som ingår i en tänkt kategorietableringsplan, uppskattad potential och spendanalys. Kalkylen indikerar en potential om identifierad och planerad besparing om ca 6 % av den del av inköpsvolymen där kategoristyrning införs som arbetssätt (adresserad spend) för perioden 2017-2021. Detta skulle, utifrån en adresserad spend om 6,2 mdkr ge en identifierad och planerad besparing om ca 370 mnkr. Erfarenheten från organisationer som infört kategoristyrning, i likhet med alla typer av inköpsorganisationer, är att det därefter försvinner besparingspotential i form av bl.a. brist på efterlevnad av avtal och anvisningar. Den besparingspotentialen som bedöms kunna realiseras uppgår till ca 4 % eller mer än 200 mnkr. Se bilaga 1 för beskrivning av effekthemtagningsmodell.

Finansiering

Kostnaderna för serviceförvaltningens upphandlingsorganisation, som bland annat genomför många av kommunkoncernens centrala upphandlingar, uppgår till ca 23 mnkr årligen. De totala kostnaderna för kommunkoncernens inköp- och upphandlingar är i dagsläget inte kända i och med att upphandlingsansvaret är ett deltidsansvar på många nämnder. En uppskattning är att motsvarande 350 personer, i större eller mindre utsträckning, arbetar med upphandling. Därutöver tillkommer ytterligare

anställda med arbetsuppgifter som är nödvändiga för kravställning i upphandlingsarbetet.

Det nya arbetssättet kommer generera nya typer av arbetsuppgifter för nämnder och bolagsstyrelser men förväntas inte medföra att mer tid läggs ned på upphandling och inköp än vad som idag krävs av nämnder och bolagsstyrelser. Detta mot bakgrund av att tid och resurser kommer att disponeras enligt en tydlig prioritering utifrån övergripande nytta. Detta bekräftas även av erfarenheter från andra organisationer, såsom FMV.

Initialt kommer kommunkoncernen även vara beroende av extern specialistkompetens inom kategoristyrning och inköpsutbildning i form av metod- och analysstöd till kategorierna, innan kommunkoncernens medarbetare upparbetar erforderlig kompetens för att kunna upprätthålla det nya arbetssättet. Ansvaret för, och deltagandet i, kategoriteam som fördelas till enskilda nämnder och bolagsstyrelser, underställs kommunfullmäktiges beslut för respektive kategori. Arbetet sker inom ramen för nämnders befintliga budget.

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.

Beredning

Ärendet har initierats av stadsledningskontoret och remitterats till samtliga facknämnder, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stads AB, som remitterat vidare till samtliga dotterbolag. Stockholms Stads Parkerings AB har inga synpunkter på remissen. S:t Erik Försäkring AB och S:t Erik Livförsäkring AB har valt att inte svara på remissen. Bostadsförmedlingen i Stockholm AB står bakom förslaget och har inget ytterligare att tillägga.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2017 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av Gulan Avci (L), *bilaga 1*.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 5 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar stadsledningskontorets bedömning att en ökad samverkan genom kategoristyrning skapar en effektivare inköpsprocess inom vissa upphandlingsområden. Idag har staden en decentraliserad inköpsorganisation som innebär att upphandlingar görs av serviceförvaltningens upphandlingsenhet samt av alla förvaltningar och bolag. Regelverk som används är lagen om offentlig upphandling eller lagen om valfrihetssystem samt stadens andra styrdokument och riktlinjer. Det nya arbetssättet kompletterar dessa arbetssätt i synnerhet genom att sakkunniga från flera förvaltningar tillåts samarbeta över sina nämndgränser utifrån en strukturerad arbetsmetod samt att dessa har möjlighet att fånga upp förbättringsinitiativ. De framlagda förslagen gällande den förstärkta gemensamma upphandlings- och inköpsorganisationen innebär således inte någon ändring i arbetsmarknadsförvaltningens upphandlingsarbete. Däremot kan förvaltningens expertis gällande sociala hänsyn komma att ingå i teamen i större omfattning.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar också bedömningen att stadens inköpsarbete ska vara transparent och effektivt. Att staden får nytt arbetssätt, verktyg och nyckeltal stärker kompetensen och samarbetet mellan inköp och verksamheterna ytterligare. I ärendet står att kategoristyrning medför en ökad kännedom om och transparens avseende kostnaderna för att driva kommunkoncernens inköps- och upphandlingsarbete. Det är förvisso bra men angeläget att fler effektivitetsmått tas fram som ligger i linje med stadens program och tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp som ytterst syftar till att uppnå politiska mål. Frågan uppstår vilka andra effektivitetsmått som kategoristyrda upphandlingar kan generera utöver att följa koncernens inköpskostnader, nyttokalkyler med mera som leder till att de politiska målen uppnås. Det är därför viktigt att data från de kategoristyrda upphandlingarna/inköpen analyseras för att säkra de bidrar till exempelvis ökad kvalitet som leder till ett mer hållbart Stockholm som kommer stockholmaren till godo.

Framlagda förslag innebär vidare att uppföljningen av ingångna avtal samlas på ett ställe vilket är positivt. Den föreslagna samordningen säkrar en mer effektiv uppföljning som till exempel att avtalad kvalitet levereras samt att en leverantör följs upp på *ett* enhetligt och rättssäkert sätt för *hela* staden.

I ärendet står att det nya arbetssättet ska implementeras stegvis under en treårsperiod och det presenteras en finansieringsmodell. Arbetsmarknadsförvaltningen har ingen avvikande mening.

Sammantagen bedömning

Stadens inköp uppskattas till cirka 32 miljarder om året. För att stärka att staden kan nå sin fulla potential som inköpare och avtalspart finns det stora vinster i att staden ytterligare vässar sin inköpsorganisation och sina arbetssätt. Den föreslagna kategoriorganisationen, med sitt tvärfunktionella upplägg, ger tydligt ansvar och mandat på rätt nivå inom kommunkoncernen. Arbetsmarknadsförvaltningen anser däremot att fler effektivitetsmått ska utvecklas som visar att stadens inköpsverksamhet bidrar till att uppnå de politiska målen.

Arbetsmarknadsförvaltningen att nämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt svar på remissen.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 9 november 2017 följande.

1. Exploateringsnämnden beslutar att anse remissen besvarad med kontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringsnämnden köper konsulttjänster och entreprenadarbeten för cirka 3 miljarder kronor per år vilket utgör cirka 10 procent av stadens samlade inköpsvolym. Köp av mark- och anläggningsentreprenader och tekniska konsulttjänster är de dominerande inköpen. Exploateringskontoret kan i huvudsak beskrivas som en beställarorganisation eftersom de entreprenadarbeten och de konsulttjänster som krävs för genomförande av nämndens uppdrag upphandlas. En stor del av entreprenadarbetena har en mycket hög grad av komplexitet och de tekniska konsulttjänsterna utmärks av krav på hög kompetens såväl vad gäller tekniska frågor som mer övergripande stadsbyggnadsfrågor och kompetens vad gäller projektledning.

Marknadssituationen på de för nämnden väsentligaste marknaderna är mycket ansträngd ur ett beställarperspektiv. Situationen kan till en del beskrivas som att konkurrensen mellan leverantör om kontrakt delvis övergått till en konkurrens mellan de stora beställarna om att attrahera leverantörer med rätt kompetens och tillräcklig kapacitet. En rapport från Sveriges teknik- och designföretag (del av Almega) sommaren 2017 visar att det under resterande delen av år 2017 krävdes nyanställning av cirka 5 000 konsulter (ca 10 procent av samtliga konsulter) för att möta de behov som finns.

Att knyta till sig entreprenörer och konsulter i den omfattning och med den kompetens som krävs för att kontoret ska uppfylla nämndens mål är därför en stor utmaning för kontoret på både kort och lång sikt.

Kontoret har valt att möta denna utmaning med att försöka utveckla en proaktiv relation med potentiella leverantörer. Vad gäller tekniska konsulttjänster har kontoret träffat ramavtal med ett relativt sett fåtal leverantörer i syfte att skapa en affärsmässig samverkansrelation med dessa där kontorets behov blir prioriterade av leverantören. Denna strävan i kombination med att kontoret erbjuder fasta timarvoden och en aktiv avtalsuppföljning under hela ramavtalstiden fungerar tillfredsställande. En jämförelse mellan de större beställarna av tekniska konsulttjänster i Stockholm visar att kontoret uppfattas som en bra och mycket attraktiv beställare.

En bra inköps- och upphandlingsorganisation kräver god marknadsförståelse, god upphandlingskompetens och bra beställarkompetens (beställning och säkerställande av

rätt leverans). Stadens nuvarande upphandlingsorganisation är decentraliserad där respektive nämnd är ansvarig för sina upphandlingar utifrån lagkrav och stadens riktlinjer. Stadens program för upphandling och inköp ger en mycket god vägledning för nämnderna och exploateringskontoret ser det som särskilt positivt att kravet på systematisk avtalsuppföljning blivit en del av stadens riktlinjer. Programmet tillsammans med kommunledningens möjlighet att besluta om centrala upphandlingar som omfattar alla nämnder innebär en god balans mellan behoven av central styrning och respektive nämnds möjligheter att utifrån sitt behov på bästa sätt genomföra de upphandlingar och inköp som krävs för nämndens verksamhet.

För exploateringskontoret är styrning och genomförande av de inköp som krävs en omistlig del i kontorsledningens möjligheter att leda och styra kontoret mot de mål som gäller för nämnden. Kontoret har en sammanhållen upphandlingsenhet som arbetar strategiskt och operativt med upphandling samt ger stöd till beställarna under avtalstiden. I ärendet anges att ett syfte med förslaget är att etablera ett tätare samarbete mellan inköp och verksamheterna. Exploateringskontoret har idag ett sådant väl fungerande samarbete. Att ge en annan nämnd möjlighet att styra över exploateringsnämndens inköp av entreprenader och konsulter skulle innebära en tydlig försämring i detta avseende. I stadens program för upphandling och inköp betonas vikten av leverantörsdialoger. Kontoret har idag vad gäller tekniska konsulter och entreprenader väl fungerande rutiner för detta vilket skulle omöjliggöras om annan nämnd har styrning över kontorets upphandlingar och strategiska leverantörsrelationer.

Stadsledningskontorets förslag om gemensam kategoristyrning för stadens nämnder och bolag uppmärksammar brister vad gäller förståelsen för olika marknader. Kontoret är positivt till att staden gemensamt inför en modell som löpande synliggör stadens behov inom olika kategorier. I ärendet föreslås att styrningen av upphandlingsverksamheten sker genom att en nämnd ges ett nämndövergripande ansvar för en kategori, t ex tekniska konsulter eller mark- och anläggningsentreprenader. I praktiken skulle detta flertalet nämnder ges väsentligt sämre förutsättningar att styra och leda, och därmed ta ansvar för sin målsuppfyllelse, än idag. Den fig (8) som redovisas i ärendet återspeglar inte fördelningen av tid och resurser på exploateringskontoret vad gäller marknad, upphandling och avtalsimplementering. Den helt överväldigande delen av den tid och de resurser som åtgår idag avser avtalsimplementering, om det med implementering menas den tid och de resurser som under inköpsprocessen åtgår från tilldelningsbeslut till slutleverans av en entreprenad eller teknisk konsulttjänst. En strävan att ägna mindre tid och resurser för detta synes enligt kontorets mening stå i strid med stadens krav på förstärkt avtalsuppföljning genom bland annat systematisk avtalsuppföljning. Kontoret ser tydligt behov av än starkare avtalsuppföljning för att säkerställa såväl ett effektivt resursanvändande som goda förutsättningar för ett hållbart stadsbyggande.

Exploateringskontoret är ett relativt litet kontor med ett stort inköpsbehov (cirka 10 procent av stadens samlade volym). Med anledning av detta ser vi ett antal områden där staden centralt, utöver en modell för löpande samlad information om inköpsvolymerna etc, kan ge kontoret än bättre förutsättningar vad gäller upphandling och inköp. Kompetensutveckling av beställare, spetskompetens vad gäller konsult- och entreprenadjuridik och insatser gemensamt med stora beställare och företrädare för leverantörerna i regionen för att säkerställa kapacitet och kvalitet vad gäller entreprenörer och tekniska konsulter är tre sådana områden.

Sammantaget ser kontoret stora fördelar med en för staden gemensam löpande sammanställning av de inköp och de behov som förväntas under kommande år. Vad gäller förslaget i övrigt ser kontoret flera frågetecken men även betydande direkta risker utifrån kontorets behov av upphandling och inköp av entreprenadarbeten och konsulttjänster för att möta de allt mer ambitiösa mål för bostadsbyggande och infrastruktursatsningar som kontoret har i uppdrag att genomföra.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2017 följande.

1. Fastighetsnämnden godkänner och överlämnar fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Fastighetsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har remitterat förslag till beslut angående Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation, dnr 171-1308/2016 till samtliga nämnden och bolag i Stockholms stad för yttrande senast den 25 oktober 2017.

Eftersom fastighetskontorets upphandlingsorganisation omorganiserades och förstärktes under 2016 efter genomförande av dialoger och workshops runt verksamhetsnära inköp, har kontoret i ringa omfattning medverkat i förarbetet. Fastighetskontoret har därför extra noggrant granskat stadsledningskontorets förslag i detta remissvar.

Den problematisering som omnämns samt de positiva effekter av strategiskt kategoriarbete som identifieras under bakgrund i remissen håller kontoret med om:

- Rätt genomförd och med rätt styrning kan ett strategiskt kategoriarbete generera ytterligare cirka 5 procents kostnadsreduktion jämfört med traditionellt upphandlingsarbete åtminstone i driftsrelaterade kategoriområden samt de områden som serviceförvaltningen hanterar.
- Rätt hanterad är också kategoriorganisationen ett sätt att ur kommunkoncernperspektivet bättre styra och koordinera stadens stora och komplexa inköpsorganisation.
- Fastighetskontoret anser också att förslaget att hantera kategoriarbetet i en så kallad centralstyrd organisation är riktig. En centralstyrd organisation innebär att en rådsstruktur som fattar beslut, en kategoristödsstab sätts upp centralt som hjälper till med metodstöd och uppföljning, men att faktiska kategoristrategiarbetet genomförs av nämnder och bolag själva.

Där finns dock risker och aspekter runt de tre punkterna ovan som inte remissen tar upp:

Kostnadsbesparingar på cirka 5 procent är möjligt att realisera och mäta i

driftsrelaterade kategoriområden och i de gemensamma kategoriområden som serviceförvaltningen hanterar idag. Däremot är det svårt att mäta och påvisa besparingar i byggprojektverksamhet, vilket är en mycket stor del av fastighetskontoret och de övriga tekniska förvaltningarnas verksamhet.

Stadsledningskontoret menar att den kategoribaserade organisationen är viktigt verktyg för att omsätta och realisera stadens gemensamma krav runt miljö, hållbarhet, arbetsmiljö etcetera. Fastighetskontoret anser att kategoriorganisationen till och med är en förutsättning för stadsledningskontoret ska kunna få hjälp att utifrån dessa idag till stora delar teoretiska och föga verksamhetsanpassade kraven kan göras praktiskt tillämpbara.

Den centrala styrningen av kategoriarbetet får inte innebära att enskilda förvaltningar eller bolag behöver suboptimera sin egen verksamhet.

Synpunkter på vad som krävs för att kommunkoncernen ska kunna införa kategoristyrning

Stadsledningskontoret nämner fem grundläggande komponenter som krävs för att införa kategoristyrning: inköpsråd, kategoriorganisation, gemensam kategoriindelning, spendanalys och gemensam kategoriprocess.

Fastighetskontoret anser att det finns två ytterligare grundläggande komponenter som saknas i remissen:

1. Kompetens för strategiskt kategoriarbete, där kommer att krävas en roll med *strategiskt kategoriledaransvar*. För att en kategoriledare ska vara framgångsrik i sitt arbete krävs helt andra kompetenser än vad en traditionell upphandlare har: samordna insamlande av data, analys samt framtagande av mål, strategier och aktiviteter. Likaså krävs det stora krav på kommunikativ förmåga för att både arbeta mot verksamhet och ledningsgrupper. Det kommer att vara svårt för staden att bemanna upp professionella kategoriledare från den befintliga organisationen.
2. Väl fungerande beställningssystem och verktyg för spendanalys: stadens nya beställningssystem är idag inte uppsatt på ett sådant sätt att den kvalitativa spendanalys som krävs för effektivt kategoriarbete kan utföras. Beställningssystemets uppsättning kommer att med största sannolikhet behöva ses över.

Synpunkter på inköpsråd och kategorikontor

Det kommer att ställas mycket höga krav på engagemang och kunskap i inköpsrådet samt det stödjande kategorikontoret. Frågorna som kommer att behandlas kommer att vara mycket komplexa. Det är en stor risk att inköpsrådet och kategorikontoret hamnar för långt ifrån verksamheten för att kunna fatta rätt beslut. Rådet bör också mötas fler än 4-6 gånger per år för att inte i onödan försena beslut. Det är viktigt att också tydligt definiera rådets mandat och hur detta mandat påverkar enskilda förvaltningar och bolags beslutsrätt.

Fastighetskontorets synpunkter på konsekvenser av kategoristyrning

Det är bra att stadsledningskontoret framhåller att kategoriägandeskapet i stor utsträckning kommer att styras till nämnder och bolagsstyrelser som har inköpsorganisationer. Stadsledningskontoret framhåller också att nämnderna som har ansvar för en kategori kommer i samråd med inköpsråd och kategorikontor identifiera på vilket sätt inköpsrådet ska involveras.

Det är viktigt för fastighetskontoret att beslut runt våra strategiska kategorier -

byggtreprenadrelaterade och fastighetsdrift - fattas av oss själva för att inte verksamheten ska suboptimeras. Här finns givetvis många områden vi ser nyttor att arbeta ihop med förvaltningar och bolag, men också områden där det inte finns nyttor eller stora risker.

Idrottsnämnden

Idrottsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2017 att som svar på remissen hänvisar idrottsnämnden till förvaltningens tjänsteutlåtande.

Idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2017 följande.

1. att som svar på remissen överlämna förvaltningarnas tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen
2. att förklara beslutet omedelbart justerat

Kulturförvaltningens och stadsarkivets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 28 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kulturförvaltningen och Stadsarkivet tillstyrker stadsledningskontorets förslag och ser positivt på att Stockholms stad får ett mer sammanhållet och systematiskt arbetssätt kring inköp och därmed också bättre möjligheter till effektivare avtalsuppföljning jämfört med stadens nuvarande inköps- och upphandlingsorganisation.

Förvaltningarna delar även bedömningen att ett införande av kategoristyrning skulle bidra till att säkerställa rätt kvalitet, bättre och effektivare efterfrågan på varor och tjänster samt sänkta kostnader vid inköp och därmed göra staden till en attraktiv avtalspart. Förvaltningarna anser också att stadsledningskontoret i sitt förslag har beaktat eventuella risker med ett införande av kategoristyrning, exempelvis gällande

värdelekage vid redan låsta avtal.

Exakt hur organisationen kring inköpsråd, kategoriråd och kategoriteam kommer att fungera samt hur ansvaret kommer att fördelas är dock inte klart definierat i det här skedet. Det gör att det kan vara svårt att få en tydlig bild av förslagets samlade effekter för kulturförvaltningen och Stadsarkivet.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 november 2017 följande.

1. överlämna detta tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. paragrafen begärs omedelbart justerad.

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kyrkogårdsförvaltningen ser positivt på förslaget till "Förstärkt upphandlings- och inköpsorganisation" för staden. Införandet av kategoristyrning medför att stadsledningskontorets uppdrag att leda, styra och följa upp kommunkoncernens inköps- och upphandlingsverksamhet förstärks.

Kyrkogårdsförvaltningen ser positivt på förslaget till "Förstärkt upphandlings- och inköpsorganisation" för staden. Förvaltningen bedömer att förslaget för egen del innebär små förändringar jämfört med nuvarande arbetssätt. De varor och tjänster som kyrkogårdsförvaltningen handlar upp är inte sällan unika och i små volymer.

Samtidigt finns det områden, exempelvis IT och telefoni där förvaltningen är bundna av de centrala avtal som tecknas.

Förvaltningen bedömer generellt sett att förslaget bidrar till ökad kompetens inom upphandlings- och inköpsområdet inom staden. Detta i kombination med uppskattad kostnadsbesparing på 4 % är självklart positivt.

I övrigt har förvaltningen inga synpunkter på remissen.

Inom kyrkogårdsförvaltningen pågår nu ett arbete att stärka vår egen upphandlings- och inköpskompetens genom att nyrekrytera till en sådan befattning. Lagen om offentlig upphandling är komplicerad. Det krävs därför särskild juridisk kompetens att hantera lagstiftningen i praktiken. Vissa mindre brister kring s k direktupphandlingar har också påtalats i revisorernas årsrapport för år 2016.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2017 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 25 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

För att framgångsrikt arbeta med utveckling och förändringsarbete inom en så pass viktig del av organisationen som inköp behöver alla delar i inköpsprocessen utvecklas simultant. På det sättet skulle man minimera riskerna för att flaskhalsar dyker upp i andra delar av organisationen. Inom miljöförvaltningen betonas resultatet framför processen. Förvaltningen ser en risk med att arbetet med att få processen på plats blir överordnat det operativa arbetet och de upphandlingsmässiga resultaten.

Kategoristyrning

Miljöförvaltningen instämmer i att en kategoriorganisation som kombinerar kompetenser från olika delar av stadens bolag och förvaltningar kan ge ett mer effektivt och värdeskapande arbete.

Det är positivt att flera erfarenheter möts i de olika arbetsgrupperingarna inom kategoriorganisationen och här är viktigt att tydliggöra ordförandeskapet för att undvika otydlighet i vem som ska driva frågorna.

Förvaltningen delar uppfattningen ser att en kategoristyrd inköpsorganisation kan underlätta att nå stadens mål. Det tvärfunktionella arbetssättet underlättar att ta tillvara den specialkompetens miljöförvaltningen besitter inom miljöområdet. Staden kan på detta sätt t.ex. ställa harmoniserade miljömässiga krav i alla upphandlingar, t.ex. kemikaliekrav i upphandlingar vad gäller lokalvårdsområdet/kategorin.

Miljöförvaltningen ser även ett ökat behov av samordning mellan förvaltningar och bolag när det gäller ramavtal för t.ex. analystjänster av olika slag. En kategoristyrd organisation skulle underlätta samordningen betydligt för att kunna ta fram gemensamma avtal för t.ex. analys av kemikalier i olika material och för byggsektorn (samt de som arbetar med anläggning). Förvaltningar och bolag kan då kontrollera att upphandlat och levererat material klarar de kemikaliekrav som ställts i upphandlingen.

Enligt stadsledningskontoret innebär en ökad uppföljning av inköp genom mål, indikatorer och kvantitativa nyckeltal att det blir tydligare hur väl enskilda förvaltningar och bolag följer program och strategier samt hur man därigenom bidrar till att uppfylla kommunfullmäktiges mål. Miljöförvaltningen instämmer i detta men vill också påpeka det betydelsefulla i att använda uppföljning och revidering som verktyg för att kunna driva införandet av upphandlingsorganisationen framgångsrikt. Det behövs bra mättnings- och uppföljningsverktyg och ständig revidering även under införandeperioden för att granska och utvärdera om arbetet leder till önskat resultat. Det är viktigt med successiv utvärdering och feedback samt standardisering av de delar som fungerar väl och ger gott resultat. Det framgår dock ej av tjänsteutlåtandet vem/vilka som ska genomföra denna revidering av kategoriarbetet.

Införande av kategoristyrning som arbetssätt

Miljöförvaltningen delar stadsledningskontorets syn på att införandet och upprätthållandet av det nya arbetssättet kommer att kräva omfattande förändringsledning och engagemang från kommunkoncernens chefer och medarbetare.

Här vill förvaltningen betona betydelsen av att de enskilda medarbetarna i de olika kategorierna ges tid och möjlighet att bidra med sin specialkompetens och inte känner sig tyngda av ansvaret. Förvaltningen anser att extra medel för införande av den nya inköpsorganisationen bör tilldelas förvaltningar och bolag för att säkerställa att utrymme finns att lägga på detta förändringsarbete. Att genomföra en så stor förändring är mycket tidskrävande och riskerar att bli alltför betungande om det inte finns extra stöd att tillgå. Miljöförvaltningen delar inte stadsledningskontorets syn att ett kategoristyrkt arbetssätt inte skulle ta mer tid i anspråk av medarbetarna eftersom tiden som läggs på samordning riskerar att öka väsentligt. Om inte extra stöd finns att tillgå skulle detta i sin tur riskera en bristfällig implementering och ett utfall som inte är fullgott.

Miljöförvaltningen anser att hög kompetens inom upphandling primärt hos serviceförvaltningen men också hos övriga deltagande förvaltningar och bolag är en väsentlig del för att ett kategoristyrkt arbetssätt ska kunna införas. En resursförstärkning behövs i hög grad för att serviceförvaltningen fortsatt ska kunna axla ansvaret för upphandlingsstöd i nya inköpsorganisationen. Serviceförvaltningen har bidragit med upphandlingsstöd vid flertalet av miljöförvaltningens upphandlingar, avtal och vid framtagande av FFU. Samarbetet har fungerat väl, speciellt i de fall handläggarna lärt känna nämndens typ av verksamhet. Det har gett upphov till berikande kompetensutväxling.

Serviceförvaltningen har dock sedan tidigare vid flertalet tillfällen signalerat att deras resurser inte räcker till och förvaltningen har blivit hänvisade till ramavtalsupphandlade upphandlingskonsulter där förvaltningen ibland upplevt att kvaliteten på upphandlingsstödet är lägre.

Enligt miljöförvaltningens uppdrag i miljöprogrammet och i kemikalieplanen ska förvaltningen arbeta med upphandling för att styra mot t.ex. minskad användning av miljö- och hälsofarliga kemikalier. Dock är förvaltningens egna resurser för upphandling små. Dessutom har förvaltningen sett ett ständigt ökat behov av upphandlingsstöd de senaste åren. Specialister inom helt andra områden lägger allt mer av sin tid på upphandling i takt med utökandet av uppdrag. Miljöförvaltningen ser en ökad risk att upphandlingsstödet från serviceförvaltningen minskar ytterligare om inte deras resurser inom upphandlingsområdet förstärks.

I tjänsteutlåtandet nämns att kommunkoncernen idag har ett starkt fokus på upphandlingsprocessen, där strategiarbetet innan en upphandling och avtalsimplementeringen efter upphandlingsprocessen inte ges lika mycket fokus. Miljöförvaltningen delar inte synen på upphandlingsprocessen, eftersom stora insatser läggs vid både strategiarbetet och avtalsimplementering. Kunskapen är stor på förvaltningen avseende hur kompetensen inom bl.a. miljöområdet ska nyttjas för att resultera i ett bra förarbete och en bra strategi för upphandlingen.

Finansiering

Stadsledningskontoret nämner att staden initialt kommer vara beroende av konsultstöd, innan kommunkoncernens medarbetare upparbetar erforderlig kompetens för att kunna upprätthålla arbetet med det nya arbetssättet. Konsultstöd initialt är behövligt. Som ovan nämnt ser förvaltningen att det finns en stor risk att implementeringen inte utförs tillfredsställande om inte tillräckliga resurser avsätts. Detta kan det leda till att staden blir beroende av konsultstöd längre än planerat och därmed att kostnaderna blir högre.

Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande kommer kraven på verksamheternas deltagande i inköpsarbetet i det nya arbetssättet generellt sett inte ställa nya krav på personal än vad som redan idag gäller. Exempelvis ska deltagande i kategoriteam ske inom ramen för nämnders befintliga budget. Enligt förslaget ska kategoriägarskapet i stor utsträckning styras till nämnder och bolagsstyrelser som har inköpsorganisationer. Förslaget kommer dock att innebära att nämnderna och bolagsstyrelserna i större utsträckning etablerar och upprätthåller en högre grad av kunskap inom de kategorier där de förväntas ta ett större verksamhetsansvar.

Miljöförvaltningen bedömer inte detta som möjligt inom befintlig rambudget. Efterfrågan på förvaltningens expertis ökar och Miljöbilar, Kemikaliecentrum och Energicentrum är redan idag centrala kompetenscentrum som stödjer hela staden. Inom Kemikaliecentrum bedöms att bemanningen redan nu skulle behöva utökas för att kunna möta behovet som finns ute i verksamheterna. Ansvar för nämnden att upprätthålla en högre grad av kunskap kommer med all säkerhet innebära att än mer tid och resurser behöver avsättas.

Konsultkostnaderna i samband med införandet förväntas uppgå till 20 mnkr. Det framgår dock inte av förslaget hur konsultstödet ska nyttjas eller hur kostnaden ska fördelas. Förväntas respektive förvaltning och bolag själva ta in konsultstöd för att stärka den interna kompetensen eller tas konsultstöd in centralt för att stödja resten av staden i arbetet? Miljöförvaltningen menar att det finns samordningsfördelar att tillgå genom att ta in konsultstöd centralt eftersom många frågor som uppkommer lär vara likartade förvaltningarna emellan.

Service-nämnden

Service-nämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2017 följande.

1. Service-nämnden beslutar att åberopa och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen "Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation".
2. Service-nämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Serviceförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 13 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

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 hårbärera kategoriråds- och kategoriteams-arbetet. (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.

Arbetssätt

Arbetssättet 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 arbetssättet 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.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 oktober 2017 följande.

1. Socialnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 15 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Socialförvaltningen instämmer i stadsledningskontoret bedömning att staden har goda möjligheter till ökad måluppfyllelse genom en mer aktiv och samordnad inköps- och upphandlingsverksamhet.

Förvaltningen ställer sig i grunden positiv till syftet med införandet av en förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation i staden och införandet av ett arbetssätt baserat på kategoristyrning.

Förvaltningen anser att det är mycket viktigt att staden

- får till en kommunövergripande styrning av upphandling och inköp,
- uppfattas som en kompetent och seriös part vid upphandling, samt
- följer upp och analyserar gjorda inköp, både vad gäller kostnader, volymer, frekvens och köptrohet mot avtal.

Förvaltningen anser vidare att stadsledningskontorets förslag har god potential att

- skapa en bättre samordning och koordinering av kommunkoncernens olika verksamheter och stimulera till samarbete och tvärfunktionellt arbete,
- göra upphandlings- och inköpsorganisationen mer överblickbar med tydligare roller och ansvar för inköpsprocessen,
- möjliggöra prioritering av inköps- och upphandlingsarbetet utifrån ett kommunkoncernperspektiv,
- samla kompetens och kunskap om de leverantörsmarknader som kommunkoncernen är beroende av, samt att
- ge förutsättningar för kommunkoncernen att bli en mer attraktiv arbetsgivare inom upphandling och inköp.

Hur den framtida organisationen ska se ut och fungera

I stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår analysen och syftet bakom införandet av kategoristyrning på ett tydligt sätt, och även hur arbetet ska organiseras på ett övergripande plan. Det som enligt förvaltningens mening inte framgår lika tydligt är hur införandet av den nya organisationen och arbetssättet ska gå till, samt hur den nya organisationen ska införlivas i stadens befintliga organisation. Förvaltningen saknar i stadsledningskontorets förslag svar på bland annat följande frågor.

- Vilken roll får serviceförvaltningens upphandlingsfunktion? Tänker man att det kommer att få rollen som det kategorikontor under inköpsrådet som beskrivs i förslaget?
- Vilken roll får förvaltningarnas egna upphandlingsfunktioner i den nya organisationen och vilken kompetens kommer att krävas där?
- Vilka typer av kompetenser är så viktiga att de kan betraktas som nyckelkompetenser?

Införande och kompetenssäkring

I dagsläget varierar inköpskompetensen och inköpsmognaden i förvaltningar och bolag. Inför implementeringen av förslaget med kategoristyrning anser förvaltningen att det är viktigt att roller och ansvar tydliggörs centralt i staden och lokalt på förvaltningarna. Innan införandet av det nya arbetssättet behöver det vidare finnas en plan för kompetensförsörjningen på kort och lång sikt. Vilka funktioner ska erbjudas utbildning i samband med införandet, och hur ska en tillräcklig kunskapsnivå säkerställas kontinuerligt hos de medarbetare som arbetar med upphandling och inköp? Förvaltningen anser vidare att det behöver tydliggöras hur implementeringen ska genomföras, om införandet ska ske stegvis och i så fall i vilken ordning förvaltningar och bolag ska introduceras.

Risikanalys

Förvaltningen anser inte heller att det framgår tillräckligt tydligt i tjänsteutlåtandet vilka risker som finns med genomförandet och hur staden ska agera för att undvika dessa. Förvaltningen anser att en risk- och konsekvensanalys bör genomföras innan ett slutgiltigt beslut fattas om införandet av kategoristyrning. Det bör enligt förvaltningens mening även finnas en plan för utvärdering av införandet.

Socialförvaltningen anser sammanfattningsvis att det finns en stor potential i den organisation och det arbetssätt som stadsledningskontoret föreslår. Förvaltningen anser dock att det återstår en del frågor och att det finns risker som bör utredas vidare. Ett förslag skulle kunna vara att börja med en pilotverksamhet, till exempel att pröva arbetssättet inom ett område/kategori, som sedan kan utgöra ett underlag för beslut om en fortsatt stadsövergripande verksamhet.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2017 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Stadsbyggnadsnämnden är, och har varit, en relativt liten organisation avseende upphandling. Verksamheten utgörs till stor del av myndighetsutövning inom ett antal områden, och kostnaderna består till stor del av kostnader för egen personal, lokaler och IT. Upphandlingsbehovet består till stor del av konsultkostnader inom ett antal områden samt inköp av viss teknik med tillhörande tjänster.

Under de senaste åren har lagar, regleringar och stadens egna ambitioner inom inköpsområdet ställt successivt större krav på både genomförande och uppföljning av myndigheters upphandlings- och inköpsverksamheter. För en myndighet med en relativt liten upphandlings- och inköpsverksamhet gäller dock samma förutsättningar som för en verksamhet med en stor volym. I princip ställer en liten upphandlings- och inköpsvolym samma krav på upphandlings- och inköpsprocessen som en stor volym. Skillnaden ligger snarare i att konsekvenserna av upphandlings- och inköpsverksamhetens bedrivande blir större med en större volym.

Stadsbyggnadskontoret ser mot denna bakgrund *en stor potentiell fördel av ett mer integrerat arbetssätt* inom kommunkoncernen, både för staden och för den egna verksamheten.

I själva verket har en viss utveckling i denna riktning redan påbörjats med utgångspunkt i att stadsbyggnadsnämnden och andra nämnder i staden för delar av sin verksamhet har ett starkt ömsesidigt beroende i många processer och/eller verkar på samma marknader. Stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret har därför initierat ett samarbete på detta område.

Kategoristyrning

Kontoret har svårt att dra några entydiga slutsatser rörande för- och nackdelar av den föreslagna modellen i sig. Alla exempel som lyfts fram i remissmaterialet rör kategorier där kontoret antingen tillgodoser behovet genom centrala avtal, eller som inte berör kontorets mer återkommande utmaningar på upphandlings- och inköpsområdet.

De mest frekventa utmaningar som kontoret möter, både upphandlingstekniskt och avseende marknadsanalys, rör konsulttjänster. En farhåga kontoret har är att verksamheten kommer att få lägga de små resurser som finns avsatta för upphandlingsverksamhet på deltagande i processer som inte är av stor betydelse för nämndens måloppfyllelse, medan de områden som är angelägna för nämnden inte är tillräckligt stora områden för att vara intressanta ur ett stadsövergripande perspektiv och för kommunkoncernen som helhet. Kontoret vet dock inte om så är fallet eftersom kontoret saknar närmare kunskap om kommunkoncernens inköpsmönster och samlade behov.

Nyttokalkyl och finansiering

Stadsbyggnadskontoret är övertygat om att kommunkoncernen har mycket att vinna på en mer strukturerad samverkan kring upphandlings- och inköpsfrågor. Det är också mycket positivt att analysen från projektets sida inte bara utgår från teoretiska vinster, utan också har tittat på konkreta fall. Inköpsprocessen omfattar en stor mängd aktiviteter, med många aktörer och beslutsfattare, och det är sällan det är den processen i sig som står i fokus i en verksamhets dagliga drift. Något som projektet också konstaterar.

Projektets analys av finansieringen utgår från att i princip samma aktörer/personer ska lägga lika mycket tid i framtiden, men systemet ska samtidigt implementeras genom ändrade arbetssätt, utbildningsinsatser och liknande. Projektet bedömer också att införandet kommer att få störst påverkan på de aktörer som är större inom området idag och som alltså redan har etablerade organisationer, men där personalen kan få delvis ändrade roller i en ny organisation. Detta till följd av att dessa bedöms få bärande roller i kategoriteam, kategoriråd och liknande.

Projektet konstaterar dock samtidigt att man har svårt att uppskatta hur många som arbetar i upphandlings- och inköpsprocesser idag eftersom det ofta är anställda som arbetar med dessa frågor del av sin tid. Stadsbyggnadskontoret gissar att man i projektets arbete främst kunnat identifiera upphandlingsfunktioner i stadens verksamheter, det vill säga funktioner som projektet också konstaterar att kommunkoncernens verksamheter fokuserat mest på i sitt upphandlings- och inköpsarbete.

Den samlade bilden för kontoret blir att projektet främst har kunnat bedöma påverkan på upphandlingsorganisationen i staden, men samtidigt betonar att det nya arbetssättet främst kommer att påverka styrning och arbetssätt i inköpsprocessen, och att den nya organisationen av kommunkoncernens inköpsprocesser förväntas innebära ökad transparens och mer data inom dessa områden.

Stadsbyggnadskontoret befarar mot denna bakgrund att projektet underskattat konsekvenserna för kommunkoncernens verksamheter. Stadsbyggnadskontoret driver idag ett internt projekt i syfte att genomlysna verksamhetens inköpsmönster och vidhängande rutiner. Mot bakgrunden av de erfarenheter som gjorts inom det projektet tror kontoret att en del av den beräknade nyttan kommer att vara avhängig interna kostnader initialt. Det kommer främst av två skäl. För det första kommer den ökade kunskapen vara avhängig genomlysningar som, enligt stadsbyggnadskontorets erfarenhet, i sin tur väcker en rad angränsande frågor inom organisationerna, och som i sin tur tar tid och arbete. Dessa frågor kan inte alltid befintliga roller och kompetenser besvara. För det andra kommer en förändring av arbetssätt för befintliga funktioner, där funktionen i inköpsprocessen idag utgör en liten del av en tjänst, i många fall inte kunna förändras med lätthet utan att det får spridningseffekter som påverkar verksamheten i övrigt. Något som i sin tur kommer att kräva förändringar av mer än bara en avgränsad upphandlingsfunktion. Kontoret menar att det *inte är ett argument mot stadsledningskontorets förslag*, men menar att *påverkan inte främst är avgränsad*

till de stora beställarorganisationerna och att de verksamhetsinterna kostnaderna för implementeringen sannolikt underskattas.

Sammanfattning

Stadsbyggnadskontoret ser mycket positivt på det remitterade förslaget. De synpunkter kontoret har i övrigt är dels farhågan att mindre behov, som ändå är väsentliga för måluppfyllelsen, inte kommer att kunna beaktas, samt dels att de interna kostnaderna för implementeringen kan ha underskattats.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Allmänt

Trafikkontoret anser att införandet av en kategoristyrd upphandlingsorganisation och upphandlingsprocess, vore positivt för staden och kontoret. Stadens olika verksamheter är så väsensskilda till omfattning och innehåll att gemensamma riktlinjer, processer och erfarenhetsåterföring/utveckling inte låter sig preciseras på ett effektivt sätt. Med en kategoristyrning kan staden förhoppningsvis optimera dessa styrmedel.

En total övergång till detta nya förhållningssätt är dock en svår och omfattande procedur. Kontoret anser att det föreslagna stegvisa införandet är av nöden tvunget för att ge möjlighet till justeringar av planerna för organisation och process.

Trafikkontorets verksamhet med trafiksäkerhet, framkomlighet och trivsel för medborgarna som ledord får inte äventyras. Detta gäller naturligtvis även för andra förvaltningars verksamheter och bör beaktas noga i en införandeprocess.

Organisation

Den föreslagna kategoriorganisationen verkar genomtänkt men med kanske lite för stor byråkratisk ambition, initialt, om inte det succesiva införandet tar höjd för detta. Annars riskerar processerna att kanske bli för tungrodda och ineffektiva.

Kategorier och resurser

Införandet av ett kategoristyrkt arbetssätt i stadens upphandlingsprocesser medför enligt kontoret, att ett ökat resursbehov skapas hos oss lokalt och att vår organisation måste ses över. Det är lätt att hos oss identifiera minst 4 tänkbara kategorier:

- Drift
- Entreprenad
- Konsulttjänster
- Övriga tjänster och varor

Beroende på hur projektet tänker sig att dessa ska bemannas, styras och ansvariga delta i arbetsgrupper m.m. ger dessa val olika resursbehov.

Specialisering av upphandlarorganisationen lokalt kan också medföra en risk vid plötsliga förändringar av personal-sammansättningen. I dagsläget genomför våra upphandlare en blandning av upphandlingar av de olika kategorierna och kunskaperna finns kvar även om flera väljer att prova andra anställningar. Det kan vara svårt att styra in befintliga upphandlare till att arbeta med bara en kategori.

Bedömda vinster

Trafikkontoret kan se förbättrade processer som tydlig vinst om en kategoristyrd upphandlingsprocess införs inom staden. Stadens väsensskilda verksamheter.

De ekonomiska vinsterna som utlovas i förslaget har vi dock svårt att identifiera i dagsläget hos oss. Överdrivna förhoppningar i detta avseende gagnar inte projektet utan kan i så fall ses som en bonus.

I vissa delar tillämpas ju också kategoristyrning ute på de tekniska förvaltningarna, om än inte med central styrning från SLK.s sida.

Möten och erfarenhetsutbyten mellan stadens kontor, andra kommuner och statliga verk har ägt rum under lång tid tillbaka.

Detta motsäger naturligtvis inte att förslaget i det stora hela är bra och att en centralt sammanhållande styrfunktion kan effektivisera processerna ytterligare

Kontorets slutsatser

Kontoret ställer sig bakom förslaget, med de synpunkter och kommentarer som lämnats ovan.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2017 följande.

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 26 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar i huvudsak stadsledningskontorets bedömningar och stöder dess förslag. Förvaltningen är positiv till förslaget eftersom det bidrar till en ökad samordning och analys av kommunkoncernens samlade kostnader inom olika inköps-kategorier. Förslagen kan bidra till att inköp och upphandling i högre utsträckning kan

användas som strategiska verktyg för att nå målen och kan leda till kostnadsbesparingar.

Förvaltningen delar stadsledningskontorets syn på att införandet och upprätthållandet av det nya arbetssättet kommer att kräva omfattande förändringsledning och engagemang från chefer och medarbetare. Införandet förutsätter att det sker en tyngdpunktsförskjutning från själva upphandlingsprocessen till formulering av strategi och till implementering/uppföljning. Andra funktioner kan därför behöva engageras i högre utsträckning i arbetet. För att nämnderna ska klara denna omställning blir det viktigt att staden fortlöpande ser över vilka områden som bör vara föremål för central upphandling, i syfte att bidra till effektiviseringar och kostnadsbesparingar.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet justeras omedelbart.

Äldrenämnden

Äldrenämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2017 följande.

1. Äldrenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som sitt svar på remissen av ”Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation”.
2. Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Äldreförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Äldreförvaltningen är positiv till förslaget om kategoristyrning och inrättandet av ett inköpsråd med stöd av kategorikontor. Ett införande enligt förslaget bör göra upphandlings- och inköpsorganisationen mer överblickbar samt tydliggöra roller och ansvar. En upphandlings- och inköpsmodell med kategoristyrning bör också leda till att kompetens och personalresurser tas tillvara på ett bättre sätt och samlas mer strukturerat. Erfarenheter från andra organisationer som har infört kategoristyrning är att inköpsorganisationen upplevs som stark av anställda och affärspartners. På sikt borde detta också leda till en minskad arbetsbörda och en ökad effektivitet för staden som helhet, ett minskat antal felaktigheter i upphandlingsprocesserna på stadens förvaltningar och bolag samt ge ekonomiska vinningar genom de stora volymer som upphandlas. Det är dock av vikt att arbetssättet med kategoristyrning samt den nya organisationen kommuniceras ut på ett omfattande sätt och att utbildningsinsatser genomförs för stadens anställda under implementeringen.

Jämställdhetsanalys

Detta tjänstutlåtande har inte bedömts ha någon påverkan på förhållandet mellan könen eller jämställdhet.

Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2017 följande.

1. Som svar på remissen hänvisar överförmyndarnämnden till överförmyndarförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Överförmyndarförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 2 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Det är positivt att staden förslås införa ett gemensamt arbetssätt enligt kategoristyrning som ett sätt att stärka stadens gemensamma upphandlings- och inköpsorganisation. Det är en väl beprövad metod som praktiseras både inom större offentliga myndigheter och inom större privata företag. Staden genomförde 2015 en utredning som rekommenderade ett införande även i Stockholms stad. Syftet är bland annat att stärka koncernperspektivet vid upphandling. Målet är att samordna och analysera kommunkoncernens samlade kostnader och behov inom olika inköpskategorier. Med ett sådant underlag kan samordningsfördelar lättare tas till vara och upphandlingen kan utnyttjas som ett verktyg för att nå de politiska målen.

Det är också bra att koncernövergripande inköp lyfts till att bli en strategisk ledningsfråga på koncernnivå där avgörande beslut fattas i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och koncernstyrelsen. Stockholms stad har som en av landets största upphandlare en betydande potential att nyttja upphandling som verktyg för att sänka kostnader, förbättra kvaliteten på tjänster och varor samt nå mål som rör miljö och arbetsvillkor.

Ett inköpsråd föreslås inrättas samt ett stödande kategorikontor. En kategoriorganisation med tvärfunktionella kategoriteam och kategoriråd inom utpekade kategorier införs. Kategorikontoret ska vara en del av stadsledningskontoret men verksamheten ska inledningsvis drivas av konsulter fram tills att kompetens har byggts upp inom stadsledningskontoret.

Det är bra att kommunstyrelsen och stadsledningskontoret i ett inledande skede tar ansvar för att bygga upp en ny organisation i nära samarbete med stadens nämnder och bolag. Kommunstyrelsen har som kommunövergripande organ möjlighet att styra och följa upp en koncernövergripande verksamhet på ett annat sätt än en sidoordnad fackförvaltning. Ett alternativ är annars att servicenämnden och dess förvaltning, som idag genomför gemensamma och centrala upphandlingar samt erbjuder upphandlingsstöd till förvaltningar och bolag, har ansvaret för att bygga upp den nya

upphandlingsorganisationen.

Det kan dock ifrågasättas om stadsledningskontoret på sikt är rätt organisatoriska hemvist för staden koncernövergripande upphandlingsfunktion. Stockholms stad är en mycket stor organisation vars årliga utgifter för inköp är cirka 32 miljarder kronor. Antalet upphandlingar är varje år mycket stort inom vitt skilda områden. Det finns en risk för att verksamheten blir alltför omfattande och tar alltför mycket tid i anspråk från stadsledningskontoret och den politiska ledningen, som har ett behov av att kraftsamla kring koncernövergripande styr- och uppföljningsfrågor.

Förvaltningen vill i detta sammanhang påpeka att det finns behov av att utveckla stadens upphandlingsorganisation på flera sätt än att införa kategoristyrning. Det handlar till exempel om bättre upphandlingsstöd till förvaltningar och bolag, information, utbildning, utveckling av avtalsförvaltningen med avtalscontrolling, systematisk leverantörsuppföljning, användarstöd och e-handelssupport. Detta är särskilt viktigt för en liten förvaltning som överförmyndarförvaltningen, som har svårt att hålla sig med egen upphandlingskompetens. Serviceförvaltningen kan till exempel inte åta sig alla de uppdrag som efterfrågas från förvaltningar och bolag på grund av kompetens- och resursbrist.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2017 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen av förslag till förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 28 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer till stor del och är positivt inställd till stadsledningskontorets förslag. Några synpunkter vill vi gärna framhålla.

Inköpsrådet föreslås vara permanent bemannat av upphandlings- och verksamhetschefer, men det är otydligt vilka tjänstefunktioner som beskrivningen syftar på. Förvaltningen föreslår att inköpsrådet istället ska bemannas permanent av inköpsansvariga från förvaltningar och bolag. Detta ger en tydligare bild av vem som faktiskt avses och det knyter bättre an till den organisation som finns idag inom förvaltningar och bolag.

I remissen framhålls att införandet främst kommer att innebära centrala kostnader på cirka 20 miljoner kronor. Kategori-organisationen ska genomföras inom befintlig budget och det förväntas inte medföra att mer resurser läggs på upphandling och inköp. Samtidigt kommer nämnder och styrelser att ges ansvar för både upprättandet och ledandet av kategoriteam och kategoriråd.

Förvaltningen ställer sig något tveksam till att de interna timmar som beskrivs i förslaget (totalt 45 000 timmar under en treårsperiod) kommer att rymmas inom

nämndernas nuvarande budgetar samt att införandet enbart ska kunna skötas inom nuvarande organisation och budget. Detta bör utredas närmare och tydliggöras vad som förväntas så att nämnder och styrelser kan planera. Det gäller inte minst de nämnder och styrelser som ska leda ett kategoriområde. Förvaltningen bedömer att åtminstone dessa instanser rimligen bör få ett ökat resursbehov, i alla fall initialt. De bör därför tilldelas extra budgetmedel.

Förvaltningen föreslår att införandet bör vara ett projekt även för interna resurser, med en central projektorganisation vars främsta uppgift bör vara att skapa ramar, tillhandahålla material och vara ett stöd för de lokala införandeprojekt som samtidigt bildas hos förvaltningar och bolag. Respektive nämnd och styrelse skulle då kunna ges en projektbudget för införandet. Detta ser förvaltningen som det bästa sättet för ett lyckat införande.

Förvaltningen vill också passa på att betona vikten av avtalsimplementeringen, som det enbart i korta drag redogörs för i remissen. För att nå de effekter som önskas är det viktigt att även detta tydliggörs och att avtalsimplementeringen blir en del i arbetssättet. Förvaltningen upplever idag att avrops- och inköpsrutiner för tecknade avtal inte är så tydliga och smidiga som vore önskvärt. Avtalsimplementeringen önskar förvaltningen ska förtydligas och få större del i det nya arbetssättet.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 oktober 2017 följande.

1. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 22 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i stort positiv till förslaget.

Förvaltningen instämmer i att en högre grad av samordning av inköp och upphandling inom olika varu- och tjänsteområden vore önskvärd. Slutsatsen att såväl kostnader kan sänkas som att kvaliteten kan höjas inom olika produktområden om staden kan samordna sina inköp och sina upphandlingar delas av förvaltningen.

Förvaltningen ser dock en risk för att mindre verksamheters behov kan prioriteras ned och på så vis glömmas bort. Det är således av stor vikt att det i de föreslagna kategoriteamen finns företrädare från ett brett spektrum av verksamheter. Även behoven för de verksamheter som är mindre i termer av inköpsvolym måste beaktas då

en del verksamheter kan ha specifika behov inom en kategori. Med mindre verksamhet förstås här till exempel vissa typer av boenden för funktionsnedsatta som kan ha specifika behov.

Förvaltningen ser en risk i att förslaget underskattar de utmaningar som finns i samband införandet av den nya organisationen. Införandet beräknas kräva 45 000 timmar internt i staden under en treårsperiod vilket motsvarar ca 25 helårstjänster. Införandet ska rymmas inom nuvarande budget och nuvarande organisation i nämnderna vilket kräver mycket tydliga riktlinjer och stort stöd från den centrala organisationen. Det måste vara tydligt vad som förväntas av förvaltningar och bolag så att nämnder och styrelser kan planera verksamheten.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 oktober 2017 att remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 25 september 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att det finns behov av att se över upphandlings- och inköpsorganisationen i staden. Det finns förbättringspotential i gränsdragning mellan serviceförvaltning, uppföljning av avtal och leverantörer samt uppföljningen av att rätt personer är med i de referensgrupper som finns så förslaget välkomnas.

Förvaltningen anser det kan finnas fördelar med en ny organisation som även kan kopplas samman med stadens E-handel. Genom att styra alla till att använda sig av E-handel kan ytterligare effektiviseringar göras samt en kvalitetshöjning och en bättre uppföljning för framtida behov vad gäller inköp och olika leverantörer.

Förvaltningen anser att det är av vikt att följa upp de pilotprojekt som genomförts noga och se vilka slutsatser man kan dra av dessa innan man startar genomförandet i större skala. Det är inte heller tydligt vilka funktioner som behöver finnas inom respektive organisation och i vilken omfattning. Utredningen menar att det nya arbetssättet ska rymmas inom befintlig ram men det framgår inte vilka åtaganden respektive förvaltning/bolag kommer att få. Förvaltningen tror på den föreslagna förändringen men vill igen understryka att skynda långsamt och lära efter hand så att det inte blir en ny stor administration som måste finansieras.

Förvaltningen vill understryka vikten av att ta fram tydliga riktlinjer vid införandet av ny organisation samt hur samordningen ska fungera mellan olika parter.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 19 oktober 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Underremisser

AB Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Svenska Bostäder har några generella synpunkter, som bolaget anser bör beaktas:

- Bolagens inköps-/upphandlingschefer skall delta i det kommande Inköpsrådet.
- Kategoristyrningsarbetet måste ta hänsyn till fastighetsbolagens behov på uppdelning av kategorier/underkategorier
- Bolagens olika nivåer på system- och affärsmässig utveckling får inte påverkas negativt.
- För att säkerställa en effektiv Kategoriorganisation så måste en översyn av bemannings- och kompetensbehov genomföras

AB Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

AB Familjebostäder har inga invändningar i sak avseende denna remiss. Det är dock väsentligt att stor hänsyn tas till att olika verksamheter kan ha helt olika behov av varor eller tjänster som initialt kan synas likartade. Som exempel kan man tro att rekryterings-, jurist- eller städtjänster kan handlas upp på samma sätt och från samma leverantörer till hela kommunkoncernen. Den som har insyn i respektive verksamhet inser dock snart att behoven i verkligheten kan vara mycket varierande och att detta får betydelse både för hur förfrågningsunderlagen behöver utformas och för vilka leverantörer som lämpar sig bäst för uppdraget.

Familjebostäder har även nedanstående generella synpunkter:

- Bolagens inköps-/upphandlingschefer måste sitta med i det s k Inköpsrådet.
- Det bör tas hänsyn till att respektive bolag kommit olika långt inom kategoristyrningsarbetet.
- Det arbete som lagts ner inom respektive bolag bör tas till vara.
- Det krävs en viss flexibilitet inom kategoriprocessen samt kategorirådet utifrån bolagets/förvaltningens förutsättningar.
- Det bör genomföras en översyn av bemannings- och kompetensbehov för att säkerställa en effektiv Kategoriorganisation.

AB Stockholmsshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmshem har inga konkreta invändningar i denna remiss mer än att bolaget vill betona följande:

- Det blir avgörande för bolaget och den centrala organisationens framgång att upphandlingschefer/inköpschefer i bolagen är delaktiga i implementeringen och medlemmar av det s.k. Inköpsrådet.
- Kategoristyrningsarbetet måste ta hänsyn till fastighetsbolagens behov på uppdelning av kategorier/underkategorier
- Hänsyn bör tas till att respektive bolag/förvaltning kommit olika långt inom inköpsområdet så att utvecklingen, affärsmässigheten eller systemstödet i bolaget inte påverkas negativt.
- Bemannning per kategori/bolag/förvaltning samt kompetensbehov bör kartläggas.
- Det bör klargöras hur organisationen ska styras så att bolagsledning kan förstå vilken styrning den kan utöva på den egna inköpsenheten.

Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Micasa Fastigheter ser positivt på förslaget från stadsledningskontoret om en förstärkt och gemensam upphandlings- och inköpsorganisation.

Såväl en effektivare användning av inköpsresurser och verksamhetsresurser som förväntade besparingar främjar bolaget och staden i sin helhet.

Skolfastigheter i Stockholm AB:s (SISAB) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB tillstyrker i huvudsak den beskrivning och de förslag som anförs i tjänsteutlåtande rubricerat Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation, Dnr 171-1308/2016. Beträffande beslutsmandat hos de beslutsforum som nämns i remissbilagan behöver detta övervägas och förtydligas i förhållande till bolagens egna beslutande forum, som följer av aktiebolagslag och dylikt, samt bolagens självbestämmanderätt för att vara ändamålsenliga i utförandet av sina uppdrag.

Beträffande kategoriarbetet generellt behöver ändamålsenlighet för respektive verksamhet särskilt beaktas, så att administration och funktionalitet optimeras utifrån respektive förvaltnings och bolags inköpsbehov. Det är nödvändigt att verksamhetsnyttan överordnas ökad administration, även ur enskilda bolags perspektiv.

Det merarbete som följer av införandet av ett nytt arbetssätt bör vägas mot nyttan och kontinuerligt synliggöras för att visa om detta ger önskad effekt. Risk för förseningar i beslut eller beslut som inte stödjer enskilda verksamheter bör särskilt beaktas, i kategoristrategiarbetet. Både koncern- och verksamhetsperspektiv behöver beaktas.

SISAB vill också tillförsäkra sig inflytande över de kategorier och inköp som är kritiska för förmågan att genomföra bolagets uppdrag. Av detta skäl ser bolaget fram emot att delta i det strategiarbete som följer av detta nya arbetssätt. SISAB hoppas få möjlighet att ta en aktiv roll i de forum som beslutar om kategorier inom bolagets kärnuppdrag, såsom tekniska konsulter, byggentreprenader, fastighetsförvaltning,

byggvaror m.m.

Stockholm Vatten och Avfall AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholm Vatten och Avfall ställer sig positiva till förslaget om att införa ett gemensamt arbetssätt enligt kategoristyrning. Bolagets uppfattning är att Stadsledningskontorets förslag till beslut är väl genomarbetat och pekar på både möjligheter och utmaningar med införandet av det gemensamma arbetssättet.

SVOA har starkt teknik- och entreprenadfokus och ser många fördelar med ökat samarbete och gemensamt strategiskt angreppssätt inom områden av särskilt stor betydelse för bolagets verksamhet. Vidare är bedömningen att det för enskilda medarbetare upplevs intressant, engagerande och stimulerande att arbeta över organisationsgränserna, i team och grupper med olika kompetenser och erfarenheter.

Vissa farhågor finns att det nya arbetssättet ska leda till minskade möjligheter att på ett bra sätt möta de specifika behoven i bolagets verksamhet. Vidare är det svårt att urskilja de konkreta konsekvenserna för det dagliga upphandlingsarbetet, dess organisation och interna styrning. Som en del av förberedelserna för implementering är bolagets uppfattning att det vore en fördel om resurser kunde läggas på att informera och utbilda ett urval chefer och medarbetare inom Stadens nämnder och bolag om det nya arbetssättet och ge input till de förändringar som behöver genomföras inom respektive organisation.

Stockholms Hamn AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholms Hamn ställer sig positiv till remissen, dvs bolaget medverkar gärna till att effektivisera och underlättar både för bolaget som beställare men även för att medverka till att vara en attraktiv avtalspartner. Bolaget ser fram emot en fortsatt medverkan i projektet Verksamhetsnära inköp.

AB Stokabs remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stokab arbetar redan idag med ett arbetssätt enligt kategoristyrning, då inköpen delas in i en kategoristruktur med kategoriansvarig och inköpschef som kategoriteam. Upphandling och inköp utgör en strategisk del i Stokabs effektiviseringsarbete. Under 2017 beräknas Stokabs inköp av varor och tjänster uppgå till ca 330 mnkr, varav ca 200 mnkr avser investeringar avseende Stokabs passiva fibernät. En stor del av de varor och tjänster som Stokab upphandlar är således hänförliga till fibernätet och avser bl.a. entreprenörer för anläggning och underhåll av nätet, materialkostnader (t.ex. fiberkablar, kanalisationsrör, brunnar etc.) m.m. Då Stokab är ensam inom kommunkoncernen om att driva denna typ av verksamhet, återfinns dessa och snarlika avtalsområden endast i mycket liten utsträckning hos förvaltningar och andra bolag i kommunkoncernen. Detta medför enligt Stokabs uppfattning att en stor del av de varor och tjänster som Stokab upphandlar inte kommer att ingå i någon kategori där samordningsmöjligheten inom kommunkoncernen förväntas vara betydande.

Stokab anser därför att det är viktigt att det gemensamma arbetssättet enligt

kategoristyrning, och då särskilt den gemensamma kategoriprocess som ska etableras, utformas på ett sådant sätt att en bra balans mellan insats och nytta för respektive bolag uppnås. Det bör således främst vara de bolag med inköp inom de kategorier där samordningsmöjligheten inom kommunkoncernen förväntas vara betydande som har att tillämpa det gemensamma arbetssättet fullt ut.

Stockholms Stadsteater AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Kulturhuset Stadsteatern delar stadsledningskontorets bedömning att kategoristyrning av kommunkoncernens inköp ger förutsättningar för struktur och ökad gemensamma aktiviteter avseende inköpen samt möjlighet att fatta strategiska och taktiska beslut på kommunkoncernnivå inom inköpsområdet.

Vad gäller kostnaderna för den föreslagna förstärkningen framgår det av punkt 4 i stadsledningskontorets förslag till beslut, att Stockholms Stadshus AB finansierar den del som avser stadens bolag, vilket ej ytterligare berörs i tjänsteutlåtandet. För de fall att kostnaderna därefter fördelas mellan stadens bolag förespråkar Kulturhuset Stadsteatern att fördelningen för respektive bolags kostnadsandel ska beräknas baserat på bolagets omsättning, alltså ej enligt IT-prislistan eller annan fördelningsnyckel.

Stockholm Globe Arena Fastigheter AB:s remissvar har i huvudsak följande

lydelse: SGA Fastigheter ställer sig bakom Stadsledningskontorets förslag till beslut.

Som helhet så är det bra att genomföra denna typ av utveckling inom en organisation.

S:t Erik Markutveckling AB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Mot bakgrund av de mycket stora volymer som staden och bolagskoncernen tillsammans årligen handlar upp har S:t Erik Markutveckling stor förståelse för behovet av att förbättra och effektivisera inköps- och upphandlingsorganisationen. Bolaget känner inte närmare till det av Stadsledningskontoret föreslagna och etablerade arbetssättet med *kategoristyrning*, men förstår att metoden tidigare har prövats. Införandet av kategoristyrning förutsätter att fem grundläggande komponenter först ska sättas på plats. Dessa är Inköpsråd och kategorikontor, Kategoriorganisation, Kategoriträd, Analyser av inköpsutgifterna samt Kategoriprocess.

S:t Erik Markutveckling har i dagsläget svårt att överblicka när och hur dessa inledande fem komponenter kommer att påverka bolaget. Det förefaller behövas en betydande initialt arbetsinsats för att starta upp och organisera det hela. S:t Erik Markutveckling kan också föreställa sig att själva uppstarten av det nya Kategorikontoret kommer medföra betydande insatser även för dotterbolagen inom koncernen. Bolagets erfarenheter från att nyligen ha anslutits till ekonomisystemet Agresso - Ocras, samt pågående förberedelser inför e-dok och GDPR-lagstiftningen är att dessa centralt initierade förändringar - som var och en är viktig och ökar effektiviteten mm - är mycket arbetskrävande. Vid kommande införande av Kategoristyrning inom staden och bolagskoncernen bör Stadsledningskontoret således beakta övriga, pågående centrala systemförändringar. Avslutningsvis vill bolaget

understryka betydelsen av bolagens ansvar för sin egen kärnverksamhet, t ex hur bolaget är organiserat och om man väljer att handla upp vissa tjänster eller ha egen personal. Ett nytt Kategorikontor etc med förbättrad styrning och ökad samordning av upphandlingar bör också ha som mål att utgöra en resurs och förstärkning av bolagens upphandlingsverksamheter, och bör inte i väsentliga delar ta över bolagens specialistkunskaper och kärnverksamheter.

Bolaget har i övrigt inga andra synpunkter eller invändningar mot förslaget.

Stockholm Business Region AB:s (SBR) remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SBR delar stadsledningskontorets uppfattning att det för kommunkoncernen, genom att arbeta med identifierade utvecklingsområden, finns goda möjligheter för kommunkoncernens upphandlings- och inköpsorganisation att i högre utsträckning kunna bidra till uppfyllelse av kommunfullmäktiges mål. Införandet av kategoristyrning medför också att stadsledningskontorets uppdrag att leda, styra och följa upp kommunkoncernens inköps- och upphandlingsverksamhet förstärks.

SBR ser positivt på förslaget till förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation och har inget övrigt att anföra.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen vill inledningsvis lyfta Finansavdelningens upphandlingsenhetens arbetssätt med att i ett tidigt skede involvera koncernledningen i arbetet med ärendet. Det gav koncernledningen möjlighet att redan i början få information om arbetssättet och samtidigt kunna diskutera olika infallsvinklar för gemensam organisation. Vissa delar har upphandlingsenheten tagit hänsyn till, andra kommer koncernledningen även fortsättningsvis att vilja bevaka för att ett nytt angreppssätt kring inköp- och upphandling ska bli effektiv för hela kommunkoncernen, inklusive bolagen. Där ser dock koncernledningen att det finns bra förutsättningar genom den goda dialog och samarbete mellan koncernledningen och upphandlingsenheten.

I stort ställer sig bolagskoncernen positiv till att staden tar ett helhetsgrepp kring upphandling och inköp, införandet av ett beprövat arbetssätt som kategoristyrning samt att man så långt som möjligt vill att det ska finnas en inbyggd flexibilitet i metoden utifrån behov och effektivitet. Med kommunkoncernens stora inköpsvolymerna och de problem som verksamheterna behöver hantera utifrån lagen om offentlig upphandling är utveckling av styrning, samordning, stöd och uppföljning nödvändigt i enlighet med finansavdelningens förslag.

Det finns dock delar som koncernledningen ser behov av att upphandlingsenheten arbetar vidare med alternativt förtydligar:

- **Analys av effekterna av nyttan med ”större” gemensamma upphandlingar.** Koncernledningen upplever att i takt med att upphandlingarna inom staden blir större, desto fler överprövningar sker. Därför behöver upphandlingsenheten undersöka alternativt redogöra för om det fortfarande är effektivt med ”större” upphandlingar och var

eventuellt nyttan avtar.

- **Analys av effekterna av el-upphandlingen och fordonsupphandlingen.**
Staden har två pilotprojekt i form av upphandling av el samt fordon, där man testat delar av det arbetssätt som föreslås i ärendet.
Upphandlingsenheten behöver utvärdera och/eller redogöra för nyttan och utmaningarna kring dessa upphandlingar.
- **Bolagens inköps-/upphandlingschefer** ska få möjlighet att delta i det kommande Inköpsrådet.
- **Ta till vara de erfarenheter** och det arbetet som redan genomförts på bolagssidan kring kategoristyrning.
- **Bolagen måste få möjlighet att delta i** och påverka kategoristyrningsarbetet för att verksamhetens behov ska kunna påverka uppdelning av kategorier/underkategorier. Det krävs en viss flexibilitet inom kategoriprocessen samt för kategorirådet utifrån bolagets/förvaltningens förutsättningar.
- **Se över bemannings- och kompetensbehov** redan initialt för att säkerställa en effektiv Kategoriorganisation, med såväl ett kommunkoncernperspektiv som verksamhetsperspektiv.
- **Beslutsmandaten hos de beslutsforum** som nämns i remissbilagan behöver övervägas och förtydligas i förhållande till bolagskoncernens samt bolagens egna beslutande forum, som följer av bl.a. aktiebolagslagen med bolagens självbestämmanderätt.
- **Säkerställ att berörda bolag får delta i strategiarbete** som följer av nya arbetssätt. Bl.a. SISAB behöver få möjlighet att ta en aktiv roll i de forum som beslutar om kategorier inom bolagets kärnuppdrag, såsom tekniska konsulter, byggentreprenader, fastighetsförvaltning, byggvaror mm
- **Säkerställ att rätt verksamhet har rätt inflytande** över kategorier och inköp som är kritiska för förmågan att genomföra bolagets/verksamhetens uppdrag.
- **Förtydliga de konkreta konsekvenserna** för det dagliga upphandlingsarbetet, dess organisation och interna styrning.
- **Informera och utbilda ett urval chefer och medarbetare** inom bolag och nämnder om det nya arbetssättets metod för att både ge och få input till de förändringar som behöver genomföras, såväl inom respektive verksamhet som stadsövergripande.
- **Eventuellt merarbete som följer av införandet av ett nytt arbetssätt** bör kontinuerligt vägas mot nyttan för att löpande visa om det ger önskad effekt. Risk för förseningar i beslut eller beslut som inte stödjer enskilda

verksamheter bör särskilt beaktas, i kategoristrategiarbetet. Både koncern- och verksamhetsperspektiv behöver beaktas.

- **Kategoriarbetets generella ändamålsenlighet** för respektive verksamhet behöver beaktas, så att administration och funktionalitet optimeras utifrån respektive bolags och nämnds inköpsbehov. Det är nödvändigt att verksamhetsnyttan överordnas den ökade administration, även ur enskilda bolags/nämnders perspektiv.
- **Det gemensamma arbetssättet**, särskilt den gemensamma kategoriprocess som ska etableras, bör utformas på ett sådant sätt att en bra balans mellan insats och nytta för respektive bolag/nämnd uppnås.
- **Det förefaller behövas en betydande initialt arbetsinsats** både centralt och för de enskilda verksamheterna för att starta upp och organisera det hela. Vid kommande införande av Kategoristyrning inom staden och bolagskoncernen bör övriga, pågående centrala (system)förändringar beaktas.
- **Koncernledningen vill understryka betydelsen av bolagens ansvar** för sin egen kärnverksamhet, t ex hur bolaget är organiserat och om man väljer att handla upp vissa tjänster eller ha egen personal. Ett nytt Kategorikontor etc. med förbättrad styrning och ökad samordning av upphandlingar bör också ha som mål att utgöra en resurs och förstärkning av bolagens upphandlingsverksamheter, och bör inte i väsentliga delar ta över bolagens specialistkunskaper och kärnverksamheter.

Sammantaget välkomnar koncernledningen, tillsammans med bolagen, att staden tar ett samlat grepp om upphandling och inköp. Det är dock av flera skäl viktigt att beakta de aspekter som framkommit koncernens remissvar och som sammanfattats i detta ärende. Koncernledningen ser fram emot ett fortsatt samarbete i dessa frågor.

Reservationer m.m.

Arbetsmarknadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Gulan Avci (L) enligt följande.

Stadens samlade upphandlingar och inköp uppgår årligen till 32 miljarder kronor och utgör över hälften av verksamhetens totala kostnader. Enbart beloppet i sig motiverar att synnerligen stora ansträngningar måste göras för att se till att medborgarna får valuta för pengarna. Stadens program för upphandling och inköp utgör en bra grund men är långt ifrån tillräckligt för att garantera kvaliteten i upphandlingsprocesserna. De föreslagna insatserna med samverkan, kategoristyrning och inköpsråd är därför mycket välkomna och kan säkert medföra effektivitets- och kvalitetsvinster för Arbetsmarknadsförvaltningen.

En ökad samverkan såsom föreslås ska enligt förslaget innebära att staden kan spara 1-2 miljarder kronor. Förvisso är sparperspektivet mycket viktigt men det är även angeläget att ha ett brukarperspektiv. Bristfälliga upphandlingar drabbar ytterst brukarna, t ex genom att åsyftad kvalitet inte levereras. Upphandlingar som resulterar i bra avtal skapar förtroende från medborgarnas sida.

Upphandling och inköp är ofta komplicerad verksamhet. En svår lagstiftning, utarbetande av bra upphandlingsunderlag och metoder för utvärdering, avtalstecknande och uppföljning ställer stora krav på professionell kompetens. Den nya organisationen bör kontinuerligt pröva behovet av ytterligare spetskompetens och utnyttja de experter som finns inom stadens förvaltningar och bolag även i lärande syfte.

Den nya organisationen som nu ska riggas upp är komplex. Behovet av ett kraftigt fokus på styrning och kontinuerlig uppföljning av arbetsformer är därmed stort. Det är svårt att se att den nya organisationen kan genomföras utan kostnadsökningar såsom förespeglas i remissen, i vart fall om intentionerna ska genomföras fullt ut.

Många av stadens upphandlingar omfattar mycket stora belopp. Det gäller även Arbetsmarknadsnämnden. Därför är det synnerligen viktigt att den nya samverkan också omfattar en kontinuerlig dialog kring relationer mellan de som deltar i upphandlingsprocessen och leverantörer i syfte att förebygga risker för mutor och jäv.