

Handläggare
Henrik Svenonius

Till
kommunstyrelsen

Förstärkt gemensam upphandlings- och inköpsorganisation

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Ett gemensamt arbetssätt enligt kategoristyrning ska införas i stadens nämnder med hänvisning till vad som föreslås i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
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 stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
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 stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
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. Stockholm 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 stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
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.

Ingela Lindh
Stadsdirektör

Staffan Moberg
Ekonomidirektör

Sammanfattning

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

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

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 ca 6,2 miljarder kronor. Projektet har visat att det finns möjlighet för staden att inom de utpekade inköpskategorierna frigöra mer än 200 miljoner kronor inom fyra år från etablerandet.

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

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

arbetsätt, 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 kategoristrategier som kategoriteamen arbetar fram tvärs 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, dvs. 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 arbetsätt 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 **kategoritråd** 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 upp arbetar erforderlig kompetens för att kunna upprätthålla arbetet med det nya arbets sättet. Ansvaret 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 arbets sättet 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 ca 4 % inom de genomlysta kategorierna. Detta baserat på erfarenhet och genomförda workshops med verksamheterna.

Bakgrund

Marknaden för offentlig upphandling uppgår i Sverige till ungefär 630 mdkr, varav kommunkoncernen Stockholm stad, dvs. inklusive bolagen, upphandlar för ca 32 mdkr. 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 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 beslutades 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 identifierar 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 1 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 *spendanalys*² 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.

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 bl.a. analysen av kommunkoncernens inköpsutgifter är att Stockholm stads upphandlings- och inköpsorganisation är komplex. En uppskattning är att ca 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.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av upphandlingsenheten på stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med juridiska

avdelningen på stadsledningskontoret, Stockholms Stadshus AB samt serviceförvaltningen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

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 kategoritråd 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 kategoristrategier 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 inköpsvolymerna 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

⁴ Corporate Social Responsibility – företags samhällsansvar

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

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.
- 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 kommunkoncernövergripande 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 därför vara permanent bemannat av upphandlings- och verksamhetschefer från förvaltningar och bolag med

upphandlingschefen på stadsledningskontoret som ordförande. 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 kommunkoncernens 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 kategoristrategier 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 kompetenscentrum⁶ 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.

⁶ Ett kompetenscentrum är en organisatorisk enhet i staden som besitter stor kompetens inom ett specifikt område. I vissa fall sammanfaller detta med ett centralt utpekad ansvar, ex. kemikaliecentrum och EfAS.

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

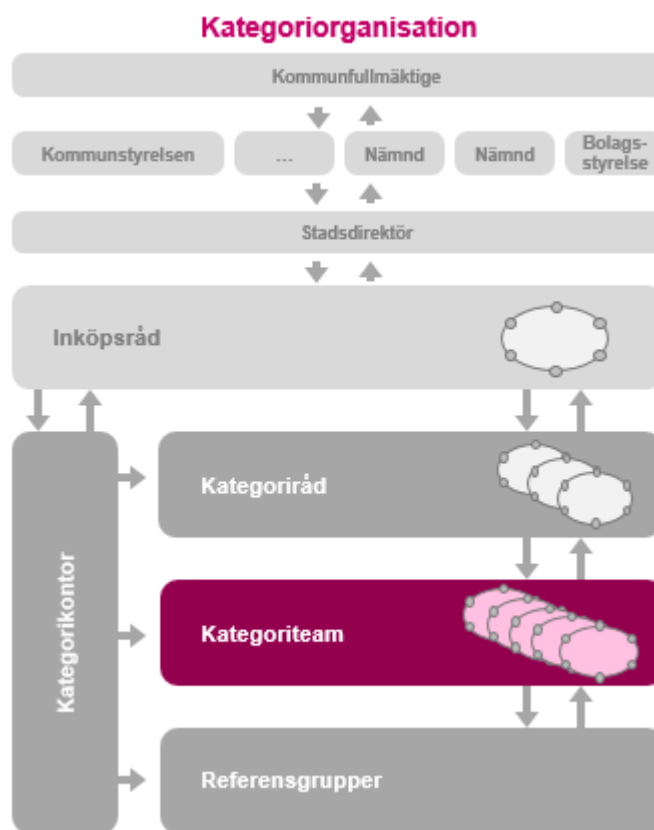
Referensgrupp/-er behövs för att säkerställa att analyser är korrekta och strategier väl förankrade i organisationen

Kategoriråd behövs för att ge ledning och styrning till kategoriteamet 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 kategoritråd 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 kommunkoncernen 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 kategoriträd 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 kommunkoncernen får en gemensam bild av inköpsmönster tvärs bolag och förvaltningar.

5. **Gemensam kategoriprocess**

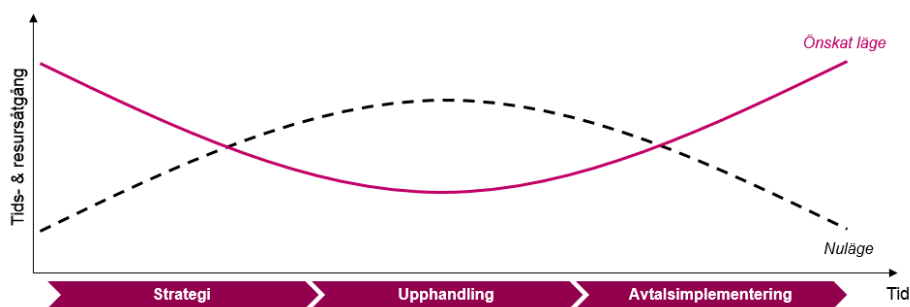
Då kommunkoncernen idag saknar en gemensam modell för hantering av strategiskt inköp, krävs en gemensam övergripande **process för utveckling, implementering och uppföljning av kategoristrategier**. För att processen ska kunna implementeras behöver även roller och ansvar arbetas fram och implementeras.

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.

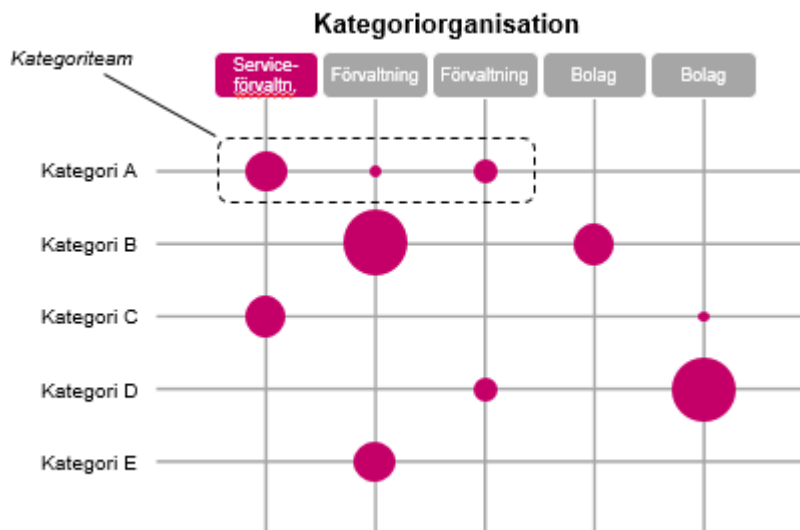
Ett större fokus på det strategiska arbetet kommer att medföra bättre planering och samordning och att, efter en lyckosam implementering, mindre tid behöver ägnas åt taktiskt och operativt inköp. Verksamhetens insatser förskjuts med andra ord till andra delar av inköpsprocessen, såsom bilden nedan illustrerar.



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 kategoriablering 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.

Kategoriableringsplanen 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 kompetensliga 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 kategoriableringsplan, 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.