

Yttrande

Centerpartiet

2025-04-09

Ärende 11

Yttrande angående Redovisning av uppdrag att följa upp implementering av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

När ärendet når kommunfullmäktige avser vi att lägga ett tilläggsyrkande med följande innehåll:

Förslag till beslut

I kommunfullmäktige:

1. Inköps- och upphandlingsnämnden får i uppdrag att, inom ramen för befintlig lagstiftning, verka för att 100 procent av animalierna som köps in har svenskt ursprung.

Yrkandet

Inköps- och upphandlingsnämndens rapport visar att det finns behov av en översyn av styrningen på inköps- och upphandlingsområdet, med fokus på det strategiska arbetet med inköp. Centerpartiet delar stadsledningskontorets bedömning att det redan ingår i inköps- och upphandlingsnämndens reglemente att nämnden ansvarar för att leda utvecklingen inom detta område. Av den anledningen kan hemställan från nämnden anses besvarad.

I samband med att det nu tas ett omtag i styrningen av strategisk upphandling anser vi att det är lämpligt att konkretisera målbilden för stadens inköp av livsmedel. Enligt den senaste mätningen, som avser halvåret 2024, så sjunker nu det svenska köttet i Göteborgs verksamheter med 11 procentenheter till 79 procent.

Mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget som Sverige står inför anser vi att det behövs krafttag för att bryta denna negativa utveckling. Därför föreslår vi att inköps- och upphandlingsnämnden får i uppdrag att, inom ramen för befintlig lagstiftning, verka för att 100 procent av animalierna som köps in har svenskt ursprung.

Flera kommuner lyckas med att servera enbart svenskt kött i sina verksamheter, exempelvis Vårgårda och Färgelanda kommun. I cirka hälften av Sveriges kommuner har över 90 procent av de köttprodukter som köps in svenskt ursprung.

Även om Lagen om offentlig upphandling inte medger en kravställan på svenskt kött i upphandlingar, finns det flera sätt öka det svenska på tallriken genom att exempelvis tydligare kravställa produktionsmetoder som gäller för svenska producenter, dela upp

upphandlingar för att möjliggöra för fler lokala och mindre producenter och öka inköpen av färska livsmedel som främjar kortare transportkedjor.

Detta skulle bidra till lägre klimatutsläpp, ökad biologisk mångfald i Sverige och att stärka svensk beredskapsförmåga.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-03-13

Ärendenummer SLK-2025-00298

Handläggare

Magnus Junsäter

Telefon: 031-368 02 27

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

Redovisning av uppdrag att följa upp implementering av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2024 till inköps- och upphandlingsnämnden att, i samverkan med kommunstyrelsen, följa upp implementeringen av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser, antecknas och förklaras fullgjort.
2. Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2024 till inköps- och upphandlingsnämnden att, i samverkan med kommunstyrelsen, ta fram förslag på hur Göteborgs Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet, antecknas och förklaras fullgjort.
3. Hemställan från inköps- och upphandlingsnämnden till kommunfullmäktige att initiera en översyn av styrning kring inköp och upphandling i staden, anses besvarad med hänvisning till den bedömning som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget för 2024 fick inköps- och upphandlingsnämnden i uppdrag att, i samverkan med kommunstyrelsen, ta fram förslag på hur Göteborg Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet. I samma budget gavs inköps- och upphandlingsnämnden även i uppdrag att i samverkan med kommunstyrelsen följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser.

För att möta de uppdrag som givits av kommunfullmäktige genomförde inköps- och upphandlingsnämnden en enkätundersökning riktad till samtliga nämnder och styrelser i staden. Resultatet sammanställdes i en rapport. Av rapporten framgår redovisning av såväl stadens följsamhet gentemot riktlinje som nämnder och styrelser delaktighet i kategoristyrning.

Med grund i den rapport som tagits fram görs bedömningen att det finns ett behov av översyn av styrningen på inköps- och upphandlingsområdet, med fokus på det strategiska arbetet med inköp, där kategoristyrningsarbetet ingår.

En översyn av styrningen inom området behöver inte nödvändigtvis begränsas till enbart riktlinjen för inköp och upphandling, utan kan även innefatta annan styrning och stöd, såsom arbetsprocesser, stöddokument och utbildning.

Stadsledningskontorets sammantagna bedömning är att de två uppdragen har omhändertagits och kan förklaras fullgjorda.

Inköps- och upphandlingsnämnden har hemställt till kommunfullmäktige om uppdrag att initiera en översyn av styrningen inom inköp och upphandlingsområdet i staden.

Stadsledningskontoret menar att det i inköps- och upphandlingsnämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för att leda utvecklingen inom inköp och upphandling i Göteborgs Stad. Initiativ till att ge förslag till styrning inom inköps- och upphandlingsområdet bedöms inbegripas i detta ansvar. Inköps- och upphandlingsnämndens hemställan till kommunfullmäktige att initiera en översyn av styrning kring inköp och upphandling i staden, anses därmed besvarad med hänvisning till den bedömning som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Kommunfullmäktiges uppdrag syftar till att säkerställa att regelverk efterlevs och att öka delaktighet i kategoristyrningsarbete. I inköps- och upphandlingsnämndens rapport dras slutsatsen att styrningen på inköp- och upphandlingsområdet behöver ses över, där det pekas ut vikten av strategiska inköp som en viktig del i styrningen. Fullgörande av kommunfullmäktiges uppdrag kommer i sig inte ge direkta effekter utifrån en ekonomisk, ekologisk eller social dimension. En kommande översyn av styrningen på området syftar däremot till att skapa förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning, vilket kan ge såväl ekonomiska, ekologiska som sociala effekter. De tre hållbarhetsdimensionerna kan därmed komma att belysas mer i samband med ett eventuellt kommande ärende avseende förändring av styrning inom inköps- och upphandlingsområdet.

Bilaga

Inköp och upphandlingsnämndens handlingar 2025-02-06 § 9

Ärendet

I kommunfullmäktiges budget för 2024 fick inköps- och upphandlingsnämnden i uppdrag att, i samverkan med kommunstyrelsen, ta fram förslag på hur Göteborg Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet. I samma budget gavs inköps- och upphandlingsnämnden även i uppdrag att i samverkan med kommunstyrelsen följa upp implementeringen av Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser.

Beskrivning av ärendet

Redovisning av uppdragen har hanterats av inköp- och upphandlingsnämnden 2025-02-06 § 9, där nämnden beslutade att förklara båda uppdragen fullgjorda och översända handlingarna till kommunstyrelsen för fortsatt beredning av ärendet till kommunfullmäktige.

För att möta de uppdrag som givits av kommunfullmäktige genomförde inköps- och upphandlingsnämnden en enkätundersökning riktad till samtliga nämnder och styrelser i staden. Resultatet sammanställdes i en rapport. Av rapporten framgår redovisning av såväl stadens följsamhet gentemot riktlinje som nämnder och styrelser delaktighet i kategoristyrning. Rapporten behandlar inte bara resultatet av enkätundersökningen utan även andra iakttagelser, framgångsfaktorer och viss omvärldsbevakning. Rapport samt inköps- och upphandlingsnämndens ställningstaganden och slutsatser finns att läsa i sin helhet i bilagan. Inköps- och upphandlingsförvaltningen hade avstämningar med stadsledningskontoret under arbetets gång.

Implementering av riktlinje

Aktuell riktlinje för inköp och upphandling beslutades av kommunfullmäktige 2022-05-19 § 11. Riktlinjen som då trädde i kraft var resultatet av en mer omfattande revidering, där det tydligare pekats ut nämnders och styrelser ansvar när det gäller inköp och upphandling. Därefter har den endast skett redaktionella justeringar i riktlinjen, där den senaste genomfördes 2024-12-12.

Inköps- och upphandlingsnämndens sammantagna bedömning avseende implementering av riktlinjen, utifrån enkätens resultat, är att stadens bolag och förvaltningar har kännedom om att stadens inköp och upphandlingar ska ske i enlighet med gällande riktlinje, men av olika anledningar är följsamheten till riktlinjen varierande. Att det ser olika ut kan inte härledas enkom till om det avser en stor eller liten organisation, inte heller om organisationen har mer eller mindre omfattande utbetalningar till leverantörer. Förankring av den interna inköpsorganisationen, utpekade ansvarsnivåer och framtagna rutiner bedöms vara viktiga faktorer för efterlevnad av riktlinjen. Områden i riktlinjen som inte är understödda med tillhörande processbeskrivningar, anvisningar eller rutiner upplevs mindre styrande. Avsaknad av stöddokument eller vägledande processer skapar större tolkningsutrymme, vilket medför att organisationer arbetar olika.

Kategoristyrning

I enkätundersökningen ställdes även frågor kring deltagande i kategoristyrningsarbete. Kategoristyrning är ett strategiskt och tvärfunktionellt arbetssätt för utpekade inköpskategorier med syfte att tillgodose verksamheternas behov.

Övergripande mål för kategoristyrningsarbetet är att nyttja skattemedlen effektivt, skapa långsiktigt hållbara affärer, stödja näringslivsklimatet och nyttja innovationskraften samt dra nytta av stadens samlade kompetens.

I den genomförda enkätundersökningen uppgav ungefär en tredjedel av respondenterna att de har fått möjligheten att vara aktivt deltagande i kategoristyrningsarbete men avstått. Det kan finnas olika skäl till att inte delta i kategoristyrningsarbete, exempelvis organisationens storlek. Inköps- och upphandlingsnämndens gör dock bedömningen att det på en övergripande nivå behöver finnas en förståelse hos organisationer för det strategiska inköpsarbetet. Nämnden ser att det som främjar delaktighet i kategoristyrningsarbetet kan kopplas till nyttan för den egna organisationen samt engagerad styrning från politiskt håll. Initiativ till deltagande i kategoristyrningsarbete kan således komma såväl utifrån ett upplevt behov i den egna organisationen som genom politiskt uppdrag. Inköps- och upphandlingsnämnden ser det som önskvärt att dessa båda ingångar till kategoristyrningsarbetet harmoniserar. Deltagandet kan också påverkas av upplevelsen av kategoristyrningsmodellen, där arbetssätt kan upplevas för omfattande eller att det strategiska inköpsarbetet kan upplevas otydligt. Nämnden lyfter i sin rapport utvecklingsmöjligheter för ökad delaktighet.

Den sammantagna bedömningen är att verksamhetsnära koppling och effekter samt politiskt engagemang och styrning främjar delaktighet i kategoristyrningsarbetet i staden.

Stadsledningskontorets bedömning

Avseende de två uppdrag som behandlas i detta ärende gör inköps- och upphandlingsnämnden bedömningen att det finns ett behov av översyn av styrningen på inköps- och upphandlingsområdet. Stadsledningskontoret instämmer i detta. Nuvarande riktlinje för inköp och upphandling har givit en tydligare styrning sedan den trädde i kraft, men detaljeringsgraden i styrdokumentet gör det svårt att efterleva styrningen, och de effekter som styrningen är tänkt att uppnå nås inte fullt ut. Detta i sin tur påverkar det strategiska arbetet med inköp, och i förlängningen de effekter som arbetsmodellen för kategoristyrning syftar till att uppnå. En översyn av styrningen inom området behöver inte nödvändigtvis begränsas till enbart riktlinjen för inköp och upphandling, utan kan även innefatta annan styrning och stöd, såsom arbetsprocesser, stöddokument och utbildning. Den strategiska styrningen av inköp och upphandling i staden bör återspeglas i såväl riktlinje som stödjande processer.

Inköps- och upphandlingsnämndens har i sitt beslut hemställt till kommunfullmäktige om uppdrag att initiera en översyn av styrningen inom inköp och upphandlingsområdet i staden, utifrån de överväganden som redogörs för i nämndens tjänsteutlåtande och rapport. Stadsledningskontoret bedömer att en översyn av styrningen inte behöver initieras genom ett uppdrag från kommunfullmäktige, då det i inköps- och upphandlingsnämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för att leda utvecklingen inom inköp och upphandling i Göteborgs Stad. Initiativ till att ge förslag till styrning inom inköps- och upphandlingsområdet bedöms inbegripas i detta ansvar. Stadsledningskontoret bedömer därmed att hemställan från inköps- och upphandlingsnämndens ska anses besvarad med hänvisning till detta tjänsteutlåtande.

Utifrån de överväganden och slutsatser som framkommit i nämndens rapport bör ett förslag till förändrad styrning tas fram och där det bedöms relevant lyftas till kommunfullmäktige för beslut. Stadsledningskontoret är gärna en part i arbetet med den förändrade styrningen utifrån ett stadenövergripande perspektiv.

Stadsledningskontorets sammantagna bedömning i övrigt är att de två uppdrag som behandlas i detta ärende har omhändertagits och kan förklaras fullgjorda.

Jonas Kinnander
Direktör Ärende och utredning

Eva Hessman
Stadsdirektör



Redovisning av uppdrag uppföljning av implementering av riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

§ 9, 18/25

Beslut

1. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att uppdraget att, i samverkan med kommunstyrelsen, följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser förklaras fullgjort och översänds till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.
2. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att uppdraget att, i samverkan med kommunstyrelsen, ta fram förslag på hur Göteborgs Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet förklaras fullgjort och översänds till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.
3. Inköps- och upphandlingsnämnden hemställer till kommunfullmäktige att initiera en översyn av styrning kring inköp och upphandling i staden, utifrån de överväganden som redogörs för i detta tjänsteutlåtande och tillhörande rapport.

Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden fick, i kommunfullmäktiges budget för 2024, i uppdrag att i samverkan med kommunstyrelsen ta fram förslag på hur Göteborg Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet. I samma budget gavs nämnden även uppdraget att i samverkan med kommunstyrelsen följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser.

Detta ärende är en återredovisning av dessa två uppdrag och inköps- och upphandlingsnämnden ska ta ställning till genomförandet och utfallet av till delade uppdragen.

Handlingar

1. Tjänsteutlåtande
2. Rapport: Redovisning av uppdrag uppföljning av implementering av riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

Beslutsgång

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



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum: 2025-02-06

Dag för justering

2025-02-14

Vid protokollet

Sekreterare

Sebastian Helin

Ordförande

Johanna Azar (MP)

Justerande

Sarah Ullmark (M)



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-01-24

Diarienummer N050-0018/2025

Handläggare

Amanda Larsson

E-post: amanda.larsson@ink.goteborg.se

Redovisning av uppdrag uppföljning av implementering av riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

Förslag till beslut

1. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att uppdraget att, i samverkan med kommunstyrelsen, följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser förklaras fullgjort och översänds till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.
2. Inköps- och upphandlingsnämnden beslutar att uppdraget att, i samverkan med kommunstyrelsen, ta fram förslag på hur Göteborgs Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet förklaras fullgjort och översänds till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.
3. Inköps- och upphandlingsnämnden hemställer till kommunfullmäktige att initiera en översyn av styrning kring inköp och upphandling i staden, utifrån de överväganden som redogörs för i detta tjänsteutlåtande och tillhörande rapport.

Sammanfattning

Inköps- och upphandlingsnämnden fick, i kommunfullmäktiges budget för 2024, i uppdrag att i samverkan med kommunstyrelsen ta fram förslag på hur Göteborg Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet. I samma budget gavs nämnden även uppdraget att i samverkan med kommunstyrelsen följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser.

För att möta de uppdrag som givits av kommunfullmäktige har förvaltningen gjort en enkätundersökning riktad till samtliga nämnder och styrelser i staden. Resultatet av enkäten har sammanställts i en rapport. Av rapporten framgår att viljan att göra rätt finns, men förutsättningarna ges inte fullt ut med nuvarande riktlinje. Bedömningen är att detaljeringsgraden i riktlinjen bidrar till att riktlinjen inte blir effektiv i sin styrning.

Inköp och upphandlingsförvaltningen gör bedömningen att det finns behov av översyn av styrningen på området. Det finns skäl att se över detaljeringsnivån i riktlinjen för inköp och upphandling för att skapa en ändamålsenlig styrning, men även att se över hur styrning och stöd till förvaltningar och bolag kan förstärkas utifrån strategisk styrning av inköp och upphandling i staden. Vidare ser förvaltningen behov av att detaljera viss styrning, exempelvis genom stödjande processer eller utbildning, vilket underlättar efterlevnad och följsamhet till riktlinjen. Att se över utbildning, processer och arbetet

med kategoristyrning ligger inom inköps- och upphandlingsnämndens uppdrag. Förvaltningen bedömer dock att initieringen bör komma från kommunfullmäktige för att den generella revideringen av styrningen på området även ska inbegripa översyn av styrande dokument såsom Göteborgs stads riktlinje för inköp och upphandling.

Bedömning ur ekonomiska, sociala och ekologiska dimensioner

Riktlinjens utformning beaktar de tre dimensionerna. Båda uppdragen härleds till stadens riktlinje, då den fullt ut implementerad och med hög följsamhet även innebär delaktighet i kategoristyrningsarbetet.

Uppdragen som tilldelats inköps- och upphandlingsnämnden bedöms inte explicit ha påverkan på de tre dimensionerna, men de slutsatser som framkommer och beslutsförslag som lämnas leda till insatser som påverkar. Bedömningen är att ett förstärkt fokus på strategisk styrning av inköp och upphandling i staden främst ger positiva effekter på såväl ekonomiska, sociala som ekologiska dimensioner.

Syftet med riktlinjen är att säkerställa att anskaffning av varor, tjänster och entreprenader sker med rätt kvalitet och till rätt kostnad. Syftet är också att staden aktivt använder möjligheterna att genom inköp och upphandling bidra till hållbar utveckling både lokalt och globalt. Vidare ska riktlinjen underlätta för stadens uppföljning av inköp och leverantörer. Det framkommer i genomförandet av uppdragen att det inte är full följsamhet till riktlinjen och det i sin tur kan innebära påverkan på de tre dimensionerna. Förslag om reviderad styrning avseende inköp och upphandling syftar till att öka följsamheten. Exempelvis kan nämnas att ett ökat fokus på att stärka styrningen av uppföljning och kontroll, vilket regleras i riktlinjen, kan innebära både att rätt mängd resurser används på rätt sätt samt bidra till sund konkurrens och en insats mot välfärdsbrott.

Bilaga

1. Rapport: Redovisning av uppdrag uppföljning av implementering av riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden fick, i kommunfullmäktiges budget för 2024, i uppdrag att i samverkan med kommunstyrelsen ta fram förslag på hur Göteborg Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet. I samma budget gavs nämnden även uppdraget att i samverkan med kommunstyrelsen följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser.

Detta ärende är en återredovisning av dessa två uppdrag och inköps- och upphandlingsnämnden ska ta ställning till genomförandet och utfallet av till delade uppdragen.

Beskrivning av ärendet

År 2022 fastställdes nu gällande riktlinje för inköp och upphandling, av Kommunfullmäktige (2022-05-19 § 11) Senaste revideringen av riktlinjen, redaktionellt på delegation, skedde 2023-12-22. Riktlinjen som fastställdes 2022 innebar en mer genomgripande justering av styrning jämfört med tidigare styrdokument på området. Detta med anledning av den skärpta styrningen på upphandlingsområdet, och att skapa en bättre följsamhet gentemot upphandlingsregler. I samband med verksamhetsnominering inför budget 2024 föreslog inköps- och upphandlingsnämnden en uppföljning av riktlinjen avseende hur den implementerats i stadens nämnder och styrelser. Denna verksamhetsnominering resulterade i det uppdrag som aktuellt ärende behandlar avseende uppföljning av implementering av riktlinje.

Inköps- och upphandlingsnämnden började arbetet med metoden kategoristyrning år 2019. Förvaltningens erfarenheter att metoden är bra och effektiv i de sammanhang där det är verksamhetsnära upphandlingar som avses, men att delaktigheten inom andra kategoriarbeten är mer utmanande. Med anledning av detta, föreslog inköps- och upphandlingsnämnden i sin verksamhetsnominering inför budget 2024 ett utredningsuppdrag för att säkerställa att fullmäktige har en tydligare roll i beslut kring det kommunövergripande kategoristyrningsarbete. I budget för 2024 resulterade verksamhetsnomineringen i det uppdrag avseende kategoristyrning som hanteras i detta ärende.

För att möta de uppdrag som givits av kommunfullmäktige har förvaltningen gjort en enkätundersökning riktad till samtliga nämnder och styrelser i staden. Resultatet av enkäten har sammanställts i en rapport, se bilaga. Av rapporten framgår redovisning av såväl stadens följsamhet gentemot riktlinje som delaktighet i kategoristyrning. Rapporten behandlar inte bara resultatet av enkätundersökningen utan även andra iakttagelser, utredning av framgångsfaktorer och viss omvärldsbevakning.

Slutsatser – implementerad riktlinje

Sammantagen bedömning avseende riktlinjen är att stadens bolag och förvaltningar har kännedom om att stadens inköp och upphandlingar ska ske i enhetlighet med gällande riktlinje, men av olika anledningar är följsamheten till riktlinjen varierande. Variationen kan inte härledes enkom till om det avser en stor eller liten organisation, inte heller om organisationen har hög respektive låg spend. Det handlar snarare om förankring av den interna inköpsorganisationen och om utpekade ansvarsnivåer och framtagna rutiner är förankrade.

Vidare synliggörs att inköp och upphandling är ett komplext område, med många delar att förhålla sig till, vilket omfattningen i riktlinjen visar på. Områden i riktlinjen som inte är understödda med tillhörande processbeskrivningar, anvisningar eller exempelvis rutiner, visar sig upplevas mindre styrande eller snarare att tolkningen av utförande skiljer

organisationer åt i högre grad, än där en vägledande process tillhandahålls som komplement till riktlinjen. Riktlinjens olika grad av detaljnivå kan också bidra till att svar om implementering eller ej kan skiljas åt från svar från samma respondenter kring följsamhet till processer med mera.

I bilagd rapport utvecklas resonemang kring riktlinjen, och följsamheten till denna, samt möjligheten att de facto kunna implementera den fullt ut i den egna verksamheten.

Slutsatser – öka delaktighet i kategoristyrningsarbetet

Frågeställningen i uppdraget var att öka andelen delaktiga i kategoristyrningsarbetet. Det kan konstateras att ca en tredjedel av respondenterna uppger att de har getts möjligheten att vara aktivt deltagande men avstår. Varför andelen ej aktiva är så hög kan sannolikt förklaras med olika anledning från var och en, men utifrån ett övergripande perspektiv kan konstateras att vikten av en ökad inköpsmognad och därigenom förståelsen för att agera strategiskt gällande inköp är en parameter.

Ser man till vad som främjar delaktigheten så kan det kopplas till nyttan för den egna organisationen samt engagerad styrning från politiskt håll. Initiativet kan således komma såväl utifrån ett upplevt behov i den egna organisationen som genom politiskt uppdrag. Önskvärt är om dessa båda ingångar harmoniserar.

Vidare kan konstateras att upplevelsen av att kategoristyrning inte är relevant för den egna organisationen på grund av dess storlek eller spend framkommer från flera respondenter. Det kan handla om förståelse för modellen, men det kan också vara så att arbetssättet upplevs för omfattande eller att styrningen som visar på vikten av strategiskt inköpsarbete inte är tillräckligt tydlig.

Utvecklingsmöjligheter för ökad delaktighet går att läsa mer om i bifogad rapport, som synliggör framgångsfaktorer och alternativa lösningar. Sammantagna bedömningen är att verksamhetsnära koppling och effekter samt politiskt engagemang och styrning främjar delaktighet i kategoristyrningsarbetet i staden.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning är, efter genomförandet av de båda uppdragen från kommunfullmäktige, att viljan att göra rätt finns hos förvaltningar och bolag men förutsättningarna ges inte fullt ut med nuvarande riktlinje. Bedömningen är att den höga detaljeringsgraden i riktlinjen bidrar till att riktlinjen inte blir effektiv i sin styrning. Följsamheten till riktlinjen påverkar även styrningen av strategiska inköp och effekten av det arbete som exempelvis kategoristyrningen kan ge.

Inköp och upphandlingsförvaltningen gör bedömningen att det finns behov av översyn av styrningen på området. Det finns skäl att se över detaljeringsnivån i riktlinjen för inköp och upphandling för att skapa en ändamålsenlig styrning, men även att se över hur styrning och stöd till förvaltningar och bolag kan förstärkas utifrån strategisk styrning av inköp och upphandling i staden.

Vidare ser förvaltningen behov av att detaljera viss styrning, t.ex. genom processer eller utbildning, vilket stödjer efterlevnad och följsamhet till riktlinjen. Därtill är det viktigt att bredda perspektiven kring kategoristyrning utifrån att det är strategiskt inköp som styr denna nivå. Kategoristyrning är en bra metodik inom det strategiska inköpet, men det finns fler metoder för styrning och inköpsområdet avgör vilken metod som är bäst lämpad. Att se över utbildning, processer och arbetet med kategoristyrning ligger inom inköps- och upphandlingsnämndens uppdrag och görs inom ramen för en revidering av styrningen på området.

I rapporten har det framkommit att det finns vissa oklarheter gällande avsteg från riktlinjen. Det är inte konsekvent beskrivet i riktlinjen hur avsteg ska hanteras, vilket gör att avstegsrapportering blir svårt att förhålla sig till för nämnder och styrelser. I samband med en revidering av riktlinjen bör det ses över hur avstegsrapportering ska hanteras utifrån ett hela staden-perspektiv.

Förvaltningens sammantagna bedömning är att de två uppdragen har omhändertagits utifrån det resultat som redovisats i rapporten. Nämnden föreslås besluta enligt de beslutsatser som framgår i ärendet, varav en är en hemställan om vidare arbete för ökad följsamhet och strategisk styrning för inköps- och upphandlingsarbetet i staden.

Amanda Larsson
Förvaltningscontroller

Henrik Karlsson
Förvaltningsdirektör

Rapport: Redovisning av uppdrag uppföljning av implementering av riktlinje för inköp och upphandling samt säkerställa aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet

1. Inledning

Kommunfullmäktige beslutade om Inköps- och upphandlingspolicy år 2004 (numera riktlinje). Det styrande dokumentet har genom åren reviderats till följd av lagändringar och beslut i kommunfullmäktige. År 2022 fastställdes nu gällande riktlinje för inköp och upphandling, av Kommunfullmäktige (KF 2022-05-19 § 11). Senaste revideringen, redaktionellt på delegation, skedde 2023-12-22.

Både reglementet för inköp- och upphandlingsnämnden och Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling tydliggör att Inköp och upphandling ska leda det strategiska arbetet inom inköp- och upphandlingsområdet i Göteborgs Stad. Båda dokumenten betonar vikten av att fokusera på stadens gemensamma bästa och ”hela-staden-perspektivet”

Inköps- och upphandlingsnämnden fick, i kommunfullmäktiges budget för 2024, i uppdrag att i samverkan med kommunstyrelsen ta fram förslag på hur Göteborg Stad kan säkerställa att nämnder och bolagsstyrelser aktivt deltar i kategoristyrningsarbetet. I samma budget gavs nämnden även uppdraget att i samverkan med kommunstyrelsen följa upp implementeringen av riktlinjen för inköp och upphandling i nämnder och bolagsstyrelser.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har tagit sig an de två uppdragen från kommunfullmäktige samlat. Olika metoder för insamling av relevant underlag har använts, men det har skett parallellt. Uppdraget om kategoristyrning och ökad delaktig i dess process är avhängigt av styrningen av att verka kategoristyr. Primär styrning är idag genom riktlinjen för inköp och upphandling varpå uppdraget om uppföljningen av implementeringen av denna riktlinje hos bolag och förvaltningar blir relevant för svar även på uppdraget om kategoristyrning. I följande rapport vägs således genomförandet av de båda uppdragen samman och under slutsatser kan konstateras att riktlinjens

utformning får effekter på styrning av stadens inköps- och upphandlingsarbete, vilket exempelvis synliggörs i delaktigheten i kategoristyrningsarbetet.

1.1 Bakgrund och begrepp

1.1.1 Styrning i staden

För att uppnå den politiska viljan tar Göteborgs Stad fram egna styrande dokument i syfte att leda och styra arbetet i organisationen. Dessa dokument kan vara planerande eller styrande. De planerande styrande dokumenten styr främst vad organisationen ska göra i framtiden. De reglerande styrande dokument är normativa till sin karaktär genom att de anger hur verksamheterna ska utföra sitt arbete samt förhålla sig till varandra och till invånare, brukare och kunder. Planerande och reglerande styrande dokument kan gälla för en enskild nämnd eller bolagsstyrelse, gälla flera eller samtliga.

Reglementen, ägardirektiv och bolagsordningar anger ändamål och uppdrag för verksamheten men grunduppgifterna regleras till stor del av lagstiftning och övriga författningar. Reglerande styrande dokument anger hur verksamheten ska utöva sitt uppdrag. Inriktningen över tid styrs både i ett längre och kortare perspektiv via planerande styrande dokument som program och planer. Staden har också visionsdokument framtagna för initiativ som på grund av sin omfattande, omvälvande eller långtgående karaktär har behov av en riktad vision som styrmedel.

Kommunfullmäktiges budget är överordnad stadens styrande dokument. Budgeten är ett styrmedel för att få genomslag för fullmäktiges politiska viljeinriktning, manövrera utifrån aktuellt läge och göra särskilda prioriteringar. Här förmedlas också den för staden övergripande visionen.

Inköps- och upphandlingsområdet i staden regleras i olika typer av styrande dokument både på kort och lång sikt. Primär styrning sker genom beslut i kommunfullmäktige genom dess fastställande av nämndens reglemente och stadens riktlinje för inköp och upphandling. Inköps- och upphandlingsfrågor finns även som en del av exempelvis miljö- och klimatprogrammet samt det näringslivsstrategiska programmet. Vidare hanterar Inköps- och upphandlingsnämnden sitt uppdrag genom exempelvis framtagande av stadenövergripande gemensam inköpsprocess och Årlig analys för digitala tjänster (inköps- och upphandlingsnämnden är tjänsteleverantör) och gemensam inköpsplan.

1.1.2 Vad är en riktlinje?

Reglerande styrande dokument är ett samlingsbegrepp för Göteborg Stads normgivande dokument som vänder sig inåt till organisationen. Reglerande styrande dokument ska tala om hur organisationen ska handla här och nu, i sitt vardagliga agerande, hur verksamheten ska utöva sitt uppdrag. Dokumenten ska skapa sunda beteenden, säkerställa rättssäkerhet och att brukarna, invånarna och kunderna får likvärdig service. Dokumenten gäller tills vidare och ska följas.

En riktlinje ska ange ramarna för handlingsutrymmet i en viss fråga. Den ger mer konkret stöd för ett visst handlande än en policy. De flesta riktlinjer vänder sig inåt till förvaltningen/bolaget, ibland till nämnd/styrelse. Riktlinjer gäller tills vidare men ska

aktualitetprövas regelbundet. Riktlinjer ska visa hur uppgifter ska utföras men lämnar visst utrymme för verksamheten att själva utforma detaljerna i arbetet. Det kan exempelvis ske genom anvisningar eller rutiner. Riktlinjer ska reglera handlandet i den befintliga verksamheten så att den bedrivs effektivt, rättssäkert och med kvalitet och även säkrar en likvärdig och ickediskriminerande verksamhet.

Riktlinjer kan beslutas både på politisk nivå och på tjänstepersonsnivå (ren verkställighet). Kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer som är av principiell beskaffenhet eller är av större vikt. Kommunstyrelsen får besluta om stadenövergripande riktlinjer, regler, anvisningar och rutiner i den mån besluten inte ska fattas av fullmäktige. (kommunstyrelsens reglemente 2 kap 4 §). Nämnder och styrelser ska besluta om riktlinjer som avser egen förvaltning/bolag. Stadsövergripande riktlinjer som avser ren verkställighet (frågor där inga politiska överväganden ska ske) kan beslutas av stadsdirektören. Förvaltnings-/bolagsspecifika riktlinjer som avser ren verkställighet kan beslutas av förvaltningschef/verkställande direktör.

En riktlinje på stadenövergripande nivå som är fastställd av fullmäktige ska följas. Av riktlinjen framgår vilka som omfattas av den.

1.1.3 Göteborgs stads riktlinje för inköp och upphandling

Syftet med riktlinjen är att säkerställa att anskaffning av varor, tjänster och entreprenader sker med rätt kvalitet och till rätt kostnad. Syftet är också att staden aktivt använder möjligheterna att genom inköp och upphandling bidra till hållbar utveckling både lokalt och globalt. Vidare ska riktlinjen underlätta för stadens uppföljning av inköp och leverantörer. Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser har att följa riktlinjen. Delägda bolag där Göteborgs Stad är majoritetsägare är också skyldiga att förhålla sig riktlinjen.

Av riktlinjen framgår att all anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför enskilt verksamhetsintresse. Riktlinjen tydliggör därtill nämnder och styrelserns ansvar i olika frågor. Stadens nämnder och styrelser har således ett stort ansvar för att säkerställa rätt kompetens och förutsättningar för delaktighet och följsamhet finns. Hur en förvaltning eller bolag valt att organisera sitt arbete med inköp och upphandling är avgörande för att främja och stärka följsamhet till stadens riktlinje. Det ska i varje förvaltning/bolag finnas en ändamålsenlig organisation med till exempel ledande befattning med ansvar för inköp och upphandlingsfrågor och utsedda beställare med tydligt mandat över vilka varor eller tjänster som får beställas.

Riktlinjen är omfattande med detaljerade perspektiv på vad styrelser och nämnder ska beakta vid inköp och upphandling. Dess upplägg vägleder och styr och beskriver vad nämnder och styrelser ansvarar för respektive vad inköps- och upphandlingsnämnden ansvarar för. Ansvarsfördelningen är uppdelad inom områdena helhetssyn, hållbar utveckling, genomförande av direktupphandling samt kontroll och uppföljning.

1.1.4 Kategoristyrning

Kategoristyrning är ett strategiskt och tvärfunktionellt arbetssätt för utpekade inköpskategorier för att tillgodose verksamheternas behov. Övergripande mål för

kategoristyrningsarbetet är att nyttja skattemedlen effektivt, skapa långsiktigt hållbara affärer, stödja näringslivsklimatet och nyttja innovationskraften samt dra nytta av stadens samlade kompetens. Kategoristyrningsarbetet innefattar interna såväl som externa analyser. Dessa görs utifrån alla nämnders och styrelser verksamhetsperspektiv för att säkerställa att stadens gemensamma bästa tas i beaktande.

En förutsättning för kategoristyrning är att organisationen har ett gemensamt kategoriträd, i vilket inköpen återkommande kan kategoriseras på lika sätt. Kategoristyrning utgår från leverantörsmarknad och Göteborgs stads inköp delas in i kategorier utifrån leverantörsmarknad i ett så kallat kategoriträd. Kategoriuppdelningen skapar förutsättningar för att fokusera på det inköpsstrategiska arbetet kring respektive leverantörsmarknad och uppnå större kunskap och förståelse för marknaden. Arbetsmetoden kategoristyrning möjliggör analys och faktabaserade beslut kring viktiga strategiska ställningstaganden och vägval för inköpsarbetet på kategorinivå. Detta skapar förutsättningar för att nå mål kring hållbarhet, effektivisering och besparing.

För att en kategori ska vara relevant för ett gemensamt kategoristyrningsarbete är det nödvändigt att gemensamma inköp inom aktuell kategori omfattar väsentliga belopp i årliga inköp för staden. Storleksaspekten grundas i att kategorin ska vara tillräckligt omfattande för staden för att ett gemensamt kategoristyrningsarbete ska kunna generera betydelsefulla effekter för staden som helhet. Därför är det första urvalskriteriet att kategorin omfattar en hög spend.

Spend definieras inom Göteborgs Stad som de utbetalningar som görs i samband med stadens anskaffning av varor, tjänster, entreprenader, hyror, med mera om detta görs utifrån frivillighet och konkurrens samt att krav på nyttskapande finns.

2. Genomförandet av uppdragen

2.1 Uppföljning riktlinjen

2.1.1 Tillvägagångssätt

Som metod för att samla in data avseende hur riktlinjen implementerats har det genomförts en enkätundersökning riktad gentemot alla stadens förvaltningar och bolag. Enkäten har genomförts via Stratsys, stadens digitala system för uppföljning. Enkätfrågorna har berört riktlinjens samtliga delar. Frågorna är ställda med syftet att visa graden på följsamhet i förhållande till den styrning som riktlinjen innebär, och därigenom få svar på bolags och förvaltningars implementering av riktlinjen.

Frågor och svar ska ses sammanvägt och därigenom ge en bild av hur hög grad av implementering av riktlinjen som skett hos bolag och förvaltningar. I uppföljningsenkäten definieras implementering av en riktlinje som att riktlinjen vid full implementering genomsyrar organisationens processer kring inköp och upphandling, samt att rutiner för att stötta processerna då finns, är kända och följs.

Riktlinjen riktas till stadens samtliga bolag och förvaltningar, oavsett storlek eller spend. Frågorna är således ställda utan att beakta respondentens storlek eller spend. De flesta frågor ger utrymme för kommentar, vilket ibland används som kompletterande förklaring till angivet svarsalternativ. Svarsfrekvensen på enkäten är mycket hög och samtliga förvaltningar och bolag har besvarat den med undantag för valnämnden och stadsrevisionen.

2.1.2 Sammanställning frågor och svar i enkäten

Implementering och organisering

63% av förvaltningar och bolag anger att de implementerat, i stor grad/helt och hållet, genom aktivt agerande och ingen förvaltning eller bolag har angivit att de inte implementerat den. Det är dock så att vid jämförelse mellan enskilda svar och samma respondents svar på andra frågor så blir det tydligt att implementering inte är synonymt med full följsamhet. Vid svar på andra frågor visar respondenter bristande följsamhet i viktiga frågeområden.

På frågan om det finns en beslutad och dokumenterad ansvarsfördelning för förvaltningens/bolagets inköpsprocess på strategisk, taktisk och operativ nivå, så svarar 60% ja. Det är följaktligen en stor del av förvaltningar och bolag som inte ser att de har en beslutad och dokumenterad ansvarsfördelning.

Processer och uppföljning

Respondenterna har i enkäten svarat ja eller nej på om de följer följande processer: Beställa och betala, Direktupphandling, Köpa in, Planera inköp och Kategoristyrning. De har därtill svarat på hur hög grad följsamheten är till tillhandahållna processer. Andelen ja på respektive process var generellt hög. Exempelvis svarar nästan 9 av 10 att de följer direktupphandlingsprocessen. Vad gäller kategoristyrningsprocessen ses en lägre grad av följsamhet, men där det av svaren går att utläsa att de som inte följer fullt ut inte heller har behov av detta då deras spend är låg och hanteras primärt genom de stadenövergripande ramavtalen. Vid en sammanvägd bedömning av svaren kan det konstateras att processerna är vägledande i hur bolag och förvaltningar arbetar. De följs ibland helt och hållet medan de ibland anpassas till den egna organisationen, men behovet av dessa processer som stöd bedöms vara uppskattat.

Enligt riktlinjen ska uppföljning ske på ingångna avtal och inköp men för uppföljning finns ingen framtagen gemensam process i staden. Frågeställningen i enkäten efterfrågar därför hur förvaltningar och bolag säkerställer uppföljning i enlighet med ansvaret som kontroll och uppföljning i riktlinjen påvisar. Svaren har tagits in som fritextsvar och dessa är omfattande och visar på en stor variation i hur området uppföljning implementerats. Då det är fritextsvar behöver svaren tolkas och sättas in i ett sammanhang för att ge riktning. Åtskilliga exempel visar på att den svarande organisationen menar att de anpassat sin uppföljning efter behoven. Andra menar att de begränsade inköpen eller upphandlingarna gjort att behoven av uppföljning är begränsade och kan hanteras genom internkontroll. Det anges flera exempel på hur uppföljning görs inom exempelvis miljöområdet, det ekonomiska området samt för ekonomisk stabilitet. Antalet fritextsvar som visar på utmaningar och behov av utveckling är dock tydligt dominerande.

Stöd i form av processbeskrivningar och andra stödjande dokument framstår som nödvändiga för att förstärka den styrning som riktlinjen syftar till, samtidigt har inte alla delar av den gemensamma inköpsprocessen en stödjande process. Avsaknaden av stödprocess för uppföljning synliggörs i den spretighet som svaren visar på. Svaren visar att alltifrån att ingen uppföljning görs till den görs som mer omfattande leverantörskontroll, avtalsuppföljande kontroll samt kontroll av leverans i förhållande till beställning. Stickprov av fakturor är den vanligaste uppföljningsformen. Bristande systematik, eller begränsning i omfattning är identifierade risker utifrån de svar som givits in. Samhällsutvecklingen visar också på vikten av att både kontrollera före så att avtal inte ingås med oseriösa aktörer, likväl som att upptäcka när ingångna avtal inte följs.

Ett samlat stödmateriel i hur uppföljning kan ske och vad som ska tänkas på bedöms underlätta för stadens förvaltningar och bolag och utgöra en riskreducerande åtgärd för skärpt följsamhet.

Följsamhet Hållbarhet kontra Avsteg

Ett avsteg från ett styrande dokument som kommunfullmäktige beslutat är att se som ett beslut om att inte följa fullmäktiges beslut. Detta är bara godtagbart om det i det styrande dokumentet anges att avsteg kan göras samt om avsteget görs på det angivna sättet. I övriga fall ska fullmäktiges beslut alltid följas.

I riktlinjen för inköp och upphandling finns frågan om avsteg angiven på tre platser. I en generell punkt anges att avsteg från riktlinjen ska beslutas av kommunstyrelsen. I två sakfrågor (gemensamma avtal samt social hänsyn) anges att avsteg ska redovisas/rapporteras till inköps- och upphandlingsnämnden. Det är inte angivet hur dessa tre olika regleringar förhåller sig till varandra. Inköps- och upphandlingsförvaltningens tolkning är att samtliga avsteg som görs ska vara förankrade och beslutade i kommunstyrelsen, vid sidan av att de i två specifika fall även ska redovisas till inköps- och upphandlingsnämnden.

Staden ska aktivt använda inköp och upphandling som verktyg för att positivt bidra till en hållbar utveckling och minimera negativ påverkan från varor och tjänster sett till hela livscykeln. Hållbar utveckling består av tre dimensioner som samspelar och stödjer varandra; social hållbarhet, ekologiska hållbarhet och ekonomisk hållbarhet. Ett livscykelperspektiv innebär att alla faser från utvinning och produktion till användning eller utförande samt vilket avfall som genereras från varan eller tjänsten beaktas utifrån de tre dimensionerna.

Det intressanta med fördjupningsområdena hållbarhet och avsteg, är att det synliggör så tydligt att när riktlinjen och dess stödjande processer följs blir stadens nytta mer tydlig. För att Göteborgs stad exempelvis ska kunna uppnå målen i Agenda 2030, som framgår av allas reglementen/instruktioner, förväntas alla bidra. De tre dimensionerna kring hållbarhet omhändertas i ramavtalen och av svaren som inkommit syns att upplevelsen att förhålla sig till de tre hållbarhetsdimensionerna blir högre vid följsamhet till ramavtalen, samt när inköp analyseras och följs upp. Följsamhet till ramavtal har givet andra fördelar också, likväl som en upphandlande myndighet kan agera hållbart vid egen upphandling.

Vad gäller avsteg svarar endast fyra respondenter att de har en helt och hållet dokumenterad rutin för hur avsteg ska hanteras. Ingen framhåller några skäl för avsteg som främjar stadens bästa, utan de ser till det egna behovet i första hand. Vidare kan konstateras att de avsteg som informerats om till inköps- och upphandlingsförvaltningen inte har föregåtts av beslut i kommunstyrelsen såsom riktlinjen reglerar.

2.1.3 Övriga iakttagelser

Inköps- och upphandlingsnämnden har ett kontinuerligt arbete för att stötta och vägleda stadens bolag och förvaltningar, dels genom riktlinjen och tillhörande processtöd, men också via exempelvis utbildningsinsatser och nätverk på olika nivåer och inom olika områden. Förvaltningen erbjuder även dialogmöten med var och en av bolag och förvaltningar. Genom dessa olika forum uppmärksammas även utvecklingsområden. Ibland verksamhetsspecifikt, men ofta även från flera håll som visar på generellt behov. Ett sådant område är exempelvis uppföljning och då primärt kopplat till organisation och ansvar för att ta omhand det som upptäcks vid uppföljning. Det handlar dels om förståelsen av vad ett avtal reglerar och vilka krav de mer rätta kan ställa utifrån ingånget avtal och dels om modet att ställa krav. Ett förbättringsområde i denna fråga rör exempelvis hur avvikelser vid arbetsplatskontroller tas omhand av respektive avtalsägare, där det i delar inte sker på förväntat sätt.

Ett annat exempel på område att förbättra är att fakturor släpps igenom utan kontroll. Kontroll vid beställning och attest är grundläggande. Avvikelser vid kontroll av fakturor uppmärksammas återkommande. Trots ansträngningar i staden, exempelvis genom kommunfullmäktiges handlingsplan för ökad inköps- och beställkompetens 2020-2023, återkommer avvikelser. Detta tyder på att implementeringen av uppföljningsfrågorna i riktlinjen inte fullföljts samt att riktlinjens fokus på internkontroll kopplat till inköp inte heller fått önskat genomslag.

Andra iakttagelser som gjorts, som pekar mot behovet av effektivare styrning inom inköp och upphandling är exempelvis resultatet av stadens inköpsmognadsmätning.

Inköpsmognadsmätningen genomförs hos alla förvaltningar och bolag varje år enligt uppdrag angivet i riktlinjen. Mätningen görs genom en självskattning hos förvaltningar och bolag. Resultatet av mätningen stärker bilden som genomförd uppföljning gett. Exempelvis är mognadsgraden på området inköpsorganisation mycket varierande och det övergripande resultatet är 2,94 på en skala till 0 – 5. Det finns områden i mätningen där små förvaltningar och bolag inte förväntas ha hög mognad men inom området inköpsorganisation är det viktigt att alla förvaltningar och bolag är utvecklade. Det är enligt förvaltningen oroande att självskattningen visar annat.

Andra delar som visar på att riktlinjen inte fullt ut efterlevs eller att svaren i enkäten kanske inte ger hela bilden kring följsamhet är antalet avsteg som anmäls till inköps- och upphandlingsförvaltningen. Det är en väldigt liten del som förvaltningen får kännedom om i relation till det antal som svarar att avsteg görs. Ytterligare ett exempel utifrån resultatet som väcker frågor är svaren om hög följsamhet till direktupphandlingsprocessen, där det under senare tid uppmärksammas flera tillfällen när så inte varit fallet. Att inte direktupphandla korrekt får konsekvenser utifrån förtroendeskada till det offentliga, samt att det kan innebära även juridiska och ekonomiska risker.

2.2 Utredning kategoristyrning

2.2.1 Olika förutsättningar för kategoristyrningsarbetet

Kategoristyrningsarbete är kopplat till strategisk styrning, vilket leder till att olika städer och organisationer har olika förutsättningar för att hantera strategiska inköp. Förväntansbilden i Göteborgs stad är att kategoristyrning ska implementeras fullt ut i alla inköp. En förväntansbild som kanske ska kompletteras i perspektiven kring kategoristyrning och i riktlinjen snarare tydliggöra att det är strategiskt inköp som styrs genom denna nivå. Kategoristyrning är en bra metodik inom det strategiska inköpet, men att det finns fler metoder för styrning och att området som ska styras avgör vilken metod som är bäst lämpad. Inköp- och upphandlingsnämnden har ansvaret för kategoristyrning i Göteborgs Stad. Inköp- och upphandlingsnämnden fastställer inköpsplan för Göteborgs Stad och initierar kategoriarbetet. Inköp- och upphandlingsnämnden följer även upp kategoristyrningsarbetet i sin helhet.

I Stockholm har de en annan typ av inköpsorganisation vilket påverkar utformningen av kategoristyrningsarbetet. Exempelvis utgår ägandeskap för kategoristyrning primärt från inköps- och upphandlingsnämnden i Göteborg medan det i Stockholm tydligare styrs av kommunfullmäktige, vilket beskrivs enligt följande:

När en kategori ska etableras utser kommunfullmäktige en nämnd eller bolagsstyrelse till kategoriägare. Kategoriägaren ansvarar för att utse ordförandeposten i kategorirådet samt en kategoriledare. Kategoriägaren ansvarar även för att en tvärfunktionell och kommunkoncernövergripande bemanning av kategorirådet och kategoriteamet kommer till stånd, samt att kategorirådet uppfyller sin funktion som beslutsfattande och vägledande forum åt kategoriteamet. Kategoriägaren och kategorirådet ska också tillse att implementering av teamets kategoristategier kan genomföras med tillgängliga resurser inom teamet.

Vidare har Stockholms stad ett etablerat inköpsråd som är stadsdirektörens forum för övergripande styrning, uppföljning och samordning av kommunkoncernens inköpsarbete. Inköpschefen är föredragande i detta forum.

2.2.2 Framgångsfaktorer i pågående kategoristyrningsarbete

Inköps- och upphandlingsnämnden driver kategoristyrningsarbeten inom flera områden och två exempel som upplevs fungera väl är det inom SPINK samt Livsmedel. Framgångsfaktorerna skiljer sig åt men gemensam nämnare bedöms vara politisk styrning och nyttan för den egna verksamheten.

Företrädare för SPINK framhåller att behovet av den samordnade inköpsfunktionen och den nära kopplingen mellan den verksamhet som bedrivs och det som upphandlas. Arbetet i kategoriråd och kategoriteam blir ett med verksamhetsplaneringen. De beslut som fattas inom kategoristyrningen får således direkt påverkan på den verksamhet som bedrivs. Vidare bedöms förutsättningarna för SPINKs etablering ha stärkts genom att det initierats efter beslut i kommunfullmäktige.

Kategoristyrningsarbetet inom Livsmedel drivs inte från fackförvaltning såsom SPINK utan hålls samman genom Kategoriledare på inköps- och upphandlingsförvaltningen.

Samverkan här bedöms framgångsrik då många berörs och samordning underlättar, samtidigt finns även en politisk förväntansbild på de livsmedelinköp som görs vilket är en påtryckande faktor för att arbetet inom kategorin ska upprätthållas och utvecklas.

Kategoristyrningsarbetet inom lätta fordon drivs av Göteborgs stads leasing, GSL, då de såg nyttan med att strategiskt arbeta med upphandling och inköp. Ett exempel till där nyttan är nära den egna verksamheten och därigenom upplevs bidra. Det finns även en politisk styrning kopplad till fordonsflottan vilket omhändertas bl.a i Kategoriplan Lätta fordon

Resultat från uppföljningsenkäten

I enkäten om uppföljning av implementering ställdes följande fråga om delaktighet i pågående kategoristyrningsarbete, då kategoristyrning är en metod/process som är politiskt angelägen att skapa delaktighet i.

För att svara rättvisande på frågan gavs vägledning för bedömning genom följande beskrivningar:

- Inte alls = vi är inte delaktiga trots att vi blivit tillfrågade
- I liten grad = vi känner till metoden men vi har aldrig tillfrågats att delta i ett kategoristyrningsarbete
- I viss grad = vi är berörda av pågående kategoristyrningsarbete men deltar endast ibland.
- I hög grad = vi är aktivt deltagande i kategoristyrningsarbetet och driver aktiviteter inom ramen för Kategoristyrningsarbetet.
- Helt och hållet = vi både deltar och implementerar aktivt. Stadens beslutade kategoriplaner är väl kända för de som berörs i vår organisation och är implementerade eller under implementering i vår organisation.

Svaren fördelades enligt följande: Helt och hållet 6st, I stor grad 12st, I viss grad 17st, I liten grad 11st, Inte alls 2st, Ej svarat 6st.

På en rak fråga om förvaltningen/bolaget följer processen för kategoristyrning svarade knappt hälften ja. Av kompletterande kommentarer till ja och nej går att utläsa att förhållningssättet till kategoristyrningsarbetet varierar, så som återspeglas i statistiken ovan. Några förstärker med kommentar om att de deltar aktivt som medlemmar i både kategoriteam och kategoriråd, vilket innebär att de är engagerade i det övergripande kategoristyrningsarbetet. Någon bekräftar att inom deras förvaltning bedrivs inget eget, med hänvisning till att det inte är aktuellt i nuläget. En förvaltning framhåller att inköpsorganisationen och verksamheten inte är tillräckligt stor för att motivera en fullständig kategoristyrning.

En annan förvaltning hänvisar till att inköp sker huvudsakligen genom de befintliga ramavtalen, och att det hittills inte funnits något behov av särskild hantering enligt kategoristyrningsprocessen. En respondent framhåller att de identifierar ibland egna kategorier som saknas och skapar avtal för dessa. Socialnämnderna omnämner SPINKS kategoristyrningsarbete, vilket utgör en stor del av dess spend.

Ambitionen är att dela upp inköp i kategorier som följer stadens kategorier så långt det är möjligt svarar en respondent, medan en annan svarar att även om kategoristyrning inte är

direkt tillämpbart för vår verksamhet, håller vi oss uppdaterade om vad det innebär och hur det kan påverka oss. En respondent lyfte upp nyttan med att analysera sin spend som ett första steg i att kunna agera strategiskt.

3. Samlad bedömning

Genom genomförandet av de båda uppdragen från kommunfullmäktige kan konstateras att viljan att göra rätt finns, men förutsättningarna ges inte fullt ut med nuvarande riktlinje. Bedömningen är att detaljeringsgraden bidrar till att riktlinjen inte blir effektiv i sin styrning. I och med att styrningen av strategiskt inköp utgår från riktlinjen påverkas således även styrningen av strategiskt inköp och effekten av det arbetet.

Slutsatsen är att ett omtag kring stadens styrning av inköp och upphandling behövs, där fullmäktiges vilja om strategisk styrning av inköp och upphandling i staden återspeglas i såväl riktlinjen som stödjande processer.

3.1 Är implementeringen genomförd?

Definitionen av implementering i enkäten var att riktlinjen för inköp och upphandling är implementerad då den genomsyrar organisationens processer kring inköp och upphandling, samt att rutiner för att stötta processerna finns, är kända och följs. För att den ska genomsyra processer och att rutiner ska följas krävs en effektiv styrning och organisering. I och med att riktlinjen är mycket omfattande och detaljrik går det inte förvänta sig att ett femtiotal förvaltningar och bolag ska ha implementerat alla detaljer utan avvikelser.

Den sammantagna bedömningen är att i varierande grad finns en styrning och organisering för implementering av riktlinjen bland förvaltningar och bolag. Detta exemplifieras bland annat i hur avvikelser och avsteg hanteras men det visas även i svaren rörande uppföljning. Riktlinjen anger att det alltid är det gemensamma bästa som ska genomsyra inköps- och upphandlingsverksamhet i staden samt exempelvis att de gemensamma avtalen alltid ska följas samt att förvaltningar och bolags inköp och egna avtal alltid ska följas upp. Det är sannolikt att förvaltningar i hög grad använder andra avtal än de gemensamma avtalen, samtidigt som inrapporterade avsteg till förvaltningen för inköp och upphandling är mycket få och det helt saknas information om ett avsteg föregåtts av beslut i kommunstyrelsen. En stor andel av förvaltningar och bolag saknar rutin för hur avsteg ska hanteras och det är sannolikt, utifrån den mycket begränsade mängd rapporterade avsteg som finns, att de som har en sådan rutin inte följer den. Vad gäller uppföljning av inköp visar fritextsvaren i enkäten att det vanligt att förvaltningar och bolag inte utför uppföljning på det sätt riktlinjen kräver.

Det ska samtidigt noteras att en stor andel av förvaltningar och bolag anger att de har implementerat riktlinjen helt och hållet eller i hög grad. Detta pekar på en stor vilja att göra rätt och följa riktlinjen samtidigt som det visar på svårigheten att följa en omfattande och detaljerad riktlinje.

Vad gäller frågan om processer så lyfter flera förvaltningar och bolag upp frågan i fritextsvar och när det gäller följsamhet mot framtagna processer är det beaktansvärt många förvaltningar och bolag som anger att de följer processerna. Ett citat bland flera är: ”säkerställ att inköps- och upphandlingsprocesserna är helt i linje med riktlinje för inköp och upphandling. Kanske det på sikt kan minska på sakinnehållet i riktlinjen och istället ha med det i processerna.”

Citatet visar på utmaningar med riktlinjen i dess nuvarande form. En sammanvägd tolkning är att styrningen av inköp i staden blir underordnad detaljer i sak när ett dokument omfattar så många perspektiv och delar. Vidare är inköpsvolymen i staden en så stor andel av stadens totala omsättning att styrningen måste fungera för att uppnå syftet med riktlinjen. Detta inkluderar det strategiska inköpsarbetet, där kategoristyrning är en viktig process.

Sammantagen bedömning avseende riktlinjen är att stadens bolag och förvaltningar har kännedom om att stadens inköp och upphandlingar ska ske i enhetlighet med gällande riktlinje, men av olika anledningar är följsamheten till riktlinjen varierande. Variationen kan inte härledes enkom till om det avser en stor eller liten organisation, inte heller om organisationen har hög respektive låg spend. Det handlar snarare om förankring av den interna inköpsorganisationen och om utpekade ansvarsnivåer och framtagna rutiner är förankrade.

Vidare synliggörs att inköp och upphandling är ett komplext område, med många delar att förhålla sig till, vilket omfattningen i riktlinjen visar på. Områden i riktlinjen som inte är understödda med tillhörande processbeskrivningar, anvisningar eller exempelvis rutiner, visar sig upplevas mindre styrande eller snarare att tolkningen av utförande skiljer organisationer åt i större grad, än där en vägledande process tillhandahålls som komplement till riktlinjen. Riktlinjens olika grad av detaljnivå kan också bidra till att svar om implementering eller ej kan skiljas åt från svar från samma respondenter kring följsamhet till processer med mera.

3.1.1 Kan avsteg göras från riktlinjen?

Frågan om avsteg från riktlinjen ställs på sin spets vid uppföljning av om riktlinjen är implementerade eller ej. Med tanke på att det i riktlinjen för inköp och upphandling finns möjlighet till avsteg på tre olika sätt är det tydligt att riktlinjen inte med säkerhet är densamma för alla förvaltningar och bolag. Det anges en generell möjlighet till avsteg, som ska beslutas av kommunstyrelsen, samt möjlighet till avsteg i två sakfrågor (gemensamma avtal samt social hänsyn) där det anges att avsteg ska redovisas/rapporteras till inköps- och upphandlingsnämnden. Om olika förvaltningar och bolag gör avsteg blir följden att en uppföljning av implementeringen av riktlinjen måste anpassas utifrån de avsteg som gjorts.

Det finns inga avsteg som rapporterats till eller beslutats av kommunstyrelsen, trots att detta enligt riktlinjen ska göras. Ingången i uppföljningen av implementeringen har därför varit att inga avsteg gentemot riktlinjens grundläggande inriktning finns.

Vissa inrapporterade avsteg är rapporterade kring gemensamma avtal och social hänsyn. Förvaltningen för inköp och upphandling gör bedömningen att mängden köp utanför de gemensamma avtalen är stort i förhållande till de begränsade avsteg som rapporterats.

Riktlinjens första stycke lyder ”All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse”. Detta ska ses som riktlinjens övergripande inriktning. Då varje förvaltning och bolag är en självstyrande upphandlande myndighet blir denna inriktning den regel som kräver att varje organisation säkerställer att egennytan kommer i andra hand efter den gemensamma nyttan. Möjligheten till avsteg blir därför oklar. Ska det förstås som att förvaltningar och bolag har möjlighet att göra avsteg från detaljer i riktlinjen när detta gynnar det gemensamma bästa eller ska det förstås som att förvaltningar och bolag även har möjlighet att göra avsteg från regeln om att det gemensamma bästa är viktigare än egennytan?

Sammantaget är det inköps- och upphandlingsförvaltningens uppfattning att otydligheten kring vad som gäller runt avsteg som gör följsamheten till riktlinjen utmanande. Det är av stor betydelse att frågan om avsteg tydliggörs och att det regleras vem som får besluta om avsteg, vilka skäl som ska vara uppfyllda för att avsteg ska medges samt hur avsteg ska dokumenteras samt rapporteras till kommunfullmäktige

3.2 Kan delaktigheten i kategoristyrning öka?

Utifrån frågeställningen i uppdraget att öka andelen delaktiga kan vi nu med fakta konstatera att ca en tredjedel av respondenterna har getts möjligheten att vara aktivt deltagande men avstår. Varför andelen ej aktiva är så hög kan sannolikt förklaras med olika anledning från var och en, men utifrån ett övergripande perspektiv kan konstateras att vikten av en ökad inköpsmognad och därigenom förståelsen för att agera strategiskt gällande inköp är en parameter.

Ser man till vad som främjar delaktigheten så kan det kopplas till nyttan för den egna organisationen samt engagerad styrning från politiskt håll. Initiativet kan således komma såväl utifrån ett upplevt behov i den egna organisationen som genom politiskt uppdrag. Önskvärt är om dessa båda ingångar harmoniserar.

Vidare kan konstateras att upplevelsen av att kategoristyrning inte är relevant för den egna organisationen på grund av dess storlek eller spend framkommer från flera respondenter. Det kan handla om förståelse för modellen, men det kan också vara så att arbetssättet upplevs för omfattande eller att styrningen som visar på vikten av strategiskt inköpsarbete inte är tillräckligt tydlig.

I jämförbarheten med exempelvis Stockholm så är dess kommunfullmäktige mer styrande kring kategoristyrning än i Göteborgs stad. Driften av kategoristyrningsarbetet är också utdelat till de verksamheter som har störst sakintresse och kunskap. I Göteborgs stad är det delegerat till inköps- och upphandlingsnämnden att fastställa inköpsplan för staden. Inköps- och upphandlingsnämnden har således mandatet att styra, men att kräva delaktighet i ett kategoriråd eller kategoriteam är inte givet. Där styrning kommer direkt från fullmäktige såsom i SPINK eller förstärkts av annan styrning i fullmäktiges budget såsom med livsmedel, bedöms delaktigheten högre och mer engagerad.

Kategoristyrning med sin framtagna och etablerade process kanske inte är given för alla, men där spenden är hög och flera intressenter finns bör det vara utgångsläget. Ett exempel på område där det skulle kunna utvecklas till ett nytt ”SPINK” är inom gemensam

byggprocess, GBP. Däri är flera bolag och förvaltningar berörda och många aspekter att beakta. En samlad inköpsfunktion som driver, med inköps- och upphandlingsförvaltningens delaktighet i form av metodstöd, skulle kunna vara en ingång till högre andel engagerade och delaktiga i kategoristyrningsarbetet. Om ovan exempel skulle vara aktuellt bör uppdraget om etableringen ges från fullmäktige, då det är förknippat med en kostnad initialt innan effekterna märks av.

Avslutningsvis ska betonas att vägen till strategiskt inköpsarbete kan hanteras med olika metoder och samtidigt uppnå samma syfte som kategoristyrkt arbete genererar. Det är således viktigt att bredda perspektiven kring kategoristyrning och i riktlinjen tydliggöra att det är strategiskt inköp som denna nivå styr, och att kategoristyrning är en bra metodik inom det strategiska inköpsarbetet, men att det finns fler metoder för styrning och att området som ska styras avgör vilken metod som är bäst lämpad.