

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 stödmaterial 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.