



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

KATEGORISTYRNING I OFFENTLIG UPPHANDLING

En effektstudie

Henrik Hellberg Lizama

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT 2019
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Kategoristyrning i offentlig upphandling
Titel (engelsk):	Category management in public procurement
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT 2019
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg
Nyckelord:	Kategoristyrning, offentlig upphandling, strategiskt inköp, effekter

- Syfte:** Syftet med studien är att bidra med kunskap om effekterna av kategoristyrning (en metod för strategiskt inköp) när den tillämpas i offentlig upphandling. Detta genom att undersöka vilka effekter som den förväntas leda till och vilka den leder till. Detta eftersom det är en relativt ny företeelse inom offentlig upphandling, samtidigt som det finns många förespråkare för det men lite forskning kring det.
- Teori:** Den teoretiska referensramen utgörs av teori om kategoristyrning, strategiskt inköp, offentlig upphandling och effekter. Tillsammans ämnar de att belysa kategoristyrning som metod och skapa analysverktyg för att studera den i kontexten offentlig upphandling.
- Metod:** Metoden utgörs av kvalitativa intervjuer med elva respondenter som var och en tillhör en organisation (kommunala, regionala och statliga myndigheter, samt en inköpscentral) som bedriver offentlig upphandling. Dessa har valts då de uppges ha god kännedom om respektive organisations arbete med metoden. Intervjuerna har kompletterats med en innehållsanalys av dokument från organisationerna.
- Resultat:** Studiens resultat visar på att både effektmål och effekter tenderar att vara de samma och studien resulterar i en modell där dessa anges. Effekterna kan delas i tre huvudkategorier:
- Kategori - effekter knutna till de varor och tjänster som upphandlas.
 - Internt - effekter som påverkar organisationen och dess medarbetare.
 - Marknad & omvärld - effekter som påverkar marknader och organisationens omvärld.

1 Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemdiskussion	4
1.3 Syfte.....	4
1.4 Problemformulering.....	5
1.5 Avgränsningar.....	5
1.6 Centrala begrepp.....	5
2 Teori.....	6
2.1 Strategiskt inköp.....	6
2.2 Kategoristyrning	10
2.2.1 Arbeta med kategorier	11
2.2.2 Arbeta tvärfunktionellt och med hela organisationen	12
2.3 Kategoristyrningens effekter.....	13
2.3.1 Begreppet effekt.....	13
2.3.2 Möjliga effekter.....	14
3 Metod	19
3.1 Val av metod.....	19
3.2 Val av studieobjekt & respondenter	20
3.3 Utformning av intervjuguiden	21
3.4 Genomförande av intervjuer.....	22
3.5 Bearbetning och analys	24
3.6 Studiens förhållande till effekter.....	25
3.7 Studerad litteratur.....	26
4 Empiri & analys.....	28
4.1 Kategoristyrning i de studerade organisationerna.....	29
4.1.1 De studerade organisationerna.....	29
4.1.2 Införandet av kategoristyrning.....	30
4.1.3 Arbetet med kategorier	31
4.1.4 Det tvärfunktionella arbetet och arbetet med hela organisationen	32
4.1.5 Tilltro till metoden	33
4.2 Kategoristyrningens effekter.....	34
4.2.1 Kategoristyrning - en enskild satsning eller en av flera.....	34
4.2.2 Övergripande och kategorispecifika effekter	36

4.2.3	<i>Effekterna</i>	37
4.3	Sammanfattande analys	48
5	Slutsats	50
5.1	Framtida forskning	52
	Referenser	53
	Bilaga 1 – Mail skickat till samtliga kommuner och regioner	56
	Bilaga 2 - Intervjuguide	57
	Bilaga 3 – SKL Kommentus Inköpscentrals kategoriträd	59
	Bilaga 4 – Trafikverkets kategoriträd	60
	Bilaga 5 – Nacka kommuns kategoristyrningsprocess	61
	Bilaga 6 – Malmö stads kategoristyrningsprocess	62

1. Introduktion

1.1 Bakgrund

Kategoristyrning är en metod för strategiskt inköpsarbete (O'Brien 2014; Carlsson 2019; Upphandlingsmyndigheten 2019), vilket innebär att inköpsarbetet blir integrerat i organisationen och ges en proaktiv roll i syfte att skapa förbättringar (Carlsson 2019). Kategoristyrning baseras på att en organisations externa kostnader för varor och tjänster delas i olika kategorier och eventuellt underkategorier, vilka speglar hur marknaderna är uppbyggda (O'Brien 2014). Exempel på kategorier kan vara "Professionella tjänster", "Marknadsföring och kommunikation" och "Kontorsmateriel", där den sistnämnda bland annat kan innehålla underkategorierna "Förbrukningsmaterial" och "Kopieringstjänster" (Van Weele 2012, s 337). Tvärfunktionella team, med representanter från hela organisationen, arbetar sedan systematiskt med att ta fram och implementera en inköpsstrategi, baserad på organisationens behov, för respektive kategori i syfte att generera ett värde i form av till exempel lägre inköpspriser, minskad leveransrisk eller tillgodogörande av leverantörers innovationer (O'Brien 2014).

Kategoristyrning (eng. Category Management) är ett begrepp inom marknadsföring som dök upp i början av 1980-talet. I det sammanhanget innebär det att produkter slås ihop till produktkategorier utifrån kundens sätt att använda dem. Det gör att varje kategori kan marknadsföras var för sig och kunden väljer mellan varumärken inom kategorin. Metoden fick fäste då den visade sig leda till både ökade vinster och enklare administration hos återförsäljare. I slutet av 80-talet började kategoristyrning ta form inom inköpsområdet (O'Brien 2014). Det skedde först inom bilindustrin som började samla sina inköp i produktpaket i syfte att få ner kostnaderna (Carlsson 2019). Främsta orsaken var ett behov av att möta leverantörernas förstärkta positioner som följde av globaliseringen. Kategoristyrning har sedan dess fortsatt att utvecklas och förbättras av olika företag och personer (O'Brien 2014) och är enligt Van Weele idag "[...] en grundläggande del av alla professionella inköpsorganisationer" (Van Weele 2012, s 330).

Utbredningen av kategoristyrning är dock mycket större inom den privata sektorn än inom den offentliga (McKinsey 2009). Emellertid har fokus på strategiskt inköp inom offentlig sektor ökat, i syfte att nå besparingar så väl som andra mål (Zheng et al 2007). Exempel på detta i

Sverige återfinns bland annat i Upphandlingsutredningen, den nationella upphandlingsstrategin, hos Upphandlingsmyndigheten och Svenskt Näringsliv, samt genom att svenska myndigheter har börjat arbeta med kategoristyrning.

I Upphandlingsutredningens slutbetänkande *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* betonas vikten av att offentlig upphandling leder till goda affärer. Det innebär att en myndighet i en upphandling uppfyller verksamhetens behov med medborgaren som utgångspunkt, väljer det möjliga alternativet som har lägst totalkostnad, beaktar möjligheten att främja social hållbar och miljömässig utveckling och innovationer samt tillvaratar konkurrensen (SOU 2013:12, s 12). För att lyckas med det menar utredningen att offentlig upphandling måste ske på ett mer strategiskt vis och kan då realisera möjligheter om ökad kvalitet, effektivitet och samhällspåverkan. Exempelvis nämns det att myndigheter ibland saknar helhetsperspektiv vid sina inköp vilket leder till högre priser då de görs ad hoc-mässigt. Om priserna i snitt skulle kunna pressas några procent samtidigt som kvaliteten bibehålls så skulle det innebära besparingar om minst tio miljarder kronor per år inom den offentliga sektorn (ibid.). Begreppet "goda affärer" återfinns även i regeringens nationella upphandlingsstrategi under mål ett av sju "Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär", i vilken regeringen menar att upphandling kan användas strategiskt för att utveckla verksamheten, nå verksamhetsmål och göra goda affärer som är till gagn för så väl medborgare som näringslivet (Regeringskansliet 2016, s 10). I den nationella upphandlingsstrategin anges att välfärden är beroende av att den offentliga upphandlingen fungerar och att arbeta på ett mer strategiskt sätt ger möjlighet att öka kvalitén och uppnå mål som är såväl ekonomiska, miljömässiga som sociala. Strategin riktar sig främst till statliga myndigheter, men det finns en förhoppning om att inriktningsmålen även anammas av kommuner och landsting. De övriga sex inriktningsmålen handlar om att vid offentlig upphandling öka effektiviteten, främja konkurrens, säkerställa rättssäkerheten, främja innovationer och alternativa lösningar, vara miljömässigt ansvarsfull, samt bidra till ett socialt hållbart samhälle. Regeringen menar att strategin inte bara avser de köp som faller inom upphandlingslagstiftningen utan alla offentliga inköp och sträcker sig från upphandlingar av ramavtal till enskilda avrop (ibid.).

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att "[...] verka för en rättssäker, effektiv och hållbar offentlig upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling" och ska bland annat bidra till att upphandlingar bedrivs mer strategiskt (Upphandlingsmyndigheten 2019a).

Myndigheten lyfter fram kategoristyrning som en metod för att kunna nå mål ett i den nationella upphandlingsstrategin och att den kan leda till effekter som lägre kostnader och ökad kvalitet, men även att den har möjlighet påverka inom områden som miljö och social hållbarhet, samt bidra till att öka mångfalden av leverantörer (Upphandlingsmyndigheten 2019b).

Stödet för att offentlig upphandling ska bli mer strategisk och då särskilt genom att arbeta kategoristyrtd återfinns inte bara inom den offentliga sektorn, vilket Svenskt Näringslivs rapport *Effektivare offentlig upphandling - mer nytta för pengarna!* är ett exempel på. Rapporten hänvisar till Upphandlingsutredningen och dess slutbetänkande och lyfter fram behovet av mer strategisk upphandling som leder till goda affärer. I rapporten nämns det att offentlig upphandling besitter en möjlighet av att öka värdet för den offentliga sektorn till exempel i form av ökad effektivitet, högre kvalitet, mer innovationer, minskad risk eller lägre kostnader. När det gäller det sistnämnda menar Svenskt Näringsliv att ett strategiskt inköpsarbete skulle kunna leda till besparingar på 70 - 100 miljarder kronor per år (Svenskt Näringsliv 2019). För att arbeta mer strategiskt anses kategoristyrning vara den lämpligaste metoden: "Kategoristyrningen är lösningen (metoden) för att göra upphandling och inköp till en strategisk tillgång för myndigheten" (ibid., s 53). Det anses dock ta fem till sju år innan organisationen är helt kategoristyrtd, varför rapporten förordar att arbetssättet anammas så snart som möjligt av myndigheter och Svenskt Näringsliv anser att kategoristyrning ska vara ett krav för alla myndigheter som har en årlig tredjepartskostnad på över 500 miljoner kronor (ibid., s 62).

Att tillämpa kategoristyrning för att öka det strategiska inköpsarbetet i offentlig sektor förespråkas alltså både av den offentliga aktören Upphandlingsmyndigheten och av marknaden i form av Svenskt Näringsliv. Jämfört med i den privata sektorn är metoden dock en relativt ny företeelse (Skoglund & Ugriumova 2019).

1.2 Problemdiskussion

Kategoristyrning har tillämpats i runt 30 år inom den privata sektorn. På senare tid har dock strategiskt inköp och där ibland kategoristyrning fått ett större fokus i offentlig upphandling och idag finns det ett antal aktörer i den offentliga sektorn som förordar och tillämpar metoden. Sett ur ett akademiskt perspektiv finns det dock inte så mycket forskning om varken kategoristyrning (Skoglund & Ugriumova 2019) eller strategiskt inköpsarbete (Petersson & Riise Åberg 2019) inom offentlig upphandling. Det finns överlag få studier om kategoristyrning även inom privat sektor, vilket har konstaterats av Heikkilä & Kaipia (2009, s 2), Dumont (2014, s 4) och Lundmark (2018, s 9).

Bristen på forskning tillsammans med en ökad utbredning och ett ökat förespråkande av metoden gör det relevant att studera kategoristyrning i offentlig upphandling. Som argument för metoden nämns bland annat besparingar, högre kvalitet, möjlighet att nå mål gällande miljö och social hållbarhet och ökad effektivitet. Det finns alltså stora förväntningar på metoden samtidigt som kännedomen om dess effekter tycks vara liten, särskilt när den tillämpas inom offentlig upphandling. Det är även relativt okänt vilka förväntningar som finns på metoden hos de som tillämpar den och vad de vill uppnå med den. Det är därför intressant att studera både vilka effekter som metoden förväntas leda till och vilka effekter den faktiskt resulterar i.

1.3 Syfte

Syftet med studien är att bidra med kunskap om kategoristyrningens effekter när den tillämpas i offentlig upphandling. Detta är relevant att undersöka eftersom det är en relativt ny företeelse inom offentlig upphandling, samtidigt som det finns många förespråkare för det men lite forskning på området.

Effekterna kommer att studeras ur två aspekter: vilka effekter som kategoristyrning avser att leda till och vilka den leder till. Det är intressant både ur ett akademiskt och praktiskt perspektiv. Ur det förstnämnda perspektivet eftersom det fyller en lucka i forskningen. Ur det sistnämnda eftersom det kan ge offentlig sektor en bild av vad som kan vara möjligt att uppnå med metoden.

1.4 Problemformulering

- Vilka effekter avser organisationer att uppnå med kategoristyrning i offentlig upphandling?
- Vilka effekter leder kategoristyrning i offentlig upphandling till?

1.5 Avgränsningar

Den här studien är avgränsad till offentlig upphandling i Sverige. Studien kommer främst att ha ett inkösperspektiv och endast ta upp de lagmässiga aspekterna på offentlig upphandling när det bedöms som nödvändigt.

1.6 Centrala begrepp

Effekt - innebär intern eller extern förändring som uppstår till följd av en vidtagen åtgärd.

Inköp - innefattar alla aktiviteter som leder till att en organisation får en faktura och att säkerställa tillgång på varor och tjänster. Begreppet gäller för både privat och offentlig sektor och är den term som främst kommer att användas.

Kategori - Indelning av spenden (se nedan) som oftast görs utifrån marknaderna som varorna och tjänsterna säljs på.

Offentlig upphandling - avser inköp som görs av den offentliga sektorn, termen kommer att användas då det finns skäl att tydliggöra att det handlar om detta.

Spend - innebär organisationens externa kostnader (kostnader exklusive personalkostnader och interna omfördelningar) och är det begrepp som brukar användas inom kategoristyrning.

Upphandla - avser den delen inom offentlig upphandling som är styrd av det nationella upphandlingsregelverket. Den börjar med upprättande av upphandlingsdokument och avslutas med tilldelning av kontrakt.

2 Teori

Det övergripande syftet med kapitlet är att ur teorin skapa verktyg med vilka effekterna av kategoristyrning i offentlig upphandling kan tolkas och analyseras. Då kategoristyrning, som tidigare nämnt, är ett relativt outforskat område kommer kapitlet även att ge en beskrivning av vad metoden innebär och även placera in den i ett större sammanhang genom att inleda med en mer generell beskrivning av strategiskt inköp.

2.1 Strategiskt inköp

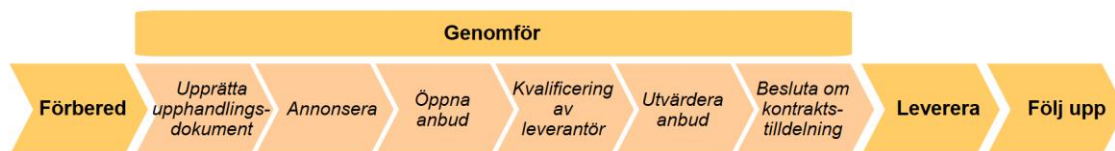
Inköp kan beskrivas innefatta "[...] alla aktiviteter för vilka företag får fakturor från externa parter" (Van Weele 2012, s 41). Inköp innebär en styrning av en organisations externa resurser som, på ett fördelaktigt sätt, ska säkerställa tillgången till nödvändiga varor och tjänster (ibid., s 40). Vilka aktiviteter som ingår och hur termer används för att beskriva inköp varierar inom litteraturen (ibid.). I beskrivningen av strategiskt, taktiskt och operativt inköp ger både Van Weele och Upphandlingsmyndigheten en samstämmig bild av dess innehåll, även om de utgår från något olika perspektiv.

Van Weele beskriver inköpsprocessen som bestående av en taktisk och operativ del. Processen startar när det inom organisationen finns ett behov av en vara eller tjänst. De första tre aktiviteterna utgör det taktiska inköpet som är att fastställa specifikationerna för varan/tjänsten, välja leverantör och skriva avtal. Därefter följer det operativa inköpet som innebär att lägga order, leveransbevakning, samt uppföljning och utvärdering av bland annat leverantörer och produktregister. I beskrivningen ligger det strategiska inköpet utanför själva inköpsprocessen, men påverkar den genom att det mynnar ut i inköpsstrategier för olika områden av varor och tjänster. Dessa strategier är framtagna utifrån organisationens framtida behov och anger till exempel antal leverantörer per område, önskad relation med leverantörerna och vilka villkor som ska gälla så som betalningssätt och avtalslängd (Van Weele 2012). Upphandlingsmyndigheten beskriver istället att inköpsprocessen består av olika nivåer. Den operativa handlar om det dagliga inköpsarbetet, som att göra beställningar, och påverkas av det taktiska arbetet som bland annat handlar om att upphandla. Det taktiska arbetet påverkas i sin tur av det strategiska arbetet som främst handlar om framtagande av inköpsstrategier för olika kategorier, vilka baseras på inre och yttre förutsättningar samt behov (Upphandlingsmyndigheten 2019c).

Inköp som görs av den offentliga sektorn, d v s offentlig upphandling, är på något sätt reglerad i alla länder i världen. Regleringen innebär oftast tre nivåer av regelverk: en internationell, en regional och en nationell. I Sverige består dessa av World Trade Organizations (WTO) Government Procurement Agreement, Europeiska Unionens (EU) regelverk för offentlig upphandling och det svenska upphandlingsregelverket och regelverken bygger till stora delar på den föregående nivån. Inom EU finns det fem allmänna rättsliga principer som ska genomsyra alla offentlig upphandling inom EU och dessa innebär att:

- Leverantörer ska inte diskrimineras på grund av nationell eller regional tillhörighet.
- Leverantörer, även potentiella, ska behandlas lika. Det innebär bland annat att alla har rätt till samma information inför en kommande upphandling.
- Kraven på leverantören och det som levereras ska vara proportionella, alltså inte högre än nödvändigt.
- Det ska råda en öppenhet under hela upphandlingsprocessen.
- Intyg och certifikat från alla länder inom EU/EES ska betraktas som giltiga.

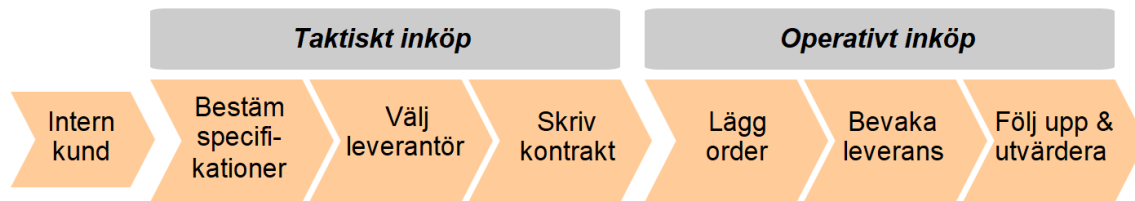
I det svenska upphandlingsregelverket kan lag om offentlig upphandling (förkortad LOU), som bygger bland annat på EU:s förfarandedirektiv vid upphandling, ses som huvudlagen. Den ska tillämpas såvida det inte föreligger särskilda undantag eller om det som ska upphandlas uttryckligen faller inom någon av de andra upphandlingslagstiftningarna, vilket i sådana fall anges i LOU (Lindahl Toftegaard 2018). I *Offentlig upphandling - LOU och upphandlingsprocessen* menar Lindahl Toftegaard att upphandlingsprocessen kan ses som att den består av fyra steg: förbereda, genomföra, leverera och följa upp, men att det nationella regelverket till stor del enbart reglerar genomförandefasen. Nedan återfinns en modell som bygger på Lindahl Toftegaards beskrivning av upphandlingsprocessen, där stegen i genomförandefasen är de som ingår i LOU:s vanligaste förfaranden:



Upphandlingsprocessen, baserad på modell i Lindahl Toftegaard 2018, s 19

Genomförandefasen startar alltså med att ett upphandlingsdokument upprättas och avslutas med att kontrakt tilldelas. Det finns således tydliga likheter med det taktiska inköpet som beskrivs

av Van Weele. För att förtydliga detta återfinns nedan en beskrivning av inköpsprocessen enligt Van Weele (2012):



Inköpsprocessen, baserad på modell i Van Weele 2012, s 40

Inköpsprocessen i offentlig sektor följer alltså i stora delar den generella inköpsprocessen med det tydliga särdraget att det taktiska inköpet, alltså själva upphandlingen, är reglerat av det nationella upphandlingsregelverket. Ett annat viktigt särdrag för offentlig upphandling är att det ska genomsyras av det regionala regelverket i form av EU:s fem allmänrättsliga principer, vilka alltså även gäller både på den operativa och strategiska nivån.

Att betrakta inköp som en strategisk funktion växte fram under 1900-talet, från att det runt mitten av århundradet enbart ansågs handla om anskaffning av varor och tjänster (White et al. 2016). En förklaring till den utvecklingen är en hårdnande konkurrens (Van Weele 2012) och en ökande outsourcing (White et al. 2016). Det gör att en stor del av företags kostnader har kommit att utgöras av inköpskostnader (Van Weele 2012) men även ett ökat beroende av att få leverantörer att delta i innovationsutvecklingen när företagen fokuserar på sina kärnverksamheter och då utför färre aktiviteter själva (White et al. 2016). Strategiskt inköp är dock inte spritt till alla organisationer utan det finns många som fortfarande betraktar inköp som en administrativ syssla och anser att inköpsarbete bör vara taktiskt och operativt. Detta kan bero på att inköpsarbetet fastnar i vad White beskriver som en cirkel av oförmögenhet. Vilket dels innebär att inköpsavdelningen inte har resurser för att kunna arbeta strategiskt och kan därför inte visa fördelarna med att arbeta på den nivån. Ledningen å sin sida tillför inte mer resurser till inköpsavdelningen då den inte betraktar inköp som strategiskt viktigt (White et al. 2016).

Stöd för att offentlig sektor ska arbeta mer strategiskt med inköp är något som återfinns i den nationella upphandlingsstrategin (Regeringen 2016) och förespråkas av Upphandlingsmyndigheten t ex genom att myndigheter föreslås att börja arbeta med kategoristyrning (2019a).

Telgen et al menar att offentlig upphandling ser olika ut i världen, men att det går att urskilja ett övergripande utvecklingsförlopp som kan delas in i sju steg, vilka är:

Steg 1 - Fokus på anförskaffning av varor och tjänster. Inköpsarbetet är reaktivt och svarar på verksamheternas behov av en vara eller tjänst.

Steg 2 - Fokus på att följa regelverk. Utöver det föregående målet så utökas arbetet till att även att motverka korruption och bedrägerier.

Steg 3 - Fokus på att använda offentliga medel effektivt. Ytterligare ett steg läggs till: att få mer valuta för pengarna. I det här steget börjar inköpsarbetet bli mer affärsdrivet.

Steg 4 - Påvisa ansvarsfullhet. Förutom att målen i de föregående stegen ska uppnås så utökas fokus till att påvisa för omgivningen att inköpsarbetet sköts på ett effektivt och transparent sätt.

Steg 5 - Fokus på värde. I detta steg fokuserar inköpsarbetet både på att vara kostnadseffektivt och på att skapa värde för organisationen. Här börjar inköpsarbete blir mer proaktivt.

Steg 6 - Bidra till måluppfyllnad. Inköpsarbetet börjar bidra till att uppnå olika mål som t ex ökad sysselsättning eller bidra till hållbarhet.

Steg 7 - Uppnå mål. I detta steg blir inköpsarbete ledande för att uppnå olika mål. (Telgen et al 2007).

Grandia menar att proaktiviteten i det femte steget innebär en förflyttning från mer reaktivt förhållningssätt där inköp enbart görs utifrån verksamheternas önskemål, till att hitta sätt att skapa värde för verksamheten genom att undersöka och ge förslag på hur behoven kan tillfredsställas (Grandia 2018). Detta kan kopplas till att strategiskt inköp bland annat innebär att ta fram strategier för att uppfylla framtida behov och på så sätt vara proaktiv. Strategiskt inköp inom offentlig upphandling som företeelse kan därför ses som en indikation på att inköpsarbetet som minst befinner sig i eller arbetar mot det femte steget i Telgen et als modell.

2.2 Kategoristyrning

Kategoristyrning är en metod för att bedriva strategiskt inköpsarbete (Carlsson 2019; Upphandlingsmyndigheten 2019b, O'Brien 2019; White et al 2016). O'Brien menar även att kategoristyrning också kan ses som en filosofi om strategiskt inköp vilken behöver anammas av hela organisationen, utifrån att det inte enbart handlar om att tillämpa en metod utan att förändra förhållningssättet till inköp (O'Brien 2019, s 34). Upphandlingsmyndigheten menar att kategoristyrning leder till att inköpsarbetet blir proaktivt och värdeskapande samt möjliggör ett fokus på frågor som är strategiskt viktiga (Upphandlingsmyndigheten 2019b).

Det finns inte någon enskild skapare av kategoristyrning, istället har metoden vuxit fram hos olika företag sedan slutet av 1980-talet (O'Brien 2014). Termen kommer ursprungligen från marknadsföringsområdet och handlar i det sammanhanget om att arbeta med produktkategorier gentemot kunder för att på så sätt kunna öka konkurrenskraften och lönsamheten. Detta sätt att slå ihop produkter anammades av bilföretag som började göra det för sina inköp, inledningsvis med målet att få lägre kostnader, men det visade sig även leda till andra effekter så som förbättrat samarbete med leverantörerna och ökad kvalitet på produkterna (Carlsson 2019). Skillnaden mot marknadsföringens kategoristyrning är att indelningen där utgår från hur konsumenten använder produkten medan kategoristyrning inom inköp baseras på vilken marknad varan eller tjänsten kommer ifrån och vilken funktion den har i organisationen (O'Brien 2014).

Hur kategoristyrning ser ut i praktiken varierar hos de organisationer som har implementerat det. O'Brien presenterar själv en process i fem steg för att arbeta med kategoristyrning, men nämner att den inte behöver följas strikt. (O'Brien 2014). I *Kategoristyrning. Lärdomar från IKEA* presenterar Carlsson hur IKEA arbetar med kategoristyrning. I förordet av Axelsson anges att metoden är en utveckling och komplettering av O'Briens beskrivning. I boken hävdar Carlsson att kategoristyrning inte kan förstås helt genom en teoretisk förklaring, utan kräver en praktisk tillämpning (Carlsson 2019). Heikkilä och Kaipia gjorde 2009 en studie av implementeringen av kategoristyrning i sju företag inom tillverkningsindustrin. I studien framkom att kategoriindelningen gjordes på olika sätt, med variation i antal kategorier och ibland användes även delkategorier. Samtliga företag bedrev arbetet med hjälp av tvärfunktionella team (Heikkilä & Kaipia 2009). Att arbeta med kategorier och att arbeta tvärfunktionellt kan anses representera en hård respektive mjuk sida av kategoristyrning, varför de nedan beskrivs var för sig.

2.2.1 Arbeta med kategorier

Att arbeta med kategoristyrning innebär att fokusera på vad som köps in till organisationen, att dela in de identifierade varorna och tjänsterna i kategorier för att sedan bestämma hur inköpen ska göras inom respektive kategori i syfte att ge ökade effekter. Spännvidden mellan vad som köps in kan vara stor; allt från förbrukningsartiklar till brandskyddstjänster för kärnkraftsindustrin (Mällroth & Rafiey 2016). För att göra indelningen krävs det att organisationens tredjepartskostnader, så kallad spend, analyseras. Vid en sådan analys kan två typer av spend sorteras bort, eftersom det ger mycket liten eller ingen effekt alls att arbeta med det. Den ena typen är icke påverkbar spend, så som skatter och hyror, och den andra är resterande spend som i sig är liten eller bedöms så svår att påverka att den inte lönar sig att arbeta med. Den övriga spenden är den som ska delas in i kategorier, lämpligen utifrån marknaderna som varorna och tjänsterna säljs på. Till exempel kan kostnaderna för resor delas in i kategorierna: flyg, hyrbilar, hotell, resebyråer, taxi och tåg (O'Brien 2014). Utifrån analysen kan ett kategoriträd med huvud- och delkategorier byggas ut för att illustrera organisationens spend (Van Weele 2012). För att indelningen ska bli tydlig och korrekt är det viktigt att spendanalysen görs noggrant och utgår från fakta, vilket generellt är en viktig del inom kategoristyrning - beslut ska vara faktabaserade. Indelningen behöver vanligtvis endast göras en gång och då när organisationen ska inleda arbetet (O'Brien 2014).

Indelningen av spenden gör att organisationen förstår från vilka marknader den köper, men för att arbeta kategoristyrning behöver organisationen även hantera dem. Att hantera marknaderna innebär att förstå hur de är uppbyggda, hur maktfördelningen ser ut och hur organisationen förhåller sig till dem. Detta möjliggör att organisationen kan besluta sig för hur den ska arbeta med respektive marknad och ibland t o m ha möjlighet att förändra den. Ett exempel är att resebyråer skulle kunna tolkas som marknaden eller kategorin för resor, men den är i själva verket en länk mellan kunden och andra marknader så som flyg och tåg. En bättre hantering kan då innebära att gå från avtal med en enskild resebyrå och uppnå bättre resultat genom att hantera respektive marknad var för sig. Hur detta arbete ska ske anges i inköpsstrategin för respektive kategori, så kallade kategoriplaner, vilka skapas utifrån de nuvarande och framtida behoven samt baseras på organisationens övergripande mål och strategier (O'Brien 2014).

För att påbörja arbetet med kategoriplaner behöver organisationen först studera, analysera och prioritera de identifierade kategorier utifrån en bedömning av möjliga effekter och arbetsinsatsen för att realisera dem (Van Weele 2012). Hur organisationen ska arbeta med

respektive kategori och i vilken ordning kan sammanfattas i ett kategoriprogram (O'Brien 2019). Ett sätt att arbeta med respektive kategori är att utgå från O'Briens process som består av fem steg. Det första steget är initiering som handlar om att starta upp processen och planera den. Det andra är insikter i vilket information samlas in och analyseras i syfte att identifiera vilka möjligheter som finns inom kategorin. Information som samlas in rör den befintliga, potentiellt nya eller alternativa marknader, befintliga och potentiellt nya leverantörer, samt kategorins funktion inom organisationen. I det tredje steget, innovation, skapas ett förslag till kategoriplan utifrån en analys av de möjligheter som identifierades i det föregående steget. För att kunna gå vidare behöver kategoriplanen godkännas av behöriga medlemmar inom organisationen. Det fjärde steget handlar om att implementera den godkända kategoriplanen. Det sista steget är förbättring och innebär att säkra att den implementerade kategoriplanen efterlevs, att det avsedda förbättringarna inträffar och samtidigt arbeta för att hitta ytterligare förbättringar (O'Brien 2014) Processen beskriv av O'Brien som cirkulär och innebär att den bör börja om när det bedöms som lämpligt, när det bör göras beror dock på kategorin och omständigheterna kring den. Inom offentlig upphandling tenderar dock pågående avtal vara svåra att bryta, varför cyklerna bör planeras utifrån avtalens löptid (O'Brien 2019).

2.2.2 Arbeta tvärfunktionellt och med hela organisationen

Att ta fram inköpsstrategier i form av kategoriplaner är en central del av kategoristyrningen. Det behöver även finnas en strategi för själva inköpsavdelningen, som anger hur den ska agera och fungera över en längre tid, baserat på organisationens mål och strategier. För att metoden ska fungera kan den dock inte vara en isolerad företeelse inom inköpsavdelningen, utan kräver att hela organisationen involveras och börjar betrakta inköp som en viktig tillgång (O'Brien 2014). En organisation som ska implementera kategoristyrning kommer därför behöva fokusera mycket på förändringsarbete, för att få med den och dess medarbetare i förändringsprocessen (Carlsson 2019). Även O'Brien påpekar att detta är viktigt då förändringarna inom organisationen, som kategoristyrning innebär, kommer att leda till att det uppstår ett internt motstånd. Det kräver att det finns tillräckligt med resurser för att kunna driva på ett sådant arbete, men även ett tydligt stöd från ledningen (O'Brien 2014). Van Weele påpekar att stöd och intresse från ledningen är en viktig faktor vid allt strategiskt inköpsarbete, inte bara för den här metoden (Van Weele 2012).

Att arbeta i tvärfunktionella team är en viktig komponent av kategoristyrning och är ett sätt att involvera organisationen och kompetensen inom den. Varje kategori behandlas av ett sådant

team, ett kategoriteam, som leds av en kategoriledare (O'Brien 2014). Ett team sätts samman så att både nödvändig kompetens och representation av berörda delar av organisation finns i det (Van Weele 2012). Varefter tiden går och processen fortlöper kan det dock vara nödvändigt att byta ut medlemmarna, för att säkerställa att sammansättning alltid är den mest lämpliga. O'Brien rekommenderar att teamet bör bestå av tre till åtta personer. Från att teamet börjar arbeta med en kategori tills att de fem stegen i processen är genomgångna kommer arbetet att omfatta ungefär en halvdag i veckan för varje medlem (O'Brien 2014). Företaget EFFSO¹ anser att det är viktigt att i offentlig sektor särskilja kategoriledarrollen från upphandlarrollen, eftersom den omfattande upphandlingslagstiftning annars kan riskera att ta fokus från det strategiska arbetet (EFFSO 2019b). Att arbeta med tvärfunktionella team är enligt Upphandlingsmyndigheten inte bara lämpligt för kategoristyrning, utan bör användas i alla former av strategiskt inköpsarbete (Upphandlingsmyndigheten 2019b).

Kategoristyrning kan alltså beskrivas som en metod för att bedriva ett strategiskt inköpsarbete och består av både en hård och en mjuk del – att arbeta med kategorier respektive att arbetatvärfunktionellt och med hela organisationen. Vilka resultat, i form av effekter, som kategoristyrning kan tänkas leda till kommer att presenteras i nästa avsnitt.

2.3 Kategoristyrningens effekter

I detta avsnitt kommer de tänkta effekterna av kategoristyrning att utforskas. Inledningsvis kommer effektbegreppet att tydliggöras.

2.3.1 Begreppet effekt

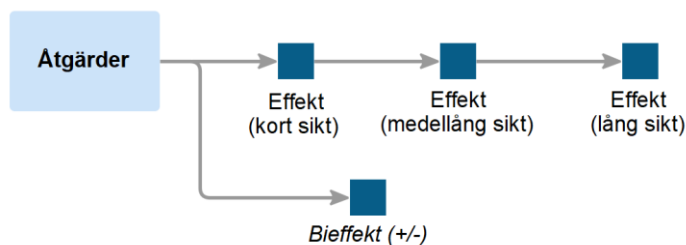
Ekonomistyrningsverket, ESV, definierar en effekt som en "[...] förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat" (ESV 2011:9, s 12). Begreppet bygger på ett antagande om kausalitet mellan händelser: en verksamhets aktiviteter (något som görs inom myndigheten) resulterar i prestationer (något som lämnar myndigheten), som i sin tur resulterar i effekter utanför myndigheten (ESV 2016:31). Ett exempel på skillnaden mellan de två sistnämnda är att en prestation kan vara en utbetalning av sysselsättningsstöd och den antagna effekten är att det leder till ökat antal jobb (ESV 2003:17). ESV:s beskrivning bygger alltså på att aktiviteter är något som sker inom organisationen, prestationer lämnar organisation och effekter sker utanför organisationen. Den här studien är dock intresserad av effekter, alltså förändringar, som sker både inom och utanför

¹ EFFSO är ett företag som erbjuder konsulttjänster inom inköp till både privat och offentlig sektor (EFFSO 2019a)

organisationen, varför begreppet effekt kommer att innebära: en förändring inom eller utanför organisationen som sker till följd av någon form av åtgärd inom ramen för kategoristyrning.

En uppkommen effekt kan i sig vara början på ett led av flera effekter, en s k effektkedja. Tidsmässigt så innehåller dess kedjor oftast effekter på kort, medellång och lång sikt. En vidtagen åtgärd kan alltså på sikt leda till att flera effekter inträffar under ett längre tidsspänn (ESV 2012:41) Men åtgärder kan även ge upphov till oavsedda effekter, s k bieffekter, som kan vara både positiva och negativa (ESV 2016:31).

Utifrån ovanstående begrepp går det att illustrerar en effektmodell som den här studien utgår från:



Effektmodell baserad på modeller i ESV 2016:31 & ESV 2012:41

2.3.2 Möjliga effekter

O'Brien menar att inköp har "[...] potentialen att bli den främsta värdeskaparen i vilken organisation som helst." och fortsätter med att "Category Management är en nyckelfunktion här [...]" (O'Brien 2014, s 33). Enligt O'Brien är begreppet värde beroende av vad som är viktigt för organisationen och dess kunder. Det kan handla om lägre priser, tillgång till leverantörernas innovationer, minskad risk eller att inköpen följer en fastställd policy (O'Brien 2019).

Även om offentlig upphandling måste följa omfattande regelverk så menar O'Brien att det går att uppnå effekter av kategoristyrning även inom den offentliga upphandling, förutsatt vissa anpassningar. Den främsta är att lägga extra mycket tid på förarbetet med varje kategori så att alla behov fångas in och att sedan skriva en heltäckande kravställning, eftersom denna är svår att ändra under själva upphandlingsfasen. I övrigt behöver offentlig sektor säkerställa att dess strategier och tänkta tillvägagångssätt stämmer överens med rådande regelverk (O'Brien 2019). Upphandlingsmyndigheten menar att kategoristyrning i offentlig upphandling möjliggör att "bedriva ett proaktivt och värdeskapande arbete" och att den kan ge effekter både i form av besparingar och förbättrad kvalitet. Att arbeta enskilt med kategorierna gör det möjligt att

upptäcka vilka förbättringar som de kan bidra med, så som att främja social hållbarhet, ställa miljökrav eller bidra till en ökad mångfald av leverantörer (Upphandlingsmyndigheten Inköpsmognad). De tre nämnda exemplen kan kopplas till varsitt mål i den nationella upphandlingsstrategin som är "Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle", "En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling" och "En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens" (Regeringskansliet 2016). Det finns alltså förespråkare som menar att metoden kan ge effekter även i offentlig upphandling, trots den från början utvecklades för inköp i privat sektor.

Ett vanligt sätt att skapa effekter genom kategoristyrning är att utgå från s k värdeskapande hävstänger. Det är en checklista på olika sorters åtgärder som kan ge positiva resultat. Organisationen kan regelbundet använda sig av listan för att hitta vad som är lämpligt för kategorin utifrån där den befinner sig och vilka behov verksamheten har. Hävstängerna kan delas in i fem huvudområden: Kategori, Process, Leverantörsmarknad, Leverantör och Efterfrågan. Att identifiera och använda hävstängerna är något som görs kontinuerlig, varefter det tvärfunktionella teamet upptäcker dem. O'Brien presenterar hävstängerna enligt tabellen nedan.

Område	Hävstänger
Kategori	Ändra specifikationen, ändra designen, aggregera spenden
Process	Höja effektiviteten, analysera och eliminera kostnader, öka kapaciteten
Marknad	Öka konkurrensen, hitta nya marknader, omstrukturera leverantörsbasen
Leverantör	Prestationsutveckling, omstrukturera relationen, stimulera till innovation
Efterfrågan	Köpa mindre eller eliminera helt, påverka efterlevnad av efterfrågepolicy, öka nyttjandegraden

Tabell utifrån O'Brien 2014, s 119

De enskilda hävstängerna kan brytas ner till än mer konkreta åtgärder. Till exempel skulle "Ändra specifikationen" kunna innebära åtgärder som gör varan mer generisk eller att en egenskap kan tas bort och "Höja effektiviteten" skulle kunna innebära att arbeta mot att spill minskas eller elimineras (O'Brien 2014, s 119 - 121).

Carlsson menar att organisationer som är mindre än IKEA också kan arbeta med kategoristyrning, men vilka och hur stora effekterna blir beror på olika faktorer som t ex vilken typ av varor och tjänster som organisationen köper, hur utvecklat inköpsarbetet är vid tidpunkten när metoden börjar appliceras och hur väl metoden implementeras i organisationen (Carlsson 2019). Även O'Brien lyfter fram att det finns en mängd faktorer som påverkar effekterna, men understryker särskilt att kvalitén i implementeringen är viktig. Företaget EFFSO anger i sin broschyr *Så lyckas du med kategoristyrkt inköp i offentlig sektor* att metoden kan ge effekter även i offentlig upphandling. De menar dock att det kan bli kostsamt för små myndigheter att applicera den fullt ut, sett till fördelarna som den ger, men att de ändå kan få effekter genom att implementera delar av den (EFFSO 2019b). Det finns alltså en mängd faktorer som inverkar på effekterna, både avseende vilka effekter som uppträder och i vilken omfattning. Oavsett så är det viktigt att kunna mäta och påvisa nyttan som kategoristyrning ger för att den ska få en acceptans i organisationen (O'Brien 2014). Det kan dock vara en utmaning då det finns många olika faktorer som påverkar resultatet t ex förbättring av arbetsprocesser, ett ökat inköpsfokus och olika synergieffekter. En annan försvårande aspekt är att vissa effekter visar sig på kort sikt medan andra är mer långsiktiga (Carlsson 2019).

Hur lång tid det tar att implementera metoden fullt ut i arbetet och hur lång tid det tar för effekterna att visa sig råder det delade meningar om. Heikkilä och Kaipia refererar till en artikel av Monzack och Markham från 2007 där strategiskt arbete med inköpskategorier studerades i 260 företag. I den framgår det att tidshorisonten för att börja arbeta med dessa i full skala är fem till tio år. (Heikkilä & Kaipia 2009). Svenskt Näringsliv refererar i sin rapport till EFFSO som menar att det kan ta upp till fem till sju år innan en organisation är helt kategoristyrd. Hur lång tid det tar avgörs bland annat av hur väl utvecklat inköpsarbetet är när organisationen börjar (Svenskt Näringsliv 2019). Carlsson menar att det inte riktigt går säga hur lång tid det tar att implementera en enskild kategoristrategi, men nämner en tidsram på mellan, om än sällsynt, en dag och ett år (Carlsson 2019). Även O'Brien menar att det tar tid och att det därför är viktigt att så tidigt som möjligt visa på snabba resultat för att skapa legitimitet för metoden. Han menar att det är relativt lätt att uppnå resultat och att det kan göras redan i det första steget i processen, initieringsfasen (O'Brien 2014). Även Carlsson menar att det går att få snabba resultat och enbart samordningen av inköp kan leda till besparingar på fem till tio procent (Carlsson 2019). Detta kan sammanfattas med att det finns åsikter om att kategoristyrning kan ge effekt både på kort, medellång och lång sikt, som kan innebära upp till tio år.

Av ovan angiven litteratur framgår det att kategoristyrning kan ge upphov till en mängd olika effekter, t ex lägre priser, ökade innovationer och ökad social hållbarhet. Det är dock osäkert när effekterna uppträder och i vilken omfattning. Eftersom det i teorin finns ett stort antal effekter, som spänner över en mängd områden, hade det varit önskvärt att kunna systematisera dessa för att underlätta en analys. För att göra det kommer delar av O'Briens lista på värdeskapande hävstänger att användas. Hävstängerna är en mängd olika "[...]positiva åtgärder eller saker man kan göra för att uppnå ökat värde" som delats in i fem områden: kategori, process, leverantörsmarknad, leverantör och efterfrågan (O'Brien 2014, s 119). För den här studien kommer områdena att användas för att kategorisera olika typer av effekter. Hävstängerna kommer att användas som hjälp för hur områdena ska tolkas ur ett effektperspektiv. Nedan presenteras modellen där den högra kolumnen är studiens tolkning av den ur ett effektperspektiv:

Område	Hävstänger	Området ur ett effektperspektiv
Kategori	Ändra specifikationen, ändra designen, aggregera spenden	Avser effekter på kategorin, t ex högre kvalitet eller lägre pris
Process	Höja effektiviteten, analysera och eliminera kostnader, öka kapaciteten	Avser interna effekter inom organisationen som t ex en ökad efterlevnad av policys
Marknad	Öka konkurrensen, hitta nya marknader, omstrukturera leverantörsbasen	Avser effekter på marknaderna, t ex att möjliggöra för nya leverantörer att träda in eller att konkurrensen inom en marknad ökar
Leverantör	Prestationsutveckling, omstrukturera relationen, stimulera till innovation	Avser effekter på leverantörer, t ex att få tillgång till deras innovationer eller att de förbättrar sitt miljöarbete
Efterfrågan	Köpa mindre eller eliminera helt, påverka efterlevnad av efterfrågepolicy, öka nyttjandegraden	Avser effekter på organisationens efterfrågan, t ex att behovet av en vara en tjänst minskar

För att konkretisera modellen än mer ges här exempel på några av de effekter som anges i den studerade litteraturen:

Område	Området ur ett effektperspektiv	Exempel på möjliga effekter
Kategori	Avser effekter på kategorin	Besparingar & höjd kvalitet ² Lägre kostnader ^{3,4}
Process	Avser interna effekter inom organisationen	Effektivare inköpsprocesser & bidrag till att nå verksamhetsmål ² Minskad administration ³
Marknad	Avser effekter som på marknaderna	Ökad mångfald av leverantörer ²
Leverantör	Avser effekter på leverantörer	Tillgång till leverantörers innovativa lösningar ⁵
Efterfrågan	Avser effekter på organisationens efterfrågan	Minskat eller eliminerat behov av vissa produkter ⁴

Ovanstående effekter är alltså exempel som förespråkare för kategoristyrning lyfter fram. Denna modell kommer utgöra grunden för studiens undersökning och analys av vilka effekter som kategoristyrning i offentlig upphandling avser och kan leda till.

² Upphandlingsmyndigheten (2019b)

³ O'Brien (2019)

⁴ Carlsson (2019)

⁵ Svenskt Näringsliv (2019)

3 Metod

3.1 Val av metod

Den här studien utgår från befintlig teori om kategoristyrning och dess effekter, som dock är tunn och då särskilt när det handlar om offentlig upphandling. Teorins roll har därför varit att utgöra basen för undersökningen och analysen, samtidigt som den kommer att revideras och omtolkas utifrån de empiriska fynden. Det råder alltså en växelverkan mellan teori och empiri, vilket beskriva som en abduktiv ansats som leder till att en förfining och justering av teorin (Alvesson & Sköldberg 2008, ss 55). Detta för att bidra till en ökad förståelse för kategoristyrningens effekter i kontexten offentlig upphandling.

Inför undersökningen fanns det utifrån teorin ett antal tänkbara effekter som kategoristyrning kan leda till. Men det fanns inget som pekade på att de exempel som angavs var uttömmande. Därför behövdes en metod som kunde baseras på befintlig teori samtidigt som den gav möjlighet att fånga upp oväntade svar. Valet föll därför på kvalitativa intervjuer i semistrukturerad form, då dessa baseras på en intervjuguide samtidigt som de skapar utrymme för flexibilitet (Bryman 2018, ss 560).

I den inledande fasen av studien övervägdes att kombinera den kvalitativa metoden med en kvantitativ metod i form av sekundäranalys av befintlig statistik för offentlig upphandling i Sverige. Upphandlingsmyndigheten, som ansvarar för att utveckla och förvalta den typen av statistik, kontaktades för att undersöka vilka möjligheter det fanns till detta.

Dessvärre meddelade myndigheten att det i den tillgängliga statistiken inte finns någon variabel för kategoristyrning, vilket resulterade i att den kvantitativa metoden övergavs då det bedömdes som allt för tidskrävande att samla in nödvändiga uppgifter inom ramen för studien. Istället gjordes valet att även efterfråga dokument från studieobjekten för att kunna göra en kompletterande innehållsanalys, detta för att empirin inte enbart skulle bygga på respondenternas egna uppfattning om kategoristyrning.

3.2 Val av studieobjekt & respondenter

Studieobjekten är organisationer som bedriver kategoristyrning inom ramen för offentlig upphandling, vilket innefattar kommuner, regioner, statliga myndigheter och inköpscentraler⁶. Tanken var först att begränsa studien till den kommunala och regionala sektorn, då dessa myndigheter bedriver liknande verksamhet. Det bedömdes även som särskilt intressant då Svenskt Näringsliv i sin rapport menar att strategiskt inköpsarbete, i form av kategoristyrning, kan helt eller delvis vara svaret på hur kommunernas och regionernas allt mer ansträngda ekonomiska situation ska lösas; en situation som enligt SKL kan innebära ett underskott om 43 miljarder kronor år 2023 (SKL 2019). En egenskap som eftersöktes var att myndigheterna skulle ha ett formellt beslut om att bedriva kategoristyrning, som en indikation för acceptans av metoden inom organisationen. Utgångspunkten var att identifiera vilka som ingick i populationen och därefter göra ett strategiskt urval om minst tio enheter vilka påbörjat implementationen av kategoristyrning innan 2018, för att inte enbart studera effekter som uppträtt på kort sikt.

Därför skickades ett mail (se bilaga 1) till samtliga svenska kommuner och regioner där de tillfrågades om de hade fattat ett formellt beslut att arbeta med kategoristyrning samt uppge när de påbörjade implementationen. Av svaren framkom att tio organisationer⁷ hade ett formellt beslut och bland dessa hade fem påbörjat implementationen innan 2018.

172 stycken svarade att det inte fanns något formellt beslut, men bland dessa uppgav 14 organisationer att de delvis arbetade kategoristyrning eller undersökte möjligheterna att börja arbeta enligt metoden och åtta organisationer angav att de arbetade kategoristyrning. Bland de sistnämnda hade fem påbörjat implementationen innan 2018. För 118 myndigheter inkom inget svar alls.

Då enbart fem organisationer uppfyllde samtliga krav omvärderades kravet på formellt beslut till att det räckte med att studieobjekten angav att de arbetade med kategoristyrning. I mailet till myndigheterna ombads de även att ange en kontaktperson som kunde svara på eventuella frågor om deras arbetssätt. Dessa valdes som respondenter och en förfrågan om intervju skickades till alla tio.

⁶ En inköpscentral bedriver antingen en grossistverksamhet för att sälja vidare till upphandlade myndigheter eller är en mellanhand som tilldelar kontrakt eller ingår avtal avsedda för myndigheterna (Konkurrensverket 2019, s 35). De bedriver alltså en stor del av myndigheternas inköpsarbete, varför de är omfattas av studien.

⁷ Vissa kommuner och regioner har en gemensam inköpsorganisation och i dessa fall har de räknats som en organisation i sammanställningen

Tjänstepersoner från sju olika organisationer ställde sig till förfogande för intervju, medan de övriga tackade nej till att delta. Detta ledde till en omvärdering så att även statliga myndigheter och SKL Kommentus Inköpscentral, som riktar sig till kommuner och regioner, inkluderades. Vid denna tidpunkt fanns det inte tid för att undersöka populationen utan en kombination av bekvämlighets- och snöbollsurval gjordes. Arbetsförmedlingen tillfrågades eftersom de ingick i Svenskt Näringslivsrapport *Effektivare offentlig upphandling - mer nytta för pengarna!*, Migrationsverket tillfrågades utifrån en tjänsteperson i Göteborgs Stads kontaktnät, Trafikverket och SKL Kommentus inköpscentral tillfrågades utifrån tips från en annan tjänsteperson i Göteborgs Stad.

Gemensamt för samtliga elva studieobjekt är att de anger att de arbetar med kategoristyrning och att implementationen påbörjades innan 2018.

Respondenterna är personer som organisationerna själva har valt ut, antingen upphandlingschefer eller tjänstepersoner som i olika utsträckning arbetar med kategoristyrning. Undantaget är respondenterna för Migrationsverket och SKL Kommentus Inköpscentral vilka kontaktades direkt med förfrågan om intervju.

Orsaken till att enbart en respondent per organisation har intervjuats beror på att avsikten har varit att studera kategoristyrning som företeelse inom offentlig upphandling. Ett alternativ hade varit att ha färre studieobjekt men fler respondenter. Då skulle dock studien mer fokusera på kategoristyrning som metod inom ett fåtal organisationer, här valdes istället bredd framför djup.

3.3 Utformning av intervjuguiden

I semistrukturerade intervjuer baseras intervjuguiden på olika teman som ligger till grund för att svara på forskningsfrågan (Bryman 2018. ss 563). Teman som användes för studiens intervjuguide var: effektmål, uppnådda effekter och arbetet med kategoristyrning.

De första två kan sägas tillhöra ett huvudtema om effekter, bestående av effektmål och uppnådda effekter. För att skapa ett samtal kring detta utformades ett antal frågor baserat på effektmodellen som återfinns under avsnittet 2.3.1 *Begreppet effekt*. Temat om kategoristyrning handlade främst om att förstå arbetet med metoden i syfte att underlätta möjligheten att ställa följdfrågor inom temat om effekter. Tanken var att det här temat inte, på bekostnad av huvudtemat, skulle ta för mycket tid i anspråk varför merparten av frågorna kring detta gjordes

i en strukturerad form. Alla frågor i intervjun skrevs dock med flexibilitet i åtanke och så att det skulle finnas möjlighet att frånga ordningsföljden.

Intervjuguiden (se bilaga 2) utformades till att innehålla tre huvudavsnitt:

- Frågor om respondenten och dess roll
- Frågor om organisationens arbete med kategoristyrning
- Frågor om effekter

Där huvudtemat främst återfinns i det sista avsnittet och temat om kategoristyrning i de första två. I intervjuguiden lades det även till frågor kring vilka dokument som fanns kring kategoristyrning och om det gick att få tillgång till dessa, i syfte att kunna göra den kompletterande innehållsanalysen.

Under utformandet av intervjuguiden gjordes ställningstagandet att frågorna skulle konstrueras så att det var möjligt att genomföra intervjun på 30 minuter. Detta utifrån bedömningen att det skulle öka sannolikheten till att det tillfrågade respondenterna skulle tacka ja till intervjun, jämfört med om den skulle ta 45 - 60 min. Bedömningen baserades på att tre tjänstepersoner i Göteborgs Stads tillfrågades hur mycket tid de, under aktuell tidsperiod, skulle ha möjlighet att avvara för en intervju. Samtliga tre menade att de skulle ställa upp om den beräknades ta 30 minuter, men de skulle vara tveksamma till intervjuer som beräknades ta 45 eller 60 minuter. Ställningstagandet innebar dock att det var nödvändigt att begränsa antalet frågor. Återigen valdes alltså bredd framför djup.

3.4 Genomförande av intervjuer

Intervjuerna genomfördes via telefon under november och december månad 2019. Respondenterna fick själva välja vilken tid som passade med hjälp av den digitala bokningstjänsten Calendly⁸. Det har funnits och finns fortfarande många som menar att direkta intervjuer är att föredra framför telefonintervjuer. Dock pekar viss forskning på att kvaliteten i empirin mellan de två tillvägagångssätten inte skiljer sig så mycket åt (Bryman 2018). I den här studien valdes telefonintervjuer av tids- och kostnadsmässiga skäl och den nackdel som observerades mot direkta intervjuer var kroppsspråket gick förlorat, vilket oftast är vanliga för- och nackdelar som nämns kring telefonintervjuer (ibid.). Eftersom intervjuernas fokus låg på

⁸ <https://calendly.com>

att fånga effekter av metoden och inte respondenternas egna uppfattningar bedömdes fördelarna överväga nackdelarna.

Samtliga intervjuer spelades, med respondenternas godkännande, in för att möjliggöra transkribering. Inför intervjuerna tillfrågades respondenterna om de önskade att något skulle vara konfidentiellt, vilket ingen önskade, däremot ville en respondent granska viss information om kostnader innan studien färdigställdes. Alla respondenter erbjöds även möjligheten att när som helst avbryta intervjun, vilket ingen gjorde.

Nedan presenteras två tabeller med information om respondenternas roller, organisation och intervjuerna:

Organisation	Roll	Enhet	Datum	Längd
Arbetsförmedlingen	Kategoriansvarig	Inköpsavdelningen	26/11 2019	35 min
Lidingö stad	Upphandlingschef	Upphandlings- och e-handelsenheten	21/11 2019	38 min
Malmö stad	Upphandlingschef	Upphandlingsenheten	6/12* 2019	48 min
Migrationsverket	Upphandlingschef	Upphandlings- och inköpsenheten	11/11 2019	39 min
Nacka kommun	Inköpschef	Inköpsenheten	26/11 2019	22 min
Region Sörmland & Västmanland	Verksamhets-utvecklare inom inköp	Inköp Sörmland Västmanland	21/11 2019	42 min
Region Örebro län	Upphandlingschef	Upphandlings-avdelningen	20/11 2019	44 min
SKL Kommentus Inköpscentral	Kategorichef	Kategoriavdelningen	22/11 2019	46 min
Strängnäs kommun	Inköpschef	Inköpsenheten	22/11 2019	43 min
Trafikverket	Nationell kategoriansvarig	Inköpsutveckling	26/11 2019	53 min
Västra Götalandsregionen	Enhetschef	Koncerninköp	13/11** 2019	47 min

*Intervjun kompletterades med frågor via mail till sektionschef/kategoriledare, svar inkom 19/12 2019

**Intervjun kompletterades med frågor via mail, svar inkom 16/12 2019

Intervjuernas längd

Medel	Median	Max	Min
42,5 min	43 min	53 min	22 min

Alla respondenter, förutom de som tillhörde Strängnäs kommun och Västra Götalandsregionen, skickade efter intervjuerna dokument som handlade om kategoristyrning i organisationen.

3.5 Bearbetning och analys

Intervjuerna transkriberades löpande. Med hjälp av respondenternas svar och teorin skapades relevanta koder, som tillsammans med intervjuerna lades in i programmet Nvivo. Därefter lästes varje intervju igenom två gånger och kodades ut ifrån innehållet, varpå samma process upprepades med de dokument som respondenterna skickat in. Under processen skapades även nya koder och för vissa skrevs även löpande memon som sammanfattade textinnehållet. När detta var klart analyserades alla koder och memon. Därefter skapades listor i Excel med ett blad för en eller flera koder (vissa bedömdes höra samman med varandra) och nyckelord samt korta sammanfattningar skrevs för varje organisation. Detta tillvägagångssätt skapade en god överblick och kännedom om det insamlade materialet.

Under analysen av materialet var det tydligt att merparten av respondenterna många gånger använde tydliga och liknande uttryck, t ex "lägre kostnader", "besparingar" eller "kostnadsminskningar". Detta underlättade analysen då behovet av tolkning av innebörden av begrepp blev relativ enkel. Det var däremot svårare att tolka och använda vissa dokument, då många presenterade information i punktform istället för i löpande text. Detta gjorde att dokumenten i huvudsak fick vara komplement till intervjuerna. I de flesta fall tillförde dock inte dokumenten något nytt i förhållande till intervjuerna. Det framgick även att merparten av dokumenten var upprättade av respondenterna själva eller av andra tjänstepersoner på samma avdelning. Därmed kan det konstateras att dokumentanalysen inte vidgade empirin i någon större mening.

Under analysen gjordes ställningstagandet att anonymisera både organisationer och respondenter, förutom i de fall då det fanns anledning att lyfta fram en viss organisation t ex i enskilda exempel. Det gjordes främst för att det inte med säkerhet gick att bedöma att ingen av organisationerna skulle kunna lida skada av att viss information lyftes fram, t ex när det gällde omfattningen avtalstrohet och direktupphandlingar. Textens syfte, d v s kategoristyrning som företeelse i offentlig upphandling, uppfattades även bli tydligare när fokus inte låg på vilken organisation som avsågs. Organisationerna och respondenterna har därför fått var sin siffra och benämns som t ex "organisation 1" (förkortat O 1) och "respondent 1" (förkortat R 1).

3.6 Studiens förhållande till effekter

Ekonomistyrningsverket menar att det finns två viktiga perspektiv avseende effekter: att det måste råda ett orsak-verkan-samband mellan vidtagen åtgärd och förändringen (ESV 2006:8) och att det kan ta tid innan en effekt uppträder, det behöver inte ske omedelbart efter att åtgärden är vidtagen (ESV 2003:17). Studien behöver alltså förhålla sig till både kausaliteten och tidsperspektivet.

Även om studien i viss mån baseras på dokument, som oftast är skrivna av respondenterna eller andra tjänstepersoner på deras avdelningen, så bygger den i huvudsak på respondenternas egna svar och upplevelser. Det är ett tillvägagångssätt som bland annat har tillämpats i *Den marknadslika kommunen - en effektstudie* (Rombach, 1997). Rombach menar att detta leder till att det då blir respondenterna själva som definierar kausaliteten, står för koppling orsak-verkan, och att detta leder till att forskningens uppgift blir att göra en bedömning av rimligheten i den (ibid.) I studien har det dock inte framkommit några effekter där det bedöms som osannolikt att kategoristyrning skulle vara orsaken till dem. Det är dock inte osannolikt att metoden i vissa fall varit en av flera bidragande orsaker till vissa effekter då det framkommit att det i flera fall pågått parallella insatser inom organisationernas inköpsarbete, vilket presenteras och analyseras i avsnittet *4.2.1 Kategoristyrning - en enskild satsning eller en av flera*. Tillvägagångssättet innebär också att enbart de effekter som nämns åtminstone minst en gång i undersökningen (i intervjuer eller dokument) är de som fångas upp, vilket innebär att studien inte kan göra anspråk på att fånga upp samtliga effekter (ibid.). Ur den aspekten är det troligt att de negativa effekterna av metoden är underrepresenterade. Detta då representanterna i sin roll tillhör den del av organisationen som leder arbetet med metoden och en viktig del i den är att skapa acceptans och legitimitet för den (O'Brien 2014). Det har varit svårt att hitta en lösning för detta, så istället redogörs respondenternas positiva inställning under avsnittet *4.1.5 Tilltro till metoden* i syfte att öka studiens pålitlighet. Rombach menar även att tillvägagångssättet inte kan säkerställa om effekterna är faktiska, troliga eller tänkbara (ibid.), vilket är fallet även för den här studien. Studien kan alltså inte göra anspråk på något mer än att den fångat upplevda effekter.

Som det framgått av teorin så finns det indikationer på att det kan ta upp till tio år innan en organisation är helt kategoristyrd. Det är heller inte med det sagt att samtliga effekter har inträffat vid den tidpunkten. I den här studien har sex av organisationen påbörjat implementation runt 2015 - 2017 och bland de övriga fem skedde den tidigaste implementation

år 2010. Den här studien kan därför sägas studera effekter som inträffar på kort och medellång sikt (här betraktat som ca 2-9 år). En annan aspekt av tidsperspektivet är förhållandet mellan effekt som ett resultat och som mål. Rombach menar att det i intervjuer finns risk för att nådda effekter i efterhand även konstrueras till effektmål, även om det från början inte fanns någon sådan tanke (Rombach 1997). I det fallet har dock det, i alla fall för vissa organisationer, gått att styrka att de angivna effektmålen varit avsedda utifrån dateringen på studerade dokument. Studien har dock inte lagt något större fokus på kopplingen mellan effektmål och uppnådda effekter, utan studerat dem var för sig. Framförallt därför att det då hade behövts utrönas om en ännu inte nådd effekt inte är trolig att uppnås eller om den förväntas nås på lång sikt.

Det har heller inte lagts någon större vikt vid att kartlägga effektkedjor. Orsaken till den hållningen är att det hade krävts en närmre granskning av varje enskild effekt inom respektive organisation, vilket tidsmässigt hade legat utanför den här studiens ramar. I analysen läggs heller ingen större vikt mellan avsedda effekter och oavsedda effekter, så kallade bieffekter. Istället har målet varit att särskilja om några av de uppnådda effekterna har varit negativa, alltså negativa bieffekter.

En sista aspekt som är viktig att nämna för studien är att den avser att studera effekter i offentlig upphandling i stort. Mellan organisationerna finns det skillnader mellan vilka kategorier de hittills arbetat med, i vilken omfattning och vilka förutsättningarna varit inom så väl de enskilda kategorierna som organisationerna. De exempel som tas upp i intervjuerna kan dessutom vara övergripande eller avse specifika kategorier inom respektive organisation, vilket presenteras i avsnittet *4.2.2 Övergripande och kategorispecifika effekter*.

Sammanfattat så kan de satta effektmålen och uppnådda effekterna som presenteras i den här studien sägas vara exempel på vad som uppkommer när kategoristyrning appliceras i offentlig upphandling.

3.7 Studerad litteratur

För att hitta litteratur om kategoristyrning och strategiskt inköp, både i privat och offentlig sektor, har sökningar gjorts i Göteborgs Universitetsbiblioteks sökmotor *Supersök* och databasen *Emerald*, även *Google* har använts för kompletterande sökning. Utöver det har även utgåvorna av *Journal of Public Procurement* mellan mars 2009 (issue 1) och november 2019 (issue 4) studerats. Utifrån resultaten har ungefär 100 artiklar och ett tiotal böcker

studerats. Vissa av dessa har enbart tagit upp strategiskt inköp i stort och de flesta som behandlat kategoristyrning har enbart gjort det mycket översiktligt. Det har bekräftat bilden som getts i tidigare studier om att litteraturen om kategoristyrning, i synnerhet inom offentlig upphandling, är mycket begränsad.

Bland litteraturen sticker två böcker ut, nämligen Jonathan O'Briens *Category Management för inköp* (eng. *Category Management in Purchasing*) och Magnus Carlssons *Kategoristyrning i detalj* (eng. *Category Management in Purchasing*) och Magnus Carlssons *Lärdomar från IKEA*, vilka båda beskriver kategoristyrning i detalj både som metod och vilka effekter som den kan leda till. Den sistnämnda boken kan även ses som ett komplement och en fördjupning av den förstnämnda (Carlsson 2019, "Förord till första upplagan"). Att O'Briens bok har en stark ställning inom området har varit påtagligt då det är en återkommande referens i övrig litteratur om kategoristyrning. Då det redan vid studiens inledning var tydligt att litteraturutbudet är magert tillfrågades tjänstepersoner, som på något sätt arbetar med kategoristyrning i offentlig sektor, om lämplig litteratur och O'Briens bok var den enda som rekommenderades.

Att O'Briens bok har en central ställning inom området är alltså tydligt. Det är dock viktigt att påpeka att den, precis som Carlsson, är en managementbok vars främsta syfte är att beskriva hur metoden kan appliceras i organisationer. Författaren är VD och medgrundare till företaget Positive Purchasing (Positive Purchasing 2019a), vilket bland annat säljer konsulttjänster till organisationer som vill införa kategoristyrning (Positive Purchasing 2019b). Det torde alltså finnas ett särintresse för författaren att beskriva metoden i positiva ordalag. Dock kvarstår faktumet att det inte gått att finna någon utförligare litteratur.

Teoriavsnittet i den här studien har dock till stora delar och med ett kritiskt perspektiv utgått från både O'Briens och Carlssons böcker och, där det varit möjligt, kompletterats med annan litteratur. Studiens abduktiva ansats har även fungerat som ett sätt att motverka en alltför positiv spegling av metoden, genom att komplettera den teori som finns med den empiri som samlats in.

4 Empiri & analys

Eftersom kategoristyrning är en ganska ny och relativt okänd företeelse inom offentlig upphandling inleds detta kapitel med en presentation av organisationernas arbete med kategoristyrning. Därefter kommer kapitlet att fokusera på metodens effekter.

4.1 Kategoristyrning i de studerade organisationerna

4.1.1 De studerade organisationerna

I den här studien har elva organisationer studerats: fyra kommuner, tre regioner, tre statliga myndigheter samt SKL Kommentus Inköpscentral. I tabellen nedan framgår det när de påbörjade arbetet med att införa kategoristyrning samt två storleksmått: antal årsarbetare och verksamhetens kostnader exklusive personalkostnader för 2018, vilka är hämtade ur organisationernas årsredovisningar. Anledning till att inte enbart inköpskostnaderna framgår är att dessa inte gått att utläsa.

Organisation	Påbörjade införandet av kategoristyrning	Årsredovisning 2018	
		Verksamhetens kostnader (exkl personalkostnader)	Antal årsarbetare
Arbetsförmedlingen	2014	2,2 miljarder kr	12 700
Lidingö stad	2010	1,5 miljarder kr	2 200
Malmö stad	2015	9,3 miljarder kr	25 800
Migrationsverket	2017	3,1 miljarder kr	5 800
Nacka kommun	2017	3,7 miljarder kr	4 400*
Region Sörmland & Västmanland	2013	10,2 miljarder kr**	13 700**
Region Örebro län	2017	4,8 miljarder kr	10 000
Strängnäs kommun	2017	1,0 miljarder kr	2 400
Trafikverket	2013	30,8 miljarder kr	7 800
Västra Götalandsregionen	2015	27,1 miljarder kr	43 500
Organisation	Påbörjade införandet av kategoristyrning	Omsättning på ramavtal (uppskattning för 2019)	
SKL Kommentus Inköpscentral	2016	11 miljarder kr	

*Redovisat mått är antal anställda

**Sammanlagda uppgifter för Region Sörmland och Region Västmanland

Region Sörmland och Region Västmanland redovisas som en organisation, eftersom de har en gemensam inköpsfunktion som heter Inköp Sörmland Västmanland. I Västra Götalandsregionen finns det tre inköpsfunktioner; Västtrafik, Västfastigheter och Koncerninköp. De två första upphandlar trafik- och trafikrelaterade tjänster respektive

fastighetsförvaltning och byggnationer. Koncerninköp upphandlar inom alla övriga områden och det är dessa områden som den här studien omfattar. SKL Kommentus Inköpscentral är en inköpscentral som upphandlar nationella ramavtal till vilka alla kommuner, regioner och kommunala bolag har möjlighet att ansluta sig till. Därför har omsättning på ramavtal redovisats istället för kostnader och antal årsarbetare.

4.1.2 Införandet av kategoristyrning

De studerade organisationerna har infört kategoristyrning efter ett beslut på antingen politisk nivå (t ex Regionfullmäktige) eller på tjänstepersonsnivå (t ex Inköpschefen eller Affärsområdeschef). Själva arbetet med införa metoden har i samtliga fall påbörjats i någon form under samma år eller året därpå och tidpunkten för detta har varit relativt enkel att definiera för de flesta av respondenterna. Det kan bero på att det i många fall skett i någon form av projektform som haft en tydlig start.

Om metoden är implementerad eller när den uppskattas bli det är desto svårare att komma fram till. Merparten av respondenterna anger dock att metoden i någon mening är implementerad:

"Vi anser att vi arbetar enligt en kategoribaserad modell nu år 2019" (R 10)

"Så vi kan säga att då [2014] var vår nya organisation och vårt nya arbetssätt sjösatt." (R 1)

Samtidigt kvarstår det en del arbete för några organisationer, så som för organisation 5:

"Vi har utsedda kategoriledare och strategier i en omfattning om knappt 90%. Om det skulle definiera att det är implementerat kan man säga att det är implementerat till 80 - 90 % hos oss. Däremot finns det mycket att göra vad gäller att involvera beställarorganisationen eller verkligen få ut nyttan av kategoristyrning" (R 5).

I några fall kan respondenterna inte bedöma när de kommer att vara klara med införandet fullt ut.

Flera respondenter, även de som anser att implementeringen är klar, menar dock att de aldrig kommer bli helt klara, att metoden kan ses som en ständigt pågående process med där nya förbättringsområden hela tiden upptäcks. Vilket bland annat beskrivs på följande sätt:

"Arbetet är inte klart, det blir liksom aldrig riktigt klart." (R 11)

"Det finns alltid saker vi behöver skruva på, vi behöver sätta processerna ännu bättre. Man behöver alltid göra förbättringar." (R 3)

Empirin pekar på att det tar olika lång tid att införa kategoristyrning i organisationerna, vilket delvis kan förklaras av att det inte finns någon gemensam definition för när det är betraktat som infört samtidigt som det finns en syn på att arbetet aldrig kan bli helt klart då metoden bygger på ständiga förbättringar, vilket är en syn som delas av O'Brien (2019).

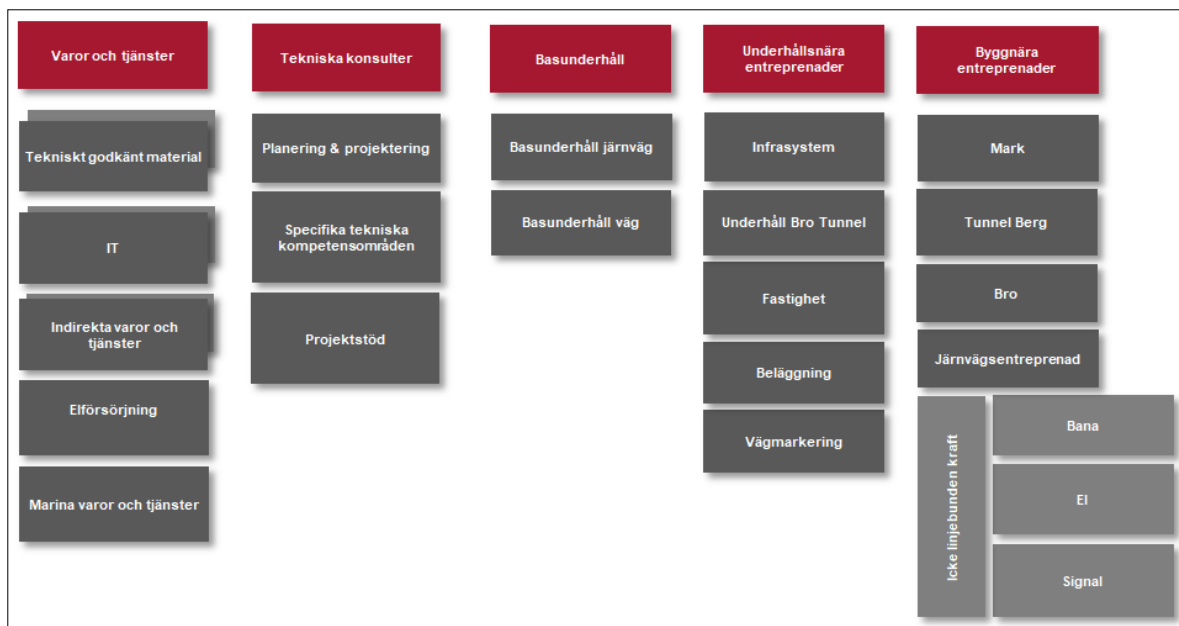
4.1.3 Arbetet med kategorier

Samtliga organisationer har kategoriserat sin spend, har kategoriplaner och arbetar med spendanalyser⁹. Organisationerna har ett varierat antal kategorier och majoriteten har ett antal huvudkategorier som innehåller ett antal underkategorier. Som exempel på kategoriindelning presenteras kategoriträdet för SKL Kommentus Inköpscentral exklusive huvudkategorin "Fastighet och Förvaltning" och för Trafikverket:

IT och digitalisering		Skola, kultur och fritid	Professionella tjänster		Vård och omsorg	
IT-produkter och tjänster	Digitalisering	Utbildning och lärande	HR och administrativa tjänster	Finansiella tjänster	Sociala tjänster	Vårdrelaterad förbrukning och läkemedel
IT-konsulttjänster	Digitala tjänster (subkategori)	Lekmaterial	Juridiska tjänster	Pension	HVB Barn och unga	Förbrukningsartiklar
Datakommunikation	E-arkiv	Litteratur	Annonsförmedlings-tjänster	Inkassotjänster	HVB Vuxna med missbruk	Hjälpmedel för kognitivt stöd och kommunikation
Telefoni	Utskriftstjänster	Läromedel	Bemanningstjänster	Banktjänster	Konsulentstöd familjehemsvård	Medel för disk och spollesinfektion
Arbetsplatser och elevdatorer	Boknings- och bidragslösningar	E-litteratur	Rekryteringstjänster	Uppföljandekontroller etiska o sociala krav	Stödboende	Preventivmedel
Videokonferens-lösningar, produkter och tjänster	Välfärdsteknologi (subkategori)		Prenumerationstjänster	Lunchkort	Uppföljandekontroll inom socialtjänsten	Optune genom hyra samt kringtjänster
Programvaror (subkategori)	Trygghetslarm och larmmottagning		Resetjänster (subkategori)	Tjänster för avtalsuppföljning		Läkemedel (subkategori)
Programvaror och programvaror som molntjänst	Trygghetsskapande teknik		Resebyrå-tjänster	Kreditupplysning		HPV-vaccin
						Vaccin enligt det nationella barnvaccinprogrammet

Kategoriträd för SKL Kommentus Inköpscentral exklusive huvudkategorin "Fastighet och Förvaltning", för hela trädet se bilaga 3

⁹ SKL Kommentus Inköpscentral analyserar inte sina egen spend utan omsättning på deras ramavtal, eftersom de är en inköpscentral



Kategoriträd för Trafikverket, för större bild, se bilaga 4

I vilken utsträckning det finns kategoriplaner varierar och det vanligast är att de finns som minst för huvudkategorierna, men några organisationer arbetar fortfarande med att ta fram även det. Kategoriplaner återfinns även under andra namn så som "kategoristrategier" eller som delar av andra dokument, t ex verksamhetsplaner. Alla organisationer gör eller har gjort spendanalyser, men i vilken omfattning och med vilken periodicitet varierar.

Utifrån empirin går det att konstatera att samtliga organisationer, i olika utsträckning, arbetar enligt den hårda delen av kategoristyrning: de har delat in sin spend i kategorier, arbetar med kategoriplaner och använder sig av spendanalyser.

4.1.4 Det tvärfunktionella arbetet och arbetet med hela organisationen

Bland respondenterna går det att skönja två huvudsakliga grupperingar utifrån hur de svarar på frågan om organisationen arbetar med tvärfunktionell team - de som direkt svarar ja och de som ställer sig lite mer fundersamma till vad som inryms i begreppet. Bland respondenterna i den första gruppen går det att urskilja tre återkommande huvuddrag i organisationens förhållningssätt till tvärfunktionella team. Det första är att arbetet med teamen är det som definierar kategoristyrning för dem:

"Vi jobbar med tvärfunktionella team och det är själva grunddefinitionen på kategoristyrning för oss." (R 5)

Det andra är att teamen involverar flera delar av organisationen och är bemannad med olika roller, t ex en upphandlare, en logistiker och en tekniskt kunnig. Det tredje draget är att rollen

som kategoriledare är skild från rollen som upphandlare, där t ex kategoriledaren leder teamen förutom i upphandlingsfasen då de leds av en upphandlare.

I den andra gruppen menar respondenterna att de har tvärfunktionella team utifrån att verksamheten involveras, men det inte finns någon specifik kategoriledarroll utan den ligger på upphandlarna. I dessa organisationer tycks det finnas en tendens av att kategoristyrning till stor del innebär att upphandlarna specialiserar sig på en eller flera kategorier. Bland båda dessa grupper finns det också flera organisationer som i dagsläget inte har team för samtliga kategorier, vilket oftast beror på resursbrist.

En viktig del av metoden är att hela organisationen involveras i kategoristyrningen och att det inte blir en isolerad del inom inköpsavdelningen (O'Brien 2014). Det är något som alla organisationer uppfyller, då de i teamen involverar olika delar. Men sett till organisationen i stort uppfattar merparten av respondenterna att metoden och dess resultat enbart till viss del eller inte alls är känt. Det skulle dock kunna vara möjligt att det är något som tar tid att sprida och kan vara en av anledningarna till att vissa menar att det kan ta mellan fem och tio år innan en organisation är helt kategoristyrd. Däremot anger en majoritet att det finns stöd för metoden på ledningsnivå, vilket enligt Van Weele är en viktig förutsättning för allt strategiskt inköpsarbete (Van Weele 2012).

Utifrån teorin om kategoristyrningens mjuka delar kan det konstateras att de studerade organisationerna varierar i hur väl de besitter de egenskaper som rekommenderas. Orsaken till varför det varierar och hur det skulle kunna påverka effekterna av metoden är dock inget som utforskas i den här studien.

4.1.5 Tilltro till metoden

Under intervjuerna framkommer det att det finns en utbredd och stark tilltro till metoden och vad den kan leda till, både hos respondenterna själva men ibland även hos inköpsavdelningen i stort. Ett tecken på detta är att få respondenter känner till eller kan minnas att det funnits någon diskussion kring eventuella negativa effekter av att införa kategoristyrning eller komma på några som uppstått. Ibland tar det sig även uttryck i mycket tydliga uttalanden:

"Jag gillar kategoristyrning, så därför pratar jag så positivt om det." (R 3)

och

"Vi driver det från inköpsidan eftersom vi tror att det är ett bra arbetssätt." (R 5)

I andra intervjuer används även andra begrepp som att "marknadsföra modellen" eller "bedriva lobbyarbete".

Det uppkommer även exempel på att Jonathan O'Briens bok har en inverkan på organisationen: *"Vi har implementerat boken till punkt och pricka. Vi har inte gjort några förändringar, eftersom vi inte vet hur det skulle slå tillbaka."* (R 7).

Även när intervjuerna berör metodens effekter visar sig en stark övertygelse. Många menar att det redan uppstått en mängd effekter, men att det alltid kommer att komma fler - det kan alltid bli bättre. I vissa fall menar respondenterna att det kan ta mellan tre till fem år innan en effekt visar sig fullt ut, vilket kan tolkas som att det finns en acceptans för, och tro på, att det tar tid innan effekterna uppträder.

Det går således utifrån empirin att läsa in en positiv inställning till kategoristyrning bland respondenterna, vilken redan har problematiserats i metodavsnittet *3.6 Studiens förhållande till effekter*.

4.2 Kategoristyrningens effekter

Det här avsnittet behandlar kategoristyrningens effekter, både som mål och resultat. Innan dess presenteras och analyseras två viktiga empiriska fynd avseende - att kategoristyrning inte alltid är en enskild satsning och att effekter kan vara generella eller specifika för en eller flera kategorier

4.2.1 Kategoristyrning - en enskild satsning eller en av flera

Under intervjuerna ger alla respondenter exempel på effektmål och effekter som uppnåtts som en följd av kategoristyrning. I vissa fall menar några respondenter att vissa effekter, som många andra kopplar till kategoristyrning, i deras organisation bara delvis eller inte alls har koppling till metoden. Några lyfter även upp att andra satsningar inom inköpsområdet löper parallellt med det kategoristyrda arbetet, t ex ökat fokus på e-Handel:

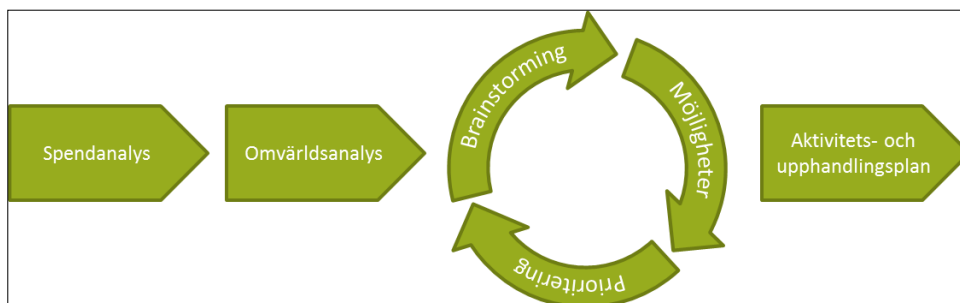
"Vi började med kategoristyrning, e-handel och uppföljning av avtalstrohet i ett paket. [...] Det här med kategoristyrning är grunden. [...] Genom att vi har så bra koll och styrning på allt från upphandling till faktura får vi en helhetseffekt." (R 8)

Två respondenter särkopplar kategoristyrningen från inköpsprocessen, där upphandlingen sker, och menar att det rör sig om olika sorters effekter:

"Effekterna av själva upphandlingarna sker i inköpsprocessen och inte kategoristyrningsprocessen, som jag ser det." (R 11).

Medan merpart av respondenterna talar om effekter som visar sig både på det strategiska, taktiska och operativa planet.

För att tydligt illustrera skillnaderna i synsätt presenteras nedan Nacka kommuns kategoristyrningsprocess, som är en separat process skild från inköpsprocessen, och Malmö stads bild som har en tydlig koppling till både upphandling och uppföljning:



Nacka kommuns kategoristyrningsprocess, för större bild se bilaga 5



Malmö stads kategoristyrningsprocess, för större bild se bilaga 6

Det är alltså möjligt att det i vissa fall finns fler orsaker än just kategoristyrning till vissa effekter. Undersökningen fokuserade dock inte på andra eventuella satsningar inom inköpsområdet, utan dessa kom spontant upp under intervjuerna, varför det inte går att göra någon djupare analys kring detta. Det är dock få effekter som respondenterna menar att de inte på något sätt beror på kategoristyrningen, men i de få fallen så är dessa inte med i studien. En orsak till att metoden enbart delvis uppges ha bidragit till vissa effekter verkar beror på särkopplingen mellan strategiskt och taktiskt respektive operativt arbete. De som menar att det rör sig om separata processer kopplar inte vissa effekter till metoden, som de som ser arbetet som en helhet gör, men menar oftast att den i någon mån är eller kan vara en bidragande orsak. Det rör sig alltså om två olika synsätt: att strategiskt inköpsarbete är separerat från det taktiska och operativa eller att det betraktas som en helhet. Den här studien utgår från det sistnämnda,

vilket är förhållningssätt som delas av Upphandlingsmyndigheten (Upphandlingsmyndigheten 2019c).

4.2.2 Övergripande och kategorispecifika effekter

När respondenterna talar om effektmål och effekter av kategoristyrningen nämns sådan som är övergripande eller knutna till vissa kategorier. De förstnämnda är då oftast övergripande i den bemärkelsen att de önskats och/eller har uppnåtts inom merparten av kategorierna, alltså summan av det som händer i de olika kategorierna och dess team bildar en helhet. De övergripande effekterna tenderar oftast att vara ungefär tre stycken per organisation, både som mål och utfall, och även ganska breda i sin formulering. Vilket bland annat uttrycks på följande vis:

"Det är tre stora bitar, sen finns det väldigt många små effekter." (R 10)

Att det inte anges fler effektmål kan ha sin förklaring i att det återkommande ges uttryck för att vad som kan uppnås inom en kategori inte kan förutses förrän arbetet med den har påbörjats:

"Det som händer i en enskild kategori är att du i början står med ett blankt papper och du försöker förstå vad det är för mål som är viktiga för den kategorin." (R 5)

Målet för en kategori kan även vara det motsatta i en annan:

"Det beror på vad målet för respektive kategori är, det kan vara sådant som att vi ska ha fler leverantörer eller att vi ska ha färre." (R 2)

Utifrån empirin kan det därför tolkas som att det i viss grad finns en kontextuell syn på målen med kategoristyrning - de hittas i enskilda kategorierna utifrån de förutsättningar som finns för just den.

Några respondenter ger även uttryck för att metoden handlar om att testa olika idéer:

"Det är klart att man upptäcker massor med saker: 'Det där funkade visst inte, men det där funkar.'" (R 4)

och de heller inte alltid behöver vara kopplade på i förväg uppsatta mål:

"Vissa trodde vi att vi skulle uppnå, vissa kanske vi inte tänkte på." (R 10).

Sammanfattat tyder empirin på att de effektmål som sätts i många fall är relativt övergripande och breda mål. När det gäller mål för de enskilda kategorierna växer målen fram utifrån vilka möjligheter som bedöms finnas. Det verkar även finnas en acceptans för målen i förhand inte behöver vara allt för specifika eller ens alltid nödvändiga att sätta upp - utfallet är det primära. Detta skulle kunna kopplas till den tidigare nämnda tilltron till metoden - det finns ett synsätt på att kategoristyrningen kommer ge effekter, men vilka går inte alltid att förutsäga.

4.2.3 Effekterna

I detta avsnitt presenteras de effekter som organisationerna har avsett och avser att uppnå, samt de som det har uppnått.

4.2.3.1 Sänkta kostnader

Den mest återkommande effekten som respondenterna uppger är att sänkta kostnader, både som mål och resultat.

Merparten uppger att det har varit ett av de övergripande målen eller frekvent i de flesta av kategorierna. Bland de organisationer som har övergripande mål med metoden har sänkta kostnader alltid varit ett av målen. Vissa menar även att detta är en av själva poängerna med metoden:

"Grundkonceptet är ju väldigt spendstyrt, det är fokus på spend och det är fokus på kostnadsminskningar." (R 4)

Att kostnaderna har minskat är något som alla utom två respondenter uppger, som uppger att de inte är säkra på det om det inträffat eller inte. I det ena fallet kan det förklaras med att organisationen i dagsläget inte följer kostnadsutveckling utan fokuserar på kundnöjdheten och låter den vara en indikator på att metoden ger ett bra utfall. I det andra fallet kan en möjlig förklaring vara att det beror på att de inte kommit särskilt långt i sitt arbete med kategoristyrning då det inte funnits tillräckligt med resurser.

I de andra organisationerna handlar minskningarna främst om sänkta inköpskostnader t ex i form av lägre inköpspriser, att årliga indexhöjningar har förhandlats bort eller att de försäkrat sig om att de fått rätt volymrabatter. En respondent uppger att de årligen har kostnadsminskningar om 6 - 8 miljoner kronor, en annan att de snart nått årets mål om 40 miljoner kronor i lägre kostnader och en tredje att de genom sitt arbete uppnår en årlig besparing om 1 - 2 % av inköpskostnaderna. En annan respondent menar att uppnå besparingar ett initialt mål som också uppnåddes i ett tidigt stadie och att det nu börjar fasas ut för till förmån för att börja arbeta kundvärdesfokuserat - att gå från besparingar till att skapa värde för sina beställare och uppdragsgivare. Vissa menar att de utöver inköpskostnaderna även sänkt de administrativa kostnaderna, genom att interna processer har effektiviserats som ett led i arbetet och de nu tar mindre tid i anspråk.

Respondenterna ger olika förklaringar till hur kostnadsminskningarna uppstår. Den mest återkommande förklaringen är att metoden leder till en ökad samordning av inköpen som skapar större volymer vilket i sin tur har en positiv inverkan på priset. Andra förklaringar är att organisationen får en bättre överblick av sina inköp vilket i sig leder till kostnadseffekter, t ex genom att säkerställa att de får rätt volymrabatter, och en annan är att metoden i sig skapat en större kostnads- och affärsmedvetenhet inom organisationen. Även arbetet med enskilda kategoristrategier kan på sikt leda till kostnadsminskningar, vilket en respondent ger exempel på:

"Vi gjorde förstudier för IT-produkter första gången 2013, det blev ett jättebra utfall och vi fick besparingar i upphandlingarna utifrån kategoristrategierna som vi tog fram. Vi upphandlade en printertjänst istället för att köpa eller hyra kopiatorer och det sparade vi en miljon om året på." (R 4)

Runt hälften av respondenterna uppger att de hittat relativt stabila sätt att mäta kostnadsförändringar, även om många menar att de alltid kan förbättras. Vanliga tillvägagångssätt är att följa utveckling av spenden eller genom att jämföra priser och varukorgar mellan nuvarande och tidigare avtal. Några andra menar att det är mycket svårt att mäta förändringarna, främst för att både innehåll och kvalitet kan skilja sig åt mellan upphandlingar: *"Det är lite som att jämföra äpplen och päron eftersom ramavtalen har olika innehåll."* (R 3).

För att mäta kostnadsminskningar för de interna processerna uppger en respondent att de beräknar hur mycket tid de sparar och uppskattar sedan kostnaden med hjälp av schablonuppskattningar för vad olika yrkesroller kostar per timme.

Ur empirin går det alltså att tyda att kategoristyrning har lett till minskade inköpskostnader för de flesta av organisationerna, vilket både Carlsson och O'Brien menar att metoden ska göra (O'Brien 2014; Carlsson 2019). Att organisationerna påbörjade arbetet med att införa kategoristyrning mellan åren 2010 och 2017 och nästan alla har sett en sådan effekt stödjer Carlssons påstående om att det ganska tidigt i arbetet går att uppnå besparingar (Carlsson 2019). I en av organisationerna nåddes målet om besparing tidigt och den har nu gått vidare till att fokusera på ett mer värdebaserat arbetssätt. Sammantaget skulle det därför kunna tolkas som kostnadsminskningar är en effekt som tenderar att uppträda relativt tidigt vid implementation

av kategoristyrning. O'Brien påpekar att det är viktigt att kunna påvisa nyttan med kategoristyrning (O'Brien 2014), samtidigt menar Carlsson att det kan vara en svår uppgift (Carlsson 2019). Utifrån empirin går det att konstatera att de flesta framhåller kostnadsminskningarna, men att det råder en oenighet kring hur komplicerat det är påvisa den.

4.2.3.2 Ett proaktivt inköpsarbete

Många respondenter talar om att det innan kategoristyrningens införande saknades en långsiktig planering för inköp. I flera av organisationerna ansågs upphandlingsavdelning tidigare bli inkopplad först när det var läge att starta en upphandling: *"Man träffas i varje upphandling och då är det oftast bråttom [...] Då ser vi behovet av att tidigare ta fram en strategi eller en övergripande tanke kring hur man vill jobba med upphandlingarna."* (R 4). Flera respondenter menar att ligga steget före, inte enbart agera på att ett behov av en upphandling uppstår, både har varit ett mål och ett resultat. Hur de uttrycker det varierar, men oftast används begrepp som proaktivitet, ökad/förbättrad inköpsstyrning och att ha en uppdaterad upphandlingsplan. Den tolkning som görs i den här studien det kan uttryckas som att inköpsarbetet många gånger blir mer proaktiv till skillnad från ett mer reaktivt arbetssätt som tycks ha förelegat innan införandet av kategoristyrning.

Respondenterna uppger att det finns olika fördelar med proaktiviteten. Det skapar bland annat möjligheter att prioritera de upphandlingar som är viktiga utifrån deras volym eller kostnader, samt andra aspekter som är viktiga för organisationen. Ett annat exempel är att det skapar utrymme för att föra in olika mål i kategoriplanerna som sedan kan införlivas i upphandlingarna. Det ger även inköpsavdelningen möjlighet att planera sin egna resurser vilket gör att den kan vara tydlig mot verksamheten gällande vad som för tillfället är genomförbart, men även motverka att verksamhetens egna projekt blir lidande av försenade upphandlingar, vilket annars riskerar att leda till ökade kostnader. Genom att inköpsavdelningen får en mer strategisk roll och i ett tidigare skede får kännedom om verksamhetens behov kan den bidra med förslag på hur det kan tillfredsställas, t ex genom lösningar som fångats upp genom marknadsanalyser. Att inköpsavdelningens roll har förändrats till att bli mer proaktiv uttrycker en respondent så här: *"Vi blev en väldigt reaktiv organisation som var hyperoperativ [...] [nu] får vi uppdrag och information på ett helt annat sätt, vi är inte bara en serviceorganisation som vi var tidigare."* (R 6).

Att inköpsarbetet blir mer proaktivt är en del av kategoristyrning och en förutsättning för att skapa förbättringar (Carlsson 2019). Det skulle därför kunna ifrågasättas om proaktivitet är en effekt eller en förutsättning för att arbeta kategoristyr. Men även om det i teorin är en förutsättning för att arbeta kategoristyr så betraktas det av många respondenter som en effekt. Även om det är att betrakta som en förutsättning så kan det utifrån empirin dras slutsatsen att det i sig faktiskt ger effekter, att det är grunden för flera effektkedjor så som möjlighet att prioritera och planera, en förutsättning för att uppnå olika mål, en del i att minska kostnaderna eller undvika förseningar som ökar dem. Det tycks även kunna ge inverkan på inköpsavdelningens egna status i organisationen: den blir mer strategiskt viktig. Det skulle kunna kopplas till Whites cirkel av oförmögenhet som gör att inköp inte betraktas som strategiskt viktigt och därmed inte tilldelas resurser för att arbeta strategiskt (White et al. 2016). Petersson & Riise Åberg menar att om cirkeln på något sätt bryts så skapar det en positiv spiral vilket ökar statusen för inköpsarbetet som ger leder till mer resurser och en möjlighet att till strategiskt arbete (Petersson & Riise Åberg 2019). Ur det perspektivet skulle det kunna tolkas som att respondenterna önskar framhålla och anser att proaktiviteten är en viktig effekt då den i sig kan ha en statushöjande inverkan på deras egen avdelning.

4.2.3.3 Ökad förståelse för behovet och inköp av rätt kvalitet

Ett annat återkommande mål som nämns är att få en tydligare bild av behovet hos verksamheterna och att få det i ett tidigare skede. Detta är något som flera av respondenterna menar har uppnåtts.

Tidsmässigt så menar några av respondenter att detta arbete tidigare har påbörjats under upphandlingsfasen, vilket gjort det svårt att planera och prioritera arbetet med upphandlingarna men även att planera själva arbetet för medarbetarna på inköpsavdelningen. Att behovet blir tydligt menar de flesta gör det möjligt att täcka det behov som finns, dels genom att skapa en heltäckande avtalsportfölj men framför allt genom att innehållet på det som upphandlas blir bättre genom att kravställningen blir bättre. Det kan till exempel handla om att fånga krav som är viktiga för hela kategorin:

"Vi har så att säga identifierat de viktigaste kraven en gång för alla och sen nyttjar vi det i varje enskild upphandling som berörs av det kategoriområdet." (R 5)

I intervjuerna framgår det ofta att bättre innehåll inte behöver betyda en allmän ökad kvalitet, istället nämns oftast begreppen "rätt krav" och "rätt kvalitet". En respondent menar att det skulle kunna innebära att innehållet skalas av:

"Hela offentliga sektorn står inför en väldigt stor utmaning där vi i framtiden har mindre pengar och mer behov. [...] Då måste vi på inköpsidan bidra till att skaffa hållbart och till minskade kostnader, det kan till exempel innebära att man inte köper så avancerat utan enklare eftersom det räcker." (R 4)

Det går alltså att utläsa av empirin att kategoristyrning har lett till att många av organisationerna fått en ökad förståelse för behovet och gjort så i ett tidigare skede än innan arbetet med metoden inleddes.

Den tidsmässiga aspekten skulle kunna tolkas som en del i det proaktiva inköpsarbetet, men också som en förutsättning för det - utan att förstå vad som behöver göras bör det vara svårt att planera för det.

Att ha en tydlig förståelse för behovet skulle även i sig kunna ha en positiv tidsmässig aspekt, då det kan underlätta arbetet i upphandlingsfasen eftersom de viktigaste kraven redan är tydliggjorda, vilket skulle kunna antas vara tidsbesparande. Utifrån empirin finns det tydliga tecken på att förståelsen för behovet främst påverkar de upphandlade varorna och tjänsternas kvalitet genom att den anpassas utifrån behovet snarare än att det ökar. Att kategoristyrning kan leda till en ökad kvalitet är en av de effekter som Upphandlingsmyndigheten lyfter fram (Upphandlingsmyndigheten 2019b) och även om det i empirin framkommer att så kan ske så pekar den här studien på att det främst handlar om en anpassning av kvaliteten utifrån ett mer tydliggjort behov, vilket skulle kunna beskriva som rätt kvalitet.

4.2.3.4 Ordning och reda

Ungefär hälften av respondenterna uttrycker att ett annat mål och/eller effekt av metoden har varit att skapa någon form av överblick, struktur och kontroll vilket en respondent formulerar på följande vis:

"[...] ordning och reda, att få bättre koll på leverantörer och avtal och hur behovsbilden ser ut internt." (R 5)

När respondenterna talar om det här temat varierar sättet som de uttrycker det, men innebörden i de flesta fallen är att det i grunden handlar om att ha en tydlig bild av spenden och kontroll på ingångna avtal.

Detta anges främst resultera i planeringsmässiga fördelar så som ökad förståelse för behovet utifrån spenden, ett sätt att prioritera upphandlingar och avtalsuppföljningar utifrån dess volym och kontroll på när avtal löper ut. Men även effekter i de enskilda kategorierna då kontroll av avtal kan säkerställa att leverans har gjorts till rätt kvalitet och rätt pris.

Empirin visar på att ordning och reda på inköpen anses som en viktig del av kategoristyrning och att det i sig kan ge information om hur inköpsarbetet ska planeras. Även denna del skulle kunna kopplas till en ökad proaktivitet samtidigt som det uppfyller ett av O'Briens kriterier för kategoristyrning - att beslut ska vara faktabaserade (O'Brien 2014).

4.2.3.5 Ett bättre samarbete inom organisationen

Flera respondenter menar att det innan kategoristyrningen fanns en önskan om att komma närmre verksamheterna, att öka samarbetet mellan inköpsavdelningen och resten av organisationen. Detta uppges många gånger ha ökat som en följd av det tvärfunktionella arbetet som kategoristyrning innebär. Att komma närmare verksamheterna beskrivs många gånger skapa en bättre bild av behoven och att hitta förbättringsmöjligheter, t ex inom de interna processerna. En respondent sammanfattar det med att det leder till bättre affärer:

"Den tvärfunktionella aspekten har varit viktig för att fostra samarbete och kvalitetssäkring [...] jobbar vi mer tvärfunktionellt så gör vi bättre affärer helt enkelt." (R 5).

En annan respondent lägger tonvikt på att samarbetet har lett till ett partnerskap har vuxit fram mellan inköpsavdelningen och verksamheten, vilket i sig skapat förutsättningar för ett mer proaktivt inköpsarbete.

O'Brien menar att det tvärfunktionella arbetet och att inköpsfunktionen integreras i organisationen är en viktig beståndsdel i ett kategoristyrnt arbetssätt (O'Brien 2014). Precis som för det proaktiva inköpsarbetet så kan det därför diskuteras om det ökade samarbetet ska betraktas som en effekt av eller en förutsättning för kategoristyrning. Det empirin visar på är att det fanns en önskan om att öka samarbete, vilket ofta har skett efter att metoden har implementerats. Därför blir den här studiens slutsats att det är en effekt av att införa metoden.

4.2.3.6 Effektivare interna process

Att effektivisera de interna processerna beskrivs av många som ett mål som några anger har uppnåtts. Vad som avses med interna processer varierar från mindre delar så som att avropa från ramavtal (benämns oftast som "beställa") till inköpsprocessen i sin helhet:

"Syftet är att ständigt utveckla och effektivera hela anskaffningsprocessen." (Dokument från organisation 10).

Att det blir effektivare uppges av en respondent ha en tydlig koppling till det ökade samarbetet som följer av det tvärfunktionella arbetssättet:

"Man börjar prata om de interna processerna [...] och det kommer fram behov av att effektivisera de interna processerna." (R 7)

För att förenkla beställningarna nämns en effektiv kommunikation, samt att tydliga och enkla rutiner och instruktioner är en viktig del.

En respondent menar att effektivare interna processer har en direkt koppling till ekonomin, då det gör att de administrativa kostnaderna sjunker.

Empirin visar på att kategoristyrning kan bidra till att göra de interna processerna effektivare och att det kan sänka de administrativa kostnaderna, vilket är effekter av kategoristyrning som framhålls av Upphandlingsmyndigheten (Upphandlingsmyndigheten 2019b) respektive O'Brien (O'Brien 2014).

4.2.3.7 Förändrat förhållningssätt till marknaderna

Flera respondenter menar att ett resultat av, och i vissa fall mål med, kategoristyrningen har varit en bättre förståelse av marknaden och en förbättrad hantering av leverantörerna.

Marknadsförståelse anges både ha en intern och extern påverkan. Ur ett internt perspektiv anges det ge en bättre förståelse för vad som finns på marknaden och hur det kan tillfredsställa behoven hos verksamheterna. Ur ett externt perspektiv hjälper det myndigheterna att kunna motverka osund konkurrens, att skapa tydlighet i upphandlingsprocessen och att kunna attrahera fler leverantörer att vilja lägga anbud i upphandlingar. I hantering av leverantörer så rör det sig främst om att ha en närmare dialog och samarbete med leverantörerna, men det kan även ge en överblick i om vissa kategorier har för många eller för få leverantörer.

Enligt O'Brien leder indelningen i kategorier till att organisationer kan hantera marknaderna, vilket innebär att de förstår dem, vilket i sin tur ger organisationerna möjlighet att ta beslut om hur de ska arbeta med marknaderna och i vissa fall även förändra dem (O'Brien 2014). Empirin visar på att förståelsen av marknaderna och leverantörerna ger organisationerna möjlighet att hitta passande förhållningssätt mot dem och leverantörerna i dem. I den här studien finns det dock inga tecken på att det leder till försök att förändra marknaderna.

4.2.3.8 Högre avtalstrohet och färre direktupphandlingar

Några respondenter tar upp att de inom ramen för det kategoristyrda arbetet eller med det som grund har funnits en målsättning om att öka avtalstroheten och minska antalet direktupphandlingar. En respondent tar upp att antalet direktupphandlingar kan bero på en låg avtalstrohet då kännedomen om vilka ramavtal som finns inte är tillräckligt hög, men att det även kan ha en annan orsak:

"Avtalstroheten ska öka plus att vi måste göra fler upphandlingar inom området för att de ska ha någonting att avropa från." (R 4)

I dokumentationen för en annan organisation framgår att metoden kan bidra till att förbättra avtalstroheten men även identifiera områden där det behövs avtal.

Att avtalstroheten har ökat är särskilt tydligt i en organisation där den har stigit från 60 % till 90 % och i en annan organisation har antalet direktupphandlingar mer än halverats.

Som grund för att få den här effekten nämns en bättre överblick av inköpen, ett närmare samarbete med verksamheterna och en bättre framförhållning i planeringen av upphandlingar.

Empirin visar på att kategoristyrning bidrar till att höja avtalstroheten och minska antalet direktupphandlingar. Utifrån respondenternas svar om orsakerna skulle det kunna kopplas till de tidigare nämnda effekterna om ordning och reda, ett bättre internt samarbete och att inköpsarbetet blir proaktivt. Att ha färre direktupphandlingar är ett återkommande mål skulle delvis kunna förklaras av en avsikt att minska risken för att göra otillåtna direktupphandlingar. Detta eftersom otillåtna direktupphandlingar innebär ett avsteg från gällande upphandlingsregler vilket kan leda till att avtalet ogiltigförklaras och att en upphandlingsskadeavgift utgår (Konkurrensverket 2019b). Detta innebär då en lagmässig och ekonomisk effekt.

4.2.3.9 Effekter avseende hållbarhet

Tre av respondenterna uppger att kategoristyrning bidragit till att uppnå hållbarhetsmål. Det rör sig då om miljömässiga effekter så som sänkta koldioxidutsläpp eller ökad andel ekologiska livsmedel.

Det som skiljer sig åt mellan övriga effekter och de inom hållbarhetsområdet är att de sistnämnda i större utsträckning anges vara mål eller kommande mål, snarare än resultat.

I de tre statliga myndigheterna finns det ett fokus på att uppnå social och miljömässiga mål, vilket en av respondenterna härleder till den nationella upphandlingsstrategin. Hur mycket de arbetar med målen skiljer sig åt: en har börjat att arbeta mer mot målen, en har det som ett kommande mål och en tredje lyfter att de behöver resurser för att kunna arbeta med dem.

Upphandlingsmyndigheten menar att kategoristyrning kan bidra till att uppnå effekter avseende både miljö och social hållbarhet (Upphandlingsmyndigheten 2019b), vilket är ett synsätt som även uttrycks i ett dokument för en av organisationerna:

"För att kunna arbeta verkningsfullt med hållbarhetskrav krävs en robust inköpsprocess där kravställningen kan implementeras systematiskt [...] inom samtliga produktkategorier identifiera produkter där sociala, etiska och miljömässiga krav är prioriterade. Därigenom kan arbetet med hållbarhetskrav koncentreras där det ger störst effekt." (Dokument från organisation 9)

Empirin visar på att metoden har gett viss effekt avseende att uppnå miljömässiga mål, men att det inom det här området främst går att skönja ett ökat fokus på att uppnå hållbarhetsmål bland de kategoristyrda organisationerna.

4.2.3.10 Påverkan på yrkesrollerna

Runt hälften av respondenterna menar att införandet av kategoristyrning har påverkat yrkesrollerna inom inköpsavdelningen.

Den främsta förändringen handlar om att det har skett en specialisering i främst upphandlar- och kategoriledarrollen, vilket för en organisation varit ett tydligt mål. Det innebär att medarbetarna knyts till ett specifikt område, en kategori, och utvecklar kunskap om den och etablerar bättre kontakter med verksamheterna som berörs av den. Flera respondenter menar att upphandlarna innan införandet arbetade med flera olika områden:

"[...] de tog sig an upphandlingsuppdragen efterhand som de ha ledig tid [...] du fick aldrig någon kontinuitet, ena dagen köpte du IT-konsulter, andra dagen köpte du tjänstefordon och tredje dagen försäkringar. Då får du ingen kunskap om vad det handlar om." (R 10)

Den ökade specialisering beskrivs som en positiv effekt:

"[...] fokuserar på de saker som man är bra på istället för att bli för generell, det har varit jättebra." (R 2)

Inom en organisation där det enbart finns tre upphandlare, som även är kategoriledare, sågs detta även innebära en risk:

"Vi har en person som lärt sig göra entreprenadupphandlingar [...] slutar han så blir det mycket kritiskt. [...] Man lär verkligen känna kategorin, så det är klart att det blir mer sårbart, men samtidigt blir det mycket högre kvalitet." (R 4)

Enligt en respondent har kategoriledarrollen hos dem blivit ett karriärsmål för upphandlarna och i ett dokument för samma organisation framgår att den har arbetat med att påverka den "gamla professionen" att gå från "LOU-fokus till affärsfokus".

Empirin visar på att kategoristyrning kan leda till en specialisering bland medarbetarna på inköpsavdelningen och att införandet av en kategoriledarroll kan skapa ett karriärsteg för upphandlarna. Men den visar även på att det kan innebära en ökad sårbarhet, då kompetens om en kategori samlas hos en eller ett fåtal individer. EFFSO menar att för att metoden ska bli lyckosam krävs det en separering mellan upphandlings- och kategoriledarrollen, men de menar även att det kan vara kostsamt för små myndigheter att arbeta med metoden fullt ut (EFFSO 2019b). Att inte separera rollerna kan vara ett sätt för små organisationer att ändå kunna arbeta enligt metoden, samtidigt finns det tecken på att det också kan leda till en ökad sårbarhet. Detta kan i sig leda till ett ifrågasättande om kategoristyrning i offentlig upphandling är lämpligt för alla organisationer oavsett storlek. Inom den här studiens ram går det dock inte att svara på den frågan.

4.2.3.11 Interna förändringar

I intervjuerna framkommer det bara en effekt som några av respondenterna menar är negativ och den har att göra med att kategoristyrning leder till förändringar inom organisationen. En respondent menar att metoden lett till både organisatoriska förändringar och ändrade arbetsprocesser, vilket lett till viss otrygghet och osäkerhet hos medarbetarna. Det betraktas dock som ett övergående problem som kommer att lösa sig lite längre fram. Att metoden innebär förändringar i organisationen och arbetssätten tas även upp av två andra respondenter, som menar att eventuellt negativa följder av detta kan pareras genom att tidigt visa på fördelar och att arbeta med förändringsledning.

Att kategoristyrning innebär mycket förändring är något som Carlsson påpekar och det är därför viktigt att arbeta med att få med medarbetarna i förändringsprocessen (Carlsson 2019). Empirin visar på att metoden kan leda till interna förändringar som kan upplevas som negativa, men att det även finns möjligheter att motverka eller lindra dem.

4.3 Sammanfattande analys

I den här studien framkommer det att det finns en mängd effekter som kategoristyrning i offentlig upphandling avser att leda och leder till. Tanke var att presentera dessa utifrån den effektmodell som baserades på O'Briens hävstänger. Efter många försök har dock slutsatsen dragits att den inte är optimal för ändamålet. Istället har enbart område Kategori fått vara kvar och områdena Internt och Marknad & omvärld lagts till. Utifrån empirin har det framkommit att de effektmål som satts upp i någon mån har uppnåtts, varför det inte varit nödvändigt att skapa två separat modeller eller kolumner. Istället har de effekter som inte identifierats som effektmål markerats.

Utifrån empirin och tidigare analys kan därför dessa effekter, både som mål och resultat, sägas gälla när kategoristyrning bedrivs inom offentlig upphandling:

Område	Avser	Effekter
Kategori	Effekter som är knutna till de varor och tjänster som upphandlas	Sänkta kostnader Proaktivt inköpsarbete Bättre behovsförståelse Rätt kvalitet* Ordning & reda Ökad avtalstrohet Färre direktupphandlingar
Internt	Effekter som påverkar organisationen och dess medarbetare	Effektivare processer Bättre samarbete Förändring i yrkesroller* Otrygghet & oro hos medarbetare*
Marknad & omvärld	Effekter som påverkar marknader och organisationen omvärld	Nytt förhållningsätt till marknaderna Uppnå hållbarhetsmål

*Har enbart uppkommit som resultat (inte mål) i den här studien

Det har under analysen framkommit att flera effekter är sammanflätade i något som inte alltid kan beskrivas som en linjär effektkedja, istället går de in i varandra. Ett exempel är att det proaktiva inköpsarbetet kan leda till sänkta kostnader och färre direktupphandlingar. Samtidigt leder ett ökat samarbete till en förbättrad behovsbild vilken skapar bättre förutsättningar för proaktiviteten. Det har även framkommit att många av de uppsatta effektmålen i sig har hjälpt till att uppnå andra effektmål. Till exempel uppges det ökade samarbetet bland annat leda till

att de interna processerna effektiviseras. Den här studien har dock inte för avsikt att kartlägga effektkedjorna i sig utan presenterar varje effekt för sig.

Vissa effekter kan även tolkas knytas till att steg fem och sex i Telgen et als utvecklingsmodell av offentlig upphandling. Steg fem innebär att inköpsarbete blir proaktivt och kostnadseffektivitet, vilka båda är uppnådda effekter som har observerats i studien. Det innebär också att skapa värde för organisationen, vilket effekterna ”rätt kvalitet” och ”bättre behovsförståelse” är exempel på det. Detta eftersom de handlar om att förstå verksamhetens behov och skapa värde för den genom att uppfylla dem, inte enbart reagera på ett upphandlingsbehov. Även mer tydliga exempel har framkommit där en organisation går mot att arbeta mer värdebaserat. Det sjätte steget innebär att offentlig upphandling börjar bidra till mål som ligger utanför organisationen (Telgen et al 2007). I studien går det att tyda att det inom ramen för metoden även finns ett ökat fokus på hållbarhetsmål, vilket kan tolkas som mål utanför organisationen. Det är dock inte säkert att metoden i sig som ökar fokuset, den skulle istället kunna ses som ett verktyg för att bidra till att uppnå målen. Studiens tolkning blir därför att kategoristyrningen kan ses ge effekter och vara ett verktyg för att offentlig upphandling utvecklas till att placeras sig någonstans runt det femte och sjätte steget.

5 Slutsats

Den här studiens syfte har varit att öka kunskapen om kategoristyrningens effekter när den tillämpas i offentlig upphandling. Detta genom att undersöka både vilka förväntningar som finns på den i form av effektmål och vilka effekter som den leder till, utifrån ha att studerat organisationer som tillämpat metoden. I studien har det framkommit att effektmål och uppnådda effekter oftast är de samma. Därför kan frågorna:

Vilka effekter avser organisationer att uppnå med kategoristyrning i offentlig upphandling?
och

Vilka effekter leder kategoristyrning i offentlig upphandling till?

besvaras med samma modell, där de effekter som ej satts som mål har markerats.

Kategoristyrning i offentlig upphandling - effektmål och effekter

Område	Effekter
Kategori	Sänkta kostnader Proaktivt inköpsarbete Bättre behovsförståelse Rätt kvalitet* Ordning & reda Ökad avtalstrohet Färre direktupphandlingar
Internt	Effektivare processer Bättre samarbete Förändring i yrkesroller* Otrygghet & oro hos medarbetare*
Marknad & omvärld	Nytt förhållningsätt till marknaderna Uppnå hållbarhetsmål

*Har enbart uppkommit som resultat (inte mål) i den här studien

Modellen utgår från effekter på kort och medellång sikt, vilka effekter som uppträder på långt sikt är utanför den här studiens ramar.

Studien drar även slutsatsen att kategoristyrning är en metod som hjälper till att få offentlig upphandling att skapa värde (steg 5) och bidra till måluppfyllnad (steg 6) utifrån Telgen et als utvecklingsmodell (se 2.1 *Strategiskt inköp*), Detta eftersom det finns effekter som pekar på ett

ökat fokus på att förstå verksamheten i syfte att tillföra värde till den och direkta exempel på att metoden används för att uppnå mål utanför den egna organisationen.

Teorin om kategoristyrning som den här studien till stora delar bygger på, alltså O'Briens *Category management för inköp* och Carlsson *Kategoristyrkt inköp. Lärdomar från IKEA*, fokuserar huvudsakligen på att metoden ger effekter som kan knytas till områdena Kategori och Internt, t ex sänkta kostnader. De skulle kunna beskrivas som inomorganisatoriska effekter, effekter som gagnar den egna organisation, vilket är rimligt då metoden växte fram hos företag som ville få ner sina inköpskostnader.

När kategoristyrning, eller annat strategiskt inköpsarbete, förespråkats (t ex i den nationella upphandlingsstrategin eller av Upphandlingsmyndigheten) så lyfts även utomorganisatoriska aspekter fram så som miljömässiga och sociala. De aspekterna har dock i den här studien inte varit lika framträdande som de inomorganisatoriska, men det går att skönja att de börjar få mer fokus.

En möjlig tolkning skulle därför kunna vara att kategoristyrning på längre sikt leder till fler effekter utanför organisationen, alltså inom området Marknad & omvärld. Det skulle då röra sig om att metoden, som kommer från den privata sektorn, utvecklas till en version som blir allt mer anpassad efter den offentliga upphandlingen. En sådan utveckling skulle göra att metoden formas för att möta upp den mer komplexa miljön som offentlig upphandling befinner sig i jämfört med inköp i den privata sektorn: med fler intressenter, fler mål som ibland även är motstridiga och fler krav, t ex på transparens (Telgen et al 2007). Den här studien visar dock att de effekter som uppträder på kort och medellång sikt främst är av den art som kategoristyrning förväntas ge även i privat sektor – inomorganisatoriska. Studien kan ur det perspektivet betraktas som ett exempel på vad som sker när en managementmetod från privat sektor anammas av den offentliga sektorn. Här pekar det mot att metoden initialt tycks ha ungefär samma form och ge ungefär samma effekter som i den privata sektorn, men det finns även tecken på att den efter en tid börja formas utifrån den kontext som den befinner sig i – här i offentlig upphandling.

5.1 Framtida forskning

Även om intresset för forskning om offentlig upphandling har ökat under de senaste åren så är det fortfarande ett relativt outforskat område jämfört med inköp inom den privata sektorn (Patrucco et al. 2017). Detta även fast det både anses kunna effektivisera den offentliga sektorn och kunna ha en betydande påverkan på samhället i stort då det kan nyttjas som ett policyinstrument. EU:s medlemsländer har över 250 000 myndigheter med en spend motsvarande 14 % av BNP vilket gör offentlig upphandling till världens största affärsområde (Grandia 2018). Att utveckla forskningen inom området torde därför vara relevant under en lång tid framöver, både ur en akademisk och samhällelig aspekt.

För den som är intresserad av att utforska strategiskt inköp i offentlig upphandling, i form av kategoristyrning, har det i den här studien framkommit en rad intressanta områden där framtida forskning skulle kunna ta vid. Några exempel på dessa listas nedan.

- Utforska kategoristyrningens långsiktiga effekter, då den här studien är inriktad på de som uppträder på kort och medellång sikt.
- Undersöka metodens effektivitet, alltså dess effekter i förhållande till de resurser som den kräver.
- Gör en fallstudie där metodens effekter studeras på djupet, t ex genom att inkludera fler medarbetare i organisationen så som upphandlare, ekonomichefer, hållbarhetsspecialister och medarbetare i verksamheten. Detta skulle kunna vara ett sätt att fånga upp fler eventuella negativa effekter.
- Gör en kvantitativ studie för att undersöka om effekterna går att statistiskt säkerställas.
- Gör en jämförande studie mellan olika former av strategiskt inköpsarbete i offentlig upphandling.

Den här studien har varit en översiktlig studie av kategoristyrningens effekter i offentlig upphandling och författaren hoppas att den, förutom att bidra till en ökad förståelse om metoden och dess effekter, även kan inspirera till framtida forskning om såväl kategoristyrning som annan form av strategiskt inköpsarbete i offentlig upphandling.

Referenser

- Alvesson, M. & Sköldbberg, K., (2008), *Tolkning och Reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. (2, [rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur AB.
- Carlsson, M., (2019), *Kategoristyrtd inköp. Lärdomar från IKEA*. Älmhult: Helkin.
- Dumont, R., (2014), *Purchasing category management in practice*.
<https://odr.chalmers.se/handle/20.500.12380/205417> [2019-08-17]
- EFFSO, (2019a), *Om oss*.
<https://www.effso.se/om-oss/> [2019-10-08]
- EFFSO, (2019b), *Så lyckas du med kategoristyrtd inköp i offentlig sektor*.
<https://www.effso.se/2019/04/30/ny-rapport-sa-lyckas-du-med-kategoristyrtd-inkop-i-offentlig-sektor/> [2019-10-08]
- ESV 2003:17, (2003), *Resultatanalys för nybörjare*.
<https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2003/resultatanalys-for-nyborjare/> [2019-10-05]
- ESV 2006:8, (2006), *Effektutvärdering - Att välja upplägg*.
<https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2006/effektutvardering/> [2019-10-05]
- ESV 2011:9, (2011), *ESV:s ordbok - om ekonomisk styrning i staten*.
<https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2011/esvs-ordbok-om-ekonomisk-styrning-i-staten/> [2019-10-21]
- ESV 2012:41, (2012), *Resultatindikatorer*.
<https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2012/resultatindikatorer/> [2019-10-05]
- ESV 2016:31, (2016), *Verksamhetslogik*.
<https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2016/verksamhetslogik/> [2019-10-05]
- Grandia, J., (2018), *Public Procurement in Europe*. I E. Ongaro and S. van Thiel (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*.
(<https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3>)
- Heikkilä, J. & Kaipia, R., (2009), *Purchasing category management—From analyzing costs to a proactive management practice*.
In 18 th IPSERA Conference Supply Management—Towards an Academic
https://scholar.google.com/citations?user=we9SHhoAAAAJ&hl=da#citation_for_view=we9SHhoAAAAJ%3AufVVoPGSRksC&hl=da&tzom=-120&user=we9SHhoAAAAJ [2019-08-30]
- Konkurrensverket, (2019), *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. Hämtad från:
http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationmaterial/upphandling_sreglerna--en-introduktion.pdf [2019-10-19]
- Konkurrensverket, (2019b), *Direktupphandling*.
<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/direktupphandling/> [2019-12-29]

- Lindahl Toftgaard, E., (2018), *Offentlig upphandling - LOU och upphandlingsprocessen*. Lund: Studentlitteratur AB
- Lundmark, D., (2018), *Kategoristruktur för inköp av indirekt material - En fallstudie inom kategoristyrning vid Väderstad AB*.
<http://ltu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1218442&dswid=-2557>
[2019-04-30]
- McKinsey, (2009), *McKinsey on government - Improving public-sector purchasing*.
<https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/improving-public-sector-purchasing> [2019-08-29]
- Mällroth, N. & Rafiey, N., (2016), *Strategiskt inköp*. Lund: Studentlitteratur AB.
- O'Brien, J., (2014), *Category management för inköp*. (A. Lagerhammar, övers.). Lund: Studentlitteratur. (Originalarbete publicerat 2012)
- O'Brien, J., (2019), *Category management in purchasing*. 4:e uppl., Kogan Page Ltd.
- Patrucco, A., Luzzini, D. and Ronchi, S., (2017), *Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement*, Journal of Public Procurement, Vol. 17 No. 2, pp. 229-269.
<https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.1108/JOPP-17-02-2017-B003> [2019-11-16]
- Petersson, A. & Riise Åberg, T., (2019), *Strategiskt inköp inom offentlig upphandling - en explorativ studie*.
<https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8990222> [2019-08-17]
- Positive Purchasing, 2019a, *Positive Purchasing - Our team - Jonathan O'Brien*.
<https://positivepurchasing.com/staff/jonathan-obrien/> [2019-01-02]
- Positive Purchasing, 2019b, *Positive Purchasing - About us*.
<https://positivepurchasing.com/about/> [2019-01-02]
- Regeringskansliet, (2016), *Nationella upphandlingsstrategin*.
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/06/nationella-upphandlingsstrategin/>
[2019-09-04]
- Rombach, B., (1997), *Den marknadslika kommunen - en effektstudie*. Göteborg: Nerenius & Santérus förlag
- SKL (2019), *Ekonomirapporten, oktober 2019*.
<https://rapporter.skl.se/ekonomirapporten-oktober-2019.html> [2019-10-19]
- Skoglund, M. & Ugriumova, N., (2019), *Implementation of category management in procurement within public sectors - The case of the City Gothenburg*
<http://hdl.handle.net/2077/60879> [2019-08-17]
- SOU 2013:12, (2013), *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling: slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010*.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/03/sou-201312/> [2019-08-17]

Svenskt Näringsliv, (2019), *Effektivare offentlig upphandling - mer nytta för pengarna!*.

https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/offentlig-upphandling/effektivare-offentlig-upphandling-mer-nytta-for-pengarna_739483.html [2019-08-13]

Telgen, J., Harland, C. M., & Knight, L. A. (2007). *Public procurement in perspective*. I L. A. Knight, C. M. Harland, J. Telgen, G. Callender, K. V. Thai, & K. E. McKen (Eds.), *Public procurement: International cases and commentary* (s 16–24). Abingdon: Routledge.

Upphandlingsmyndigheten, (2019a), *Vårt uppdrag*.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossmeny/om-oss/vart-uppdrag/> [2019-10-16]

Upphandlingsmyndigheten, (2019b), *Inköpsmognad och kategoristyrning för att nå verksamhetsmål*. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/trendens/inkopsmognad-och-kategoristyrning-for-att-na-verksamhetsmal/> [2019-08-30]

Upphandlingsmyndigheten, (2019c), *Strategiskt inköpsarbete*.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/strategiskt-inkopsarbete/> [2019-10-01]

Van Weele, A., (2012), *Inköp och supply chain management* (N. Ljung, övers.). Lund: Studentlitteratur. (Originalarbete publicerat 2010)

White, G. R. T., Parfitt, S., Lee, C. & Mason-Jones, R., (2016), *Challenges to the Development of Strategic Procurement: A Meta-Analysis of Organizations in the Public and Private Sectors*. *Strategic Change*, 25(3), ss. 285–298. (doi: 10.1002/jsc.2061)

Zheng, J., Knight, L., Harland, C., Humby, S. & James, K., (2007), *An analysis of research into the future of purchasing and supply management*. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 2007, Vol.13(1), pp.69 - 83

Bilaga 1 – Mail skickat till samtliga kommuner och regioner

Rubrik: Arbetar ni med kategoristyrning? (Fråga om upphandling och allmän handling för masteruppsats)

Hej!

Jag heter Henrik Hellberg Lizama och skriver en masteruppsats i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan i Göteborg.

Uppsatsen handlar om kategoristyrkt inköp (category management) i offentlig sektor.

Undrar följande:

Finns det ett formellt beslut hos er om att arbeta med kategoristyrning avseende inköp/upphandling?

(Med formellt beslut avses beslut fattat av styrelse, fullmäktige, nämnd eller ledning t ex förvaltningsledning)

Om ja,

- Önskar att få en kopia på protokollet (och eventuella relevanta bilagor) från det tillfälle då beslutet togs
- Vilket år började ni implementera (alternativt planerar ni att börja implementera) kategoristyrning?
- Mottar gärna kontaktuppgifter till någon hos er som jag kan vända mig till för ytterligare frågor kring ert arbete med kategoristyrning.

Vänligen återkom om ni önskar att jag förtydligar något i min fråga.

Mina kontaktuppgifter är:

gushehenr@student.gu.se

Vore mycket tacksam om jag kan få svar innan den 17 oktober.

Tack på förhand!

Henrik Hellberg Lizama

Bilaga 2 - Intervjuguide

Frågor om respondenten

- 1.1 Är det ok att jag spelar in det här samtalet?
- 1.2 Är det något som du önskar ska vara konfidentiellt, t ex organisationen, ditt namn eller din titel?
- 1.3 Namn:
- 1.4 Titel:
- 1.5 Enhet:
- 1.6 Hur många års erfarenhet har du av kategoristyrning?
- 1.7 Hur är din enhet involverad i kategoristyrningen i organisationen?
- 1.8 Hur är du involverad i kategoristyrning i din nuvarande yrkesroll?

Frågor om arbetet med kategoristyrning

Övergripande frågor

- 2.1 När beslutades det att organisationen skulle börja arbeta med kategoristyrning?
- 2.2 Vem beslutade det?
- 2.3 När började ni implementera kategoristyrning?
- 2.4 När beräknas implementeringen vara klar?
- 2.5 Är LOU tillämplig på alla kategorier eller är även andra upphandlingslagar tillämpliga?
- 2.6 Omfattas hela organisationen av kategoristyrningen? Är några exkluderade (t ex bolag) eller finns det externa parter som inkluderade (t ex vid gemensamma ramavtal eller för inköpscentraler)?

Frågor om den hårda delen av kategoristyrning

- 3.1 Har ni gjort en spendanalys och i så fall när?
- 3.2 Hur många och vilka kategorier har ni implementerat kategoriplaner för hittills och hur många har ni kvar?

Frågor om den mjuka delen av kategoristyrning

- 4.1 Arbetar ni med tvärfunktionella team?
- 4.2 Finns det en kategoriledare för varje tvärfunktionellt team?
- 4.3 Upplever ni stöd från ledningsnivå i arbetet med kategoristyrning?

Frågor om effekter

Frågor om avsedda effekter

- 5.1 Vad såg ni för problem tidigare som ni hoppades att komma åt med kategoristyrning?
- 5.2 När ni började med kategoristyrning, vilka effekter satte ni som mål att uppnå? Har det förändrats efterhand?
- 5.3 Fanns det i början någon diskussion om negativa följder av att arbeta med kategoristyrning?
- 5.4 Hur gör ni för att mäta eller på annat sätt följa upp effekterna?

Frågor om observerade effekter

- 6.1 Vilka resultat har ni sett hittills? Är de generella eller knutna till en viss kategori?
- 6.2 Har ni observerat några oväntade resultat? Hur har de upptäckts?
- 6.3 Vad har ni för tidsaspekt med resultaten? När tror ni att effekterna kommer ha nåtts fullt ut?
- 6.4 Uppfattas arbetssättet och dess resultat på samma sätt i organisationen?

Frågor om dokument

- 7.1 Finns det några dokument där uppsatta mål och resultatet av arbetssättet framgår? Går det att få tillgång till dessa?
- 7.2 Har ni övriga dokument om kategoristyrning som det går att få tillgång till?

Avslutande frågor

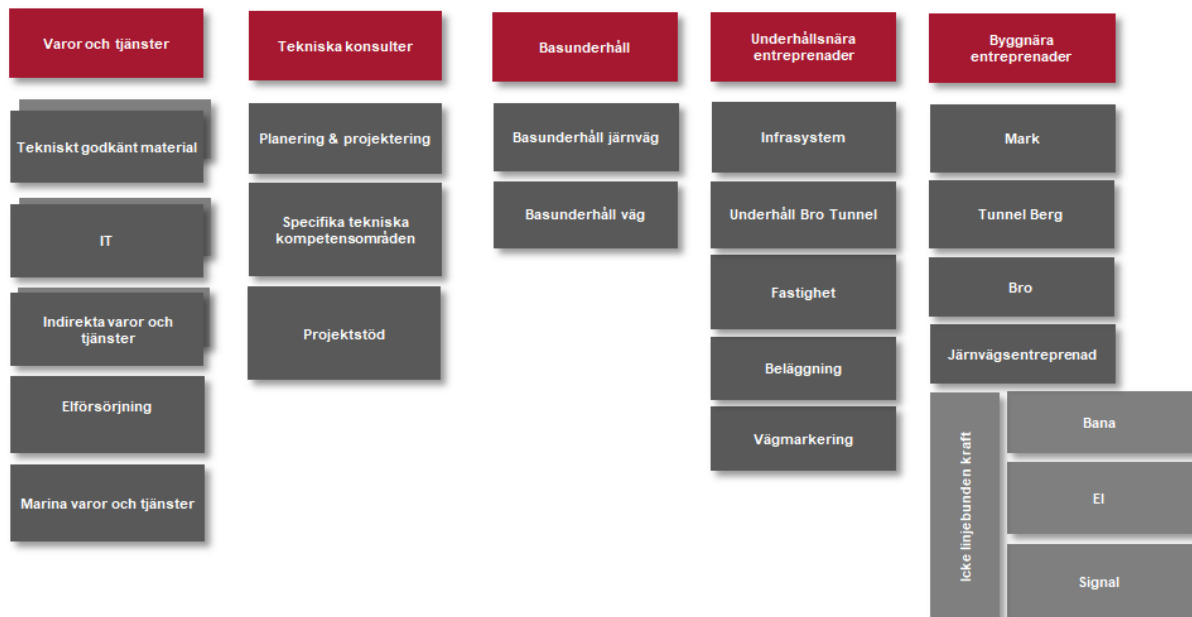
- 8.1 Är det något du vill tillägga?
- 8.2 Går det bra att jag skickar uppföljningsfrågor?

Bilaga 3 – SKL Kommentus Inköpscentrals kategoriträd

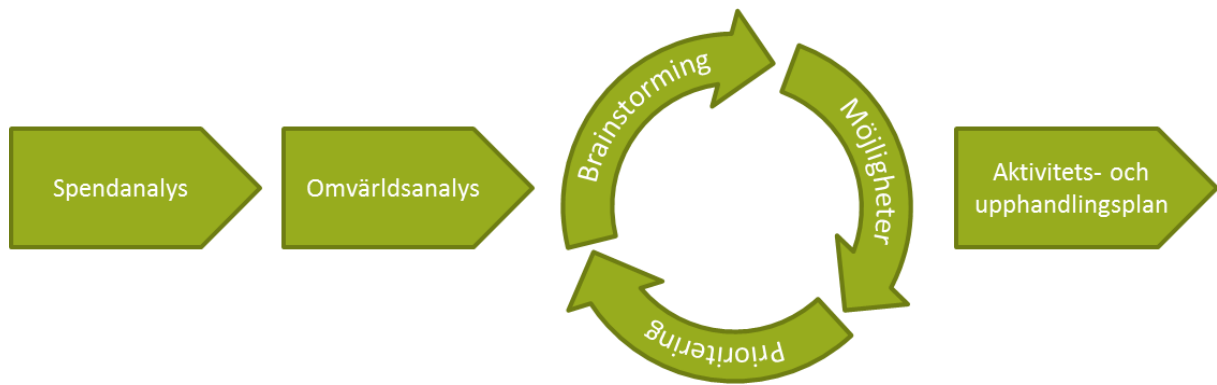
Version 1.0 - 180401

Fastighet och förvaltning				IT och digitalisering				Skola, kultur och fritid		Professionella tjänster		Vård och omsorg	
Bygg och fastighet	Fastighetsnära varor och tjänster	Gata och park	Energi	Fordon	Kontor och förbrukning	IT-produkter och tjänster	Digitalisering	Utbildning och lärande	HR och administrativa tjänster	Finansiella tjänster	Sociala tjänster	Vårdrelaterad förbrukning och läkemedel	
Bostadshus	Bevakning och larmtjänster	Avfallskärl	Bränslepellets	Fordon	Möbler	IT-konsulttjänster	Digitala tjänster (subkategori)	Lekmaterial	Juridiska tjänster	Pension	HVB Barn och unga	Förbrukningsartiklar	
Förnying av lokaler	Postförmiddlingstjänster	Vägsalt och dammbindning	Energi	Fordon beställ direkt	Yrkeskläder och skor	Dataskommunikation	E-aktiv	Litteratur	Annonseringsmedlings-tjänster	Inkassöjtjänster	HVB Vuxna med missbruk	Hjälpmedel för kognitivt stöd och kommunikation	
Förskolebyggnader	Ljuskällor	Park- och lekplatsutrustning	Solcell	Vagnparksfinansiering Finansiell leasing	Persongig skydds-utrustning	Telefoni	Utskriftstjänster	Lärmedel	Bemannings-tjänster	Banktjänster	Konsultstöd familjehemsvärd	Medel för disk och spölesinfektion	
	Storköksutrustning	Parkmaskiner och gräsklippare		Vagnparksfinansiering Operationell leasing	Förbrukningsmaterial (subkategori)	Aktskåp och elevdatorer	Bokings- och bidragslösningar	E-litteratur	Rekryterings-tjänster	Uppföljningskontroller etiska o sociala krav	Stödboende	Preventivmedel	
	Järnhandelsvaror	VA-material		Finansiell fordomsleasing	Kontorsmaterial	Videokonferens-lösningar, produkter och tjänster	Väljärtsteknologi (subkategori)		Prenumerationstjänster	Lunchkort	Uppföljningskontroll inom socialtjänsten	Opture genom hyra samt kringtjänster	
	Drycksautomater	Vägmärken		Däck och däckservice	Kopieringspapper inkl. päll	Programvaror (subkategori)	Trygghetslarm och larmuttagning		Resetjänster (subkategori)	Tjänster för arbetsuppföljning		Läkemedel (subkategori)	
	Vitvaror	Beläggingsarbeten		Stationstankning	Datamaterial inkl. tonerkassetter	Programvaror och programvaror som molntjänst	Trygghetskapande teknik		Resebyrå-tjänster	Kreditupplysning		HPA-vaccin	
				Eldningsprodukter och drinmedel i bulk	Hygien och städmaterial								Vaccin enligt det rationella barnvaccinprogrammet
				Laddningspunkter	Skolmaterial								
				Enfremattor									

Bilaga 4 – Trafikverkets kategoriträd



Bilaga 5 – Nacka kommuns kategoristyrningsprocess



Bilaga 6 – Malmö stads kategoristyrningsprocess

