

§ 65

Dnr 2018/00629

Avsiktsförklaring om samverkan i inköps- upphandlingsfrågor - Inköp Gävleborg

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

Ovanåkers kommun förordar i första hand en form av formaliserat samarbete av typ Inköp Gävleborg. Ovanåkers kommun avvaktar dock med ett slutligt ställningstagande kring inriktning för ett framtida samarbete inom upphandlings-/inköpsområdet i Södra Norrland tills ett beslutsunderlag tagits fram som beskriver hur samarbetet kan bedrivas i form av ett ”nätverkssamarbete” och därmed göra det möjligt att ta ställning till en alternativ form för samarbetet.

Sammanfattning av ärendet

Genom Gävle kommuns begäran om utträde ur Inköp Gävleborg förändras förutsättningarna negativt för de återstående ägarkommunerna. Av den anledningen har ett utredningsarbete bedrivits för att dels utröna vilka konsekvenser det skulle få för återstående ägarkommuner och dels hur ett fortsatt samarbete inom upphandlings-/inköpsområdet skulle kunna se ut. Den sammanvägda bedömningen är att det ur ekonomisk, innehållsmässig och organisatorisk synvinkel vore bättre att avveckla kommunalförbundet Inköp Gävleborg och ersätta det med ett välstrukturerat nätverkssamarbete reglerat i ett övergripande samverkansavtal. I nätverket samverkar man kring större upphandlingar där uppenbara skalfördelar finns samt kring vissa specialistfunktioner. Mindre upphandlingar hanterar kommunerna själva eller genom tjänsteköp av varandra. Avtal som tecknas av nationella upphandlingsorganisationer, ex Kommentus (SKL) och Kammarkollegiet är tänkta att kunna nyttjas i större utsträckning än som hittills varit fallet.

Ärendet togs bort från kommunstyrelsens dagordning den 29 januari.

Beslutsformuleringen är nu utformad för att inte vid detta tillfälle ta ställning till formen för framtida samarbete kring upphandlings-/inköpssamarbete innan ett beslutsunderlag som närmare beskriver det alternativet tagits fram. Bedömningen är att det är av vikt att vi deltar i beredningsarbetet kring detta varför arbetsutskottet föreslås ställa sig bakom detta.

Ärendet

Med anledning av att Gävle kommun begärde utträde ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg i september 2017 gav övriga ägarkommuner en extern utredare, Public Partner, i uppdrag att utreda vilka konsekvenser det skulle få

Kommunstyrelsen

för det fortsatta samarbetet. I uppdraget låg också att ge förslag till förbättringsområden för Inköp Gävleborg. Ägarkommunerna exklusive Gävle bildade i samband med det en projektägargrupp bestående av kommunstyrelseordförandena och en styrgrupp bestående av kommuncheferna i respektive kommun.

Utredningen, *Upphandling 2.0*, (bilaga 1.) visade att intäktsbortfallet genom Gävles utträde skulle bli cirka 7,5 miljoner kronor (mkr). Möjligheten att i motsvarande grad sänka kostnaderna och samtidigt behålla dagens servicenivå sågs starkt begränsade. De återstående ägarkommunernas årliga avgifter skulle därför sammantaget behöva ökas med cirka 6-7 mkr. Utredningen pekade också på ett antal förslag till förbättringar. Som ett alternativ till att ha kvar Inköp Gävleborg lyfte man fram möjligheten att istället bygga upp ett välstrukturerat nätverkssamarbete. Ägarkommunerna bedömde den idén så pass intressant att Public Partner gavs i uppdrag att ta fram ett underlag även kring ett sådant alternativ (*Nätverkssamarbete kring upphandling i Södra Norrland*, bilaga 2.). I samband med det skulle man också vidtala Gävle kommun, Sandviken, Region Gävleborg och Sundsvalls kommun om deras intresse att samverka i upphandlingsfrågor.

Den utredningen visade att ett välstrukturerat nätverkssamarbete, där kommunerna bygger upp sina egna inköps/upphandlingsorganisationer, vore fullt möjligt utan att det skulle behöva bli dyrare för de enskilda kommunerna.

Vid projektägargruppens möte 2018-08-15 tydliggjorde ägarkommunerna att man inte var beredd att skjuta till mer pengar till Inköp Gävleborg. Förbundsdirektören för Inköp Gävleborg gavs dock en möjlighet att närmare beskriva vad man skulle klara av att leverera för de pengar som de återstående ägarkommunerna tillsammans idag betalar. Vid ett projektägarmöte 2018-10-17 presenterades nätverksalternativet samt ett förslag från Inköp Gävleborg (*Gemensam upphandling 2.0*, bilaga 3) om en delvis bantad organisation. Då dessa alternativ är beräknade på delvis olika sätt visade det sig svårt att direkt kunna jämföra dem. Därför har det varit nödvändigt att göra en del justeringar i förslagets kalkyler för att få dem mer jämförbara (bilaga 4).

Ärendebeskrivning

Utifrån de utredningar som genomförts har projektägargruppen valt att presentera två alternativa förslag för fortsatt samverkan i inköps-/upphandlingsfrågor för ägarkommunerna. Tanken är att varje kommun ska ta ställning till vilken av dessa man vill förordas och uttala en inriktning för hur man vill gå vidare.

Alternativ 1: Nätverkssamarbete kring upphandling i södra Norrland

Utgångspunkten för detta alternativ är att medverkande kommuner ingår ett övergripande samverkansavtal med varandra om att samverka kring upphandlingar där volymfördelarna är stora samt kring vissa specialistkompetenser. Någon gemensam organisation med anställd personal är i det fallet inte aktuellt. Däremot är det viktigt att ha en tydlig struktur för hur samarbetet ska bedrivas. Lämpligen skulle samordningen av dessa större upphandlingar kunna fördelas mellan dem som deltar i samarbetet. Det naturliga är att de större kommunerna tar ett lite större ansvar. När det gäller vissa specialistfunktioner som exempelvis juridisk kompetens och e-handelsstöd så kan det mycket väl vara så att någon/några i nätverket säljer dessa tjänster till övriga. Såväl Region Gävleborg som Gävle och Sandvikens kommuner och eventuellt också Sundsvalls kommun har visat ett intresse att delta i en sådan samverkan. Det skulle i så fall innebära betydligt större underlag än idag.

Antalet stora gemensamma upphandlingar skulle bli färre. Kommunerna bygger istället upp egna inköps-/upphandlingsorganisationer som hanterar merparten av de inköp som görs. Det kommer att förenkla upphandlingsförfarandet genom att man i större utsträckning kan tillämpa direktupphandling. Därutöver kan givetvis varje enskild samverkanspart också delta i andra upphandlande organisationers samarbeten exempelvis Kommentus (SKL) och kammarkollegiet.

De minsta kommunerna kan med fördel ha en fördjupad samverkan med någon angränsande lite större kommun från vilken man köper vissa tjänster. I utredningarna har det dock framkommit att det är ett stort behov även i de minsta kommunerna att ha någon med lokalkännedom som samordnar dessa frågor.

Genom att ha egen personal i kommunerna som integrerat kan arbeta med både inköps- och upphandlingsfrågor blir förutsättningarna för ett samlat grepp om hela inköpsprocessen större. Stödet till verksamheterna borde därigenom också kunna bli bättre.

Public Partners utredning av nätverkssamarbete, ger flera exempel från andra håll i landet där kommuner samverkar i nätverksform kring dessa frågor (bilaga 5). Nämnas kan Inköpsamverkan i Kronobergslän, Nätverket Uppsam, Länsamverkan i Örebroregionen samt regionsamverkan inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Vägen vidare vid val av alternativ 1

Skulle ägarkommunerna välja att gå vidare med att utveckla ett nätverkssamarbete bör nästa steg bli att göra en projektplan. Inledningsvis bör den ta fram ett detaljerat förslag till struktur för hur samverkan ska bedrivas och ett utkast till övergripande samverkansavtal. Det bör sedan ställas till de kommuner som uttalat intresse för att medverka i nätverket samt till region Gävleborg för ett slutgiltigt ställningstagande.

Personalen vid Inköp Gävleborg bör så långt som möjligt erbjudas verksamhetsövergång till de organisationer som deltar i nätverkssamarbetet. För att slippa tidsödande och kostnadsdrivande omförhandlingar av avtal som ligger i Inköp Gävleborg, skulle man kunna låta kommunalförbundet vara kvar så länge som det behövs, men utan vare sig personal och lokaler. Det förutsätter dock att Gävle kommun och övriga ägarkommuner är överens om att det är så man ska göra.

Alternativ 2: Gemensam upphandling 2.0 – (Inköp Gävleborgs egen utredning)

Alternativ 2 bygger på att Inköp Gävleborg finns kvar som organisation men i bantad version. Genom att minska personalen, färre direktionsmöten och att kommunerna kostnadsfritt utför en del overheadfunktioner som HR, ekonomi, telefoni, bilpool och IT-drift räknar man med att kunna minska kostnaderna. I kombination med ett "Kickback-system" där leverantörerna får betala en viss procent på inköpsvolymen till Inköp Gävleborg, bedömer man att medlemsinsatsen från kommunerna inte behöver höjas. Det innebär att Inköp Gävleborg även fortsättningsvis skulle klara att hantera de större upphandlingar som görs, däremot inte direktupphandlingarna och förnyade konkurrensutsättningar. Förslaget bygger också på att varje kommun har en egen inköpssamordnare på heltid något som egentligen bedöms nödvändigt redan med dagens organisation. Det kan nämnas att några kommuner redan har inrättat sådana funktioner.

Jämfört med idag är tanken att skapa en mer decentraliserad organisation där man fysiskt finns på plats åtminstone några dagar i vecka i varje kommun. Därigenom skulle man bättre kunna agera bollplank till sakkunniga i verksamheterna och till kommunernas inköpsansvariga. För att förbättra upphandlings/inköpsprocessen bör en lokal upphandlingsgrupp inrättas i varje kommun. Den är tänkt att bestå av kommunens inköpssamordnare, Inköp Gävleborgs kommunansvarige samt ekonomichefen.

För att öka volymerna i upphandlingarna ser man möjligheter att ännu mer än idag sälja tjänster till externa aktörer som exempelvis Region Gävleborg och kommuner som inte ingår i Inköp Gävleborg. Man välkomnar också fler aktörer att bli medlemmar i kommunalförbundet. I det sammanhanget kan

Kommunstyrelsen

påpekas att region Gävleborg, Gävle, Sandviken och Sundsvalls kommuner tydliggjort att man inte är beredda att ingå i ett sådant organisatoriskt samarbete men däremot är man öppna för att samverka kring vissa större upphandlingar.

Vägen vidare vid val av alternativ 2

Skulle ägarkommunerna välja att behålla Inköp Gävleborg i bantad version bör nästa steg bli att dels utarbeta en projektplan för bantningen av Inköp Gävleborg och dels återuppta förhandlingarna med Gävle om deras utträde. Dessa måste vara slutförda senast i september 2020 annars upphör inköp Gävleborg genom likvidation.

Ekonomisk jämförelse mellan alternativ 1 och 2.

Eftersom kostnads- och intäktsredovisningarna i Public Partners och Inköp Gävleborgs utredningar beräknats på olika sätt har det blivit nödvändigt att korrigera deras kalkyler enligt nedan. (bilaga 5: Underlag för kostnadsjämförelse av alternativ 1 och 2)

Korrigeringar av kalkylerna	Alt. 1: Public Partner	Alt. 2: Inköp Gävleborg
<i>Beräknad kostnad enligt utredningarna</i>	12 651 000	11 600 000
Direktion	0	100 000
Förbundschef	0	1 100 000
Upphandlingschef	0	900 000
Produktionsplaneringsstöd	0	170 000
Ekonom och ekonomisystem	0	0
Kommunikation/kundtjänst	0	600 000
Telefoni	110 000	110 000
IT	550 000	550 000
Controller	0	900 000
E-handel	0	0
Lokaler	0	790 000
Resor, hotell	320 000	360 000
Upphandlare	9 715 000	9 996 000
Utökad kostnad för inköpsamordnare och E-handelsadmin*	2 000 000	2 000 000
Avtal bolagen 3000000	-3 000 000	-3 000 000
Försäljning av uppdrag till samarbetspartners 1500000	0	-1 500 000
Korrigerad kostnad för samma tjänster som idag	9 695 000	13 076 000
Det kommunerna behöver göra själva:		
Direktupphandling (60st)		
Fömyade konkurrensutsättningar (25 st)		
Tillhandahålla ekonom för löpande bokföring och bokslut		
All e-handels administration		
2 miljoner kr = 3 personer		

Det man kan konstatera är att den samlade nettokostnaden efter korrigeringar blir 3 – 4 mkr lägre för alternativ 1 – (nätverkssamarbete) än för alternativ 2 - (Inköp Gävleborg). Främst beror det på att merparten av overheadkostnader bortfaller om Inköp Gävleborg läggs ner. Förklaringen till att den korrigerade kostnaden för Inköp Gävleborg blir högre än vad man angav i sin utredning är att vi lagt på kostnader för tjänster som bortfaller i ett bantat Inköp Gävleborg men som ingår i nätverksmodellen. Det bör poängteras att den eventuella ”Kickback” som nämns i Inköp Gävleborgs utredning inte beaktats eftersom det är ytterst osäkert hur det skulle påverka priset vid upphandlingarna. Det skulle kunna vara så att leverantörerna lägger på offererat pris i motsvarande grad.

Slutsats

Kommunstyrelsen

Inköp Gävleborg har under många år fyllt en viktig funktion för ägarkommunerna att i samverkan kunna skapa stora volymer för att minimera kostnaderna. Den expertkunskap i upphandlingsfrågor som byggts upp har också varit värdefull och svår för de mindre kommunerna att klara själva. Eftersom minskningen av intäkterna genom Gävles utträde och då möjligheterna att kompensera för det genom nya medlemskommuner verkar mycket små, bedöms kostnaderna för de kvarvarande kommunerna öka totalt med cirka 6-7 mkr. Inköp Gävleborg räknar dock med att kunna banta sin organisation men bygger det på att begränsa tjänsteutbudet något samt lägga över merparten av overheadfunktionerna på kommunerna utan kompensation. För att hamna i samma kostnadsnivå för de enskilda kommunerna som idag, behöver man också införa ett "kickback-system" där leverantörerna får betala en viss procent på inköpsvolymen till Inköp Gävleborg. I viken utsträckning det påverkar inköpspriserna går inte att bedöma.

Med ett välstrukturerat nätverkssamarbete kan man vinna volymfördelar, till och med större än idag, genom att flera kommuner/regioner är intresserade av att delta. Antalet stora upphandlingar blir färre samtidigt som kommunernas egna upphandlingar blir fler. Möjligen kan det innebära något sämre inköpsvillkor men i gengäld kan de bättre skräddarsys efter lokala behov och framförallt genomföras på enklare och snabbare sätt. Det är också en stor fördel att kommunerna får kontroll över hela inköpsprocessen och därmed kan bygga upp en högre kompetens i den egna organisationen. Totalt bedöms detta alternativ sänka den totala kostnaden för ägarkommunerna i Inköp Gävleborg med cirka 2 mkr jämfört med vad man betalar idag.

Samverkan i upphandlingsfrågor är nödvändigt såväl ur ekonomisk synvinkel som kompetensmässigt. Den samlade bedömningen är att man under rådande förutsättningar gör det på ett bättre sätt genom ett välstrukturerat nätverkssamarbete reglerat i ett samverkansavtal än via ett bantat Inköp Gävleborg.

Kommunstyrelsen

Beslutsunderlag

Public Partners utredning: ”Upphandling 2.0”

Public Partners utredning ”Nätverkssamarbete i södra Norrland”

Inköp Gävleborgs utredning ”Gemensam upphandling 2.0

Underlag för kostnadsjämförelse av alternativ 1 och 2.

Exempel på samverkansavtal.

Tjänsteskrivelse Christer Engström, 2019-02-19

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-02-26, § 25

Skickas till

För kännedom: Bollnäs kommun, Gävle kommun, Hofors kommun,
Hudiksvalls kommun, Ljusdals kommun, Nordanstigs kommun, Ockelbo
kommun, Söderhamns kommun, Älvkarleby kommun, Region Gävleborg