

Alternativa samverkansformer för inköpsverksamhet

Innehåll

Alternativa samverkansformer för inköpsverksamhet	1
Inledning	2
Olika typer av regional samverkan	2
Utmaningar med nuvarande samverkan i gemensam inköpsnämnd.....	4
Jämförelse mellan samverkansformerna.....	4
Omvärldsbevakning	7
Handlingsalternativ	7
Rekommendation	8

Inledning

År 2004 inrättade dåvarande Landstinget Sörmland och Landstinget Västmanland en gemensam nämnd för samverkansfrågor, DU-nämnden. Till nämnden hörde, från och med den 1 juli 2011, ett utskott för de båda landstingens inköpsverksamhet. En gemensam upphandlingsverksamhet för de två landstingen motiverades med att det skulle minska sårbarheten, bredda kompetensen samt, på sikt, kunde gemensamma upphandlingar ge tidsvinst och minskad administration.

Sedan 1 januari 2019 bedrivs inköpsverksamheten genom inköpsnämnden och regleras i nämndens reglemente och samverkansavtal. Region Sörmland är värdregion för inköpsnämnden och den gemensamma nämnden ingår i regionens organisation.

Nämndens uppdrag är att hantera all inköpsverksamhet, exklusive den upphandling av förbrukningsvaror som utförs av den gemensamma varuförsörjningsnämnden, för Region Sörmland och Region Västmanland.

Behov av förändringar i den nuvarande samverkan finns inför kommande mandatperiod. Inköpsnämndens uppdrag upplevs som otydligt och det är få beslutsärenden. Beslutsärendena rör framförallt återkommande ärenden som ekonomirapporter, verksamhetsplan och verksamhetsberättelse, sammanträdestider samt svar på revisionsrapporter. Det finns också behov av att ytterligare fördjupa arbetet med samordnade upphandlingar för en kostnadseffektiv inköpsverksamhet.

Utredningen redovisar alternativa samverkansformer inför den kommande mandatperioden 2027-2030 samt lämnar rekommendation till fortsatt samverkansform. Driftsformerna som redogörs för i utredningen är gemensam nämnd, avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen, kommunalförbund och delägt (kommunalt) bolag. Dessa driftsformer har belysts ur perspektiv som styrning och ledning, ekonomi, administration, personal, tillsyn och uppföljning och samordnade upphandlingar.

Ärendet har beretts av en regionövergripande arbetsgrupp bestående av inköpschef och jurist från Region Sörmland samt regionstabsdirektör, kanslichef och redovisningschef från Region Västmanland. Avstämningar har skett med regiondirektörerna för respektive region.

Olika typer av regional samverkan

Sveriges regioner samverkar i en mängd olika former och inom en stor mängd områden. Nedan redogörs kort för olika drifts- eller samverkansformer som är möjliga vid samverkan mellan offentliga aktörer som regioner och kommuner.

Gemensam nämnd

Kommuner och regioner får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region, 3 kap. 9 § kommunallagen (2017:725), "KL". En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller regionerna och ingår i denna kommuns eller regions organisation. KL:s regler om nämnder med vissa kompletteringar tillämpas i princip fullt ut för den gemensamma nämnden. Till skillnad från ett kommunalförbund utgör inte en gemensam nämnd en egen juridisk person.

Avtalssamverkan

Regler om avtalssamverkan infördes i kommunallagen 2018. En kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Lokaliseringsprincipen, det vill säga kravet i 2 kap. 1 § KL på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar, utgör inte något hinder för sådan avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § KL.

Kommuner och regioner får inom ramen för avtalssamverkan, med vissa begränsningar avseende beslut som inte kan delegeras till anställda, komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen eller i den andra regionen att besluta på kommunens eller regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Kommunalförbund

Samverkan i ett kommunalförbund innebär att de samverkande kommunerna och/eller regionerna (förbundsmedlemmarna) lämnar över skötseln av en kommunal angelägenhet till förbundet, som utgör en egen juridisk person. Ett kommunalförbund kan beskrivas som ett slags specialkommun för den eller de kommunala uppgifter som medlemmarna har gett förbundet. Om inget annat anges eller följer av bestämmelserna om kommuner och regioner i denna lag, tillämpas dessa även för kommunalförbund, enligt 9 kap. 2 § KL.

Delägt bolag

Enligt 10 kap. 1 § KL får fullmäktige i kommuner eller regioner, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Utmaningar med nuvarande samverkan i gemensam inköpsnämnd

Från tjänstepersonsidan framkommer beskrivning av att det under en lång tid saknats en tydlig och stark koppling mellan inköpsnämndens ansvar och den strategiska och operativa inköpsverksamheten. De strategiska frågorna hanteras framförallt genom dels Inköpsrådet och dels regelbundna avstämmningar mellan regiondirektörerna och inköpschef. De strategiska inköpsfrågorna handlar till mycket liten del om politiska frågor som faller inom ramen för inköpsnämndens ansvar och mer inom det verkställande och löpande arbetet inom regionernas tjänstemannaorganisationer eller på en mer övergripande politisk nivå som hör hemma i regionernas respektive styrelser och fullmäktigen. Nämndens arbete upplevs därför i hög utsträckning som icke värdeskapande administration där få ärenden behandlas och genom svag koppling mellan nämnden och inköpsverksamheten. Detta har också manifesterats genom korta sammanträden med få informations- och beslutsärenden.

Flera granskningsrapporter från Region Sörmlands revisorer har också visat på bristande styrning och ledning av inköpsnämnden.¹ Bristerna som lyfts har rört bland annat kopplingen mellan inköpsnämnden och regionstyrelsen i respektive region samt kopplingen till respektive regions politiska styrande dokument bland annat Mål och budget och andra styrdokument. En slutsats som går att utläsa av rapporterna är att det är tydligt att inköpsfrågorna är centrala inom regionens verksamhet och behöver ha en starkare koppling till och uppföljning av respektive regions regionstyrelse och att samverkan behöver förtydligas (inköpsrådets roll, ansvar och mandat och säkerställa att detta dokumenteras).

Jämförelse mellan samverkansformerna

Viktiga aspekter vid val av samverkansform är vilken samverkansform som i högst grad leder till en effektiv verksamhet där inköp sker efter strategiska överväganden på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt samt samordnas i möjligaste mån. Fokus för jämförelsen mellan de olika samverkansformerna nedan ligger på fortsatt samverkan i gemensam nämnd och avtalssamverkan enligt kommunallagen. Övriga samverkansformer bedöms alltför administrativt krävande och vid bildandet av DU-nämnden som senare ombildades till inköpsnämnden tillät kommunallagen inte avtalssamverkan som alternativ (varför detta då inte övervägdes).

¹ Revisionsrapport Granskning av inköpsnämndens uppdrag, mål och förutsättningar, januari 2023
Revisionsrapport Granskning av inköpsnämndens arbete mot välfärdsbrottslighet, november 2024
Revisionsrapport Grundläggande granskning samt granskning av årsbokslut 2024 Inköpsnämnden i Region Sörmland, februari 2025

Styrning och ledning

Som framgår av beskrivningen av utmaningar med samverkan i gemensam nämnd finns idag en bristande styrning från respektive regions regionstyrelse. Vid avtalssamverkan skulle ansvaret för inköpsverksamheten hamna hos regionstyrelsen i utförande region alternativt annan ansvarig nämnd. Delegationsbeslut skulle fattas i enlighet med styrelsens eller nämndens delegationsordning. Vilka beslut som delegeras styrs vid avtalssamverkan genom avtal i enlighet med möjligheten att inom ramen för avtalssamverkan, med de begränsningar som följer av 6 kap. 38 § (som avser beslut som inte får delegeras, t ex ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet), komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra regionen att besluta på regionens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.²

Avtalet mellan regionerna vid avtalssamverkan bör reglera hur inköpsverksamheten styrs och hur de övergripande målen och principerna för inköpsverksamheten ska utformas. Det bör ske på ett sådant sätt att bägge regioners förtroendevalda ges likvärdiga påverkansmöjligheter. Eftersom frågor där politisk styrning sker kopplat till inköpsverksamheten är begränsade bedöms inte valet av samverkansform i större utsträckning påverka politikens möjligheter att påverka inköpsverksamhetens övergripande mål och inriktning. Insyn skulle kunna säkras genom avtalets utformning, exempelvis genom krav på att kvartalsrapporter godkänns av bägge regioner och hur delegationsbeslut ska anmälas.

Ekonomi

Det finns kostnader direkt kopplade till den gemensamma inköpsnämnden. Sörmland och Västmanland har vardera 3 ordinarie ledamöter och 3 ersättare. Ordförande i nämnden är denna mandatperiod heltidsarvoderat regionråd och erhåller inte arvode specifikt för inköpsnämnden. Om resterande ledamöter och ersättare (11 st) begär arvode är kostnaden uppskattningsvis ca 20 tkr per sammanträde i arvode, reseersättning etc. Det innebär 6 sammanträden x 20 tkr = 120 tkr/år eller 480 tkr per mandatperiod. Sörmlands kostnader 2024 för arvodet kopplat till inköpsnämnden uppgår till 47 tkr, vilket stämmer väl överens med kostnadsuppskattningen.

Därutöver tillkommer arbetstid hos nämndsekreterare och ansvariga tjänstemän som föredrar och skriver fram ärenden till nämnden. Vid avtalssamverkan skulle verksamheten sannolikt styras av regionstyrelse i utförarregionen, vilket innebär samordningsfördelar, t ex skulle verksamheten ingå i nämndens eller styrelsens årsredovisning, verksamhetsplan och liknande.

² 9 kap. 37 § KL

Vissa delar skulle dock kvarstå, eftersom de ärenden som ska fattas på politisk nivå kopplat till inköp även då ska beslutas politiskt.

Kostnadsfördelningen för inköpsverksamheten mellan regionerna i nuvarande samverkan sker utifrån att kostnaderna ska täckas till hälften av vardera region med vissa undantag där kostnader går att specifikt knytas till viss region. Över de senaste åren har kostnadsfördelningen varit ca 52 % för Sörmland och 48 % för Västmanland.

Val av samverkansform har ingen direkt påverkan på verksamhetens kostnader och kostnadsfördelning. Däremot minskas vissa kostnader vid val av avtalssamverkan då det innebär att den gemensamma inköpsnämnden avvecklas och politiska beslut sannolikt skulle kunna hanteras inom ramen för regionstyrelsens eller annan nämnds ansvarsområde. Vid avtalssamverkan skulle kostnadsfördelning för själva inköpsverksamheten, på motsvarande sätt som idag, regleras genom avtal.

Personal

Idag är personal inom Inköp anställd av Region Sörmland och vid avtalssamverkan skulle någon förändring alltså inte ske gällande anställningsförhållanden (förutsatt att Inköp fortsatt organisatoriskt ligger hos Region Sörmland). Vid annan samverkansform, t ex kommunalförbund eller delägt bolag, behöver dock verksamhetsövergång ske.

Tillsyn och uppföljning

En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller regionerna.³ Vid avtalssamverkan är det revisionen i den utförande regionen som granskar. Region Västmanlands revisorer har inte genomfört fördjupade granskningar av Inköpsnämnden.

Styrelsen har uppsiktsplikt över bland annat eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i juridiska personer (bolag och stiftelser) och sådana kommunalförbund som regionen är medlem i. Därutöver har styrelsen uppsiktsplikt över sådan avtalssamverkan som sker.⁴ Styrelsens uppsiktsplikt är därmed likvärdig oavsett val av samverkansform. Uppföljning av avtalssamverkan ska även ske genom att styrelsen årligen till fullmäktige rapporterar om regionens avtalssamverkan.⁵

Möjligheten för bägge regioners revision att granska inköpsverksamheten är större om denna fortsatt drivs genom gemensam nämnd. Det skulle även till stor del bygga på att regionerna upprättar interna rutiner för hur uppföljning av avtalssamverkan ska ske. Den

³ 9 kap. 34 § KL

⁴ 6 kap. 1 § KL

⁵ 9 kap. 38 § KL

avtalssamverkan enligt kommunallagen som redan idag sker i respektive region⁶ följs inte upp på det sätt som anges i 9 kap. 38 § KL om att styrelsen årligen ska rapportera till fullmäktige om regionens avtalssamverkan.

Samordnade upphandlingar

För att öka antalet samordnade upphandlingar behöver regionerna fortsätta och fördjupa det arbete som sker i bland annat inköpsrådet samt vid löpande avstämningar mellan regiondirektörerna och ledningen för Inköp. Att öka andelen samordnade upphandlingar bedöms dock inte påverkas av valet av samverkansform utan är framförallt kopplat till en god samverkan mellan Inköp och regionernas övriga verksamheter. Valet av samverkansform bedöms inte påverka möjligheterna till samordning av upphandlingar. Däremot har andelen samordnade upphandlingar successivt ökat sedan regiondirektörerna på ett mer systematiskt sätt närmat sig styrningen.

Omvärldsbevakning

Arbetsgruppen för utredningen känner inte till motsvarande samverkan som finns mellan Region Sörmland och Region Västmanland mellan andra regioner, det vill säga att i princip hela regionernas upphandlings- och inköpsverksamhet är gemensam. Det förekommer däremot att en region samverkar tillsammans med kommuner eller enbart kommuner i gemensam inköpsnämnd, vilket ofta underlättar för mindre kommuner där det är svårt att upprätthålla en egen inköpsverksamhet och kompetens.

Inte heller har exempel på avtalssamverkan identifierats där regioner eller kommuner har en delad inköpsverksamhet där beslut tas på delegation av tjänsteperson i annan region eller kommun. Däremot är det vanligt med lösare samverkan kring inköp där regioner och/eller kommuner samverkar kring gemensamma upphandlingar, men deltar som självständiga parter vid avtalstecknande och har helt eller delvis egna inköpsverksamheter.

Handlingsalternativ

Inledningsvis konstateras att samverkansformerna kommunalförbund och delägt bolag inte bedöms som relevanta för den gemensamma inköpsverksamheten. Syften med översyn av samverkansform för inköpsverksamheten är att förbättra och förenkla ledningen och styrningen av inköpsverksamheten, minska administration och att förenkla och öka samverkan mellan regionerna kring upphandlingar och inköp. Att bilda ett kommunalförbund eller delägt bolag är administrativt krävande då det bland annat krävs stadgar, styrelse och en ny organisatorisk tillhörighet för anställda. Utredningens

⁶ Avtalssamverkan enligt kommunallagen avseende Svenskt biobanksregister samt avtalssamverkan om nationell samordning och planering av hälso- och sjukvård inför höjd beredskap och krig (NSPL)

bedömning i denna del är att dessa alternativ för samverkan därför inte är lämpliga eller ändamålsenliga.

De alternativ som kvarstår är då fortsatt samverkan i gemensam nämnd respektive genom avtalssamverkan.

Alternativ gemensam nämnd

En fortsatt samverkan i gemensam inköpsnämnd medför att administrationen kopplat till nämnden är oförändrat och medför en kostnad för regionerna. Tydliga fördelar med gemensam nämnd är det delade ansvaret, tydliga ansvarsfördelningen och en tydlig politisk styrning. Att bägge regioner väljer representanter till nämnden bidrar till att bägge regioner har förutsättningar för god insyn och inflytande i nämnden.

Alternativ avtalssamverkan

Avtalssamverkan skulle innebära en enklare form av samverkan över regiongränserna och avtalet kopplat till detta skulle möjliggöra ett omtag gällande hur inköpsverksamheten styrs, både politiskt och verksamhetsmässigt.

Samverkan genom avtalssamverkan skulle medföra minskade utgifter för administration som är direkt eller indirekt koppla till nämnden. Dock kvarstår behov av att liksom idag följa upp verksamheten, fatta beslut om styrande dokument på området och annat som rör inköpsverksamheten exempelvis delegation. En avveckling av inköpsnämnden skulle innebära att dessa ärenden istället hanteras genom annan ansvarig nämnd hos utförande region. Utförande region har en fortsatt politisk förankring genom den nämnd som väljs som ansvarig för inköpsverksamheten, men motsvarande inflytande över verksamheten behöver säkerställas även för den andra regionen. Detta bör hanteras genom att avtalet utformas på ett sätt som säkerställer ett lika stort inflytande för respektive region.

Rekommendation

Utifrån erfarenheterna från den gemensamma inköpsnämnden bedöms avtalssamverkan som en lämplig samverkansform inför mandatperioden 2027-2030. Det skulle kunna fungera som ett omtag gällande ledningen och styrning av den gemensamma inköpsverksamheten och minska icke värdeskapande administration kopplad till nämnden. Rekommendationen är att gå vidare med att förbereda för en upplösning av den gemensamma inköpsnämnden och från den 1 januari 2027 istället samverka genom avtalssamverkan enligt kommunallagen. I det arbetet ingår att ta fram förslag på samverkansavtal, förslag på hur inflytande ska säkras för bägge regioner samt genomföra en fördjupad ekonomisk analys i syfte att föreslå fördelningsnyckel för kostnadsfördelning mellan regionerna.