

Sekretariatet
Emma Borg
Tfn: 063-14 76 47
E-post: emma.borg@regionjh.se

2019-08-07

RS/559/2019

PM Sammanslagning av gemensamma nämnder

Syfte

Sammanslagning av gemensamma nämnder har under en tid diskuterats i såväl politiska som tjänstemannaforum, men att det finns ännu inte något konkret och gemensamt förslag på hur en sådan sammanslagning skulle se ut. Gemensamma nämnden för samverkan behandlade frågan vid sitt sammanträde i juni, § 20, och beslutade då att rekommendera regionens samverkansråd att hålla samman en utredning av frågan. Utifrån detta bör första steget för regionens samverkansråd vara att samla in information från berörda nämnder och parter för att få fram en gemensam målbild för en eventuell sammanslagning (antalet nämnder, nämndens/nämndernas uppgifter och organisationstillhörighet, etc.). Därefter behöver resurser avsättas för att utreda frågan vidare, för att sedan kunna presentera konkreta förslag på en ny organisation.

Bakgrund

På gemensamma nämnden för samverkans sammanträde den 5 april diskuterades möjligheten att slå samman de två gemensamma nämnder som i dag finns mellan länets alla kommuner och Region Jämtland Härjedalen (Gemensam nämnd för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner och Gemensam nämnd för distribution och upphandling av sjukvårdsprodukter) och den gemensamma nämnd för upphandlingssamverkan som finns mellan sju av länets kommuner. Frågan har även lyfts för diskussion vid regionens samverkansråds sammanträde i maj, samt vid möten med kommunchefsgruppen.

Efter nämndens sammanträde har frågan snabbtretts ur ett rent juridiskt perspektiv. Utifrån juridiken finns det inga hinder för att slå ihop de gemensamma nämnderna till en gemensam nämnd. En gemensam nämnd kan användas för samarbeten mellan kommuner och regioner, och en förutsättning är att nämndens verksamhet är kompetensenlig för samtliga parter som ingår i nämnden. Kompetensfrågan avgörs utifrån de uppgifter som nämnden har. Nämndens uppgifter formuleras av fullmäktige i de kommuner och regioner som är medlemmar i nämnden i ett gemensamt reglemente. Uppdraget måste formuleras på ett så tydligt sätt att nämnden vet vad den har för uppdrag.

Att göra upphandlingar till den egna verksamheten (interna tjänster) är kompetensenligt för var och en av kommunerna och för regionen, och det är, enligt den juridiska bedömningen, fråga om samma kompetens. Det är därför möjligt att lägga all upphandlingsverksamhet i en gemensam nämnd.

Varje ny nämnd är förenade med grundkostnader för administration. Det är därför en fördel med få nämnder. Med tanke på att det är samverkan kring interna funktioner bör det inte vara någon nackdel med en nämnd. Gemensamma nämnden för samverkan behandlade frågan igen vid sitt sammanträde den 3 juni, § 20, och konstaterade att på vilket sätt de olika nämnderna kan slås ihop behöver utredas närmare. Nämnden beslutade då att rekommendera regionens samverkansråd att hålla samman en utredning och vid behov tillsätta en arbetsgrupp för ändamålet.

Befintliga gemensamma nämnder

Gemensam nämnd för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter (GNU, regionen)

- Parter:** Region Jämtland Härjedalen, Bergs kommun, Bräcke kommun, Härjedalens kommun, Krokoms kommun, Ragunda kommun, Strömsunds kommun, Åre kommun och Östersunds kommun
- Organisation:** Region Jämtland Härjedalen
Nämnden har ingen egen förvaltning eller egen personal, arbetet utförs av Region Jämtland Härjedalens inköps- och upphandlingsenhet organiserad under regionstyrelsen.
- Inrättad:** 2002
- Uppgifter:** Den gemensamma nämndens uppgift är att på affärsmässiga villkor svara för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel.

Med sjukvårdsprodukter avses produkter som används i sjukvård eller sjukvårdsliknande verksamhet samt hjälpmedel som hjälpmedelscentralen har ansvar för att tillhandahålla i länets kommuner och landsting.

Den gemensamma nämnden har också till uppgift att erbjuda hjälpmedel för funktionshindrade till dem som är bosatta i kommunerna i länet. Uppgiften omfattar både kommunernas och landstingets ansvar att erbjuda hjälpmedel.

Nämnden får besluta om vilka hjälpmedel som ska finnas och till vilken hjälpmedelsgrupp det ska höra.

Nämndens får besluta om tillämpningsanvisningar och rutiner för verksamheten, tolkning av hjälpmedelsfrågor där oklarheter råder och övergripande prioriteringsärenden (egenansvar gällande fritid, dubbelutrustning och liknande).

Nämnden ansvarar för att sortimentsurval sker på ett sådant sätt att kommuner, landsting och brukarorganisationer har inflytande, att utvärdering och uppföljning sker av hjälpmedelsverksamheten ur ett brukarperspektiv och att verksamheten drivs ekonomiskt och rationellt och med hög kvalitet vad avser kompetens, service och kostnadseffektivitet.

Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU, kommunerna)

- Parter: Bergs kommun, Bräcke kommun, Härjedalens kommun, Krokoms kommun, Ragunda kommun, Strömsunds kommun och Östersunds kommun
- Organisation: Östersunds kommun
Nämnden har ingen egen förvaltning, personalen som arbetar på det gemensamma upphandlingskontoret i Östersund är anställda under kommunstyrelsen i Östersunds kommun.
- Inrättad: 2007
- Uppgifter: Den gemensamma nämndens uppgift är att på grundval av fastställd gemensam upphandlingspolicy, med stöd av upphandlingskontoret, tillhandahålla kompetens i upphandlingsfrågor och svara för genomförandet av upphandlingar av ramavtal för varor och tjänster. Även kommunspecifika upphandlingar samt kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag och anbudsutvärderingar får göras inom ramen för uppdraget till den gemensamma nämnden.

Gemensam nämnd för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner (GNS)

- Parter: Region Jämtland Härjedalen, Bergs kommun, Bräcke kommun, Härjedalens kommun, Krokoms kommun, Ragunda kommun, Strömsunds kommun, Åre kommun och Östersunds kommun
- Organisation: Region Jämtland Härjedalen
Nämnden har ingen egen förvaltning. En e-strateg är anställd som samordnare för och av nämnden, i övrigt har nämnden ingen egen personal.
- Inrättad: 2018
- Uppgifter: Den gemensamma nämndens uppgift är att för de samverkande parterna utföra sådana särskilda, specificerade uppdrag bestående av intern service och stöd, utvecklingsinsatser samt specialistfunktioner till de samverkande parternas verksamheter för vilka uppdrag lämnats till nämnden av två eller flera samverkande parter och som nämnden accepterat genom särskilt beslut.

Analys

I dagsläget har frågan om en sammanslagning har lyfts i en rad olika forum, alla med olika infallsvinklar och utgångspunkter. Frågan om en gemensam upphandlingsnämnd har diskuterats såväl internt hos kommunerna som mellan kommunerna, och mellan kommuner och Region Jämtland Härjedalen, i tjänstemannaforum såväl som inom olika politiska forum. Önskemål om att kartlägga parternas behov av samverkan inom olika områden, däribland digitalisering, har också lyfts inom såväl primärkommunala samverkansrådet, regionens samverkansråd och gemensamma nämnden för samverkan. Det saknas dock en tydlig bild av hur en sammanslagning av de gemensamma nämnderna skulle organiseras, om önskemålet är att samtliga tre nämnder ska slås ihop eller endast upphandlingsnämnderna, om alla parter har samma bild av en eventuell sammanslagning, samt hur nuvarande nämnder och berörda verksamheter ser på en eventuell förändring.

Frågan om en sammanslagning har väckt en rad följdfrågor. Är det en gemensam renodlad upphandlingsnämnd med ett gemensamt upphandlingskontor för hela länet som primärt efterfrågas? Eller är det en nämnd med ett bredare uppdrag som även ska inrymma samverkan inom exempelvis digitalisering, löneadministration eller IT-tjänster? Eller är den typen av samverkan bättre att bedriva genom avtalssamverkan istället för inom en gemensam nämnd? I nästa steg kommer frågan om inom vilken organisation som nämnden ska placeras – ska en av de befintliga nämnderna utökas (innebär att nämnden tillhör Region Jämtland Härjedalen eller Östersunds kommun) eller ska en helt ny nämnd bildas (som då kan placeras hos vilken deltagande part som helst) och befintliga avslutas? Därefter kommer frågan om hur verksamheten och personalen under nämnden ska organiseras (exempelvis i en egen förvaltning), och hur kostnaden för nämnden och dess verksamhet ska fördelas mellan parterna.

Möjliga alternativ för sammanslagning av nämnder

Nedan följer en presentation av olika alternativ som diskuterats, samt ett kortare resonemang kring några av de konsekvenser och risker som redan nu kan identifieras för de olika alternativen. Som redan nämnts är varje nämnd förenad med grundkostnader för administration, vilket gör att det ur det perspektivet är fördelaktigt med få nämnder. De stora kostnaderna är dock kopplade till den verksamhet som utförs inom ramen för nämndens uppdrag. En sammanslagning av nämnder behöver ur det perspektivet inte automatiskt innebära minskade kostnader. Dagens gemensamma nämnder har olika finansieringslösningar; för regionens GNU exempelvis betalar kommunerna endast genom påslag på produkter, för GNS finns en finansieringsnyckel utifrån uppdrag. En analys av de ekonomiska konsekvenserna av en sammanslagning kan och bör därför göras först efter att en gemensam målbild identifierats.

Sammanlagning av de tre befintliga gemensamma nämnderna

I praktiken skulle en sammanslagning av de tre befintliga nämnderna kunna genomföras genom att en av nämnderna utvidgas¹, och övriga två avslutas. Det innebär att Region Jämtland Härjedalen eller Östersunds kommun skulle bli värddorganisation för den utökade nämnden. Ett annat scenario är att samtliga nämnder avslutas, och en ny inrättas. Denna kan då teoretiskt placeras hos vilken deltagande part som helst.

De stora riskerna som kan identifieras redan nu om samtliga nämnder skulle slås ihop är bredden på uppdraget, mängden verksamhetsområden som nämnden skulle ansvara för och de olika kompetenser som skulle behöva knytas till nämnden. Detta är tydligt redan idag gällande gemensamma nämnden för samverkan, där digitalisering, IT-drift och dataskydd är några av de ämnen som samsats på ärendelistan. Till detta adderas då upphandling inom olika områden, samt de hjälpmedelsfrågor som idag dominerar ärendelistan i den gemensamma nämnden för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av

¹ Gemensamma nämnden för samverkan startade som en gemensam IT-nämnd mellan Region Jämtland Härjedalen och Åre kommun, men utvidgades 2017 genom att fem andra kommuner klev in i nämnden, samt att nämndens uppdrag breddades. Nämnden utvidgades igen 2018 då resterande två kommuner i länet klev in. Även den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan har utvidgats med antalet samverkande parter sedan den inrättades, och Gemensam nämnd för samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter har fått ett förändrat uppdrag efter dess inrättande.

sjukvårdsprodukter. Detta ställer höga krav inte bara på tjänstemannaorganisation och verksamhet, utan även på de ledamöter som ska sitta i nämnden.

Sammanslagning av de befintliga upphandlingsnämnderna

Detta alternativ innebär en sammanslagning av de två upphandlingsnämnder som finns idag, och den verksamhet som finns under nämnderna, utan övriga förändringar gällande uppdrag eller omfattning. Denna lösning bör kunna innebära att den personal som finns kopplad till nämndens verksamhet idag kan flyttas över till den organisation som ska vara värd för nämnden, men detaljerna kring detta bör i så fall utredas vidare.

Precis som vid ovanstående alternativ finns en risk i bredden på uppdraget. De frågor som tar störst utrymme i regionens upphandlingsnämnd idag är hjälpmedelsfrågor, med detta alternativ bör upphandlingsfrågor ta upp en större del av agendan. Förutom bemanningen på tjänstemannasidan innebär även detta alternativ att de ledamöter som sitter i nämnden har kunskap inom såväl upphandling som hjälpmedelsfrågor.

En renodlad upphandlingsnämnd

Utöver en sammanslagning av den upphandling som idag sker inom respektive upphandlingsnämnd har det även förts diskussioner kring möjligheten att genomföra IT-relaterade upphandlingar inom ramen för gemensamma nämnden för samverkan. Dessa skulle istället kunna landa i en renodlad upphandlingsnämnd. Detta alternativ öppnar också upp för möjligheten att lägga in även andra upphandlingsområden i nämnden, sådant som i dagsläget hanteras enskilt hos respektive part. Nämnden skulle då ha ett smalare uppdrag, vilket skulle kunna vara en fördel för såväl tjänstemannaorganisation som för ledamöter. Ett utvidgat uppdrag för befintlig upphandlingsenhet skulle dock innebära ett större behov av personella resurser, inte bara fler upphandlare och avtalscontrollers utan rimligtvis även verksamhetsstöd i form av till exempel jurist och registrator. En större personalstyrka kommer rimligtvis innebära ett behov av större lokaler än vad som finns i dag.

Detta alternativ innebär ett hopplock av uppgifter som i dagens organisation hanteras av flera nämnder och styrelser. Det innebär också att ett antal uppgifter som idag hanteras av de gemensamma nämnderna "blir över", som exempelvis hjälpmedelsfrågor och digitalisering. Se kommande stycken för vidare resonemang kring hur dessa skulle kunna hanteras.

Särskilda funderingar kring upphandlingssamverkan

Utöver samverkan via en gemensam nämnd skulle upphandlingssamverkan även kunna ske genom avtalsamverkan mellan kommuner och region. Det innebär, kortfattat, att gemensamma upphandlingar sker via exempelvis regionens upphandlingsenhet, men att tilldelningsbeslut och avtalsskrivning sker hos respektive part. Det behöver då göras en utredning kring hur en sådan samverkan skulle kunna se ut och vad den kan omfatta, men även vilken påverkan det skulle få vid en eventuell verksamhetsövergång för den personal som idag tillhör Östersunds kommuns upphandlingskontor.

Oavsett samverkansform behöver dock en djupare analys göras av vilka typer av upphandlingar som avses när vi pratar om en utökad upphandlingssamverkan. Ska så många upphandlingar som möjligt genomföras inom ramen för en eventuell gemensam

nämnd, eller via ett gemensamt upphandlingskontor, eller ska viss upphandling inom specifika områden (precis som idag) ske hos respektive part? Även om många upphandlingar skulle genomföras via regionens upphandlingskontor skulle det fortfarande behövas resurser i kommunerna som har kompetens kring kommunens behov, tillgång till statistik om inköp/spend, som kan göra avrop från avtal, och som kan genomföra intern uppföljning.

Samverkan kring de frågor som inte får plats i en renodlad upphandlingsnämnd

Om målsättningen är att minimera antalet gemensamma nämnder bör det också resoneras kring om det finns frågor och verksamhetsområden som helt kan lyftas ut från de gemensamma nämnderna och hanteras på annat sätt eller i andra forum. En nämnd krävs för regelrätta kommunalrättsliga beslut (vid avtalssamverkan fattas besluten hos respektive beställande part, medan arbetet utförs hos en annan part). Idag är det dock många ärenden hos de gemensamma nämnderna som är rena informations- och diskussionspunkter. Dessa skulle kanske kunna hanteras inom befintliga samverkansformer (rådgivande organ) på såväl politisk nivå som på tjänstemannanivå. För hjälpmedelsfrågor och digitaliseringsfrågor finns i länet en gemensam hjälpmedelspolicy och en regional digital agenda som region och kommuner antagit, och som sätter ramarna för samverkan inom dessa områden. Utifrån dessa går det kanske att hitta samverkansformer som inte nödvändigtvis behöver ske inom ramen för en nämnd. Avtalssamverkan kan vara en lösning även här, det tillämpas exempelvis för hjälpmedelsfrågor i Norrbotten. Samverkan via avtal finns även inom länet inom andra områden, exempelvis den kommunala överenskommelse som finns mellan region och kommuner om regional utveckling (som tog vid efter kommun- och regionförbund).

Förslag på fortsatt hantering

Inrättande av en ny gemensam nämnd, alternativt en utökning eller förändring av en redan befintlig nämnd, kräver att ett reglemente (som reglerar nämndens uppgifter, beslutsmandat och arbetsformer) och ett samarbetsavtal (som reglerar exempelvis parternas finansiering av verksamheten under nämnden) tecknas och godkänns av respektive fullmäktige. Detsamma gäller ifall vissa samverkansområden skulle organiseras i andra former, exempelvis inom nya eller befintliga rådgivande organ.

En förändring av nämndorganisationen påverkar också den personal som arbetar inom berörda verksamheter som idag finns inom två olika organisationer, vilket också behöver tas i beaktande vid en diskussion kring när en eventuell förändring kan vara möjlig. Riskanalyser behöver göras, och fackliga förhandlingar behöver ske. Utifrån det arbete som behöver göras inför en eventuell förändring och de beslut som behöver fattas bör en organisationsförändring kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2021. Detta under förutsättning att alla parter är överens om nämndens/nämndernas uppdrag och finansieringsmodell för verksamheten.

Förslag till beslut vid regionens samverkansråds sammanträde den 2 september

Regionens samverkansråd skickar en begäran till samtliga parter (befintliga gemensamma nämnder samt styrelse hos respektive part) om synpunkter på en eventuell sammanslagning

av de gemensamma nämnderna. De gemensamma nämnderna uppmanas särskilt ge en kort analys av de konsekvenser de kan identifiera för den egna verksamheten vid en eventuell sammanslagning med en eller två av de andra gemensamma nämnderna. Styrelsen för respektive part uppmanas särskilt att ge en kort analys av hur de ser på en sammanslagning av två eller samtliga gemensamma nämnder, samt eventuella tankar kring uppgifter för, och framtida organisation av verksamheten under, en eventuellt utökad nämnd. Detta inkluderar ett resonemang kring organisatorisk hemvist för nämnden.

Utifrån sammanträdesplanen för region och kommuner (se nedan) bör regionens samverkansråd kunna få in svar från samtliga parter till sitt sammanträde den 11 november. Sista svarsdag bör då kunna sättas till 29 oktober.

Sammanträden

Regionens samverkansråd: 7 oktober, **11 november**, 2 december

GNS: 6 september, **11 oktober**

GNU (RJH): **16 september**, 11 november

GNU (Östersund): **21 oktober**

RS RJH: **24–25 september**

KS Berg: 10 september, **8 oktober**, 12 november

KS Bräcke: 2 oktober, **28 oktober**

KS Härjedalen: 9 september, **2 oktober**, 13 november

KS Krokoms: 11 september, 9 oktober, **23 oktober**

KS Ragunda: 3 september, **22 oktober**

KS Strömsund: 24 september, **22 oktober**

KS Åre: 12 september, **16 oktober**

KS Östersund: 10 september, **8 oktober**, 5 november

Kommunchefsmöte 23 augusti