

Sekretariatet
Sandra Hedman

2019-09-25

RS/607/2019

E-post: sandra.hedman@regionjh.se

Svar på begäran om synpunkter på förslag om sammanslagning av nämnder

Det har under en tid pågått diskussioner om att slå ihop de gemensamma nämnder som finns mellan Region Jämtland Härjedalen och länets kommuner samt den gemensamma upphandlingsnämnd som finns mellan kommunerna och där regionen inte ingår. Regionens samverkansråd har gjort en mindre utredning om möjligheten för detta. Rådet har vid sitt sammanträde den 2 september 2019 behandlat ärendet och beslutat att skickat en begäran om synpunkter till berörda parter om en eventuell sammanslagning av de gemensamma nämnderna. Föreliggande PM innehåller analys och svar från regionstyrelsen.

Regionstyrelsen, Kommunstyrelser i länets kommuner och befintliga gemensamma nämnder har uppmanats att ge en kort analys av de konsekvenser som respektive part 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.

Gemensamma nämnder som organisatoriskt tillhör Region Jämtland Härjedalen

Region Jämtland Härjedalen har i sin politiska organisation två gemensamma nämnder, dels gemensamma nämnden avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter, dels gemensam nämnd för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner

Gemensamma nämnden avseende samordnad upphandling, lagerhållning och distribution av sjukvårdsprodukter

Nämnden inrättades 2002 och är en samverkan mellan Region Jämtland Härjedalen och länets samtliga kommuner. Nämnden bildades i syfte att öka möjligheten att ge lika vård för alla, underlätta överlämnande av patienter mellan huvudmännen och sänka kostnaderna. Ett gemensamt regelverk och samarbetsavtal ansågs kunna bidra till ökad trygghet och sammanhängande vård för patienten genom att de behandlas med samma produkter oavsett var de vårdas. Nämnden ska enligt reglementet 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. Inledningsvis hanterade nämnden endast upphandling av sjukvårdsprodukter. Hjälpmedel

tillkom under 2007. Nämnden har fyra sammanträden per år. Kommunerna representeras av ordföranden för vård- och omsorgsnämnder eller motsvarande.

Personal från kommunernas verksamheter har påverkansmöjlighet genom att delta i referensgrupper i samband med upphandling samt vid utställningar, informationer och utbildningar. För hjälpmedel finns inom regionen en beredningsgrupp, där representanter från regionen och kommunerna ingår, som arbetar tillsammans med brukarråd för hjälpmedel.

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

Nämnden inrättades till en början 1 januari 2016 som en nämnd för IT-drift och stöd mellan Region Jämtland Härjedalen och Åre kommun. Nämnden utökades senare och från 1 januari 2018 är alla kommuner med i nämnden. Syftet med nämnden var att möta framtidens utmaningar i verksamheterna genom att effektivisera verksamheterna med hjälp av moderna verksamhets- och administrativa system, öka tillgången på kompetens samt minska kostnaderna. Den gemensamma nämndens uppgift enligt reglementet 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. Nämnden har sex sammanträden per år. Ledamöter i nämnden är kommunalråd.

Ingen av de två gemensamma nämnderna har egna förvaltningar. Regionstyrelsens förvaltning, genom upphandlingsenheten och Hjälpmedels- och förrådsenheten, servar nämnden i upphandlingsförfarandet och frågor om hjälpmedel, lagerhållning och distribution. Nämndens kostnader för verksamhet och administration fördelas mellan kommunerna och landstinget genom påslag på produkterna. Nämnden har också en egen budget på 40 000 kronor. För gemensamma nämnden för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner har nämndens kostnader fördelats mellan parterna utifrån en beräkningsmodell.

Båda nämnderna ingår i Region Jämtland Härjedalens politiska organisation. Ledamöter och ersättare i de gemensamma nämnderna får ersättning för uppdraget från den part som valt ledamoten och ersättaren.

Analys

I samverkansrådets PM presenteras fyra möjliga förslag. En sammanslagning av samtliga gemensamma nämnder, en sammanslagning av befintliga upphandlingsnämnder, en renodlad upphandlingsnämnd och avtalssamverkan. Nedan följer regionstyrelsens analys av de olika alternativen:

Alternativ 1: Sammanslagning av samtliga nämnder

Regionstyrelsen delar samverkansrådets uppfattning om att bredden på uppdraget kan bli för stort. Styrelsen ser också svårigheter utifrån de utmaningar nuvarande gemensam nämnd för samverkan haft att hitta sin styrning och arbetsformer.

I analyser som gjorts om kommunal samverkan, till exempel inom SKL, anges att en gemensam nämnd bäst lämpar sig till mindre omfattande områden och klart avgränsade

verksamheter. Medan kommunalförbund är mer lämpligt då kommuner vill gå samman om flera uppgifter och av skilda slag och att de samverkande kommunernas engagemang inte behöver vara identiskt. Om all verksamhet ska samlas ser styrelsen behovet att vidare utreda möjligheten att bilda ett kommunalförbund. Om de tre befintliga nämnderna ska slås samman i en ny nämnd måste nämndens uppdrag vara tydligt definierat och avgränsat.

Oavsett samverkansform kan behov av ytterligare personella resurser uppstå, till exempel administrativa resurser och medarbetare med specialistkompetens. Om det blir aktuellt att överföra personal krävs också riskanalyser och fackliga förhandlingar inom samtliga berörda organisationer.

Utifrån ett organisatoriskt perspektiv finns fördelar med att hålla samman verksamheten i få förvaltningar. Region Jämtland Härjedalen gjorde så sent som 1 januari 2019 en omorganisation i syfte att samla verksamheten i en förvaltning. Utifrån ett medarbetarperspektiv bedömdes den förändringen kunna skapa ytterligare möjligheter till samordning och samhörighet. Uppdrag från nämndsorganisationen går också direkt till regiondirektör vilket tydliggör regiondirektörens roll och möjlighet till effektivare ledning, styrning och uppföljning.

En nämnd med ett väldigt brett uppdrag kan få svårt att forma tydliga mål och prioritera uppdrag. Sådana svårigheter har funnits för den gemensamma nämnden för samverkan inom drift och service, utveckling samt specialistfunktioner. Nämnden har också arbetat mycket med att hitta rutiner för ärendeberedningsprocessen. Även för den gemensamma nämnden för upphandling har nämndens arbete förändrats efter att uppdragets breddats. Bland annat har det blivit svårare att hitta tid för fördjupning i upphandlingsärenden. En gemensam nämnd med ansvar för många sakområden ställer också stora krav på bred kompetens hos de förtroendevalda som ska styra nämnden.

En fördel om samtliga nämnder slås ihop är att det kan uppstå en möjlighet att minska på de administrativa resurserna och effektivisera ärendehantering. För att administrera nämnderna krävs såväl administrativa resurser i form av sekreterare, registratorer, arkivarier och assistenter samt ledande tjänstepersoner med ansvar för föredragning i nämnden. De gemensamma nämnderna har periodvis haft lågt deltagande på sina möten och det kan ha att göra med svårighet för de mindre kommunerna, med färre förtroendevalda, att vara representerade. Det kan bli färre möten om två nämnder försvinner. Samtidigt så behöver sannolikt en nämnd med ansvar för många sakområden fler möten än vad dagens gemensamma nämnder har. En fördel med en gemensam nämnd är också att fler sakområden skulle kunna närma sig varandra och gå ihop i olika frågor, till exempel inom digitaliseringsområdet.

Alternativ 2: En sammanslagning av de två upphandlingsnämnderna

Liksom med det första alternativet ser regionstyrelsen svårigheter med bredden i uppdraget. En farhåga vad gäller hjälpmedel i en sammanslagning av upphandlingsnämnder är att fokus enbart hamnar på själva produkten/tekniken och att hjälpmedlet och sjukvårdsutrustningen inte ses som den viktiga del i hälso- och sjukvården som den faktiskt är.

Idag genomförs offentliga upphandlingar för stora belopp i länet. Region Jämtland Härjedalen har en upphandlingsbar volym per år på 1,5 miljarder kronor. I många fall upphandlar kommunerna och regionen inom samma områden idag. Ett visst samarbete pågår men det finns intresse för ett utökat samarbete. Regionen har en upphandlingsprocess och ett inarbetat arbetssätt där inköp och upphandling samarbetar med olika professioner och tvärfunktionella grupper inom små och stora verksamheter.

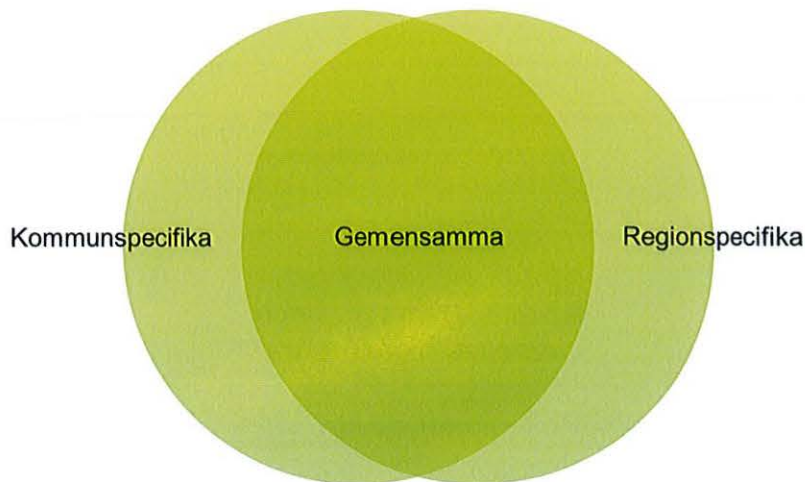
Om en sammanslagning av nämnderna sker behöver finansieringsmodellen ses över. Vad gäller den verksamhet inom regionen som utför tjänster inom ramen för gemensamma nämnden för upphandling upphandlingar av sjukvårdsprodukter och hjälpmedel ersätter idag kommunerna regionen genom ett påslag på de upphandlade produkterna vilket inte fullt ut täcker kostnaderna för de tjänster som utförs. För gemensam nämnd för samverkan inom IT-drift och stöd samt specialistfunktioner lämnar de samverkande parterna ett årligt bidrag till nämndens verksamhet med belopp som motsvarar administrativa, allmänna eller övergripande kostnader som föranleds av nämndens verksamhet. Kostnader som är direkt hänförliga till särskilt uppdrag ska belasta de samverkande parter som lämnat uppdraget enligt den fördelningsnyckel som dessa parter kommer överens om. Den modellen har visat sig vara svår när det kommer till politiska styrningen.

Alternativ 3: En renodlad upphandlingsnämnd

Liksom alternativet ovan ser regionstyrelsen fördelar att samla kommunernas och regionens upphandlingar i en renodlad upphandlingsnämnd. Som samverkansrådet har konstaterat öppnar det upp möjligheten att föra in andra upphandlingsområden och därmed utöka samverkan mellan kommuner och region där det finns gemensamma intressen (se bild nedan). Det blir en väg in för all upphandling vilket bör ge samordningsvinster, en helhetsyn och ett gemensamt "koncerntänk". Det blir också en tydlig resultatriktning och en heltäckande inköpsprocess (analys/strategi/resultatuppföljning) En gemensam inköspolicy och en gemensam inköpstrategi mot hållbar utveckling stärker och utvecklar också upphandlingsprocessen. Det möjliggör också ett kategoriserat arbetssätt.

En renodlad upphandlingsnämnd behöver ett gemensamt upphandlingskontor som får uppdrag från de verksamheter som behöver de varor eller tjänster som ska upphandlas. Upphandlingskontoret kan organisatoriskt samlas i en egen förvaltning eller som ett förvaltningsområde. Vid gemensamma upphandlingar för flera huvudmäns verksamhet kan det behövas permanenta eller tillfälliga beredningsgrupper. Hjälpmedel kan vara en sådan verksamhet.

För att lyckas behövs fortsatt utredning om resurser och behov av specialistkompetens och stödfunktioner. I en gemensam nämnd måste samtliga parter vara med och bidra med resurser och kompetens.



Förslag 4: Avtalssamverkan

Den 1 juli 2018 trädde beslutet om förenklad avtalssamverkan i kraft. Genom avtalssamverkan finns möjlighet att minska administration och skapa snabbare beslutsvägar. I delbetänkandet *En generell rätt till avtalssamverkan* (SOU 2017:77) konstateras att kommuner och regioner kan samverka kring i princip alla kommunala uppgifter genom kommunalförbund och gemensamma nämnder men att det finns problem med dessa samverkansformer. Det konstateras att de ofta innebär att en relativt omfattande administrativ överbyggnad skapas för samverkan. Att inrätta en gemensam nämnd för att exempelvis hantera ett fåtal ärenden där det finns ett behov av samverkan med en grannkommun kan innebära att kostnaderna överstiger nyttan, vilket innebär att samverkan inte blir av.

Regionstyrelsen ser positivt på att hitta alternativa samverkansformer, till exempel genom avtalssamverkan, för frågor som inte samlas i en renodlad upphandlingsnämnd. Många frågor som idag finns i de gemensamma nämnderna är mer av rutinmässig och administrativ karaktär där avtalssamverkan vore mer lämplig. Även inom upphandling borde avtalssamverkan kunna vara aktuell. Enheten för inköp och upphandling i Region Jämtland Härjedalen har genom avtalssamverkan en gemensam upphandlingsplan exklusive sjukvårdsprodukter och hjälpmedel, tillsammans med Åre kommun. De upphandlingar som regionen genomför för Åre kommuns räkning är av intresse för båda parter. Sjukvårdsprodukter och hjälpmedel hanteras av den gemensamma nämnden. Avtalssamverkan bör dock inte ske för frågor som kan vara av stor demokratisk betydelse där det krävs tydlig politisk kontroll och beslutsfattande.

Även avtalssamverkan kräver bidrag i form av resurser från kommunerna.

Summering

Regionstyrelsen ser positivt på mer samverkan i länet såväl utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv som utifrån ett organisatoriskt och kostnadseffektivt perspektiv. Men det måste vara tydligt vilket syfte som finns med den samverkanslösning som väljs, vilka

effekter det ska ge samt i vilken form verksamheten ska organiseras. Bildas en ny nämnd måste det vara tydligt vad den nämnden har för uppdrag.

Regionstyrelsen ser svårigheter med att samla allt för många verksamheter och sakfrågor i en gemensam nämnd. Vissa ärenden borde dock kunna hanteras i en gemensam nämnd, till exempel upphandlingsfrågor. En övervägande del av de upphandlingar som genomförs är kopplade till sjukhusets verksamheter. Det finns stora fördelar med den närheten och regionstyrelsen rekommenderar därför att en sådan nämnd i så fall organiseras i Region Jämtland Härjedalens organisation. Övriga frågor som idag inryms i nuvarande nämnders verksamheter borde kunna hanteras på andra sätt, till exempel genom avtalssamverkan, eller inom andra länsgemensamma samverkansforum eller genom utökad delegation med rapportering till nämnden.

Innan beslut tas bör en fördjupad utredning av huvudalternativen genomföras. Överenskommelsen om IT-drift mellan Åre kommun och Region Jämtland Härjedalen behöver särskilt beaktas. Lagstiftningen för upphandling är komplex och en renodlad upphandlingsnämnd, liksom annan form av samverkan inom upphandlingsområdet, måste utredas närmare utifrån ett juridiskt perspektiv. Oavsett samverkansform behöver också kommunerna bidra med resurser och kompetens hos sig. I det behöver riskanalyser och fackliga förhandlingar genomföras.

REGIONSTYRELSEN



Eva Hellstrand (C)
Regionstyrelsens ordförande



Hans Svensson
Regiondirektör