



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-08-08

Diarienummer N050-0985/22

Handläggare

Henrik Karlsson

E-post: henrik.karlsson@ink.goteborg.se

Utredning av effektivare varutransporter för Göteborgs Stad

Förslag till beslut

I Inköps- och upphandlingsnämnden:

1. Uppdraget förklaras utfört.
2. Utredningen kring effektivare varutransporter ska sändas till Göteborgs Stads Leasing AB.
3. Nämndens presidie ska bjuda in presidiet vid styrelsen för Göteborgs Stads Leasing AB till dialog kring utredningen och utredningens förslag.
4. Utredningen kring effektivare varutransporter ska sändas till Kommunstyrelsen som inspel inför budgetarbetet 2024.

Sammanfattning

Vid möte den 18 maj år 2022 beslutade Göteborgs stads inköps- och upphandlingsnämnd att en utredning skulle genomföras kring hur stadens transporter kan optimeras och samordnas. Utredningen skulle belysa kostnader och nyttor i fem angivna perspektiv och utgå från en bedömning utifrån ett antal angivna avtalsområden. Inköps- och upphandlingsförvaltningen ingick en överenskommelse med Göteborgs Stads Leasing AB (GSL) där GSL tillhandahöll en resurs för genomförande av utredningen, finansierad av inköps- och upphandlingsförvaltningen. Utredningen färdigställdes den 7 augusti år 2023. Utredningen är genomförd utifrån nämndens beslut med ett tillägg avseende transporter och samlastnings påverkan ur perspektivet kris och beredskap. Förvaltningen är positiv till utredningens förslag att gå vidare med en samlastningsfunktion i mindre skala inom ramen för GSL:s verksamhet men konstaterar att detta är en fråga för GSL att bedöma och eventuellt utreda vidare.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen gör en bedömning av kostnaden för införande av en samlastningsfunktion i Göteborgs stad. Utredningens bedömning är att den årliga nettokostnaden är ca 35 miljoner konor vid ett fullskaligt införande, ca 8 miljoner kronor vid ett införande i mindre skala samt 3-4 miljoner kronor vid ett litet införande som bygger på en utveckling av verksamheten hos GSL. I samtliga fall finns det en tydlig kostnad vilken behöver vägas mot de nyttor som bedöms.

Bedömning ur ekologisk dimension

Utifrån den ekologiska dimensionen gör utredningen en analys av en samlastningsfunktions påverkan på minskade klimatutsläpp. Utredningen visar att en

samlastningsfunktion skulle ha en sådan påverkan, med som mest en årlig minskning med 350 ton CO2 vid ett fullskaligt införande. Utredningen visar dock att den beräknade kostnaden per minskad kilo CO2 är mycket hög.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Samlastning för Göteborgs Stad, en kostnads- och nyttoanalys

Ärendet

Vid möte den 18 maj år 2022 beslutade Göteborgs stads inköps- och upphandlingsnämnd att en utredning skulle genomföras kring hur stadens transporter kan optimeras och samordnas. Utredningen är genomförd utifrån nämndens beslut med ett tillägg avseende transporter och samlastnings påverkan ur perspektivet kris och beredskap. Utredningen visar på kostnader och nyttor av samlastning i Göteborgs Stad samt ger rekommendationer kring fortsatt hantering

Beskrivning av ärendet

Enligt beslutet skulle utredningen belysa kostnader och nyttor utifrån följande fem perspektiv:

- Minskad trängsel genom färre fordon
- Minskad klimat- och miljöbelastning
- Möjliggöra för en elektrifiering av alla stadens upphandlade varutransporter
- Kostnadsbesparingar genom resurstillskott i tid på mottagande enheter
- Möjliggöra för lokala livsmedelsproducenter att delta i stadens upphandlingar

Nämnden beslutade vidare att utredningen skulle omfatta följande avtalsområden, samt angav att fler områden kunde behöva analyseras:

- Livsmedel
- Kontors- och förbrukningsmaterial
- Sjukvårdsartiklar
- Lek- och läromedel
- IT-utrustning

Utredningen skulle genomföras i samverkan med GSL och andra förvaltning/bolag samt ta hänsyn till andra pågående arbeten.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen saknade resurser och kompetens för att genomföra utredningen och ingick därför en överenskommelse med GSL där GSL tillhandahöll en resurs för genomförande av utredningen, finansierad av inköps- och upphandlingsförvaltningen. GSL är den organisation i Staden som, enligt bolagets bolagsordning, ska samordna stadens behov av transporter. Utredningen har skett på inköps- och upphandlingsförvaltningens uppdrag och i nära dialog med företrädare för GSL. I ett inledande skede i utredningen beslutades att utredningen även skulle belysa frågan om kris och beredskap samt eventuell nytta och behov av samordnade transporter i händelse av kris. En utökning av uppdraget bedömdes vara nödvändig med hänsyn till erfarenheten från pandemin samt det förändrade säkerhetsläget.

Utredningen färdigställdes den 7 augusti år 2023.

Roller och ansvar kring transport och logistik i Göteborgs Stad

I Göteborgs Stad har Stadsmiljönämnden och GSL stadenövergripande ansvar inom transport och logistik.

Stadsmiljönämnden har enligt nämndens reglemente 2.8 ett övergripande ansvar att verka för att minska trafikens miljöpåverkan i staden:

Nämnden ska tillgodose boendes, besökares och näringslivets transport- och mobilitetsbehov och arbeta för ett hållbart resande. Nämnden ska arbeta för att förbättra trafiksäkerheten och minska trafikens miljöpåverkan.

GSL har enligt bolagsordningen §3 (Verksamhetsändamål) ett uttalat ansvar att genom samordning skapa affärsmässiga och kostnadseffektiva transportlösningar för staden:

Det kommunala ändamålet med bolagets verksamhet är att genom en samordning av Göteborgs stads behov av [...] transporter skapa en affärsmässig och kostnadseffektiv samhällsnytta med miljön i fokus.

GSL utför detta uppdrag bland annat genom att erbjuda stadens verksamheter en löpande logistikverksamhet genom Stadens Bud med både postleveranser och varuleveranser. GSL har även under perioder haft utökad logistikverksamhet utifrån tillfälliga behov vid exempelvis pandemin och vid andra särskilda händelser.

Utredningen ska bedöma kostnader och nyttor av ett införande av en samlastningsfunktion. Med anledning av detta kan det konstateras att vid sidan av ovanstående roller och ansvar skulle en samlastningslösning få en påverkan på många förvaltningar och bolag i Staden. Inköps- och upphandlingsförvaltningen skulle framförallt påverkas genom att vissa av de centrala ramavtalen skulle behöva upphandlas på annat sätt. Den påverkan är sannolikt störst under en omställningsperiod då de aktuella ramavtalen upphandlas på nytt en första gång. Alla förvaltningar och bolag med leveranser från de avtal som samlastas påverkas genom förändrade rutiner och arbetssätt. Utredningen pekar på att påverkan varierar mellan olika verksamheter beroende på omfattning och interna förutsättningar.

Utredningens metod och övergripande omfattning

I utredningen har ingått litteraturstudier, analys av utredningar och utvärderingar av andra kommuners resultat, intervjuer med ramavtalsleverantörer samt omfattande statistikanalys.

Utredningen har omfattat beställningar och leveranser från 43 ramavtalsleverantörer. Kontakt har tagits med samtliga leverantörer för att ta hänsyn till respektive leverantörs unika förutsättningar. Ramavtalen omsätter ca. 600 mkr per år, avtalen har leverans till ca 1600 leveransadresser med sammantaget ca 140 000 leveranser per år.

När utredningen bedömer nyttor och kostnader har utredningen valt att göra det i två alternativa lösningar, där livsmedelsavtalen inkluderas i lösningen eller exkluderas ur lösningen. Anledningen till detta är att livsmedelsområdet har särskilda förutsättningar kring logistik och beställning/leverans med generell lägre potential än övriga områden. Av det skälet gjorde utredningen bedömningen att ett alternativ där livsmedelsområdet exkluderas behövde analyseras separat.

Utredningens bedömning av nyttor

I utredningen tas fyra olika områden upp för nyttobedömning. Det handlar om minskad klimatbelastning, minskad trängsel i trafiken, ökad effektivisering och förbättrad arbetsmiljö hos mottagande enheter samt förbättrade möjligheter för lokala leverantörer inom livsmedelsområdet att delta i upphandlingar.

Vad gäller minskad klimatbelastning visar utredningens analys att en samlastningsfunktion ger vissa effekter på minskad klimatbelastning. Dessa är dock förhållandevis små. Skälet till att effekterna är relativt små är framförallt att ramavtalsleverantörerna genomfört och genomför en omställning av logistiken till förmån

för leveranser med låg klimatbelastning. Därtill sker delar av transporter till stadens verksamheter inom ramen för transportrundor till många andra enheter, där transportrundan blir oförändrad om stadens del av transporten tas bort.

Vad gäller minskad trängsel i trafiken är det utredningens bedömning att nyttan med en samlastningsfunktion är liten. Utredningen gör bedömningen att de minskade transporter som kan uppnås genom en samlastningsfunktion är ytterst små i förhållande till hela trafiksituationen samt att få av dessa transporter sker i de delar av Staden där trängselproblematiken finns.

Den lokala livsmedelsproduktionen i närområdet är begränsad men med en något bredare definition av lokalproducerad, där mer av Västergötland och Halland inkluderas i definitionen, finns många livsmedelsproducenter. Utredningen gör bedömningen att mindre producenter är betjänta av en samlastningsfunktion men konstaterar att det är en mer komplex fråga att få anbud från mindre livsmedelsproducenter där transporten de sista kilometrarna endast är en delkomponent.

I frågan om ökad effektivisering och förbättrad arbetsmiljö hos mottagande enheter är erfarenheterna från andra kommuner blandad. I några uppföljningar som gjorts pekas det på försämrad arbetsmiljö, medan uppfattningen är den motsatta hos andra verksamheter. Den eventuella nyttan varierar alltså men mer utredning är nödvändig för att få klarhet i vilka typer av verksamheter som har potential att få förbättrad arbetsmiljö och vilka verksamheter som riskerar få försämrade arbetsvillkor.

Utredningens bedömning av kostnad

En översiktlig bedömning av kostnader för införande av samlastningsfunktion i Staden är att en fullskalig samlastning inklusive livsmedelsområdet kostar 3,9 mkr i uppstartsfas och ca 52,5 mkr i årlig drift. Motsvarande kostnader vid införande där livsmedelsområdet inte inkluderas är 2,3 mkr och 15,5 mkr.

Vid en samlastning är bedömning att de aktuella ramavtalen får något lägre priser då delar av transporten inte bekostas av leverantören. Dessa minskade kostnader bedöms vara ca 17,4 mkr vid fullskalig samlastning och 7,4 mkr vid införande där livsmedelsområdet inte inkluderas.

Den årliga nettokostnaden är följaktligen ca 35 mkr vid en fullskalig samlastning inklusive livsmedelsområdet och ca 8 mkr vid införande där livsmedelsområdet inte inkluderas.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att staden inte går vidare med samlastning i vare sig det fullskaliga eller det mindre alternativet. Utredningen menar att kostnaden för de nyttor som kan bedömas är alltför höga i förhållande till nyttan. Framförallt menar utredningen att kostnaden för minskad klimatbelastning är mycket hög. Jämförelsen görs där med Trafikverkets kalkylvärde, Stadens interna klimatväxlingssystem och skatten på CO₂.

Utredningen menar dock att ett införande i mindre skala genom Stadens Bud hos GSL bör kunna vara kostnadseffektiv och har stora möjligheter. Utredaren menar att den årliga

nettokostnaden för detta alternativ är 3-4 mkr och att ordervärdet för den samlastning som bör inkluderas är ca 50 mkr.

Förvaltningens bedömning

En utredning av nyttor och kostnader av en samlastningsfunktion är en omfattande utredning. I beslutet om utredning ingick många perspektiv och förutsättningar, därtill var det viktigt att även få med frågan om kris och beredskap i utredningen. Olika ramavtalsleverantörer har olika förutsättningar, mängden och storleken på leveranser varierar kraftigt och verksamhetens förutsättningar varierar också. I delar finns det god data och en exakt bedömning av nytta och kostnad kan göras men i många andra måste schablonvärden och antaganden användas.

Förvaltningen gör bedömningen att utredningen är väl avvägd och använder den data som är tillgänglig på ett korrekt sätt. Vissa antaganden och schablonbedömningar har behövt göras, i de fallen uppfattar förvaltningen att utredningen gör det på ett korrekt sätt.

Erfarenhet från andra kommuner

En viktig del i utredningen har varit att analysera andra kommuners utredningar och uppföljningar av samlastning. Med tanke på mängden av kommuner som har eller har haft samlastningslösningar är det förvånande hur få utredningar kommuner gjort inför ett införande. Några få kommuner har gjort utvärderingar av sina samlastningslösningar.

Nyttobedömning utifrån minskad klimatbelastning

Vad gäller nyttoberäkningar har dessa gjorts med olika djup. Klimatnyttan är den faktor som analyserats djupast. Utredningen visar att en samlastningsfunktion ger en positiv effekt på klimatutsläppen men utredningen visar också att kostnaden per minskat kilo koldioxid är anmärkningsvärt hög. Det ska också sägas att utredningen utgår från dagens situation och inte från en bedömning av situationen 2-3 år i framtiden. Om analysen istället görs med en bedömning av var transportsektorn är några år i framtiden blir kostnaden per minskat kilo koldioxid ännu högre. Utifrån dagens situation är det utredningens bedömning att kostnaden per minskat kilo koldioxid är 100 kr, att jämföra med den maximala avgiften enligt lagen om reduktionsplikt på 7 kr per kilo koldioxid (vilket även används av Trafikverket som samhällsekonomiskt kalkylvärde). Nivån för Göteborgs Stads interna klimatväxlingssystem är 1,5 kr per kilo koldioxid.

Nyttobedömning utifrån påverkan på lokalproducerad livsmedel

Vad gäller övriga nyttor har påverkan på lokalproducerad livsmedel analyserats i något mindre omfattning. Det är en fråga som kräver en omfattande utredning för att ge ett rättvisande svar, men förvaltningen ser ingen anledning att göra annan bedömning än utredningen kring att mindre producenter är betjänta av en samlastningsfunktion och att en samlastningsfunktion gynnar mindre producenter. Dock finns anledning att anta att olika branscher och olika leverantörer påverkas olika. Förvaltningen ser en risk med att lyfta ut en enskild faktor, som transport de sista kilometrarna inför leverans, från alla de faktorer som påverkar småföretags möjlighet att delta i upphandlingar. Det kan i sammanhanget noteras att organisationen Företagarna, som organiserar många av de små och medelstora företagen, i sin lista över önskemål om förändringar inom inköps- och

upphandlingsområdet inte nämner transportfrågan¹. Detta innebär inte att transportfrågan är ointressant, det är endast ett tecken på att det inte är den fråga som generellt sett prioriteras av små- och medelstora företag i dialogen om förändring av offentlig upphandling.

Kostnadsuppskattning

Utifrån frågan om kostnader ger utredningens bedömning en bild av den ungefärliga kostnaden både i uppstart och under drift. Utredningens bedömning bygger på ett antal antaganden vilka behöver utredas vidare för att ge en mer exakt kostnadsuppskattning. Förvaltningen uppfattar att utredningen är så välgrundad i denna del som det är möjligt att vara i denna fas av ett utredande och att den verkliga kostnaden för en samlastningsfunktion sannolikt är i det härad som utredningen visar.

Möjlighet att nå positiva effekter genom andra metoder

Utredningen pekar också på att det går att skapa positiva effekter i många avseenden genom kravställning i upphandling och utveckling i dialog med leverantörer. Detta gäller inte minst minskad klimatbelastning. Det är oavsett fortsättning kring samlastningsfrågan viktigt att Staden fortsätter detta arbete. Exempelvis kan det finnas fler områden där Staden kan gå mot färre leveranstillfällen och fasta leveransdagar, vid sidan av fortsatt höga krav på fordonen som används. Att utveckla arbetet med antal leveranstillfällen och fasta leveransdagar är ett effektivt sätt att minska transporterna men måste vägas mot verksamhetens behov av leveranser. Det arbete som Staden gjort under många år har fått god effekt, och det går också att konstatera att hela transportbranschen är i en stor utveckling mot minskad klimatbelastning.

Behov av transporter vid kris

Utredaren fick i uppdrag av förvaltningen att även belysa frågan om transporter i krissituation. Vid pandemin byggde Staden upp en egen logistikfunktion hos GSL med stora lager, lagerpersonal, beställnings- och lagersystem och transportrundor som fördelade skyddsutrustning ut till boenden och verksamhet. Detta gjordes i samverkan mellan flera förvaltningar och bolag, där inköps- och upphandlingsförvaltningen hade ansvar för kontakten med leverantörer. GSL byggde den logistikfunktionen på det existerande Stadens Bud, den transportfunktion som finns hos GSL för transporter av post och viss materiel.

Det finns ett stort ökat fokus på säkerhetsarbete och förberedelse för kris och krig i Staden. Inköps- och upphandlingsnämnden är utsedd att vara en resursfunktion kring inköp vid händelse av krig och Göteborgs Stads Leasing är resursfunktion kring logistik och transport, vid sidan av många andra resursfunktioner. Det är uttalat att de förvaltningar och bolag som är utsedda till resursfunktioner ska planera för att ha motsvarande roll vid andra kriser. Erfarenheten från pandemin är att även om signaler om en förestående kris finns under viss tid så kommer det akuta läget väldigt snabbt. Det finns mycket lite tid för omställning och det är därför ytterst viktigt att resursfunktionerna är väl förberedda.

Förvaltningens bedömning och förslag

Förvaltningens bedömning, utifrån erfarenheter från pandemin, är att det är mycket viktigt att GSL har en logistikfunktion i drift för att kunna använda denna vid händelse av

¹ <https://www.foretagarna.se/politik-paverkan/fragor-vi-driver/offentlig-upphandling/>

kris. Av det skälet ser förvaltningen positivt på utredningens förslag om att utveckla en samlastningsfunktion inom ramen för GSL:s verksamhet. Förvaltningen kan dock inte göra en bedömning av om utredningens förslag på omfattning och storlek av detta är rimlig, eller om kostnadsuppskattningen är korrekt. Förvaltningens uppfattning är att frågan behöver utredas vidare men att detta är något GSL behöver fatta eget beslut om. Det ligger inte inom Göteborgs Stads inköps- och upphandlingsnämnds ansvar att besluta att GSL ska utreda frågan vidare.

Förvaltningen anser dock att det kan vara av värde att initiera en dialog mellan presidierna inom inköps- och upphandlingsnämnden och styrelsen för GSL då en väl fungerande internlogistik vid händelse av kris är mycket viktig för inköps- och upphandlingsnämndens uppdrag.

Till sist är det förvaltningens bedömning att utredningen bör sändas till Kommunstyrelsen som inspel i budgetarbetet då utredningens resultat har en påverkan på hela staden samt har en tydlig koppling till det förändrade säkerhetsläget och Stadens arbete med resursfunktioner vid krig.

Linda Nilsson
Avdelningschef

Henrik Karlsson
Förvaltningsdirektör