

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2023-01-11

Diarienummer 1358/22

Handläggare

Magnus Junsäter

Telefon: 031-368 02 27

E-post: magnus.junsater@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag gällande förutsättningar för ny finansieringsmodell för inköp- och upphandlingsnämnden

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Kommunfullmäktiges uppdrag från budget år 2022 till inköps- och upphandlingsnämnden att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamheten som är grunduppdrag och som inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster förklaras fullgjort.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget år 2022 fick inköps- och upphandlingsnämnden i uppdrag att tillsammans med kommunstyrelsen utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har, i dialog med stadsledningskontoret, genomfört en utredning kring möjligheterna att fasa ut provisionsmodellen. Resultatet av utredningen är sammanställt i en rapport, se bilagan. I rapporten redovisas samt analyseras fyra olika finansieringsalternativ för nämndens verksamhet. Detta för att påvisa förutsättningar för en utfasning av dagens provisionsmodell samt finansieringsalternativ som i sådant fall skulle kunna vara aktuella.

Av rapporten framgår att det inte finns något givet finansieringsalternativ att föredra, utan alla fyra har sina för- och nackdelar. Det beskrivs även de konsekvenser som ett byte av finansieringsalternativ skulle medföra. Mot bakgrund av den rapport som tagits fram är stadsledningskontorets bedömning att inköps- och upphandlingsnämndens uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamheten som är grunduppdrag och som inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster kan anses vara fullgjort.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I inköps- och upphandlingsnämndens rapport framgår att det finns för- och nackdelar med samtliga finansieringsmodeller som är belysta.

Vissa av de finansieringsalternativ som föreslås kan innebära ekonomiska risker. Den största direkta ekonomiska risken som inköps- och upphandlingsnämnden identifierat är

alternativet som innebär att avskaffa provision för samverkansorganisationerna i Göteborgsregionen och i stället övergå till avgiftsmodell. Enligt inköps- och upphandlingsnämnden kan detta leda att organisationer lämnar samverkan, vilket skulle medföra minskade intäkter för Staden, och i sin tur leda till ökade kostnader för stadens verksamheter då arbetet med upphandlingar och avtal inte förenklas i motsvarande grad. De kostnader som en övergång till förändrad finansieringsprincip beräknas innebära bedömer nämnden inte heller vara motiverade.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilaga

Inköps- och upphandlingsnämndens handlingar 2022-11-28 § 105.

Ärendet

Redovisning av uppdrag från kommunfullmäktiges budget år 2022 till inköps- och upphandlingsnämnden att tillsammans med kommunstyrelsen utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen.

Beskrivning av ärendet

Av kommunfullmäktiges budget år 2022 framgår att inköps- och upphandlingsnämnden får i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamheten som är grunduppdrag och som inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster.

Förvaltningen har i dialog med stadsledningskontoret, genomfört en utredning gällande olika finansieringsmodeller samt frågan om att fasa ut nuvarande finansieringsmodell, den så kallade provisionsmodellen. Resultatet är sammanställt i en rapport, se bilagan.

Rapport: Utredning av förutsättningar för utfasning av provisionsmodellen

I rapporten beskrivs för och nackdelar med olika finansieringsalternativ, där även dagens finansieringsmodell i form av provision avhandlas. Andra alternativ eller modeller till finansiering av verksamheten som beskrivs är avgiftsmodell, kommunbidrag eller kombinationer av kommunbidrag tillsammans med provision eller avgift.

De fyra finansieringsalternativ som beskrivs i rapporten är:

- A. Provision till största del och visst kommunbidrag (dagens modell)
- B. Lägre andel provision med högre andel kommunbidrag
- C. Kommunbidrag i kombination med avgift för bolag och samverkansorganisationer
- D. Avgift för större andel av inköps- och upphandlingsnämndens verksamhet och kommunbidrag för mindre andel

Alternativ A och B har provision som en delfinansiering. Alternativ A är den finansieringsmodell som tillämpas idag. Alternativ C och D innebär en övergång från provisionsmodell till en modell bestående av avgift i varierande omfattning i kombination med kommunbidrag. För mer fördjupning avseende de olika finansieringsalternativen hänvisas till handlingar i bilagan.

Vidare problematiseras att en övergång till en ny finansieringsmodell tar minst fyra år innan den kan vara fullt genomförd. Detta utifrån att befintliga ramavtal löper över fyra år och nuvarande provisionsmodell är inskriven i ramavtalen. Det är inte heller möjligt att övergå helt till kommunbidrag då kommunbidrag inte kan finansiera nämndens verksamhet som bedrivs för stadens bolag eller samverkansorganisationer i Göteborgsregionen. En lösning med kommunbidrag måste således alltid kompletteras med annan finansieringsmodell.

Inköp och upphandlingsnämndens ställningstagande

Inköps- och upphandlingsnämnden konstaterar att samtliga alternativ har såväl för- som nackdelar, och att det inte är tydligt vilken modell som är bäst för staden.

Finansieringsalternativ B bedöms som svår att genomföra eftersom det sannolikt inte är möjligt att styra provisionsintäkterna på det sätt som krävs för att uppnå den balans mellan intäkt och kostnad som alternativ B bygger på. Utifrån ett

helhetsperspektiv bedömer inköps- och upphandlingsnämndens att finansieringsalternativ A och C är de mest lämpliga alternativen. Alternativ A är väl inarbetad och nackdelarna har kunnat hanteras inom ramen för ett normalt kvalitetsarbete. Fördelarna som har identifierats med alternativ C är att det ger en tydligare koppling mellan ett visst uppdrag och dess intäkter än dagens finansieringsmodell. Några uppenbara nackdelar med en avgiftsfinansiering är att avgifter för verksamhet både innebär en administration samt ofta skapar diskussion. En särskild risk och nackdel med alternativ C är att samverkansorganisationer i Göteborgsregionen uppfattar att en avgift för deltagande i samverkan är svår att hantera och att dessa av det skälet minskar sitt deltagande i samverkan.

Inköps- och upphandlingsnämndens uppfattning är att ingen modell är tydligt bättre än den finansieringsmodell som nämnden har idag. Nämnden bedömer att en övergång till alternativ finansiering medför merarbete och är förknippad med risk, därför saknas det skäl till att föreslå en förändrad finansiering.

Stadsledningskontorets bedömning

Den rapport som tagits fram av inköps- och upphandlingsnämnden visar den komplexitet som råder avseende val av finansieringsmodell för nämndens verksamhet.

Stadsledningskontorets bedömer att rapporten mycket väl beskriver nuvarande samt alternativa finansieringsmodellens för- och nackdelar. Det bör därmed beaktas vilket syfte ett byte av finansieringsmodell är tänkt att uppnå samt vilka risker som är förknippade med dessa. Utifrån ett hela staden-perspektiv ser inte stadsledningskontoret att nuvarande provisionsmodell uppvisat några större brister eller att det framkommit information som ställer krav på en annan form av finansieringsmodell. Av det som framgår av inköps- och upphandlingsnämndens tjänsteutlåtande med tillhörande rapport är det inte heller givet att ett skifte till avgiftsfinansiering eller kommunbidrag är mer ändamålsenligt än nuvarande provisionsmodell. Det råder även en administrativ aspekt av byte av finansieringsmodell, som inte är att förringa, då en utfasning av den befintliga provisionsmodellen skulle löpa över flera år. Stadsledningskontoret gör ingen annan bedömning än inköps- och upphandlingsnämnden när det gäller att förorda eller föreslå en ändring av nämndens finansieringsmodell. Fördelarna med nuvarande provisionsmodell överväger de negativa aspekter som finns samt som ett byte av finansieringsmodell skulle kunna medföra.

Mot bakgrund av den rapport som tagits fram är stadsledningskontorets bedömning att uppdraget kan anses vara fullgjort.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Redovisning av uppdrag gällande utredning av förutsättningar för utfasning av provisionsmodellen

§ 105, 475/22

Beslut

I Inköps- och upphandlingsnämnden:

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande och tillhörande rapport översänds till kommunstyrelsen som eget yttrande.
2. Uppdraget, gällande utredning av förutsättningarna för utfasning av provisionsmodell, i stadens budget 2022 föreslås förklarar fullgjort och ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

Ärendet

I kommunfullmäktiges budget för år 2022 fick nämnden i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för delar av verksamheten. Förvaltningen har, i dialog med Stadsledningskontoret, genomfört en utredning kring möjligheterna att fasa ut provisionsmodellen och har analyserat hur en alternativ finansieringsmodell skulle kunna se ut samt vilka aspekter som är viktiga att beakta.

Ekonomicontroller Jonas Birgersson föredrar ärendet.

Handlingar

1. Tjänsteutlåtande den 14 november 2022,
2. Rapport: Utredning av förutsättningar för utfasning av provisionsmodellen.

Yrkanden

Tomas Holst (D), Gustaf Göthberg (M), Johan Marzelius (M) och Ditte Nörby (L) yrkar bifall till förvaltningens förslag till beslut.

Propositionsordning

Ordförande frågar om nämnden kan besluta enligt förvaltningens förslag och finner att det är nämndens beslut.

Yttrande

Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Socialdemokraterna och Demokraterna lämnar yttrande enligt följande:

”MP, V, S och D vill uttrycka att vi förordar fortsatt användning av nuvarande finansieringsmodell, i utredningen kallad alternativ A.”



Utdrag ur protokoll
Sammanträdesdatum: 2022-11-28

Dag för justering

2022-12-05

Vid protokollet

Sekreterare

Kajsa C. Sultanova

Ordförande

Gustaf Göthberg (M)

Justerande

Eva Ternegren (MP)

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-11-14

Diarienummer N050-0475/22

Handläggare

Henrik Karlsson

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

Redovisning av uppdrag gällande utredning av förutsättningar för utfasning av provisionsmodellen

Förslag till beslut

I Inköps- och upphandlingsnämnden:

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande och tillhörande rapport översänds till kommunstyrelsen som eget yttrande.
2. Uppdraget, gällande utredning av förutsättningarna för utfasning av provisionsmodell, i stadens budget 2022 föreslås förklarar fullgjort och ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för fortsatt hantering.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget för år 2022 finns följande uppdrag:

Nämnden för inköp och upphandling får i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamheten som är grunduppdrag och som inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster

Inköp och upphandling har, i dialog med Stadsledningskontoret, genomfört en utredning kring möjligheterna att fasa ut provisionsmodellen och har analyserat hur en alternativ finansieringsmodell skulle kunna se ut samt vilka aspekter som är viktiga att beakta.

Rapporten analyserar fyra olika finansieringsalternativ. Två av alternativen har provision som en delfinansiering, med dagens finansieringsmodell som ett av alternativen. De övriga två alternativen innebär en övergång från provisionsmodell till en modell bestående av avgift i varierande omfattning i kombination med kommunbidrag. Samtliga fyra alternativ har olika för- och nackdelar.

Det är förvaltningens bedömning att det inte är tydligt att någon föreslagen ny modell är bättre än den finansieringsmodell nämnden har idag. Då en övergång till alternativ finansiering såväl medför ett arbete som en risk är det därför förvaltningens bedömning att det saknas skäl att föreslå en förändrad finansiering.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En övergång från en finansieringsmodell till en annan kan få en inverkan på nämndens ekonomi. Den största direkta ekonomiska risken är att alternativen med avskaffad provision för samverkansorganisationerna i Göteborgsregionen, med övergång till avgift,

kan leda till att organisationer lämnar samverkan. Detta skulle leda till minskade intäkter för Staden men då arbetet med upphandlingar och avtal inte förenklas i motsvarande grad skulle det leda till ökade kostnader för Stadens verksamheter. Risken är mycket liten i förhållande till Stadens totala omsättning men relativt stor i förhållande till nämndens omsättning.

När det gäller finansieringsmodeller med inslag av provision är förvaltningen beroende av information från leverantörerna för att säkerställa rätt provisionsintäkter. Det gäller framför allt den provision som ska betalas kopplat till stadens samverkansorganisationer. De samverkande kommunerna och myndigheterna står för ca 10–15 procent av den totala omsättningen på ramavtalen och bidrar således också med lika stor andel av provisionsintäkterna. Även om förvaltningens kontroller utvecklats, och förvaltningen har tillgång till mer data i dag än tidigare, är det svårt att helt eliminera risken att förvaltningen inte får in rätt provisionsintäkter, oavsett vilka åtgärder som genomförs inom ordinarie modell. Det innebär att förvaltningens beroende av information från leverantörerna för att säkerställa rätt provisionsintäkter är en risk kopplat till att förvaltningen inte får in rätt provisionsintäkter. Det kan också vara en risk kopplat till osund konkurrens mellan leverantörer.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilagor

1. Rapport: Utredning av förutsättningar för utfasning av provisionsmodellen

Ärendet

I kommunfullmäktiges budget för år 2022 finns ett uppdrag om att Inköps- och upphandlingsnämnden, tillsammans med kommunstyrelsen, ska utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen. Inköp och upphandling har, i dialog med Stadsledningskontoret gjort en utredning kring möjligheterna till att fasa ut provisionsmodellen och analyserat hur en alternativ finansieringsmodell skulle kunna se ut och vilka aspekter som är viktiga att beakta. Rapporten analyserar fyra olika finansieringsalternativ.

Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget för år 2022 finns följande uppdrag:

Nämnden för inköp och upphandling får i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamheten som är grunduppdrag och som inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster.

Inköp och upphandling har, i dialog med Stadsledningskontoret genomfört en utredning kring möjligheterna att fasa ut provisionsmodellen och har analyserat hur en alternativ finansieringsmodell skulle kunna se ut samt vilka aspekter som är viktiga att beakta. Detta presenteras i denna rapport.

Bakgrund

Upphandlingsbolaget (UHB) bildades 1994 med uppdrag att samordna upphandlingar inom Göteborgs Stad. Bolaget blev en regional inköpscentral då kommuner och andra upphandlande myndigheter inom Göteborgsregionen anslöt sig och blev samverkanspartner med rätt att avropa från de ramavtal bolaget upphandlade.

UHB finansierades främst genom provision, baserad på ramavtalens omsättning, som leverantörerna betalade in i efterhand. Provisionen var under bolagets tid 1 % av omsättningen på respektive ramavtal. Under 2016 fattades ett politiskt beslut om att UHB skulle ombildas från bolag till förvaltning inom Göteborgs Stad, vilket trädde i kraft 1 januari 2017 då UHB blev förvaltningen Inköp och upphandling. Inköp och upphandling tog över verksamheten från UHB och även uppdraget som regional inköpscentral med finansieringen genom provision.

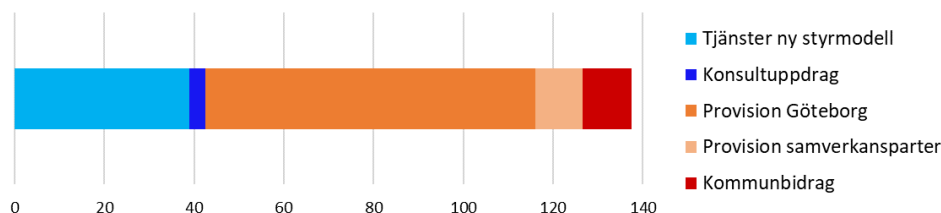
2018 fattade kommunfullmäktige beslut om ett reviderat reglemente för nämnden, vilket innebar att nämnden fick nya grunduppdrag men också ny delfinansiering kopplat till grunduppdragen, i form av kommunbidrag. I kommunfullmäktiges budget inför år 2020 beslutades att höja provisionen från 1% till 1,2% för att finansiera nämndens verksamhet till följd av det reviderade reglementet och de utökade uppdragen.

Den 1 januari 2023 blir Inköp och upphandling en av tre tjänsteleverantörer inom Göteborgs Stad, enligt ny styrmodell för digital utveckling och förvaltning, och tar då över tjänsteområde inköp från Intraservice. De digitala tjänsterna finansieras genom att förvaltningar och bolag debiteras för tjänsterna. Genom denna förändring får Inköp och upphandling ytterligare en finansieringsform.

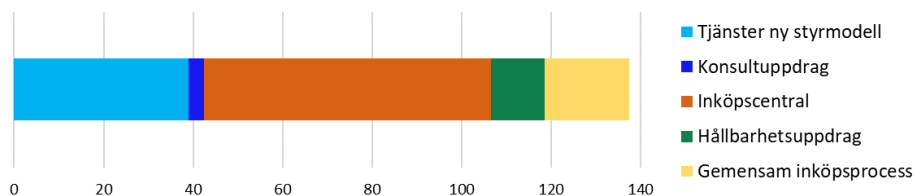
Nämnden har även intäkter genom tilläggstjänster som utförs åt andra nämnder och bolag i staden. Nämndens intäkter från år 2023 består därmed av provision, kommunbidrag, försäljning av tilläggstjänster samt avgifter i rollen som tjänsteleverantör.

Nedan illustreras att det finns ett samband mellan intäkter och kostnader när det gäller tjänsterna inom den nya styrmodellen för digitala tjänster och för utförda konsultuppdrag men att det inte finns samma samband mellan övriga delar av verksamheten.

Intäkter per finansieringsform 2023 (mkr)



Kostnader per tjänst/uppdrag 2023 (mkr)



Utredning sammanfattning

Uppdraget har utförts tillsammans med stadsledningskontoret och utredningen presenteras i form av en skriftlig rapport, denna biläggs detta tjänsteutlåtande. Rapporten analyserar fyra olika finansieringsalternativ. Två av alternativen har provision som en delfinansiering, med dagens finansieringsmodell som ett av alternativen. De två sista alternativen innebär en övergång från provisionsmodell till en modell bestående av avgift i varierande omfattning i kombination med kommunbidrag. För- och nackdelar med de olika alternativen beskrivs i rapporten.

De fyra alternativen är:

- A. Provision till största del och visst kommunbidrag (dagens modell)
- B. Lägre andel provision med högre andel kommunbidrag
- C. Kommunbidrag i kombination med avgift för bolag och samverkansorganisationer
- D. Avgift för större andel av Inköp och upphandlings verksamhet och kommunbidrag för mindre andel

En övergripande notering kring de olika alternativen är att en eventuell utfasning av provisionsmodellen aldrig kan leda till att nämnden blir fullt ut finansierad av kommunbidrag då kommunbidrag aldrig kan ges för verksamhet som utförs för stadens kommunala bolag eller för samverkansorganisationer i Göteborgsregionen. I praktiken innebär det att nämnden, precis som många andra förvaltningar och bolag, kommer behöva ha flera olika finansieringsformer parallellt. Det är viktigt att komma ihåg att stadens förvaltningar och bolag har en skyldighet att använda de stadengemensamma

ramavtalen som Inköp och upphandling tar fram, oavsett finansieringsform för Inköps- och upphandlingsnämnden.

Generella perspektiv kring finansieringsformer

Viktiga negativa perspektiv avseende provisionsmodellen är att den leder till att organisationens intäkter tar lång tid att förändra samt att det är svårt att få till tillräckligt god uppföljning och kontroll av inbetalningar. Viktiga positiva perspektiv är att det är en enkel modell som är väl inarbetad och att den upplevs rättvis då den leder till att stora köpare betalar mer än vad små köpare gör.

Vad gäller avgifter kan konstateras att det är en intäktsform som fungerar väl för vissa delar av nämndens verksamhet, där ett område på ett enkelt sätt kan paketeras till en tjänst, medan den för andra delar inte alls är lämpad. Den är t.ex. inte lämplig att använda för verksamhet där nämnden har ett generellt drivningsansvar, så som det inköpsstrategiska arbetet. Det finns även en uppenbar risk att samverkansorganisationer i Göteborgsregionen skulle avstå från samverkan vid en övergång från provisionsmodellen till avgift.

En modell med kommunbidrag är enkel och naturlig, det är den modell som stadens förvaltningar normalt är finansierad genom. Det är dock så att kommunbidrag inte kan finansiera verksamhet som bedrivs för stadens bolag eller samverkansorganisationer i Göteborgsregionen. Av det skälet kan kommunbidrag inte bli en lösning för helheten utan måste alltid kompletteras av någon annan finansieringsmodell.

Övergång till annan modell

Vid en övergång från dagens finansieringsmodell till en annan modell, oavsett vilken denna är om den i någon form påverkar dagens provisionsmodell, kommer det ta över fyra år innan den är fullt ut genomförd. Då provisionsmodellen är inskriven i de ramavtal staden tecknat med leverantörer behöver nya upphandlingar genomföras innan provisionen är justerad i nya avtal. Avtalstiderna är normalt på fyra år.

En övergång från en modell till en annan modell ska vara kostnadsneutral men kan få en påverkan på enskilda förvaltningar och bolag. Om exempelvis provisionsmodellen förändras till förmån för ökat kommunbidrag ska en omfördelning av kommunbidrag ske där en ökning för Inköp och upphandling matchas av en minskning för övriga förvaltningar. Detta ska motsvara den prissänkning som följer av justerade provisionsklausuler i avtal, men det kommer inte vara möjligt att säkerställa att enskilda förvaltningar och bolag inte påverkas. Utöver denna risk ska också noteras att en övergång från en modell till en annan kräver ett administrativt arbete. Omfattningen av detta varierar beroende på vilken förändring som är aktuell.

Alternativ A. Provision till största del och visst kommunbidrag (dagens modell)

Alternativ A är den finansieringsform nämnden har idag. Den kännetecknas av att provisionen täcker en större andel av nämndens verksamhet. Vid sidan av generella för- och nackdelar med olika finansieringsformer har detta alternativ framförallt fördelen att den är väl inarbetad och känd samt att den ger en proportionerlig fördelning av kostnad per förvaltning och bolag utifrån inköpsvolym. En nackdel är att provisionen, och därmed intäkten, är kopplad till uppdraget att förse staden med gemensamma avtal medan intäkten i delar används för andra uppdrag. Detta kan, i brist på tydligt beslut, uppfattas som något som är felaktigt.

Alternativ B. Lägre andel provision med högre andel kommunbidrag

Alternativ B är ett förslag om att minska provisionen så den endast täcker det verksamhetsområde som är kopplat till att ta fram ramavtal. Kommunbidrag ökas i motsvarande grad. Genom det förfarandet minskas bristen i dagens modell med vissa verksamhetsområden finansierar andra. Det ska dock konstateras att detta är en förändring som sannolikt inte är möjlig att genomföra i praktiken på grund av den tröghet som finns i provisionsmodellen vid ökning eller minskning. Då det tar 4-5 år innan en förändring fått full effekt behöver provisionens procentsats vara rätt utifrån den omsättning som ramavtalen har 4-5 år i framtiden.

Alternativ C. Kommunbidrag i kombination med avgift för bolag och samverkansorganisationer

Alternativ C innebär att all verksamhet som riktas till stadens förvaltningar finansieras med kommunbidrag och att Inköp och upphandling tar ut en avgift från stadens bolag samt samverkansorganisationer i Göteborgsregionen för de delar som rör dessa. Detta alternativ ökar kopplingen mellan uppdrag och intäkt samt ökar möjligheten att öka eller minska nämndens omsättning på kort sikt. En nackdel är att avgifter för verksamhet både har en administration och ofta skapar diskussion. En särskild risk är att samverkansorganisationer i Göteborgsregionen uppfattar att en avgift för deltagande i samverkan är svår att hantera och att dessa av det skälet minskar sitt deltagande i samverkan.

Alternativ D. Avgift för större andel av Inköp och upphandlings verksamhet och kommunbidrag för mindre andel

Alternativ D innebär att såväl förvaltningar som bolag och samverkansorganisationer i Göteborgsregionen får en avgift för uppdraget att tillhandahålla gemensamma avtal och att ett kommunbidrag endast täcker delar där nämnden har ett generellt drivningsansvar, så som det inköpsstrategiska arbetet. Precis som i alternativ C ökar detta alternativ kopplingen mellan uppdrag och intäkt samt ökar möjligheten att öka eller minska nämndens omsättning på kort sikt. Nackdelarna kring avgift med den administration och källa för ifrågasättande som detta kan vara är högre i detta alternativ.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen konstaterar att samtliga alternativ har såväl för- som nackdelar. Det är inte tydligt vilken modell som är bäst för staden. Den modell som förvaltningen ser har störst nackdelar och som förvaltningen avråder från är alternativ B. Det är förvaltningens uppfattning att det sannolikt inte är möjligt att styra provisionsintäkterna på det sätt som krävs för att uppnå den balans mellan intäkt och kostnad som alternativ B bygger på.

De två modeller som förvaltningen sammantaget uppfattar som bäst för staden är alternativ A och alternativ C. Alternativ A är väl inarbetad och nackdelarna har kunnat hanteras inom ramen för ett normalt kvalitetsarbete. Alternativ C ger en tydligare koppling mellan visst uppdrag och dess intäkter än dagens finansieringsmodell men innehåller även en avgiftsfinansiering med dess uppenbara nackdelar.

Det är förvaltningens uppfattning att det inte är tydligt att någon modell är bättre än den finansieringsmodell nämnden har idag. Då en övergång till alternativ finansiering såväl medför ett arbete som en risk är det därför förvaltningens bedömning att det saknas skäl att föreslå en förändrad finansiering. Förvaltningen avstår från att lämna förslag på eventuell ändring av nämndens finansieringsmodell.

Jonas Birgersson
Ekonomiansvarig

Henrik Karlsson
Förvaltningsdirektör



Rapport

Utredning av förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen

Utredning av förutsättningar för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamhet som är grunduppdrag och inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster.

2022-11-16

Versionshantering

Datum	Version	Beskrivning	Ändrat av

Innehåll

1	Ärendet	4
2	Sammanfattning	4
3	Bakgrund	5
3.1	Nämndens verksamhet och finansiering	5
3.2	Utveckling mot tydlighet och transparens.....	7
3.3	Provisionsmodellens för- och nackdelar.....	7
3.3.1	Provisionsmodellens fördelar.....	7
3.3.2	Provisionsmodellens nackdelar	8
4	Omvärldsanalys	9
5	Olika alternativ till finansiering	10
5.1	Avgränsning	10
5.2	A. Provision till största del och visst kommunbidrag (dagens modell).....	10
5.2.1	Fördelar.....	11
5.2.2	Nackdelar	11
5.2.3	Övergång till den föreslagna modellen.....	11
5.3	B. Lägre andel provision med högre andel kommunbidrag	12
5.3.1	Fördelar.....	12
5.3.2	Nackdelar	12
5.3.3	Övergång till den föreslagna modellen.....	13
5.4	C. Kommunbidrag i kombination med avgift för bolag och samverkansorganisationer	14
5.4.1	Fördelar.....	14
5.4.2	Nackdelar	15
5.4.3	Övergång till den föreslagna modellen.....	15
5.5	D. Avgift för större andel av INK:s verksamhet och kommunbidrag för mindre andel.....	16
5.5.1	Fördel	16

5.5.2	Nackdel	17
5.5.3	Övergång till den föreslagna modellen.....	17
5.6	Påverkan för stadens förvaltningar och bolag vid övergång till modell med avgift	18

1 Ärendet

I kommunfullmäktiges budget för år 2022 finns följande uppdrag:
”Nämnden för inköp och upphandling får i uppdrag att, tillsammans med kommunstyrelsen, utreda förutsättningarna för utfasning av provisionsmodellen och övergång till kommunbidrag för de delar av verksamheten som är grunduppdrag och som inte berörs av finansieringsmodellen för digitala tjänster, eller som är valbara, icke digitala tjänster.”

Inköp och upphandling har, i dialog med Stadsledningskontoret gjort en utredning kring möjligheterna till att fasa ut provisionsmodellen och analyserat hur en alternativ finansieringsmodell skulle kunna se ut och vilka aspekter som är viktiga att beakta, vilket presenteras i denna rapport.

2 Sammanfattning

Nämnden för inköp och upphandling har under de senaste fem åren fått ett reviderat reglemente, utökade grunduppdrag och beslut om övertagande av tjänsteområde inköp. Nämndens finansieringsformer har ökat men har inte kopplats till de olika uppdragen på ett tydligt sätt, vilket har skapat en minskad transparens.

Nämndens huvudsakliga finansiering är provision på upphandlade ramavtal, vilket har varit finansieringsformen för inköpscentralens verksamhet sedan Upphandlingsbolaget bildades 1994. Provision innebär att leverantörerna inkluderar en avgift på 1,2% på varor och tjänster (1,0% på avtal startade före 2020) som säljs på ramavtal, vilket i efterhand betalas till Inköp och upphandling. Det är därmed beställande parter på ramavtalen som indirekt finansierar provisionen.

Provision som finansieringsform har dock ett antal utmaningar, vilket problematiseras i rapporten.

Rapporten analyserar fyra olika finansieringsalternativ för de delar av verksamheten som inte är finansierade genom avgifter utifrån den nya styrmodellen för digital utveckling och förvaltning samt avgifter vid utförande av tilläggstjänster. Två av alternativen har provision som en delfinansiering, med dagens finansieringsmodell som ett av alternativen. De två sista alternativen innebär en övergång från provisionsmodell till en modell bestående av avgift i varierande omfattning i kombination med kommunbidrag. Samtliga fyra alternativ har olika för- och nackdelar vilket belyses under respektive alternativ.

3 Bakgrund

Upphandlingsbolaget (UHB) bildades 1994 med uppdrag att samordna upphandlingar inom Göteborgs Stad. Bolaget blev en regional inköpscentral då kommuner och andra upphandlande myndigheter inom göteborgsregionen anslöt sig och blev samverkansparter med rätt att avropa från de ramavtal bolaget upphandlade.

UHB finansierades främst genom provision, baserad på ramavtalens omsättning, som leverantörerna betalade in i efterhand. Provisionen var under bolagets tid 1 % av omsättningen på respektive ramavtal. En av styrkorna med provisionen som finansiering var att de avropande parter som var störst beställare också stod för störst andel av finansieringen av bolagets verksamhet. Kommunbidrag var aldrig något alternativ då UHB var ett kommunalt bolag och endast nämnder kan finansieras med kommunbidrag.

Under 2016 fattades ett politiskt beslut om att UHB skulle ombildas från bolag till förvaltning inom Göteborgs Stad, vilket trädde i kraft 1 januari 2017 då UHB blev förvaltningen Inköp och upphandling (INK). INK tog över verksamheten från UHB och även uppdraget som regional inköpscentral med finansieringen genom provision.

2018 fattade kommunfullmäktige beslut om ett reviderat reglemente för nämnden, vilket innebar att nämnden fick nya grunduppdrag men också ny delfinansiering kopplat till grunduppdragen, i form av kommunbidrag (anslag).

I kommunfullmäktiges budget inför år 2020 beslutades att höja provisionen från 1% till 1,2% för att finansiera nämndens verksamhet till följd av det reviderade reglementet och de utökade uppdragen. Eftersom avtalstid på ramavtal löper på fyra år och den nya provisionsnivån införs på nya avtal sker införandet succesivt. Under 2024 har samtliga ramavtal 1,2% i provision och full effekt uppnås budgetår 2025.

Den 1 januari 2023 blir INK en av tre tjänsteleverantörer inom Göteborgs Stad, enligt ny styrmodell för digital utveckling och förvaltning, och tar då över tjänsteområde inköp från Intraservice. De digitala tjänsterna finansieras genom att förvaltningar och bolag debiteras för tjänsterna. Genom denna förändring får INK ytterligare en finansieringsform.

Nämnden har även intäkter genom tilläggstjänster som utförs åt andra nämnder och bolag i staden. Nämndens intäkter från år 2023 består därmed av provision, kommunbidrag, försäljning av tilläggstjänster samt avgifter i rollen som tjänsteleverantör.

3.1 Nämndens verksamhet och finansiering

I nämndens reglemente beskrivs nämndens uppdrag på följande sätt: Nämnden har ett huvudansvar för stadens gemensamma inköpsprocess och ska också vara Göteborgs Stads inköpscentral för samtliga förvaltningar och de bolag och föreningar där Göteborgs Stad är förvaltare eller, direkt eller indirekt, utser en

majoritet av styrelsen eller motsvarande. Nämndens verksamhet är av strategisk betydelse för att staden utifrån uppställda krav ska kunna uppnå bästa möjliga affärsvillkor samt för att säkerställa att syfte i Göteborgs Stads riktlinje för inköp och upphandling uppnås.

Enligt beslut i Kommunfullmäktige kommer nämnden för Inköp och upphandling år 2023 att ta över ansvaret för tjänsteområde inköp och bli en av stadens tre tjänsteleverantörer av digitala tjänster. Ett arbete pågår med att tydliggöra detta i nämndens reglemente. I verksamhetsplan för år 2022 har nämnden formulerat grunduppgifterna på följande sätt:

- Vi är Göteborgs Stads och göteborgsregionens inköpscentral, och tillhandahåller avtal för våra kunder inom områden där det finns ett värde av att ha gemensamma avtal.
- Vi driver stadens inköpsstrategiska arbete och tar fram gemensamma processer och digitala tjänster som stödjer processerna.
- Vi höjer kunskapen inom inköp i staden och bedriver ett aktivt uppföljningsarbete.
- Vi stödjer staden med tjänster inom förvaltningens alla verksamhetsområden.

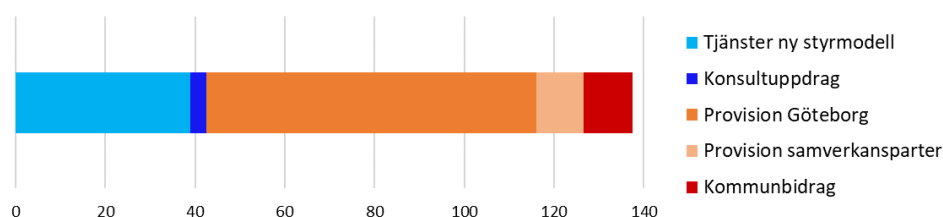
Nämnden är till största del finansierad av provision, baserad på de upphandlade ramavtalens omsättning. Från år 2018 har nämnden till och från också haft kommunbidrag i varierande omfattning. En mindre del av nämndens finansiering består därtill av intäkter från tilläggstjänster utförda åt stadens förvaltningar och bolag.

Det saknas koppling mellan olika finansieringsformer och vilken del av verksamheten de är ämnade att finansiera och det finns emellanåt inte heller en koppling mellan de uppdrag som nämnden får i kommunfullmäktiges budget och de resurser som tilldelas genom kommunbidrag.

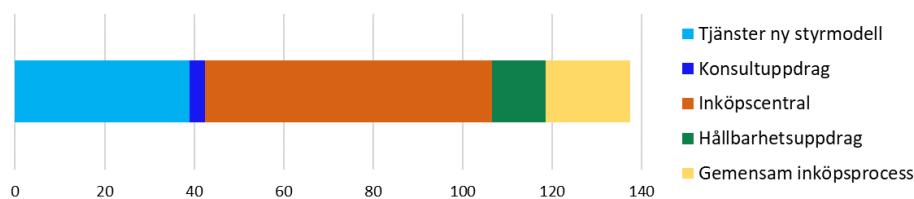
När nämnden blir tjänsteleverantörer av digitala tjänster år 2023, enligt ny styrmodell för digital utveckling och förvaltning, tar INK över befintliga tjänster som tidigare funnits inom Intraservice kommungemensamma tjänster. Förvaltningar och bolag kommer från år 2023 debiteras för tjänsterna från INK, vilket blir en ny delfinansiering av nämndens verksamhet. För dessa tjänster kommer det finnas ett direkt samband mellan kostnader och finansiering.

Nedan illustreras att det finns ett tydligt samband mellan intäkter och kostnader när det gäller tjänsterna inom den nya styrmodellen för digitala tjänster och för utförda konsultuppdrag (tilläggstjänster), men att det inte finns samma korrelation mellan övriga delar av verksamheten.

Intäkter per finansieringsform 2023 (mkr)



Kostnader per tjänst/uppdrag 2023 (mkr)



3.2 Utveckling mot tydlighet och transparens

I den nya styrmodellen för digitala tjänster finns en hög transparens vad gäller kostnader för olika tjänster och finansieringen av tjänsterna. Detaljeringen av kostnader och intäkter för de olika tjänsterna är därtill mycket hög. Denna detaljering är för närvarande inte möjlig att hantera för övriga delar av förvaltningens uppdrag, där det inte i alla delar finns en koppling mellan kostnad och finansiering. Genom denna utveckling har det från år 2023 uppstått en situation där delar av nämndens verksamhet kommer ha en hög transparens och tydlighet i kostnader och finansiering medan andra delar av verksamheten kommer ha en låg transparens och tydlighet i kostnader och finansiering.

3.3 Provisionsmodellens för- och nackdelar

3.3.1 Provisionsmodellens fördelar

Provisionen som finansieringsform har flera fördelar. Framför allt medför den att kostnaden för en inköpscentralens verksamhet fördelas proportionerligt på de avropande verksamheterna utifrån hur mycket de köpt på ramavtalen. För en regional inköpscentral med många avropande parter är detta en modell som är administrativt hanterbar samtidigt som den upplevs ge ett rättvist resultat då kostnaden fördelas utifrån hur mycket beställaren köper. Därtill bygger modellen på information som leverantören står för kring avtalens användande, och då en inköpscentral som verkar mot många organisationer typiskt sett inte har egen information om de olika organisationernas köpvolymer är detta en positiv del när finansieringen ska baseras på hur mycket de olika organisationerna köpt.

En sista fördel är att provisionsmodellen är väl spridd bland inköpscentraler i Sverige, det finns med andra ord en förankring kring provisionsmodellen bland leverantörer som verkar nationellt.

3.3.2 Provisionsmodellens nackdelar

Det går att se fem nackdelar med provisionsmodellen.

Om en leverantör inte rapporterar in korrekt omsättning till INK och därmed blir debiterade en felaktig provision leder det en osund konkurrens då leverantörerna inom avtalsområdet inte verkar på lika villkor. För att göra kontroller av den inrapporterade omsättningen använder INK information om förvaltningar och bolags köp vilket ger möjlighet till kontroll i tillräcklig omfattning i de delarna. INK saknar dock information om köp från andra samverkande organisationer vilket gör att kontrollen i den delen inte kan genomföras lika väl. De djupare stickprovskontroller som gjorts visar inte på nämnvärda avvikelser, men bristen på möjlighet att automatisera kontrollen för delar av provisionsredovisningen är negativ.

Provisionsmodellen bygger på att en viss procentandel av inköpsvolymen blir en intäkt för den som ansvarar för avtalet. Detta ger en omvänd affärslogik genom att ett avtal med högre priser därmed ger högre provision. Även om detta i praktiken inte påverkar upphandlingarna och försämrar avtalsvillkoren är det en omständighet som försvårar samtalet mellan INK och verksamheten och som riskerar att skapa misstro och försämra tilliten.

Då provisionsnivån är inskriven i avtal som har en normal löptid på fyra år tar det 5-6 år innan en justerad provisionsnivå får full effekt. Det tar först fyra år innan sista avtalet blir upphandlat på nytt, och därefter något år innan upphandling är genomförd och nytt avtal är i drift. Inköpscentralen har mer än 2000 ramavtal på över 200 områden med drygt 1000 leverantörer. Detta innebär att en ökning eller minskning av resurser genom provisionsmodellen får en mycket lång genomförandetid i jämförelse med de årliga justeringar som görs av verksamhet som får kommunbidrag eller är avgiftsfinansierad. Det finns en onormal tröghet inbyggd i modellen.

En fjärde nackdel rör de volymförändringar och prisförändringar som uppstår löpande och som påverkar utfallet av provisionen. Volymförändringar och större prisförändringar genom exempelvis hög inflation ger en påverkan på utfallet som inte kan styras eller fullt ut prognostiseras. Volymförändringar påverkas av verksamhetsförändringar, förändringar i behov eller förändrat beteende hos köpare. Exempel på händelser de senaste åren som påverkat utfallet är pandemin med bitvis nedstängd verksamhet och den inflation som förekommer sedan våren 2022. Andra exempel är när avtal på grund av organisationsändringar inte längre ska genomföras av INK, vilket leder till att inköpsvolym på ramavtal upphandlade av INK minskar. Gemensamt för dessa förändringar är att de inte kan påverkas av INK eller Staden och att det är svårt att prognostisera. Det ger en ständig osäkerhet kring hur stor intäkten blir ett budgetår. Då provisionen redovisas och betalas kvartalsvis i efterskott vet INK i praktiken vilka intäkter som ett år gav först i början av nästkommande år.

En sista nackdel rör den administration som finns knuten till provisionsmodellen för leverantörer och för INK. För leverantörerna skulle ett avskaffande av provisionsmodellen medföra att administrationen minskar

betydligt, även om leverantörer även fortsättningsvis skulle behöva lämna in volymredovisningar för andra syften. För INK skulle en avskaffad provisionsmodell innebära en effektivisering av arbetstid motsvarande en heltidstjänst.

4 Omvärldsanalys

En omvärldsanalys har utförts under våren 2022 genom att ett antal enkätfrågor, och i vissa fall uppföljande frågor, har ställts till inköpscentraler i kommunal, statlig och regional regi som upphandlar för fler parter än sin egen organisation. Syftet med enkäten var främst att få en överblick över vilka finansieringsmodeller det finns i verksamheter av liknande karaktär och med samma utmaningar som INK.

Analysen visade att det i princip finns tre olika typer av finansiering av inköpscentraler:

- Provision/kickback
- Avgiftsfinansiering
- Anslagsfinansiering

Det är fortsatt relativt vanligt att leverantörerna i avtalsvillkoren åläggs att betala provision/kickback utifrån faktiskt omsättning på ramavtalen. Ett flertal av dessa upphandlande myndigheter som har provisionsmodellen har också behövt justera provisionsnivån utifrån förändrade volymer. Till en början kan en inköpscentral ha lite högre provisionsnivå medan den ofta sjunker tillbaka till ca 1 - 2 procent när volymerna blir större. Det finns också exempel på inköpscentraler som har differentierad provision beroende på storleken på avtalet.

Det finns också flera inköpscentraler som är avgiftsfinansierade, genom att de antingen fördelar ut sina kostnader till berörda förvaltningar och bolag eller finansierar sin verksamhet genom medlemsbidrag eller årsarvoden. Kostnaden för de avropande parterna att delta i upphandlingarna kan fastställas utifrån exempelvis storlek på organisation eller storlek på inköp och kan justeras årligen. Under- eller överskott regleras oftast vid årets slut så att den upphandlande myndigheten har ekonomin i balans avseende sin inköpscentralsverksamhet.

Framför allt tillfrågade regioner, men också ett par kommunala inköpscentraler, använder sig av anslagsfinansiering för att finansiera sin verksamhet. I regel sker avropen på de upphandlade avtalen nästan uteslutande inom regionen eller kommunkoncernen i dessa fall.

5 Olika alternativ till finansiering

Som beskrivits under punkt 3.1 har förvaltningen idag en finansiering som består av en kombination av olika intäktsformer. Dessa är provision, kommunbidrag, debitering vid försäljning av tilläggstjänster och från år 2023 även avgifter för tjänster inom digital utveckling och förvaltning.

Kapitlet nedan beskriver för- och nackdelar med de fyra finansieringsmodeller som bedöms vara aktuella samt ges en översiktlig beskrivning av hur en övergång till den alternativa finansieringsmodellen skulle kunna ske.

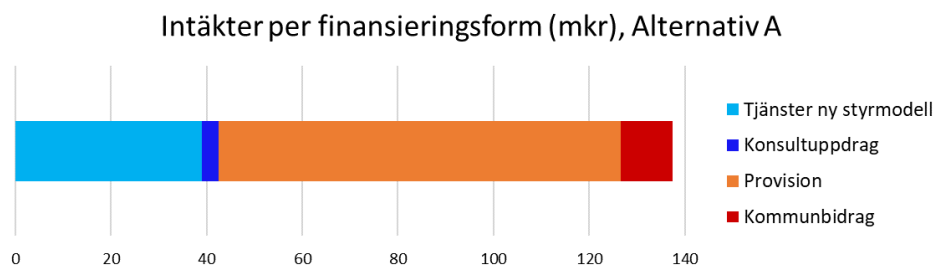
5.1 Avgränsning

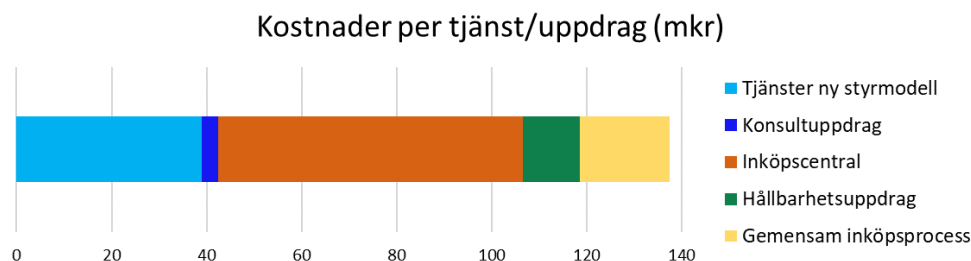
Avgifter utifrån den nya styrmodellen för digital utveckling och förvaltning samt avgifter vid utförande av tilläggstjänster tas inte med vid förslag till finansiering i denna utredning då dessa tjänster har en transparent och tydlig finansiering med tydlig koppling mellan intäkt och kostnad för tjänsterna. Bedömningen är att dessa finansieringsformer ska vara oförändrade oavsett vilket vägval som tas kring övrig finansiering.

Avgifter för utförande av tilläggstjänster är framförallt upphandlingar som görs för en viss förvaltning eller bolag samt juridisk rådgivning genom exempelvis stöd vid överprövning. Vissa andra tjänster förekommer inom andra områden av INK:s verksamhet.

5.2 A. Provision till största del och visst kommunbidrag (dagens modell)

Alternativ A, med provision till största del och ett visst kommunbidrag, är den modell som finns idag. Provisionen finansierar såväl inköpscentralens verksamhet som en stor del av nämndens övriga uppdrag. Kommunbidraget som nämnden får täcker cirka en fjärdedel av det styrande och strategiska uppdrag som finns. Det är provisionsintäkter som finansierar övriga delar.





5.2.1 Fördelar

En fördel med dagens modell är att den är väl inarbetad och känd hos såväl kunder, samverkansparter, leverantörer som politiker. Den ger också en proportionerlig fördelning av kostnaden för nämndens verksamhet på beställande förvaltningar, bolag och samverkansparter eftersom leverantörerna tagit höjd för provisionen i sin prissättning.

Det är även en fördel med modellen att den ger incitament för staden att arbeta med avtalstrohet då köp på avtal leder till ökade intäkter. Samtidigt kan det konstateras att nationella inköpscentraler har en provisionsnivå som är högre än Göteborgs stads, vilket gör att det även i det avseendet är fördelaktigt för staden att verka för hög avtalstrohet.

I övrigt gäller de fördelar som redovisas ovan i kapitel 3.3 kring provisionsmodell.

5.2.2 Nackdelar

Den tydligaste nackdelen med dagens modell är att den har en intäkt från en viss verksamhetsdel som täcker kostnader från andra verksamhetsdelar. Detta åskådliggörs av figurerna under kapitel 3.1 ovan. När förvaltningen samtidigt kommer ha en mycket hög detaljeringsgrad med stark koppling mellan kostnad och intäkt kring de digitala tjänster som förvaltningen levererar till stadens verksamheter uppstår en obalans. Obalansen består i att delar av förvaltningens verksamhetsområde kännetecknas av hög transparens medan andra kommer ha en låg transparens, vad avser koppling mellan intäkt och kostnad.

Vad gäller provisionsintäkternas nackdelar har dessa beskrivits i kapitel 3.3 ovan.

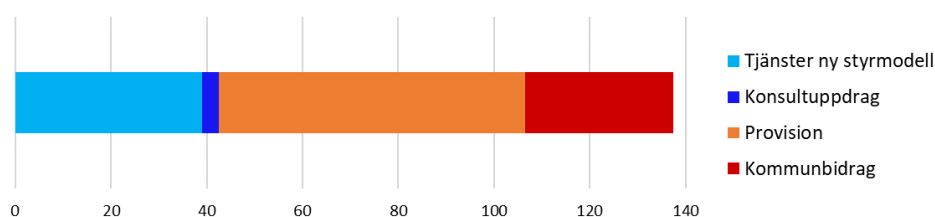
5.2.3 Övergång till den föreslagna modellen

Denna modell är desamma som den modell som existerar idag. Ett beslut om att det är denna modell som ska finnas ger följaktligen ingen konsekvens utifrån övergång till föreslagen modell.

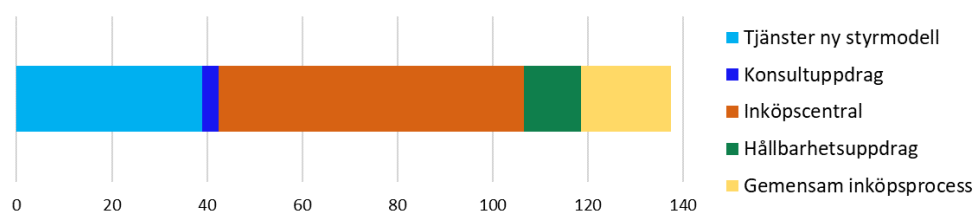
5.3 B. Lägre andel provision med högre andel kommunbidrag

Alternativ B, med en lägre andel provision och en högre andel kommunbidrag, innebär att provisionsintäkten anpassas till inköpscentralens kostnad och att kommunbidraget ökas för att kompensera för de minskade intäkterna. I praktiken betyder det att uppdrag och tjänster som inte har en tydlig koppling till inköpscentralen, vilket exempelvis kan vara rollen att leda och driva stadens inköp och olika hållbarhetsuppdrag, då finansieras fullt ut av kommunbidrag istället för att bara delvis finansieras av kommunbidrag vilket är fallet med den befintliga modellen.

Intäkter per finansieringsform (mkr), Alternativ B



Kostnader per tjänst/uppdrag (mkr)



5.3.1 Fördelar

En modell där provisionen endast finansierar inköpscentralen löser problemet med att delar av verksamheten har en hög transparens medan andra har en låg transparens, som beskrivits under alternativ A. ovan. Tydligheten och transparensen ökar således jämfört med dagens modell.

En tydlighet att kommunbidrag finansierar delar där INK har ett ansvar för att leda, driva och utveckla stadens inköp och inköpsstrategiska arbete har en fördel genom att Kommunfullmäktige på det sättet enklare kan öka eller sänka förväntan i dessa stadengemensamma frågor.

Intäkter från provision finns i detta alternativ kvar. De fördelar som finns kopplat till provisionsintäkter beskrivs ovan under kapitel 3.3 och 5.1.

5.3.2 Nackdelar

Vid sidan av de nackdelar som finns kopplat till intäkter från provision, se kapitel 3.3, finns en stor nackdel med detta förslag; det är mycket svårt att

anpassa intäkten från provisionen så den endast täcker kostnaderna för inköpscentralen.

Då provisionsintäkterna styrs av det som är inskrivet i ramavtal som varar i fyra år behöver staden både ta hänsyn till en kostnadsvolym för inköpscentralens verksamhet flera år i framtiden och ta hänsyn till ramavtalens omsättning flera år i framtiden. Kostnaden för inköpscentralens verksamhet 4-5 år i framtiden är osäker, men en bedömning med viss säkerhet kan göras på hur stor kostnaden blir. Men för att intäkten ska kunna anpassas till den kostnaden behöver provisionens procentsats vara rätt utifrån den omsättning som ramavtalen har 4-5 år i framtiden. Därtill behöver detta regleras löpande för att ta hänsyn både till kostnadsförändringar och till volymförändringar i inköp. Det är svårt att se att detta kan göras med tillräcklig exakthet, och en sannolik konsekvens av modellen är därför att denna del av verksamheten varje år kommer göra över- eller underskott på ett oförutsägbart sätt.

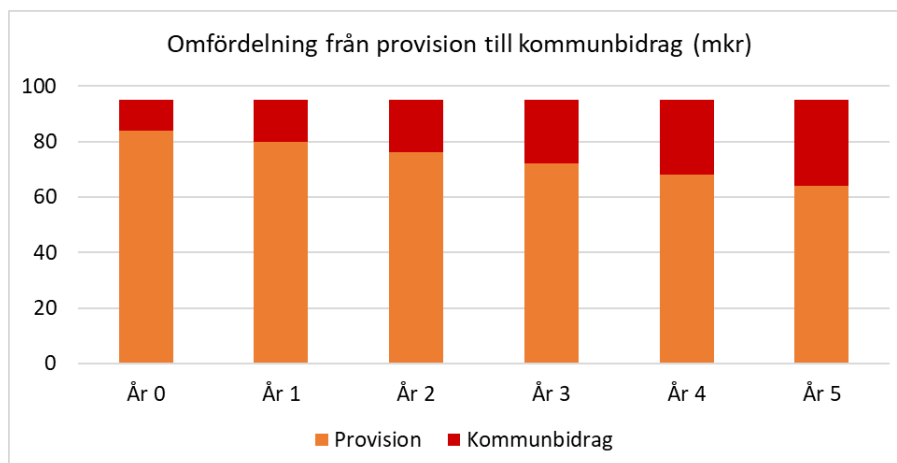
Den nackdel som beskrivs ovan är densamma som tas upp som en generell nackdel med provisionsmodellen utifrån en tröghet vid förändring av intäkten och svårigheten att förutse intäkten för ett år. I detta finansieringsalternativ blir dock nackdelen särskilt tydlig då det här finns en idé om att kostnad och intäkt ska vara i balans för inköpscentralen, och att detta ska baseras på provision.

5.3.3 Övergång till den föreslagna modellen

Vid en övergång till finansieringsalternativ B. ska provisionen minska och kommunbidraget öka. En omfördelning av kommunbidrag behöver ske i motsvarande grad, där övriga förvaltningar i staden får minskat kommunbidrag i samma omfattning som INK får ökat kommunbidrag. För den enskilda förvaltningen blir det dock ingen påverkan på verksamhetens ekonomi då priserna på ramavtal minskas i motsvarande grad genom en sänkning av provisionen.

Denna omfördelning av kommunbidrag mellan förvaltningar behöver ske succesivt över en tid om 4-5 år, vilket är den tid tar att upphandla samtliga ramavtal på nytt med ny provisionsnivå.

Omfördelningen i finansiering av INK illustreras i nedanstående diagram.

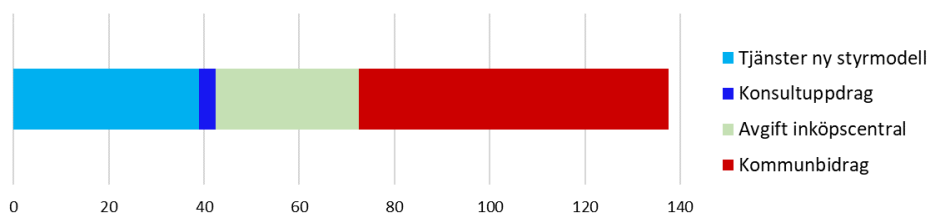


Under förutsättning att den nya provisionsnivån är fast och inte ändras löpande kan övergången för hela perioden beredas och beslutas vid inledningen av övergångsprocessen.

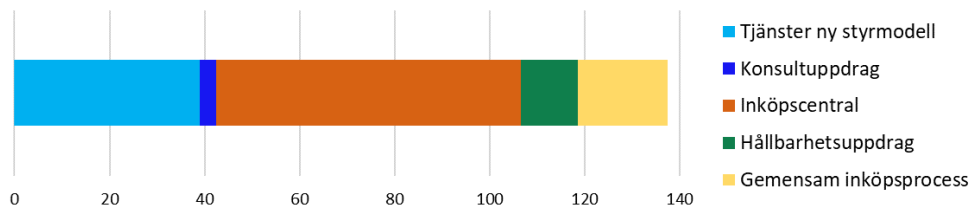
5.4 C. Kommunbidrag i kombination med avgift för bolag och samverkansorganisationer

Det tredje finansieringsalternativet är att all verksamhet som riktas till stadens förvaltningar finansieras med kommunbidrag och att INK tar ut en avgift från stadens bolag samt samverkansorganisationer till INK för de delar som rör dessa. I detta alternativ tas provisionsfinansieringen bort helt, och ersätts av kommunbidrag där det är möjligt och avgift från organisationer som inte kan täckas av kommunbidrag.

Intäkter per finansieringsform (mkr), Alternativ C



Kostnader per tjänst/uppdrag (mkr)



5.4.1 Fördelar

Det tredje finansieringsalternativet ger en hög förutsägbarhet mellan kostnad och intäkt och möjlighet för Kommunfullmäktige att öka eller minska förvaltningens verksamhet. Kommunfullmäktige har följaktligen i detta alternativ en möjlighet att ge eller ta bort uppdrag och anpassa förvaltningens ekonomiska resurser och kostnader i motsvarande grad.

Enligt stadens riktlinje för inköp och upphandling ska stadens förvaltningar använda de ramavtal inköpscentralen vid INK tar fram. Därtill har staden en civilrättslig förpliktelse att använda ramavtalen. Det är en fördel att finansieringen följer denna logik.

En utfasning av provisionsmodellen löser ut samtliga nackdelar och problem som är knutna till provisionsmodellen, se beskrivning i kapitel 3.3.

5.4.2 Nackdelar

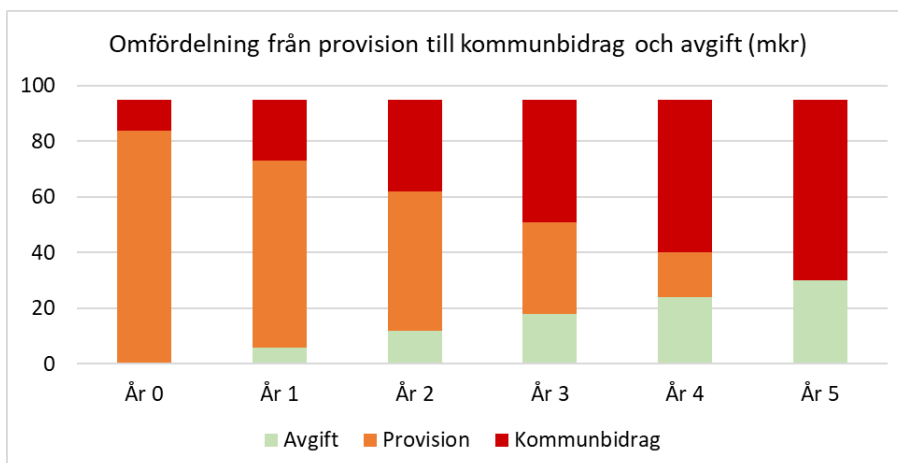
Det är inte bara stadens förvaltningar som har en skyldighet att använda de ramavtal som inköpscentralen vid INK tar fram, detsamma gäller stadens bolag. Dock kan ett kommunbidrag inte täcka bolagens del av denna verksamhet, varför bolagen vid en utfasning av provisionsmodellen behöver få en avgift för de tjänster som INK tillhandahåller bolagen. Den logik som redovisas ovan kring Kommunfullmäktiges uppdrag via riktlinjen för inköp och upphandling kopplat till kommunbidrag kan följaktligen inte gälla för stadens bolag. Det gör att detta tredje finansieringsalternativ kräver en ”sidolösning” för bolagen, där såväl inköpscentralens verksamhet som exempelvis rollen att leda och driva stadens inköp behöver finansieras via avgift. Även om det finns en tydlig förklaring till varför det behöver vara på detta sätt är det en nackdel med alternativet. I och med att det i praktiken inte finns en möjlighet för ett kommunalt bolag att välja bort tjänsten som INK fakturerar kan fakturan upplevas som en extra pålaga och ifrågasättas.

De samverkansorganisationer som INK har avtal med inom inköpscentralens verksamhet har finansieringsformen inskriven i samverkansavtalet med staden. Där framgår att avgift tas ut via provision. Dessa avtal skulle behöva omförhandlas för att detta tredje finansieringsalternativ skulle kunna verkställas. I praktiken påverkas inte samverkansorganisationernas ekonomi då avgiften motsvaras av en lika stor sänkning av priser på avtal, men erfarenheten visar att en avgift via en faktura är betydligt mer känslig att hantera än en avgift som är inbyggd i priser. Detta gör att det är osäkert om samverkansorganisationer i längden önskar vara kvar i inköpscentralen och köpa på ramavtalen. Det finns med andra ord en risk att den samverkan som funnits kring samordnade ramavtalsupphandlingar i över 20 år minskar.

5.4.3 Övergång till den föreslagna modellen

En övergång till finansieringsalternativ C. får motsvarande övergång till kommunbidrag och avgift som beskrivs ovan under alternativ B. Det blir en succesiv övergång under 4-5 år med en omfördelning av kommunbidrag från förvaltningar till INK samt avgift till bolag och samverkansorganisationer i den takt som provisionsintäkterna minskar. Övergången kan beredas och beslutas vid inledningen av övergångsprocessen, med en god prognos för vilka kommunbidrag och avgifter som blir aktuella respektive år under övergångstiden på 4-5 år.

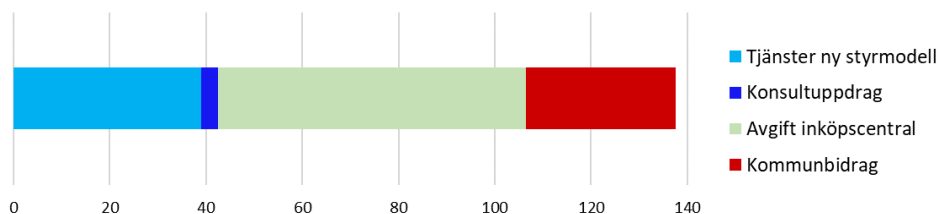
Omfördelningen i finansiering av INK illustreras i nedanstående diagram.



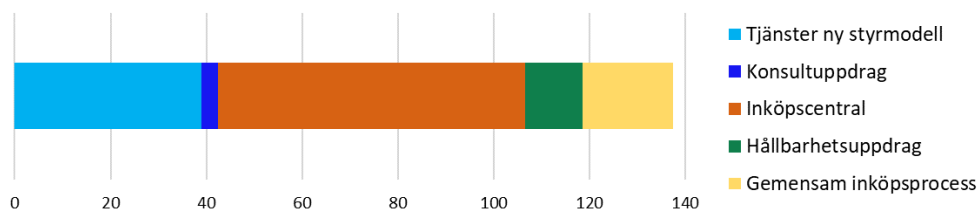
5.5 D. Avgift för större andel av INK:s verksamhet och kommunbidrag för mindre andel

Det fjärde finansieringsalternativet är att avgift tas ut för inköpscentralens verksamhet mot förvaltningar, bolag och samverkansorganisationer och att kommunbidrag ges för förvaltningarnas del av den verksamhet där INK har ett drivningsansvar mot staden. Det gäller framförallt INK:s roll att leda och driva stadens inköp med bland annat gemensam inköpsprocess och inköpsstrategiskt arbete. I detta alternativ tas provisionsfinansieringen bort helt, och ersätts av avgifter och kommunbidrag.

Intäkter per finansieringsform (mkr), Alternativ D



Kostnader per tjänst/uppdrag (mkr)



5.5.1 Fördel

Det fjärde finansieringsalternativet ger en hög förutsägbarhet mellan kostnad och intäkt och möjlighet för Kommunfullmäktige att öka eller minska förvaltningens verksamhet. Även om Kommunfullmäktige inte gör det genom

kommunbidrag i lika stor omfattning som i alternativ C. så sker det fullt ut indirekt genom att ett beslut i Kommunfullmäktiges budget om att INK:s verksamhet ska öka eller minska får påverkan på den avgift som INK tar ut från förvaltningar och bolag. Kommunfullmäktige har följaktligen i detta alternativ en möjlighet att ge eller ta bort uppdrag följt av att INK:s kostnad kan anpassas i motsvarande grad.

Skillnaden mot alternativ C. ovan är att inköpscentralens verksamhet helt finansieras av avgifter. Det är en fördel att förvaltningar och bolag i staden hanteras på samma sätt och får avgift för samma verksamhet, det ger en ökad tydlighet.

En utfasning av provisionsmodellen löser ut samtliga nackdelar och problem som är knutna till provisionsmodellen, se beskrivning i kapitel 3.3.

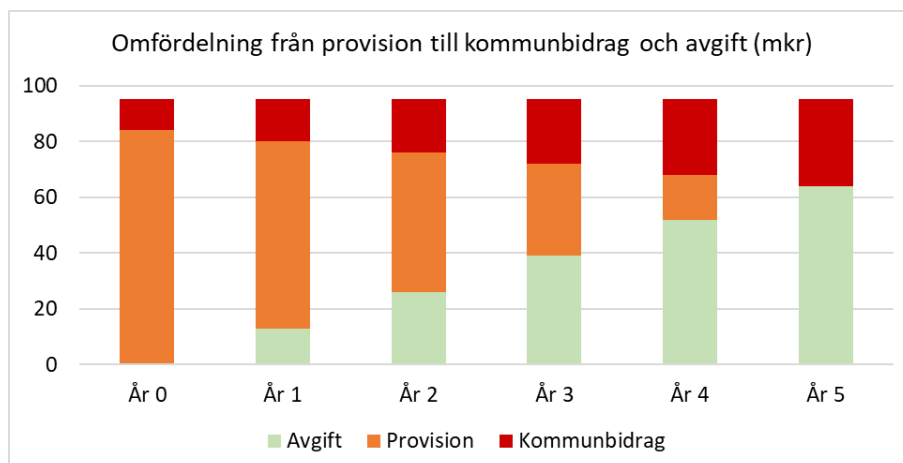
5.5.2 Nackdel

De nackdelar som beskrivs ovan under alternativ C. är även aktuella i detta finansieringsalternativ. Utöver de nackdelarna finns nackdelen att förvaltningar, i detta alternativ, får en avgift för en verksamhet som förvaltningarna inte kan välja bort. Som nämnt ovan är förvaltningar skyldiga enligt riktlinjen att använda ramavtal som INK tecknat, vilket det även finns ett civilrättsligt åtagande för i ramavtalen. En avgift för inköpscentralens verksamhet kan då upplevas negativt då den inte kan påverkas och inte ens i teorin kan väljas bort av förvaltningarna.

5.5.3 Övergång till den föreslagna modellen

En övergång till finansieringsalternativ D. får motsvarande övergång till kommunbidrag och avgift som beskrivs ovan under alternativ B. och C. Det blir en succesiv övergång under 4-5 år med en omfördelning av kommunbidrag och avgift i den takt som provisionsintäkterna minskar. I jämförelse med alternativ C. blir avgiftdelen större och kommunbidragsdelen mindre, men arbetet för att verkställa övergången blir densamma. Övergången kan beredas och beslutas vid inledningen av övergångsprocessen, med en god prognos för vilka kommunbidrag och avgifter som blir aktuella respektive år under övergångstiden på 4-5 år.

Omfördelningen i finansiering av INK illustreras i nedanstående diagram.



5.6 Påverkan för stadens förvaltningar och bolag vid övergång till modell med avgift

Alternativ B, C och D får i olika utsträckning en påverkan på stadens förvaltningar och bolag samt samverkande organisationer då provisionen i dessa alternativ helt eller delvis ersätts med avgift eller kommunbidrag. Storleken på denna omfördelning varierar mellan alternativen.

Totalt sett kommer avgifterna och eventuell kommunbidragsminskning för stadens förvaltningar och bolag att ligga på ungefär samma nivå som inköpskostnaderna sjunker, till följd av att priserna inom ramavtalen inte innehåller någon provision. Fördelningsnyckeln kan däremot innebära att viss skillnad kan förekomma mellan avgift/kommunbidragsminskning och minskad inköpskostnad för enskild förvaltning och bolag. Fördelningsnyckelns utformning kräver fortsatt utredning.

De största förvaltningarna kommer att få en avgift alternativt minskat kommunbidrag, beroende på beslutat alternativ, på ca 7-8 miljoner kronor. De största bolagen får en avgift på ca 2-3 miljoner kronor. Grovt räknat kommer stadens förvaltningar stå för ca 60% av finansieringen, stadens bolag ca 30% och samverkande organisationer ca 10%.

Samverkande organisationer kommer i både alternativ C. och D. debiteras en avgift på totalt ca 15 miljoner kronor. Avgiften kommer ställas i relation till organisationens storlek. Såväl avgiftens storlek som hur avgiften fastställs och beslutas behöver utredas vidare.