



**ESLÖVS  
KOMMUN**



INVESTOR IN PEOPLE

# Utredning av inköps- och upphandlingsorganisation i Eslövs kommun

Kommunledningskontoret

Birgitta Petersson

2010-04-23



## Sammanfattning

En arbetsgrupp med representanter från Eslövs kommuns förvaltningar och bolag har genomfört en utredning beträffande inköps- och upphandlingsorganisation. Utredningen omfattar en kartläggning av centrala ramavtal samt kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar, behov av upphandlingskompetens och elektroniska IT-stöd.

Beträffande en framtida organisation och verksamhet för inköp och upphandling har arbetsgruppen kommit fram till att följande åtgärder bör genomföras:

- Fortsatt samverkan med andra myndigheter och kommuner i omfattande samordnade upphandlingar
- Utökning av resurser vid upphandlingsfunktionen på kommunledningskontoret vid kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar
- Förstärkning av förvaltningarnas kompetens genom till exempel utbildning av certifierade upphandlare, direktupphandlare och beställare
- Satsning på elektroniska IT-stöd för upphandling
- Införande av e-handel på sikt.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	2
Innehållsförteckning .....	3
1 Syfte och innehåll.....	5
1.1 Syfte och mål .....	5
1.2 Innehåll.....	5
2 Bakgrund .....	5
2.1 Revision.....	5
2.2 Uppföljning.....	6
3 Nulägesanalys .....	7
3.1 Metoder .....	7
3.2 Centrala upphandlingar och ramavtal.....	7
3.2.1 Ramavtal och avropsordning .....	8
3.2.2 Kompetens vid avrop från ramavtal .....	9
3.3 Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar .....	9
3.3.1 Förvaltningar.....	10
3.3.2 Entreprenader, varor och tjänster.....	10
3.3.3 Upphandlingsform.....	11
3.3.4 Kontraktvärde och val av upphandlingsform .....	12
3.3.4.1 Direktupphandling.....	12
3.3.5 Ökande antal upphandlingar .....	13
3.3.6 Kompetens .....	14
3.3.6.1 Branschkunskap och yrkeskompetens – kravspecifikation	14
3.3.6.2 Formell kompetens .....	14
3.3.6.3 Svårighet att säkerställa kompetens och rättsäkerhet.....	15

3.3.7 Behov av formell kompetens .....	15
3.3.8 IT-stöd vid upphandling .....	16
4 Organisation och samverkan .....	17
4.1 Befintlig upphandlings- och inköpsorganisation .....	17
4.1.1 Upphandlingsfunktionen på kommunledningskontoret .....	17
4.1.2 Samverkansparter .....	17
4.1.3 Nämnder och förvaltningar .....	18
4.1.3.1 Miljö och Samhällsbyggnad .....	18
4.1.3.2 Service och Teknik.....	18
4.1.3.3 Behörighet att beställa .....	18
4.2 Samverkansformer.....	19
4.2.1 Avtalssamverkan .....	19
4.2.2 Bolag .....	19
4.2.3 Gemensam nämnd och kommunalförbund.....	19
4.3 Samverkan, utveckling och resurser inom upphandling.....	20
4.3.1 Resurser.....	20
4.4 Analys av samverkan inom upphandling .....	21
4.4.1 Samverkansavtal.....	21
5 Slutsats .....	22
5.1 Samordnade upphandlingar i samverkan .....	22
5.2 Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar .....	22
5.3 Sammanfattning av slutsatser.....	23

## 1 Syfte och innehåll

### 1.1 Syfte och mål

Syftet med denna utredning är att skapa underlag för beslut hur kommunen ska organisera och bygga upp en framtida inköps- och upphandlingsorganisation.

Mål och delmål finns presenterade i projektplanen.

### 1.2 Innehåll

Utredningen börjar med en bakgrundsbeskrivning och en nulägesanalys. Därpå följer en beskrivning av kommunens befintliga upphandlings- och inköpsorganisation där även kommunens samverkansparter för samordnade upphandlingar ingår. Efter en kortfattad genomgång av olika samverkansformer sammanfattas de övergripande slutsatserna.

## 2 Bakgrund

### 2.1 Revision

Öhrlings och Pricewaterhouse Coopers har på uppdrag av Eslövs kommuns revisorer granskat fem genomförda upphandlingar under 2007 inom olika verksamheter i kommunen. Granskningen har syftat till att klargöra hur upphandlingarna förhåller sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) och av fullmäktige beslutad policy för upphandlingar. Revisionen har även lämnat övergripande synpunkter beträffande kommunens inköpsfunktion och inköpssamarbetet med Lunds kommun.

Beträffande de förvaltningsspecifika upphandlingarna anser revisionen att granskningen uppvisar ett flertal brister i följsamhet gentemot lagen om offentlig upphandling och EU-direktiv. Revisionen menar att det finns ett angeläget behov av att kommunstyrelsen säkerställer att regelverket efterlevs bättre. Revisionen anser vidare att kommunstyrelsen bör se över nuvarande inköpsfunktion i syfte att höja kompetensen och göra ansvar och befogenheter tydligare. Exempel på en åtgärd kan vara att ställa krav på att de som genomför upphandlingar ska ha genomgått en certifierad upphandlarutbildning. En annan åtgärd kan vara att tillskapa en central upphandlingsenhet som i första hand består vid förvaltningsspecifika upphandlingar.

Revisionen anser vidare att såväl kommunens inköbspolicy som samarbetsavtalet med Lunds kommun bör revideras i samband med de nya upphandlingslagarna 2008.

Som svar till kommunrevisionen beträffande granskningen av upphandlingar 2007 beslutade kommunstyrelsen vid sammanträde den 5 februari 2008 att följande åtgärder skall vidtas:

- Inköspolicyn revideras under 2008
- Samarbetsavtalet med Lunds kommun revideras snarast
- Varje nämnd utser minst en tjänsteman som skall ha certifierad/diplomerad offentlig upphandlarutbildning på grundnivå och fortlöpande utbildas i LOU
- Kommunledningskontoret ges i uppdrag att tillsätta en arbetsgrupp där samtliga förvaltningar är representerade i syfte att kartlägga nämndernas behov av upphandlingskompetens samt utreda en framtida inköpsorganisation. Arbetsgruppen skall även upprätta rutiner för hur upphandling enligt LOU skall hanteras och följas upp på förvaltningarna.

## **2.2 Uppföljning**

Reviderad inköps- och upphandlingspolicy antogs av kommunfullmäktige 2009-10-26.

Samarbetsavtalet med Upphandlingsenheten i Lunds kommun har reviderats. Ett avtal avseende centrala gemensamma upphandlingar och ett avtal avseende specifika upphandlingar har tecknats.

Certifierade upphandlare har utsetts av kommunstyrelsen, utskottet för gymnasie- och vuxenutbildning, barn- och utbildningsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden samt av vård- och omsorgsnämnden. Kommunens mindre förvaltningar med få egna upphandlingar har möjlighet att använda kompetens vid andra förvaltningar.

En arbetsgrupp med representanter från Eslövs kommuns förvaltningar och bolag har bildat en projektgrupp och genomfört en utredning beträffande en framtida inköps- och upphandlingsorganisation. Utredningen omfattar en förstudie med analyser och förslag till åtgärder.

I projektplanen finns detaljerade aktivitetsplaner och beskrivningar. Den innefattar projektaktiviteter såsom enkät, intervjuer, erfarenhetsutbyte med andra kommuner, föreläsningar, diskussionsforum, visningar av IT-stöd samt tillämpningsanvisningar för upphandling.

Mallar och handledning till stöd för förvaltningarnas upphandlingar har lagts ut på kommunens intranät där upphandlingsprocessen stegvis följs som en guide för upphandling.

Denna rapport är en sammanfattning av utredningen och av de förändringar som skett på upphandlingsområdet.

### 3 Nulägesanalys

Nulägesanalysen innehåller en kartläggning av kommunens ramavtal och upphandlingar samt en analys av behov av upphandlingskompetens och IT-stöd.

#### 3.1 Metoder

De centrala upphandlingarna och ramavtalen har sammanställts utifrån den inköpsstatistik över genomförda upphandlingar och ingångna ramavtal som kommunens centrala upphandlingsfunktion upprätthåller samt utifrån den årliga inköpsrapport upphandlingsfunktion redovisat för kommunstyrelsen.

Kartläggningen av kommunspecifika och förvaltningsspecifika upphandlingar har genomförts som en webbenkät. Enkäten har även kartlagt behovet av kompetens, resurser och IT-stöd. Under punkterna 3.3.1—3.3.8 redovisas och analyseras resultatet av enkätfrågorna.

Vid sammanträde och intervjuer har dokumenterade diskussioner förts och analyser gjorts kring resultatet av kartläggningen samt kring en framtida utveckling. I de fall kompletterande uppgifter har framkommit har dessa uppgifter skrivits som kommentarer.

Tabell 1. Centrala ramavtal samt kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar år 2003-2008.

	Centrala ramavtal	Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar
2003	120	3
2004	320	5
2005	365	9
2006	370	10
2007	390	12
2008	400	25

#### 3.2 Centrala upphandlingar och ramavtal

Eslövs kommun genomför centrala upphandlingar i samverkan med, Kammarkollegiet (tidigare Statskontoret/Verva), SKL Kommentus,

Kommunförbundet Skåne, Lunds kommun samt andra kommunkonstellationer. Upphandlingar i samverkan är oftast omfattande upphandlingar där det finns ett gemensamt behov och stordriftsfördelar. Centrala samordnade upphandlingar i samverkan överstiger oftast tröskelvärdena och genomförs sålunda som öppna upphandlingar inom EU.

Centrala upphandlingar samordnas av kommunens centrala inköpsfunktion och genomförs av samverkansparternas upphandlande enheter. Kommunen har dock alltid ansvaret att fatta beslut om deltagande i upphandling, att fatta eget beslut om antagande av leverantörer, s k tilldelningsbeslut, samt att i förekommande fall teckna ramavtal.

Den 1 januari 2008 trädde en ny lag om offentlig upphandling i kraft. Enligt denna lag ska ramavtal med mer än en leverantör, s k parallella ramavtal, rangordnas eller bli föremål för förnyad konkurrens. Förnyad konkurrensutsättning är en ”andra” upphandling inom befintliga ramavtal, en så kallad avropsupphandling. Denna avropsupphandling ska genomföras som en ny lagbunden upphandlingsprocess enligt villkoren i ramavtalen. För att på detta sätt slippa handla upp samma objekt två gånger tecknas i vissa upphandlingar ramavtal med endast en leverantör där detta är lämpligt. I de fall detta inte är tillämpligt innebär den nya lagstiftningen ett kraftigt ökat antal upphandlingar.

### **3.2.1 Ramavtal och avropsordning**

Ramavtalen används genom successiva avrop (=beställning, inköp från ramavtal, val av leverantör). Avrop kan ske på olika sätt beroende på hur många leverantörer som finns inom ramavtalsområdet och hur villkoren i ramavtalet utformats. De olika avropsförfaranden kallas även avropsordning.

#### *Ramavtal med en leverantör*

Denna leverantör ska alltid väljas inom det område som är upphandlat.

#### *Ramavtal med flera leverantörer*

Om det finns flera leverantörer inom ett ramavtalsområde kallas dessa ramavtal parallella. Avrop från ramavtal med flera leverantörer sker i huvudsak på två olika sätt. Vilken avropsordning som ska användas måste anges i förfrågningsunderlaget och regleras i ramavtalet.

Avrop från parallella ramavtal kan ske genom rangordning eller förnyad konkurrensutsättning:

- *Rangordning* betyder att leverantörerna är rangordnade utifrån resultatet i anbudsutvärderingen. Vid avrop väljs nummer ett i listan. Om nummer ett inte kan leverera går frågan vidare till nummer två osv. Denna avropsordning kallas ibland avrop med samtliga villkor fastställda.
- *Förnyad konkurrensutsättning* eller avropsupphandling används för att utnyttja konkurrens mellan flera leverantörer vid avropstillfället och för

att specificera det aktuella uppdraget, precisera krav m m. Det är en regelrätt och formbunden avropsupphandling **inom** ramavtalet. Samtliga antagna ramavtalsleverantörer ska inbjudas att lämna anbud.

Vid avrop i begränsad omfattning eller vid kompletterande beställningar kan ibland tillämpning av villkoren i ramavtalet användas. Det innebär att exakt välja en produkt/tjänst ur någon leverantörs listor inom ramavtalet och att pris och egenskaper inte kan ändras eller förhandlas vidare — man tar listpriset "rakt av". Detta avropsförfarande kan användas vid ramavtal som gjorts innan den nya lagen om offentlig upphandling trädde ikraft 2008-01-01 där inte annat anges.

#### *Avropsavtal, leveransavtal eller uppdragsavtal*

Vid det faktiska uppdraget tecknar kommunen ett avropsavtal för den aktuella leveransen/utförandet. Avropsavtalet kallas ofta även leverans- eller uppdragsavtal.

Villkor och priser i ramavtalen kan aldrig avtalas bort i avropsavtalet eftersom ramavtalen är upphandlade i konkurrens enligt lag om offentlig upphandling. Dessa villkor och priser är minimikrav och en förnyad konkurrensutsättning syftar till att ge avropsavtalet ännu bättre priser och preciserade villkor.

### **3.2.2 Kompetens vid avrop från ramavtal**

Ramavtal för de flesta förbrukningsartiklar tecknas endast med en leverantör för att göra avropen praktiskt genomförbara. Anställda under respektive nämnd som är utsedda att avropa från ramavtal har ett beställaridnummer. Det finns behov av en grundläggande orientering kring kommunens ramavtal samt information om kommunens rutiner för inköp och fakturahantering för de som avropar från ramavtal. Projektgruppen har haft erfarenhetsutbyte kring sådana beställarutbildningar i form av föreläsning och studiebesök med Kristianstad och Lunds kommuner.

Internutbildning för kommunens beställare ska genomföras av kommunledningskontoret.

Ett sätt att styra beställarna mot rätt avtalsleverantör är fullt utvecklade e-handelssystem. E-handel säkerställer lagefterlevnad genom ökad avtalstrohet och sänker kostnaderna genom rätt val av avtalsprodukter.

### **3.3 Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar**

Kommunövergripande upphandlingar som omfattar hela Eslövs kommun är kommunspecifika. Upphandlingar som endast omfattar en eller ett fåtal förvaltningar är förvaltningsspecifika.

I en webbenkät har kommunens förvaltningar fyllt i genomförda eller planerade upphandlingar 2003-2008. I anvisningarna till enkäten anmodades ifyllnad av upphandlingar genomförda främst under åren 2006-2008.

Nedan följer en genomgång och analys av resultaten i enkäten.

### 3.3.1 Förvaltningar

Samtliga förvaltningar i Eslövs kommun har deltagit i kartläggningen och i enkäten. Totalt 65 kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar har registrerats fördelade enligt tabellen nedan.

*Tabell 2. Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar i Eslövs kommun år 2003-2008.*

Arbete och Försörjning	2
Barn och Familj	2
Gymnasie- och Vuxenutbildning	3
Kommunledningskontoret	16
Kultur och Fritid	5
Miljö och samhällsbyggnad	12 <sup>1</sup>
Service och Teknik	23 <sup>2</sup>
Vård och Omsorg	2

<sup>1</sup> Miljö och Samhällsbyggnad genomför cirka 12 upphandlingar per år. Alla dessa är inte registrerade i enkäten.

<sup>2</sup> Service och Teknik genomför cirka 9 upphandlingar per år. Alla dessa är inte registrerade i enkäten

### *Analys*

Alla genomförda upphandlingar är enligt uppgift inte registrerade i enkäten.

Miljö och Samhällsbyggnad samt Service och Teknik genomför flest förvaltningsspecifika upphandlingar. Flera av dessa är omfattande entreprenadupphandlingar med höga krav på kompetens i såväl lagen om offentlig upphandling som i entreprenadjuridik. Kommunledningskontoret genomför flera upphandlingar av kommunspecifik karaktär vilka avser att fylla kommunövergripande behov på olika områden.

### 3.3.2 Entreprenader, varor och tjänster

Totalt 65 kommun – och förvaltningsspecifika upphandlingar har registrerats i enkäten inom 37 olika upphandlingsområden för entreprenad-, varu- och tjänstesektorn. Tjänsteupphandlingar är vanligast förekommande och står för 62 procent, entreprenadupphandlingar för 22 procent samt varuupphandlingarna för 17 procent.

## *Analys*

Flera olikartade branscher är representerade. Det uppges vara svårt för kommunen att täcka in branschkunskap för alla avtalsområden av det som upphandlas och ibland behöver denna kompetens köpas externt.

### **3.3.3 Upphandlingsform**

Upphandlingsformerna är direktupphandling, förenklad upphandling, förhandlad upphandling, selektiv upphandling, urvalsupphandling samt öppen upphandling. För kommun- och förvaltnings specifika upphandlingar är förenklad upphandling vanligast förekommande och omfattar 51 procent av upphandlingarna. Öppna upphandlingar står för 11 procent av de kommun- och förvaltnings specifika upphandlingarna.

Förenklad upphandling innebär att upphandlingen understiger av EU-kommissionen fastställda tröskelvärden och inte behöver annonseras eller efterannonseras i en unionsgemensam databas. Däremot ska förenklad upphandling fullt ut genomföras enligt regelverket och annonseras i nationell media.

### **Tröskelvärden för 2010**

#### *Klassiska sektorn:*

För varor och tjänster	193 000 EUR (1 919 771 SEK)
För bygg - och anläggningsentreprenader:	4 845 000 EUR (48 193 215 SEK)

#### *Försörjningssektorn (områdena vatten, energi, transporter och posttjänster):*

För varor och tjänster	387 000 EUR (3 849 489 SEK)
För bygg - och anläggningsentreprenader:	4 845 000 EUR (48 193 215 SEK)

## *Analys*

Förenklad upphandling är en lika omfattande och lagbunden upphandling som en öppen upphandling. Den kräver därmed en lika stor arbetsinsats och hög kompetens. Det finns därför ett behov av grundläggande utbildning i lagen om offentlig upphandling och resurser även vid så kallade förenklade upphandlingar.

### 3.3.4 Kontraktsvärde och val av upphandlingsform

Kontraktsvärdet omfattar hela uppdraget för upphandlingen inklusive förlängningsklausuler, optioner och motsvarande.

Kontraktsvärdet för de kartlagda kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingarna varierar men ligger i de flesta fall under tröskelvärdena vilket överensstämmer med uppgifterna under föregående punkt vid val av upphandlingsform.

#### 3.3.4.1 Direktupphandling

Med direktupphandling avses ett förfarande utan krav på anbud där upphandlingens värde är lågt. Upphandlingen får göras utan ett formbundet förfarande men de allmänna EG-rättsliga principerna om likabehandling, proportionalitet, ömsesidigt erkännande och öppenhet måste följas.

12 upphandlingar har registrerats som direktupphandling. Härutöver genomförs enligt uppgift direktupphandlingar som inte har registrerats i denna kartläggning.

Det är i sammanhanget på sin plats att jämföra kontraktsvärdet med beloppsgränserna för i inköpspolicy av kommunfullmäktige fastställda beloppsgränser för direktupphandling. År 2000-2008 var dessa beloppsgränser

- ett basbelopp vad avser upphandling av varor
- två basbelopp vad avser upphandling av tjänster
- fyra basbelopp vad avser upphandling av kvalificerade konsulttjänster och tjänster med betydelsefulla inslag av idéskapande, gestaltande eller konstnärlig karaktär samt upphandling av byggentreprenader...”

#### *Nya beloppsgränser*

Nya beloppsgränser för direktupphandling fastställdes av kommunfullmäktige 2009. Beloppsgränserna är högst 15 (femton) procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster.

Med 2010 års tröskelvärden är direktupphandlingsvärdet

- 288.000 SEK för upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader som genomförs enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)
- 577.000 SEK för upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader som genomförs enligt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

## *Analys*

Direktupphandling väljs företrädesvis vid upphandling av lågt värde i enlighet med lagen om offentlig upphandling och kommunens inköspolicy. Revisionens granskning 2007 visar dock att sk otillåten direktupphandling har använts även där beloppsgränser och tröskelvärden överstigits. Andelen registrerade direktupphandlingar är 19 procent. Sammantaget visar detta på ett behov av kompetens i att infordra offerter även vid direktupphandling så att grundläggande EU-rättsliga principer och svensk handelsrätt följs. Projektgruppen har haft erfarenhetsutbyte med Kristianstad kommun som genomför utbildningar för direktupphandlare. På sikt bör Eslövs kommun genomföra utbildning för direktupphandlare.

### **3.3.5 Ökande antal upphandlingar**

Enkäten omfattar genomförda eller planerade upphandlingar under åren 2003-2009. I anvisningarna till enkäten anmodades en prioritering av ifyllnad av upphandlingar genomförda främst under åren 2006-2008. En av anledningarna till detta är att avtalsperioderna oftast är 2-4 år och för att inte få med samma upphandling mer än en gång har denna metod använts. Det har också varit svårt att få fram uppgifter på upphandlingar längre i tiden tillbaka bland annat på grund av personalomsättning. Ökningen 2006-2008 visar att dessa upphandlingar i högre grad har registrerats än det som ligger längre tillbaka i tiden.

*Tabell 3. Antal kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar för respektive år*

2003	2004	2005	2006	2007	2008
3	5	9	10	12	25

Se även tabell 1, sidan 7, där sammanställningen visar ökningen för såväl centrala samordnade ramavtal som kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar.

## *Analys*

Resultatet bekräftar tidigare indikationer att antalet upphandlingar har ökat. Ökningen beror främst på att

- Kommunen genomför upphandlingar på fler och fler områden
- Allt fler områden konkurrensutsätts
- En förnyad konkurrensutsättning **inom** ramavtal ska ske enligt ny lag den 1 januari 2008

- Härutöver föreslås nya regler träda ikraft den 1 juli 2010 avseende en marknadsskadeavgift om lägst 10000 kr och högst 10 Mkr samt ogiltigförklarande av ingånget avtal vid sk otillåten direktupphandling. Ogiltigförklarande av olagliga avtal innebär att domstol ska kunna upphäva ett avtal som tecknats genom en olaglig direktupphandling. Följden av upphävandet är att prestationerna ska återgå. Den part som myndigheten hade det olagliga avtalet med kan kräva ersättning för att avtalet inte slutfördes. Detta kan bli mycket kostsamt och innebär stora risker vid olagliga direktupphandlingar. Ett införande medför ökat antal upphandlingar på de områden där upphandling tidigare inte gjorts.

### **3.3.6 Kompetens**

Att genomföra en upphandling kräver två skilda delar av kompetens. Å ena sidan krävs formell juridisk kompetens i lagen om offentlig upphandling och annan tillämplig lagstiftning samt erfarenhet och kompetens av upphandlingsprocesserna. Denna del beskrivs under punkt 3.3.6.2. Å andra sidan krävs en branschkunskap som är starkt förknippad med det specifika upphandlingsobjektet.

#### **3.3.6.1 Branschkunskap och yrkeskompetens – kravspecifikation**

För att rätt kunna ställa relevanta krav på upphandlingsobjektet och utarbeta en professionell kravspecifikation krävs en såväl djup som bred kunskap inom det upphandlade området. Denna branschkunskap tillgodoses i första hand av kommunens personal med yrkeskompetens inom det aktuella upphandlingsområdet. I 77 procent av de kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingarna uppges att denna kompetens finns inom den egna eller en annan förvaltning i kommunen. I resterande 23 procent löses kompetensfrågan oftast genom att en konsult inom den specifika branschen genomför upphandlingen. Det finns olika anledningar till kommunen inte själv har denna kompetens:

1. Det upphandlade objektet är av sällsynt art och utanför kommunens egentliga verksamhetsområde. Det kan till exempel avse en stödfunktion
2. Entreprenadupphandlingar vilka regleras av omfattande entreprenadjuridik
3. Upphandling vid konkurrensutsättning av kommunens verksamhet utgör en speciell situation då den specifika kompetensen att genomföra upphandlingen finns inom annan förvaltning i kommunen, t ex inom Service och Teknik, men där denna kompetens inte får användas om Service och Teknik ges möjlighet att delta i anbudsgivningen.

#### **3.3.6.2 Formell kompetens**

Det krävs formell juridisk kunskap i lagen om offentlig upphandling och annan tillämplig lagstiftning för att genomföra upphandlingar. Det krävs även

kompetens och erfarenhet av de administrativa och kommersiella villkor som reglerar hela upphandlingsprocessen.

För att säkerställa kommunens rättssäkerhet på upphandlingsområdet krävs att de som genomför upphandlingar har en grundutbildning i lagen om offentlig upphandling och fortlöpande utbildas i lagstiftningen.

I 63 procent av de förvaltnings specifika upphandlingarna uppges att förvaltningen har formell juridisk kompetens i lagen om offentlig upphandling för att genomföra upphandlingen. I resterande 37 procent av upphandlingarna anlitas i första hand externa parter eller konsulter. Upphandlingsenheten i Lunds kommun har tidigare ofta nyttjats men lika ofta används andra externa konsulter, särskilt inom teknisk förvaltning.

### **3.3.6.3 Svårighet att säkerställa kompetens och rättssäkerhet**

Den största utmaningen beträffande kompetens är att säkerställa den branschspecifika kompetensen såväl som den formella juridiska kompetensen. Då externa konsulter anlitas bedöms de oftast utifrån sitt verksamhetsområde och har ofta en god branschkunskap. Då dessa upphandlingar granskas ur ett formbundet perspektiv utifrån lagen om offentlig upphandling uppvisar de dock ofta ett stort antal brister av både mindre och mer allvarliga slag. Det är fortfarande kommunens ansvar att upphandlingen genomförs korrekt även då extern kompetens köps in. Flera upphandlingar som genomförts av externa parter har uppvisat grava felaktigheter, framförallt uppvisar många upphandlingar bristande kunskaper i lagen om offentlig upphandling.

#### *Analys*

Det finns tre huvudsakliga angreppsvinklar för att lösa behovet av kompetens och resurser samt öka rättssäkerheten vid upphandling

1. Att förstärka upphandlingsfunktionen på kommunledningskontoret och/eller på förvaltningarna
- 2 Att förvaltningarna stärks i den formella juridiska kunskapen så att upphandlingen kritiskt kan granskas även då utomstående genomför den
- 3 Att teckna ett tydligt och detaljerat avtal med externa konsulter där ansvarsfrågan noga regleras i fall av fel i upphandling.

### **3.3.7 Behov av formell kompetens**

I enkäten efterfrågades olika lösningar för att lösa behovet av formell kompetens i upphandlingsreglementet.

Tabell 4. Behov av upphandlingskompetens.

	<b>Andel av antalet upphandlingar (%)</b>
Kommunövergripande upphandlare/samordnad upphandlingsgrupp	42
Verksamhetsanknuten/förvaltningsspecifik upphandlare	34
Upphandlingskonsult	17
Inköpscentral med andra kommuner	6
Annat	1

I 42 procent av de kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingarna uppges ett behov av en kommunövergripande upphandlare eller en samordnad upphandlingsgrupp. I 34 procent anses att upphandlaren bör finnas i nära verksamheten eller inom förvaltningen. Vid en sammanräkning av alternativ 1 och 2, d v s att upphandlaren finns inom Eslövs kommun blir resultatet 76 procent. Detta bekräftar den uppfattning som uttryckts i arbetsgruppen att fördelarna överväger med en upphandlingskompetens knuten till kommunen eftersom bland annat ansvarsfrågan blir tydligare.

### *Analys*

Resultatet av sammanställningen visar ett tydligt behov av dels att utöka kommunens centrala upphandlingsfunktion dels att stärka förvaltningarnas kompetens. I vissa upphandlingar finns behov av extern konsult vid specifika upphandlingar. En kombination av ovanstående alternativ torde bäst uppfylla kommunens behov av upphandlingskompetens då behoven är skiftande i olika typer av upphandlingar.

#### **3.3.8 IT-stöd vid upphandling**

På marknaden finns flertalet elektroniska upphandlingsverktyg som helt eller delvis uppfyller kraven på elektronisk anbudsgivning. Upphandlingsprocessen styrs steg för steg och dessa verktyg är viktiga hjälpmedel som effektiviserar och säkerställer upphandlingen. I 79 procent av de kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingarna uppges att ett sådant upphandlingsverktyg efterfrågas. I de centrala upphandlingarna som genomförs i samverkan används elektroniska upphandlingsverktyg i samtliga upphandlingar men Eslövs kommun äger för närvarande inga egna licenser.

## *Analys*

Under 2008-2009 har visningar i elektroniska IT-stöd för upphandling genomförts. IT-stöd för upphandling kommer att anskaffas och utbildning i verktygen genomföras under 2010.

## **4 Organisation och samverkan**

Organisationen omfattar såväl kommunens interna inköps- och upphandlingsorganisation som den externa samverkan som kommunen har med andra myndigheter. En kortfattad och beskrivning av olika möjligheter till samverkan följer.

### **4.1 Befintlig upphandlings- och inköpsorganisation**

#### **4.1.1 Upphandlingsfunktionen på kommunledningskontoret**

Eslövs kommuns centrala upphandlings- och inköpsfunktion är organiserad under kansliet på kommunledningskontoret och omfattar en halvtidstjänst som inköpssamordnare. Inköpssamordnaren handlägger och samordnar kommunövergripande upphandlingsärenden och ramavtal, fattar beslut enligt delegation om antagande av ramavtalsleverantörer samt tecknar kommunens centrala ramavtal i förekommande fall. Kommunen har för närvarande centrala ramavtal med cirka 400 leverantörer. Inköpssamordnaren har även en rådgivande funktion vid förvaltningsspecifika upphandlingar samt utarbetar mallar och handledning till stöd för förvaltningarnas upphandlingar. På kommunens intranät finns upphandlingsprocessen stegvis upplagd som en guide för upphandling och här finns aktuell information om kommunens avtal och inköp. Upphandlingsfunktionen ska även utbilda dem som avropar och beställer från ramavtal.

Kommunens inköpssamordnare leder kommunens interna nätverk med upphandlingsansvariga representanter från kommunens förvaltningar och bolag. Gruppen ska verka för en välfungerande samordning mellan den egna förvaltningen och upphandlingsfunktionen. När ramavtalsupphandlingarnas referensgrupper bildas ska gruppen stödja upphandlingsfunktionen med namn på anställda som deltar i utformningen av underlag och kravspecifikationer så att kommunens intressen tillvaratas i samordnade upphandlingar.

#### **4.1.2 Samverkansparter**

Omfattande upphandlingar sker i samverkan där stordriftfördelarna bland annat ger lägre priser och minskade kostnader för administration. Inom till exempel IT och telefoni har sällan enskilda myndigheter kompetens eller resurser att genomföra upphandlingar utan kan nyttja olika samverkansmöjligheter.

Samverkansavtal beträffande upphandling är tecknat med

Upphandlingsenheten i Lunds kommun vilken handhar den administrativa processen av gemensamma upphandlingar. Samverkan innefattar Eslövs, Hörbys, Höörs, Kävlinges, Lunds och Svalövs kommuner. Andra samverkansparter är Kammarkollegiet (tidigare Verva/Statskontoret), Kommunförbundet Skåne, SKL Kommentus, 11-gruppen samt Husbyggnadsvaror (HBV). En statlig utredning pågår om kommuner och landsting även i framtiden ska ges möjlighet att delta i statliga upphandlingar (Kammarkollegiet /Verva/Statskontoret).

#### **4.1.3 Nämnder och förvaltningar**

Utöver de centrala gemensamma ramavtalen har varje nämnd ansvar för sina förvaltningsspecifika upphandlingar. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunövergripande upphandlingar. Enligt beslut i kommunstyrelsen ska varje nämnd utse certifierade upphandlare. Kommunstyrelsen, utskottet för gymnasie- och vuxenutbildningen, barn- och familjenämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden har utsett certifierade upphandlare. Kommunens mindre förvaltningar med få egna upphandlingar har möjlighet att använda kompetens vid andra förvaltningar. Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingarna genomförs av certifierade upphandlare eller av en verksamhetsansvarig. Ofta anlitas externa konsulter för att utföra dessa upphandlingar, däribland Upphandlingsenheten i Lunds kommun. Denna möjlighet är dock starkt begränsad på grund av resursbrist och begränsningar i kommunallagen.

##### **4.1.3.1 Miljö och Samhällsbyggnad**

Miljö och Samhällsbyggnad har tillgodosett sitt behov av upphandlingskompetens genom att upphandla ramavtal för anläggningsentreprenader för en fyraårsperiod. Förvaltningen avser att utveckla checklistor till stöd för verksamheterna vid förnyad konkurrensutsättning inom ramavtal samt vid egna upphandlingar. En certifierad upphandlare granskar upphandlingarna ur ett juridiskt perspektiv.

##### **4.1.3.2 Service och Teknik**

Service och Teknics omfattning av antalet upphandlingar utgör underlag för en upphandlartjänst. Förvaltningen har stora kostnader för upphandlingskompetens från externa konsulter. Service och Teknik ser gärna att ytterligare en upphandlare anställs för byggentreprenadupphandlingar. Upphandlaren ska ha en teknisk bakgrund och placeras med fördel på kommunledningskontoret.

##### **4.1.3.3 Behörighet att beställa**

Avrop från ramavtal utförs av anställda med behörighet att beställa och göra inköp under respektive nämnd. Varje förvaltning avgör vilka och hur många beställare den ska ha.

## **4.2 Samverkansformer**

Det finns ett flertal möjligheter till samverkan. Hur långt dessa möjligheter sträcker sig beror på vilken samverkansform som väljs. Inom de obligatoriska områdena och i de fall det är fråga om myndighetsutövning finns vissa dock vissa begränsningar. Samverkansmöjligheterna är störst på de frivilliga områdena.

I princip finns fyra olika samverkansformer för samverkan mellan kommuner:

- Avtalssamverkan
- Bolag
- Gemensam nämnd
- Kommunalförbund

Inom upphandlingsområdet förs diskussioner om att inrätta ytterligare en samverkansform, såsom inköpscentraler. Fungerande inköpscentraler förutsätter dock att det i kommunallagen införs generella regler som gör det möjligt att delegera beslutsrätten till anställd i annan myndighet.

### **4.2.1 Avtalssamverkan**

Den enklaste formen av samverkan mellan två eller flera kommuner är ett avtal kring de uppgifter man önskar samverka om. Avtalet omfattar enbart de företeelser som avtalsreglerats. Fördelarna med avtalssamverkan är att det inte kräver någon gemensam administration.

### **4.2.2 Bolag**

Eslövs kommun har undersökt möjligheten att köpa upphandlingstjänster från Kommunupphandling Syd AB. Bolaget ägs av Burlöv, Lomma, Staffanstorps och Svedala kommuner. Bolaget och ägarkommunerna har dock flera frågeställningar olösta kring funktion och organisation. Köp av upphandlingstjänster från bolaget ska upphandlas.

### **4.2.3 Gemensam nämnd och kommunalförbund**

Genom möjligheten att bilda kommunalförbund eller att inrätta en gemensam nämnd kan kommuner samverka kring i stort sett alla kommunala uppgifter. Det finns däremot en viss skepsis i många kommuner mot dessa två samverkansformer. Denna skepsis synes ha sitt ursprung i det faktum att de samverkande parterna är tvungna att inrätta gemensamma beslutsorgan och en gemensam administration.

### **4.3 Samverkan, utveckling och resurser inom upphandling**

Inom upphandlingsområdet kan man se två tendenser vid samverkan:

1. Samverkansformerna blir större och vanligare
2. Kommunerna förstärker den lokala upphandlingsfunktionen bland annat på grund av
  - ökat antal upphandlingar
  - ökad konkurrensutsättning av kommunal verksamhet
  - ökat antal rättsprocesser vid upphandling
  - ett alltmer komplicerat och omfattande regelverk
  - ny lagstiftning beträffande ramavtal med förnyad konkurrensutsättning
  - Ökade krav på avtalsuppföljning.

#### **4.3.1 Resurser**

Upphandlingsfunktionens resurser beror framförallt på

- Antal och art av centrala upphandlingar
- Antal och art av specifika upphandlingar
- Avtalsuppföljning
- Utbildnings- och informationsinsatser
- Samverkan
- IT-stöd
- Internkontroll och avrapportering.

En upphandlare beräknas genomföra cirka 8-10 specifika upphandlingar per år bland annat beroende på upphandlingens art och omfattning, vem som äger avtalet och avtalsuppföljningen, kvalitetskontroller, utvärdering och leverantörskontakter. Vid ramavtalsupphandlingar samt vid omfattande entreprenadupphandlingar beräknas en upphandlare genomföra cirka 2-5 upphandlingar per år.

## **4.4 Analys av samverkan inom upphandling**

För en medelstor kommun av Eslövs kommuns storlek är samverkan inom flera ramavtalsområden ett sätt att effektivisera upphandlingsprocesserna och få de stordriftsfördelar med bland annat lägre priser som samverkan ger. Det finns således både ekonomiska, administrativa och kompetensmässiga vinster att göra genom samverkan. Även stora kommuner och andra myndigheter samverkar i omfattande upphandlingar inom framförallt IT, telefoni, posttjänster, personaladministration, vårdsektorn, vissa stapelvaror m m. Det finns däremot ett antal områden som inte lämpar sig för samverkan och då den enskilda kommunens specifika behov är avgörande för upphandlingens genomförande.

En statlig utredning pågår om kommuners och landstings möjlighet att delta i statliga upphandlingar. Om denna möjlighet fråntas kommuner och landsting i framtiden måste upphandlingar inom bl a IT och telefoni lösas på annat sätt, t ex samverkan med andra parter eller egna upphandlingar.

### **4.4.1 Samverkansavtal**

Avtalssamverkan är en enkel samverkansform. Härvid fungerar samarbetet med Lunds kommun i stora delar bra. Upphandlingsenheten i Lunds kommun har en hög juridisk kompetens inom upphandlingsreglementet. Eslövs kommun har även stor nytta med övriga samverkanskommuner genom utbyte av kompetens och erfarenheter.

Revisionsrapporten gav vid handen att en revidering av samverkansavtalet med Lunds kommun skulle göras.

Upphandlingsenheten i Lunds kommun har 2008-2009 sammankallat kommundirektörer och inköpssamordnare för de sex samverkanskommunerna för att utveckla en strategi för samarbetet. Upphandlingsenheten har för avsikt att genomföra ramavtalsupphandlingar inom alltfler områden. På sikt torde specifika upphandlingar minskas inom dessa ramavtalsområden.

Samverkansstrategin resulterade i två reviderade avtal med Upphandlingsenheten i Lunds kommun; ett avtal avseende gemensamma upphandlingar har tecknats och ett avtal avseende kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar har tecknats. Upphandlingsenheten har dock inte möjlighet att genomföra kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar åt andra kommuner i någon större omfattning. Att Upphandlingsenheten genomför specifika upphandlingar i så stor omfattning som Eslövs kommun har behov av strider mot den kommunala kompetensen och lokaliseringsprincipen i kommunallagen. Eslövs kommun bör därför i första hand själv utföra sina kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar.

För att i framtiden ta ställning till andra samverkansformer bör ändrad lagstiftning avseende inköpscentraler och ändringar i kommunallagen avseende överlåtande av beslutsrätten inväntas.

## 5 Slutsats

För en framtida inköpsorganisation i Eslövs kommun kan två övergripande linjer dras. Dels gäller organisationen det externa samarbete som kommunen har med andra parter vid stora ramavtalsupphandlingar dels gäller organisationen de upphandlingar som endast berör Eslövs kommun eller en enskild förvaltning.

Generellt ökar antalet upphandlingar p g a ökad konkurrensutsättning samt regler om förnyad konkurrensutsättning av befintliga ramavtal. Förslaget om nya regler fr o m 1 juli 2010 avseende marknadsskadeavgift och ogiltigförklarande av avtal vid s k otillåtna direktupphandlingar kommer vid ett genomförande att ytterligare öka antalet upphandlingar. Om möjligheten att avropa statliga ramavtal fråntas kommuner och landsting kan det leda till ökat antal komplicerade upphandlingar inom främst IT och telefoni.

### 5.1 Samordnade upphandlingar i samverkan

Vad gäller omfattande kommunövergripande ramavtalsupphandlingar bör de samverkansmöjligheter som står till buds användas och nyttjas. Eslövs kommun har i dessa upphandlingar nytta av såväl stordriftsfördelar som kompetens hos andra myndigheter. Samarbetet med Kammarkollegiet, Kommentus Kommunförbundet Skåne, Lunds kommun samt andra kommuner bör tillsvidare fortgå.

De som av förvaltningarna är utsedda att beställa från ramavtal bör få en grundläggande utbildning.

### 5.2 Kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar

Avseende kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar finns ett stort behov av att stärka kommunens resurser och kompetens. Miljö och Samhällsbyggnad samt Service och Teknik genomför flest förvaltningsspecifika upphandlingar. Flera av dessa är omfattande entreprenadupphandlingar med höga krav på kompetens i såväl lagen om offentlig upphandling som i entreprenadjuridik. Kommunledningskontoret genomför flera upphandlingar av kommunspecifik karaktär vilka avser att fylla kommunövergripande behov på olika områden. Resultatet av enkäten visar ett tydligt behov av att dels utöka kommunens centrala upphandlingsfunktion dels stärka förvaltningarnas kompetens. Enligt förvaltningarna bör upphandlingsfunktionen på kommunledningskontoret bistå förvaltningarna i upphandlingsarbetet. Ansvar för respektive upphandling bör dock ligga kvar på förvaltningen.

Kartläggningen av kommunens specifika upphandlingar visar att det finns underlag för att anställa två upphandlare på heltid. En av dessa bör ha bakgrund inom teknisk förvaltning för att genomföra entreprenadupphandlingar åt främst Service och Teknik.

I vissa upphandlingar finns ett behov av specifik branschkompetens som saknas i kommunen. Där vill man även i fortsättningen kunna genomföra upphandlingen med hjälp av externa konsulter.

En kombination av ovanstående alternativ torde bäst uppfylla kommunens behov av upphandlingskompetens då behoven och kraven på kompetens är skiftande i olika typer av upphandlingar. Härutöver finns behov av certifierade upphandlare för att öka rättssäkerheten samt en grundläggande utbildning för de som inforrar anbud vid direktupphandling.

Nulägesanalysen visar även en stor efterfrågan av elektroniska IT-stöd vid upphandling samt av mallar och anvisningar.

### **5.3 Sammanfattning av slutsatser**

Arbetsgruppen har kommit fram till följande slutsatser beträffande en framtida organisation och verksamhet för inköp och upphandling i Eslövs kommun:

1. Fortsatt samverkan i omfattande samordnade upphandlingar där så är möjligt
2. Utökning av resurser vid upphandlingsfunktionen på kommunledningskontoret vid kommun- och förvaltningsspecifika upphandlingar genom anställande av 1-2 upphandlare
3. Förstärkning av förvaltningarnas kompetens genom till exempel utbildning av certifierade upphandlare, direktupphandlare och beställare
4. Satsning på elektroniska IT-stöd för upphandling
5. Införande av e-handel på sikt.

