

15 november 2010

Kommunstyrelserna i  
Haninge, Nynäshamn och Tyresö

## **Gemensam organisation för upphandlingsfrågor i kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö – utredningsuppdrag**

### **1. Bakgrund**

Kommunernas upphandlingsverksamhet utgör en stöd- och servicefunktion som har till syfte att tillgodose verksamheternas behov av varor och tjänster. 2006 hade Sveriges kommuner en upphandlingspliktig volym på cirka 110 miljarder, vilket är dryga 27 procent av de samlade utgifterna på 405 miljarder.

Då mer än var fjärde krona som kommunerna betalar ut avser något som bör upphandlas är det viktigt att säkerställa en rationell inköps- och avropsprocess. Bättre och billigare inköp underlättar för kommunerna att kunna effektivisera verksamheten med bibehållen kvalitet.

Under åren 2005-2007 pågick ett intensivt arbete med att öka samverkan i upphandlingsfrågor på Södertörn. På uppdrag från kommundirektörerna och kommunstyrelseordförandena togs det fram ett flertal rapporter i ämnet.

Utredningsarbetet utmynnade i ett förslag från styrgruppen för Södertörnssamarbetet (kommunstyrelseordförandena) till kommunstyrelserna i Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nynäshamn, Salem och Tyresö om samverkan inom upphandling. Samverkan föreslogs ske inom ramen för ett gemensamt kommunalförbund där även miljö- och hälsoskyddstillsyn kunde ingå. Ett av utredningsalternativen var att utnyttja Södertörns brandförsvärsförbund genom att överlåta upphandling samt miljötillsynen till dem.

I flera av kommunerna kunde ingen politisk enighet nås och förslaget föll. Invändningarna rörde bl.a. riskerna för det lokala näringslivet med stora upphandlingar, valet av samverkansform och oklarhet om hur medlemmarna skulle utöva sitt inflytande i ett kommunalförbund med flera olika verksamheter.

Även om frågan om organisatorisk samverkan föll så har samverkan i konkreta upphandlingar fortsatt att utvecklas. Samverkan sker dels genom att Södertörnskommunerna turas om att ta ansvar för olika upphandlingar som avser alla kommunerna och dels genom samarbete i olika konstellationer både inom Södertörn, inom länet och t ex via Kommentus AB. Några exempel är upphandling av personaladministrativt IT-stöd, telefonitjänster, HVB-hem, outsourcing av IT-drift. Ett arbete pågår bland upphandlingscheferna med att se över ett antal områden med standardiserade varor/tjänster där det skall vara möjligt för kommunerna att samordna sina upphandlingar.

Vinsterna med ett utvecklat upphandlingssamarbete har fått kommundirektörerna i Haninge, Nynäshamn och Tyresö att ånyo väcka frågan om en gemensam organisation för upphandlings- och inköpsamverkan.

## 2. Upphandling på Södertörn

### 2.1 Omfattning

I Öhrlings PriceWaterhouseCoopers rapport "Fördjupad samverkan avseende upphandling inom Södertörn" (2005) gjordes en genomgång av kommunernas uppskattade inköpsvolym som sammanställts i tabellen nedan (miljoner kronor).

	Inköp kommunen	Inköp bolagen	Totalt
Haninge	502	330	832
Nynäshamn	268	34	302
Tyresö	386	55	441
Summa	<b>1 156</b>	<b>419</b>	<b>1 575</b>

Med tanke på att beloppen ovan är fem år gamla är det rimligt att anta, mot bakgrund av den allmänna prisökningen och kommunernas befolkningstillväxt under perioden, att totalsumman numera uppgår till ca 2 miljarder kronor.

### 2.2 Organisation, personal och ekonomi

Haninge, Nynäshamn och Tyresö har egna direkt eller indirekt anslagsfinansierade upphandlingsenheter. Kommunerna har f n sammantaget drygt 10 heltidstjänster. Utöver dessa finns det, främst på de tekniska förvaltningarna, ett flertal personer som delvis arbetar med upphandlingar.

Kostnaden för upphandlingsenheterna i ovan nämnda kommuner uppgick 2009 till 6-7 miljoner kronor. Till denna kostnad kommer utgifterna för de upphandlingar som genomförs utanför upphandlingsenheterna.

### 2.3 Ramavtal och avtalstrohet

Vid konsulternas inventering fann man sammantaget ca 2 000 ramavtal på Södertörn (alla åtta kommunerna). Ofta hade kommunerna separata ramavtal med samma leverantör.

Att upphandlingsenheten ska anlitas vid inköp över direktupphandlingsgränsen är ett vanligt krav. Trots detta sker köp utanför deras insyn och kontroll.

Bristande avtalstrohet medför också högre kostnader för kommunerna. I Tyresö kommun skedde 19 % av inköpen utanför ramavtalen 2009. Säkra uppgifter för de två övriga kommunerna finns inte tillgängliga.

### 2.4 Bolagens upphandlingsverksamhet

De kommunala bolagen sköter i inte oväsentlig omfattning själva sina inköp, men saknade enligt tidigare konsultrapporter ofta professionell upphandlingskompetens. Detta är bekymmersamt

med tanke på den komplexa upphandlingslagstiftningen och storleken på bolagens inköp. Inom ramen för föreliggande skrivelse har ingen kontroll gjorts av hur kompetensen har utvecklats under de senaste åren.

Då upphandlingsverksamheten i bolagen inte är lika strukturerad som i kommunerna finns inga tillförlitliga fakta om hur många som är sysselsatta med att göra inköp av olika slag.

Bedömningen 2005 var att det fanns starka skäl att öka samverkan mellan bolagen och kommunerna avseende kompetensutveckling kring inköp. Genom sina professionella upphandlingsenheter skulle kommunerna skapa bättre förutsättningar för bolagen att öka affärsmässigheten och höja kompetens avseende LOU.

Däremot ansågs nyttan med gemensamma ramavtal begränsad då bolagens behov av inköp i relativt liten omfattning överensstämmer med kommunernas. Samverkan borde i första hand ske med bolag i liknande bransch.

För en del av de kommunala bostadsbolagen sker en samverkan inom HBV, som är en intresseförening för bostadsbolag. Den genomför c:a 100 ramavtalsupphandlingar per år för sina medlemmar.

## 2.5 Nya krav

Upphandlingslagstiftningen har under senare år genomgått ett antal större förändringar. Lagen om offentlig upphandling (LOU) har ändrats, en försörjningslag (LUF) har tillkommit liksom en ny lag om valfrihetssystem (LOV). Under 2010 har ytterligare förändringar av upphandlingslagstiftningen gjorts. Kommunernas skadeståndsansvar vid felaktiga upphandlingar har förtydligats och utökats. Anbudsgivarna har dessutom mer än tidigare börjat ifrågasätta upphandlingar genom att begära överprövning hos förvaltningsrätten.

En liten upphandlingsenhet hinner inte ägna tid åt att hålla sig ajour med alla förändringar i lagstiftningen, har svårare att specialisera sig och skaffa spetskompetens.

## 2.6 Sammanfattning

- En gemensam upphandlingsfunktion för kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö (med bolag) som kunder skulle få en upphandlingsvolym på cirka 2 miljarder kronor per år.
- Minst 10 personer i Haninge, Nynäshamn och Tyresö sysslar på heltid med upphandling. Många till på förvaltningarna gör det på deltid.
- Antalet ramavtal pekar på att det förekommer mycket dubbelarbete samtidigt som man på de mindre upphandlingsenheterna är för få för att kunna specialisera sig, följa upp avtal eller kontrollera avtalstroheten.
- Det strategiska upphandlingsarbetet har i vissa fall blivit eftersatt till följd av arbetsbelastningen på upphandlingsenheterna.
- Bolagens inköpsverksamhet är dåligt kartlagd, men ökad samverkan med kommunerna avseende kompetensutveckling bör innebära fördelar för alla parter.
- Ny lagstiftning och fler överprövningar i förvaltningsrätten ökar kraven på upphandlingsenheterna.

### 3. Upphandlingssamverkan i en gemensam organisation

#### 3.1 Samverkans vinster

De mest påtagliga vinsterna med att samverka i en gemensam organisation bör vara följande.

- En organiserad samverkan mellan Haninge, Nynäshamn och Tyresö ger möjligheter till ökade volymer och lägre priser i fler upphandlingar samtidigt som den samverkan som redan sker i enskilda upphandlingar med andra samarbetspartners både kan fortsätta och utvecklas.
- Effektivare arbetsformer då dubbelarbete försvinner när kommunerna inte längre måste upphandla samma varor och tjänster var för sig.
- Upphandlingar kan i ökad utsträckning föregås av marknadsanalyser och blir därmed mer affärsmässiga.
- Möjligheten till specialisering och kompetensutveckling ökar förutsättningarna att attrahera och därmed klara rekryteringen framöver
- Ökad möjlighet att ha specialkompetens, t ex juridisk och teknisk, som inte ryms i en enskild kommuns upphandlingsorganisation.
- Sårbarheten vad gäller sjukdom och avgångar minskar.

Besparingar kan förväntas. De skall vara resultatet av större inköpsvolym, enhetligare arbetssätt, gemensamma verktyg, effektivare utnyttjande av personalens kompetens och möjlighet till specialisering.

Södertälje kommun har under senare år omstrukturerat sin upphandlingsverksamhet. Kommunens och de kommunala bolagens upphandlingar har samordnats. Upphandlingarna handhas av ett särskilt bolag (Telge Inköp AB) inom kommunkoncernen. Inför denna centralisering gjorde kommunen bedömningen att effektiviseringen var i storleksordningen 3-5 procent av den volym där samordnad upphandling var tillämplig.

Det finns inget underlag för att bedöma om storleken på effektiviseringen skulle bli lika stor i de nu aktuella tre kommunerna som det bedömdes i Södertälje. Samtidigt är det så att även om effektiviseringen endast skulle vara hälften så stor, så rör det sig om betydande belopp för var och en av kommunerna.

#### 3.2 Samverkans huvudsakliga innehåll

Nedan följer en sammanställning av det huvudsakliga innehållet i samverkan.

*Verksamhetens uppdrag, strategi, uppföljning och mål*

- Samordna och genomföra upphandlingar för kommunernas förvaltningar och bolag. All inköpsverksamhet skall vila på affärsmässiga grunder.
- Genom effektiva och innovativa lösningar utveckla inköpsprocessen samt hitta alternativa leverantörer nationellt och internationellt.
- Aktivt arbeta med alternativa upphandlingsformer som t.ex. e-auktioner, koncessionslösningar, partnering m.m.
- Följa upp inköpsmönster och efterlevnad av ingångna avtal både gentemot beställare och leverantörer.

## *Etik och social hänsyn samt miljökriterier*

- Inför all upphandling bör eftersträvas att välja produkter och tjänster som, sett under hela sin livslängd är skonsamma för miljön och främjar en hållbar samhällsutveckling. Formerna för hur denna styrning ska utformas bör regleras i en särskild policy med särskilda riktlinjer.

### 3.3 Lokalt näringsliv

En av orsakerna till att tidigare förslag om organisatorisk samverkan föll, var osäkerheten om effekterna för det lokala näringslivet. Det är allmänt sett av vikt för kommuner att stimulera mindre företag och aktivt arbeta för att de ska kunna lämna anbud genom att bl a dela upp inköpsområden i mindre delar, underlätta för små leverantörer att gå samman om ett anbud, förenkla upphandlingsprocessen så långt det går och informera och utbilda företagen i hur de lämnar anbud.

Ovanstående ambitioner är viktiga och bör behållas. I strävan att främja det lokala näringslivet skall man emellertid påminna sig följande.

1. Det är inte tillåtet enligt LOU att särskilt gynna det lokala näringslivet.
2. Det lokala näringslivet producerar i väldigt liten utsträckning de varor och tjänster som kommunerna är i störst behov av.

### 3.4 Verksamheternas medverkan

Sakkunskapen om det som skall upphandlas finns vanligtvis i förvaltningarna och bolagen. Det är också verksamheten som med hjälp av upphandlare/inköpare skall utforma den kravspecifikation som ligger till grund för förfrågningsunderlaget som används vid upphandlingen. I det avseendet innebär en gemensam organisation ingen skillnad jämfört med idag.

En farhåga som brukar uttalas i samband med att upphandlingssamverkan föreslås centraliseras är att upphandlingsenheten och verksamheten kommer för långt ifrån varandra. Denna oro skall dock inte överdrivas då man med hjälp av dagens teknik kan samarbeta utan att alltid behöva träffas fysiskt.

Det är dock troligt att det behövs kontaktpersoner i kommunerna som förvaltningarna kan vända sig till när de har allmänna frågor kring ramavtal, upphandlingsrutiner eller liknande.

I det fortsatta arbetet bör behovet av lokal närvaro undersökas med målet att fastställa i vilken omfattningen den behövs och hur den ska utformas. Det behöver också klarläggas vilken egen upphandlingskompetens kommunerna fortfarande behöver ha.

### 3.5 Särskilda upphandlingsvillkor

Många kommuner har idag olika riktlinjer som upphandlingsenheterna måste beakta vid köp av varor och tjänster. Det kan t ex vara krav på att varan tillverkas på ett sätt som är etiskt försvarbart och att dess miljöpåverkan är försumbar. För att nå högsta möjliga effekt av en gemensam upphandlingsorganisation är det angeläget att de särskilda upphandlingskraven är så lika som möjligt kommunerna emellan, helst bör de vara identiska. En separat genomgång av sådana villkor behöver göras.

### 3.6 Ekonomi

En gemensam upphandlingsverksamhet bör finansieras genom att brukarna betalar ett konsultarvode för den köpta tjänsten. Det ger bl a en omedelbar återkoppling av levererad kvalitet. Ett

alternativ är att ha ett system med ”basfinansiering” i kombination med ett konsultarvode vid varje enskild upphandling.

Ett annat alternativ vore att upphandlingsorganisationen har någon form av provision på värdet av tecknade ramavtal och andra avtal om inköp. Det är dock tveksamt om metoden innehåller tillräckligt incitament för att göra de för brukarna affärsmässigt bästa uppgörelserna.

När kommunerna avvecklar de egna upphandlingsverksamheterna och förbinder sig att anlita en gemensam organisation faller kostnaden för upphandlingsenheterna bort samtidigt som resurser för att finansiera den nya verksamheten måste avsättas. Huruvida denna omfördelning blir kostnadsneutral är svårt att bedöma innan ett konkret organisationsförslag finns och ersättningsprincipen har bestämts.

Det måste dock åter understrykas att förväntade besparingar inte är att hänföra till en lägre bemanning inom upphandlingsverksamheten, utan till lägre inköpskostnader framför allt genom fler upphandlingar och ramavtal. Enbart en blygsam prisreducering på en halv procent på förväntade inköpsvolymerna skulle ge en besparing i storleksordningen 10 mkr.

Ett samgående i en gemensam organisation för med sig vissa initiala kostnader, t ex för IT-investeringar för att få kompatibilitet mellan olika system, omflyttning till gemensamma lokaler mm.

### 3.7 Inflytande och insyn i en gemensam organisation

Inflytande och insyn i en gemensam organisation kan gå till på olika sätt. Styrande blir vilken form för samverkan som väljs. Frågan får utredas i ett fortsatt arbete.

### 3.8 Personalfrågor

Om kommunerna går samman i en gemensam upphandlingsorganisation så är utgångspunkten att dessa överför sina upphandlingsresurser till den nya organisationen. I fråga om personal gäller då följande.

Enligt 6 b § LAS övergår de berörda arbetstagarnas anställningar automatiskt till den nya arbetsgivaren, om denne övertar hela eller delar av verksamheten från den förre arbetsgivaren.

Anställningsvillkoren skall i princip vara oförändrade för arbetstagaren vid övergången till den nya arbetsgivaren, dock längst ett år eller kortare om kollektivavtalet hos den förra arbetsgivaren löper ut dessförinnan.

Arbetstagare har rätt att välja att avstå från att gå över och blir kvar hos den gamla arbetsgivaren. Denna arbetsgivare måste då fullgöra sedvanlig skyldighet att undersöka möjligheterna att erbjuda andra arbetsuppgifter.

Ovanstående regler gäller och skall tillämpas. Samtidigt måste arbetsgivaren bedöma om storskaligheten leder till risk för övertalighet, behov av kompetensförändringar och förstärkningar mm. Även detta kan ha ekonomiska effekter både initialt och löpande.

## **4. Fortsatt arbete**

Mot ovanstående bakgrund bör en utredning göras med målet att ta fram ett formellt förslag till upphandlingssamverkan i en gemensam organisation för kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö.

Utredningen bör belysa följande huvudpunkter.

1. Avgränsning av uppdraget för en gemensam organisation.
2. Form för en gemensam organisation. De former som står till buds enligt gällande lagstiftning är gemensam nämnd, kommunalförbund och aktiebolag. För- och nackdelar med alternativen skall belysas.
3. Inflytande i en gemensam organisation. Detta hänger samman med punkt 2 ovan.
4. Krav på ledning av organisationen, t ex behovet av särskilt sakkunniga.
5. Gränsdragningen mellan vad som är den nya gemensamma organisationens ansvar och vad som är respektive kommuns ansvar i upphandlingsarbetet. I det sammanhanget ska kraven på verksamheternas medverkan i syfte att säkerställa god samverkan mellan upphandlingsspecialister och användarna av upphandlade ramavtal mm beskrivas.
6. Hur en gemensam organisation kan medverka till kommunernas näringslivspolitiska målsättningar.
7. Behov av gemensamma policier och riktlinjer inkl konkreta förslag till sammanjämkning av sådana kommunerna emellan.
8. Finansiering av den gemensamma organisationen.

Utredningsarbetet är relativt omfattande. En preliminär bedömning är att det är möjligt att genomföra en utredning under vintern 2010/2011. Beslut bör kunna fattas före sommaren 2011, med målet att starta verksamheten senast den 1 januari 2012. Beslutet är av den arten att det är kommunfullmäktige som slutligt avgör ärendet.

Arbetet avses ledas av en styrgrupp som utgörs av kommundirektörerna/kommuncheferna. En referensgrupp bildas, som utgörs av upphandlingscheferna (motsv) samt deras närmaste chefer (dvs sex personer). Berörda medarbetare och de fackliga organisationerna ges möjlighet att följa arbetet samt lämna synpunkter löpande. Det sker i första hand vid ordinarie arbetsplatsträffar e dyl och samverkansmöten (motsv). Det egentliga utredningsarbetet sker delvis med konsultstöd och delvis med egna medarbetare.

## **5. Förslag till beslut i ovan adresserade kommuner**

Kommunstyrelsen beslutar

Kommunstyrelseförvaltningen ges i uppdrag att utreda och lämna förslag till upphandlingssamverkan i en gemensam organisation för kommunerna Haninge, Nynäshamn och Tyresö. Utredningens huvudsakliga innehåll skall vara det som angivits i avsnittet 4 ovan.

Bengt Svenander  
Haninge kommun

Jerker Parksjö  
Nynäshamns kommun

Bo Renman  
Tyresö kommun