



Datum
2021-12-23

Diarienummer
KS-2021/397.183

Handläggare
Björn Rosborg
08-535 302 09
Bjorn.Rosborg@huddinge.se

Kommunstyrelsen

Konkurrensutsättning av lokalvård

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

1. All lokalvård i Huddinge kommun ska konkurrensutsättas.
2. Kommunstyrelsen ska tillse att en nämndövergripande upphandling genomförs avseende lokalvården i Huddinge kommun, i enlighet med lag (2016:1145) om offentlig upphandling, upphandlings- och inköspolicy för Huddinge kommun samt riktlinjer för upphandling och inköp.

Sammanfattning

Huddinge kommun har ett ansvar mot invånarna att fokusera på lagstadgade kärnverksamheter. Om resurser kan frigöras för dessa genom att kommunen överlåter utförandet av vissa andra tjänster på externa utförare som kan utföra dessa effektivare och/eller kvalitativt bättre är det ett rationellt agerande. Därför har Huddinge kommun uppdraget enligt Mål och budget att aktivt konkurrenspröva sina verksamheter.

En omfattande utredning av ansvaret för kommunens lokalvård har genomförts under 2021. I den konstateras att det finns starka skäl att konkurrensutsätta även de delar av lokalvården som idag sker i egen regi, och att gemensamt upphandla kommunens totala lokalvård.

Effektivitetsvinsterna rymmer såväl ekonomiska som kvalitativa dimensioner för lokalvården, och ger dessutom förutsättningar för verksamheterna att i högre utsträckning fokusera på kvaliteten inom sina respektive kommunala kärnuppdrag.

I arbetet med att utreda förutsättningarna för och effekterna av en konkurrensutsättning av Huddinge kommuns totala lokalvården har en stor mängd aspekter beaktats. De kan sorteras under fyra rubriker.

- Inventering av kommunens lokalvård
- Analys av marknaden
- Redovisning av konsekvenser om lokalvården konkurrensutsätts
- Upphandling och dess process

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens förvaltning
141 85 Huddinge

Besök
Kommunalvägen 28

Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se



Datum
2021-12-23

Diarienummer
KS-2021/397.183

Av inventeringen framgår att ansvaret för lokalvården idag vilar på chefer på olika nivåer och att den totala kommunövergripande lokalvård omfattar en yta på 358 946 kvm där förskolor, grundskolor och gymnasier står för den absoluta merparten på nästan tre fjärdedelar av ytan. Ungefär 60 procent av lokalvården utförs i egen regi och 40 procent avropas från externa utförare. Kommunen har sex ramavtal uppdelade på fyra geografiska områden. Den sammantagna kostnaden för all lokalvård i kommunen är ca 73,1 miljoner kr.

Den ekonomiska besparingen vid en konkurrensutsättning uppskattas till minst 10 procent. Andra konsekvenser, som reducerar den ekonomiska besparingen till denna nivå, är att kommunen måste inrätta funktioner på beställarsidan, för att hantera strategiska, taktiska och operativa frågor.

Finansieringen av den centrala organisationen liksom besparingseffekterna av konkurrensutsättningen hanteras i Mål och budget 2023.

Inventering av kommunens lokalvård

Huddinge kommun ska enligt Mål och budget aktivt konkurrenspröva sina verksamheter genom att alla relevanta delar av den genomlysas för att utröna om en alternativ drift kan vara effektivare än den egna regin och en upphandling ska initieras.

Kommunstyrelsens förvaltning har i samverkan med fackförvaltningarna gjort en fördjupad analys av lokalvården i kommun och resultatet presenteras i korthet nedan.

Omfattning

Översynen av kommunövergripande lokalvård omfattar samtliga nämnder och kan sammantaget summeras till en yta på 358 946 kvadratmeter (kvm).

	Summa kvm	358 946
Kommunstyrelsen	8 091	
Socialnämnden och Vård- och omsorgsnämnden	50 550	
- varav boenden	25 223	
Klimat- och stadsmiljönämnden och Bygglovs- och tillsynsnämnden	3 181	
Grundskolenämnden och Förskolenämnden	214 806	
- varav förskolor	42 015	
- varav grundskolor	171 096	
Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden	50 500	
- varav gymnasieskolor	47 333	
Kultur- och fritidsnämnden	31 818	

Organisation, ansvar och avtal

Idag vilar ansvaret för lokalvårdsfrågor i kommunen på chefer på olika nivåer inom respektive förvaltning men är lite olika organiserat.

Redan år 2010 identifierade dåvarande servicekontoret brister i städorganisationen. Då påtalades att det saknades ett enhetligt arbetssätt med styrning mot gemensamma mål. I en senare utredning gällande lokalvård i



Datum
2021-12-23

Diarienummer
KS-2021/397.183

Huddinge kommun 2016 konstateras att enheterna saknar kompetens för att kunna kravställa och följa upp extern lokalvård, samt i många fall inte har kunskap för att kunna arbetsleda egenanställd lokalvårdspersonal.

I samband med föreliggande översyn intervjuades flera enhetsansvariga rörande utförandet av lokalvården. En betydande majoritet av dessa uttryckte en önskan om att ansvaret för lokalvårdsfrågorna bör ligga centralt inom kommunen.

Kommunen har i nuläget sex ramavtal för lokalvård. Avtalen är rangordnade och uppdelade på fyra geografiska områden. Beslut om att ha lokalvård i egen regi eller avropa tjänsten på befintliga ramavtal tas idag av respektive ansvarig chef på enhets- eller verksamhetsnivå vilket medfört en ineffektiv och svåröverblickbar administration.

Ekonomi

I dag utförs cirka 60 procent av kommunens totala lokalvård i egen regi och cirka 40 procent av externa leverantörer. Kostnaden för egen regi beräknas för år 2021 vara drygt 52,5 miljoner kronor, och kostnaden för lokalvård i extern regi beräknas uppgå till cirka 20,5 miljoner kronor. Den totala uppskattade kostnaden för dagens lokalvård beräknas således uppgå till cirka 73 miljoner kronor.

Om kommunens totala lokalvård utfördes helt i egen regi skulle kostnaden enligt bilagans beräkningar bli betydligt mycket högre än en upphandla verksamhet i extern regi

Analys av marknaden

Grundläggande för om en verksamhet kan konkurrensutsättas genom upphandling är att det finns en marknad med olika utförare. Vad gäller lokalvård har kommunen en lång erfarenhet av upphandling och det är känt vilka tjänster som finns på marknaden, vilka leverantörerna är och de ungefärliga kostnaderna för olika städtjänster.

Enligt branschorganisationen borde kostnaden för en städtimme år 2020 ligga mellan 280–340 kr timme och en rimlig avverkningsgrad borde vara mellan 450–650 kvm per timme. De olika spannen beror huvudsakligen på vilka krav som ställs och hur omfattande utförandet skall vara.

Konsekvenser om lokalvården konkurrensutsätts

Central organisation

Kvalitetssäkring av lokalvårdstjänster kräver tydliga organisationsstrukturer och samarbetsformer. En central organisation i kommunen bör ansvara för beställarkompetens av lokalvård liksom tillsyn och kvalitetskontroller med avvikelshantering enligt fastställda rutiner. Löpande kontakt ska hållas med entreprenörerna gällande resultat av kvalitetsmätningar och reklamationer liksom löpande uppdatering av register över kommunens olika enheter och hur dessa städas. Organisationen ska arbeta konsultativt mot verksamheterna i lokalvårdsfrågor.



Datum
2021-12-23

Diarienummer
KS-2021/397.183

Personalfrågor och fackliga förhandlingar

Vid konkurrensprövning krävs att arbetsgivaren inför principbeslutet om att konkurrensutsätta en verksamhet förhandlar enligt MBL 11§. Principbeslutet sker när fullmäktige beslutar om att konkurrensutsätta verksamheten.

Innan principbeslut fattas och verksamheten förhandlar enligt MBL 11§ ska de fackliga parterna informeras enligt MBL 19§, vilket kan ske löpande eller vid specifika tillfällen.

Utöver ovanstående är det aktuellt med fackliga förhandlingar i upphandlingsskedet och därefter inför beslut att anlita extern entreprenör istället för egen regi, samt för det fall detta innebär organisationsförändringar.

Om verksamheten konkurrensutsätts kommer samtliga 122 lokalvårdare att erbjudas verksamhetsövergång till ny arbetsgivare, det vill säga den eller de aktörer som vinner upphandlingen.

I händelse att medarbetare väljer att avstå verksamhetsövergången för att istället stanna i kommunal anställning kan det i enstaka fall innebära att arbetsgivaren behöver aktualisera frågan om arbetsbrist och övertalighet, men innan så sker måste Huddinge kommun ta sitt arbetsgivaransvar och undersöka möjlighet till förflyttning eller omplacering till annat arbete.

Samtidigt bör betonas att det finns stora fördelar för personalen att genom en verksamhetsövergång byta arbetsgivare till en extern entreprenör som förstärker yrkesrollen och har stor kompetens inom området jämfört med att arbetsledas av kommunala enhetschefer vars kunskaper ligger inom deras respektive kärnverksamheter.

Ekonomiska effekter

Jämförelser mellan lokalvård i extern regi och egen regi i bifogad PM visar en stor potentiell besparing om minst 10 procent jämfört med dagens kostnad om verksamheten upphandlas. Andra konsekvenser, som reducerar den ekonomiska besparingen till denna nivå, är att kommunen måste inrätta funktioner på beställar- och leverantörssidan, för att hantera strategiska, taktiska och operativa frågor till en ca kostnad på 1,6 miljoner kronor.

Besparingen beror bland annat på att kostnaden för upphandlad lokalvård per år inom skolan och förskolan kan beräknas på 182 dagar då verksamheterna stängs under loven.

På marknaden finns dessutom möjlighet till stordriftsfördelar och specialiseringar som kan bidra till en effektivare, kunnigare och mer flexibel lokalvård än vad som är möjligt genom lokalvård i egen regi.

Finansieringen av den centrala organisationen liksom besparingseffekterna av konkurrensutsättningen hanteras i Mål och budget 2023.

Hållbarhet och bättre kvalitet

Lokalvårdarna i egen regi saknar ofta sakkunnig arbetsledning vilket innebär en mindre effektiv lokalvård. Professionella aktörer inom lokalvård har kunskaper



om hur man städar för att inte förstöra ytskikt i kommunens lokaler så att onödiga kostnader för underhåll uppkommer. Det kan gälla kunskaper om vilka kemikalier som används med hänsyn till miljön, till människan som vistas i lokalerna och till lokalernas ytskikt, och det kan gälla att rätt städredskap används utifrån ett ergonomiskt perspektiv för att undvika arbetsskador.

Strukturella fördelar

Det strukturella perspektivet handlar om organisationen och dess kompetens, ansvar, befattningar och arbetsuppgifter. En lokalvård som bedrivs i egen regi ställer krav på sakkunnig kompetens och insatser av berörda enheters chefer. Det riskerar att ta tid och uppmärksamhet från deras ansvar att leda och utveckla sina ansvarsområdens respektive kärnverksamheter.

Upphandling och dess process

På uppdrag av kommunstyrelsen ligger det övergripande strategiska ansvaret för upphandlingar hos kommunens upphandlingssektion.

Upphandlingsprocessen styrs av LOU, Lagen om offentlig upphandling, och har ”den goda affären” i fokus i sitt arbete. Det innebär ett arbete nära verksamheten för att kunna matcha behovet mot vad marknaden erbjuder.

Verksamhetens behov ligger således till grund för vad som ska upphandlas och lagen styr hur upphandlingen genomförs fram till ett färdigt avtal.

Förberedande arbete

Genom att lägga tid på förberedelserna inför en upphandling skapas goda förutsättningar för att upphandla ett avtal som möter organisationens behov och mål. Det handlar om att planera arbetet samt kartlägga och analysera bland annat behovet och marknaden.

Upphandlingsdokumenten

I genomförandet av upphandlingen ingår bland annat att ta fram upphandlingsdokument, annonsera samt pröva och utvärdera inkomna anbud. Upphandlingsdokumenten är de dokument en upphandlande organisation använder för att beskriva och fastställa föremålet för upphandling. De innehåller all relevant information som krävs för att leverantörer ska kunna lämna anbud som matchar det som efterfrågas.

Risker

En väl genomarbetad riskanalys är en del av en lyckad upphandling. Det handlar om att identifiera vilka risker som finns, vad det ger för konsekvenser och sannolikheten för att det inträffar. Detta så att åtgärder för att minska eller helt ta bort risken kan genomföras.

En riskanalys går i grunden ut på att besvara följande frågor:

- Vad kan hända?
- Vad blir konsekvenserna om händelsen inträffar?



Datum
2021-12-23

Diarienummer
KS-2021/397.183

- Hur sannolikt är det att det inträffar?

Risakanalysen är ett viktigt verktyg för att identifiera vad som kan gå snett i samband med en upphandling. Huddinge kommun arbetar kontinuerligt med riskhantering i affärsprocessen och har rutiner för hur risker ska minimeras.

Tidplan för upphandling av lokalvård

- Uppstart med planering 15 april 2021.
- Behovsanalys verksamheten och inventering/kartläggning april-september
- Start kravställande september 2021 framtagande av upphandlingsunderlag
- Annonsering februari-mars 2022
- Kvalificering av leverantörer mars-april 2022
- Prövning och utvärdering av anbud, april-maj 2022
- Tilldelning maj 2022
- Avtalstecknande maj-juni 2022
- Tre månaders överprövningsmarginal
- Uppstart och implementering med antagna leverantörer ca 3 månader september-november 2022
- Avtalsstart 1 januari 2023

Förvaltningens synpunkter

Huddinge kommun har ett ansvar mot invånarna att fokusera på lagstadgade kärnverksamheter. Om resurser kan frigöras för dessa genom att kommunen överlåter utförandet av vissa andra tjänster på externa utförare som kan utföra dessa effektivare och/eller kvalitativt bättre är det ett rationellt agerande. Därför har Huddinge kommun enligt Mål och budget i uppdrag att aktivt konkurranspröva sina verksamheter.

En fördjupad analys av kommunövergripande lokalvård har genomförts och innehåller en inventering av kommunens lokalvård, en analys av marknaden, redovisning av konsekvenser om verksamheten konkurransutsätts och en beskrivning av upphandling och dess process.

Utredningen visar att det finns starka skäl att konkurransutsätta och gemensamt upphandla kommunens totala lokalvård. Effektivitetsvinsterna rymmer såväl ekonomiska som kvalitativa dimensioner för lokalvården, och ger dessutom förutsättningar för verksamheterna att i högre utsträckning fokusera på kvaliteten inom sina respektive kommunala kärnuppdrag.

Det finns även vinster rörande den sociala och ekologiska hållbarheten, inklusive barnperspektivet, om en professionell aktör med god kompetens ifråga om rengöringsmedel, städteknik och ytskikt ansvarar för kommunens lokalvård.



Datum
2021-12-23

Diarienummer
KS-2021/397.183

Upphandlingsprocessen styrs av LOU och har ”den goda affären” i fokus. Det innebär ett djupt och nära samarbete med verksamheten för att kunna matcha deras förutsättningar och behov mot vad marknaden erbjuder.

Som en konsekvens av att lokalvården upphandlas bör en central organisation i kommunen med djup och bred kompetens avseende städtjänster inrättas under kommunstyrelsen med ansvar för beställning, tillsyn och kvalitetskontroller.

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

Den ekonomiska konsekvensen av en konkurrensutsättning genom upphandling är den potentiella besparing som redovisas. Men även merkostnaderna en ny central organisation för beställning och uppföljning genererar måste beaktas. Den potentiella besparingen är dock betydligt större än de ökade utgifterna för en central organisation och den sammantagna ekonomiska konsekvensen är positiv.

Finansieringen av den centrala organisationen liksom besparingseffekterna av konkurrensutsättningen hanteras i Mål och budget 2023.

De juridiska konsekvensernas kommer att bli att ett relativt stort antal leverantörer med ramavtal kommer att avvecklas och lokalvården kommer istället att upphandlas som en s.k. objektsupphandling, vilket innebär att ett bindande upphandlingskontrakt (ej ramavtal) med på förhand givna volymer kommer att tecknas med ett på förhand bestämt antal leverantörer.

Camilla Broo
Kommundirektör

Patrik Forshage
Biträdande kommundirektör

Bilaga

Bilaga 1. PM: Konkurrensutsättning av kommunens lokalvård.

Beslutet ska skickas till

Samtliga nämnder och bolag