



Principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare

Förslag till beslut

1. Kommunledningsförvaltningens förslag till kommunfullmäktiges beslut tillstyrks.
2. Principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare fastställs.
3. Kommundirektören får i uppdrag att vid behov revidera principerna.

Förslag till kommunfullmäktiges beslut

1. Kommunfullmäktiges beslut 1998-09-29 § 114 Principer för reglering av avtalslösa tillstånd mellan beställare och interna utförare och kommunfullmäktiges beslut 1998-09-29 § 115 principer och regler vid start och avveckling av verksamhet och resultatenheter upphävs

Ärende

Den 3 oktober 2017 (§ 417 och 418) gav kommunstyrelsen kommundirektören i uppdrag att utreda och föreslå ändringar i regelverk gällande tvist och principer för reglering av avtalslösa tillstånd samt att utreda och föreslå ändringar i ekonomistyrningsreglerna samt ta fram principer för ersättning till den egna regiverksamheten.

Kommunledningsförvaltningen har tagit fram ett förslag till principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare som redovisas i bilaga 1. Den ersätter följande tidigare beslut som föreslås upphävas:

- Principer för reglering av avtalslösa tillstånd mellan beställare och interna utförare
(*Beslut: Kommunfullmäktige 1998-09-29 § 114, dnr Ks 98.0174*)
- Principer och regler vid start och avveckling av verksamhet och resultatenheter
(*Beslutat av Kommunfullmäktige 1998-09-29 § 115, dnr Ks 98.0222*)

Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse och bilaga -Principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare

Bakgrund

Köp av verksamhet inom kommunen behöver inte föregås av någon form av upphandling eftersom kommunen räknas som en juridisk person, om än uppdelad på olika nämnder.

Enligt det idag gällande regelverk kan uppdrag från beställande nämnd (främst äldre- och omsorgsnämndernas verksamhet) lämnas enligt följande:

Det finns olika former av upphandling:

- Egen regi
 - ”Verksamhetsuppdrag”, direkt riktat uppdrag till egna verksamheten,
- Öppen konkurrensutsättning,
 - upphandling enligt LOU (entreprenadmodell)
- Kundvalsmodell
 - LOV (Lag om valfrihetssystem), konkurrenspröva verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren

Utförarnämndens verksamheter är sådana som kan och bedöms lämpliga att konkurrensutsättas.

Verksamhetsuppdrag mellan äldrenämnd och omsorgsnämnd respektive utförarstyrelsen har funnits under lång tid. Framöver bedöms överenskomna verksamhetsuppdrag inklusive sådana som är av utvecklingskaraktär att öka. Denna utökning medför ett behov av tydligare riktlinjer och arbetsformer.

Verksamheten kan beställas med ett direkt riktat uppdrag till den egna regin ”verksamhetsuppdrag”.

Idag

- Förhandling om priser, kvalité m m, svårt att komma överens
- När förvaltning och Leanlink inte kommer överens får kommunledningsförvaltningen lösa tvisterna.
- Otydligt regelverk

Förslag för att upprätthålla konkurrensneutralitet

- Förtydliga regelverk – likvärdigt uppdrag, likvärdig ersättning
- Förtydliga ersättningsmodell – tre senaste externa upphandlingarna som grund för ersättning alt. referenskostnad

Samråd

Samtliga förvaltningschefer har fått handlingen för samråd. Förvaltningschefen inom Leanlink och förvaltningschefen för omsorgsförvaltningen har lämnat synpunkter vid samråd som redovisas i bilaga 2 och 3. Några av synpunkterna har beaktats i förslaget.

Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Förhandling enligt MBL § 11 genomfördes den 19 december 2017. Förhandlingen avslutades i enighet.

Kommunledningsförvaltningen

Paul Håkansson

Peder Brandt

Bilagor

1. Förslag till principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare
2. Samråd från Leanlinks förvaltningschef
3. Samråd från omsorgsförvaltningens förvaltningschef

Beslutet skickas till:
Samtliga nämnder
Samtliga förvaltningschefer
Samtliga ekonomichefer

Bilaga 1

Principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare

Köp av verksamhet inom kommunen behöver inte föregås av någon form av upphandling eftersom kommunen räknas som en juridisk person, om än uppdelad på olika nämnder.

Linköpings styr- och ledningssystem säger att kommunkoncernens verksamhet ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv och att verksamheten ska styras utifrån fem övergripande strategier där följande är mest aktuella vid interna beställningar utan konkurrens av externa utförare:

- Helhet före delar
Alla som har ansvar för någon del av koncernens verksamhet ska ta hänsyn till helhetsperspektivet i sin styrning. Ett mervärde för koncernens samlade verksamhetsresultat ska eftersträvas.
- Dialog, samspel och öppenhet
Verksamheten ska genomsyras av öppenhet och offentlighet. Dialog ska eftersträvas av alla aktörer för att få ett så bra resultat som möjligt.
- Vid konflikt mellan mål och medel gäller medlen
Tillgången till ekonomiska och andra resurser sätter gränser för måluppfyllelsen och därmed verksamhetens omfattning.

Kommunallagens bestämmelser om självkostnad bör vara styrande vid all prissättning.

Inför beställningen är det viktigt att definiera föremålet för beställningen exempelvis enligt följande:

- Vilket är behovet och hur kan det definieras?
- Hur kan behovet täckas, finns det olika alternativ?
- Vilka kvalitetskrav finns?
- Vilken prispåverkan har kvalitetskraven?

Modell för dialog för att skapa samsyn mellan uppdrag och ersättning

1. Uppdragsbeskrivning – Beställaren formulerar utifrån politiska prioriteringar och ambitioner en uppdragsbeskrivning.
2. Samsyn kring uppdrag – Beställare och utförare går igenom uppdragsbeskrivning tills samsyn finns om uppdragets innehåll, målgrupp och ambitionsnivå.
3. Omvärldsbevakning, beräkning – Beställare och utförare skaffar en bild av finansiering av detta uppdrag genom omvärldsbevakning och beräkning.
4. Finansiering – Utgångspunkten är likvärdigt uppdrag ska ge likvärdig ersättning (uppdrag med likvärdig ambition och kvalitet). Beställare redovisar förslag på ersättningsnivå utifrån uppdragsbeskrivning. Utförare redovisar en kostnadsberäkning baserad på självkostnads kalkyl.
Ersättningen av uppdraget beräknas utifrån nuläge (med den ambition och kvalitet som är i nuläget), efter att ha värderat vilken effektivitetsjustering samt vilken verksamhetsutveckling jämfört med nuläget som går att genomföra.
5. Avvägning/samsyn – Diskussion om de olika förslagen. Om inte samsyn går att erhålla går utföraren tillbaka och återkommer med ett förslag på ett uppdrag som går att utföra som närmar sig den föreslagna finansieringen.
6. Beräkning – Om beställaren inte kan acceptera den av utföraren föreslagna förändringen av uppdraget ska beställaren återkomma med ett förslag som utföraren sedan får kostnadsberäkna.

Beställaren reglerar vid beställningen hur och när uppföljning av och dialog om ekonomi och verksamhet ska ske.

Vid större förändringar under pågående uppdrag kan beställaren eller utföraren initiera en ny dialog.

Modellen gäller även då nämnden väljer att bryta pågående avtal med extern utförare.

Beställaren bör när det är möjligt eftersträva en god framförhållning av uppdraget så att det finns tid för dialog för att skapa samsyn mellan uppdrag och ersättning.

Beräkning av ersättning i de fall beställare och utförare inte kommer överens med dialog.

Då utgångspunkten för den finansiella ersättningen för uppdraget är att likvärdigt uppdrag ska ge likvärdig ersättning ersätts uppdraget med medelvärdet av de tre senaste likvärdiga upphandlingarna. Beställaren fastställer vad som är likvärdiga upphandlingar.

I de fall som det inte finns likvärdiga upphandlingar inom kommunen gör beställaren en omvärldsbevakning för att få fram en referenskostnad. I undantagsfall när beställare och intern utförare inte kan komma överens och uppdraget är unikt har kommunstyrelsen möjlighet att genom särskilt beslut fastställa inriktning, omfattning och ersättning för verksamhet.

Reglering av avtalslösa tillstånd mellan beställare och interna utförare

Vid nyteckning av avtal ska framgå hur ersättning för faktiskt utförd verksamhet ska regleras i samband med att befintliga avtal löper ut och innan nya hunnit tecknas, dvs avtalslösa tillstånd.

Tills dess nya avtal har tecknats gäller, vid avtalslösa tillstånd, att verksamhet utförs med den inriktning och huvudsakliga omfattning som anges i tidigare tecknat avtal mellan beställaren och den tidigare utföraren eller med den egna utföraren och att ersättning ska utgå enligt det tidigare tecknade avtalet.

Start eller utökning av verksamhet

De interna utförarna kan inte starta ny verksamhet utan beställning från beställarnämnd, myndighetsnämnd eller liknande men kan lämna erbjudande om start av ny verksamhet till berörda beställare.

För att nämnder som utför intern verksamhet ska få starta ny verksamhet som de inte själva finansierar eller som är utan beställning eller ekonomisk ersättning från beställarnämnd, myndighetsnämnd eller annan kommunal beställare krävs godkännande av kommunstyrelsen.

Avveckling av verksamhet

När resultatenheter har beställning för verksamhet (såväl verksamhet för intern service som sådan för service till kommuninvånarna) kan verksamheten avvecklas endast under förutsättning att berörda beställare accepterar avvecklingen.

Vid oenighet mellan nämnd som utför intern verksamhet och nämnd som beställer verksamheten ska verksamheten drivas vidare enligt beställning till dess kommunstyrelsen beslutat i ärendet.

Vid all avveckling ska samråd ske i god tid med berörda beställare.

Avveckling förutsätter även förhandling med berörda fackliga organisationer.

Bilaga 2

Samråd kring tjänsteskrivelse ”Principer för interna beställningar utan konkurrens av extern utförare” - Leanlink

Nedanstående skrivning har utarbetats av berörda affärsområdeschefer samt förvaltningschefen inom Leanlink

I förslaget saknas regelverk;

- då nämnden väljer att bryta pågående avtal med extern utförare

Förslag till skrivning

I de fall nämnden väljer att bryta pågående avtal med extern utförare skall av egenregin tidigare lämnat anbud ligga till grund för ersättningen samt eventuella uppstartskostnader.

Det saknas även regelverk för;

- uppstart av nya verksamheter.

- verksamheter som aldrig varit konkurrensutsatta, ex samverkansavtal med regionen, hemsjukvård samt verksamheter med speciell inriktning för att nämna några exempel.

Begreppet ”likvärdiga uppdrag” bör förtydligas. Enligt vår syn är uppdragen sällan lika, det sker en utveckling hela tiden, därför är det sällan möjligt att jämföra det avtal en verksamhet har från en tidsepok till en annan. Kraven höjs ständigt (både vad gäller kommunens ambitionsnivå och nationella krav). Att då jämföra den ersättning en verksamhet har haft utifrån tidigare upphandlingar och den tidens krav, med de nya krav som gäller vid aktuell tidpunkt blir inte relevant och bör därför strykas helt.

Hur skall man gå tillväga när man gör olika bedömningar av vilken bemanning som behövs för att driva en verksamhet (bemanning=pengar) Vi kan vara överens om krav men inte lägsta bemanning där dagens aktörer har skilda uppfattningar. Hur gör vi då utifrån patientsäkerhetsansvaret och arbetsmiljöansvaret.

Förslag till fastställande av generella riktlinjer för exempelvis bemanning och kompetens bör tas fram i samverkan mellan beställare och utförare.

En fundering kring synsättet; i punkt 3 och 5 i ” modellen för att skapa samsyn mellan uppdrag och ersättning”.

”5 Avvägning/samsyn – Diskussion om de olika förslagen. Om inte samsyn går att erhålla går utföraren tillbaka och återkommer med ett förslag på ett uppdrag som går att utföra som närmar sig den föreslagna finansieringen”

Detta förutsätter att det råder samsyn kring basnivån för exempelvis bemanning.

Med hänsyn till vad som har varit bör en skrivning rörande vikten av framförhållning av verksamhetsuppdragen, oberoende av art, återfinnas i texten.



Bilaga 3

Samråd gällande principer för interna beställningar utan konkurrens av externa utförare – omsorgs- och äldreförvaltningen

Kommunledningsförvaltningens förslag till principer och modell för skapa samsyn mellan uppdrag och ersättning har diskuterats och analyserats av omsorgs- och äldreförvaltningen med nedanstående slutsatser.

Bakgrundsbeskrivningen av dagsläget är korrekt och förslaget till att upprätthålla konkurrensneutralitet behövs. De två principer som beskrivs, dvs att likvärdiga uppdrag ska ha likvärdig ersättning samt en modell som baseras på tre senaste upphandlingar alternativt någon form av referenskostnad är viktiga.

Som beställare tar vi ansvar för att göra en övergripande bedömning baserat på politiska ambitioner, typ av verksamhet, eventuella lokalers utformning och storleken/omfattningen av verksamheten. Beställarrollen formulerar även uppdraget och de övergripande kraven och målen för verksamheten (utifrån politiska mål och ambitioner). Detta är grunden oavsett om en verksamhet ska upphandlas eller om det ska bli ett verksamhetsuppdrag. Ibland kan även jämförelser behöva göras med andra kommuner för att komplettera helhetsbedömningen.

Att som beställare värdera enskilda enheter i detalj såsom avdelningarnas bemanning, kompetens och brukarnas enskilda behov i syfte att värdera ett helt verksamhetsuppdrag är inte lämpligt. Som beställare ska man därför kunna ha kommunens mandat att ge rimliga ekonomiska förutsättningar ur ett helhetsperspektiv i principen likvärdigt uppdrag till likvärdigt pris.

Modell för dialog för att skapa samsyn mellan uppdrag och ersättning

Förslag på ändringar/ kommentarer

- Punkt 3 bör ingå i punkt 4, behöver inte vara en egen punkt
- Punkt 4 andra stycket, ersättningen av uppdraget beräknas utifrån uppdragsbeskrivningen. Om det finns en ambitionsökning från tidigare avtal som leder till ökade kostnader ska dessa redovisas av utföraren i form av ökade kostnader och beräkningar.

- Punkt 5 & 6 Detta blir inte gångbart om grundkravet är likvärdigt uppdrag till likvärdigt pris. Det finns med förslaget arbetssätt en stor risk för att politiken får ett förslag på minskad kvalitet till ett högre pris.

Sista instans kommer alltid vara att högsta cheferna ansvarar för lyfta frågan till kommundirektör.

Reglering av avtalslösa tillstånd mellan beställare och interna utförare

Förslag på ändringar

Tills dess nya avtal har tecknats gäller, vid avtalslösa tillstånd, att verksamhet ska utföras med den inriktning och huvudsakliga omfattning som anges i tidigare tecknat avtal mellan beställaren och den tidigare utföraren eller med den egna utföraren och att ersättning ska utgå enligt det tidigare tecknade avtalet.

Omsorgskontoret

Linda Ljungqvist

Omsorgsdirektör

Åsa Drange

Ekonomichef