

Tekniska nämnden

Framtida organisation och upphandling av färdtjänsten - Inriktningsbeslut

Dnr TN 2020/328

Sammanfattning

Nuvarande direktupphandlade avtal för färdtjänsten gäller till och med 31 december 2020. Detta är tecknat med Taxi Helsingborg, ett bolag inom Cabonline Group och omfattar både en beställningscentral (BC) och transporter. Utredningsarbetet inför upphandling och val av framtida organisation för utförandet av färdtjänsten har påbörjats. Följande alternativ har analyserats;

1. BC i egen regi, trafik upphandlat
- 2a. BC och trafik i ett avtal
- 2b. BC och trafik upphandlat i separata avtal
3. Överlåtelse av huvudmannskap till Skånetrafiken
- 4a. Samarbete med annan kommun, Staffanstorp
- 4b. Samarbete med annan kommun, Malmö

De tre första alternativen finns utredda inför förra upphandlingen.

Förvaltningen behöver ett inriktningsbeslut inför fortsatt arbete. Slutsatserna från tidigare utredningar är fortfarande giltiga även om vissa förändringar skett. Ytterligare alternativ har tillkommit och utretts översiktligt.

Förvaltningen rekommenderar en fördjupad studie i vad ett samarbete med Malmö kommun skulle innebära, dvs alternativ 4b. I första hand genom att utröna huruvida intresse föreligger från Malmö stads sida att gemensamt utreda en gemensam BC och i nästa steg tillsätta en gemensam juridisk utredning för att beskriva på vilka villkor ett samarbete kan ske men också hur ett sådant utformas på bästa sätt. Parallellt behöver arbetet med ett nytt förfrågningsunderlag påbörjas enligt alternativ 2a för att inte tappa alltför mycket tid i fall samarbetet med Malmö inte är möjligt eller önskvärt.

2020-03-26

Beslutsunderlag

Tekniska förvaltningens tjänsteskrivelse, daterad den 26 mars 2020.
Bilaga, Översiktlig sammanställning av alternativ, daterad 26 mars 2020.

Tekniska förvaltningens tjänsteskrivelse, daterad den 26 november 2018, Motion - En färdtjänst att lita på med egen beställningscentral
Tekniska förvaltningens tjänsteskrivelse, daterad den 2 november 2015

Danielsson&co, rapport "Framtida organisation av färdtjänsten i Lund", 2015-09-04.

Barnets bästa

Beslutet bedöms i detta skede inte påverka barn.

Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Ärendet är viktigt då det syftar till att säkerställa en väl fungerande färdtjänst för denna grupp. Brukarorganisationerna är involverade i ärendet.

Ekonomiska konsekvenser

Kostnaden för all upphandlad verksamhet styrs av den senast genomförda upphandlingen medans egen regi har en mer förutsägbar kostnad. Den dominerande kostnaden för färdtjänsten är trafiken och BC utgör en mindre del. Kvalitet är starkt relaterat till pris med få undantag och variationer.

Att bedriva BC i egen regi i Lund är inte effektivt då verksamheten blir för liten och därför mycket dyr. Skånetrafiken eller Malmö utökat med Lund utgör ett bättre underlag varför kostnadsökningen blir mer rimlig och kan motiveras.

Det går inte med säkerhet att avgöra hur de olika trafikalternativen kostnadsmissigt skiljer sig åt.

En hög andel samåkning ger besparingar. Större resandeunderlag är en fördel men bäst resultat ger oftast manuellt arbete med återkommande resor mellan t.ex. boende och dagliga verksamheter.

Sammanfattningsvis förväntas alla alternativ utom 1. Egen regi hamna i samma härad som dagens budget för 2020 motsvarande 32 MSEK/år.

Ärendet

Nuvarande direktupphandlade avtal för färdtjänsten gäller till och med 31 december 2020. Detta är tecknat med Taxi Helsingborg, ett bolag inom Cabonline Group och med varumärket Sverigetaxi, och omfattar både en BC och trafik.

2020-03-26

En upphandling med förväntad trafikstart 1 juli 2018 har genomförts. Efter en lång juridisk process, där Lunds kommun till sist fick rätt, tvingas kommunen ändå att avbryta upphandlingen. Återstående avtalstid var då endast 18 månader vilket är för kort tid beaktat de anbudspriser som angetts eller för höga i förhållande till budgeterade kostnader.

En orsak till den utdragna processen var att kommunen var mycket missnöjd med Sverigetaxis utförande av uppdraget, som inte har fungerat tillfredställande tidigare år. Viss förbättring har dock skett det senaste året och det nyligen tecknade avtalet från 1 april 2020 innehåller en del ändringar som förväntas höja kvaliteten ytterligare. Tilläggas ska att det är svårt att höja kvaliteten då uppdraget förlängs med korta tidsintervaller vilket inte ger den önskvärda långsiktigheten eller utrymme för de större investeringar som ett bolag behöver.

Innan en ny upphandling påbörjas har olika alternativa sätt att organisera utförandet av färdtjänsttransporterna utvärderats. Förutom en genomgång av redan tidigare gjorda utredningar har samverkan med andra kommuner utretts översiktligt.

Två separata utredningar har genomförts tidigare, en av konsult Danielsson; "Framtida organisation av färdtjänsten i Lund" samt av förvaltningen Motion (V) - En färdtjänst att lita på med egen beställningscentral Dnr TN 18/679.

Förvaltningens kommentar 2020

Följande alternativ har analyserats;

1. BC i egen regi, trafik upphandlat
- 2a. BC och trafik i ett avtal
- 2b. BC och trafik upphandlat i separata avtal
3. Överlåtelse av huvudmannskap till Skånetrafiken
- 4a. Samarbete med annan kommun, Staffanstorps kommun
- 4b. Samarbete med annan kommun, Malmö kommun

De tre första alternativen finns utredda inför förra upphandlingen.

Alternativ 1; BC i egen regi, trafik upphandlat

Förvaltningen instämmer i Danielssons uppfattning att beställningscentral i kommunal regi är en kostsam och komplicerad verksamhet. Det finns inte heller någon befintlig verksamhet i

2020-03-26

kommunen som kan samordnas för att uppnå stordriftsfördelar. Den trafikplaneringscentral som Markentreprenad driver för särskoleskjutsar är inte jämförbar i sammanhanget.

I Tjänsteskrivelsen från 2018 uppskattas kostnaden bara för beställnings-centralen bli nästan 10 mkr/år eller ca 75 kr per resa och en initial uppstartskostnad till 3-4 MSEK. En upphandlad tjänst bedöms som jämförelse kosta mindre än 30-35 kr per resa.

Idag körs ett mycket begränsat antal resor i egen regi genom Markentreprenads försorg. De utför ca 200 resor per månad mellan ett boende och daglig verksamhet. Detta då Vård o omsorgsförvaltningen var missnöjda med Sverigetaxis kvalitet. Idag är de väldigt nöjda med Markentreprenad som utförare. Ett projekt med Sverigetaxi tillsammans med Vård o omsorgsförvaltningen är initierat för att förbättra kvaliteten på övriga. Om det inte faller väl ut kan förvaltningen tänka sig att utöka Markentreprenads åtagande. Detta gäller för alla alternativ förutom överlåtelse till Skånetrafiken. Markentreprenad ställer sig positiva till en sådan mindre utökning men poängterar att detta inte kan utgöra grunden för en egen regi verksamhet.

Det har inte framkommit några nya omständigheter sedan 2015 eller senare 2018 att förutsättningarna för drift i egen regi förändrats mot vad utredarna då kom fram till.

Alternativ 2a; BC och trafik i ett avtal

Detta var den väg som nu prövats och tyvärr får vi inte veta hur resultatet hade blivit då upphandlingen avbröts. Vi vet dock att konkurrensen var begränsad.

Vid ett nytt försök behöver uppenbara brister som fixt slutdatum och de punkter som förorsakade överprövningsprocessen justeras. Kvalitetskraven måste höjas ytterligare såsom krav på punktlighet och bemötande men även nya funktioner som möjlighet att beställa resor via app. Den centrala skillnaden mellan de två anbuden från Sverigetaxi respektive DRT Solution är att den första trafikeras med flertalet åkerier som bedriver konkurrerande privat taxi verksamhet medan det senare var tänkt att köras av en underentreprenör som uteslutande kör samhällsbetalda resor vilket är dyrare men förväntas ge högre kvalitet. De förare som kör en mix av samhällsbetald och taxitrafik kör på provisionsbaserad lön medan de som endast kör samhällsbetald har fast timersättning om krav ställs på sociala villkor. Redan inför det nya avtalet i april kommer en stor andel av Sverigetaxis resor att utföras av fordon dagtid dedikerade

2020-03-26

för Lunds kommun. Krav att det förblir så även i framtiden bör ställas.

Alternativ 2b; BC och trafik upphandlat i separata avtal

En uppdelad upphandling skulle troligen begränsa antalet anbud på BC ytterligare men öka antalet intresserade trafikföretag. Skånetrafiken anlitar över tio olika entreprenörer och 4-6 olika anbud vore ett troligt scenario om det endast gällde transporter. Mer än ett företag skulle kunna tilldelas uppdraget. Det skulle troligen bli något dyrare men också bättre. Danielssons rapport var inte lika övertygad om fördelarna.

Det finns ett flertal myndigheter som använder sig av denna modell med framgång. Ofta låter de då det företag som driver BC delta i upphandling och uppföljning av trafikföretagen. Detta förutsätter då att dessa upphandlingar inte sker parallellt.

Att upphandla trafiken utan att veta vem som driver BC och omvänt ställer stora krav på förfrågningsunderlaget. Spelreglerna dessa emellan måste vara tydliga. Risken för att konflikt uppstår i tolkningen av avtalet ökar. För att lämna ett genomtänkt anbud behöver transportören veta hur planering, prioritering och allokering av fordon ska gå till. Det blir än mer komplicerat med tanke på att båda måste vara avslutade i god tid före trafikstart. För att delvis hantera den problematiken kan en gemensam upphandling göras som två oberoende delar.

Alternativ 3; Överlåtelse av huvudmannaskap till Skånetrafiken

Vid en överlåtelse finns ingen kompetens kvar i kommunen. Det innebär att i praktiken är det väldigt svårt att ta tillbaka färdtjänsten. En överlåtelse är definitivt inom överskådlig tid och inflytandet är nästintill obefintligt.

23 kommuner i Skåne hade 2015 överlåtit färdtjänsten till Skånetrafiken. Att överlåta till Skånetrafiken skulle enligt Danielsson vara det enklaste alternativet för kommunen men det innebär att regelverk och taxa måste anpassas helt till Skånetrafikens. Brukarorganisationerna var då starkt negativa till detta alternativ. Två nya kommuner har sedan tillkommit, Svedala och Burlöv, Perstorp utredde även de frågan men avstod.

Beställningsmottagningen drivs idag i egen regi med hög kundnöjdhet när det gäller bemötandet men de tidvis mycket långa telefonköerna drar ner helhetsbetyget. Trafikledning har funnits i egen regi sedan många år. En hel del kompetens gick förlorad när

2020-03-26

verksamheten flyttade från Helsingborg till Hässleholm men får nu anses vara återuppbyggd. IT-systemet Pass har använts under hela tiden vilket skapar god kontinuitet, det behöver inte bytas vid nya upphandlingar.

Ett nytt ersättningssystem har införts vilket innebär att varje kommun betalar den faktiska trafik kostnaden för utförda resor medan BC och annan administration fördelas enligt nyckeltal. Klart är att det innebär stora förändringar beträffande enskilda kommuners kostnader när den nya modellen infördes. Det går inte idag att säga om det blir dyrare eller billigare i slutändan för Lunds kommun jämfört med budgeterad kostnad för 2020.

Skånetrafiken ligger i det nedre skiktet i Anbaros kvalitetsundersökningar vid jämförelse med andra regioner i Sverige, plats 21 av 24. Dessutom är det stor skillnad i kvalitet mellan kommunerna i Skåne vilket till stor del beror på olika trafikföretags placering, geografiska förutsättningar och kunders förväntningar och förväntningarna är högt ställda i Lund.

Lund tillhör Skånetrafikens trafikområde 6 tillsammans med Staffanstorp, Lomma, Bjärred och Kävlinge kommun. Av dessa har Lomma och Bjärred lämnat över till Skånetrafiken. Även Skånetrafiken behöver genomföra en trafikupphandling i område 6 för att klara trafikera Lunds kommun. En tidigast tänkbar tidpunkt för övertagande av trafiken är februari 2022. Upphandling av transporter för trafikstart februari 2021 är redan pågående.

En överlåtelse innebär även att myndighetsutövning/handläggning av tillståndsärenden lämnas över. Idag bedrivs en effektiv och kvalitativ verksamhet med många hembesök vilket medför att personalen känner sina resenärer väl.

Argumenten för en överlåtelse har inte styrkts sedan föregående rapport även om en del förändringar skett till det bättre. Argumentet bygger i så fall mer på kommunens eget tillkortakommande när det gäller att få till ett nytt avtal.

Bruckarrådet ställer sig mycket negativa till detta alternativ.

Alternativ 4a; Samarbete med annan kommun, Staffanstorp

Ett samarbete med närliggande kommun har logistiska fördelar, men det är fler Staffanstorpsbor som åker till Lund än tvärtom. Detta alternativ påminner om 2b då vi i så fall skulle handla upp en BC gemensamt i ett första steg och först därefter trafiken. Staffanstorp har en pågående upphandling av trafiken och förväntas publicera sitt FFU för upphandling av BC under april, allra senast i maj. Start för

2020-03-26

den nya BC är februari 2021. Denna upphandling skulle kunna inkludera Lunds kommun även om startdatum skulle ligga något senare. BC uppdraget hanteras idag av DRT och Staffanstorps kommun är mycket nöjda med detta. En fördel med detta alternativ är att Lund skulle ansluta sig till en befintlig verksamhet efter deras upphandling. Kontakt har endast skett på tjänstemannanivå. En politisk förankring bedöms inte kunna ske tillräckligt snabbt för att Lunds kommun ska kunna delta i den förestående upphandlingen. Detta alternativ bedöms därför inte relevant i dagsläget.

Alternativ 4b; Samarbete med annan kommun, Malmö

Ett samarbete med Malmö skulle bygga på Malmös BC i egen regi. Den behöver således inte upphandlas. Då får vi den garanterat i regionen med de fördelar en lokalt förankrad BC innebär med bättre språkförståelse och lokalkännedom. Det finns en bra bas att bygga vidare på även om lokal kännedom om Lund behöver byggas upp vid trafikstart. Erfarenhetsutbytet med de egna förarna i Malmö av specialfordon bidrar också till kompetensen. Det finns betydligt fler resor mellan Lund och Malmö än mellan Lund och Staffanstorp vilket ger vissa besparingar och ökad tillgänglighet på fordon. Trafik kan initialt handlas upp separat, men i förlängningen gemensamt. Ett samarbete i upphandlingsskedet men framförallt i avtalsuppföljning ger ytterligare besparingar. Ett samarbete med Malmö har förutsättningen att ge motsvarande fördelar som en överlåtelse till Skånetrafiken utan att ge upp möjligheten att påverka utvecklingen och utan att ge upp vår egen myndighetsutövning/handläggning.

Det kan finnas legala begränsningar som måste beaktas. Det får inte utvecklas till köp av tjänst i stället för att upphandla enligt LOU. Lagstiftningen är otydlig eller oprövad på området varför en juridisk genomlysning krävs. En sådan utredning bör därför ske av någon oberoende juristfirma och bekostas gemensamt med Malmö. En första kontakt har tagits med Malmö på tjänstemannanivå om ett eventuellt samarbete och Malmö har visat intresse. Om det inte finns några juridiska hinder bör i nästa steg en fortsatt fördjupad utredning ske som mer ingående beskriver hur ett sådant samarbete skulle utformas och förslag läggas fram för nämnden. Detta parallellt med motsvarande process i Malmö.

Övrigt

Att beställa sina resor via app i mobilen, både enskilda- och återkommande resor, är inte vanligt men ökar stadigt. Det är en viktig funktion för de som kan och åker ofta, och kan man inte

2020-03-26

hantera det själv finns det kanske någon anhörig eller på boendet som kan. Det minskar på sikt betydelsen av beställningsmottagning i egen regi eller att den ligger i Sverige.

Sverigetaxi och Malmö använder idag SAM3001, ett äldre IT-system. Skånetrafiken använder Pass som är lika gammalt och erkänt långsamt att boka i. DRT Solution har ett egenutvecklat modernt system som nu får sägas vara beprövat. Både Malmö och Skånetrafiken måste upphandla nytt system. Ett sådant systemskifte kommer inte att ske smärtfritt och vara förenat med betydande kostnader.

Oavsett val av alternativ förväntas ytterligare direktupphandling av trafik hos Sverigetaxi behöva göras inför 2021. Ärendet kommer att tas upp till nämnden under hösten.

Samlad bedömning

Slutsatserna från utredningen 2015 står sig alltjämt, dvs att upphandla BC och trafik i ett är det bästa men alternativet att samarbeta med Malmö har tillkommit och måste ses som än mer attraktivt under förutsättningen att båda parter är intresserade och inga juridiska hinder finns.

- 1a. BC i egen regi, trafik upphandlat.
Rekommenderas inte. Alltför dyrt och sårbart i förhållande till det mervärde det ger.
- 2a. BC och trafik i ett avtal.
Rekommenderas. Rätt krav i en upphandling bör resultera i bra kvalitet till rimlig kostnad.
- 2b. BC och trafik upphandlat i separata avtal
Rekommenderas inte. Komplicerat upphandlingsmässigt och bör helst ske i två steg och inte parallellt.
- 3. Överlåtelse av huvudmannaskap till Skånetrafiken
Rekommenderas inte. Flera fördelar men kommunen fransäger sig i princip allt inflytande. Brukarrådet starkt emot förslaget.
- 4a. Samarbete med annan kommun, Staffanstorp
Rekommenderas inte. Alltför sent för att genomföra en gemensam upphandling av BC.
- 4b. Samarbete med annan kommun, Malmö
Rekommenderas. Kombinerar flera fördelar; kontinuitet, BC i närområdet samt bibehållet inflytande.

Se även bilaga där en översiktlig sammanställning finns.

2020-03-26

Tekniska förvaltningens förslag till beslut

Nämnden ger förvaltningen i uppdrag att utröna huruvida intresse föreligger från Malmö stads sida att tillsammans utreda en gemensam BC. Med anledning av osäkerheten i ovanstående samt att det senast tecknade avtalet endast sträcker sig året ut måste en parallell process påbörjas där ett förfrågningsunderlag enligt alternativ 2a tas fram, *Upphandla BC och trafik i ett avtal*.

Tekniska nämnden föreslås besluta

- att ge förvaltningen i uppdrag att utröna huruvida intresse föreligger från Malmö stads sida att tillsammans utreda en gemensam BC.
- att påbörja utarbetandet av ett förfrågningsunderlag enligt alternativ 2a, BC och trafik i ett avtal.
- att övriga alternativ inte är aktuella inför 2021.

Mikael Fritzon
Teknisk direktör

Per Eneroth
Gatuchef

Beslut expedieras till:
Akten
Förvaltningschefen