

POLICY FÖR KONKURRENSUTSÄTTNING AV KOMMUNAL VERKSAMHET

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunstyrelsen gav i början av 2006 kommunchefen i uppdrag att se över förhållandet mellan drift i egen regi respektive på entreprenad. Utgångspunkten var en ambition att öka graden av drift via entreprenad inom framför allt de tekniska verksamheterna.

Som ett led i denna strävan har kommunchefen utarbetat förslag till en konkurrensutsättningspolicy för Båstads kommun. Policyn klargör målsättningen med att egen regiverksamhet utsätts för konkurrens. Den beskriver också vilka verksamheter som skall/kan konkurrensutsättas och vilka principer som då skall gälla.

När policyn antagits av kommunfullmäktige skall den fungera som styrdokument för nämnderna.

Frågor om tolkning och tillämpning av policyn avgörs av kommunstyrelsen som också via kommunledningskontoret utfärdar tillämpningsanvisningar. Kommunstyrelsen svarar också för uppföljning av kommunens konkurrensutsättning och rapporterar till kommunfullmäktige med lämpliga intervall.

1.2 Motiv för konkurrensutsättning

Det huvudsakliga motivet för konkurrensutsättning är att uppnå långsiktiga ekonomiska fördelar. Konkurrensutsättning innebär att kostnaden för att utföra en viss verksamhet i egen regi jämförs med de kostnader kommunen får om verksamheten utförs av extern aktör. Det är inte ovanligt att kostnaderna visar sig bli lägre när verksamheten utförs av extern aktör. Detta kan bero på att en extern aktör är mer specialiserad eller har skalfördelar. Konkurrensutsättningen kommer sannolikt också visa att kommunen bedriver verksamhet på ett effektivt sätt. Det är ett värde i sig att få detta verifierat.

Även om externa leverantörer ej kan erbjuda kostnadsänkningar, kan det finnas kvalitetsskillnader som motiverar att verksamheten bedrivs av annan aktör än kommunen. När en verksamhet konkurrensutsätts kan kommunen fokusera på sin kärnverksamhet och fokusera sin lednings- och systemkapacitet på denna. Även en eventuell minskning av kommunens investeringsbehov måste vägas in i valet mellan egen regi och entreprenad.

Med extern aktör avses privat företag alternativt att verksamheten drivs av brukare eller personal.

2. Tillämpningsområde

Kommunfullmäktige har fastställt övergripande mål för kommunens verksamhet. Konkurrensutsättning skall främja och inte hindra dessa mål.

Konkurrensutsättningspolicyn gäller för tillämpliga delar av Båstads kommuns organisation. Policyn skall omfatta alla verksamheter som det finns lagstöd att konkurrensutsätta.

Samtliga nämnder skall årligen i samband med budgetarbetet till kommunfullmäktige presentera en översikt över de verksamheter som avses konkurrensutsättas de tre närmaste åren. I denna översikt skall en ungefärlig tidsplan för respektive konkurrensutsättning anges. Påföljande år skall återkoppling ske till kommunfullmäktige om att konkurrensutsättning skett enligt plan samt hur densamma utfallit.

Kommunfullmäktige behöver inte slutligt godkänna varje enskild konkurrensutsättning som föreslås av nämnderna utan detta görs av kommunstyrelsen. Fullmäktige har dock i och med denna policy dels givit uttryck för en strävan mot ökad konkurrensutsättning dels fattat ett övergripande beslut om en nämnds möjlighet att konkurrensutsätta sin verksamhet.

Kommunledningskontoret ansvarar för att ta fram tillämpningsanvisningar för konkurrensutsättning av verksamheter i Båstads kommun för att säkerställa att frågan hanteras lika inom alla förvaltningar.

3. Att konkurrensutsätta verksamhet

Innan beslut om konkurrensutsättning tas skall ett utredningsarbete genomföras av berörd styrelse eller nämnd. Utredningen skall lista verksamhetsområden som kan vara aktuella för konkurrensutsättning och också klarlägga om verksamheten får konkurrensutsättas. I förslaget till konkurrensutsättning skall ingå en bedömning och beskrivning av hur marknaden ser ut inom det aktuella området. Förslaget bör också innefatta mål och syfte med konkurrensutsättningen samt en tydlig avgränsning av den verksamhet som skall konkurrensutsättas. En tidsplan skall upprättas och beakta behovet av tid för information, dokumentation och upphandlingsarbete.

När beslut fattats om att konkurrensutsätta viss verksamhet utarbetas ett övergripande handlingsprogram i vilket skall ingå; principer för övertagande av personal, lokaler och inventarier, kalkyler, jävsfrågor, anbudsomöjligheter, kvalitetsfrågor, personalfrågor, juridiska frågor samt besked om hur resurser och kompetens för beställning, löpande uppföljning och kvalitetssäkring skall säkerställas. Detaljerade anvisningar finns i tillämpningsanvisningarna.

Det är viktigt att komma ihåg att verksamheten, även om den drivs/utförs av en entreprenör, är finansierad via skattemedel och att det är kommunen som beställare som garanterar optimal nytta för brukaren/kunden, dvs. att verksamheten drivs med rätt kvalitet till lägsta möjliga kostnad.

4. Upphandlingsprocessen

Efter beslut i respektive nämnd och i kommunstyrelsen inleds själva upphandlingsförfarandet. Upphandlingen baseras på de förutsättningar som beslutats av den ansvariga nämnden och av kommunstyrelsen. För att en upphandling skall ge önskat resultat krävs en omsorgsfullt bearbetad kravspecifikation som beaktar kommunens samtliga krav på entreprenaden. Inför varje upphandling skall kommunens inköpssamordnare (eller motsvarande) anlitas och kommunens inköspolicy skall följas. Upphandlingsförfarandet regleras i huvudsak genom bestämmelser i Lagen om offentlig upphandling (LOU).

BILAGA 1

Arbetsinstruktion för konkurrensutsättning av kommunal verksamhet

1. Inledning

För att en kommunal verksamhet ska kunna konkurrensutsättas helt eller delvis krävs ett omfattande förberedelsearbete. Föreliggande arbetsinstruktion beskriver vilka moment som är nödvändiga att genomföra för att konkurrensutsättningen ska kunna bli lyckad. Arbetsinstruktion möjliggör också en likartad hantering av arbetet inom kommunens alla förvaltningar.

2. Förberedelser för konkurrensutsättning m.m.

2.1 Ett övergripande utredningsarbete

Innan beslut om konkurrensutsättning tas ska ett övergripande utredningsarbete genomföras i berörd nämnd. Det första steget i utredningsarbetet blir att klargöra vad som är obligatorisk respektive frivillig verksamhet. Härfter görs en beskrivning av vilka verksamheter som kan vara aktuella för en konkurrensutsättning. Till att börja med klarläggs:

Vilka verksamheter är obligatoriska för kommunen att driva eller finansiera och vilka verksamheter är frivilliga och kan och bör konkurrensutsättas.

2.2 Beslutsunderlag

När utredningsarbetet har gjort klart vilka verksamheter som ska finnas kvar i oförändrad regi och vilka som är möjliga att upphandla från externa producenter, ska diskussionen leda till att ett beslutsunderlag utarbetas. I beslutsunderlaget skall ingå:

2.2.1 Marknadsanalys/marknadsstrategi

Hur marknaden ser ut? Om det inte finns en fungerande marknad är det meningslöst att ägna tid åt att genomföra anbudstävlingar. Analysen ska vara seriöst genomförd och ska ha seriösa intentioner. Det får aldrig finnas en misstanke om att kommunen enbart är ute för att "testa" marknaden. Företag som lämnar offert ägnar vanligtvis flera dagars arbete åt sitt anbud och inte minst för deras skull är det viktigt mena allvar med anbudstävlingen.

Spelregler och principer

Mål och syfte anges för konkurrensutsättningen, hur stor del av den kommunala verksamheten som ska utsättas för konkurrens, vilka uppgifter och verksamheter som inte ska utsättas för konkurrens, fördelning mellan alternativa driftformer, ska egenregin få lämna eget bud i den upphandling som görs o.s.v.

Här kan även riktlinjer sättas upp för när nämnd inte väljer att gå vidare t.ex. när avvecklingskostnaderna överstiger de besparingar som följer av konkurrensutsättningen.

Vägval och plan för förändringsstrategin

Det är därför viktigt att planer utarbetas med avseende på tid, information och upphandling. För att åstadkomma realistiska planer är det viktigt att programmets delar är tillräckligt genomarbetade och förankrade hos såväl förtroendevalda som tjänstemän.

2.3 Övergripande handlingsprogram

När en nämnd har kommit så långt att man har för avsikt att konkurrensutsätta hela eller delar av verksamheten ska följande moment ingå eller upprättas.

2.3.1. Principer för övertagande av personal, lokaler och inventarier

Här ska klarläggas vilka principer som ska gälla för övertagande av personal, lokaler och inventarier.

2.3.2 Kalkyler

Vid upphandling i konkurrens ska en kalkyl upprättas över kostnad för tjänster utföra i egen regi. Kalkylen ska redovisa samtliga relevanta kostnader d.v.s. även overheadkostnader och avvecklingskostnader. Mall för beräkning av OH-kostnader finns upprättad hos kommunstyrelsens ekonomikontor och kan användas. Med avvecklingskostnader menas kostnader som uppkommer då en verksamhet måste avvecklas. Till avvecklingskostnader kan inte bara personal utan även lokaler och utrustning räknas. Uppföljning ska ske genom en efterkalkyl.

2.3.3 Jävsfrågor

I samband med konkurrensutsättning av egenregiverksamhet kan frågan om jäv och opartisk handläggning aktualiseras. Frågor om jäv behandlas i kommunallagen och förvaltningslagen. Utöver vad som anges i dessa bestämmelser ska den som medverkar vid utformningen av ett internt erbjudande inte delta i handläggningen av upphandlingsärendet. Den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende ska inte heller på annat sätt förfara så att förtroendet till hans/hennes eller kommunens opartiskhet rubbas.

2.3.4 Anbudsmöjligheter

Vid utformning av anbudsunderlag ska hänsyn tas till små- och medelstora företags möjligheter att lämna anbud. En förutsättning för detta är att förfarandet inte strider mot Lagen om offentlig upphandling eller annan lag.

2.3.5 Kvalitetsfrågor

Att tydliga kvalitetsmål har utvecklats och är väl kända av den egna verksamheten är en förutsättning dels för att egenregin ska öka sitt kvalitetsmedvetande och sin konkurrensförmåga dels för att beställaren ska kunna ställa frågor på rätt kvalitet i samband med ett upphandlingsförfarande.

2.3.6 Personalfrågor

I anbudsunderlaget till extern leverantör ska framgå att verksamhetsövergång gäller som förutsättning för att reglerna i lagen om anställningsskydd (LAS) ska vara tillämpliga. Detta innebär att den nya producenten är skyldig att erbjuda samtlig berörd personal anställning.

Huvudregeln för verksamhetsövergång är att:

- anställningsvillkoren i det kollektivavtal som den tidigare arbetsgivaren, i detta fall kommunen, var bunden av ska gälla under den tid som kollektivavtalet gäller. Detta dock till en period av längst 1 år. Enligt LAS § 6b gäller inte detta ålders-, invaliditets- eller efterlevandeförmåner.
- att anställningen automatiskt övergår till förvärvaren och att eventuell övertalighet efter övergången ska lösas av förvärvaren.

Om en extern producent har vunnit anbudsproceduren och det är fråga om en verksamhetsövergång som anges i 6b § LAS, övergår anställningarna med i princip oförändrade anställningsvillkor enligt 28 § MBL till den nya verksamhetsutövaren. Den anställda har enligt 6b LAS rätt att avböja att gå med till ny arbetsgivare. Arbetstagaren ska inom skälig tid från det att han blivit underrättade om övergången uppges om han vill nyttja sin rätt att stanna kvar. Om arbetstagaren får vetskap om den kommande övergången vid förhandlingar enligt MBL bör tiden kunna räknas från dessa. Om en arbetstagare väljer att stanna kvar hos överlåtaren ska arbetstagaren vara medveten om att det kan uppstå arbetsbrist hos denne.

Om en verksamhet konkurrensutsätts och detta leder till att den egna verksamheten måste avvecklas ska kommunens program för övertalighet följas.

Primär förhandlingsskyldighet

Beslut om att ta in anbud på en viss verksamhet, att lägga ut verksamhet på en privaträttslig aktör är en fråga som faller under arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL. Arbetsgivaren har också en särskild form av primär förhandlingsskyldighet enligt 38 § MBL innan beslut fattas om att anlita någon som inte är anställd hos arbetsgivaren.

Förhandlingarna ska genomföras i så god tid att de fackliga organisationerna har en reell möjlighet att påverka beslutsunderlaget. Vid oenighet har de fackliga organisationerna i vanlig ordning möjlighet att påkalla förhandling enl. 14 § MBL. Naturligtvis är det möjligt att hantera konkurrensutsättning och upphandling inom kommunens lokala samverkanssystem vid sidan av det formella MBL-förfarandet.

Fackligt veto

När förhandlingen enligt 38 § är genomförd har den fackliga organisationen möjlighet att under vissa förutsättningar lägga in veto mot att arbetsgivaren anlitar den utförare som förhandlingen avsett. När det gäller förhandling enligt LOU är den fackliga vetorätten begränsad. Den får bara grunda sig på omständigheter som sägs i 1 kap 17 § eller 6 kap 9-11 §§ i LOU. Exempel på sådana omständigheter är att utföraren har försatts i konkurs eller likvidation, är underkastad näringsförbud eller inte har fullgjort sina åligganden när det gäller skatter eller socialförsäkringsavgifter.

2.3.7 Juridiska frågor

En kommuns verksamhet regleras till stor del av offentligrättsliga regler. När så kommunal verksamhet ska konkurrensutsättas uppstår inte sällan kollisioner mellan de privaträttsliga och offentligrättsliga regelsystemen. Det kan handla om att

laglighetsprövningen försvinner, att offentlighetsprincipen eller sekretesslagen inte gäller att meddelarfriheten och yttrandefriheten kan beskäras och så vidare. När kommunen anlitar en privaträttslig aktör att utföra produktionen av tidigare kommunala varor eller tjänster saknas möjligheten att påverka inflytandet av verksamheten. Det kommunala inflytandet över verksamheten beror då uteslutande på kommunens förmåga att påverka utformningen av entreprenadkontraktet och genom detta möjligheter att följa upp givna kravspecifikationer. *Inför varje nämnds upprättande av entreprenadkontrakt ska därför samråd ske med kommunens jurist.*

I de fall där det är fråga om en konkurrensutsättning men inte privatisering har kommunallagen föreskrivit nämnden en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Lagen tar fasta på att ansvaret finns kvar hos nämnden även om verksamheten har lagts ut på entreprenad:

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 § skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.¹

Eftersom kommunen har kvar huvudmannaskapet och det yttersta ansvaret för verksamheten, bör kommunen se till att den anlitate entreprenören uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten under kontraktstiden. För att säkerställa att entreprenaden utförs enligt kontraktet ska uppföljningen kopplas till något kvalitetssäkringssystem. Utformningen av ett sådant kan variera. Det åligger varje nämnd att ta fram ett sådant system i samråd med entreprenören.

2.3.8 Beställarkompetens

Det är viktigt att kommunen upprätthåller en gedigen beställarkompetens. Det kan därför vara motiverat att inom vissa områden behålla en del av verksamheten i egen regi. En privat monopolsituation kan på så sätt undvikas. Kommunen måste också ha beredskap att ta över i det fall entreprenören inte kan fullgöra sina åtaganden.

2.3.9 Internutbildning

Kommunledningskontoret bistår förvaltningarna med information och utbildning till anställda som vill ta över kommunal verksamhet och som vill lämna anbud på offentligt finansierad produktion.

¹ KL 3 kap 19 §

2.3.10 Kravspecifikation

Ovanstående skall resultera i en kravspecifikation som konkret och detaljerat beskriver aktuell verksamhet. Kravspecifikationen ingår sedan som en del i förfrågningsunderlaget vid en upphandling.

3 Upphandlingsprocessen

3.1 Allmänt

När beslutsprocessen passerat respektive nämnd och kommunstyrelsen inleds själva upphandlingsförfarandet. Detta ska bygga på de förutsättningar som beslutats av den ansvariga nämnden och kommunstyrelsen. Inför varje upphandling ska upphandlingsenheten anlitas och kommunens upphandlingspolicy ska följas. Det mesta av upphandlingsförfarandet regleras genom bestämmelser i Lagen om offentlig upphandling (LOU).

3.1.1 Utformning av förfrågningsunderlag

Om kommunstyrelsen har godkänt att en upphandling kan ske kan arbetet ta vid med utformning av förfrågningsunderlag. Till underlag för arbetet ligger ansvarig nämnds beslut om att konkurrensutsätta en verksamhet. Förfrågningsunderlaget ska innehålla alla de handlingar som en anbudsgivare behöver för att lämna anbud. I förfrågningsunderlaget bör alla krav, som kommunen avser ställa på en tänkt entreprenör, finnas med. Kraven ska vara så tydliga och mätbara som möjligt för att en entreprenör ska kunna göra en bra kalkyl över vilka resurser som krävs för att utföra uppdraget. Det kan röra sig om:

- a) kvantitet (antal platser, timmar etc.)
- b) kvalitet (kvalitetsindikatorer utformade med utgångspunkt från lagstiftning, sakkunnigas kunskaper och erfarenheter samt kommunmedlemmarnas krav och önskemål, minsta tänkbara kvalitet)
- c) tid (avtalstidens längd)

3.1.2 Anbudsinfordran, kvalificering och anbudsutvärdering

När anbud infordras inleds och förfrågningsunderlaget distribuerats till dem som begärt detta och anbudstiden gått ut, inleds en urvalsprocess som ställer stora krav på den upphandlande enheten. Utgångspunkten är att de åtgärder som vidtas ska vara affärsmässigt motiverade och präglas av konkurrensneutralitet. Kunskap om sakområdet är en förutsättning för ett lyckat resultat av upphandlingen.

3.1.3 Avtal och utformning av kontrakt

Det sista steget i upphandlingskedjan är att teckna avtal och utforma kontrakt. Det underlag som föreligger är protokoll från eventuella sammanträden och förhandlingar, anbud och förfrågningsunderlag. Arbetet ska resultera i att kontrakt/avtal upprättas med en extern producent.

BILAGA 2

Förtydliganden kring konkurrensutsättning av kommunal verksamhet

1. Vilka delar kan utsättas för konkurrens?

1.1. Kommunens uppgifter och befogenheter

Det kommunala självstyret har fått en betydelsefull roll för det svenska statskicket och utgör en av grundstenarna för vår demokrati. Sverige har idag 290 kommuner som alla skiljer sig åt i organisation(not 1). Kännetecknande för kommunerna är att deras verksamheter kan delas in i dels en *obligatorisk del* och dels en *frivillig del*.

1.1.1 Obligatorisk verksamhet

Den obligatoriska verksamheten regleras i speciallagstiftningen.² Ekonomiskt sett utgör det obligatoriska verksamhetsområdet kommunens största verksamhet. Kommunen är skyldig att se till att dessa funktioner finns i kommunen och kan därför inte fransäga sig ansvaret för verksamheten som sådan. Någon privatisering i den meningen att kommunen avvecklar både drift och finansiering är därför inte möjlig. Exempel på obligatorisk verksamhet är:

Kommunal normgivning

Det som kännetecknar kommunerna är att de styrs av lagar fattade av riksdagen vad gäller organisation och verksamhetsformer(not 3) men även dess rättigheter att meddela skötsel av sina uppgifter och ta ut skatt(not 4). Den kommunala normgivningsmakten följer av att riksdagen gett kommunen rätt att besluta enligt en viss lag t.ex. kommunallagen eller att riksdagen eller regeringen gett ett bemyndigande att lämna över rätten att fatta beslutet. Det gäller t.ex. antagande av taxor eller utfärdande av andra generella föreskrifter lokala ordningsstadgor, renhållningsordningar, hamnordningar och lokala föreskrifter om tillfällig försäljning. Fullmäktige har som regel inte rätt att överlämna normgivningsmakten till någon annan(not 5). Kommunal normgivning kan därför sägas höra till den obligatoriska verksamheten.

Myndighetsutövning

Gemensamt för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som, ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga även i form av gynnande beslut t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet, befrielse från vissa författningar och beviljande av social förmån. Karakteristiskt är att den – enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande. Myndighetsutövning är normalt beslut om utlämnande av allmänna handlingar, beslut om bygglov, hälso- och miljökontroll, beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen, bidrag till föreningar och företag om kommunen är skyldiga att betala ut stödet enligt vissa lagar, bestämmande av avgifter för enskilda inom det obligatoriska området.

¹ Se regeringsformen 1 kap § 1

² T.ex. skollagen, socialtjänstlagen, LSS och hälso- och sjukvårdslagen.

³ Främst kommunallagen och förvaltningslagen

⁴ Regeringsformen

⁵ I viss mån kan fullmäktige delegera rätten till nämnderna att besluta om avgifter som saknar egentlig kommunalekonomisk betydelse och inte heller är av principiell vikt.

Obligatorisk egenregiverksamhet

Med obligatorisk egenregiverksamhet menas verksamhet som kommunen enligt lag är skyldig att fullgöra och med egen personal (bortsett från vissa stödfunktioner). Denna verksamhet får inte läggas ut på externa producenter. Inom den obligatoriska delen finns verksamhet som kommunen är skyldig att fullgöra eller låta fullgöra och denna kan utom i vad som avser obligatorisk egenregiverksamhet och myndighets- utövning, läggas ut på externa producenter t.ex. kommunal vuxenutbildning, SFI och vissa ämnen inom gymnasieskolan. I sådana fall får även viss myndighetsutövning överlåtas (betygssättning). Kommunen ansvarar dock som huvudman för utbildningen, för utfärdande av själva betygsdokumentet.

Exempel på obligatorisk egenregiverksamhet är kommunal grundskola, kommunalt gymnasium, skolhälsovård, räddningstjänst och civilförsvaret.

Bestämmande av avgifter för kommunala tjänster inom det frivilliga området.

Inom den frivilliga verksamheten tas avgifter ut med stöd av kommunallagen 8 kap 3a §. Bestämmande av avgifterna är visserligen inte fråga om myndighetsutövning, men vissa uppgifter är av sådan karaktär att kommunen inte helt och hållet kan överlämna beslut om avgiftssättningen till en privat intressent då detta är att betrakta som kommunal normgivning.

Bidragsgivning.

Kommunala beslut om stöd till föreningar eller stipendier till enskilda räknas inte som myndighetsutövning. Dock är det uppgifter som inte kan överlämnas till ett privat rättssubjekt. Motiveringen till detta är att kommunen inte kan överlåta ansvaret för hur kommunala skattemedel anslås och används. Detta gör att kultur- och fritidskontoret inte kan t.ex. överlåta fördelningen av föreningsbidragen till föreningarna själva.

1.1.2 Frivilliga verksamhetsområdet

Frivillig verksamhet bygger på att kommunen har rätt att driva verksamheten inom ramen för den allmänna kompetens som följer av kommunallagen. Exempel på sådan verksamhet är simhallar under kultur- och fritidskontorets regi, näringslivsutveckling under kommunledningskontorets regi och interna servicefunktioner under de flesta förvaltningars regi. Rent juridiskt kan inte kommunen tvingas att driva eller finansiera dessa typer av verksamheter. Därför kan dessa verksamheter konkurrensutsättas, och – om så befinns vara fördelaktigt -privatiseras i sin helhet.

2. Förtydligande av begreppet konkurrensutsättning

Ytterst är det kommunmedborgaren som via skattemedel och avgifter finansierar den offentliga sektorn och med detta ger kommunen sitt uppdrag. Medborgaren har ett intresse att hennes bidrag används till så bra saker som möjligt med rätt kvalitet. Politiker och tjänstemän som är medborgarens ombud har därför det politiska och tjänstemannamässiga ansvaret att säkra så att medborgaren blir nöjd

eller i bästa fall att hennes krav överträffas. Medborgaren måste även ha insyn i verksamheten och kunna påverka kvaliteten.

För medborgaren är det inte givet att kommunen ska utföra de uppdrag som beställs istället kan andra aktörer än kommunen vara utförare av uppdragen. För att utveckla förståelsen av begreppet måste man dra gränserna mellan offentlig och privat verksamhet genom att ställa frågorna: *vem arrangerar, vem producerar och vem finansierar?*

Drift

		Offentlig	Privat
Finansiering	Offentlig	Kommunen utför i egen regi (simhallar, bibliotek)	Utförandet sker i icke kommunal regi (servicefunktioner)
	Privat	Kommunen utför – betalas av kunden (VA-systemet, sophantering)	Privat utförande – privat betalning (biltvätt, gym)

Den som *arrangerar* bestämmer vad som ska produceras, av vem och för vilka. I detta fall är det oftast kommunen. På marknaden arrangerar medborgaren genom sitt eget val av en vara eller tjänst. Den som *producerar* svarar för driften och är den som rent praktiskt producerar varan eller tjänsten. På marknaden *finansierar* medborgaren genom att betala för en viss vara eller tjänst. För kommunens del finansieras dess verksamhet i huvudsak genom skattemedel, statsbidrag eller avgifter. De här tre funktionerna – arrangera – producera och finansiera – kan kombineras på flera olika sätt med blandformer mellan offentlig och privat verksamhet.

Konkurrensutsättning föreligger när en kommun på ett grundligt och systematiskt sätt prövar om ett privat företag, kooperativ eller en förening kan driva helt eller delvis kommunalt finansierad verksamhet som ett alternativ till drift i egen kommunal regi. För kommunen är det viktigt att tänka på att kommunmedborgaren vill ha kontinuitet och trygghet i den erhållna tjänsten så att hon inte tvingas byta producent av den service hon vant sig vid. Vid en konkurrensutsättning är det därför viktigt att en konkurrensutsättning med alla dess moment som ingår, är väl förankrad såväl politiskt som tjänstemannamässigt för att undvika frekventa förändringar i förutsättningarna för den skattefinansierade verksamheten över tid.

Konkurrensutsättning kan vara ett *upphandlingsförfarande* där externa anbudsgivare ges möjlighet att lämna anbud på drift av en kommunal verksamhet. Det kan antingen ske i konkurrens med kommunens egen regi eller utan att egenregion deltar. Avslutas upphandlingen med att kommunen sluter avtal med en extern anbudsgivare, kan man säga att en kommunal driftentreprenad förekommer. På kommunens uppdrag får den externa anbudsgivaren varaktigt och självständigt utföra verksamheten. Kommunen behåller dock huvudmannaskapet för verksam-

heten och bibehåller sitt ansvar gentemot de användare som omfattas av den entreprenaddrivna verksamheten. Kommunen beslutar om verksamhetens mål och inriktning omfattning och kvalitet och ska löpande följa upp och utvärdera verksamheten. Entreprenadlösningar är vanligast inom det tekniska området som t.ex. vägar, VA och park.

Ett upphandlingsförfarande är inte nödvändigt för att konkurrensutsättning ska äga rum. Exempel på detta kan vara när kommunen beslutar att ge bidrag till enskilda huvudmän t.ex. föräldrakooperativ (dagmammor) inom barnomsorgen eller när kommunen ger bidrag till fristående skolor eller föreningar som driver sina anläggningar för eget bruk.

I många kommuner finns kundvalssystem med checkar där brukarna fritt kan välja mellan kommunala utförare och av kommunen auktoriserade utförare inom eller utanför kommunens geografiska område. Detta är vanligt tillämpat inom skola, barnomsorg och äldre- och handikappomsorg. Detta förfarande brukar inte innebära ett anbuds förfarande. Principen med ett kundvalssystem förutsätter en fungerande lokal marknad. Erfarenheterna från kommuner som haft kundvalssystem visar att detta gett en större mångfald, fler alternativ, konkurrenstryck, att kvalitetsarbetet fått en skjuts framåt och slutligen nöjda brukare(not 6).

Kommunens verksamhet kan även privatiseras i egna aktiebolag som är helt eller delvis skattefinansierad. Att förlägga delar av den kommunala verksamheten till bolag kan ge effektivitetsvinster dels genom tydligare resultatansvar men dels genom att verksamheten slipper den tidskrävande beslutsgång som förvaltningsformen oftast kräver. Verksamheter som är vanliga i bolagsform är energiförsörjningen, bostadsförsörjningen, näringslivsarbetet och lokalförsörjningen.

Vissa kommuner har på senare år prövat s.k. kvalitetsupphandlingar. Det innebär att de fastställer ett bestämt pris och anbudsgivarna anger vilken kvalitet och prestation de kan erbjuda för priset.

Privatisering av kommunens verksamhet kan ske när kommunen avvecklar ansvaret för såväl drift som finansiering av en viss verksamhet eller att kommunen säljer eller skänker bort sina tillgångar. En övergång till alternativa driftsformer(not 7) kan inte sägas vara en privatisering. Privatisering av verksamheten är juridiskt möjlig endast inom det frivilliga verksamhetsområdet.

På senare år har initiativ tagits till att utveckla entreprenörskapet inom den egna kommunala verksamheten. Detta kan vara speciellt lämpligt när konkurrensen på marknaden är svag.

Intraprenader är självständiga företagsliknande enheter, som på uppdrag utför verksamheter inom ramen för den kommunala förvaltningsorganisationen. Intraprenaderna ges ökat ansvar och befogenheter i förhållande till förvaltningsverksamheten och styrs genom tydliga mål- och uppdragsbeskrivningar från respektive nämnd/förvaltning. Intraprenader innebär att medarbetarnas delaktighet stimuleras.

⁶ Svenska kommunförbundet

⁷ Alternativa driftsformer föreligger när en verksamhet som har drivits eller kan drivas i förvaltningsform drivs av någon annan än kommunen, i regel en privaträttslig organisation, och helt eller delvis finansieras av kommunen. De huvudsakliga alternativa driftsformerna är: *kommunala företag, kommunala driftentreprenader, bidragsfinansierad enskild verksamhet, kundvalssystem med check eller platser på enskild institution.*

BILAGA 3

Riktlinjer för alternativ driftsform Intraprenad

Alternativa driftsformer

Alternativa driftsformer är andra former än traditionell förvaltningsdrift och kan vara t ex entreprenad, bolagsdrift, kommunalförbundsverksamhet eller intraprenad.

Inledning

Dessa riktlinjer är ett levande dokument och tänkt att vara ett stöd för kommunens tjänstemän då intresse finns för att starta intraprenader. I riktlinjerna finns ett antal punkter som berör olika områden att tänka på innan intraprenadavtal skrivs. Intentionen i vägledningen är att tillåta frihet, möjligheter och ansvar för att skapa tydliga mervärde för kunder, medborgare och verksamheten i sig. Därtill är riktlinjerna till för att förbereda och skydda kommunens verksamhet och finanser vid ett eventuellt återtagande av verksamhetsansvaret. Då intraprenaden inte är en fristående juridisk person, har kommunen skyldighet att återta verksamhetsansvaret då intraprenadavtalet bryts eller då avtalstiden löper ut och ingen förlängning aviserats. För att intraprenaddriften ska bli positiv och skapa goda förutsättningar samt inte bli en allt för stor ekonomisk belastning för kommunen om intraprenaden avslutas och verksamhetsansvaret återtas, behöver intraprenadavtalet reglera ett antal områden. I riktlinjerna beskrivs ett antal områden som bör beaktas och hanteras i intraprenadavtalet. Intraprenadavtalet reglerar förhållandet mellan kommunen och den ansvarige för intraprenaden och är ett skydd för båda parter. Om intraprenadtagaren i framtiden önskar att bolagisera sin verksamhet och helt bryta ut den ur den kommunala förvaltningen, bör även detta scenario hanteras redan från början i intraprenadavtalet.

Definition

En intraprenad är en enhet inom den kommunala förvaltningen med utökade befogenheter samt utökat ansvar för verksamhet, ekonomi och personal. Förvaltningen har dock det formella och övergripande ansvaret för intraprenaden. Intraprenaden skall bedrivas under företagsliknande former och baseras på ett politiskt antaget avtal. Intraprenaden skall bedrivas inom ramen för de lagar, avtal, regler och policys som gäller för övriga enheter inom samma verksamhetsområde inom förvaltningen, men ansvaret har, i huvudsak, delegerats till företrädare för intraprenaden. Intraprenaden skall vara ansluten till och ha tillgång till förvaltningens servicetjänster enligt samma principer som förvaltningen i övrigt såvida inte annat överenskommes i avtalet. Viktigt är att intraprenaden på något väsentligt sätt skapar tydliga mervärden såsom t.ex:

- Fler nöjda kunder
- Bättre kvalitet
- Bättre tillgänglighet
- Bättre arbetsmiljö
- Lägre kostnader
- Ökat engagemang och ökad delaktighet

Uppdrag/avtal

Det politiska beslutet att starta en intraprenad skall tas av kommunstyrelsen.

Ansvarig förvaltning startar och stödjer processen med intraprenaden. Arbetet med såväl processen som avtalsarbetet skall ske i samverkan med administrationen. Intraprenadavtalet skall vara tidsbegränsat och normalt löpa över 3 år samt utformat så att det underlättar och stimulerar för ett ev. vidare steg mot en entreprenad. Möjlighet till förlängning skall finnas. I avtalet skall tydligt framgå bl.a:

- Uppdragets innehåll och omfattning
- Intraprenörens ansvar
- Verksamhetens ansvar
- Ekonomiska regleringar
- Uppföljning och utvärdering
- Förändringar under avtalsperioden
- Hävning av avtal
- Avtalsperiod

Start av intraprenad

Intraprenaden skall initieras av anställda på en arbetsplats och inte beordras utifrån. Alla anställda på en arbetsplats har rätt att vara med och den stora merparten av de anställda måste vilja vara med. När frågan om att starta en intraprenad aktualiserats på en arbetsplats kontaktas verksamhetschefen. Denne har då skyldighet att låta informera alla anställda på arbetsplatsen om vad en intraprenad innebär och vilka villkor som gäller för en sådan. Förvaltningen svarar för denna information. Berörda arbetstagarorganisationer inbjuds att delta. Nästa steg är att intraprenadintressenterna gör en kortfattad skriftlig intresseanmälan till kommunstyrelsen. Ansvarig förvaltning bistår, vid behov, med utformningen av denna intresseanmälan. Därefter tar kommunstyrelsen ställning till förslaget. Blir bedömningen positiv ges ett uppdrag till förvaltningen att, tillsammans med intressenterna, utarbeta ett förslag till avtal. Detta avtal tillsammans med verksamhetsplan för aktuell verksamhet utgör underlag i ansökan till kommunstyrelsen att inleda en intraprenad. Vid bildandet av en intraprenad behåller alla anställda sina arbetsplatser, även de som inte angivit något intresse för att medverka i intraprenaden. Någon omplaceringsskyldighet föreligger inte för kom-

munen, eftersom intraprenaden fortfarande är en kommunal arbetsplats. Kommunen kan välja att erbjuda omplacering.

Information och utbildning inför intraprenadbildandet

Förvaltningen skall anordna två olika former av information/utbildning inför intraprenadbildandet. När en arbetsplatsgrupp meddelat sin verksamhetschef att det finns ett majoritetsintresse för att ev. starta en intraprenad skall ansvarig förvaltning anordna ett *informationsmöte*. Detta informationsmöte skall ge en allmän bild av vad en intraprenad är och vad som gäller för den och hållas på betald arbetstid. När kommunstyrelsen givit klartecken för att ett intraprenadavtal skall utarbetas skall ansvarig verksamhet, i samarbete med administrationen, anordna en *utbildning*. Denna utbildning skall ge kunskap om bl.a. lagar, policys, fackliga avtal, kommunens mål, ekonomi m.m. som är styrande för intraprenaden. Utbildningen skall också ses som en grund för det intraprenadavtal som skall utarbetas. Årligen avsätts en summa i kommunens budget för anordnande av information och utbildning inför intraprenader.

Delegation

Vid bildandet av en intraprenad måste ansvaret för såväl verksamhets-, ekonomi- som personalfrågor delegeras till den/de personer som för dessa uppgifter utsetts av intraprenaden. Delegation kan ej ske till gruppen, utan måste ske till enskilda personer. Vid delegation är förvaltningen skyldig att se till att den som får beslutanderätt är införstådd med vad det innebär och dessutom har tillräckliga kunskaper för att kunna fatta erforderliga beslut.

Verksamhetsfrågor

Verksamhetsansvarig/kontaktperson

Förvaltningen utser för varje intraprenad en kontaktperson, som skall vara till stöd och hjälp och löpande följa intraprenaden. Intraprenaden utser en verksamhetsansvarig, tillika kontaktperson, gentemot verksamheten.

Uppföljning/insyn

Intraprenaden skall använda sig av samma metoder, och delta i uppföljning och utvärdering, på samma sätt som liknande verksamheter i förvaltningen.

Ekonomifrågor

Budget/utfall

I intraprenadavtalet skall framgå vilka principer för resurstilldelning som gäller under avtalsperioden. Ett överskott hanteras enligt de principer som gäller inom

förvaltningen. Överskott får dock ej disponeras så att det leder till utökad verksamhet, som sedan leder till krav på ytterligare kommunala medel. Vid eventuellt underskott är intraprenaden skyldig att upprätta en åtgärdsplan som beskriver hur ekonomin skall fås i balans. Denna åtgärdsplan skall vara genomförd inom en tid som överenskommes med förvaltningen. Lyckas inte intraprenaden komma i balans under denna tid upphör självständigheten och intraprenaden inordnas i förvaltningen efter beslut i kommunstyrelsen. Intraprenaden skall använda samma system och metoder som förvaltningen i övrigt och delta i utvärdering på samma sätt som liknande verksamheter. Skulle intraprenadens omfattning ändras eller klart oförutsedda kostnader uppstå, ska det finnas möjligheter att omförhandla och ändra den löpande överenskommelsen.

Investeringar

Om en intraprenad vill genomföra omfattande investeringar måste detta ske i överenskommelse med förvaltningen. Investeringar som avser lokaler skall i normalfallet vara en angelägenhet för fastighetsägaren. Om investeringen avser inventarier eller annan utrustning (t.ex. maskiner) skall detta behandlas i samband med de årliga budgetprocesserna.

Lokaler

Intraprenaden får endast använda sig av de lokaler som överenskommit om i avtalet. Förändringar av detta måste godkännas av förvaltningen. Vad gäller drift och underhåll av lokaler gäller samma principer som för övriga förvaltningen.

Stöd i ekonomifrågor

Intraprenaden skall ha samma stöd av administrativa funktioner som övriga verksamheter i förvaltningen, såvida inte annat överenskommes i avtalet.

Personalfrågor

Delegation inom personalområdet

Inom personalområdet skall någon/några ha det fulla ansvaret för följande:

- Anställning av personal
- Lönesättning av personal
- Arbetsmiljöfrågor
- Rehabiliteringsfrågor

Kollektivavtal

Intraprenaden har efter förhandling med berörda fackliga organisationer rätt att teckna lokalt avtal.

Lönesättning

Intraprenaden omfattas av samma system som förvaltningen i övrigt. Den högst ansvarige för anställning och lönesättning i intraprenaden lönesätts av ansvarig chef inom förvaltningen. Efter överenskommelse kan andra förmåner eller anställningsvillkor erhållas. Överenskommelsen gäller tidsbegränsat, dock längst under intraprenadtiden. I intraprenadavtalet regleras vad som ska gälla i fråga om lönenivå om och när intraprenaden upphör.

Regler om turordning och företrädesrätt

Intraprenadens personal omfattas av samma bestämmelser som förvaltningen i övrigt. I samverkan med förvaltningen och efter förhandling med fackliga organisationer, kan avsteg göras.

Arbetsmiljöansvar

Intraprenaden har ansvar för arbetsmiljön enligt arbetsmiljölagen, och skall följa kommunens arbetsmiljöpolicy.

Stöd i personalfrågor

Intraprenaden skall ha samma stöd av kommunens personalavdelning som den övriga förvaltningen såvida inte annat överenskommes i avtalet.

Personalutbildning och kompetensutveckling

Under avtalsperioden har intraprenaden ansvar för att dess personal har rätt utbildning och kontinuerligt får erforderlig fortbildning.

Upphävande av intraprenad

Intraprenaden upphör automatiskt när avtalet löper ut och ingen förlängning överenskommits. Begäran om förlängning skall göras senast 6 månader före avtalstidens utgång. Sker inte detta upphör avtalet automatiskt. Intraprenaden kan själv begära hos kommunstyrelsen att avtalet upphävs under löpande avtalstid. Uppsägningstiden är 6 månader. Kommunstyrelsen kan besluta om att avtalet upphävs p.g.a intraprenaden inte fullgjort sina åtaganden enligt avtalet. Upphävning kan ske med omedelbar verkan. Om intraprenaden upphör återgår intraprenaden till traditionell förvaltningsform och delegerat ansvar återgår till förvaltningen. De tidsbegränsade löne- och anställningsvillkor som gällde under intraprenaden kommer då inte längre att gälla.

Tvist

Om intraprenaden och förvaltningen är oense om tolkning av avtal eller annat skall frågan föras vidare till kommunstyrelsen för avgörande.