

# Policy och riktlinjer

## Alternativa drifts- former i Vetlanda kommun

Antagen av kommunfullmäktige den 21 maj 2008



VETLANDA  
KOMMUN

1. INLEDNING OCH SAMMANFATTNING .....	2
2. MOTIV OCH SYFTE.....	3
2.1 MOTIV TILL KONKURRENSUTSÄTTNING OCH INTRAPRENADER .....	3
<i>Kvalitet och inspiration</i> .....	3
<i>Konkurrens och mångfald</i> .....	3
<i>Ekonomisk hushållning</i> .....	3
2.2 MÅL.....	3
2.3 TILLÄMPNINGSOMRÅDEN FÖR ALTERNATIVA DRIFTFORMER.....	3
2.4 UTMANINGSRÄTT.....	4
2.5 UPPHANDLING .....	4
2.5.1 <i>Allmänt</i> .....	4
2.5.2 <i>Konkurrensneutralitet</i> .....	4
2.5.3 <i>Jäv</i> .....	4
3. STRATEGI .....	5
3.1 STIMULANSÅTGÄRDER.....	5
3.2 STYRNING OCH UPPFÖLJNING .....	5
3.3 EGNA BUD.....	5
3.4 PRINCIPER VID ÖVERTAGANDE AV VERKSAMHET .....	5
3.5 ORGANISATION OCH ANSVAR.....	6
3.5.1 <i>Fullmäktige</i> .....	6
3.5.2 <i>Kommunstyrelsen</i> .....	6
3.5.3 <i>Nämnder</i> .....	6
4. HANDLINGSPLAN.....	8
4.1 NÄMNDERS ANSVAR .....	8
4.1.1 <i>Viljeinriktning</i> .....	8
4.1.2 <i>Information och samverkan</i> .....	8
4.1.3 <i>Upprättande av handlingsprogram</i> .....	8
5. UTVÄRDERING.....	9
BILAGA .....	10
BEGREPPSFÖRKLARINGAR.....	10
<i>Alternativa driftformer - Konkurrensutsättning</i> .....	10
<i>Avknoppning</i> .....	10
<i>Entreprenad</i> .....	10
<i>Enskild bidragsfinansierad verksamhet</i> .....	10
<i>Föreningsdriven verksamhet</i> .....	10
<i>Förvaltningsformen, egenregi</i> .....	10
<i>Intraprenad - resultatenheter</i> .....	10
<i>Privatisering</i> .....	10
<i>Utmaningsrätt</i> .....	11

# 1. Inledning och sammanfattning

Kommunfullmäktige har beslutat att alternativa driftformer/konkurrensutsättning ska introduceras under nuvarande mandatperiod inom kommunens skilda verksamheter.

Kommunen vill ge uttryck för att alternativa driftformer får möjlighet att slå rot inom flera verksamhetsområden. Nyckelbegrepp som ”Kvalitet och inspiration”, ”Konkurrens och mångfald” samt ”Ekonomisk hushållning”, som förklaras nedan under punkt 2, är betydelsefulla utgångspunkter i denna strävan.

”Policy och riktlinjer för alternativa driftformer i Vetlanda kommun” utgör en övergripande motiv- och regelsamling. Mer detaljerade riktlinjer och bestämmelser kommer att utformas successivt.

Några viktiga hållpunkter - som behandlas i det följande - är i korthet:

- Bättre resursutnyttjande, kvalitetsfokus, personalutveckling och ökat inflytande för den enskilde brukaren är viktiga ledstjärnor i arbetet med att stimulera alternativa driftformer.
- Konkurrensutsättning kan utgöras av flera olika driftformer som exempelvis driftentreprenader och avknoppning.
- Etablerandet av så kallade intraprenader - som innebär att verksamheten bedrivs i egen (kommunal) regi med utökat lokalt självbestämmande - ska också stimuleras.
- Nämnderna har en central roll i att stimulera intresset för nya driftformer och att årligen ta fram handlingsplaner för genomförande och informera personalen.
- Kommunstyrelsen ska yttra sig innan nämndbeslut tas vid upphandling som berör flera nämndområden.
- Stimulansåtgärder vidtas på olika sätt för att främja avknoppning av verksamheter.
- Kommunen tillämpar så kallad utmaningsrätt.
- All verksamhet ska upphandlas enligt Lag om Offentlig Upphandling (LOU). Huruvida Lag Om Valfrihetssystem (LOV) ska tillämpas beslutas senare.
- Egna anbud från egen regi i upphandling får lämnas efter beslut av nämnd från fall till fall.

## **2. Motiv och syfte**

### **2.1 Motiv till konkurrensutsättning och intraprenader**

Viktiga utgångspunkter bör vara en *balans* av följande syften:

#### **Kvalitet och inspiration**

Brukarnas uppfattningar av kvalitet ska vara vägledande för värdering av en verksamhets effektivitet inom ramen för given kostnad.

Konkurrensutsättning ska också fungera som en källa till inspiration och utmaning för medarbetarna i alla verksamheter oavsett driftform. Genom att öppna upp för medarbetare att ”starta eget” eller kunna välja alternativ arbetsgivare lämnas incitament till förbättrad trivsel i arbetet. I förlängningen ger dessa möjligheter förutsättningar för bättre kvalitet i tjänsterna.

#### **Konkurrens och mångfald**

Konkurrensutsättning ger i sig ökade drivkrafter och fokus på både kund- och medarbetarperspektiv samt ekonomi och utveckling .

Mångfald innebär att en viss driftform inte bör vara allenarådande inom sitt verksamhetsområde. Mångfald innebär också att brukarna i möjligaste mån bör kunna välja utförare av servicetjänster, samt i vissa situationer, själv kunna påverka innehållet i tjänsten.

#### **Ekonomisk hushållning**

Effektivt resursutnyttjande kan drivas fram av företag med vinstintresse, men också t ex genom att utveckla korta beslutsvägar i egenregi via exempelvis intraprenader. En ”driftkombination offentligt-privat” inom ett verksamhetsområde ger goda möjligheter till jämförelser och inspiration till förbättringsarbete.

### **2.2 Mål**

- Ett flertal nya verksamheter - oavsett verksamhetsområde – är önskvärt att driva i alternativa driftformer före utgången av år 2010.
- Resursutnyttjandet i verksamhetsområdena som konkurrensutsätts ska successivt förbättras och vara högre jämfört med områden som inte omfattas av konkurrens.
- Den upplevda kvaliteten i service och tjänster för brukare bör efter hand vara jämförelsevis högre över tid inom alla verksamhetsområden som konkurrensutsätts.

### **2.3 Tillämpningsområden för alternativa driftformer**

Alla kommunala verksamheter kan efter respektive facknämnds prövning konkurrensutsättas. Undantag gäller sådan verksamhet som skyddas av lagstiftning, exempelvis myndighetsutövning.

Särskilda regler gäller för skolans område utanför förskolan som enligt lag prövas i särskild ordning av Skolverket.

”Intraprenader” är per definition inte en alternativ driftform. Kommunen ser positivt på denna verksamhetsform, inte minst ur ett personalutvecklingsperspektiv. Intraprenaden kan också fungera som ett första steg mot senare avknoppning av verksamhet. Intraprenaden blir också den naturliga verksamhetsformen om egen verksamhet vunnit en upphandling eftersom en självständig resultatenhet då måste avgränsas.

## **2.4 Utmaningsrätt**

Kommunen tillämpar så kallad utmaningsrätt (se även begreppsförklaring i bilaga).

En utmaning ska riktas till den nämnd som driver den verksamhet som utmanas. Av utmaningen ska framgå;

- vilken del av kommunens verksamhet som utmanas och en uttryckt vilja från utmanaren att själv driva verksamheten
- beskrivning som visar att utmanaren är en trovärdig potentiell anbudsgivare

När en utmaning har inkommit ska nämnden skyndsamt pröva frågan om upphandling. Beslutar nämnden att inte upphandla verksamheten ska beslutet motiveras.

Utmaningsrätten är tillämplig för såväl verksamma i viss verksamhet som för externa aktörer.

## **2.5 Upphandling**

### **2.5.1 Allmänt**

Kommunens upphandlingspolicy ska följas och all verksamhet ska upphandlas enligt Lag om Offentlig Upphandling (LOU). Huruvida kommunen kommer att vilja anslutas till kommande frivilliga Lag Om Valfrihetssystem - LOV (gäller från år 2009) inom handikapp- och äldreomsorgen beslutas senare.

Små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud ska beaktas. Likabehandlingsprincipen gäller.

### **2.5.2 Konkurrensneutralitet**

Konkurrensneutralitet ska värnas i all upphandling. Interna och externa aktörer ska respekteras som likvärdiga samarbetspartners. När den egna regin lämnar ett anbud är det särskilt viktigt att denna inte särbehandlas.

### **2.5.3 Jäv**

En tydlig åtskillnad ska göras vid interna bud mellan de personer som utformar anbudet och de som utformar förfrågningsunderlaget och deltar i prövningen av ett anbud.

## **3. Strategi**

### **3.1 Stimulansåtgärder**

Se även nämndspecifika stimulansåtgärder som anges under avsnitt 4.1.1.

- Tjänstledighet för personal i upp till två år kan beviljas vid avknoppning
- Varje nämnd/förvaltning utser en övergripande informationsansvarig kontaktperson för att stimulera igångsättande av alternativa driftformer utifrån nämndområdets förutsättningar
- Information och utbildning för presumtiva avknoppare arrangeras regelbundet
- En klar ansvarsfördelning och organisation tillskapas gällande introduktion av och fortlöpande stöd för konkurrensutsättning

### **3.2 Styrning och uppföljning**

Kommunen ska i avtal med entreprenören tillförsäkra sig erhålla information som gör det möjligt att utöva nödvändig tillsyn i hur verksamheten utförs. Kommunen tillämpar styr- och uppföljningsmodellen Balanserad Styrning. Denna eller motsvarande modeller bör tillämpas även av annan utförare än egenregi. Nyckeltal bör löpande kunna redovisas till beställaren för kvalitetskontroll.

Nämnd ska som beställare i avtal förvissa sig om att kvalitetsuppföljning ska kunna utformas och genomföras av denne oaktat om verksamheten bedrivs av annan utförare eller i egen regi.

Det är viktigt att nämnderna besitter upphandlingskompetens inom sitt verksamhetsområde eller har tillgång till denna. Med det menas dels kompetens utifrån Lag Om offentlig Upphandling (LOU/LOV), förmåga att fokusera på vad som ska upphandlas, säkra konkurrensneutraliteten, samt hur utvärdering och kvalitetskontroll ska genomföras.

### **3.3 Egna bud**

Huruvida egen verksamhet (egenregi) får lämna bud eller ej avgörs av nämnd från fall till fall.

### **3.4 Principer vid övertagande av verksamhet**

I samband med upphandling ska hänsyn tas till frågan om övertagande av personal, lokaler, inventarier etc.

Huvudregeln är att personalen övergår till den nya utföraren. Den enskilde arbetstagaren har möjlighet att motsätta sig att anställningsförhållandet övergår till den nya arbetsgivaren. Den övertalighet som då kan uppstå kommer i första hand att lösas genom omplacering inom samma eller likvärdigt verksamhetsområde. Personalkontoret har samordningsansvar för personal som väljer att stanna kvar hos kommunen i dessa sammanhang.

Vid övertagande ska i förekommande fall även en marknadsmässig bedömning av värdet rörande den övertagna verksamheten göras, liksom värdet av eventuellt övertagande av lokaler och/eller inventarier. Om det anses vara av vikt, t ex för att

stävja vidareförsäljning, bör även klausul i avtal reglera kommunal rätt att återköpa verksamhet som säljs efter viss tidsperiod.

### **3.5 Organisation och ansvar**

Fördelning mellan kommunala organ gällande ansvar sker enligt följande:

#### **3.5.1 Fullmäktige**

- Fullmäktige fastställer den övergripande policyn för alternativa driftformer och övriga styrdokument i detta sammanhang.

#### **3.5.2 Kommunstyrelsen**

- Utarbetar och uppdaterar planer och riktlinjer för alternativa driftformer och hanterar andra övergripande frågor inom området
- Säkerställer att god beställarkompetens upparbetas och sedan fortlöpande underhålls
- Följer upp nämndernas genomförande av alternativa driftformer
- Tar fram stimulansåtgärder för avknoppning av verksamheter samt stödjande insatser för medarbetare som vill bilda egna företag inom områden som motsvarar deras tidigare arbetsuppgifter
- All konkurrensutsättning hanteras så att verksamhetsövergång ( med rätt för den anställda att gå över till ny arbetsgivare enligt LAS §6b) blir tillämplig såvitt inte särskilda skäl föreligger.
- Vid eventuell upphandling som rör flera nämndområdets verksamhet ska ärendet lämnas till kommunstyrelsen för utlåtande innan beslut sedan sker i nämnd.

#### **3.5.3 Nämnder**

- Ta fram ett handlingsprogram för konkurrensutsättning inom sitt ansvarsområde gällande kvalitetsmål och system för mätning av dessa utifrån ett styrkortsperspektiv. Risker ska belysas. Vidare ska såväl facklig samverkan som medarbetarinformation liksom insynsmöjligheter och ansvarsutkrävande avhandlas.
- Årligen i Mål och Budget föreslå vilka verksamheter som kan bedrivas i alternativa driftformer
- I nämndens bokslut ska beskrivas hur och i vilken omfattning alternativa driftformer aktualiserats under verksamhetsåret. Beskrivningen ska även omfatta i vad mån utmaningsrätt förekommit och beaktats
- Utser tjänsteman som kontaktperson med särskilt ansvar för alternativa driftformer
- Kartlägger kostnadsnivåer inför upphandling och skapar ersättningsmodeller till utförare
- Fatta beslut om upphandling och utforma kravspecifikation

- Vid varje upphandling fatta beslut om egenregin ska få lägga anbud eller ej.
- Utveckla och säkerställa *nämndspecifik* beställar- och upphandlingskompetens



## **4. Handlingsplan**

### **4.1 Nämnders ansvar**

#### **4.1.1 Viljeinriktning**

Det åvilar nämnderna att aktivt arbeta för att stimulera intresset för alternativa driftformer inom sina verksamhetsområden.

#### **4.1.2 Information och samverkan**

- Minst på årsbasis inom sitt verksamhetsområde informera om denna policy och inventera intresse av alternativa driftformer, samt rapportera till kommunstyrelsen.
- Varje nämnd ska se till att samråd och förhandlingar sker med berörda fackliga organisationer inom ramen för kommunens samverkansavtal inför övergång till alternativa driftformer.

#### **4.1.3 Upprättande av handlingsprogram**

- Varje nämndområde inventerar initialt och fortlöpande möjligheter att bedriva verksamheter i alternativa driftsformer
- Aktuella nämnder tar fram ett flerårigt handlingsprogram för hur alternativa driftformer ska stimuleras, prioriteras, introduceras och utvecklas. Nyckelord är övertagande av personal, lokaler, brukardialog och beställarkompetens.

## **5. Utvärdering**

Denna policy ska utvärderas inom två år efter att den fastställts av kommunfullmäktige.

# Bilaga

## Begreppsförklaringar

### **Alternativa driftformer - Konkurrensutsättning**

Alternativa driftformer avser enbart samhällsfinansierad verksamhet där kommunen är huvudman som drivs av annan utförare, t ex via entreprenader och kooperativ.

### **Avknoppning**

Anställda i kommunen startar ett eget företag och tar efter upphandling över driften av samma slags verksamhet som de tidigare utfört som anställda. Företagsformen kan variera, men vanligt är att man bildar ett kooperativt företag, dvs en ekonomisk förening, där det inte krävs en hög kapitalinsats och där vinsten inte är målet.

### **Entreprenad**

Upphandlad verksamhet med privat utförare som kooperativ, ideell förening eller privat utförare. Kommunen är huvudman för verksamheten.

### **Enskild bidragsfinansierad verksamhet**

Bidragsfinansierad verksamhet som inte har ett uppdragsförhållande med kommunen. Styrning sker genom bidragsregler, tillsyn och tillståndsgivning främst inom skolans område. Förskolan beviljas tillstånd av kommunen, medan skolan lämnas tillstånd av Skolverket.

### **Föreningsdriven verksamhet**

Det förekommer att traditionell kommunal verksamhet bedrivs av föreningar. Denna typ av verksamhet kan t ex omfatta skötsel av idrotts- och badplatser.

### **Förvaltningsformen, egenregi**

Kommunen styr, finansierar och driver en viss verksamhet på traditionellt sätt.

### **Intraprenad - resultatenhet**

Per definition är Intraprenad inte en alternativ driftform. Verksamheten bedrivs av de anställda med särskilt internt "avtal" med kommunen. Intraprenad är i grunden en resultatenhet med utökade befogenheter och därmed också ökat ansvar. Förutom resultatenhetens ansvar för intäkter och kostnader kan intraprenaden även ha en egen investeringsbudget. Syftet med en intraprenad är att få en tydligare organisation och en rationell ansvars- och befogenhetsfördelning där mycket av ansvaret för ekonomi och personal decentraliserats till lägsta möjliga beslutsnivå.

Intraprenaden kan också fungera som ett första steg mot senare avknoppning av verksamhet. Intraprenaden blir också den naturliga verksamhetsformen om egen verksamhet vunnit en upphandling eftersom en självständig resultatenhet då måste avgränsas.

### **Privatisering**

Avser verksamhet som uteslutande är egenfinansierad tjänsteverksamhet som står utanför kommunens inflytande. Exempel är privatläkarverksamhet utanför Försäkringskassans ersättningsystem.

## **Utmaningsrätt**

Med utmaningsrätt menas att någon riktar önskemål till kommunen om att avgränsade delar av kommunens verksamhet - där verksamhet med kommunanställd personal bedrivs - ska upphandlas. Anställda kan (genom att bilda affärsorganisation) utmana verksamhet där man är verksam idag. Undantag från utmaningsrätten utgör verksamheter där entreprenadavtal upprättas.