

Program för alternativ drift



Inledning

Den kommunala servicen ska vara av god kvalitet och präglas av medborgarinflytande och individuella valmöjligheter. Idag har kommunen själv en omfattande tjänsteproduktion. Genom att införa konkurrensprövning främjas mångfalden av utförare och därmed kommuninvånarens möjlighet att själv välja vem som ska utföra den service man är i behov av.

Konkurrensprövning ska också ses som ett sätt att utveckla och förbättra verksamheterna. Ökad konkurrens är ett av flera medel för att nå högre kostnadseffektivitet och/eller bättre kvalitet kommunens tjänster.

Vidare är konkurrens ett sätt att stimulera företagandet i kommunen. Det medför ett större antal företagare och en rörligare arbetsmarknad vilket i sig skapar grogrund för ökat entreprenörskap och en ökad förmåga att attrahera efterfrågad kompetens i framtiden.

Syfte

Programmet syftar till att ge vägledning samt att skapa enhetliga rutiner och ramar vid konkurrensprövning av de kommunala verksamheterna. Konkurrensprövning ska ske på ett likartat sätt oavsett verksamhetsområde.

Att initiera ett arbete med alternativa driftformer är ett långsiktigt åtagande. Förutsättningarna för en verksamhet kan förändras och en konkurrensutsättning kan komma att behöva omprövas. Varje nämnd har därför ett ansvar att följa upp och även vara beredd att ompröva tidigare fattade beslut.

Mål

Programmets målsättning är att utifrån kommunens övergripande mål som anges i budget och verksamhetsplanerna verka för nöjda kommuninvånare.

Mål för alternativ drift

- Ökad valfrihet genom fler utförare av kommunens tjänster
- Ökad resultatuppfyllnad i förhållande till uppsatta verksamhetsmål
- Ökat antal företag i kommunen

Avgränsning

Utgångspunkten är att all verksamhet inom Skara kommun ska kunna konkurrensutsättas. Strategiska ledningsfunktioner, myndighetsutövning och övrigt vad som enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen med egen personal eller som inte kan läggas ut på entreprenad undantas. Programmet för alternativ drift behandlar ej de kommunala bolagen.

Konkurrens och valfrihet

Konkurrensutsättning sker enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) där kommunen erbjuder leverantörer att lämna anbud på att driva en kommunal verksamhet enligt förfrågningsunderlag. Ett alternativ till LOU är lagen om valfrihetssystem, LOV¹ som innebär att kommunen erbjuder privata utförare att konkurrera med den egna verksamheten inom äldre- och handikappomsorg. Kommunen beslutar om vilka krav som ska ställas samt ersättningsnivå och utifrån det tecknas avtal med leverantörer. Ingen leverantör garanteras uppdrag utan är helt beroende av brukarnas aktiva val. Inom barn- och utbildningsverksamheten innebär införande av barnomsorgspeng² en utvidgad etableringsfrihet för annan pedagogisk verksamhet, exempelvis familjedaghem och flerfamiljslösningar. För att bidrag ska ges måste verksamheten uppfylla kommunens krav på kvalitet och öppenhet.

Kvalitet och ekonomi

Kommunen tillämpar balanserad styrning som styrmodell och verksamheten följs upp och utvärderas löpande. Uppföljning och utvärdering är en viktig del i informationen om verksamhetens förmåga att uppfylla de krav som ställts. För medborgarna är det också ett kvitto på vad som utträttas och vilka resultat som uppnåtts. Det är av stor vikt att det finns ett tydligt underlag som underlättar kommande uppföljning.

Kommunens program för kvalitet och upphandlingsföreskrifter samt ekonomistyrprinciper ska vara styrande vid konkurrensprövning av den kommunala verksamheten.

Inför konkurrensprövning ska en kostnads- och kvalitetsanalys göras för att driva verksamheten i fråga. Analysen ska omfatta vad externa anbudsgivare kan antas begära i ersättning för driften vid en definierad kvalitetsnivå. Vidare ska det göras en uppskattning av omställningskostnader samt kostnader för konkurrensutsättningens genomförande.

Konkurrensneutralitet

Konkurrensneutralitet ska värnas vid all upphandling i konkurrens och vid valfrihetssystem. Interna och externa aktörer ska behandlas likvärdigt. När den egna förvaltningen (egen regi) lämnat ett anbud och deltar i upphandlingen ska nämnden säkerställa att förvaltningen inte särbehandlas i urvalsförfarandet. Om det interna anbudet är mest fördelaktigt ska den formella upphandlingen avbrytas. Detta förhållande ska framgå av förfrågningsunderlaget.

Vid värdering av den egna förvaltningens anbud ska verksamhetens samtliga indirekta och direkta kostnader redovisas. Eventuella avvecklingskostnader för övertalig personal ska beaktas vid kostnadsjämförelse.

Jäv

I samband med konkurrensutsättning kan frågor om jäv och opartisk handläggning aktualiseras. Frågor om jäv behandlas i kommunallagen och förvaltningslagen. Den som deltar i beredningen

¹ SOU 2008:15, förslag att införas 1 januari 2009.

² Ds 2008:56, förslag att införas 1 juli 2009.

av ett upphandlingsärende ska inte heller på annat sätt agera så att förtroendet till dennes opartiskhet rubbas. Konkurrensneutralitet skall råda i hela processen.

Utmaningsrätt

Utmaningsrätt innebär att någon riktar önskemål till kommunen om att avgränsade delar av kommunens verksamhet ska upphandlas. Den nämnd som är ansvarig för verksamheten som utmanas är skyldig att pröva utmaningen och avgöra om den ska leda till en förstudie eller annan åtgärd. Nämnden kan besluta att det inte ska ske en konkurrensutsättning vilket innebär att utmaningen avslås. Om utmaningen antas ska en förstudie genomföras och ligga till grund för nämndens beslut om eventuell upphandling.

Om utmaningen omfattar fler än en nämnd ska utmaningen hänskjutas till kommunstyrelsen för beslut.

All verksamhet får utmanas med undantag av myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner och vad som övrigt enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen själv.

Information

Kommunen ska löpande informera om aktuella upphandlingar och kundvalsmodeller. Inför konkurrensprövning ska en kommunikationsplan upprättas av ansvarig nämnd.

Personal

Den arbetsrättsliga lagstiftning som påverkar genomförande av konkurrensutsättning är Lag om anställningsskydd (LAS), Medbestämmandelagen (MBL) och Arbetsmiljölagen (AML).

De personalekonomiska konsekvenserna, samt hur anställningsvillkoren säkerställs, ska analyseras och ingå som ett underlag tillsammans med kommunens personalpolitiska program inför konkurrensprövning. Vid verksamhetsövergång övergår också de anställningsavtal och de anställningsvillkor som gäller vid tidpunkten för övergång till den nya arbetsgivaren.

De fackliga organisationernas inflytande i beslutsprocessen grundas på medbestämmandelagen. Anställda skal ges tillräcklig tid för att lämna sina synpunkter på de tillämpningsproblem som kan uppkomma i hela konkurrensutsättningsprocessen.

Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för konkurrensfrågor inom kommunen.

I detta ansvar ingår:

- att genomföra erforderliga revideringar av programmet
- att svara för riktlinjer, tillämpningsanvisningar och tolkningsfrågor
- att bevaka utvecklingen av övergripande konkurrensprövningsfrågor
- att svara för övergripande personalfrågor
- att kontinuerligt informera det lokala näringslivet
- att fatta beslut om val av entreprenör vid upphandling av nämnd,

Program för alternativ drift i Skara kommun

i de fall den egna regin är med att lämna anbud

Nämnderna

Varje nämnd ska upprätta en plan för konkurrensutsättning inom sitt respektive verksamhetsområde i enlighet med detta program.

Nämnderna ska:

- uppmuntra initiativ till konkurrensprövning
- upprätta en plan över vilka verksamheter som ska konkurrensprövas och rapportera denna till kommunstyrelsen i samband med antagande av verksamhetsplaner.
- fatta beslut om val av leverantör i samband med upphandling, utom i de fall den egna regin är med och lämnar anbud. Kommunstyrelsen ska då efter nämndens yttrande fatta beslut om val av leverantör.
- ansvara för uppföljning och utvärdering.

Tolkning och tillämpning

Frågor kring tolkning och tillämpning av detta program görs av Kommunstyrelsen.

Bilagor

Definition av olika driftformer enligt Sveriges kommuner och Landsting.

Anvisningar för alternativ drift i Skara kommun.

Bilaga. Definition av olika driftformer

De driftformer³, samarbeten och köp av tjänster som en kommun eller landsting/region kan välja på är kommunal regi, kommunal regi genom intraprenad, kommunala företag, upphandlad verksamhet, entreprenader, tjänstekoncession, enskild bidragsfinansierad verksamhet, köp av enstaka platser, gemensam nämnd, kommunalförbund.

Kommunal regi

Verksamheten drivs i offentlig egen regi i förvaltningsform. Kommunen styr, finansierar och driver verksamheten. Politikerna har direkt kontroll över verksamheten ofta via en nämnd, och förvaltningens egna medarbetare utför tjänsterna. Drift i egen regi dominerar inom många delar av den kommunala verksamheten, inte minst inom de så kallade mjuka verksamheterna som äldre- och handikappomsorg och individ- och familjeomsorg.

Kommunal regi genom intraprenad

Kan vara av två former: 1) verksamhet som fått stort eget delegerat ansvar med tydliga ekonomiska förutsättningar, 2) kommunal verksamhet som "vunnit" en upphandling. Upphandlingen avbryts då och verksamheten ligger kvar inom kommunen och drivs i egen regi med samma förutsättningar som ett privat företag. Kan t.ex. vara ett äldreboende som fortfarande drivs inom den egna förvaltningen, men efter i princip samma förutsättningar som om verksamheten hade lagts ut på en privat entreprenad.

Kommunala företag

Kommunal verksamhet drivs som ett företag i form av t.ex. aktieföretag, stiftelse eller ekonomisk förening. Kommunfullmäktige beslutar om ägardirektiv. Bolagsordningen är det som reglerar verksamheten. Ett kommunalt företag får ett tydligare resultatansvar och kan till skillnad från en förvaltning inte gå med förlust utan att det får omedelbara konsekvenser. Kommunala bostadsföretag drivs oftast som ett kommunalt aktieföretag. Förutom fastighetsförvaltning är kommunalteknik och kommunikationer dominerande inom företagsformen. Kommunala företag är egna juridiska personer som ingår i kommunkoncernen.

Upphandlad verksamhet, entreprenader

Verksamhet som på uppdrag av kommunen eller landstinget mot en ekonomisk ersättning ska upphandlas. Det är förfrågningsunderlaget och det kontrakt som upprättas med utföraren som ligger till grund för hur verksamheten drivs. Den som vinner upphandlingen kan vara en privat aktör, t.ex. privat aktieföretag, ideell organisation eller kooperativ. Även om kommunen eller landstinget upphandlar en verksamhet ligger ansvaret kvar, och man är fortfarande huvudman och skyldig att se till att medborgaren/brukaren får den tjänst han eller hon förväntar sig. Uppföljning ska ske enligt det kontrakt som upprättats och förfrågningsunderlaget.

Tjänstekoncession

Med tjänstekoncession menas ett offentligt kontrakt där ersättning för tjänsterna utgår i form av en rätt att utnyttja tjänsterna, eller en blandning av det och betalning, om t.ex. driften av ett befintligt badhus. Ett av kännetecknen för en koncession är att leverantören tar en uppenbar risk. Leverantören är oftast beroende av de intäkter som erhålls från användarna.

³ Enligt Sveriges Kommuner och Landsting 2008-08-25

Enskild bidragsfinansierad verksamhet

Verksamhet kan få bidrag till finansiering av sin verksamhet. Det finns då inget uppdrag från kommunen och det offentliga påverkar genom att ibland bevilja tillstånd och utöva tillsyn samt att sätta upp bidragsregler. Exempel på detta är fristående förskolor och skolor som regleras enligt skollagen och som om de får tillstånd - av kommunen när det gäller förskolor och Skolverket beträffande skolor - har rätt till kommunala bidrag. Generella bidrag kan också utgå till olika föreningar.

Köp av enstaka platser

Gäller t.ex. när kommuner placerar vårdtagare på privata behandlingshem, vilket är vanligt när det gäller placering av ungdomar. Kommunen köper en tjänst av ett företag eller organisation i stället för att själv utföra verksamheten.

Gemensam nämnd

Respektive fullmäktigeförsamling väljer ledamöter till den gemensamma nämnden. Någon av kommunerna eller landsting är då värd för den gemensamma nämnden. Gemensam nämnd förekommer inom många verksamhetsområden, det finns exempel på att landsting och kommuner bildar gemensam nämnd för vård och omsorg inom ett visst geografiskt område.

Kommunalförbund

Kommunalförbund finns inom de flesta kommunala verksamhetsområden med en tyngdpunkt på räddningstjänstförbund. Varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot. I ett kommunalförbund utser respektive fullmäktigeförsamling ledamöter till en gemensam beslutande församling. Styrningen av verksamheten sker genom kommunalförbundsfullmäktige och de organ som förbundet svarar för. Även de försök med ökad regional samverkan som genomförs på många håll i landet, där landsting tillsammans med kommunerna i en region tar över ansvaret för vissa verksamheter genom regionala samverkansorgan, är i grunden kommunalförbund. Det gäller t. ex driften av gymnasieskolor och regionala utvecklingsfrågor.