



Härnösands
kommun

Kommunstyrelseförvaltningen
Utvecklingsenheten
Bo Wåglund, utredare
Telefon: 0611 – 34 83 50

2007-11-05

Policy
för alternativa driftformer
i Härnösands kommun
(Antagen av kommunfullmäktige 2007-11-26)

Innehåll

Utgångspunkter	3
Bakgrund	3
Syfte och omfattning	3
Målsättning	4
Motiv för att överväga alternativa driftformer	5
Tillämpningsområde	6
Förutsättningar	7
Gemensamma spelregler	7
Ansvarsfördelning	8
<u>Bilagor:</u>	
1. Konkurrensutsättning av kommunal verksamhet – vad kan utsättas för konkurrens?	10
2. Alternativa driftformer – begrepp	15

Policy för alternativa driftformer i Härnösands kommun

Utgångspunkter

Utifrån kommunfullmäktiges beslut 2007-04-23, § 48, är en grundläggande princip i Härnösands kommun att alternativa driftformer skall övervägas i all kommunal verksamhet, med undantag för myndighetsutövning, viss lagstyrd verksamhet och strategisk verksamhet.

Personal skall stimuleras och stödjas vad gäller att ta initiativ till alternativa driftformer.

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

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade 2007-04-23

att alternativa driftformer ska övervägas i all kommunal verksamhet med undantag av viss myndighetsutövning, viss lagstyrd verksamhet och viss strategisk verksamhet

att kommunanställd personal ska stimuleras och stödjas vad gäller initiativ till alternativa driftformer

att uppdra till kommunstyrelsen och nämnderna att pröva vilka verksamheter inom respektive ansvarsområde som är möjliga för alternativa driftformer

att uppdra till kommunstyrelsen att utarbeta en "Policy för alternativa driftformer i Härnösands kommun" för fastställelse av fullmäktige

att kommunstyrelsen även belyser kommunens beställarkompetens vid utarbetandet av policydokumentet samt

att återrapportering sker till kommunfullmäktiges sammanträde den 29 september.

Förslaget till policy klargör kommunens målsättning för när alternativa driftformer ska övervägas i de kommunal verksamheterna som kan komma ifråga för alternativ drift samt vilka principer som ska gälla.

Efter att policyförslaget antagits av kommunfullmäktige ska det fungera som styrdokument för nämnderna.¹

Syfte och omfattning

Denna policy syftar till att tydliggöra kommunens mål och principer för konkurrensutsättning av kommunens verksamhet.

¹ I juridisk mening anses även kommunstyrelsen vara en nämnd.

Utifrån policyn ska riktlinjer för konkurrensutsättning av de kommunala verksamheterna utformas så att det skapas en verksamhetsmässig balans mellan vad som ska vara kvar som egen verksamhet och hur mycket som ska läggas ut på entreprenad². Egen verksamhet inkluderar även verksamhet i intraprenadform. Entreprenad kan läggas ut i stora verksamhetsblock eller i mindre verksamhetsdelar när det bedöms lämpligt att ta hänsyn till små och medelstora lokala företags möjligheter att lämna anbud.

För att främja vad som brukar kallas kvalitetskonkurrens ska riktlinjerna även omfatta strategier för att utveckla kundvalssystem.³

Målsättning

De huvudsakliga motiven för att utveckla alternativa driftformer är att uppnå

- ökad valfrihet för brukarna
- lägre kostnader och hög kvalitetsutveckling samt
- ökad stimulans av lokalt företagande

Valfrihet

Genom en ökad mångfald av utförare med olika profil skapas förutsättningarna för att inrätta ett system där kommunens invånare ges möjlighet att själva välja ett alternativ som bättre passar vars och ens personliga preferenser. Valfriheten stärker den enskilde individens möjligheter till inflytande över den egna vardagen på ett påtagligt sätt.

Lägre kostnader och kvalitetsutveckling

Härnösand kommun driver en omfattande verksamhet och huvuddelen av verksamheterna sker i egen regi. Ett sätt att effektivisera och förnya verksamheten kan vara att i ökad utsträckning lägga ut den kommunala verksamheten i olika former av alternativ drift.

Ett av målen med konkurrensutsättning av kommunens verksamheter är att uppnå en ökad effektivitet, genom att den som åtar sig att utföra de beställda uppgifterna på bästa och billigaste sätt utses att driva verksamheten. Att öka mångfalden av utförare genom att fler privata, kooperativa och ideella entreprenörer engageras, kan frigöra innovationskraft och nytänkande och på så sätt bidra till att stimulera nytänkande och effektivisering av den egna verksamheten vad gäller såväl kvalitetsutveckling som kostnader.

Stimulera lokalt företagande

Det lokala småföretagandet kommer att främjas genom att respektive facknämnd har att svara för att det finns en verksamhetsmässig balans mellan omfattningen av

- verksamhet i egenregi (inklusive intraprenad drift)
- verksamhet som ska läggas ut på entreprenad i form av större verksamhetsblock och

² Med entreprenad menas en kommunal verksamhet där driften via en formell upphandling har överlämnats till ett aktie- eller handelsbolag, en ekonomisk eller ideell förening, stiftelse eller en enskild individ. Vid ett entreprenadförhållande är den ansvariga kommunala nämnden fortfarande huvudman för verksamheten.

³ Kallas även för valfrihetsmodell.

- verksamhet som kan läggas ut i flera mindre verksamhetsdelar som tar hänsyn till små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud.

Motiv för att överväga alternativa driftformer

Konkurrensutsättning genom alternativa driftformer innebär att kostnaden för att utföra en viss verksamhet i egen regi jämförs med de kostnader som uppstår om verksamheten utförs externt. Det är inte ovanligt att kostnaden för verksamhet som utförs av en extern aktör visar sig vara lägre. Detta kan bero på att den som utför den externa driften är mer specialiserad eller har skalfördelar. Det kan också visa sig att kommunen bedriver verksamheten på ett effektivt sätt. Det är i så fall ett värde i sig att få detta verifierat.

Även om externa leverantörer inte kan erbjuda kostnadssänkningar, kan det finnas kvalitetsskillnader, som motiverar att verksamheten bedrivs av annan än kommunen.

När verksamhet läggs ut i alternativ drift kan kommunen fokusera på kvarvarande verksamhet och fokusera sin lednings- och systemkapacitet på denna. Samtidigt minskar det kommunala investeringsbehovet.

Dom alternativa driftformerna kan delas in i två huvudmodeller: *entreprenadmodellen* och *kundvalsmodellen*⁴.

Entreprenadmodellen innebär att verksamhet som kommunen ansvarar för upphandlas genom anbudsförfrågan. Kvaliteten bestäms i regel på förhand i anbudsunderlaget. Entreprenadmodellen ger därför upphov till *priskonkurrens*. Kommunen som beställare får en given kvalitet till ett så lågt pris som möjligt.

Kundvalsmodellen innebär att brukaren själv får välja bland de utförare som kommunen har auktoriserats. Finansieringsansvaret ligger dock kvar på kommunen som betalar de utförare som brukaren anlitar, ofta i form av ett checksystem.

Kundvalsmodellen används främst inom skolan, barnomsorgen och i växande omfattning inom äldreomsorgen. Eftersom ersättningen för en viss prestation är bestämd på förhand ger kundvalsmodellen främst upphov till kvalitetskonkurrens och inte till priskonkurrens. Kommunen får en så hög kvalitet som möjligt för ett givet pris.

Det går att särskilja olika typer/former av konkurrensutsättning. Ett försök att rangordna dessa finns i följande tabell. Ju högre siffra desto starkare är graden av konkurrensutsättning.⁵

⁴ Kallas även för valfrihetsmodell

⁵ Tabellen är hämtad från en utredning med titeln Konkurrensutsättning av offentlig sektor Hur stor är effektiviseringspotentialen? (SVENSKT NÄRINGSLIV aug 2006.)

Nr	Form av konkurrensutsättning
1	Intern konkurrens. Upphandling med enbart offentliga anbudsgivare (intraprenad)
2	Upphandling. Främst privata anbudsgivare, men ev. också offentliga. Inköp av en viss volym.
3	Driftsentreprenad. En privat aktör tar över driften av en offentlig verksamhet.
4	Kundvalsmodell. Privat ägande och drift men offentlig finansiering.
5	Privatisering. Offentliga tillgångar övergår tillsammans med finansieringsansvaret helt till privat sektor.

- Konkurrensutsättning av typ 1 – 3 ryms inom entreprenadmodellen.
- Typ 4, kundvalsmodell, är en modell som främst ger upphov till konkurrens om kvalitet och inte om pris eftersom priset redan är givet.
- Typ 5, privatisering av såväl drift som finansiering, är inte aktuellt eftersom det ligger utanför ramen för kommunfullmäktiges beslut om konkurrensutsättning av kommunal verksamhet genom alternativa driftformer.

Tillämpningsområde

Kommunfullmäktige i Härnösand har fastställt övergripande mål som ska gälla kommunens verksamheter. Utvecklingen av alternativa driftformer ska främja och inte hindra dessa mål.

Policyn för alternativa driftformer gäller för tillämpliga delar av Härnösands kommun organisation och ska omfatta alla frivilliga verksamheter eller annan verksamhet som det enligt regeringsformen, kommunallagen eller andra lagar finns lagstöd för att konkurrensutsätta.

I samband med det årliga budgetarbetet ska samtliga nämnder presentera ett underlag till kommunfullmäktige med en redovisning av vilka verksamheter nämnden avser att lägga ut i alternativ drift under nästkommande år och om möjligt även under resterande del av mandatperioden.

Måluppfyllelsen av den planerade konkurrensutsättningen redovisas till kommunfullmäktige året därpå. Nämnd som har för avsikt att genomföra en konkurrensutsättning inom något eller några av sina verksamhetsområden ska redovisa detta i underlaget för respektive år. En ungefärlig tidplan för genomförandet ska anges i redovisningen.

Kommunfullmäktige behöver inte slutligt godkänna varje enskild konkurrensutsättning som föreslås av nämnderna utan efter det att fullmäktige godkänt facknämndens planering i frågan ligger beslutanderätten hos nämnden. Fullmäktige har dock i och med denna policy fattat ett övergripande beslut om en nämnds möjlighet att konkurrensutsätta sin verksamhet.

Kommunstyrelsen ansvarar för att ta fram riktlinjer för konkurrensutsättning av verksamheter i Härnösands kommun för att säkerställa att frågan hanteras lika inom alla förvaltningar.

Förutsättningar

Personalfrågor

För att målet med konkurrensutsättning ska uppnås är det viktigt att kommunen är medveten inte bara om möjligheterna, utan även om riskerna för den egna verksamheten. Innan beslut fattas om konkurrensutsättning av en viss verksamhet skall därför en helhetsbedömning göras av de personalekonomiska konsekvenserna, dvs. en riskanalys av eventuell övertalighet och beräkning av avvecklingskostnader.

Jävsfrågor

I samband med konkurrensutsättning av egenregiverksamhet kan frågor om jäv och opartisk handläggning aktualiseras särskilt. Frågor om jäv behandlas i kommunallagen och förvaltningslagen. Utöver vad som kan anses följa av dessa bestämmelser ska den som medverkat 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 dennes opartiskhet rubbas.

Planering och framförhållning

Att förbereda och genomföra en upphandling innebär betydande arbetsinsatser, vilka ska vägas mot de effekter och resultat som en upphandling kan förväntas ge. En framgångsrik upphandling fordrar en god planering och framförhållning. Kostnader som är förenade med att genomföra en upphandling ska vägas in i den bedömda effekten av upphandlingen.

Gemensamma spelregler

Allmänt

Härnösand kommuns verksamhet ska läggas ut i olika former av alternativ drift i den omfattning och under de förutsättningar som framgår av denna policy. Konkurrensutsättning ska ske inom de områden där kommunen förväntas uppnå sänkt kostnad, rätt kvalitet, effektivare driftsformer och inom verksamhetsområden där det bedöms angeläget med flera utförare i syfte att skapa valfrihet för brukarna.

Beslut om konkurrensutsättning ska i det enskilda fallet föregås av en analys och bedömning utifrån det kommunövergripande intresset med hänsyn bl.a. till kommunens möjlighet att bibehålla beredskap och specialistkompetens.

Omfång och innehåll i de verksamheter som upphandlas kan påverka intresset från externa intressenter. Genom att analysera utbudet av företag som kan vara intresserade av aktuell verksamhet finns möjligheter att anpassa volym och innehåll i de verksamheter som konkurrensutsätts i syfte att öka intresset vid upphandling.

Upphandlingar skall genomföras så att gynnsammaste konkurrensförhållande uppnås och bör anpassas så att även mindre företag har möjlighet att lämna anbud.

Beslutsordning

Nämnd ska årligen i samband med sitt budgetförslag redovisa de verksamheter som man planerar att lägga ut i alternativ driftform under nästkommande år och om möjligt under resterande del av mandatperioden. I redovisningen ska typ av verksamhet och omfattning preciseras liksom hur nämnden avser att kontrollera och följa upp verksamheten. Detta gäller även vid förnyad upphandling av befintlig entreprenadverksamhet.

Efter kommunfullmäktiges godkännande av facknämndens planering kan respektive nämnd själv besluta om vilka verksamheter som ska läggas ut i alternativ driftform under nästkommande år.

Beslut om den faktiska upphandlingen och val av entreprenör sker av ansvarig nämnd. Nämnderna skall i sina verksamhetsberättelser årligen rapportera till kommunfullmäktige om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av budgetbeslutet samt redovisa resultatet av den kontroll och uppföljning som gjorts av pågående entreprenader inom nämndens verksamhetsområde.

Interna anbud

Ett av de tre huvudsakliga motiven för att utveckla alternativa driftformer är att uppnå lägre kostnader och kvalitetsutveckling. De övriga två huvudsakliga motiven är ökad valfrihet för brukarna och att stimulera lokalt företagande. Utifrån de huvudsakliga motiven för konkurrensutsättning beslutar respektive nämnd i varje enskilt fall om kommunens egen verksamhet (egenregin) får möjlighet att inkomma med internt anbud på den verksamhet som blir föremål för upphandling.

I de fall där internt anbud lämnas skall s.k. overheadkostnader ingå, varvid dessa kostnader fastställs efter samråd med Kommunstyrelseförvaltningen.

I annan regi

Anställda i Härnösand kommun som vill bilda egna företag eller föreningar med verksamhet som i huvudsak motsvarar deras tidigare arbetsuppgifter ska utan hinder och med stöd från kommunen ges möjlighet till detta. Ett sådant företag eller förening kan endast få uppdrag från kommunen på samma villkor som andra externa intressenter, d.v.s. enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling.

Brukarsamverkan

Varje nämnd ska se till att det, i den mån det är möjligt, sker samråd med berörda brukare i samband med uppföljning av verksamheten.

Ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens ansvar och uppgifter

Kommunstyrelsen har, utifrån av kommunfullmäktige fastställt policydokument för alternativa driftsformer, det strategiska, övergripande och samordnande ansvaret för konkurrensfrågorna inom kommunen. I ansvaret ingår:

- att** svara för riktlinjer, tillämpningsanvisningar och tolkningsfrågor.
- att** stimulera personal och verksamheter till egna initiativ gällande alternativa driftformer
- att** ansvara för övergripande frågor som rör utvecklingen av alternativa driftformer
- att** erforderlig "beställarkompetens" finns för att policyn ska kunna realiseras samt
- att** via sin specialistkompetens inom Kommunstyrelseförvaltningen medverka i upphandlingar för att på så sätt säkerställa att gällande lagar och regler följs.
- att** ansvara för hanteringen av övergripande personalfrågor.

Nämndernas ansvar och uppgifter

Respektive facknämnd ansvarar för:

- att** ta initiativ till att i enlighet med denna policy lägga ut sin verksamhet i olika alternativa driftformer och årligen i budgetarbetet redovisar de verksamheter som nämnden planerar att konkurrensutsätta under nästkommande år.
- att** stimulera personal och verksamheter till egna initiativ gällande alternativa driftformer
- att** fatta beslut om den faktiska upphandlingen och val av entreprenör
- att** i den mån det är möjligt, samråda med berörda brukare i samband med utformningen av kvalitetsmål och vid uppföljning av beställd verksamhet
- att** kontrollera och följa upp att den upphandlade verksamheten stämmer överens med den beställning som gjorts gällande omfattning, innehåll och kvalitet samt lämna redogörelse för uppföljningen till fullmäktige i sin årsredovisning
- att** samråd sker med företrädare för berörda arbetstagare vid tillämpningen av policyn.

Konkurrensutsättning av kommunal verksamhet – Vad kan utsättas för konkurrens?

Kommunens uppgifter och befogenheter.

Det kommunala självstyret har fått en betydelsefull roll för det svenska statsskicket och utgör en av grundstenarna för vår demokrati. Sverige har idag 290 kommuner som alla skiljer sig åt i organisation⁶. Kännetecknande för kommunerna är att deras verksamheter kan delas in i dels en obligatorisk del och dels en frivillig del.

Obligatorisk verksamhet.

Den obligatoriska verksamheten regleras i speciallagstiftningen⁷. 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 fränsäga 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 verksamhetsformer⁸ men även dess rättigheter att meddela skötsel av sina uppgifter och ta ut skatt⁹. 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 annan¹⁰. Kommunal normgivning kan därför sägas höras 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

⁶ Se regeringsformen 1 kap § 1.

⁷ T.ex. Socialtjänstlagen, LSS, Skollagen samt Hälso- och sjukvårdslagen.

⁸ Främst kommunallagen och förvaltningslagen.

⁹ Regeringsformen.

¹⁰ 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.

skyldiga att betala ut stödet enligt vissa lagar, bestämmande av avgifter för enskilda inom det obligatoriska området.

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 myndighetsutövning, läggas ut på externa producenter t.ex. kommunal vuxenutbildning, SFI och vissa ämnen inom gymnasieskolan. I sådana fall får även viss myndighetsutövning överlåtas (betygsättning). Kommunen ansvarar dock som huvudman för utbildningen, för utfärdande av själva betygskortet.

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

Beslut om 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 samhällsförvaltningen inte kan överlåta t.ex. fördelningen av föreningsbidragen till föreningarna själva.

Frivillig verksamhet

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, näringslivsfrågor, interna stöd- och servicefunktioner som t.ex. IT-drift, fakturering, tryckeri, post- och lönehantering. Rent juridiskt kan inte kommunen tvingas att driva eller finansiera dessa typer av verksamheter. Därför kan dessa verksamheter konkurransutsättas, och – om det bedöms vara fördelaktigt -privatiseras i sin helhet.

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 god 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 det är kommunen som 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 upp gränserna mellan offentlig och privat verksamhet genom att ställa frågorna: vem arrangerar, vem producerar och vem finansierar ?

Driftformer

	Offentlig finansiering	Privat finansiering
Offentlig Produktion	Kommunen utför i egen regi.	Utförandet sker i icke kommunal regi
Privat produktion	Upphandlad och bidragsfinansierad verksamhet	Privat utförande – privat betalning. "Privatisering"

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 han/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 egenregi eller utan att egenregin deltar. Rätten för egenregin att lämna anbud vid entreprenadupphandling kan prövas från fall till fall. Avslutas upphandlingen med att kommunen sluter avtal med en extern anbudsgivare, kan man säga att en kommunal driftentreprenad förekommer. På kommunens uppdrag får anbudsgivaren varaktigt och självständigt utföra verksamheten. Kommunen behåller dock huvudmannaskapet för verksamheten och bibehåller sitt ansvar gentemot de användare som omfattas av den entreprenad drivna verksamheten. Kommunen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet och ska löpande följa upp och utvärdera verksamheten.

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 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 och behöver inte innehålla 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 brukare¹¹.

Kommunens verksamhet kan även bedrivas 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

¹¹Svenska kommunförbundet

alternativa driftsformer¹² 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 (intraprenader). 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 och utgör ett positivt incitament för en kraftfull verksamhetsutveckling. Intraprenader som alternativ driftform behandlas utförligare i bifogade riktlinjer för intraprenader i Härnösands kommun (sid. xx-ff).

¹² Alternativa driftformer föreligger när en verksamhet som har drivits eller kan drivas i förvaltningsform drivs av någon annan än kommunen. De huvudsakliga alternativa driftformerna är: *kommunala företag, kommunala driftentreprenader, bidragsfinansierad enskild verksamhet, kundvalssystem eller platser på enskild institution*. Av fullmäktigehandlingarna framgår att även intraprenad ska ses som en alternativ driftform.

Alternativa driftformer – begrepp

Allmänt

Alternativa driftformer 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.

Avknoppning

Avknoppning definieras som när drift av en kommunal verksamhet övergår från kommunen till ett företag och anställd/anställda i kommunen ingår som ägare. Förändringen görs utan upphandling i konkurrens. Därför är inte lagen om offentlig upphandling aktuell¹³.

Beställare – utförarmodell

Modellen kan liknas vid ett "internt marknadssystem" där den kommunala organisationen delades in i en beställaredel och en utförardel. Fortfarande med kommunen som huvudman. Jmf intraprenader nedan.

Bidragsfinansierad enskild verksamhet

Verksamhet med enskilda huvudmän t.ex. föräldrakooperativ inom barnomsorgen, fristående skolor, "äkta" föreningsdrift inom kultur- och fritidssektorn samt ideellt betonat arbete inom missbrukarvård och annan social verksamhet.

Bolagsdrift

Kommunala företag med överfört kommunalt huvudmannaskap (t.ex. kommunala bostadsföretag /AB Härnösandshus/ och energiföretag med externa kunder /Härnösand Energi & Miljö AB och Härnösand Elnät AB/).

Driftentreprenad

En entreprenad föreligger när en kommun anlitar en extern producent om åtar sig att på kommunens uppdrag, varaktigt och självständigt, utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet. Entreprenörens uppdrag är att driva en kommunal verksamhet med kommunen som huvudman.

Kommunen behåller sitt ansvar gentemot de användare/brukare som omfattas av den entreprenad drivna verksamheten. Kommunen beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet och ansvarar för uppföljning, utvärdering och eventuella kompletterande insatser.

Jmf kundvalssystem

Egenregiverksamhet

Med egenregiverksamhet avses all den verksamhet som bedrivs i kommunens egen regi.

Entreprenad

Se "Driftentreprenad".

¹³ Regeringen har i oktober 2007 initierat en utredning med syfte att se över och klargöra de juridiska förutsättningar betr. avknoppning av offentlig verksamhet.

Förfrågningsunderlag

Ett förfrågningsunderlag är benämningen på det underlag som kommunen tillhandahåller anbudsgivarna vid en entreprenadupphandling.

Förfrågningsunderlaget omfattar dels de handlingar som den upphandlande enheten lämnar ut i samband med att anbudstiden börjar löpa, dels eventuella senare kompletteringar.

Ett väl genomarbetat och strukturerat förfrågningsunderlag är av central betydelse för ett lyckat slutresultat av upphandlingen.

Interkommunal verksamhet

En kommun köper en tjänst av en annan kommun eller samarbetar på annat sätt om vissa verksamheter.

Intraprenad

Innebär att en personalgrupp med mycket stor självständighet får driva en verksamhet under företagsliknande former men fortfarande inom förvaltningen. Intraprenadverksamhet brukar också benämnas som "...ett företag i företaget...".

Intraprenad kan också beteckna en situation då en kommunal förvaltning varit med i och "vunnit" en upphandling i öppen konkurrens och upphandlingen därmed avbryts. I anslutning till intraprenad drift förekommer ofta utbildningsinslag.

Kommunal drift

Se "Egenregiverksamhet" ovan.

Kommunalförbundsverksamhet

Kommunalförbund är en offentligrättslig form för samverkan som kommuner (och landsting) kan använda. Reglerna om kommunalförbund finns numera i kommunallagen. Kommunalförbundet kan användas för alla slags kompetensenliga verksamheter. Det åtnjuter samma skattebefrielse som kommunen och kan tillhandahålla service till medlemmarna utan att dessa behöver tillämpa reglerna i lagen om offentlig upphandling.

Konkurrensutsättning

Konkurrensutsättning är en metod för en kommun att systematiskt pröva om ett privat företag eller en förening kan driva en helt eller delvis kommunalt finansierad verksamhet som ett alternativ till drift i egen kommunal regi. Syftet med konkurrensutsättning är att få till stånd ett optimalt resursutnyttjande avseende kvalitet och kostnad.

Med konkurrensutsättning avses i första hand ett upphandlingsförfarande där externa anbudsgivare ges möjlighet att lämna anbud om drift av en kommunal verksamhet. Detta förfarande kan antingen ske i konkurrens med kommunens egen regi eller utan att egen regin får delta. Om upphandlingen avslutas med att kommunen sluter avtal med en extern anbudsgivare föreligger en kommunal driftentreprenad. Om däremot egen regin vinner anbudet avbryts upphandlingen och den fortsatta driften av kan organiseras till en intraprenad driven verksamhet.

Kooperativ – ekonomisk förening

Ordet "kooperativ" är inte som många tror en egen juridisk organisationsform. Begreppet kooperation står för viss bestämda idéer hur samverkan med ömsesidigt deltagande i en näringsverksamhet skall äga

rum. Ekonomiska föreningar skall alltid vara kooperativa. Alla kooperativa organisationer behöver dock inte vara ekonomiska föreningar.

Det är en demokratisk företagsform såtillvida att "en medlem – en röst" gäller. Ekonomisk förening är den vanligaste kooperativa formen och kan vara en naturlig utveckling av ex.vis en intraprenad.

Personalkooperativ innebär att en personalgrupp inom t.ex. en kommunalförvaltning bryter sig loss och "startar eget" i form av t.ex. en ekonomisk förening.

Brukarkooperativ innebär att t.ex. brukare på ett äldreboende eller föräldrar i en skola går samman och bildar en ekonomisk förening och kanske även anställer personal.

Kundvalssystem

Genom ett checksystem ges kommuninnevånarna möjlighet att välja olika alternativ för att få en tjänst utförd. Det kan vara i såväl kommunal som privat regi. Systemet tillämpas vanligtvis inom skola, barnomsorg och äldre- och handikappomsorg. Kundvalsystem är en variant på konkurrensutsättning där kommunen kan välja sina utförare antingen genom upphandling eller genom ett certifieringssystem.

Modellen med kundval ska inte förväxlas med entreprenadverksamhet, där man låter olika entreprenörer konkurrera om driften av den kommunala servicen. I entreprenadmodellen är politikerna beställare. I kundvalmodellen är medborgarna beställare. Kundval som en del i ett valfrihets-system innebär ett ändrat förhållningssätt genom att makt och inflytande flyttas från politiker till medborgare och den enskildes önskemål kommer i fokus.

Kvalitetsupphandling

Innebär ett nytt sätt att upphandla som innebär att kommunen fastställer ett bestämt pris (ersättning) för en viss tjänst och anbudsgivarna anger vilken prestation och kvalitet de kan erbjuda för priset/ersättningen.

Samverkan med ideella organisationer

Ett system där kommunen kan köpa tjänster av ideella organisationer eller mot bidrag få tjänster utförda av organisationen.