

# **ALTERNATIVA DRIFTSFORMER**

**Policy, riktlinjer och förklaringar**

# Innehåll

	Sidan
<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b>	<b>1</b>
<b>POLICY</b>	<b>2</b>
<b>RIKTLINJER</b>	<b>3</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>3</b>
<b>POLITISKA VISIONER, MÅL OCH BESLUT</b>	<b>3</b>
- Visioner	3
- Övergripande mål	3
- Beslut	3
<b>ALTERNATIVA DRIFTSFORMER, ALLMÄNT</b>	<b>3</b>
- Definition	3
- Syfte	4
- Vad kan utföras i alternativ driftsform?	4
- Konsekvensanalys	4
<b>PRINCIPER FÖR INFÖRANDE AV ALTERNATIVA DRIFTSFORMER</b>	<b>4</b>
- Ansvar och uppgifter	4
○ <i>Kommunfullmäktiges ansvar och uppgifter</i>	4
○ <i>Kommunstyrelsens ansvar och uppgifter</i>	4
○ <i>Utskottens ansvar och uppgifter</i>	5
<b>BESLUT OM MARKNADSPRÖVNING</b>	<b>5</b>
- Handlingsprogram	5
○ <i>Ekonomiska kalkyler</i>	5
○ <i>Jävsfrågor</i>	5
○ <i>Hänsyn till små- och medelstora företag</i>	6
○ <i>Kvalitetsmål</i>	6
○ <i>Personalfrågor</i>	6
○ <i>Juridiska frågor</i>	6
○ <i>Beställarkompetens</i>	7
○ <i>IT-frågor</i>	7
○ <i>Inventarier</i>	7
○ <i>Egenregianbud</i>	7
<b>UPPHANDLINGSPROCESSEN</b>	<b>8</b>
- Allmänt	8
- Utformning av förfrågningsunderlag	8
- Anbudsinfordran, kvalificering och anbudsutvärdering	8
<b>FÖRKLARINGAR</b>	<b>9</b>
<b>BILAGA 1: ALTERNATIVA DRIFTFORMER – OLIKA FORMER</b>	<b>9</b>
<b>BILAGA 2: ALTERNATIVA DRIFTFORMER – BEGREPP</b>	<b>12</b>

## **POLICY**

Mullsjö kommun ser gärna att kommunal verksamhet inklusive en del av de s.k. offentliga välfärdstjänsterna, som finansieras via skattemedel och idag har kommunen som huvudman, även utförs av annan utförare än kommunen. Det finns ett flertal olika alternativa driftsformer som kommunen får använda sig av för att fullgöra sitt uppdrag att bedriva verksamhet.

Konkurrensneutralitet ska eftersträvas. Det innebär konkurrens på lika villkor när kommunen och privata företag konkurrerar på samma marknad. Som exempel ska upphandling ske med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Detta innebär också att den offentliga och den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs under så likartade förhållanden som möjligt och med samma förutsättningar.

Kommunen vill även uppmärksamma och poängtera att den ser positivt på att personal vill pröva nya sätt att bedriva kommunal verksamhet i syfte att utveckla kvalité, öka ansvaret för verksamheten hos personalen samt skapa ökat inflytande och delaktighet för både brukare/kund och personal.

Mullsjö kommun anger och tydliggör i sina riktlinjer, utifrån politiska visioner, mål och beslut, hur man avser att använda sig av ökad marknadsanvändning för verksamheter som idag bedrivs i den egna regionen.

# RIKTLINJER

## INLEDNING

Med dessa riktlinjer, avser Mullsjö kommun att, utifrån politiska visioner, mål och beslut (se nedan), ange och tydliggöra hur man kan använda sig av marknaden för att konkurrensutsätta verksamheter som idag bedrivs i egen regi.

Dokumentet är avsett att gälla för all kommunal verksamhet, förutsatt att inte lagar, kommunala beslut eller överväganden utgör ett hinder för att verksamheter bedrivs i annan form än i den egna regin. Ambitionen har varit att detta dokument skall utgöra ett stöd för tjänstemän och politiker i handläggings- och beslutsprocesser i ärenden som rör konkurrensutsättning.

Tydliga och ändamålsenliga riktlinjer bidrar även till att kommunens trovärdighet, som seriös aktör på marknaden, upprätthålls.

## POLITISKA VISIONER, MÅL OCH BESLUT

### Visioner

Mullsjö kommunens övergripande och styrande dokument är "Mullsjö – Närhetens kommun" och Mullsjö kommuns översiktsplan (ÖPL). I det förstnämnda står att "den kommunala organisationen skall vara kostnadseffektiv, professionell, marknads- och serviceinriktad, samt präglas av öppenhet och tillgänglighet". "Samverkan och alternativa driftsformer eftersträvas i syfte att optimalt utnyttja de gemensamma resurserna". "Alternativa driftsformer skall prövas där så är lämpligt". I ÖPL:en står i princip samma formuleringar som i det ovan citerade visionsdokumentet.

### Övergripande mål

Utifrån den kommunala visionen anger kommunen följande övergripande mål för en ökad marknadsanvändning genom konkurrensutsättning:

- Medborgarna ska känna sig trygga med att insatser och service fungerar och anställda ska känna sig trygga i sitt arbete.
- Genom ökad marknadsanvändning, ska konkurrens utnyttjas som ett medel för att nå god kvalitet och hög effektivitet.
- Mångfald och variation av utförare eftersträvas.
- Valfriheten för brukaren av kommunala tjänster ska öka, utan att kommunen förlorar kontrollen över verksamheter som finansieras med kommunala medel.

### Beslut

Kommunfullmäktige har i tre beslut 2007-09-11, § 80, 2008-01-22, § 4 och 2008-10-28, § 143 tagit ställning till och formulerat sin uppfattning om konkurrensutsättning, vilka verksamheter som är aktuella för konkurrensutsättning.

## ALTERNATIVA DRIFTSFORMER, ALLMÄNT

### Definition

Alternativa driftsformer innebär att kommunen prövar systematiskt om ett företag, förening eller enskild individ osv. kan driva en kommunalt finansierad verksamhet som ett alternativ eller komplement till drift i egen regi. Valet av en alternativ driftsform kan vara resultatet av en konkurrensutsättning eller på annat sätt som godkänts av kommunen.

## **Syfte**

Syftet med en undersöka alternativa driftsformer är att:

- stimulera till verksamhetsutveckling
- öka kvalitet med optimalt resursutnyttjande
- sporra till företagsutveckling i kommunen
- öka valmöjligheterna för kommuninvånarna

När verksamheter prövas mot andra alternativ ger processen i sig möjligheter att jämföra och bedöma den egna verksamheten med omvärldens.

## **Vad kan utföras i alternativ driftsform?**

En målsättning är att granska den kommunala verksamheten, med vissa undantag, för att ta ställning till om verksamheten kan och är lämplig att bedrivas i alternativ drift. Undantagen gäller i första hand de verksamheter som enligt lag inte får överlåtas till andra, s.k. "obligatorisk egenregiverksamhet".

Men undantagen kan även gälla sådan verksamhet som vid en viss tidpunkt bedöms vara av sådan vikt och/eller strategisk betydelse för kommunen, att den bör finnas kvar i egen regi.

När det gäller kärnverksamhet bör en viss andel egenregi upprätthållas. Det främsta motivet till att behålla en del av kärnverksamheten i egen regi är, att kommunen behöver säkerställa en viss kompetens på området för att kunna uppfylla sitt ansvar gentemot kommuninvånarna och ha en beredskap för att uppfylla det kommunala sistahandsansvaret.

## **Konsekvensanalys**

Ett beslut om prövning av alternativ driftsform ska föregås av analys av förutsättningarna för den aktuella verksamheten i tre delar:

- Nulägesanalys, en analys hur verksamheten uppfyller sitt uppdrag.
- Riskanalys, särskilt de personalekonomiska konsekvenserna skall beaktas där det bl.a. framgår riskerna för övertalighet samt en beräkning av avvecklingskostnaderna men även långsiktiga konsekvenser av att en verksamhet helt försvinner och eventuell återgång till kommunal regi.
- Marknadsanalys med en bedömning av om det finns en välfungerande marknad att tillgå, vilket måste vara en förutsättning.

Konsekvensanalysen, med dess tre delar nulägesanalys, riskanalys och marknadsanalys, utgör ett viktigt underlag för det politiska ställningstagandet. Den utgör även ett viktigt instrument för att därefter kunna utvärdera verksamheter som bedrivs i annan regi än den egna.

## **PRINCIPER FÖR INFÖRANDE AV ALTERNATIVA DRIFTSFORMER**

### **Ansvar och uppgifter**

**Kommunfullmäktige ansvarar för policy och riktlinjer och andra övergripande dokument inom området marknadsanvändning.**

### ***Kommunstyrelsens ansvar och uppgifter***

Kommunstyrelsen har det strategiska och övergripande ansvaret för marknadsanvändning och konkurrensutsättning. Den ansvarar för att utarbeta och besluta om anvisningar, mallar och tolkningsfrågor utifrån föreslagna principer för marknadsanvändning. Kommunstyrelsen ansvarar också för att arbeta fram övergripande mål för kvalitet.

Kommunstyrelsen ska även verka för att metoder och andra hjälpmedel tas fram för att underlätta arbetet med alternativa driftsformer. Det kan handla om brukarenkäter, fokusgrupper, klagomålshantering, informationsmaterial till anställda etc.

En förutsättning för att principerna kring marknadsanvändning ska kunna genomföras är att kommunen har en organisation som på alla nivåer är utformad så att den främjar och stödjer

konkurrens. Kommunstyrelsen ska organisera sin förvaltning på sådant sätt att det givna uppdraget att vara beställare, utförare samt utvärderare, kan säkras.

Kommunstyrelsen måste även försäkra sig om att tillräcklig kompetens finns inom förvaltningen för beställning, uppföljning och kontroll samt utvärdering av verksamheter som bedrivs i egen regi, verksamheter som ska prövas genom alternativa driftsformer samt redan pågående.

Kommunstyrelsen ska också beakta och föreslå områden där samverkan med andra kommuner kan vara att föredra.

### ***Utskottens ansvar och uppgifter***

Utskotten ansvarar operativt för prövning, genomförande och uppföljning av alternativa driftsformer inom sitt verksamhetsområde och med ledning av principerna som anges i detta dokument.

## **BESLUT OM MARKNADSPRÖVNING**

När konsekvensanalysen är genomförd ska verksamhetsansvarigt politiskt organ fatta beslut om aktuell verksamhet ska prövas. Om beslut fattas att prövning ska ske påbörjas nästa fas i arbetet, nämligen utarbetande av handlingsprogram och ev. upphandlingsprocess enligt nedan.

### **Handlingsprogram**

När kommunstyrelsen beslutat att prövning skall ske hela eller delar av verksamheten ska ett handlingsprogram utarbetas. Programmet ska innehålla:

- Ekonomiska kalkyler
- Jävsfrågor
- Hänsyn till små- och medelstora företag
- Kvalitetsmål
- Personalfrågor
- Juridiska frågor
- Beställarkompetens
- IT-frågor
- Inventarier
- Egenregianbud

### ***Ekonomiska kalkyler***

Vid prövning ska en kalkyl upprättas över kostnaden för aktuell verksamhet/tjänst utförda i egen regi. Kalkylen ska redovisa samtliga relevanta kostnader d.v.s. även overhead- och avvecklingskostnader. Ekonomiavdelningen kan bistå vid beräkning/bedömning av overhead-kostnader. Med avvecklingskostnader menas kostnader som uppkommer då en verksamhet måste avvecklas. Till avvecklingskostnader bör inte bara personal utan även lokaler och utrustning räknas. Uppföljning ska ske genom en efterkalkyl. Vidare måste en kostnadskalkyl göras av kvarstående kostnader för beställarfunktionen när en verksamhet läggs ut på entreprenad.

### ***Jävsfrågor***

I samband med konkurrensutsättning av verksamhet som bedrivs i egenregi 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 anbud/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.

### ***Hänsyn till små och medelstora företag***

För att säkerställa mångfalden av utförare, ska kommunen ta hänsyn till små och medelstora företags möjligheter att delta i kommunens upphandlingar och andra aktiviteter som leder till ökad marknadsanvändning. Detta kan göras genom att till exempel anpassa storleken på upphandlingarna och att förfrågningsunderlagen utformas så att de blir tydliga och lättbegripliga. En förutsättning för detta är att förfarandet inte strider mot Lagen om offentlig upphandling (LOU) eller annan lag.

### **Kvalitetsmål**

Att ange vilka kvalitetsmål som ska gälla i verksamheterna är en uppgift för kommunen, inte för eventuella leverantörer. Oavsett om en verksamhet drivs av privata företag eller i egen regi, är det viktigt att definiera vilken kvalitet som kommunen vill uppnå inom olika verksamhetsområden.

Övergripande mål för kvalitet ska arbetas fram av kommunstyrelsen och beslutas av kommunfullmäktige. Målen ska aktualiseras vid utformning av förfrågningsunderlag och villkor för godkännande, vid anbudsprovning och vid uppföljning och utvärdering.

För att kommunen ska fungera som en god beställare vid varje enskilt tillfälle, behöver kommunen kunskap om vad dess medborgare har för önskemål om de insatser och tjänster som ska levereras. Därför ska kommunstyrelsen på ett konsekvent och systematiskt sätt, inhämta synpunkter från kommunmedlemmar och de brukare/kunder som direkt berörs av egenregins och externa utförare/leverantörers sätt att utföra arbetet. Dessa synpunkter ska ligga till grund för utformning av kvalitetskrav, utvärdering av anbud samt uppföljning och utvärdering.

### **Personalfrågor**

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

Huvudregeln för verksamhetsövergång är :

- att anställningsvillkoren i det kollektivavtal som den tidigare arbetsgivaren, i detta fall kommunen, är bunden av ska gälla under den tid som kollektivavtalet gäller. Detta dock till en period som överenskommes med berörda fackliga organisationer i MBL-förhandlingar enligt § 38 MBL.
- att anställningen automatiskt övergår till förvärvaren och att eventuell övertalighet efter övergången ska lösas av förvärvaren. Om en extern producent har vunnit anbudsförfarandet 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 § 6 b LAS rätt att avböja att gå med till ny arbetsgivare. Arbetstagaren ska inom skälig tid från det att han blivit underrättad om övergången uppge om hon/han vill nyttja sin rätt att stanna kvar. Om en arbetstagare väljer att stanna kvar hos överlåtaren (kommunen) ska arbetstagaren vara medveten om att det kan uppstå arbetsbrist hos denne och med de konsekvenser det kan medföra. Om en verksamhet konkurrensutsätts och detta leder till att den egna verksamheten måste avvecklas ska kommunens program för övertalighet följas.

### **Juridiska frågor**

En kommuns verksamhet regleras till stor del av offentlighetsregler. När kommunal verksamhet ska konkurrensutsättas uppstår inte sällan kollisioner mellan de privat- och offentlighetsregelsystemen. Det kan handla om att laglighetsprövningen försvinner, att offentlighetsprincipen eller sekretesslagen inte gäller, att meddelarfriheten och yttrandefriheten kan beskännas och så vidare.

I kommunallagen står bl.a. att "kommuner och landsting får, efter beslut av fullmäktige, lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en enskild individ".

Vidare står "innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten".

Lagen om offentlig upphandling (LOU) säger att ifall upphandling ska genomföras, så ska denna göras "med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn".

Från och med 2009-01-01 gäller även Lag om valfrihetssystem (LOV). Den reglerar hur en kommun, efter särskilt beslut därom, kan välja att gå tillväga vid tecknandet av avtal för köp av tjänster inom social- och äldreomsorg.

Till skillnad från en regelrätt upphandling som sker enligt LOU vid ett specifikt tillfälle, sker enligt LOV en kontinuerlig annonsering i en nationell databas. Som företagare kan man när som helst välja att hämta underlaget och lämna in anbud till kommunen. Kommunen granskar anbudet för att se att de ställda kraven är uppfyllda. Om så är fallet godkänns leverantören, avtal tecknas och leverantören blir upptagen på kommunens lista över godkända utförare av dessa tjänster.

När kommunen anlitar en privaträttslig aktör att svara för driften av tidigare kommunal verksamhet 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. Detta ställer givetvis stora krav på beställarkompetens. Vidare krävs att entreprenadkontrakt utformas juridiskt korrekt. I de fall där det är fråga om en konkurrensutsättning men inte privatisering har kommunalagen föreskrivit kommunstyrelsen en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Lagen tar fasta på att ansvaret finns kvar hos kommunstyrelsen även om verksamheten har lagts ut på entreprenad.

Innan en kommun lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 3 kap.17 § kommunallagen, skall fullmäktige se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Eftersom kommunen har kvar huvudmannskapet och det yttersta ansvaret för verksamheten, bör kommunen se till att den anlitade entreprenören uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten under kontraktstiden. För att säkerställa att entreprenaden utförs enligt kontraktet ska uppföljningen kopplas till något system för kvalitetssäkring. Utformningen av detta kan variera. Det åligger varje kommunstyrelsen att ta fram ett sådant system i samråd med entreprenören.

### ***Beställarkompetens***

Det är viktigt att kommunen upprätthåller en gedigen beställarkompetens inom de verksamhetsområden som läggs ut på alternativa driftsformer. Det kan därför vara motiverat att inom vissa områden behålla en del av verksamheten i egen regi för att undvika att det uppstår en privat monopolsituation. Kommunen måste också ha beredskap för att ta över verksamheten i det fall entreprenören inte kan fullgöra sina åtaganden.

### ***IT-frågor***

Vid val av alternativ driftform måste IT-frågan belysas såväl säkerhetsmässigt som driftmässigt inklusive kopplingen till kommunens IT-system.

### ***Inventarier***

Kommunstyrelsen ska ansvara för att underhålla och förvalta kommunens fasta och lösa egendom. Kommunstyrelsen ska också fatta beslut om avyttring av inventarier i större omfattning. Försäljningsvärdet ska i normalfallet inte understiga det bokförda värdet. Om inventarierna inte har något marknadsvärde, kan undantag göras, t.ex. när det gäller specialutrustning. I samband med beslut om avyttring ska även eventuella avskrivningskostnader beaktas.

### ***Egenregianbud***

Kommunstyrelsen ska i handlingsprogrammet ange om den egna verksamheten får lämna anbud. Detta är viktigt för alla inblandade parter, kanske främst för potentiella externa anbudsgivare.



## UPPHANDLINGSPROCESSEN

### Allmänt

När beslutsprocessen passerat kommunstyrelsen inleds själva upphandlingsförfarandet. Detta ska bygga på de förutsättningar som beslutats av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och av ansvarigt utskott. Inför varje upphandling ska upphandlingsenheten i Jönköpings kommun anlitas och kommunens beslutade upphandlingspolicy och riktlinjer ska följas. Vidare förutsätts att ekonomi- och personalavdelningen aktivt medverkar som stöd till förvaltningarna under denna fas av processen. Det mesta av upphandlingsförfarandet regleras genom bestämmelser i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Resursfrågan för upphandlingsprocessen såväl inom ekonomi- som personalavdelningen måste tillgodoses.

### Utformning av förfrågningsunderlag

När kommunstyrelsen beslutat att en upphandling ska göras kan arbetet med att utforma förfrågningsunderlaget påbörjas. 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 relevant kalkyl över vilka resurser som krävs för att utföra uppdraget. Det kan exempelvis röra sig om:

- kvantitet (antal platser, timmar etc.)
- kvalitet (kvalitetsindikatorer utformade med utgångspunkt från lagstiftning och politiska beslut, verksamhetsansvarigas kunskaper och erfarenheter samt kommunmedlemmarnas krav och önskemål, minsta tänkbara kvalitet)
- avtalstidens längd, osv.

### Anbudsinfordran, kvalificering och anbudsutvärdering

När anbud infordras och förfrågningsunderlaget distribuerats till dem som begärt detta och anbudstiden gått ut, inleds en urvalsprocess som ställer stora krav på verksamhetsansvariga. 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. Om kommunen vid anbudsutvärderingen gör bedömningen att ett internanbud bedöms mest fördelaktigt måste beslut fattas om att avbryta upphandlingen, varvid samtliga anbudsgivare snabbt skall delges detta beslut.

### 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 aktör.

I avtal skall det även finnas en klausul som säkrar att kommunen och dess revisorer får den nödvändiga information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur verksamheten utförs.

## ALTERNATIVA DRIFTSFORMER – OLIKA FORMER

Här följer en kortfattad beskrivning av de olika formerna som förekommer när man diskuterar alternativa driftsformer (i bokstavsordning). Kommunstyrelsens ambitioner, önskemål samt strategiska överväganden, avgör valet av driftform.

### **Bidragsgivning till enskild verksamhet**

Bidragsfinansierad enskild verksamhet innebär att ett företag eller förening ansöker om ett bidrag för sin egen verksamhet och kommunen ensidigt beslutar om utbetalning av bidraget. Det finns normalt inte något skriftligt avtal mellan kommunen och det privata företaget/föreningen. Kommunen är inte huvudman och har inte något juridiskt ansvar för de personer som använder tjänster av företaget eller föreningen. Exempel på bidragsfinansierad enskild verksamhet är bidragsfinansierad enskild förskoleverksamhet och fristående skolor.

### **Driftentreprenad**

En entreprenad föreligger när en kommun anlitar en extern aktör som 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.

### **Gemensam nämnd**

Respektive fullmäktigeförsamling väljer ledamöter till den gemensamma nämnden. Någon av kommunerna är då värd för den gemensamma nämnden. Gemensam nämnd förekommer inom många verksamhetsområden. Samarbetet mellan Habo och Mullsjö avseende miljö och hälsoskydd är ett sådant exempel.

### **Interkommunal verksamhet**

En kommun köper en tjänst av en annan kommun eller samarbetar på annat sätt om vissa verksamheter. Detta förutsätter i de flesta fall en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund.

### **Intraprenad**

I en intraprenad drivs verksamheten under "företagsliknande" former av de anställda genom en intern överenskommelse med kommunen. Intraprenaden är i grunden en resultatenheter med utökat ansvar och utökade befogenheter. Den har en egen investeringsbudget, vilket medför krav på egen balansräkning för att kunna specificera finansiella poster i resultaträkningen. Man kan också säga att intraprenadverksamhet är ett sätt att bedriva verksamhetsutveckling inom befintlig organisation med bibehållen trygghet för de anställda.

Intraprenaden blir också den naturliga verksamhetsformen om egenregin vunnit en regelrätt upphandling.

Kommunens ekonomi- och personalavdelning ska bistå förvaltningarna med information och utbildning till anställda som vill ta över kommunal verksamhet och som vill lämna anbud på offentligt finansierad produktion (gäller endast i de fall som egenregin getts möjlighet att lämna anbud). Ett alternativ kan också vara att externa konsulter anlitas för information och utbildning. Oavsett vem som genomför informationen och utbildningen krävs att resurser tillförs.

För utförligare beskrivning av intraprenader se "Intraprenad, Policy och riktlinjer", antagna av kommunfullmäktige 2009-05-26, § 43.

**Kommunalförbundsverksamhet**

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

**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. Mullsjö kommun har följande kommunala bolag, Mullsjö Bostäder AB och Mullsjö Energi & Miljö AB.

**Kommunal regi**

Verksamheten drivs offentlig egen regi i förvaltningsform. Kommunen styr, finansierar och driver verksamheten. Politikerna har direkt kontroll över verksamheten, i Mullsjö via ett utskott 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 handikappsomsorg och individ- och familjeomsorg.

**Kooperativ – ekonomisk förening**

Ordet "kooperativ" är inte som många tror en egen juridisk organisationsform. Begreppet Kooperation står för vissa 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 t.ex. 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 brukare på ett äldreboende eller föräldrar i en skola går samman och bildar en ekonomisk förening och kanske även anställer personal.

**Kundvalssystem (se även "Valfrihetssystem nedan)**

Ett kundvalssystem innebär att en kommun erbjuder privata leverantörer möjlighet att kvalificeras/godkännas som leverantörer av kommunalt finansierade tjänster. Syftet är att välja ut lämpliga leverantörer som ska verka inom ramen för ett kommunalt finansierat kundvalssystem. Kunderna kan sedan endast välja eller byta sådana leverantörer som kommunen godkänner. De leverantörer som ansöker om att godkännas som leverantör, prövas enligt de villkor som kommunen fastställt. Men det finns inget avtal mellan kommunen och leverantören. Ingen upphandling sker. Därför har kommunen begränsad möjlighet att ställa krav och villkor. Vid godkännandet kan kommunen utesluta oseriösa leverantörer eller sådana företagare som inte uppfyller övriga villkor. Lokaler och lägenheter kan ägas eller hyras av det privata företaget.

Ett kundval kan i många fall innebära att de privata leverantörerna och de kommunala utförarna konkurrerar med varandra. Kundvalssystem tillämpas idag inom skola, barnomsorg och äldreomsorg.

**Samverkan med ideella organisationer**

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

**Tjänstekoncession**

Med tjänstekoncession menas ett offentligt kontrakt där ersättning för tjänsten 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.

## **Utmaningsrätt**

## **BILAGA 1**

Utmaningsrätt innebär att någon kan rikta önskemål till kommunen om att avgränsade delar av kommunens verksamhet, där verksamhet med kommunanställd personal bedrivs, ska upphandlas. Utmanaren måste kunna visa att han/hon är en trovärdig potentiell anbudsgivare. Anställd kan (genom att bilda affärsorganisation) utmana verksamhet där man är verksam idag. Om kommunstyrelsen beslutar att, efter en utmaning, inte upphandla verksamheten, ska beslutet motiveras. Undantag från utmaningsrätten utgör verksamheter där entreprenadavtal redan finns.

## **Valfrihetssystem – Fritt val inom äldre och handikappomsorgen (LOV)**

Valfrihetssystem används sedan länge i ett antal kommuner och inom olika verksamheter. En ny lag om valfrihetssystem, LOV, ska göra reglerna tydligare och göra det lättare för kommuner och landsting som vill öka valfriheten inom sina verksamheter. LOV innehåller regler för vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd- vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem är ett alternativ till upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Valfrihetssystem kan användas på bland annat omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster. De kommuner och landsting som vill använda LOV måste annonsera löpande på en nationell webbplats för valfrihetssystem. Både privata företag som ideella organisationer kan ansöka om att bli godkända som leverantörer. Det är inte någon priskonkurrens mellan leverantörerna. Den enskilde får i stället möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten. För personer som inte väljer ska det finnas ett ickevalsalternativ. Den nya lagen började gälla den 1 januari 2009.

Här följer en kortfattad beskrivning om olika begrepp som förekommer när man diskuterar alternativa driftsformer (i bokstavsordning).

**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 aktuell.

**Beställare – utförarmodell**

Modellen kan liknas vid ett "internt marknadssystem" där den kommunala organisationen delades in i en beställardel och en utförardel, fortfarande med kommunen som huvudman.

**Egenregiverksamhet**

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

**Fackligt veto**

När förhandlingen enligt 38 § MBL 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 och/eller socialförsäkrings avgifter.

**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.

**Konkurrensutsättning**

Konkurrensutsättning är en metod för en kommun att systematiskt pröva om ett företag, förening eller enskild individ 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 egenregi eller utan att egenregin får delta. Om upphandlingen avslutas med att kommunen sluter avtal med en extern anbudsgivare föreligger en kommunal driftentreprenad. Om däremot egenregin vinner anbudet avbryts upphandlingen och den fortsatta driften av verksamheten kan organiseras till en intraprenad.

Konkurrensutsättning får inte förväxlas med privatisering, vilket innebär att kommunen överlåtit huvudmannskapet, både drift och finansiering, på annan huvudman.

**Kontraktstyrning**

Omfattande och långvariga tjänstekontrakt måste på ett eller annat sätt vara möjliga att styra och kontrollera. Med kontraktstyrning avses kommunens åtgärder för att se till att de krav som finns i förfrågningsunderlaget eller i villkoren för godkännande i ett kundvals-system och som leverantören har accepterat att följa, blir uppfyllda. Kontraktet/villkoren skall vara lämpliga som verktyg för uppföljning och utvärdering när det gäller till exempel kommunens mål för kvalitet samt för samverkan och dialog mellan beställare och utförare. En aktiv värdeskapande kontraktstyrning syftar till att i dialog med utföraren skapa verksamhetsutveckling och kvalitet samt optimera förutsättningarna för resurs-effektivitet.

## Kvalitetsupphandling

## BILAGA 2

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.

### 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.

### Upphandling

Konkurrensutsättning kan resultera i beslutet att använda en extern leverantör. I enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) måste detta i regel föregås av ett upphandlingsförfarande. Vid bidragsfinansierad enskild verksamhet eller godkännande av utförare inom ett kundvalssystem, behövs dock ingen upphandling göras.

Utöver att följa LOU, ska kommunens upphandlingar genomföras effektivt, affärsmässigt, etiskt och med beaktande av miljöhänsyn. Kommunen ska, där så är möjligt och kan ske utan att det övergripande kravet på affärsmässighet åsidosätts, använda antidiskrimineringsklausuler vid upphandlingar.

Kommunen ska samordna sina upphandlingar, både internt och externt, i syfte att tillvarata samordningsfördelar. Kommunen utgör en upphandlande enhet. Det innebär att alla kommunens verksamheter ska beakta LOU:s krav på samordning och tröskelvärdesberäkning, innan en upphandling påbörjas. Kommunens verksamheter ska, även vid tillfällen då LOU inte medför ett absolut krav på samordning, likväl arbeta för samordning med andra verksamheter i syfte att få samordningsfördelar för kommunen som helhet.<sup>1</sup>

Att förbereda och genomföra upphandling innebär betydande arbetsinsatser. Dessa ska vägas mot de effekter och det resultat en upphandling kan förväntas ge.

En framgångsrik upphandling fordrar en god planering och framförhållning och kommunens upphandlingsregler ska följas.

---

<sup>1</sup> Närmare krav och riktlinjer för kommunens upphandlingar finns i kommunstyrelsens anvisningar. Anvisningarna som bland annat innehåller vad som ska gälla kring ramavtal, direktupphandling etc.