



Riktlinjer vid konkurrensförfarande

avseende kundval, upphandling, upprättande av konkurrensplaner, avknoppning och utmaning -

Innehåll

1.	ÄNDAMÅL MED RIKTLINJERNA	3
2.	KONKURRENSFORMER OCH VERKSAMHETER	3
2.1.	Individrelaterade tjänster och verksamheter.....	3
2.2.	Gemensamma nyttigheter eller kollektiva tjänster	3
3.	RIKTLINJER FÖR UPPRÄTTANDE AV KONKURRENSPLANER.....	4
4.	RIKTLINJER VID KUNDVAL	7
4.1.	Verksamheter.....	7
4.2.	Information.....	7
4.3.	Kundvalspeng.....	8
4.4.	Godkännande av utförare	8
4.5.	Riktlinjer vid val av utförare av verksamhet i av kommunen ägda lokaler .	9
4.6.	”Katalog” – deklARATION – ÖVER UTFÖRARE	9
4.7.	Återtagande av godkännande	9
4.8.	Administrativa regler och rutiner vid kundval	9
4.9.	Konkurrensneutralitet vid kundval.....	9
4.10.	Antagande av tillämpningsanvisningar	10
5.	RIKTLINJER VID UPPHANDLING.....	11
5.1.	Lagar och regler.....	11
5.2.	Verksamheter som kan upphandlas i konkurrens.....	11
5.3.	Process och grundläggande principer.....	11
5.4.	Konkurrensneutralitet vid upphandling.....	12
6.	RIKTLINJER – VID AVKNOPPNING	14
6.1.	Bestämning av begreppet avknoppning	14
6.2.	Stimulans till avknoppning.....	14
6.3.	Regler och villkor vid avknoppning.....	14
7.	RIKTLINJER VID UTMANING	17
7.1.	Innebörd och syfte	17
7.2.	Allmänna förutsättningar.....	17
7.3.	Avgränsningar och förbehåll.....	17
7.4.	Utmaningens innehåll.....	17
7.5.	Förfarande hos nämnd	18
7.6.	Tillämpningsanvisningar	18

1. ÄNDAMÅL MED RIKTLINJERNA

Dessa riktlinjer och bestämmelser¹ har till ändamål att visa på hur konkurrensförfarande kan nyttjas som ett medel för att nå hög effektivitet och god kvalitet på kommunens tjänster till kommuninvånarna.

Därutöver syftar riktlinjerna till att bidra till att - så långt möjligt och lämpligt - gemensamma principer tillämpas vid konkurrensförfarande i kommunen. Kompletterande aspekter av tillvägagångssättet vid konkurrensförfarande återfinns i kommunens styrdokument kring upphandling och arbetsrätt.

2. KONKURRENSFORMER OCH VERKSAMHETER

Kundvalsmodellen och konkurrens genom upphandlingsförfarande bygger på två olika principer.

2.1. Individrelaterade tjänster och verksamheter

I kundvalsmodellen är det brukaren som står för valet av vilken enhet, som i förhållande till brukaren, ska utföra verksamheten. Kundvalsmodellen används i de resultatstyrda verksamheterna och omfattar sådana individrelaterade tjänster som är kommunalt finansierade och beslutade.

De verksamhetsområden som fullmäktige bestämt ska styras genom kundval ska inte upphandlas i konkurrens.

2.2. Gemensamma nyttigheter eller kollektiva tjänster

Konkurrens genom upphandling avser främst gemensamma nyttigheter eller kollektiva tjänster. Dessa slag av verksamheter är i allt väsentligt anslagsstyrda. Kommunen, i egenskap av upphandlande myndighet, avgör vem som ska få uppdraget att genomföra de genom upphandlingsförfarandet efterfrågade tjänsterna.

Syftet med konkurrens genom upphandling är primärt att uppnå högre effektivitet och en kvalitativ utveckling av verksamheten.

¹ **Anmärkning** I texten används termer som *privat* eller *extern - anordnare, leverantör, utförare, entreprenör, företag* etc. synonymt. Likaså innefattas i termen "nämnd" även *kommunstyrelsen*. Vi kommer även att använda termen *brukare* synonymt med termer som *elever, vårdtagare* etc.

3. RIKTLINJER FÖR UPPRÄTTANDE AV KONKURRENSPLANER

Varje nämnd ska i samband med budget- och verksamhetsplanering ange vilka verksamhetsområden, uppgifter och funktioner som ska respektive inte ska utsättas för konkurrens genom upphandling. Analysen ska grunda sig på en helhetssyn som belyser gällande lagstiftning, kommunens övergripande mål, bedömning av marknad, kommunens ”ägarintresse”, precisering av allmänintresset mm.

1. Grundregeln är att verksamhet ska övervägas att konkurrensutsättas om det inte i lagar och förordningar uttryckligen reglerats att den måste drivas av kommunen i egen regi.

För att undvika onödiga omställningskostnader är det viktigt att all konkurrensutsättning genom upphandling planeras långsiktigt. Det gäller i synnerhet vid konkurrensutsättning för första gången, då egenregin kan behöva tid för att anpassa sig till en ny situation.

2. Nämnd anger i konkurrensplan närmare vilka verksamhetsområden, uppgifter eller funktioner som – utifrån formella eller författningsmässiga grunder – inte ska eller får konkurrensutsättas. Nämnds konkurrensplan utgör del av nämndens budgetframställan och ingår i verksamhetsplan.

Exempel på slag av verksamheter, uppgifter eller funktioner som enligt lag eller författning inte får utsättas för konkurrens – i meningen att överlåtas till annan – och som kommunen är tvungen att besluta om och eller driva i egen regi och med egen personal:

- **Kommunal normgivning**
Kommunen har utifrån regeringsformen och kommunallagen rätt att anta avgifts- taxor eller utfärda andra generella föreskrifter, dvs. föreskrifter eller normer som riktar sig mot medborgarna och är bindande för dem. Fullmäktige har inte rätt att överlämna normgivningsmakten till någon annan. Fullmäktige kan i viss mån delegera rätten att besluta om avgifter till nämnderna (avgifter som saknar större kommunalekonomisk betydelse och inte är av principiell vikt).
- **Myndighetsutövning**
Med myndighetsutövning avses ”*utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande*”. Exempel på detta inom kommunen är beslut om utlämnande av allmänna handlingar, beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen, beslut om bygglov, hälso- och miljökontroll, bidrag till föreningar och företag (om kommunen är skyldig att utge bidraget enligt grunder som anges i lag) samt bestämmande av avgifter för enskilda inom det obligatoriska området.
- **Obligatorisk egenregiverksamhet**
Med detta avses sådan obligatorisk verksamhet som kommunen enligt lag är *skyldig att driva i egen regi och med egen personal* (bortsett från vissa stödfunktioner). Sådan verksamhet får inte läggas ut på extern entreprenör. Kommunalförbund jämföras med egen regi.

- **Bidragsgivning**

Beslut om stöd till företag och föreningar är inte myndighetsutövning. Det är emellertid en uppgift som inte kan överlämnas till privat rättssubjekt att ta ansvar för då kommunen inte kan avhända sig bestämmanderätten över kommunala skattemedel.

3. Nämnd/styrelse anger i konkurrensplan närmare vilka verksamhetsområden, uppgifter eller funktioner nämnden bedömer inte vara lämpliga att konkurrensutsätta.

En sådan analys kan utformas enligt följande:

1. Avsaknad av en fungerande marknad, producenter eller anordnare gör att verksamheten ifråga måste drivas i egen regi.
2. En verksamhet kan betraktas såsom en "sammällsnytta", och att den i den meningen helt enkelt inte bör bedrivas under andra premisser än som "en gemensam angelägenhet" och i egen regi.
3. Inom ett verksamhetsområde kan det vara önskvärt att ha insyn i och inflytande på den faktiska driften av verksamheten. Här kan det också vara värt att notera skillnaderna mellan de offentlighetsrättsliga respektive de privaträttsliga förutsättningarna.
4. Nödvändiga kunskaper och kompetenser, som garanterar att ansvar för och faktiskt bedrivande av en viss verksamhet, bör eller måste finnas inom den kommunala organisationen. Detta särskilt i de fall då extern utförare av en eller annan anledning inte kan fullfölja överenskommet åtagande.
5. Det kan vara effektivare och mer rationellt att bedriva en verksamhet i egen regi när det gäller mer "svåröversäglbar" verksamhet, som bedrivande av utvecklingsarbete, och när behov av snabbhet och flexibilitet föreligger. Det kan under sådana förutsättningar vara svårt att etablera formella avtalssituationer.
6. En bevekelsegrund för att låta driva en verksamhet i egen regi kan vara behovet av stabilitet och kontinuitet samt att kunna definiera och fastställa förutsättningarna för en verksamhet i ett längre perspektiv än vad som låter sig göras vid anbudsupphandling.
7. Det kan finnas anledning att ha en bestämd andel av verksamhetsområdet i egen regi för att kunna göra ekonomiska, kvalitativa eller andra jämförelser.
8. Det kan vara befogat att behålla en del av verksamheten i egen regi utifrån att god beställarkompetens förutsätter att beställaren har kunskaper om verksamheten och marknadens funktionssätt.
9. Under vissa förutsättningar är "det inte mödan värt", då ett upphandlingsförfarande kostar för mycket i administration och andra transaktionskostnader. Kostnaden för upphandlingen står så att säga inte i rimlig proportion till vad som kan vinnas genom att anlita extern utförare.
10. Omständigheten också vara sådant att det rent ekonomiskt visar sig vara "för dyrt" att inte driva en verksamhet i egen kommunal regi. Detta då egen regi-verksamheten inte ska "generera vinst" på samma vis som är utgångspunkten för en extern aktör.
11. Kommunen har behov av att förfoga över särskilda specialistkompetenser som ledningsfunktion och andra strategiska kompetenser.

Dessa ovanstående "bevekelsegrunder" eller "motiv" gäller för det som vi kan välja att benämna "primärverksamhet" eller "huvudverksamheter".

4. Sådana verksamheter uppgifter eller funktioner, som ej befunnits vare sig i någon formell mening "undantagna" konkurrensutsättning eller på andra grunder bedömts vara rimliga att ej utsätta för konkurrens, bör således kunna prövas i konkurrens. Verksamhetsövergång ska alltid övervägas.

5. Nämnd/styrelse utformar därutöver konkurrensplan utifrån sina verksamheters förutsättningar

4. RIKTLINJER VID KUNDVAL

Konkurrens genom kundval

Med konkurrens genom kundval menas att den enskilde brukaren eller nyttjaren av en tjänst med hjälp av en symbolisk ”peng” har rätt att välja den utförare som han eller hon finner bäst svara mot ställda krav eller förväntningar.

Huvudsyftet med kundvalsmodellen är att den enskilde individen ska ges ett ökat inflytande över innehåll och utformning av det kommunalt finansierade tjänsteutbudet. Därmed åstadkoms en ”maktförskjutning” från ”politik” och tjänstemän till den enskilde nyttjaren av kommunens verksamheter.

4.1. Verksamheter

Kundvalssystemet omfattar individrelaterade tjänster som är kommunalt finansierade och beslutade inom följande verksamhetsområden;

- Barnomsorg
- Förskoleklass
- Grundskola
- Gymnasieskola
- Äldreomsorg
- Handikappomsorg

4.2. Information

En av de viktigaste förutsättningarna för att kundvalsmodellen ska fungera är att inlevånarna, brukarna, leverantörer, personal m.fl. får **information** om syftet med kundvalsmodellen och hur den är tänkt att fungera.

Ansvarig nämnd har att se till att brukaren får fullödlig information om kundvalssystemet och om samtliga de utförare som brukaren kan välja emellan – inklusive kommunens verksamhet i egen regi. Informationen ska vara saklig, relevant, lättförståelig, lättillgänglig och framför allt jämförbar när det gäller olika utförare. Informationen ska vara skriftlig och finnas tillgänglig såväl i pappersform som på kommunens hemsida och den ska vara utformad utifrån de behov den enskilde har. Uppgifter som gör det möjligt att jämföra de olika utförarna ska framgå av informationsmaterialet.

Ansvar för den **allmänna** övergripande och generella informationen till kommuninvånarna åvilar **kommunstyrelsen**. I den *allmänna informationen* till kommuninvånarna ska beskrivas hur de kommunala verksamheterna styrs och brukarnas möjligheter och rättigheter att påverka. Vidare ska framhållas att det finns flera utförare att välja mellan, både kommunala och privata alternativ. Det ska även framgå att de privata utförarna driver verksamheten på kommunens uppdrag och att de godkänns av kommunen och för vissa verksamheter statlig myndighet.

Ansvar för information till **målgrupperna** för de olika verksamhetsområdena åvilar **respektive nämnd**. I den *målgruppsinriktade informationen* till brukarna bör följande upplysningar lämnas:

- Översiktlig information om kundvalssystemet
- Målgrupp för just denna information
- Vilka tjänster som omfattas av kundval och kommunens ansvar

- Pengen: värde, servicenivå, giltighet
- Hur man väljer
- Vad som händer om efterfrågan är större än tillgången
- Hur klagomål hanteras
- Beskrivning av såväl interna som externa leverantörer i kommunen med uppgifter om:
 - Namn och vem som är huvudman för verksamheten
 - Lokalisering med adress och telefon, fax, e-post mm
 - Verksamhetens omfattning och organisation, antal barn, platser osv.
 - Presentation av verksamhetsidé, arbetsmetoder, inriktning, kompetens osv.

4.3. Kundvalspeng

Kundvalspengen är själva stommen i, eller grunden för, systemet. Den symboliskt beslutade och tilldelade ”pengen” innebär att brukaren har rätt att välja vilken anordnare som ska utföra tjänsten. För den mottagande anordnaren eller enheten innebär ”pengen” att kommunen åtagit sig att betala det fastställda priset för tjänsten.

Den enskilde ska också på ett enkelt sätt ges möjlighet till byte av utförare. Det är den enskildes möjlighet till val och omval som är själva kärnan i systemet och som avses bidra till att kvaliteten i tjänsterna upprätthålls och vidareutvecklas.

Fastställande av kundvalspengens värde sker i samband med att kommunfullmäktige antar dokumentet ”Mål och Budget”. Pengens storlek, vad som ska ingå i den och hur kostnaderna ska regleras och beräknas i budgetprocessen.

4.4. Godkännande av utförare

Extern anordnare som är intresserad av att utföra tjänster inom kommunens kundvalssystem lämnar sin ansökan till kommunen/respektive nämnd. Kännetecknande för kundvalsmodellen är att verksamheten värderas mera utifrån kvalitet än pris. Det betyder att valet eller godkännandet av utförare måste grunda sig på vissa *av kommunen fastställda krav* och en bedömning av huruvida en uttryckt kvalitet kan uppnås samt att gällande lagstiftning följs. För vissa verksamheter och tjänster förutsätts även *godkännande från statlig myndighet*.

Kriterier för godkännande av utförare

Baskrav - för att en utförare ska godkännas krävs:

- Att företaget är registrerat för lagstadgade skatter och avgifter samt att dessa erlagts enligt gällande regler
- Att företaget har erforderliga försäkringar
- Att företaget har av berörda myndigheter godkända och i övrigt för verksamheten ändamålsenliga lokaler

Det ska därutöver framhållas att -

- Varje nämnd kan behöva anpassa kriterierna utifrån de specifika förhållanden som kan vara för handen för olika slag av verksamheter
- Beslut om att godkänna en leverantör/anordnare fattas av respektive nämnd.

4.5. Riktlinjer vid val av utförare av verksamhet i av kommunen ägda lokaler

För att kommunen ska kunna leva upp till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning och förbudet mot stöd åt enskild ska ansvarig nämnd i sin handläggning av ärenden som avser upplåtelse eller överlåtelse av kommunala byggnader till enskilda huvudmän för bedrivande av kundvalsstyrd verksamhet iaktta både marknads- och konkurrenshänsyn. För att bilda sig en uppfattning om marknadsvärdet ska därför en värdering göras där anbud från flera intressenter tas in, detta för att bäst kunna bedöma goodwillvärdet och andra immateriella värden.

4.6. ”Katalog” – deklARATION – ÖVER UTFÖRARE

Något avtal i formell mening upprättas inte mellan kommunen och utföraren. Genom att erbjuda kommunen sina tjänster och därefter bli godkänd förklarar sig leverantören villig att tillhandahålla överenskomna tjänster till ett visst pris.

De utförare som kommunen godkänt presenteras i en ”katalog”, eller på annat lämpligt sätt, till exempel på kommunens hemsida. (Se även ”Information” ovan) I presentationen görs ingen skillnad mellan kommunens egna enheter och externa anordnare i kommunen, utan alla beskrivs på ett objektivet och sakligt sätt. Det står sedan de olika enheterna fritt att marknadsföra sig genom andra kanaler.

4.7. Återtagande av godkännande

Utförare behöver inte förnya sitt godkännande efter att ha blivit godkänd. Det blir brukarnas val och kommunens kvalitetsuppföljning som avgör om en leverantör får fortsätta eller ej. Leverantören kan naturligtvis på eget initiativ välja att avveckla verksamheten.

Den utförare som gravt åsidosätter uppställda krav kan fråntas sitt godkännande och får därmed ej längre rätt till peng för utförda tjänster. Om en godkänd utförare inte kommer igång med sin verksamhet inom ett år eller av annan orsak har ett längre uppehåll, så upphör godkännandet automatiskt och en ny intresseanmälan måste lämnas in till kommunen för prövning.

4.8. Administrativa regler och rutiner vid kundval

Administrativa regler och rutiner utvecklas, anpassas och fastställs löpande av respektive nämndkansli/”samhällsuppdragsfunktion”.

Här bör också regler och förfaringssätt anges för de fall då brukare inte vill eller har förmåga att fatta beslut om vilken anordnare som ska genomföra tjänsten i fråga.

4.9. Konkurrensneutralitet vid kundval

Konkurrensutsättning förutsätter att ingen särskild utförare får gynnas. Vid konkurrens genom kundval ska pengens olika delar vara neutrala dvs. kommunens egenregi och externa utförare ska ha samma ekonomiska ersättning för samma verksamhet samt ges samma förutsättningar till information.

Nedanstående ska ses som en vägledning för att tillse att konkurrensneutralitet så långt möjligt åstadkommes:

- *Avtalstid* - vid kundval upprättas inte något avtal, utan utföraren står till förfogan-

de så länge kommunens godkännande inte återtagits. Det står också utföraren fritt att på eget initiativ avveckla verksamheten.

- *Omställningskostnader för personal* - vid kundval får dessa kostnader hanteras av utföraren oavsett om det är fråga om intern eller extern utförare.
- *Lokaler* - kundval bygger på att ett antal olika och självständiga utförare erbjuder brukarna sina tjänster. Om inte något annat beslutats får de olika utförarna själva avgöra vilka lokaler som ska användas och hur de ska utformas.
- *Inventarier och utrustning* - bidrag till investeringar ingår i pengarna genom ersättning för kapitalkostnader. Något särskilt investeringsbidrag ska därför inte utgå.
- Varje efterfrågad och tillhandahållen nytta eller tjänst ska värderas och därefter betalas för alltefter utnyttjande. Det gäller för såväl interna som externa utförare.
- *Nollställning* - syftar till att göra de ekonomiska förutsättningarna lika för alla utförare. När det gäller centrala stödresurser ska egenregin schablonmässigt belastas med ett belopp som fastställs årsvis i samband med budget. Kostnaden betalas med pengarna.

4.10. Antagande av tillämpningsanvisningar

I den mån särskilda förutsättningar och regler behöver preciseras och utformas i form av tillämpningsanvisningar för ett specifikt verksamhetsområde får detta hanteras i särskild ordning och fastställas av respektive nämnd.

5. RIKTLINJER VID UPPHANDLING

Konkurrens genom upphandling

Med konkurrens genom upphandling menas att kommunen genom att jämföra och avgöra vem man menar kan utföra en tjänst, bedriva en verksamhet eller leverera en vara till bästa pris och med bästa kvalitet också ska få ett sådant uppdrag av kommunen.

Syftet med konkurrens genom upphandling är primärt att uppnå högre effektivitet och en kvalitativ utveckling av verksamheten.

Noteras ska att vi här väljer att behandla aspekter och moment som är av relevans då konkurrensen sker mellan externa anordnare och kommunens egen regi-verksamhet. Konkurrensförfarande mellan endast externa anordnare kommer att närmare utredas och belysas i ett särskilt uppdrag (se noter nederst denna sida).

5.1. Lagar och regler

Följande lagar och ramverk styr vid upphandling

- Lag 2007:1091 om offentlig upphandling LOU²
- Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster LUF
- Kommunallagen
- Kommunens upphandlingsregler³

5.2. Verksamheter som kan upphandlas i konkurrens

Konkurrens genom upphandling sker främst avseende *gemensamma tjänster eller kollektiva nyttigheter*, främst kommunaltekniska verksamheter som skötsel av gator och parker, vattenförsörjning och avfallshantering, men även olika slag av företrädesvis *administrativa tjänster* av stöd och servicekaraktär. Till detta kommer upphandling av varor.

5.3. Process och grundläggande principer

Processen består av följande moment:

1. Konkurrensplan – i vilken nämnd anger vilka verksamheter, funktioner eller tjänster som den bedömer bör vara föremål för konkurrens genom upphandling
2. Beslut om att konkurrensutsätta egenregin.
3. Förfrågan på marknaden
4. Utvärdering av anbud
5. Tecknande av avtal
6. Uppföljning och utvärdering av genomförd verksamhet

Momenten 3-5 regleras genom lag och anges närmare i kommunens upphandlingspolicy.

² En ny lagstiftning som rör offentlig upphandling gäller som framgått från och med 1 januari 2008. Upphandlingsenheten arbetar utifrån detta med nya riktlinjer som ska gälla för kommunens inköp och upphandlingar

³ Senast kompletterat av fullmäktige 2006-05-08 § 81

Principer som ska beaktas vid upphandlingsförfarande, bl.a. för att på ett trovärdigt sätt hantera ”det dubbla uppdraget” (nämligen att agera som såväl ”beställare” som ”ägare”/styrelse för egen regi-verksamheten).

- *Egen regi-verksamhetens* deltagande vid upphandling i konkurrens inom olika verksamhetsområden regleras i respektive konkurrensplan. Huvudprincipen är att egenregin alltid bör tillåtas delta vid upphandling, utom när det klart framgår i konkurrensplanen att så inte ska vara fallet
- *Stöd för deltagande* Egen regi-verksamheten kan behöva stöd – eller tillgång till kompetens olika slag - för att kunna delta i ett anbuds-förfarande. Därför bör produktionsorganisationen ha tillgång till bland annat anbuds-, ekonomi- och personalkompetens samt juridisk kompetens. Kostnaderna för detta ska dock belasta egen regi-verksamheten
- *Organiserande för konkurrensneutralitet* Vid all upphandling i konkurrens ska konkurrensneutraliteten värnas. När egenregi deltar i upphandlingen är det av största vikt att skapa en organisation som säkerställer att vare sig egenregin eller externa anbudsgivare särbehandlas
- I de fall en resultatenhets inom den egna regi-verksamheten (intraprenad) i konkurrens har tilldelats ett uppdrag ska överenskommelsen mellan intraprenören och nämnden, oaktat att den strikt formellt sett saknar juridiskt bindande verkan, vara följsam till de krav som ställts i upphandlingen

5.4. Konkurrensneutralitet vid upphandling

Konkurrensutsättning förutsätter att ingen särskild leverantör gynnas. Detta är särskilt viktigt när kommunens egenregi är med och lägger anbud. I nämndernas hantering av upphandling är det därför angeläget att tillförsäkra konkurrensneutralitet i hanteringen. Nedanstående punkter är avsedda att bidra till att så blir fallet:

– *Jäv* - såväl förtroendevalda som tjänstemän kan vara jäviga i en upphandlingssituation. Dessa får då inte delta i beredning respektive beslut kring en upphandling.

– *Avtalstid* - ur neutralitetssynpunkt bör avtalen ha samma längd samt respekteras på samma sätt för såväl interna som externa utförare.

– *Omställningskostnader för personal* - Den upphandlande nämnden bär de omställningskostnader för personal som uppstår om den egna regin inte skulle vinna en upphandling.

– *Omställningskostnader för lokaler* - Verksamheten kan vara bunden av långa avtal för lokaler, utrustning mm. Om den nya utföraren inte är beredd att överta avtalen, ska egenregins ansvar för därmed uppkomna kostnader hanteras på samma sätt som omställningskostnader för personal dvs. upphandlande nämnd får bära dessa omställningskostnader.

– *Övertagande av inventarier* - Inventarier och utrustning som inte ingår i fastigheten ägs av egenregin. Om egenregin inte ska fortsätta verksamheten och om den nye utföraren vill ta över befintliga inventarier, så måste överenskommelse om övertagande

träffas mellan de två parterna. Ett eventuellt övertagande ska då ske på marknads-
mässiga villkor.

– *Fria nyttigheter* - Varje efterfrågad och tillhandahållen nyttighet eller tjänst ska värderas och därefter betalas för alltefter utnyttjande. Det gäller för såväl interna som externa utförare.

– *Kostnadsberäkning* - När egenregin deltar i anbudsupphandling ska kostnaderna kalkyleras enligt självkostnadsprincipen. Det betyder att samtliga direkta och indirekta kostnader för den tjänst som är beskriven i förfrågningsunderlaget ska ingå i kalkylen inklusive en buffert för kommande eventuella omställningskostnader.

– *Taxor och avgifter* - fastställs av kommunfullmäktige och gäller oavsett vem som utför tjänsten.

Noteras ska därutöver att moment som: upprättande av förfrågningsunderlag och anbudsutvärdering, annonsering, antagande av anbud och tecknande av avtal hanteras i enlighet med vad som anges i den nya lagstiftningen om offentlig upphandling och *regleras närmare i särskilda riktlinjer/tillämpningsanvisningar.*

6. RIKTLINJER – VID AVKNOPPNING

6.1. Bestämning av begreppet avknoppning

Med avknoppning menas att en kommunal verksamhet helt eller delvis tas över, och då även i meningen förvärvas av någon form av företag vars ägare tidigare varit anställd i kommunen. Detta sker efter initiativ av anställd/anställda. Avknoppning kan därefter i princip ske på två sätt:

1. För verksamhet som drivs på *uppdrag* – med hjälp av *entreprenad* eller ”*intra-prenad*” - sker avknoppning genom att kommunen beslutar att handla upp en kommunal verksamhet genom anbud. Någon eller några av dem som arbetar i verksamheten beslutar sig för att delta i upphandlingen och bildar någon form av företag. I enlighet med lagen om offentlig upphandling, lämnar företaget in ett anbud i konkurrens med andra företag. Anbudet från företaget behandlas som vilket anbud som helst och beställaren väljer det mest fördelaktiga anbudet enligt i upphandlingsunderlaget fastställda kriterier. Om det avknoppade företaget vinner upphandlingen får det genom avtal i uppdrag av kommunen att driva den aktuella verksamheten och avknoppningen genomförs rent praktiskt genom att företaget tar över verksamheten i enlighet med villkoren i upphandlingsunderlaget. Om företaget förlorar upphandlingen sker ingen avknoppning.
2. För verksamhet som drivs inom *kundvalssystemet* - och därmed styrs med kundvalspeng - sker avknoppning genom att kommunen enligt fastställda regler och villkor beviljar någon eller några att ta över den verksamhet man arbetar i. I samband med övertagandet bildas någon form av företag som efter ansökan och godkännande hos kommunen och i vissa fall även av staten, kan erbjuda brukarna sina tjänster. Verksamhetens omfattning styrs av brukarnas val och finansiering sker via brukarnas peng i enlighet med de villkor som kommunen slagit fast. Något avtal träffas inte med kommunen. Om brukarna inte väljer den avknoppade verksamheten i tillräcklig omfattning, så avvecklas företaget.

6.2. Stimulans till avknoppning

Konkurrens genom kundval förutsätter att det finns flera alternativ för brukarna att välja emellan och kommunen har därför en positiv inställning till avknoppning av verksamheten.

För att stödja personal som vill knoppa av eller på annat sätt starta eget ställer kommunen till förfogande en särskild ”lotsfunktion”. ”Lotsen” fungerar som ett opartiskt bollplank, ger tips och idéer, erbjuder företagsekonomisk och juridisk rådgivning och kan inte minst vara ett moraliskt stöd när det kommer till svåra avgöranden.

- Det är kommundirektörens ansvar att tillse att en sådan lotsfunktion finns tillhands.

6.3. Regler och villkor vid avknoppning

Information, rådgivning, utbildning

Lotsen erbjuder kostnadsfri information och rådgivning. Då verksamheten så tillåter får berörd personal i rimlig omfattning använda arbetstid för att förbereda en eventuell avknoppning. Insatsen ska planeras i samråd med ansvarig driftchef.

Tjänstledighet

Tjänstledighet beviljas inte för personal som tänker gå in som ägare i ett avknoppat företag om företaget planerar att konkurrera med kommunens egen verksamhet.

För övrig personal som väljer att följa med till ett avknoppat företag har kommunen i grunden en positiv inställning till tjänstledighet. Möjligheterna till tjänstledighet bedöms utifrån:

- Arbetsmarknadsläget för personal inom kommunens egenregiverksamheter både internt och externt
- Egen regi-verksamhetens framtida omfattning med ledning av konkurrensplaner och annan planering
- Egen regi-verksamhetens personalstruktur och möjligheterna att kunna erbjuda arbete efter tjänstledigheten

Anställningsvillkor

Vid avknoppning lämnar personalen definitivt, eller för en begränsad tid, sin anställning i kommunen för att gå över till en annan arbetsgivare. Det betyder att kommunen inte har något ansvar för de anställningsvillkor som gäller hos den nya arbetsgivaren. Eftersom de flesta avknoppningar kan betraktas som verksamhetsövergång måste den nye arbetsgivaren under minst ett år erbjuda personalen samma anställningsvillkor som de hade i kommunen.

Omställningskostnader

För personal som vid verksamhetsövergång väljer att inte följa med till det avknoppade företaget ska kommunen undersöka möjligheterna att erbjuda nya arbetsuppgifter. Om detta inte lyckas kan det bli aktuellt med uppsägning på grund av arbetsbrist. Uppsägningstiden kan vara upp till tolv månader och efter det att anställningen avslutats måste den anställdes företrädesrätt bevakas.

Egenregins svarar för eventuella omställningskostnader som kan uppstå i samband med avknoppningar. För att minska omställningskostnaderna ska alla avknoppningar planeras med så god framförhållning som möjligt. Det bör också observeras att reglerna om verksamhetsövergång gör att det avknoppade företaget måste erbjuda personal som arbetat i verksamheten fortsatt anställning.

Semester- och pensionsskuld

Outtagna semesterdagar och oreglerad övertid skuldförs löpande. Det betyder att kommunen årligen avsätter medel för att täcka kommande uttag av ersättning och tid. Vid avknoppning påverkas därför inte kommunens resultat som helhet.

För att den faktiska utbetalningen vid avknoppning inte ska drabba den berörda resultatenheten gäller att utbetalningen ska belasta den förvaltning som resultatenheten tillhör.

Lokaler

Kommunens egenregi säger upp sitt hyreskontrakt och om det avknoppade företaget avser att vara kvar i lokalerna, så inleds förhandlingar med fastighetsägaren om ett nytt kontrakt. När det gäller specialutrustade lokaler kan kommunen besluta att lokalerna inte får ingå vid avknoppning.

Om varken det nya företaget eller egenregin avser att vara kvar i lokalerna så gäller kommunens internt fastställda uppsägningstid på nio månader. Vid avknoppning där egenregin lämnar lokalerna ska hyreskostnaden på sedvanligt sätt slutregleras och upphöra från och med avflyttningsdagen.

Värdering av tillgångar

En marknadsmässig värdering av de lokaler och övriga tillgångar som är tänkta att överlåtas ska göras. Detta inbegriper även "goodwillvärdet" och andra immateriella värden. Värdering ska göras av i förhållande till såväl kommunen som den tilltänkte köparen oberoende företag. Därefter ska efter annonsering anbudsförfarande genomföras.

- Lotsfunktionen ska se till att en opartisk värdering kommer till stånd.

Inom verksamhetsområden som kräver omfattande och dyrbar utrustning kan kommunen kvarstå som ägare och sedan leasa utrustningen till det avknoppade företaget. Leasingkostnaden ska då vara baserad på marknadsmässiga villkor.

Över- och underskott

Över- och underskott hänförliga till den avknoppade verksamheten lyfts bort från egen regi-verksamheten från och med dagen då det formella beslutet om överlåtelse är fattat.

Driftledningens ansvar

Driftledningen har en svår men viktig roll i avknoppningsprocessen. Det är då viktigt att ledningen har ett förhållningssätt som präglas av prestigelöshet och saklighet. All personal ska ha möjlighet att ta initiativ till en diskussion om avknoppning eller att på annat sätt starta eget. De som visat ett sådant intresse får inte på något sätt särbehandlas av produktionsledningen.

Driftledningens uppgifter vid avknoppning kan sammanfattas som nedan:

- I förtroende ta emot och diskutera önskemål om att få knoppa av
- Hänvisa till "lotsfunktionen" för vidare rådgivning och stöd
- Informera berörd personal och de fackliga organisationerna
- Säga upp lokaler
- Upprätta bokslut för den avknoppade verksamheten

Beslut om avknoppning - avyttring av kommunal egendom

1. Det formella beslutet att låta en verksamhet knoppa av (dvs. att försälja den aktuella kommunala egendomen) fattas av kommunfullmäktige. Berörd nämnd ska därvid bereda ärendet ur såväl sin samhällsuppdragsfunktion som utifrån ett utförar- eller produktionsperspektiv.

Facklig samverkan

Så snart det blivit klart att en avknoppning ska genomföras måste produktionsledningen informera berörd personal och de fackliga organisationerna. Vid verksamhetsövergång ska förhandlingar äga rum mellan den nye arbetsgivaren och de fackliga organisationerna om den praktiska hanteringen kring de arbetstagare som valt att

lämna sin anställning i kommunen. Av praktiska skäl kan det vara lämpligt med en trepartsförhandling där även kommunen som avlämnande arbetsgivare deltar.

Produktionsledningen har som arbetsgivare ett särskilt ansvar för att informera personalen om vilka förutsättningar som gäller för dem som väljer att inte följa med till den nye ägaren.

7. RIKTLINJER VID UTMANING

7.1. Innebörd och syfte

Utmaningsförfarandet innebär att den som anser sig kunna driva en viss verksamhet billigare och/eller bättre än kommunen kan ”utmana” kommunen genom att lämna in en begäran om detta - och i den meningen överta driften. Därefter förutsätts kommunen överväga huruvida konkurrensförfarande genom upphandling ska ske.

Syftet med utmaningsförfarandet är att låta pröva verksamheter som bedrivs av kommunen, såväl kostnads- som kvalitetsmässigt. Tanken är att anställda och företag kan bidra till att utforma nya och bättre sätt att utföra kommunal verksamhet på. Med kommunal verksamhet avses sådan verksamhet som kommunen driver med egen anställd personal.

7.2. Allmänna förutsättningar

1. Nämnd äger besluta huruvida nämndens verksamheter ska kunna utmanas.
--

Den verksamhet som är tänkt att utmanas måste vara definierbar och kunna avgränsas från den övriga verksamheten.

Utmaningen riktas till den nämnd som driver verksamheten och som därmed är tänkt att utmanas.

7.3. Avgränsningar och förbehåll

Myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner och vad som enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen med egen personal kan inte utmanas.

Sådan verksamhet som drivs och styrs genom kundval kan inte utmanas i den mening som här avses.

Riktas en utmaning mot verksamhet som bedrivs av annan juridisk person genom ett avtal med kommunen ska den *betraktas som en intresseanmälan att delta i en kommande upphandling*. Detsamma gäller sådan verksamhet som, efter en offentlig upphandling, utförs av kommunens egen utförarorganisation.

7.4. Utmaningens innehåll

Av utmaningen ska framgå

- vilken verksamhet i kommunen som utmanas
- om hela eller delar av verksamheten utmanas

- en beskrivning som visar att utmanaren är en trovärdig potentiell anbudsgivare på verksamheten
- en uttryckt vilja från utmanaren att själv driva den aktuella verksamheten

7.5. Förfarande hos nämnd

2. Nämnd avgör huruvida nämnden ska bejaka en utmaning eller inte.

När en utmaning har inkommit ska nämnden skyndsamt pröva frågan om upphandling i enlighet med intentionerna i utmaningen. Bevekelsegrunderna för nämndens ställningstagande till utmaningen bestäms av de lagar, inriktningsmål och annat som styr och reglerar den verksamhet som utmanas.

Godkänns utmaning kommer ett sedvanligt upphandlingsförfarande att genomföras, där den som ställde den ursprungliga utmaningen följaktligen blir en av parterna. Den som initierade utmaningen får sålunda inte självskrivet uppdraget att driva verksamheten. Nämnd/förvaltning har att agera utifrån sitt "samhällsuppdrag" eller beställarrollen.

7.6. Tillämpningsanvisningar

3. Nämnd har rätt att utforma närmare tillämpningsanvisningar rörande förfarande vid utmaning av nämndens verksamheter.