



Riktlinjer för alternativa driftsformer i Sotenäs kommun

Fastställt av	Kommunstyrelsen
Datum och paragraf	2020-10-28 §169
För revidering ansvarar:	Kommunstyrelsen
	Kommunstyrelsen har rätt att göra revideringar i riktlinjerna.
Dokumentet gäller för	Alla nämnder och förvaltningar
Dokumentansvarig	Ekonomichef
Diarienummer	KS 2020/000399



Inledning

Kommunfullmäktige har antagit Policy för alternativa driftsformer som ligger till grund för dessa riktlinjer. Inför beslut om alternativ drift av verksamhet tas följande beslutsunderlag fram i tre steg:

1. Konsekvensanalys
2. Utredningsrapport
3. Genomförandeplan

För varje steg tas beslut i berörd nämnd om man ska fortsätta utreda och genomföra förändringen eller om verksamheten ska vara kvar i egen regi.

Det är viktigt att det tas fram likartade underlag för beslut oavsett vilken verksamhet som utreds för en alternativ driftsform.

Kommunen ska bedriva en aktiv uppföljning av all verksamhet såväl i egen regi som med externa utförare. Uppföljnings- och rapporteringsrutiner ska följa Kommunfullmäktiges program för privata utförare.

Syfte

Syftet med riktlinjerna är att tydliggöra de enskilda stegen i processen för att göra konsekvensanalys, utredningsrapport och planering för genomförande av beslut samt att följa upp verksamheter som prövas för alternativ driftsform.

Riktlinjerna omfattar prövning av 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.

Definition

Alternativa driftsformer kan vara samverkan genom kommunalförbund, gemensam nämnd, kommunala företag eller avtalssamverkan med andra offentliga organ eller verksamhet som läggs ut på privat utförare genom upphandling – avtal. En privat utförare kan vara ett företag, ideell förening, ekonomisk förening, en enskild individ som driver en kommunalt finansierad verksamhet.



Första skedet - Konsekvensanalys

Innan beslut om prövning av alternativ driftsform ska en analys av förutsättningarna för den aktuella verksamheten genomföras i tre delar:

- Nulägesanalys, en analys av verksamhetens uppdrag och omfattning.
- Riskanalys, med bedömning av personalekonomiska konsekvenser och långsiktiga verksamhetsaspekter.
- Marknadsanalys med en bedömning av om det finns en välfungerande marknad att tillgå, vilket måste vara en förutsättning.

Konsekvensanalysen med dess tre delar utgör ett viktigt underlag för det politiska ställningstagandet. Den utgör även ett viktigt underlag för att kunna utvärdera verksamhet som bedrivs i annan regi än den egna.

1. Nulägesanalysen behöver inte vara detaljerad men ska beskriva verksamhetens uppdrag och omfattning i korthet. Återanvänd redan framtagen information om verksamheten där det är möjligt.
2. Riskanalysen bör omfatta vilka arbetstagare eller grupper av arbetstagare berörs samt vilka övriga parter som kommer beröras av förändringen. Ange vilka risker som kan uppstå vid alternativ drift istället för egen regi. Återanvänd gärna bedömning som gjorts tidigare inom ramen för internkontroll- arbetet med risk och väsentlighetsanalys. Risker som identifieras ska bedömas utifrån sannolikheten för att de uppstår samt konsekvenserna om de skulle uppstå. Exempel på risker kan vara bland annat:
 - a. Organisatoriska risker kan vara bristande kompetens i att beskriva det faktiska behovet - kravställningen av den verksamhet som ska läggas ut på alternativa driftsformer. Beroende av nyckelkompetens inte bara i den egna organisationen utan också i den potentiella alternativa driftsformen.
 - b. Funktionsrisker – risker i att det som efterfrågas inte levereras enligt ställda krav.
 - c. Finansiella risker så som oförutsedda kostnader, minskade intäkter eller anslag. Om det är tänkt att läggas ut på en privat utförare vilka risker finns då om denne kommer i ekonomiska svårigheter eller på obestånd.
 - d. Verksamhetsrisker; vilka risker finns det att krav på verksamheten kommer ändras genom till exempel lagstiftning eller domstolspraxis.
3. Marknadsanalys – finns det någon marknad för denna typ av verksamhet? Är den väletablerad och finns det många privata utförare inom området? Är det pris eller kvalitet som skapar konkurrens på marknaden. Är det möjligt att göra en uppskattning för vad kostnaden kommer bli utifrån den verksamhet som bedrivs idag?

En sammanvägd bedömning ska göras utifrån konsekvensanalysen för att bedöma vilken driftsform som ger störst nytta för kommunen som helhet. Konsekvensanalys ska även i tillämpliga delar användas när kommunen väljer driftsform för en helt ny verksamhet.

När konsekvensanalysen är genomförd ska verksamhetsansvarig politisk nämnd fatta beslut om aktuell verksamhet ska utredas vidare. Fattas beslut om vidare utredning ska ske påbörjas utarbetande av utredningsrapport enligt andra skedet.



Andra skedet - Utredningsrapport

När den verksamhetsansvariga politiska nämnden beslutat att prövning ska ske på hela eller delar av en verksamhet ska en utredningsrapport utarbetas. Rapporten ska innehålla:

- Ekonomiska kalkyler
- Jävsfrågor
- Kvalitetsmål
- Personalfrågor
- Juridiska frågor
- Beställarkompetens
- IT-system och verktyg
- 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 det vill säga även overhead- och avvecklingskostnader.

Ekonomiavdelningen kan bistå vid beräkning av intäkter och kostnader.

Avvecklingskostnader av egen regi verksamhet

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.

Kostnader för avtalsförvaltning

Vidare måste kostnadskalkylen precisera vilka kvarstående kostnader som ligger kvar hos kommunen för avtalsförvaltning. I detta ingår bland annat uppföljning av ingående avtal (mål, krav, ekonomi m.m.) statistik och strategiskt arbete under avtalsperioden som berör den verksamhet som läggs ut på alternativ driftsform.

Kostnader för återtag av verksamhet som lagts ut

Uppskattning av kostnader som en del i riskanalysen för vad det kommer att kosta att återupprätta verksamheten i egen regi efter att den har lagts ut i alternativ driftsform.

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. Kommunen har också en egen policy för mutor och jäv.

Utöver vad som anges i dessa bestämmelser ska den som medverkar vid utformningen av ett egenregianbud inte delta i handläggningen av upphandlingsärendet. Den som deltar i beredningen av ett upphandlingsärende får inte agera så att förtroendet till hens eller kommunens *opartiskhet rubbas*.

För genomgång av jävssituationer ska kommunens mall för jävsdeklaration vid upphandling användas.



Kvalitetsmål

Oavsett verksamhetens driftsform är det viktigt att definiera vilka mål och kvalitetsmått som kommunen vill uppnå inom olika verksamhetsområden. För verksamhet som kommer vara i egen regi och i alternativ driftsform är det viktigt att de arbetar efter samma mål och kvalitetsmått så långt det är möjligt.

Arbetet med att ta fram mål och kvalitetsmått görs enligt kommunens styr- och ledningssystem.

Personalfrågor

Utred om det är lämpligt att utföraren ska erbjuda de anställda som är berörda en anställning.

Vid verksamhetsövergång från kommunen till annan utövare ska samma villkor enligt kommunens kollektivavtal gälla i ett år efter övergång enligt MBL § 28. Reglerna i lagen om anställningsskydd (LAS) ska vara tillämpliga.

Inför övergång måste det finnas tid till förhandling enligt § 38 MBL och genomförande av personalövergången. Beroende på omfattning av personalgruppen/personalgrupperna kan det ta olika lång tid. Planera in minst 6 månader.

Anställd har rätt att tacka nej enligt § 6 b LAS att gå över till den nya arbetsgivaren. De anställda ska inom skälig tid från det att hen blivit underrättad om övergången uppge om man vill nyttja sin rätt att stanna kvar. Om en anställd väljer att stanna kvar hos kommunen ska den anställde vara medveten om att det kan uppstå arbetsbrist och med de konsekvenser som det kan medföra.

Om två eller flera arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer slås samman, ska kollektivavtal som gäller för organisation som upplöses, gälla för den sammanslagna organisationen som om avtalet hade slutits av denna.

Lön är enskilt avtal mellan anställd och arbetsgivare vilket innebär att lön måste fastställas vid anställningen. Kommunen kan inte påverka lönenivåerna efter att verksamheten övergått till annan utförare.

Involvera personalavdelningen tidigt i utredning för att få stöd och hjälp i processen kring verksamhetsövergång och förhandling.

Juridiska frågor

Innan en kommun lämnar över driften av en kommunal angelägenhet till någon annan utförare, ska kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Eftersom kommunen har kvar huvudmannaskapet och det yttersta ansvaret för verksamheten, bör kommunen se till att den anlitate utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten.

Om verksamheten utreds för att överföras till en privat utförare ligger Kommunfullmäktiges program för privata utförare som grund för utredningen.

Om utredningsrapporten föreslår överföring av verksamhet genom en upphandling enligt Lagen om offentlig upphandling eller någon av de andra upphandlingslagarna ska antagen Inköps och upphandlingspolicyn följas.

Beställarkompetens

Det är viktigt att kommunen upprätthåller en gedigen beställarkompetens inom de verksamhetsområden som läggs ut på alternativa driftsformer. Förutom vid själva fasen för att



kartlägga kravställning på det som utförs behövs också en aktiv avtalsförvaltning från kommunens sida.

Det kan vara motiverat att inom vissa områden behålla en del av verksamheten i egen regi för att upprätthålla beställarkompetensen och beredskap för att ta över verksamheten med kort varsel i det fall den privata utföraren inte kan fullgöra sina åtaganden.

IT-system och digitala verktyg

För de verksamheter som läggs i alternativ driftsform behöver analys om de ska använda kommunens IT-system och kommunens digitala verktyg. I vissa fall kan det vara lämpligt att den verksamhet som läggs i alternativ driftsform använder sig av kommunens IT-system och digitala verktyg för att underlätta beställarfunktionalitet och avtalsförvaltning.

Det är viktigt att klargöra hur personuppgifter behandlas, om det behöver skrivas Personuppgiftsbiträdesavtal (PUB avtal) enligt dataskyddslagen och vilken riskklass som ska användas. SML-IT kan bistå med hjälp kring riskklassificering samt bedömning av kommunens IT-system och digitala verktyg ska användas.

Inventarier

Kommunstyrelsen ska ansvara för underhåll och förvaltning av 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, till exempel 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.

Om egenregi ska lämna anbud är det viktigt att särskilja på vilka personer som tar fram underlag till upphandlingen och de som lämnar anbud för egenregin.



Tredje skedet - Genomförandeplan

Utifrån beslut i verksamhetsansvarig nämnd om att lägga ut verksamhet på alternativ driftsform tas en plan fram för genomförande av överföring av egenregi till den alternativa driftsformen.

Planen ska innehålla tidsangivelser och aktiviteter för genomförandet samt plan på hur avtalsförvaltningen kommer utföras under avtalsperioden.

Aktiviteter i planen kan vara:

- Kommunikationstillfällen – både internt och externt om processen
- Framtagande av avtalsvillkor som omfattar krav på:
 - Utförande
 - Kvalitetsmål
 - Ersättning för utförd verksamhet
 - IT-verktyg
 - Inventarier
 - Uppföljning och statistik
 - Viten och tvist hantering
- Avstämning och förankring med berörda verksamheter
- Förhandling med berörda fackförbund
- Avtalstecknande
- Erbjudna anställda att gå över till den alternativa driftsformen
 - Sista dag för att bestämma sig
 - Anställda som väljer att stanna kvar i kommunen
- Praktisk hantering vid själva överföringen av verksamheten, så som
 - Nycklar
 - Tjänstekort
 - Yrkeskläder och skor
 - IT-utrustning
 - Löneutbetalning

Om beslutet för den alternativa driftsformen är att den läggs ut på en privat utförare genom upphandling startas upphandlingsprocessen enligt kommunfullmäktiges Inköps- och upphandlingspolicy. Då tillkommer ytterligare aktiviteter för upphandlingsprocessens olika delar i genomförandeplanen.

Oavsett alternativ driftsform är det viktigt att det tecknas ett tydligt avtal där fördelning av parternas ansvar och risker framgår. Avtalet ska kunna följas upp enligt Kommunfullmäktiges program för privata utförare där avtal tecknas med en privat utförare. Avtal tecknat för andra typer av parter gäller kraven på uppföljning enligt kommunallagen, ägardirektiv, bolagsordning eller annan likvärdig handling.



Förklaringar

Alternativa driftsformer – olika former

Här följer en kortfattad beskrivning av de olika formerna som förekommer när man diskuterar alternativa driftsformer.

Driftentreprenad

En driftentreprenad föreligger när en kommun anlitar en privat utförare som åtar sig att på kommunens uppdrag, varaktigt och självständigt, utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet. Den privata utförarens uppdrag är att driva en kommunal verksamhet med kommunen som huvudman. Kommunen behåller sitt ansvar gentemot de användare/brukare som omfattas av driftentreprenadens verksamhet.

Gemensam nämnd

Respektive fullmäktigeförsamling väljer ledamöter till den gemensamma nämnden. Någon av myndigheterna är värd för den gemensamma nämnden.

Kommunalförbund

Kommunalförbund är en offentlighetsrättslig form för samverkan som kommuner kan använda. Reglerna om kommunalförbund finns numera i kommunallagen. Kommunalförbundet kan användas för alla slags kompetensliga 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 till exempel aktieföretag, stiftelse eller ekonomisk förening. Kommunfullmäktige beslutar om ägardirektiv. Bolagsordningen är det som reglerar verksamheten.

Egen regi

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

Intraprenad

Är inom egen regi en verksamhet som drivs under ”företagsliknande” former av de anställda genom en intern överenskommelse i 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.

LOV, valfrihetssystem

LOV reglerar vad som ska gälla när kommunen konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem.

Ett valfrihetssystem innebär att en kommun erbjuder privata leverantörer möjlighet att kvalificeras/godkännas som leverantörer av kommunalt finansierade tjänster till en fastställd ersättning. Syftet är att välja ut lämpliga leverantörer som ska verka inom ramen för ett kommunalt finansierat kundvalssystem. Brukarna kan sedan endast välja eller byta mellan sådana leverantörer som kommunen godkänner.



De leverantörer som ansöker om att godkännas som leverantör, prövas enligt de villkor som kommunen fastställt i förfrågningsunderlaget. Vid godkännandet ska kommunen utesluta leverantörer som inte uppfyller de fastställda villkoren. Leverantören har möjlighet att göra rättelse och ansöka på nytt om att bli godkänd.

Valfrihetssystem innebär att de privata leverantörerna och de kommunala utförarna konkurrerar med varandra.

I valfrihetssystemet – kundval ska information finnas om

1. att det finns en valmöjlighet.
2. vad som händer om inget val görs, samt hur omval går till.
3. Utbudet beträffande vilka leverantörer det finns och vad för slags tjänster de erbjuder.

Samverkan med ideella organisationer – IOP-avtal

I samverkan i form av idéburet offentligt partnerskap (IOP) har kommunen och den idéburna organisationen ett gemensamt engagemang i en enskild fråga. Varje part ansvarar för sin egen verksamhet men har samtidigt en avsikt att anpassa dessa för att nå det gemensamma syftet med samverkan. Det är en ömsesidig samverkansrelation.

Ingåendet av en samverkan av IOP får inte innebära en anskaffning av en tjänst. Är omständigheterna sådana att kommunen köper en tjänst genom tilldelning av ett avtal så är det inte en samverkan enligt IOP. Om det är anskaffning av en tjänst ska upphandlingsregelverket tillämpas.

Ett avtal för en samverkan genom IOP innebär att kommunen inte kan kräva fullgörelse eller rättelse av fel som sker inom samverkan, utifrån tecknat avtal. Om det i avtalet för samverkan genom IOP eller under avtalstiden skulle ställas krav på fullgörelse enligt avtal kommer detta att enligt nuvarande rättspraxis ses som ett vanligt upphandlingspliktigt avtal.

Tjänstekoncession

Den avgörande skillnaden på en tjänstekoncession och ett tjänsteavtal upphandlat enligt lagen om offentlig upphandling är att i en koncession övertar leverantören verksamhetsrisken som är förenad med verksamheten och får sin ersättning för driften av verksamheten från de kunder/användare som köper tjänsten/tjänsterna.

Verksamhetsrisker är att vara utsatt för marknadens nycker så som konkurrens från andra leverantörer, risk för bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan, risk för insolvens hos verksamhetens kunder, risk för att inkomsterna i verksamheten inte ska täcka samtliga kostnader eller risk för att behöva bära ansvaret för sådant som uppkommer till följd av verksamheten. Leverantören är beroende av de intäkter som erhålls från de kunder som använder sig av tjänsten.

Exempel på en tjänstekoncession kan vara driften av en parkeringsplats, husbilsparkering, camping, badhus, vandrarhem där den som driver verksamheten är beroende av de avgifter/ersättning den tar ut av kunderna/användarna för att driva runt verksamheten.

Utmaningsrätt

Utmaningsrätt innebär att någon kan ta initiativ till att kommunen ska lägga ut en avgränsad del av kommunens verksamhet på upphandling. I ansökan om utmaning måste den som utmanar kunna visa att hen är en trovärdig potentiell anbudsgivare.

Rutiner för vad en ansökan om utmaning ska omfatta och hur handlägningsprocessen av ärendet sker, finns på kommunens hemsida.