

A close-up photograph of a mechanical dial or gauge. The dial is white with black markings and a red needle. The needle is pointing towards the right. There are several yellow markers on the dial. The background is dark and textured, possibly a metal surface. A semi-transparent blue banner is overlaid on the top left of the image, containing the text "Alternativa driftformer".

Alternativa driftformer



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Alternativa driftformer

Upplysningar om innehållet:
Lena Svensson, lena.svensson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN: 978-91-7164-701-6
Text: Michael Ivarsson, Svensk information AB
Foto: Matton
Produktion: Kombinera

Förord

Kommuner och landsting har bland annat till uppgift att erbjuda en bra välfärd till sina invånare. Politikerna har stor frihet att välja hur verksamheten ska drivas och utvecklas. I allt fler kommuner och landsting provas nya driftformer. Det är inte längre bara den egna förvaltningen som kan lösa en uppgift, men ett alternativ till egen regi behöver inte endast vara i form av en upphandlad verksamhet.

Den här skriften ger uppslag och tips om vad som är viktigt att tänka på inför ett beslut om alternativa driftformer och samverkan. Rollerna förändras för både politiker, ledning och medarbetare, vilket får stora konsekvenser.

Det är inte driftformen i sig som är viktig utan hur servicen till medborgarna kan utvecklas och kvaliteten säkras. Genom att det finns många alternativ när det gäller val av driftform och samverkan så ökar förutsättningarna för att kunna organisera verksamheten på ett flexibelt och varierat sätt.

Begreppet kommuner innefattar i denna text kommuner, landsting och regioner.

Skriften har utarbetats i samarbete med Michael Ivarsson, Svensk information AB. Frågor om skriften besvaras av Lena Svensson, [lena.svensson@skl.se](mailto:lensvensson@skl.se).

Stockholm i juni 2011

Lennart Hansson
Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

- 7 Inledning

- 9 **Beslutsprocessen**
- 9 Att företräda medborgarna
- 9 Processen fram till ett beslut
- 10 Lokala program en bra grund
- 10 Ska kommuner och landsting driva egen näringsverksamhet?
- 11 Alternativ drift – eller ej?
- 11 Hur får man ihop helheten?
- 11 Vad säger lagen?
- 12 Styrning och ledning
- 13 Kvalitetskrav
- 13 Uppföljning och kontroll
- 14 Återkoppling
- 15 Tänk efter före
- 15 Valfrihet

- 17 **Drift- och organisationsformer**
- 17 Offentlig regi – förvaltningsform
- 17 Kommunalförbund
- 17 Offentlig regi i samverkan genom gemensam nämnd
- 18 Kommunala företag
- 18 Finansiella samordningsförbund
- 18 Upphandlad verksamhet
- 19 Tjänstekoncession
- 19 Enskild bidragsfinansierad verksamhet
- 19 Avtalssamverkan
- 20 Samverkan med privata företag, OPP
- 20 Samverkan med civilsamhället

- 21 **Effekter av valet av driftformer**
- 22 Förhandlingar enligt MBL krävs
- 22 Nya förutsättningar för medarbetarna
- 22 Nya roller för organisationen
- 23 Kunskap om marknaden

Inledning

Svenska kommuner och landsting började på 1990-talet i ökande grad att införa konkurrens, alternativa driftformer och brukar-/patientinflytande. Utgångspunkten var många gånger en vilja att sänka kostnaderna genom effektiviseringar. När en verksamhet första gången utsattes för konkurrens resulterade det ofta i besparingar.

Idag finns en medvetenhet om att det kan spela mindre roll vem som driver verksamheten, det viktiga är att det resulterar i bra kvalitet till ett rimligt pris. Det går att prata om en mer pragmatisk inställning hos kommuner och landsting där många även ser näringspolitiska fördelar med ett mer varierat och växande lokalt näringsliv som kan bli följden av att alternativa driftformer och samverkan införs. Det kan också vara ett sätt att åstadkomma utveckling. Med utgångspunkt från lokala förutsättningar och medborgarnas önskemål kan driftformerna anpassas efter vad som är bäst med tanke på kvalitet och effektivitet.

Nya driftsformer ställer samtidigt krav på politikens förmåga att styra, leda och stödja de olika verksamheterna. Det är stor skillnad mellan att styra och leda en verksamhet som drivs i egen regi jämfört med att styra en extern verksamhet. När ett privat företag utför ett uppdrag mot ersättning ska detta föregås av en upphandling. Det är också viktigt att ta hänsyn till att konkurrensrätten i övrigt ska tillämpas när en marknad skapas.

Andra aspekter på alternativa driftformer finns på tillsynsområdet. Särskilda villkor gäller för fristående skolor och enskild barnomsorg som enligt skollagen har rätt till kommunala bidrag. För skolverksamheten är det Skolinspektionen som ger godkännande och är tillsynsmyndighet. För förskoleverksamhet är det den enskilda kommunen som godkänner och som utövar tillsyn.

Politikerna får nya förhållningssätt till verksamheterna och måste agera från olika utgångspunkter. De många möjligheter som idag finns för att driva

och utveckla en kommunal och landstingskommunal verksamhet förutsätter en tydlighet i den politiska viljan. Politikerna måste, oberoende av driftform, ha en vision av vad som är viktigt i verksamheterna och vilka resultat som är önskvärda.

En effektiv konkurrens och många alternativa driftformer, förutsätter att kommuner och landsting också lägger vikt vid ett kvalitativt utvecklingsarbete där till exempel själva upphandlingen i sig kan leda till bättre styrning även av den egna verksamheten. Att ta steget att våga ompröva, och processen i sig, kan vara lika viktigt som en eventuell förändring av driftformen.

Oavsett driftform innebär utvärdering, uppföljning och återkoppling av verksamhetens resultat en redovisning från politikerna till medborgarna om hur uppdraget är utfört. Många kommuner och landsting har byggt uppföljnings- och utvärderingssystem som är anpassade för såväl den verksamhet som drivs i egen regi som den som drivs av någon annan.

Beslutsprocessen

Att företräda medborgarna

Kommunerna har till uppgift att erbjuda en god välfärd till sina invånare. Hur det sker har den politiska församlingen relativt stor frihet att själva bestämma med undantag för de uppgifter som är ren myndighetsutövning eller som regleras av speciallagstiftning. Exempel på speciallagstiftning är skollagen, socialtjänstlagen, tandvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen. Områden som kommunerna endast kan driva i egen regi är till exempel biståndsbeslut inom socialtjänsten samt annan bidragsgivning och tillståndsgivning som till exempel bygglov.

Ett genomtänkt arbete med konkurrensprövning och upphandling av välfärdstjänster kräver en strukturerad uppföljning. Det är viktigt att politikerna får en återkoppling och information om hur medborgarna upplever kvaliteten.

En upphandling kan föra med sig att även den egna verksamheten syns och följs upp på ett nytt sätt. Det blir tydligare krav på all verksamhet. Medborgarnas synpunkter blir därmed en ytterst viktig del i uppföljningen.

En följd av att medborgarna blir en del i processen är att många politiker upplever att de blir tydligare i sin roll som företrädare för medborgarna jämfört med att tidigare främst ha företrätt personal och verksamhet. Det blir naturligt med målstyrning och mindre intressant att detaljstyra verksamheterna.

Processen fram till ett beslut

Att arbeta med alternativa driftformer är en lång process. Från den första diskussionen om att upphandla något till att verksamheten är igång handlar det ofta om en tidsperiod på minst ett år. Processen blir en del av politikens sätt att styra verksamheten. Det är viktigt att ta tid på sig och tänka igenom vad som ska uppnås; det finns risk för kvalitetsbrister om det går för fort.

Oavsett vem som driver verksamheten är det angeläget att den kopplas till såväl mål och budget som redovisning via till exempel årsredovisningen. Alternativa driftformer blir då en del av den totala styrningen av de verksamheter som kommuner och landsting finansierar.

Lokala program en bra grund

Många kommuner har antagit lokala program för alternativa driftformer/konkurrensprogram som redovisar vilka verksamheter som kan drivas i alternativ driftform, i vilken omfattning samt hur det ska gå till, till exempel genom upphandling. Ett lokalt program är ett av fullmäktige antaget program som innehåller ramarna för drift i alternativ form eller konkurrensprövning av den egna verksamheten.

Program för alternativa driftformer/konkurrensprogram ska klargöra målsättningen med att det som drivs i egen regi ska konkurrensutsättas. Programmet utgör också ett styrdokument för konkurrensprövning av olika verksamheter och slår fast vilka principer som ska gälla under till exempel upphandlingsprocessens olika skeden.

Motiven till att arbeta fram ett program för alternativa driftformer/konkurrensprogram kan vara att stimulera till en ökad effektivitet och kostnadsmedvetenhet i den egna organisationen, att uppmuntra verksamhetsutveckling, att öka valfriheten och mångfalden samt att få till stånd en bättre näringslivsutveckling.

Ska kommuner och landsting driva egen näringsverksamhet?

I samband med att ett konkurrensprogram tas fram bör man även ta upp i vilken utsträckning en kommun ska driva egen näringsverksamhet. Sedan 1 januari 2010 kan en kommun eller ett kommunalt företag förbjudas att bedriva viss säljverksamhet om den snedvrider konkurrensen. En kommun kan få driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och om den går ut på att erbjuda allmännyttiga anläggningar och tjänster till medborgarna i kommunen. Det finns alltid en risk för intressekonflikter med det lokala näringslivet och farhågor för att kommunal näringsverksamhet snedvrider konkurrensen på en ort. En bra dialog mellan kommunen och det lokala näringslivet kan undanröja många missförstånd.

Kommunerna har att arbeta med utgångspunkt från många mål och även restriktioner. Samtidigt som privata företag kan rikta krav mot en kommun att inte störa verksamheten, finns det krav på kommunen att bedriva verksamheter effektivt och rationellt eller att erbjuda meningsfull sysselsättning för utsatta grupper. Förutsättningarna regleras i kommunallagen och i olika speciallagstiftningar. Kommunerna har till exempel laglig skyldighet att ge arbetshandikappade och funktionshindrade möjlighet till meningsfull

sysselsättning som ska leda till vanliga jobb, och det är därför ett område där någon form av näringsverksamhet faller sig naturlig.

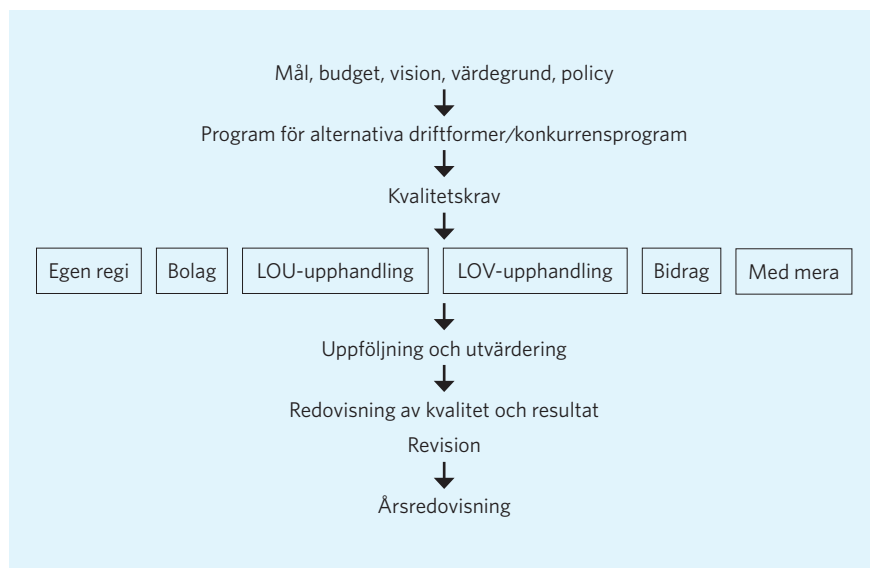
Alternativ drift – eller ej?

Ett politiskt ställningstagande i samband med utarbetandet av ett program för alternativa driftformer/konkurrensprogram ska utgå från vad som är bäst för medborgarna. Att sätta upp kvalitetskrav och analysera verksamheterna i en kommun kan resultera i slutsatsen att en verksamhet konkurrensutsätts eller till att egen regi är att föredra.

Ett antal kommuner har infört utmanarrätt vilket innebär att privata företag eller personal kan utmana kommunen i att sköta viss kommunal verksamhet. Om kommunen antar utmaningen ska verksamheten upphandlas.

Hur får man ihop helheten?

Den process som blir aktuell i samband med ett eventuellt beslut om att införa alternativa driftformer kan illustreras på följande sätt:



Vad säger lagen?

Kommuner får, enligt kommunallagen, efter beslut av fullmäktige lämna över driften av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Det förutsätter att det inte finns speciella föreskrifter för verksamheten, som myndighetsutövning eller annat som bara får skötas i kommunal regi.

Lagen tar inte hänsyn till vilken företagsform en utlagd verksamhet drivs i. Ett personalkooperativ (som är en ekonomisk förening) behandlas på samma sätt som ett aktiebolag.

I kommunallagen ställs krav på kommuner när verksamheten ska drivas av någon annan. Några exempel på de krav på kommuner som kommunallagen ställer i samband med att verksamhet drivs av andra är:

- › Att det finns möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten
- › Att det finns information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheterna utförs. Det kan till exempel ske genom kommunen i sitt kontrakt kräver in löpande rapportering om verksamheten. Informationen blir offentlig i samma ögonblick som den ankommer till kommunen.

Kommunen ansvarar också generellt för:

- › Att verksamheten bedrivs enligt de mål, riktlinjer och föreskrifter som finns
- › Att den interna kontrollen är tillräcklig
- › Att verksamheten i övrigt bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Verksamheter som innefattar myndighetsutövning får endast drivas i annan form om det finns stöd för det i speciallagstiftning. Speciallagstiftning är till exempel skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

Gemensamt för alternativa driftformer är att kommunen eller landstinget oftast har ett ansvar för verksamheten. Om den utförare som kommunen lagt ut verksamheten på av något skäl tvingas upphöra med sin verksamhet kan, och i många fall ska, kommunen se till att brukarna/patienterna får sitt behov av tjänsten eller servicen tillgodosett på annat sätt.

Det är alltså inte fråga om någon privatisering. Privatisering innebär att kommunen avhänder sig ansvaret för såväl drift som finansiering av verksamheten.

Styrning och ledning

Utvecklingen har gått från egendrivna verksamheter i kommuner till allt mer komplexa system där en mångfald av aktörer agerar inom konkurrens- och samverkansområdet. Detta ställer andra krav på styrning och uppföljning. Vem som driver blir inte det avgörande utan snarare att medborgarna är nöjda med verksamheten och att medlen används på ett kostnadseffektivt sätt. I styrningen ställs det då krav på att samtliga verksamheter i möjligaste mån behandlas på liknande sätt och att resultaten redovisas och blir jämförbara. Det är speciellt viktigt när det gäller att stödja en verksamhetsutveckling.

Kvalitetskrav

En förutsättning för att kunna starta en process för ökad konkurrens och alternativa driftformer är att det finns ett uttalat politiskt ställningstagande om varför detta är viktigt, och vad politikerna förväntar sig att uppnå. En bred politisk förankring som möjliggör långsiktiga beslut är att föredra. Inte minst om målet är att bidra till en utveckling av det lokala näringslivet.

En viktig uppgift som faller på politikerna är att ställa kvalitetskrav på verksamheten. På samma sätt som politikerna antar program för alternativa driftformer/konkurrensprogram är det politikerna som beslutar om kvalitetskrav samt struktur för uppföljning och utvärdering.

Många kommuner som har upphandlat verksamhet och därmed ställt tydliga kvalitetskrav och infört systematisk uppföljning och utvärdering upplever sig ha uppnått en kvalitetshöjning i såväl den egna verksamheten som den upphandlade.

Införandet av kvalitetskrav och kvalitetsstyrning är viktig för att kommuner ska kunna prioritera inom en verksamhet men också mellan olika verksamheter. Många kommuner arbetar med enkäter, undersökningar, jämförande nyckeltal och så kallad balanserad verksamhetsstyrning för att mer systematiskt kunna få besked om hur verksamheten utvecklas.

För att säkra kvalitet i verksamheter som drivs på uppdrag av kommuner eller landsting behövs en fortsatt utveckling av kontraktsstyrning genom bland annat bättre förfrågningsunderlag, kontrakt och uppföljning. Utmaningen för många beställare är att utforma kvalitetskrav som garanterar en god kvalitet samtidigt som de ger utrymme för nytänkande och utveckling.

Uppföljning och kontroll

Beslut om att införa nya driftformer, eller fortsatt drift i egen regi, kräver uppföljning som en del i processen. Uppföljning är grunden för förbättringsarbete där utgångspunkten är bättre verksamhet för den som använder tjänsterna. Det är viktigt att uppföljningen kopplas till de kvalitetskrav som har ställts.

Det är av stor betydelse att i förfrågningsunderlag och kontrakt göra tydligt vad som ska följas upp under kontraktstiden. Upphandlade enheter bör kunna följas upp med samma metoder och krav som motsvarande egna enheter. En bra uppföljning ger kunskaper och lärande till verksamheterna.

Det är också viktigt att fundera igenom vilka konsekvenserna ska bli om inte kraven uppfylls. Vissa brister kan vara så allvarliga att det kräver omedelbar uppsägning av avtal. Villkor för sanktioner och incitament under kontraktstiden måste framgå av förfrågningsunderlaget och kontraktet.

För både den som upphandlar verksamheten och den som utför den är det viktigt att känna till att kommunens revisorer har ett uppdrag att granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden, det vill

säga som nämnden ansvarar för. Det innebär att även den verksamhet som överläts på någon annan att utföra ska kunna granskas. I förfrågningsunderlag och kontrakt kan detta tydliggöras samtidigt som man reglerar revisorernas rätt till insyn och tillträde att granska. Revisorernas granskning inriktas i allmänhet på verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till mål, beslut, kontrakt etc. och främst på de effekter den skapar hos den som verksamheten är avsedd för. Revisorerna granskar också den ansvariga nämndens styrning, uppföljning och kontroll av externa utförare liksom processer och strukturer inför och i samband med att verksamhet överläts på extern utförare, till exempel beredning och beslut, upphandling och avtal. Givetvis kan inte revisorerna granska den externa utförarens organisation, ekonomi/redovisning, drift- och affärsförhållanden.

För fristående skolor är kommunen inte huvudman vilket får till följd att kommunen har begränsade möjligheter till uppföljning av dessa verksamheter, det är Skolinspektionen som har det uppdraget. Samtidigt är det de egna kommuninnevånarna som går i friskolorna och som många gånger förväntar sig att kommunen har ett ansvar för verksamheten. Dessutom finansieras skolan av kommunala bidrag. Detta får till följd att det utifrån ett medborgarperspektiv kan vara bra att utveckla goda relationer mellan kommunen och de fristående skolorna. Detta gäller också för de enskilda förskolorna, där kommunen har ett tillsynsansvar.

Återkoppling

En återkoppling av hur verksamheten utvecklats, i egen regi eller i andra driftformer, är viktig för att politikerna ska kunna få kunskap om vilka resultat som uppnåtts och för att få en avstämning av kvaliteten. Det handlar även om medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande.

Återkoppling är vidare en förutsättning för att medborgarna ska få en förståelse för de förändringar som genomförts och hur verksamheten drivs. Innevånarna i en kommun är dessutom inte bara skattebetalare utan i många fall brukare/patienter. Något som har stor betydelse för hur en verksamhet uppfattas och bedöms. Vidare är det inte ovanligt att brukare/patienter och profession har olika uppfattning om vad som är kvalitet.

Även utifrån ett demokratiperspektiv är återkoppling viktigt då det kan vara ett sätt att göra medborgarna mer involverade och intresserade av vad som sker i kommunen. Då måste inte bara målen redovisas utan också vilka krav som ställs med utgångspunkt från målen och till slut resultaten utifrån uppställda krav. För att förstå resultaten är det bra att tydliggöra vad medborgarna kan förvänta sig av tjänsterna. En annan viktig aspekt är att en tydlig rapportering om verksamheternas mål och resultat är grunden för att göra aktiva val, om den möjligheten finns.

Det måste sammanfattningsvis finnas system för att mäta förändring och hur kvaliteten har utvecklats. I processen kring konkurrensutsättning är uppföljning, utvärdering, kontroll och återkoppling viktiga kontrollstationer för att veta att besluten om nya driftformer verkligen har gett det resultat som önskats. Nästa steg är att ge medborgarna större möjligheter att påverka, inte minst de individuella tjänsterna.

Tänk efter före

Vid en upphandling är det när förfrågningsunderlaget utformas som det finns möjlighet för politiker, användare och andra att påverka innehållet i den upphandlade tjänsten, snarare än när det slutliga kontraktet skrivs. Det går inte att komma med de politiska kraven i efterhand. I upphandlingens uppdragsbeskrivning klargörs upphandlingens syfte, kvalitetskrav och ekonomiska villkor.

Det är utformningen av förfrågningsunderlaget som lägger grunden för möjligheten att styra verksamheter som drivs i alternativa driftformer, till exempel hemtjänst, äldreboenden och vårdcentraler. Det är där det kan ställas krav på anbudsgivaren, och en tydlig kravspecifikation är en förutsättning för att också få det man önskar i en upphandling. Här ska också tydligt beskrivas hur utvärderingen av anbudena ska gå till – lägst anbudspris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga. Här kan dessutom beskrivas hur verksamheten ska utvecklas under kontraktstiden, hur den ska följas upp, kontrolleras och utvärderas.

Valfrihet

Vid sidan av att nya driftformer prövas pågår även en utveckling mot ökad valfrihet inom de kommunala verksamheterna. Medborgaren, i sin roll som brukare/patient, får möjlighet att själv välja utförare av en tjänst. Den stora förändring som uppstår när ett system som är uppbyggt på valfrihet införs är att medborgaren får en tydligare roll. Det är då inte längre kommunen som väljer vilken förskola eller skola barnet ska gå i eller vem som ska svara för hemtjänsten.

I ett valfrihetssystem är det medborgarens behov och önskemål som sätts i fokus och blir själva utgångspunkten för den verksamhet som bedrivs. Det handlar om ett nytt förhållningssätt; medborgaren som själv kan påverka genom att välja anordnare, och ibland även inriktning och omfattning. Det blir möjligt att välja bort men också välja till. Ett valfrihetssystem behöver inte vara en fråga om offentlig eller privat drift. Själva driftformen är inte intressant.

I samband med införandet av valfrihetssystem, där brukarna får möjlighet att välja mellan olika alternativ, är det särskilt viktigt att politiker och tjänstemän behandlar alla utförare på ett likvärdigt sätt och att ingen gynnas. Det

som är speciellt med ett valfrihetssystem är, förutom kravet på konkurrensneutralitet mellan utförarna, att brukaren/innevånaren väljer utförare, att ersättningen följer valet. Det finns med andra ord ingen garanterad produktionsvolym.

Drift- och organisationsformer

Kommuner och landsting kan välja mellan en rad olika driftsformer för sin verksamhet.

Offentlig regi – förvaltningsform

Huvudformen för verksamhet i egen regi är förvaltningsform. Kommunen styr, finansierar och driver verksamheten. Politikerna har direkt kontroll över verksamheten genom sin egen politiska organisation och förvaltningens egna medarbetare utför tjänsterna. Drift i offentlig regi i denna form är den dominerande.

Kommunalförbund

Ett sätt att samverka i offentlig regi är att bilda kommunalförbund. Kommunalförbund kan vara av två slag; med ett fullmäktige eller en enklare form med en s.k. direktion (styrelse). Verksamhetsformen används inom flesta kommunala verksamhetsområden, men är relativt vanlig när det gäller räddningstjänsten. Kommunalförbundet är en egen juridisk person.

I ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige ska varje förbundsmedlem vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot. I förbund med direktion finns bara en styrelse. I båda fallen väljer respektive kommun sina företrädare i förbundet på vanligt sätt.

En uppgift som lämnas till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för samtliga medlemmar. Även de försök med ökad regional samverkan som genomförs på många håll i landet, där landsting tillsammans med kommunerna i en region tar över ansvaret för vissa verksamheter genom regionala samverkansorgan, är i grunden kommunalförbund. Det gäller till exempel driften av gymnasieskolor och regionala utvecklingsfrågor.

Offentlig regi i samverkan genom gemensam nämnd

Ett annat sätt att driva verksamhet i offentlig regi tillsammans med en eller

flera andra kommuner är att skapa en gemensam nämnd. Respektive fullmäktigeförsamling väljer ledamöter till den gemensamma nämnden. Någon av kommunerna är värd för den gemensamma nämnden, men den gemensamma nämnden bildar inte en egen juridisk person.

Gemensam nämnd förekommer inom många verksamhetsområden, det finns exempel på att kommuner bildar gemensam nämnd för vård och omsorg inom ett visst geografiskt område.

Kommunala företag

Kommunal verksamhet kan drivas i privaträttslig form. Kommunen driver då sin verksamhet som ett företag i form av ett aktiebolag, en stiftelse eller en ekonomisk förening. Kommunen kan välja att driva verksamhet i denna form ensam eller tillsammans med andra kommuner eller privata. När verksamhet drivs i denna form styr kommunen verksamheten genom en bolagsordning och de ägardirektiv som beslutas av kommunfullmäktige. Utöver detta finns små möjligheter för kommunen eller landstinget att påverka verksamheten i detalj.

Ett kommunalt aktiebolag får ett tydligare resultatansvar eftersom verksamheten inordnas under aktiebolagslagen. Till skillnad från en förvaltning kan därför ett kommunalt aktiebolag inte drivas med uthålliga underskott/förlust utan att det får omedelbara konsekvenser för ägaren.

Företagsformerna är mycket vanliga och används i de flesta kommunala verksamhetsgrenar. I bostadssektorn drivs i stort sett alla de kommunala bostadsföretagen i aktiebolagsform. Förutom när det gäller fastighetsförvaltning är företagsformen också mycket vanlig inom kommunalteknik och kommunikationer. Kommunala företag är egna juridiska personer, men ingår ofta i kommunala koncerner.

Finansiella samordningsförbund

Finansiella samordningsförbund är en särskild samverkansform som inrättats för att skapa bättre organisatoriska förutsättningar för att samordna och finansiera rehabiliteringsinsatser. Det finns därför numera en särskild lag om finansiell samordning som beskriver hur kommuner, landsting, arbetsförmedling och försäkringskassa kan samverka i ett gemensamt organ; ett finansiellt samordningsförbund med syfte att samordna och finansiera olika insatser på området.

Ett finansiellt samordningsförbund liknar till formen ett kommunalförbund med direktion och är en egen juridisk person. Kommunerna kan bara indirekt styra verksamhet i denna typ av förbund.

Upphandlad verksamhet

Verksamhet som utförs på uppdrag av kommunen, mot en ekonomisk ersätt-

ning, ska upphandlas. Ett förfrågningsunderlag måste formuleras oavsett om huvudmannen väljer att upphandla enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) eller enligt lagen om valfrihetssystem (LOV). Många krav är desamma enligt de tre lagarna, bland annat krävs annonsering, förfrågningsunderlag, att anbud kommer in, att det finns någon form av kvalificeringsfas samt att ett kontrakt tecknas. Möjlighet till överprövning ges också enligt alla tre lagar. Det som skiljer är bland annat att LOV kräver löpande annonsering, att alla anbudsgivare som uppfyller kraven ska antas, att ersättningen följer brukarens/medborgarens val och att det ställs krav på information till medborgarna för att möjliggöra ett medvetet val. Enligt LOV ställs även krav på ett i förväg bestämt ickevalsalternativ. Landstingen är, inom primärvården, tvungna att ha ett valfrihetssystem enligt LOV.

Det är förfrågningsunderlaget och det kontrakt som upprättas med utföraren som ligger till grund för hur verksamheten drivs. Den som vinner upphandlingen kan vara en privat aktör, till exempel privat aktiebolag, ideell organisation eller kooperativ. Även om kommunen upphandlar en verksamhet ligger ansvaret kvar, och man är fortfarande huvudman och skyldig att se till att medborgaren/brukaren får den tjänst han eller hon kan förvänta sig. Uppföljning ska ske enligt det kontrakt som upprättats och förfrågningsunderlaget. För detta uppdrag får leverantören en ekonomisk ersättning.

Tjänstekoncession

Med tjänstekoncession menas ett offentligt kontrakt där ersättning för tjänsterna utgår i form av en rätt att utnyttja tjänsterna, eller en blandning av det och betalning, om till exempel 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.

Enskild bidragsfinansierad verksamhet

En verksamhet kan i vissa fall få bidrag till finansiering av sin verksamhet. Det finns då inget uppdrag från kommunen och det offentliga påverkar genom att ibland godkänna och utöva tillsyn samt att sätta upp bidragsregler. Exempel på detta är friskolor som regleras enligt skollagen och som om de blir godkända av Skolinspektionen har rätt till kommunala bidrag. Samma gäller för enskilda förskolor men då är det kommunen som ger godkännande. Generella bidrag kan också utgå till olika föreningar.

Avtalssamverkan

Alla kommuner, landsting och regioner samverkar. Mest förekommande är att samverkan sker genom olika nätverk och avtal. Syftet med sådan samverkan är

ofta att vinna skalfördelar, att öka eller upprätthålla kompetensnivån. Denna typ av samverkan ökar, men är inte helt okomplicerad.

Samverkan med privata företag, OPP

Några länder, främst Storbritannien, har prövat nya samverkansformer mellan det offentliga och det privata; det går där under benämningen Public Private Partnership, PPP. Här i Sverige är intresset stort för det som kommit att kallas Offentligt Privata Partnerskap, OPP. Inte minst inom kultur- och fritidssektorn har till exempel idrottsarenor och konserthallar utvecklats i samarbete mellan offentliga och privata aktörer.

OPP som begrepp finns inte definierat vare sig i svensk lagstiftning eller inom EU-rätten och det saknas därför specifika regler för dessa partnerskap. Ofta sker idag samarbete enligt OPP med utgångspunkt från *byggkoncessioner* eller *tjänstekoncessioner* som inte följer samma regler som en vanlig upphandling. En byggkoncession innebär att entreprenören också ges rätt att utnyttja anläggningen kommersiellt. En tjänstekoncession innebär att en extern aktör ges rätt att erbjuda en tjänst som riktas till allmänheten. Kommuner kan också bilda gemensamma bolag med privata aktörer.

Samverkan med civilsamhället

I många länder är det vanligt att det civila samhället ansvarar för delar av sådan verksamhet som i Sverige hanteras av kommuner, som till exempel vissa typer av vård och omsorg. I Sverige har det civila samhällets engagemang haft inriktning mot kultur- och fritidssektorn.

Bland politiker och vissa delar av civilsamhället finns idag en önskan att fler idéburna verksamheter inom vård- och omsorgsområdet engagerar sig som leverantörer av välfärdstjänster. En överenskommelse har också slutits mellan regeringen, de idéburna organisationerna inom det sociala området och SKL. Överenskommelsen är en gemensam avsiktsförklaring med fokus på att utveckla relationen mellan det offentliga och det civila samhället. Huvudmålet med överenskommelsen är att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som röstbärare och opinionsbildare, samt att stödja framväxten av en betydligt större mångfald av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Överenskommelsen ska tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verk samma på området.

Effekter av valet av driftformer

Ett konkurrensprogram kan leda fram till att delar av den egna verksamheten kommer att drivas i nya former. Många kommuner prövar sig idag fram för att hitta nya sätt att arbeta och för att samarbeta med andra. Men lagstiftningen är ofta inte anpassad till alla de förändringar som nu sker och det kan sätta hinder i vägen.

När det gäller upphandling har dessutom Sverige ställt högre formella krav vid offentlig upphandling än vad EU-direktiven kräver.

Vid byte från att driva en verksamhet i egen regi till att lägga ut den på privat drift är det viktigt att känna till att vissa grundläggande förutsättningar förändras. Många lagar och regler fungerar annorlunda när verksamhet drivs i privat regi:

- › *Laglighetsprövningen försvinner.* Beslut som fattas av entreprenörer liksom i de kommunala företagen kan inte överklagas. Det påverkar medborgarnas möjlighet att begära laglighetsprövning.
- › *Förvaltningslagen gäller inte.* Förvaltningslagens krav på serviceskyldighet, samverkan m.m. gäller inte för privata verksamheter.
- › *Offentlighetsprincipen gäller inte.* Kraven på öppenhet som följer av regeringsformen och tryckfrihetsförordningen gäller inte för privat verksamhet.
- › *Meddelarfriheten gäller inte.* Privat anställd personal omfattas inte av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser om meddelarfrihet och det är svårt att fullt ut kompensera detta genom olika avtalsrättsliga lösningar.
- › *Sekretesslagen gäller inte.* Sekretesslagen gäller i allmänhet bara för offentliga myndigheter. Viss utökad tystnadsplikt för privata verksamheter finns till exempel i socialtjänstlagen.

- › *Tjänstefelsansvaret påverkas.* Bestämmelserna om tjänstefelsansvar i brottsbalken är kopplat till myndighetsutövning och kan därför i princip inte göras gällande i förhållande till verksamhet som drivs utanför myndighetsområdet.
- › *Kommunallagens kompetensbegränsningar.* Kommunallagens reglering av den kommunala kompetensen – till exempel lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen – ska tillämpas för hel- och delägda kommunala och landstingskommunala företag men gäller självklart inte för de privata verksamheterna.

Många av de förändringar som följer av att en verksamhet inte längre drivs i offentlig regi kan visserligen balanseras genom krav vid upphandlingen och upprättandet av kontrakt. På flera områden är detta svårt att lösa – det gäller exempelvis de anställdas meddelarfrihet. I viss – men bara i begränsad utsträckning – går det att avtalsvägen kompensera möjligheten att följa upp och få insyn i verksamhet som drivs i privat regi.

Förhandlingar enligt MBL krävs

Beslut om att konkurrensutsätta egen verksamhet, och pröva alternativa driftformer, kräver förhandling enligt medbestämmandelagen, MBL. Kommunen eller landstinget/regionen måste förhandla med de fackliga organisationer som har medlemmar som påverkas av föreslagen förändring. Förhandlingar ska ske i så god tid att arbetstagarernas organisationer kan påverka beslutsunderlaget. De fackliga organisationerna har möjlighet att föra en lokal förhandling till central nivå.

Verksamhet som överläts till nya arbetsgivare regleras av anställningskyddslagen, LAS. När verksamhet övergår till annan arbetsgivare övergår också de rättigheter och skyldigheter som regleras i det ursprungliga anställningsavtalet. Medarbetare har rätt att stanna kvar hos sin ursprungliga arbetsgivare och inte följa med den verksamheten som överläts. En medarbetare som väljer att stanna kvar kan förlora sin tjänst på grund av arbetsbrist.

Nya förutsättningar för medarbetarna

För anställda i kommuner är det idag inte ovanligt att den egna verksamheten utsätts för konkurrens genom till exempel en offentlig upphandling eller genom införande av ett valfrihetssystem. Det kan resultera i att verksamheten man arbetar inom går över till ett privat företag. De anställda erbjuds då anställning i det nya företaget. Om de anställda väljer att stanna kvar i kommunen kan det få till följd att arbetsbrist uppstår, och att det är risk för uppsägningar om någon motsvarande verksamhet inte finns kvar. När ett valfrihetssystem införs innebär det dessutom att verksamheten, både i privat och i offentlig regi,

lever under ständig konkurrens. Bara en diskussion om konkurrensprövning eller införande av valfrihetssystem kan därför i vissa fall skapa oro, men det går också att se det som en utmaning till att visa den egna verksamhetens kvalitet och utvecklingsmöjligheter.

Nya roller för organisationen

I system där konkurrens används som ett medel är det angeläget att samtliga som driver verksamhet behandlas lika. Ledningens uppgift är bland annat att skapa förtroende för kommunens förmåga att hantera de olika intressen och förutsättningar som finns. Många gånger upplever därför politiker sig som mer tydliga medborgarföreträdare.

Alternativa driftformer kan innebära att vissa uppgifter inte längre behövs utföras i offentlig regi. Men det kan också finnas exempel på det omvända – nya uppgifter behöver utvecklas inom kommunen eller landstinget. Till exempel krävs oftast en utvecklad samverkan mellan politiker, verksamhetsföreträdare och upphandlare i samband med att ett förfrågningsunderlag ska formuleras.

Kunskap om marknaden

En bra upphandling förutsätter också kunskap om marknaden. Det är viktigt att känna till vilka företag som finns på marknaden – och vad de kan erbjuda. Utan kunskap om hur näringslivet ser ut är det svårt att ställa rätt frågor och därmed köpa rätt tjänster. Ett intressant förslag kan då falla bort på grund av att det inte efterfrågas i förfrågningsunderlaget.

Ibland finns en politisk ambition att göra det möjligt för små företag att delta i upphandlingen. Det kan få till följd att en upphandling måste delas upp i mindre bitar.

Förutsättningarna skiljer sig kraftigt mellan olika kommuner och inte minst mellan olika delar av landet. När det i en storstadsregion ofta finns ett antal företag som erbjuder en viss typ av tjänster kan det i andra delar av landet vara omöjligt att hitta privata leverantörer inom vissa verksamheter. Även en dålig konkurrens inom ett område ställer till problem vid en upphandling. Att gå från ett offentligt monopol till ett privat är ingen bra lösning.



Alternativa driftformer

Sveriges kommuner och landsting började på 90-talet i ökande grad att införa konkurrens, alternativa driftformer och brukar-/patientinflytande. Utgångspunkten var många gånger en vilja att sänka kostnaderna genom effektiviseringar. Konkurrensutsättning och alternativa driftformer innebär nya krav på politikens förmåga att styra, leda och stödja de olika verksamheterna. Det är stor skillnad mellan att styra och leda en verksamhet som drivs i egen regi jämfört med att styra till exempel genom upphandling, ett kommunalförbund eller att stödja en enskild bidragsfinansierad verksamhet.

Den här skriften ger uppslag och tips om vad som är viktigt att tänka på inför ett beslut om alternativa driftformer och samverkan. Rollerna förändras för både politiker, ledning och medarbetare, vilket får stora konsekvenser. Det är inte driftformen i sig som är viktig utan hur servicen till medborgarna kan utvecklas och kvaliteten säkras.

Skriften har utarbetats i samarbete med Michael Ivarsson, Svensk Information AB. Frågor om skriften besvaras av Lena Svensson, lena.svensson@skl.se

Ladda ner på www.skl.se/publikationer eller på telefon 020-31 32 30.

ISBN 978-91-7164-701-6



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se