

Förslag 2004-11-11

Antaget av Kommunfullmäktige 2004-12-20 §146

Policy och strategi för alternativa driftformer i Eksjö kommun

Förslag från styrgruppen för konkurrensstrategi

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslöt 1993-06-22 §89 att anta upprättat förslag till ”strategi för arbetet med införande av alternativa produktionsformer”, innebärande en stegvis övergång till alternativa sätt att lösa kommunala åtaganden.

1994 infördes Lagen om offentlig upphandling (LOU) vilket gjorde att strategidokumentet från 1993 blev inaktuellt i de delar som berör konkurrensprövning och upphandling. Därmed försvårades avsevärt genomförandet av planen. Dock har Eksjö kommun successivt alltmer använt bolagsformen som ett alternativ, främst vad gäller tekniska verksamheter.

I kommunens framtidsplan ”Vision 2010” står, vad gäller kommunal service, att ”arbetet med att införa alternativa produktionsformer skall intensifieras.”

Kommunfullmäktige beslöt 2003-12-16, § 224, efter motion från Östen Johnsson, att uppdraga åt kommunstyrelsen att ta fram förslag till konkurrensstrategi för Eksjö kommun, med redovisning under 2004.

Kommunstyrelsen beslöt 2004-02-24, §35 att Eksjö kommun skall, 2004, delta i Kommunförbundets nationella nätverk avseende lokala konkurrensprogram och att inrätta en styrgrupp bestående av representanter från vardera i kommunfullmäktige representerat parti, för detta arbete.

Kommunstyrelsen beslöt 2004-06-02, §92 att fastställa förslag till regelverk för utbildningsintraprenader, intraprenader och entreprenader att tills vidare användas vid införande och användning av dessa driftformer. Förslaget skulle ses som temporärt, i avvaktan på resultatet av det påbörjade arbetet med konkurrensstrategi.

Syfte

I detta dokument redovisas bl.a olika begrepp, ges en lägesbeskrivning vad gäller alternativa driftformer i Eksjö kommun samt anges policy och riktlinjer för fortsatt hantering av dessa frågor.

Huvudsyftet med dokumentet är att skapa goda förutsättningar att, på alternativa sätt, lösa kommunala åtaganden och, på så sätt, Eksjöborna får så bra valuta som möjligt för sina skattepengar. Genom att verksamheter i egen regi prövas i konkurrens med andra former och utförare kan det stimulera till utveckling av den egna verksamheten. Även kostnadsmedvetenheten ökar och sambandet mellan kostnad och kvalitet blir tydligare. Kommuninnevånarna skall erbjudas tjänster där det utförs bäst och billigast.

Alternativa driftformer i andra kommuner

Styrgruppen har, enligt uppdrag, deltagit i Svenska kommunförbundets nätverksprojekt ”Lokala konkurrensprogram” under 2004. Andra kommuner i nätverket har varit Höganäs, Karlskoga, Kinda, Säffle, Tjörn och Åmål. Genom deltagandet i nätverksarbetet har arbetet med att ta fram detta strategidokument avsevärt underlättats och många nya erfarenheter vunnits liksom värdefulla kontakter.

Vid nätverksträffarna har ibland även andra kommuner, som kommit längre i arbetet med konkurrensprövning, medverkat. Rent generellt kan konstateras att större kommuner och kommuner i storstadsregioner kommit längre än mindre kommuner och landsbygdskommuner. Detta beror sannolikt dels på rent politiska faktorer, men också på att de lokala marknaderna är större och därmed ekonomiskt intressantare.

Det kommunala intresset för att konkurrenspröva verksamheter har successivt ökat sedan början av 1990-talet. Inledningsvis mest vad gäller tekniska verksamheter men efterhand även vad gäller s.k. mjuka verksamheter. Av kommuner med flerårig erfarenhet av alternativa driftformer/ konkurrensprövning i större omfattning kan nämnas bl.a Nacka, Huddinge, Österåker, Salem, Linköping och Västerås.

Rättsläget

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

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

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

Alternativa driftformer – begrepp

Kommunerna ansvarar dels för lagstadgad verksamhet, dels för frivillig verksamhet. Verksamheter kan bedrivas i egen regi eller genom att köpa tjänster.

Begreppet *privatisering* i kommunala sammanhang innebär att kommunen helt fransäger sig ansvaret för en verksamhet och inte att man köper en tjänst från t.ex ett företag.

Nedan följer exempel på olika begrepp inom området ”alternativa driftformer” och i vilken utsträckning de tillämpas i Eksjö kommun i dag.

- *Kommunal drift (”egen regi”)*

Verksamhet utförs, med kommunen som huvudman, inom en kommunal förvaltning

- *”Beställare- utförarmodellen”*

Under främst 1990-talet införde vissa kommuner ett ”internt marknadssystem” där den kommunala organisationen indelades i en beställare- och en utförardel. Bägge med kommunen som huvudman.

- *Intraprenad*

Innebär att en personalgrupp självständigt får driva en verksamhet, under företagsliknande former, men fortfarande inom förvaltningen.

I Eksjö kommun finns i dag inom socialförvaltningen två embryon till intraprenader. Det är dels en personalgrupp inom vårdboendet (10 st) på Marieberg, dels en personalgrupp (3 st) inom dagverksamheten för utvecklingsstörda vilka genomgår utbildning med inriktning att starta intraprenader fr.o.m 2005.

Intraprenad kan också beteckna en situation då en kommunal förvaltning varit med i och ”vunnit” en upphandling i öppen konkurrens och upphandlingen därmed avbryts.

I anslutning till intraprenad drift förekommer ofta utbildningsinslag.

- *Kommunalförbundsverksamhet*

Om en kommun tillhör ett kommunalförbund kan man överlåta till detta att driva en verksamhet eller göra upphandlingar.

Höglandets kommunalförbund bildades den 1/1 2002. Inom ramen för detta drivs olika samarbeten och projekt t.ex marknadsföring av Höglandet, samordning av eftergymnasial verksamhet och e-serviceutveckling. Ett antal andra idéer finns också inför framtiden, men kommunerna har ännu ej tagit steget fullt ut vad gäller att driva hela verksamheter gemensamt i förbundets regi.

- *Interkommunal verksamhet*

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

Eksjö kommun köper konsumentrådgivningsservice och bokbusstjänst av Nässjö kommun och skuldsaneringstjänst av Vetlanda kommun. Vidare säljs djurskyddsinspektörsservice till Sävsjö kommun. Dessa interkommunala verksamheter samordnas alltmer inom Höglandets kommunalförbund.

- *Kundvals-system*

Kommuninnevånarna ges, genom ett checksystem, möjlighet att välja olika alternativ att få en viss tjänst utförd. Det kan vara alternativ i såväl kommunal regi som privat. Förekommer endast i ett fåtal kommuner, dock ej Eksjö kommun.

- *Bolagsdrift*

Det äldsta helt kommunägda bolaget i Eksjö kommun är AB Eksjö Industribyggnader, som har till uppgift att tillhandahålla lokaler för småindustri och hantverk. Bolaget bildades redan år 1963 med dåvarande Eksjö stad som ägare.

I samband med att fjärrvärme introducerades i Eksjö stad ombildades dåvarande Energiverket till aktiebolag år 1978. Bolaget, som nu benämns Eksjö Energi AB hade ursprungligen ansvar för el och värme i Eksjö stad, men har efterhand fått allt fler uppgifter, nämligen avfallshantering under 1980-talet, förvaltning av IT-stadsnät och sedan två år tillbaks även ansvar för Va-verksamheten samt drift och underhåll av gatu- och parkverksamheten på kommunens uppdrag.

Eksjöbostäder har funnits som allmännyttigt bostadsföretag i stiftelseform sedan tiden före kommunsammansläggningen. Verksamheten ombildades till aktiebolag år 1990.

Beslut har fattats i september 2004 att kommunala fastigheter med verksamhetslokaler från och med 2005 skall ägas och förvaltas av ett aktiebolag benämnt Eksjö Kommunfastigheter AB.

Utöver dessa helägda kommunala bolag är kommunen delägare i ett antal aktiebolag:

- Jönköpings Länstrafik AB, tillsammans med övriga kommuner och landstinget i länet,
- Mfa Sydost, för omhändertagande av miljöfarligt avfall, tillsammans med kommuner och andra i sydöstra Sverige,
- Itolv AB, för utveckling och förvaltning av gamla I 12-området tillsammans med två andra delägare.

Bolagsformen har alltså initialt använts för att tillhandahålla vissa tjänster till externa kunder, inom ramen för den kommunala kompetensen. Detta affärsmässiga område har successivt utvidgats (industri- och hantverkslokaler, el och värme, sophämtning, bostäder, vatten och avlopp).

I ett senare skede har bolagsformen introducerats för att hantera samverkan med andra parter (Jönköpings Länstrafik AB – kollektivtrafik, miljöfarligt avfall, utveckling av tidigare militärområde).

Sedan ett par år tillbaks har bolagsformen även börjat användas för att sköta rent kommuninterna uppgifter (gatu- och parkverksamhet, fastighetsförvaltning). Skälet till detta torde vara dels önskan om samordning med likartad verksamhet (Eksjö Energi AB), dels att tydliggöra fastighetsförvaltningen som en stödfunktion.

- *Konkurrensprövning (-utsättning)*

Kommunen begär in anbud på vissa verksamheter. Med eller utan möjlighet för egna förvaltningar att vara med i anbudsgivningen.

- *Entreprenad*

Kommunalt åtagande som löses genom köp av extern utförare. Kräver formell upphandling.

Exempel på tjänster som upphandlas i konkurrens av Eksjö kommun är t.ex skolskjutsar, trygghetslarm, supportavtal på IT, bevakningstjänster, revision och mattransporter. Vidare gymnasiets restaurangprogram och "Åttans mat och café" i Tuvhagens seniorboende.

Medborgarkontoret "Emilkraften" i Mariannelund, som drivs av en ekonomisk förening (i vilken Eksjö kommun är medlem) och i vilken kommunen årligen går in med en summa, kan sägas utföra kommunala informationstjänster mot ersättning.

- *Kooperativ – ekonomisk förening*

En demokratisk företagsform såtillvida att "en medlem - en röst" gäller. Ekonomisk förening är den vanligaste kooperativa formen och kan vara en naturlig utveckling av en intraprenad. *Personalkooperativ* innebär att en personalgrupp inom t.ex. en kommunal förvaltning bryter sig loss och "startar eget" i form av t.ex. en ekonomisk förening. *Brukarkooperativ* innebär att t.ex. de gamla på ett äldreboende eller föräldrar i en skola går samman, bildar en ekonomisk förening och kanske även anställer personal.

Norrbottnen och Jämtland är områden, som brukar nämnas som goda exempel vad gäller att ha kommit långt i fråga om att utveckla kooperativ. I arbetet inom socialförvaltningen i Eksjö med att stimulera fram alternativa driftformer (Projektet "Prova vingarna tillsammans") har personalkooperativet Floragården (äldreomsorg) i Falkenberg varit ett föredöme.

- *Samverkan med idéella organisationer*

Kommunen kan även köpa tjänster av idéella organisationer eller mot bidrag få tjänster utförda av idéella organisationer.

Eksjö kommun har successivt, under ca. 15 år, mot ekonomiskt stöd eller på annat sätt, alltmer engagerat det idéella föreningslivet vad gäller att ta ansvar för hela, eller delar av kommunala fritidsanläggningar. Således är det, i dag, endast Prästängshallen som, fullt ut, sköts av kommunanställd personal. Alla övriga kommunägda fritidslokaler och -anläggningar sköts i samverkan med föreningslivet.

Inom barnomsorgen finns två förskolor – "Fröhuset" i Eksjö, som drivs av FVBU (Föreningen för vård av barn och ungdom) och "Benjamin" i Mariannelund, som drivs av Centrumkyrkan och med samma kommunala ekonomiska insats som de kommundrivna.

Föreningen "Horizont" driver caféverksamhet i Juventumhuset, delvis i samverkan med socialförvaltningens omsorgsverksamhet.

"Fontänhuset" i Eksjö är en plats för arbetsrehabilitering av personer med psykiska funktionshinder. Det drivs av föreningen "Eksjö Fontänhus vänner" och med bidrag av Socialnämnden.

Kommunal policy och strategi

Styrgruppen har av kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram ett förslag till ”konkurrensstrategi”. Styrgruppen vill dock i stället kalla det för ”Policy och strategi för alternativa driftformer”. Detta för att möjliggöra en mångfald alternativa lösningar. Kommunal verksamhet behöver inte utföras i egenregi utan många skäl talar för att kommunal verksamhet i framtiden bör vara mångdifferentierad vad gäller utförandet, men utan att kommunen gör avkall på ansvar och uppföljning. Detta kräver annorlunda arbetssätt såväl i den politiska organisationen som i förvaltningsorganisationen, men också ökad flexibilitet och förstärkt kompetens vad gäller upphandling, avtalsskrivning, uppföljning och utvärdering. Detta är något som bör beaktas i den nu pågående kommunala omorganisationen.

Styrgruppen föreslår således följande grundprincip:

En grundläggande princip i Eksjö kommun bör vara att alternativa driftformer skall övervägas i all verksamhet, med undantag för myndighetsutövning, viss lagstyrd verksamhet och strategisk verksamhet. Personal skall stimuleras och stödjas vad gäller att ta initiativ till alternativa driftformer.

Varför alternativa driftformer?

Styrgruppen anser att det finns flera skäl för att systematiskt eftersträva alternativa driftformer:

- Erbjudna kommuninnevånarna ökad valfrihet
- Ge den enskilde ökat inflytande och ökad delaktighet i sitt arbete
- Ta bättre till vara den enskildes kompetens och initiativkraft
- Erbjudna företag större möjligheter att sälja tjänster till kommunen
- Utnyttja de ekonomiska resurserna effektivare

Personalpolicy

Införandet av alternativa driftformer är en långsiktig process, som förutsätter ett samspel mellan samtliga parter – personal, förvaltningsledning och politiker. Innan en process påbörjas med övergång till alternativ drift skall berörd personal informeras om vad som gäller. Det kan vara frågor om utbildning, anställningsformer, semester, tjänstlediga, långtidssjukskrivna, pensioner, förmåner, omplaceringar, övertalighet m.m.

Innan arbetsgivaren fattar beslut om övergång till alternativ drift skall samråd ske med berörda personalorganisationer, antingen inom ramen för samverkanssystemet eller direkt genom förhandling enl. §11 MBL.

Innan beslut tages måste också, i varje enskilt fall, en bedömning göras av de personalekonomiska konsekvenserna. Denna skall bl.a innehålla en riskanalys för övertalighet och beräkning av avvecklingskostnader.

Vad gäller policy, regelverk m.m hänvisas till de särskilda dokument som är under utarbetande.

Genomförande

Kommunstyrelsen bör ges i uppdrag att driva på och bevaka processen med alternativa driftformer i enlighet med intentionerna i detta dokument.

Inom förvaltningen är det kommundirektören som bör ha det övergripande ansvaret för genomförandet av alternativa driftformer och med det nya internservicekontoret som operativt ansvarigt och informations- och kompetenskälla.

Det utkast som socialförvaltningen utarbetat angående införande av intraprenader bör snarast färdigställas och antagas politiskt. ("Policy avseende intraprenad – en självständig enhet" samt bilagor).

Regelverket rörande utbildningsentreprenader, intraprenader och entreprenader, antaget av Ks 2004-06-02, bör koordineras och integreras med detta.

Seminarier och/eller informationsmöten om alternativa driftformer bör anordnas lokalt under första delen av 2005 för politiker, fackliga representanter och personal.

Förslag till beslut

att kommunfullmäktige beslutar

att en grundläggande princip i Eksjö kommun bör vara att alternativa driftformer bör övervägas i all verksamhet med undantag för myndighetsutövning, viss lagstyrd verksamhet och strategisk verksamhet. Personal skall stimuleras och stödjas vad gäller att ta initiativ till alternativa driftformer

att uppdraga åt kommunstyrelsen att driva, genomföra och kontinuerligt följa upp en process med att utveckla alternativa driftformer i enlighet med intentioner och förslag i detta dokument.

att dokumentet "Alternativa produktionsformer", daterat 1992-12-09, i och med detta har upphört att gälla

att uppdraga åt kommunstyrelsen att snarast under 2005 låta färdigställa socialförvaltningens utkast till "Policy avseende intraprenader" inkl. bilagor och låta detta ersätta dokumentet "Regelverk för utbildningsentreprenader, intraprenader och entreprenader", fastställt av kommunstyrelsen 2004-06-02.

Eksjö 2004-11-11

Bernhard Issal (ordf.)

Ulla Hägg

Jan Lindholm

Carina Nilsson

Olle Sjöberg

Morgan Stråhlman

