

§ 187

Antagande av policy och riktlinje vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet, KS 2019/329

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar

1. Anta föreliggande förslag till ”Policy vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet”.
2. Därmed upphäva ”Riktlinjer vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet”.
3. Ge kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en riktlinje för att konkretisera/komplettera ”Policy vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet” vad avser personalfrågor och informationssäkerhet.

Beskrivning av ärendet

I traditionell kommunal förvaltning ligger både huvudmannaskap och drift hos kommunen. Vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet fördelas ansvaret för verksamheten på två aktörer, kommunen såsom huvudman/beställare och utföraren. I kommunal verksamhet som bedrivs i traditionell förvaltningsform eller i kommunalt bolag har kommunen både formella och informella möjligheter att forma och styra verksamheten. En privat utförare behöver inte rätta sig efter annat än vad som framgår av lagstiftning och av det avtal som tecknas med kommunen. Det är därför viktigt att kommunens inflytande över verksamheten regleras i förfrågningsunderlag och avtal. För att säkerställa att så sker antog kommunfullmäktige 2009-03-26 styrdokumentet ”Riktlinjer vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet”. Av dokumentet framgår vad som ska gälla vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet vad avser bland annat ansvar, personalfrågor, lokaler, lagring av information, arkivering med mera.

”Riktlinjer vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet” har bedömts vara i behov av revidering och kommunstyrelseförvaltningen har getts i uppdrag att se över dokumentet. Behovet av revidering är hänförligt både till utformningen av dokumentet, det nuvarande följer inte kommunens struktur för styrdokument, och en innehållsmässig översyn.

Lagstiftningen på flertalet innefattade områden har förändrats sedan 2009 och ett antal områden som idag är aktuella har tillkommit, bland annat informationssäkerhet och hållbarhet.

Motivering av beslut

Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram förslag till två styrdokument - policy och riktlinje vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. Anledningen till att det tidigare dokumentet nu föreslås ersättas av två är att

de delar som regleras i riktlinjen avser områden som kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för (personalfrågor samt informationssäkerhet) samt att de är på så detaljerad nivå att det bör vara kommunstyrelsen, och inte kommunfullmäktige, som fattar beslut om dessa.

Kommunstyrelsen beslutade 2020-03-18 att skicka ut föreslagen policy och riktlinje till servicenämnden, socialnämnden och kultur-, fritids- och tekniknämnden på remiss samt till övriga kommunala nämnder och bolag för kännedom. Remissvar har nu inkommit. Nedan följer en redogörelse av dessa i korthet samt kommunstyrelseförvaltningens inställning och eventuella föreslagna justeringar.

Servicenämnden efterfrågar ett förtydligande avseende vad som är att anse som principiell beskaffenhet i policyns 3.2. Kommunstyrelseförvaltningen anser inte att det är möjligt att definiera detta begrepp i policyn utan en prövning måste göras i varje enskilt fall. Det är dock viktigt att det är tydligt att det är ett lagkrav och därför görs ett tillägg med hänvisning till 5 kap. 1 § KL.

Socialnämnden framför att begreppet förfrågningsunderlag bör bytas ut mot upphandlingsdokument. Kommunstyrelseförvaltningen instämmer. Begreppet föreslås bytas ut och definition införs under p. 4. Vidare anser socialnämnden att policydokumentet bör inkludera att barnkonventionen ska beaktas vid upphandlingar som påverkar barn. Kommunstyrelseförvaltningen instämmer. Nytt avsnitt 3.5 i policyn föreslås läggas till. Avslutningsvis lyfter socialnämnden avsaknad av kvalitetsaspekten. Kommunstyrelseförvaltningen instämmer. Nytt avsnitt 3.4 i policyn föreslås läggas till.

Kultur-, fritids- och tekniknämnden ställer sig positiv till dokumenten och har inga synpunkter.

Ekonomi

Antagandet av nya dokument påverkar inte kommunens ekonomi direkt. Däremot kan mer långtgående krav i förlängningen medföra ökade kostnader när kommunal verksamhet konkurransutsätts.

Underlag för beslut

Beslutsförslag 2020-09-02

Förslag till policy vid konkurransutsättning av kommunal verksamhet, 2020-09-02

Förslag till riktlinje vid konkurransutsättning av kommunal verksamhet, 2020-09-02

Kultur- fritids- och tekniknämnden 2020-06-25, § 103

Socialnämnden 2020-06-14, § 126

Socialnämndens yttrande 2020-05-14

Servicenämnden 2020-05-28, § 61

Kommunstyrelsen 2020-03-17, § 86

Riktlinjer vid konkurransutsättning av kommunal verksamhet, 2009-03-26, § 22



Policy vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet

Diarienummer KS2019/329	Fastställt av Kommunfullmäktige	Datum för fastställande 2020-10-27
Dokumenttyp Policy	Dokumentet gäller för Samtliga nämnder och bolag.	Giltighetstid Tills vidare
Revideringsansvarig Kommunstyrelsen	Revideringsintervall Vart fjärde år	Reviderad datum
Dokumentansvarig (funktion) Administrativa chefen	Uppföljningsansvarig och tidplan (se punkt 5) Samtliga nämnder, bolag inom sitt verksamhetsområde.	



1. Syfte

Syftet med konkurrensutsättning är att nå en utökad valfrihet, mångfald samt kostnadseffektivitet inom kommunal verksamhet. Denna policy syftar till att tydliggöra de förhållningssätt som ska gälla vid konkurrensutsättning av Falkenbergs kommunala verksamheter.

2. Koppling till lagstiftning och andra styrdokument

Denna policy är förenlig med gällande lagstiftning och styrdokument.

En förutsättning för att en kommun ska kunna anlita en privat utförare är att kommunen har stöd i lag för att driva den verksamhet som är aktuell att lägga ut. Verksamheten måste således vara förenlig med den allmänna kompetens som följer av 2 kap. kommunallagen (KL) eller den särskilda kompetens som framgår av speciallagstiftning, såsom exempelvis socialtjänstlagen (SoL). En kommun får enligt 10 kap. 1 § KL lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en privat utövare.

Kommunanställdas meddelarfrihet regleras i 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) samt 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Lag om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet ger privatanställda i offentligt finansierad verksamhet inom skola, vård och omsorg motsvarande meddelarskydd som anställda inom offentlig verksamhet. Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) reglerar den sekretess som gäller i offentlig verksamhet.

Kommunal upphandling regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som gäller när kommunal verksamhet konkurrensprövas genom att valet överläts till brukaren. Utöver vad som anges i LOU och LOV regleras även kommunens upphandlingar av lokala styrdokument.

”Program för mål och riktlinjer för uppföljning av privata utförare” styr hur uppföljning av privata utförare ska ske.

”Riktlinje vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet” syftar till att konkretisera denna policy bland annat vad avser personalfrågor och informationssäkerhet.



3. Policy

3.1 Allmänt om konkurrensutsättning av kommunal verksamhet

I traditionell kommunal förvaltning ligger både huvudmannaskap och drift hos kommunen. Vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet fördelas ansvaret för verksamheten på två aktörer, kommunen såsom huvudman/beställare och utföraren.

I kommunal verksamhet som bedrivs i traditionell förvaltningsform eller i kommunalt bolag har kommunen både formella och informella möjligheter att forma och styra verksamheten. En privat utförare behöver inte rätta sig efter annat än vad som framgår av lagstiftning och av det avtal som tecknas med kommunen. Det är därför viktigt att kommunens inflytande över verksamheten regleras i upphandlingsdokument och avtal.

3.2 Konkurrensprövning

Respektive nämnd/bolag fattar beslut om att en viss verksamhet, inom dess verksamhetsområde, ska konkurrensutsättas. Om en konkurrensutsättning berör mer än en nämnd/bolag ska den genomföras kommuncentralt och beslut fattas av kommunstyrelsen. För det fall konkurrensutsättningen är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt ska beslut alltid fattas av kommunfullmäktige, se 5 kap. 1 § KL.

Beslutet ska föregås av en analys av förutsättningarna i varje enskilt fall. Analysen ska, där det är relevant, innehålla följande.

- Nulägesbeskrivning av den aktuella verksamheten.
- Marknadsanalys i vilken den bransch som berörs beskrivs.
- Verksamhetsanalys. Vilka mål och vilken förändring vill man uppnå med konkurrensutsättningen?
- Organisationspåverkan. Hur påverkas kommunens organisation i stort och den funktion som berörs specifikt?
- Kvalitetsanalys.
- Analys av personalfrågor/samverkan med fackliga organisationer.
- Analys av infrastruktur, lokaler mm.
- Ekonomisk analys.
- Informationssäkerhetsanalys.

3.3 Personal

När kommunal verksamhet läggs ut på en privat utförare ska kommunen så långt som möjligt verka för att tillgodose att arbetstagarna bereds anställning hos den nya utföraren.

Vad gäller övriga personalfrågor, såsom exempelvis fackliga organisationers inflytande, samverkan, information och förhandling, verksamhetsövergång, kollektivavtal med mera, som kan uppkomma ges kommunstyrelsen i uppdrag att reglera detta i en riktlinje.



3.4 Kvalitet

Det är viktigt att god kvalitet säkerställs vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet. Rätt kvalitet måste definieras och kravställas i upphandlingsdokument och avtal så att den utförda tjänsten tillgodoser den enskildes/kommunens behov. Kraven ska vara tydligt formulerade så att de går att följa upp och utvärdera.

3.5 Hållbarhet

Kommunens verksamheter ska bedrivas hållbart avseende alla dimensioner av hållbarhet, det vill säga både social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. En verksamhet som konkurrensutsätts och läggs på annan utförare ska följa samma målsättningar och krav som den kommunala verksamheten. Målen för den verksamhet som ska konkurrensutsättas ska, liksom för den kommunala verksamheten också vara mätbara och kunna följas upp.

Vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet ska kommunen i upphandlingsdokument och avtal säkerställa att de mål och krav inom hållbarhet som kommunen har på den egna motsvarande verksamheten ställs på den som ska upphandlas. Bedöms detta inte möjligt, helt eller delvis, bör det istället sättas mål och krav som resulterar i en progression mot kommunens egna målsättningar och krav. Upphandlad verksamhet ska kunna följas upp på liknande sätt som kommunens egen verksamhet följs upp.

Barnets rättigheter ska, i enlighet med barnkonventionen, beaktas vid alla upphandlingar/konkurrensutsättningar som rör barn.

3.6 Meddelarfrihet

Den som är anställd i en kommun har en grundlagsskyddad rätt att fritt kunna uttala sig till massmedia i publiceringssyfte om sådana förhållanden på arbetsplatsen som personen anser bör komma till allmänhetens kännedom. Meddelarfriheten är absolut såvida inte annat framgår av offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Kommunen får inte efterforska vem som har lämnat information eller på något sätt ingripa mot den som har utnyttjat sin meddelarfrihet.

Lagen om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet ger privatanställda i offentligt finansierad verksamhet inom skola, vård och omsorg motsvarande meddelarskydd som anställda inom offentlig verksamhet. Även uppdragstagare och andra som yrkesmässigt deltar i verksamheten omfattas av lagen. VD, styrelseledamot, styrelseordförande i en juridisk person som driver verksamheten omfattas inte av skyddet.

Privata utförare som bedriver annan offentligt finansierad verksamhet än skola, vård och omsorg åt kommunen ska i avtalet som tecknas mellan utföraren och kommunen förbindas att följa det som gäller för offentligt finansierad verksamhet enligt ovan.

Av avtalet mellan kommunen och utföraren ska det framgå att det åligger utföraren att informera berörd personal om den meddelarfrihet som råder/ska råda i verksamheten.



3.7 Lokaler

Vid konkurrensutsättning av verksamhet eller liknande ska kommunen, som huvudregel, inte sälja fastigheter vari verksamheten bedrivs till privata utförare. Kommunen ska behålla sitt ägande. Utföraren ska inte heller hyra lokalerna av kommunen utan endast utföra tjänster åt kommunen i kommunens lokal. Inget besittningsskydd ska kunna komma ifråga eller hävdas. Observera att detta i vissa fall kan kräva ett särskilt besittningsavstående.

I de fall då kommunen inte äger berörd fastighet, ska kommunen inneha ett förstahandskontrakt, eller på annat sätt genom avtal, säkerställa att kommunen vid ett eventuellt återtagande från en privat utövare, kan fortsätta bedriva verksamhet i lokalerna. Undantag från krav på förstahandskontrakt ska godkännas av kommunstyrelsen.

Samnyttjande av lokaler kan bli aktuell och ska regleras i avtal.

En utförare som tecknar avtal med kommunen för att bedriva verksamhet i kommunens lokaler ska i normalfallet överta de inventarier som finns i lokalerna. Ansvar för inventarier ska regleras i avtal.

3.8 Återtagande

Ansvarig nämnd/bolag ska säkerställa att det finns rutiner och förmåga för ett eventuellt återtagande av verksamheter som utförs av privata utförare.

Av avtalet ska framgå att utföraren är skyldig att, utan dröjsmål och i god tid, underrätta nämnden/bolaget om eventuell förändring eller nedläggning av verksamheten.

Ansvarig nämnd/bolag ska upprätta en återtagandeplan så snart det finns anledning att anta att verksamhet som utförs av en privat utförare kommer att behöva återgå till egenregiverksamhet, övergå till annan utförare eller avvecklas.

4. Definitioner och avgränsningar

Begreppet konkurrensutsättning är en beteckning för att pröva om andra än kommunen kan driva en helt eller delvis offentligt finansierad verksamhet. Vid konkurrensutsättning behåller kommunen sitt huvudmannaskap men överlåter själva utförandet på någon annan genom avtal.

Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En juridisk person är ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk eller ideell förening eller stiftelse. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara privata utförare. Med privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag. Med privat utförare avses inte heller stiftelse som kommunen bildat ensam eller tillsammans med någon annan eller förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan.

I begreppet ”kommunen” innefattas nämnder och kommunala bolag.



Denna policy gäller när verksamheter upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorn eller lagen om valfrihetssystem, men även i andra fall då kommunen, bolaget eller förbundet anlitar privata utförare för att utföra kommunal verksamhet. Det gäller enbart verksamhet över vilken kommunen är huvudman, dvs. när en verksamhet bedrivs av en upphandlad utförare eller bedrivs av utförare i ett valfrihetssystem. Fristående förskolor och skolor är sina egna huvudmän och omfattas inte.

Med begreppet ”upphandlingsdokument” avses varje dokument som en upphandlande myndighet använder för att beskriva eller fastställa innehållet i en upphandling, 1 kap. 23 § LOU.

5. Ansvar och uppföljning

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för denna policy. Kommunstyrelsen har även ansvar för att ta fram underliggande riktlinjer för att konkretisera denna policy bl.a. vad avser personalfrågor och informationssäkerhet.

Respektive nämnd/bolag ansvarar, inom sitt verksamhetsområde, för att policyn efterlevs och följs upp.

Det är upphandlingsdokumenten och det avtal som upprättas med utföraren som ligger till grund för hur verksamheten ska bedrivas. Även om kommunen lägger ut verksamhet på en privat utförare ligger ansvaret kvar hos kommunen som huvudman och därmed även skyldigheten att se till att medborgaren/brukaren får den tjänst han eller hon förväntar sig. Uppföljning ska ske utifrån de upphandlingsdokument och avtal som upprättats samt i enlighet med ”Program med mål och riktlinjer för uppföljning av privata utförare”.

Daniels Per-Erik RK STAB

Från: Johanna.Ivarsson@falkenberg.se
Skickat: den 2 november 2020 15:06
Till: REGION HALLAND officiell e-post
Ämne: [2019/329] Policy och riktlinje vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet
Bifogade filer: Antagande av policy och riktlinje vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet.pdf; Policy vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet - FASTSTÄLLD.pdf

Hej

Här kommer ett beslut om antagande av policy vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet.

Med vänlig hälsning
Johanna Ivarsson

Registrator
Kommunstyrelseförvaltningen

Telefon: 0346 - 88 63 59
E-post: johanna.ivarsson@falkenberg.se

Falkenbergs kommun
311 80 Falkenberg
kommun.falkenberg.se