



Till Kommunstyrelsen

## **Utmaningsrätt och intraprenad som driftsformer i Vaggeryds kommun**

### **Inledning**

Vaggeryds kommun står inför valet att införa utmaningsrätt och intraprenad i de kommunala verksamheterna. Kommunen får i stort sätt fritt välja utformningen av regelverk för utmaningsrätt och intraprenad med vissa undantag. Den redogörelse som följer nedan utgår från hur andra kommuner valt att utforma utmaningsrätten och intraprenaden, samt syftar till att översiktligt beskriva hur detta skulle kunna tillämpas i Vaggeryds kommun.

### **Vad är utmaningsrätt?**

Utmaningsrätt innebär att kommunen ger allmänhet, anställda och entreprenörer rätt att genom en utmaning initiera en prövning om en verksamhet, eller del av en verksamhet, som idag drivs i kommunens regi kan och bör utföras i annan regi.

Syftet med utmaningsrätten är att pröva verksamheter som bedrivs av kommunen, både kostnads- som kvalitetsmässigt. Ett annat syfte är att öka mångfalden och förbättra den kommunala verksamheten.

### **Vilka verksamheter kan utmanas?**

Innan ett beslut om införande av utmaningsrätt ska fattas, måste det finnas tydliga regler om vilka verksamheter som får utmanas – all kommunal verksamhet eller vissa delar.

Viktig att poängtera är att myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner samt verksamheter som enligt lag och förordning måste utföras av kommunen inte får utmanas.

Verksamhet som redan är konkurrensutsatt omfattas inte av utmaningsrätten, eftersom det ges möjlighet att lägga anbud när det enskilda uppdraget ska upphandlas på nytt.

En del kommuner undantar skolor och förskolor från utmaningsrätten eftersom Skolverket beslutar om tillstånd att starta ny skola, varför befintliga skolor inte kan utmanas.

En del kommuner har valt att helt undanta kommunala bolag från utmaningsrätten.



### ***Hur hanteras en inkommen utmaning?***

En utmanare skickar in en utmaning som redogör för vilken verksamhet i kommunen som utmanas, om hela eller delar av verksamheten utmanas samt en beskrivning som visar utmanarens förmåga att kunna driva den aktuella verksamheten.

De flesta kommuner har en central funktion som tar emot utmaningarna och som vidarebefordrar dem till den nämnd som är ansvarig för den verksamhet som utmanas.

Kommunstyrelsen informeras om inkomna utmaningar.

Grundregeln är att den ansvariga nämnden själv bereder utmaningen och beslutar om den ska antas eller avslås utifrån gällande lagar och regler, inriktningsmål och andra styrdokument.

Om det råder olika uppfattningar mellan nämnderna om vilken nämnd som är ansvarig, ska kommunstyrelsen besluta vilken nämnd som ska pröva utmaningen, eller välja att själv pröva utmaningen. Om utmaningen avser en verksamhet som berör flera nämnder ska dessa samordna sin prövning. I en del kommuner beslutar kommunstyrelsen alltid i dessa fall, i andra endast om nämnderna inte kan enas i sin bedömning.

### ***Vad sker vid antagande eller avslag av utmaningen?***

Oavsett om utmaningen antas eller avslås ska utmanaren få en skriftlig motivering till beslutet.

Vid avslag på utmaningen avslutas ärendet i och med den skriftliga motiveringen till avslaget.

Om en utmaning antas genomförs en upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen genomförs av kommunens upphandlingsfunktion. I denna upphandling har utmanaren ingen särställning, utan deltar på samma premisser som andra intressenter.

Ett vägval i detta sammanhang är om egen regi också ska få lämna anbud eller ej.

### ***Vilka erfarenheter finns från dom kommuner som tillämpar utmaningsrätt?***

Inledningsvis bör man säga att det finns få utvärderingar och sammanställningar av utmaningsrätten.

Svenskt näringsliv gav ut i oktober 2010 skriften ”Utmaningsrätt – vad, hur, varför?”.

Den presenterade vilka resultat som uppnåtts i de 34 kommuner som då hade infört utmaningsrätten.

Fram till 2010 hade ca 212 utmaningar inkommit till de 34 kommunerna, dock med relativt ojämn fördelning dem emellan. (Uppsala kommun fick 55 utmaningar, stod för en fjärdedel). Av de utmaningar som inkommit har en stor majoritet avslagits. Av de 174 avslutade utmaningsrättsärendena hade 61 antagits och 113 avslagits. Således ledde 35 procent av utmaningarna vidare till upphandling.



Sett till kommunala verksamhetsområden är teknisk verksamhet (fastighets-, park- och gatuskötsel och lokalvård) och vårdverksamhet i olika former (äldreboenden, hemtjänst och psykologverksamhet) mest populära att utmana.

Nyare siffror finns publicerade den 9 oktober 2018 av Svensk Näringsliv i artikeln "Företag fortsätter att utmana kommunen". Av studien framgår att av de kommuner (12 procent av alla kommuner) som hade utmaningsrätt år 2010 har 26 procent av kommunerna valt att ta bort det och 74 procent har kvar det. Vidare anges bland annat att kommuner med utmaningsrätt i genomsnitt utmanats totalt 5 gånger under den tidsperiod respektive kommun har haft utmaningsrätt. Studien visar att 20 procent av utmaningarna accepteras av kommunen och av dessa är det 67 procent som leder till avtal med en extern aktör. Vid en enkel beräkning  $((5 \times 0,2) \times 0,67 = 0,67)$  innebär det att kommuner som år 2018 hade utmaningsrätt i genomsnitt har haft mindre än 1 utmaning per kommun som har lett till att en extern leverantör har övertagit driften avseende en offentligt driven verksamhet.

Enligt uppgifter från Sveriges kommuner och landstings (SKL) hemsida i november 2019 har 25 kommuner (8 procent av alla kommuner) för närvarande infört (eller behållit) utmaningsrätt .

### ***Hur ser det ut i Vaggeryds kommun?***

De kommunala verksamheter som utmanades/utmanas mest enligt Bilaga 1 finns redan idag konkurrensutsatta i Vaggeryds kommun. Dessa verksamheter är fastighetsskötsel, tolkförmedlingstjänster, städverksamhet/lokalvård, personlig assistans, företagshälsovård, måttjänster, matleveranser (delvis egen regi – inom skolverksamheten), rekryteringstjänster (delvis i egen regi), vaktmästeri (delvis i egen regi), gatuskötsel (delvis i egen regi), postservice ( en liten del i egen regi). Vaggeryds kommun använder också lagen om valfriheten (LOV) sedan flera år tillbaka.

### ***Beslut om införande av utmaningsrätt***

Om Vaggeryds kommun väljer att införa utmaningsrätt så krävs det ett politiskt beslut. Eftersom det saknas ett juridiskt regelverk för utmaningsrätt, är det viktigt att kommunen fastställer regler som ska gälla för utmaningsrätten. Här har kommunen stor frihet i utformningen. Frågor som ska belysas i beslutet är:

- vilka verksamheter ska omfattas av utmaningsrätten – all kommunal verksamhet eller delar och i så fall vilka? Kommunala bolag – omfattas även dom av beslutet? Skolor och förskolor?
- egen regi – får egen regi delta i upphandlingar?
- till vem i kommunen ska en utmaning riktas?
- vem/ vilken förvaltning handlägger utmaningen
- vilken nämnd beslutar i frågan om utmaningen ska antas eller inte



### **Vad är en intraprenad?**

Intraprenaden är en självständig resultatenheter med mer frihet – befogenheter och ett större ansvar för den egna verksamheten, medarbetarna och ekonomin än andra kommunala enheter. Friheten är inte obegränsad då intraprenader behöver följa de lagar, föreskrifter och förordningar som gäller för andra kommunala enheter inom samma verksamhetsområde. Enheten är fortfarande kommunalt ägd och driven och personalen är anställd av kommunen.

Syfte med intraprenadverksamhet:

- uppmuntra till att utveckla idéer i verksamheterna och därmed uppnå en bättre kvalitet
- ge möjlighet till ökat engagemang samt större inflytande för brukare samt delaktighet och inflytande för personalen
- dra lärdomar som kan överföras till hela organisationen
- stödja ett långsiktig ekonomisk tänkande

### **Ansvar och befogenhet**

Intraprenadverksamheten och personalen omfattas på samma sätt som all kommunal verksamhet av gällande lagar, förordningar och föreskrifter, kommunens styrande dokument samt beslut och ingångna avtal. Nya beslut om styrande dokument gäller även för intraprenader.

Den verksamhetsansvariga nämnden har det formella och övergripande ansvaret även för intraprenaden. Nämnden måste försäkra sig om att intraprenaden uppfyller de krav som ställs genom lagstiftning, nationella och kommunövergripande beslut och regelverk.

### **Hur går det till?**

Intresserade enheter ansöker hos sin förvaltning om att få bli en intraprenad. Ansökan ska innehålla en verksamhetsplan med de viktigaste strategiska målen samt en budget. Det ska framgå vilken inställning personalen har till ansökan om att bli intraprenad. För att en överenskommelse om intraprenad ska göras ska en övervägande del av de tillsvidareanställda inom berörd enhet vara positiva.

Alla ansökningar som kommer in ska behandlas. Förvaltningen bereder ansökan och nämnden beslutar om att bevilja eller avslå ansökan.

En överenskommelse som sträcker sig över ett antal år eller tills vidare förhandlas fram i dialog mellan blivande intraprenad och ansvarig förvaltning. Överenskommelsen tecknas med ansvarig intraprenadchef. Den fastställs av berörd nämnd, som därigenom godkänner intraprenaden.

### **Avslut av överenskommelse**

Tidsangivna överenskommelse – i god tid innan överenskommelse löper ut ska ställning tas om den ska avslutas eller förlängas.

Vid löpande överenskommelse – ställning om den ska avbrytas tas



regelbundet varje år i samband med uppföljningen.  
Ansvarig nämnd har rätt att besluta att upphäva överenskommelsen på grund av att intraprenaden inte fullgjort sina åtaganden.

### **Vad krävs för att skapa intraprenader i Vaggeryds kommun?**

Etablering av intraprenader påverkas av både formella och informella faktorer.

Till de formella tillhör ett politiskt beslut, tydliga regelverk, överenskommelsen/avtal mellan förvaltningen och intraprenaden. Inom regelverket bör även finnas tydliga regler om hur intraprenaden kan förfoga över sitt kapital, hantera eventuella över- och underskott samt resultatfonder, investeringar, lokalanvändning, hyressättning och verksamhetssystem. Regelverket bör också reglera frågan om bildande av intraprenad d.v.s. vem ska initiera frågan. Ska den endast komma från berörd personal (tillsvidareanställda) eller som ett politiskt förslag exempelvis när en ny verksamhet ska startas och personalen ska rekryteras.

De informella faktorerna har, utifrån de rapporter som finns tillgängliga idag, haft större betydelse för en lyckad intraprenad än de formella faktorerna. Informella faktorer som andra kommuner bedömer har haft stor betydelse är: positiv attityd, stöd från ledningen, coachande ledarskap – förtroende för medarbetarna, engagerade medarbetare som vill ta mer ansvar och vara delaktiga. Dessa faktorer är ganska sårbara. Det räcker att ex. intraprenadchefen slutar eller att intraprenaden är för liten och inte har tillräckligt med personal för att några av framgångsfaktorerna kommer i obalans.

Om Vaggeryds kommun vill införa intraprenad som en driftsform då krävs det att:

- ett politiskt beslut fattas
- tydlig regelverk, inklusive överenskommelse/avtal upprättas
- ställning tas om vilka som får initiera intraprenad

### **Övriga aspekter att beakta**

Förutom de frågor som lyfts för beslut bör man även beakta följande aspekter. Hantering av utmaningsrätten och intraprenader kräver nya regler och riktlinjer, nya arbetssätt som i sin tur leder till behov av kompetensutveckling för berörda handläggare inom respektive nämnd. Denna resursinsats måste sättas i relation till den förväntade effekten som införandet av utmaningsrätten eller intraprenader skulle ge. Bedömer man att effekten skulle bli låg ( få utmaningar eller ansökningar om intraprenad ), bör man avvåga att ej införa utmaningsrätten och vice versa.

### **Beslutet ska skickas till**

Upphandlingsansvarig, Ekonomichef



**Handläggare**

Tamara Modrić, Upphandlingsansvarig