

Lättare sagt än gjort

Uppföljning av kommunala
konkurrensprogram i åtta kommuner



Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00, *Fax* 08-452 70 50

info@skl.se, www.skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting 2009

Sektionen för demokrati och styrning

Grafisk produktion Ordförandet

ISBN 978-91-7164-504-3

Förord

Det finns idag ett allt större intresse hos kommuner för konkurrensutsättning av sina verksamheter. Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner. Ett konkurrensprogram är ett politiskt antaget dokument som reglerar hanteringen vid upphandling i konkurrens och ibland även hur konkurrensprövningen av den egna verksamheten ska gå till.

Denna skrift bygger på erfarenheter från åtta kommuner som beslutat om ett konkurrensprogram eller en policy. Telefonintervjuer är genomförda med politiker och tjänstemän i följande kommuner; Enköping, Nordmaling, Nyköping, Mjölby, Skövde, Tyresö, Vetlanda och Ystad. De fastställda konkurrensprogrammen går att finna på respektive kommuns hemsida.

Skriften ska förhoppningsvis kunna användas som stöd och hjälp till politiker och tjänstemän i kommuner i deras arbete med att utveckla hanteringen vid konkurrensutsättning.

Vi vill särskilt tacka de personer som blivit intervjuade.

Skriften har tagits fram i samarbete med Mia Wester, Conecti AB.

Frågor besvaras av Lena Svensson, SKL, lena.svensson@skl.se.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lennart Hansson

Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

Inledning	4
Enköping	5
Om processen	6
Reflektioner	7
Goda råd	8
Mjölby	9
Om processen	10
Reflektioner	11
Goda råd	12
Nordmaling	13
Om processen	13
Reflektioner	14
Goda råd	16
Nyköping	17
Om processen	18
Reflektioner	20
Goda råd	22
Skövde	23
Om processen	23
Reflektioner	25
Goda råd	27
Tyresö	28
Om processen	29
Reflektioner	31
Goda råd	32

Vetlanda	33
Om processen	34
Reflektioner	35
Goda råd	36
Ystad	37
Om processen	38
Reflektioner	39
Goda råd	40
Reflektioner och slutsatser	41
Upplevda hinder	41
Skapa en bred politisk överenskommelse	42
Organisera och strukturera arbetet	42
Skaffa kunskap och lär av andra	43
Marknadsför internt och externt	43
Starta en pilotverksamhet	43
Var uthållig – det tar tid	43

Inledning

Det finns idag ett allt större intresse hos kommuner för konkurrensutsättning av sina verksamheter. I och med att den nya lagen om valfrihetssystem, LOV, infördes den 1 januari 2009, kommer sannolikt intresset att öka ännu mer. Sveriges Kommuner och Landsting driver nätverk kring kommunala konkurrensprogram. I nätverken ingår både tjänstemän och politiker och syftet är att ge stöd och erfarenhetsutbyte till kommuner som arbetar med eller har för avsikt att starta denna typ av program. Ett konkurrensprogram (policy för alternativa driftformer) är ett politiskt antaget dokument som reglerar hanteringen vid upphandling i konkurrens och ibland även hur konkurrensprövningen av den egna verksamheten ska gå till.

Till grund för denna skrift ligger erfarenheter från åtta kommuner som beslutat om ett konkurrensprogram eller en policy. Telefonintervjuer är genomförda med politiker och tjänstemän i följande kommuner; Enköping, Nordmaling, Nyköping, Mjölby, Skövde, Tyresö, Vetlanda och Ystad.

Enköping

Texten baseras på intervjuer med Anna Wiklund (M), kommunstyrelsens ordförande, Sven Ahlgren, ekonomichef samt Mari Palmgren, förvaltningschef Vård- och omsorgsförvaltningen i Enköpings kommun.

Enköpings kommun tog i början av 2000 fram en policy för valfrihet, mångfald och konkurrens. Under 2007 reviderades denna policy och i juni samma år fastställde kommunfullmäktige ett antal mål. Under hösten 2007 omarbetades och fastställdes policyn i fullmäktige. Fler kommunala verksamheter ska konkurrensutsättas; alla verksamheter inom vård- och servicenämnden som inte är myndighetsutövning ska prövas för konkurrens; minst 25 procent ska drivas i entreprenader; fritt val ska införas inom hemtjänsten.

Syftet med policyn är bland annat att öka kvalitetsutveckling och kostnadseffektivitet, ge möjlighet att få jämförelseobjekt med den egna verksamheten, stärka det lokala näringslivet samt att personalen erbjuds flera arbetsgivare. I policyn framgår att konkurrensneutralitet ska gälla, det vill säga att interna och externa aktörer ska behandlas likvärdigt och att man ska skapa en grogrund för nya och växande företag. Om egenregi-alternativet vinner, avslutas upphandlingen och en intraprenad skapas.

– Jag är för konkurrens och har i huvudsak två motiv. Det första är att medborgarna ska få välja bland olika utförare. Det andra är jämlikhet. Jag brinner för att kvinnor inom vård och omsorg ska få möjlighet att välja bland fler arbetsgivare.

I kommunens policy framgår en tydlig gränsdragning mellan kommunstyrelsens och nämndens ansvarsområden. Kommunstyrelsen ansvarar för övergripande frågor kring konkurrens policyn och ska stötta nämnderna i deras arbete. Nämnderna ansvarar bland annat för att ta initiativ, utfärda handlingsplan, sätta kvalitetsmål, arrangera insatser för att underlätta avknoppningar, besluta om val av entreprenör, planera för uppföljning samt årligen redovisa utfallet. Inför en upphandling ska en kommunikationsplan upprättas om hur man ska informera bland annat entreprenörer, anställda och brukare.

Enköping har infört utmaningsrätt. Ett företag som har ett önskemål om att någon verksamhet ska upphandlas riktar sin utmaning till respektive nämnd. Om utmaningen omfattar flera verksamheter ska den riktas till kommunstyrelsen.

Om processen

Kommunens ekonomichef skrev policyn på uppdrag av politikerna som deltog under hela processen. Inför detta arbete fanns flera farhågor. En var att frågan skulle vara politiskt kontroversiell. Denna farhåga visade sig vara befogad. Policyn blev ett stort trätoämne i nämnder och i kommunstyrelsen. En annan farhåga var risken att ett kommunalt monopol skulle bytas mot ett privat monopol.

– Ibland går det för fort, det vill säga att verksamheter konkurrensutsätts utan att man analyserar konsekvenserna. En konkurrensutsättning måste vara företagsekonomiskt försvarbar.

I slutet av 2007 gick kommunstyrelsens arbetsutskott ut med direktivet till nämnderna att de skulle se över vilka verksamheter de avsåg att konkurrensutsätta. Under våren 2008 arrangerades ett antal seminarier om konkurrensfrågor. Under hösten 2008 skulle nämnderna skriva in i sina verksamhetsplaner vilka verksamheter man kunde tänka sig att konkurrensutsätta.

– Överlag har processen gått bra. Det finns en skepsis från oppositionen och från vissa medborgare. Deras inställning är att det är fullt att tjäna pengar på omsorgsarbete.

Det fanns även förväntningar att en konkurrensprocess skulle kunna stimulera till fler nya företag.

– Jag hade önskat att vi idag haft fler konkurrensutsatta verksamheter. Vård- och omsorgsnämnden har flera företag som är intresserade av att driva deras verksamheter. Många av dessa är stora företag. Jag skulle önska att det var fler mindre företag.

Enköping och Håbo driver ett gemensamt projekt kring fritt val. Projektet leds av en upphandlad projektledare och en styrgrupp bestående av tjänstemän från båda kommunerna. Projektgruppen ska se över kvalitet, pris-sättning, information inför och under införandet. När kundval införts i hemtjänsten går man vidare med daglig verksamhet. Näringslivsbolaget i Håbo kommer att ansvara för information om avknoppning till anställda samt för att informera politiker och övriga intressegrupper. Utöver projektet är kommunen väl rustad både kompetens- och erfarenhetsmässigt.

Nämnderna har inkommit med en plan för 2009 över vilka verksamheter som de anser är lämpliga att konkurrensutsätta. Det är bland annat skötsel av fastigheter, gräsklippning och drift av äldreboende.

En upphandling med 50-70 vårdboendeplatser är på gång under mars 2009. Kommunen vill upphandla både fysiskt boende och drift av verksamheten.

Reflektioner

Den politiska enheten inom alliansen gjorde att det gick lätt att ta fram policyn och att det blev en bra dialog med politikerna.

– Vi gjorde en snabb insats men vi tummade inte på kvaliteten. Jag trodde att genomförandet skulle gå fortare och att intresset från politikerna skulle vara större. Bland vissa oppositionspolitiker finns det ett visst motstånd.

En annan viktig drivkraft för den politiska majoriteten var att skapa fler företag. För att stimulera små företag att bli utförare kan upphandlingarna delas upp i mindre enheter. Exempelvis skolmaten behöver inte avse hela kommunen utan det delas upp på ett antal portioner.

Kommunen har uppmuntrat personal att ta över verksamheter och politiken hade förväntat sig ett större intresse från personalen.

– Som tjänsteman har jag mer fokus på brukarna och jag kommer inte att driva frågan om avknoppning. Jag är inte emot men anser inte att det är mitt bord. Jag vill stå upp för personalen i egen regi. Vi ska bli konkurrenskraftiga och det naturliga valet. Jag tycker inte att jag ska ansvara både för beställarorganisation och för utförarorganisation i egen regi. Det går inte att sitta på dessa två stolar samtidigt.

Kommunen har inte gjort ekonomiska uppföljningar före och efter upphandlingen av äldreboenden men man tror att blotta vissheten om att verksamheten är under konkurrens leder till en positiv effekt.

– Känslan är att vi nu har effektivare ekonomisk hushållning och erbjuder en bättre verksamhet.

Kommunen ska införa fritt val inom vård och omsorg under 2009. Kommunfullmäktiges mål är att kundval ska vara infört sista december 2010. En förväntan är att kvaliteten i verksamheten ska utvecklas och att man blir mer kundinriktad så att kunden kan styra mer över tjänsten.

– En farhåga är att en del moment kräver stor ansträngning och starkt engagemang för att vi ska lyckas. Exempelvis för egenregin blir det tydligt att vid konkurrens måste de öka sin kundorientering för att vara konkurrenskraftiga.

Goda råd

- Se till att vara överens politiskt.
- Ta idéer från andra kommuner och våga tänka nytt.
- Analysera effekterna innan ni fattar beslut.
- Fastställ tydliga mål och följ upp.
- Ha tålamod – det tar längre tid än man tänkt sig.

Mjölby

Texten baseras på intervjuer med Monika Gideskog (M), kommunstyrelsens ordförande och med Roger Fridell, ekonomichef i Mjölby kommun.

I början av 2000-talet skedde den första upphandlingen av äldreboende och hemtjänst av den dåvarande socialdemokratiska majoriteten. Det skedde inte utan vändor i partiet och det medförde livlig diskussion inom socialdemokraterna. En policy för konkurrensutsättning fastställdes. Syftet var då att få jämförelseobjekt med de kommunalt drivna verksamheterna. Några år senare ville man gå vidare med konkurrensutsättning och beställde då en utredning om hur det skulle kunna ske utifrån jämförelseperspektivet. Tjänstemännen gjorde en kartläggning över vilka verksamheter som var tillräckligt stora för att delas i kommunal och privat drift. Vid valet 2006 bytte kommunen till en borgerlig majoritet och man började om med frågorna utifrån den nya majoritetens syn. Den nya majoriteten ville arbeta vidare med konkurrens och en ny policy, som ersatte den tidigare, fastställdes våren 2008.

– Vi inom alliansen ville konkurrensutsätta verksamheter för att gynna småföretag. Allt behöver inte utföras i kommunal regi. Jag anser att konkurrens i sig är bra.

Syftet med den nya policyn är att främja kostnadseffektivitet samt god kvalitet och kvalitetsutveckling i verksamheten genom alternativa driftsformer som främjar entreprenörskap och näringslivsutveckling. All kommunal verksamhet förutom myndighetsutövning kan konkurrensutsättas. Initiativet till konkurrensutsättning kan komma från kommunens nämnder och styrelser. Förslagen prövas av kommunstyrelsen. Upphandlingen ska vara affärsmässig och konkurrensneutral. Den ska främja en mångfald av utförare och göra det möjligt även för små och medelstora företag att lämna anbud. Anbudsförfarandet kan avbrytas om kommunens verksamhet är mer kostnadseffektiv. Nämnderna ska fastställa kvalitetskrav och de ansvarar även för uppföljning och utvärdering. Inför en upphandling ska nämnden upprätta en kommunikationsplan som omfattar olika intressegrupper. Policyn innehåller två bilagor. Den ena bilagan omfattar en arbetsordning vid konkurrensutsättning. Arbetsordningen innehåller analyser av konsekven-

ser, nuläge och marknad samt hur personalfrågor ska hanteras. Den andra bilagan innehåller begreppsdefinitioner.

Om processen

Från den styrande alliansen fanns ett mål att beslutet om konkurrenspolicy i fullmäktige skulle ske i konsensus för att innehållet ska hålla över tid. När alliansen trodde att man var färdig för beslut fanns frågetecken hos oppositionen. Då arrangerades en utbildningsdag för politiker och tjänstemän. Tidigare hade även ordnats en informationsträff med medverkan från SKL och Linköpings kommun.

– Vi lyckades fatta ett beslut i konsensus tack vare en bra dialog och duktiga tjänstemän. Nu har vi öppnat upp för något långsiktigt.

Kostservice, teknisk service och lokalvård ligger under en egen förvaltning, *Service och entreprenad*. Det är en organisation som är konstruerad för att kommunen ska kunna lämna egenregi-anbud på ett trovärdigt sätt.

Badhuset har redan lagts ut på entreprenad och nu planerar kommunen att konkurrensutsätta lokalvården och eventuellt något äldreboende. Processen har dragit ut på tiden på grund av kompromisser med oppositionen, fackliga förhandlingar och den globala finanskrisen.

– Jag kan uppleva en tröghet hos vissa tjänstemän. Det finns lite rädsla kring detta. Vi har ansökt om statliga medel för att utreda mer om valfrihet. Oppositionen var mot en utredning. Det blev en het fråga i vård- och omsorgsnämnden som slutade med votering.

I den nya policyn har kommunstyrelsen fått stor makt. De tar det slutliga beslutet om en verksamhet ska konkurrensutsättas. Kommunstyrelsen är kritisk till att nämnderna inte fullföljt det uppdrag de fått. De har till exempel inte genomfört en marknadsanalys kopplad till sin översyn av vilka verksamheter som skulle kunna konkurrensutsättas.

– Policyn är ett bra stöd och fungerar som en checklista så vi slipper göra stora misstag.

En förväntan på det omarbetade policydokumentet var att tydliggöra förutsättningarna för nämnderna vid konkurrensutsättning.

– Vi ville samla detta i ett styrande dokument så att samma regler skulle gälla för alla. Det skapar trygghet.

Reflektioner

Efter valet 2006 när kommunen fick ny politisk majoritet fanns ett intresse att orientera sig i konkurrensfrågor och formulera en egen politik. SKL:s nätverk kring konkurrenspolicy och valfrihet har varit uppskattat. Både kommunstyrelsens ordförande och ekonomichefen har deltagit i nätverket.

– Vi har tagit del av erfarenheter från andra kommuner. Alla har varit väldigt ärliga och berättat om både det som gått bra och mindre bra.

Att hamna i majoritet har inneburit nya erfarenheter och ett nytt perspektiv för alliansens politiker.

– Det är lätt att sitta i opposition och tycka att verksamheter ska konkurrensutsättas. Det har varit bra för oss alla att byta sida. För att realisera policydokumentet krävs det mycket arbete. Det var nyttigt för oss att inse att det var lättare sagt än gjort.

Från tjänstemannahåll upplever man att styrkan i den nya policyn är att arbetet blir mer systematiserat. Kommunstyrelsen har liksom tidigare en stark roll.

– Här skiljer vi oss från andra kommuner som låter nämnderna eller fullmäktige ta beslutet. Om det är bra eller dåligt är svårt att avgöra.

Policyn innebär att processen är dokumenterad, man får en samsyn och alla vet vad som gäller. Det finns en farhåga att politiken driver på processen för hårt. Vissa politiker i majoriteten blev besvikna i fullmäktigedebatten eftersom de vill gå fortare fram. Det blev en kompromiss om tempot.

– Vi har insett att detta arbete måste göras på ett planerat och organiserat sätt. Detta tar tid. Politiken har ibland lite för bråttom. Policyn fungerar som en liten broms till eftertanke.

Goda råd

- Ha tålamod – det tar tid.
- Lär av andra genom studiebesök, nätverk, etcetera.
- För ökad förståelse informera och diskutera med alla ledande politiker.
- Policyn ska hålla över tiden. Därför måste man kompromissa med oppositionen.
- Ha en ödmjuk framtoning och driv inte igenom detta för hårt.

Nordmaling

Texten baseras på intervjuer med Ingemar Sandström (C), kommunstyrelsens ordförande och med Magnus Haglund, kommunchef i Nordmalings kommun.

Hösten 2006 gick sittande majoritet till val på att konkurrensutsätta kommunala verksamheter. En konkurrenspolicy utarbetades och beslutades i fullmäktige i december 2007. Efter mycket kritik från oppositionen reviderades policyn 2008.

– Vårt vallöfte 2006 var att vi skulle konkurrensutsätta verksamheter. Vi ville uppnå större flexibilitet och ett bredare utbud inom äldreomsorgen och hemtjänsten. Vi förutsåg ett motstånd men inte i den omfattning det blev. Vi beslutade om en konkurrenspolicy 2007 men fick senare revidera beslutet.

Policyn består av två delar: En arbetsordning vid konkurrensutställning och en bilaga där man definierar olika begrepp. De övergripande målen är att kommunen ska utnyttja externa producenter på marknaden och att konkurrensen ska bidra till högre effektivitet och bättre kvalitet, uppnå mångfald av utförare och valfrihet för kunderna. För att stimulera små och medelstora företag att medverka ska upphandlingarna anpassas till deras förutsättningar. Konkurrensutställning kan ske via LOU-upphandlingar eller genom att tillämpa LOV. All kommunal verksamhet utöver myndighetsutövning och vissa strategiska funktioner kan konkurrensutställas. En viss andel av kärnverksamheterna ska utföras i egen regi. Nämnderna ansvarar för att organisera sin förvaltning och för att säkerställa sina olika roller som beställare, utförare och utvärderare. Nämnderna ger årligen förslag på verksamheter som kan konkurrensutställas. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret och ska utarbeta anvisningar om tillämpning av policyn samt på olika sätt underlätta för nämnderna i deras arbete med konkurrensfrågor. Kommunfullmäktige beslutar om vilka verksamheter som ska konkurrensutställas.

Om processen

Socialnämnden lade fram ett förslag att kommunen skulle konkurrensutställa två äldreboenden. Efter en debatt i fullmäktige beslutades att endast

konkurrensutsätta ett av dessa boenden. Det andra skulle förbli i egen regi för att få ett bra jämförelseobjekt. Kommunen planerar att bygga ett tredje boende som skulle kunna drivas privat.

– Det kändes spännande med detta förslag som möttes av en sedvanlig debatt i fullmäktige. Oppositionen reserverade sig som vi förväntat oss. Men sedan startade en utvecklingen vi inte kunnat förutse. Det blev kaos!

Majoriteten fick ett oväntat starkt motstånd från oppositionen. Socialdemokraterna lyckades skapa en stark opinion i hela samhället. De fick med sig pensionärsföreningarna och det blev många tidningsartiklar och krav på folkomröstning. Detta ledde till diskussioner och tvivel även inom majoriteten.

– Några inom alliansen tänkte rösta mot förslaget i fullmäktige. Då beslutade vi att ta tillbaka förslaget vilket vi meddelade fullmäktige. Innan vi informerat om och förankrat vårt budskap är det inte någon idé att driva denna fråga vidare.

Lagen om valfrihet upplevs av den politiska majoriteten som en öppning. Kommunen har fått medel från staten för att utreda konkurrens och ska anställa en projektledare. Under våren 2009 blir det ett nytt beslut i fullmäktige om att konkurrensutsätta verksamheter med start under hösten. Det finns en insikt om att man misslyckats med att sprida information om detta till olika intressegrupper.

– Jag tog med mig oppositionsrådet, socialchefen och en ordförande i en av våra pensionärsföreningar till en informationsdag i grannkommunen Umeå som har infört konkurrens inom hemtjänsten. Vi kommer även att arrangera informationsträffar för allmänheten. Jag har insett att vi måste lägga mer krut på information.

Reflektioner

Efter beslutet om konkurrens av två äldreboenden satte tjänstemännen igång sin process att utreda och förankra med personalen. En styrka med processen var att tjänstemannauppdraget var tydligt och att det fanns fördelar med att ingå i ett nätverk. Man har varit noga med att köra enligt regelboken och haft en öppenhet att lyssna på andra kommuners erfarenheter.

– Det var en höjdare att vara med i SKL:s nätverk. Vi fick hela tiden hjälp och inspel från andra kommuner. Vår nye kommunchef och jag blev parhästar på nätverksmötena.

Nordmalings kommun har en bräcklig majoritet med endast ett mandats övervikt. Majoritet hade förväntat sig ett politiskt ifrågasättande från oppositionen. De ville stämma i bäcken genom att redan i valrörelsen lyfta fram frågan om konkurrens.

– Jag förvånades över det sätt som oppositionen skred till motstånd på och överraskades av den otroligt starka reaktionen i samhället. Jag blev både arg och frustrerad.

Även för tjänstemännen kom motståndet som en överraskning.

– Plötsligt blev det stopp. Jag har inga värderingar kring detta utan utför uppdrag åt den politiska ledningen. Men jag hade inte tänkt mig denna utveckling. Det kom oväntat eftersom majoriteten gick till val på konkurrens.

Trots att kommunen inte genomfört någon konkurrensutsättning ännu, upplever man att det idag finns en större öppenhet för konkurrens av kommunens verksamheter. Men man inser att det saknats en allmänpolitisk debatt.

– Det har inte funnits någon dialog med oppositionen där vi talat om effekter av konkurrens. Varje politiskt block har haft sin egen diskussion. En debatt är bra för då kan man få fram vilka rädslor som finns. Om vi hade haft en politisk dialog över partigränserna hade vi fått en gemensam bild av vad detta egentligen innebär.

Från politiken vill man gärna uppmuntra personal att ta över verksamheter.

– Vi har inte bestämt ännu om vi ska ha särskilda insatser för personalen.

Det finns lärdomar från Nordmalings kommun om värdet av förankring.

– Jag har lärt mig mycket om konkurrensutsättning eftersom jag valde att själv jobba med policyn. Jag har sett både brister och styrkor i det demokratiska systemet. Innan man går till val på en fråga bör den vara mer politiskt förankrad än den var i Nordmaling.

Goda råd

- Arrangera en politisk dialog över partigränserna.
- Informera, förankra och tydliggör syftet för politiker, tjänstemän och alla intressegrupper.
- Lär av andra.
- Stötta berörda chefer som ska företräda arbetsgivaren.
- Se till att följa regelboken för att säkerställa formalia.
- Var uthålliga och ge inte upp. Det kan ta tid!

Nyköping

Texten baseras på intervjuer med Anne-Marie Wigertz (M), ordförande i Äldre- och handikappnämnden och med Solveig Ericsson Kurg, nämndansvarig tjänsteman i Nyköpings kommun.

Den nya politiska majoriteten tog initiativ till ett konkurrensprogram efter valet 2006. Äldre- och handikappnämnden hade då all verksamhet i egen regi förutom ett litet boende med nio platser samt lokalvård. I budgeten för 2007 framgår den politiska viljan att kommunen i ökad omfattning ska upphandla varor och tjänster. Kommunstyrelsen fick i uppdrag att utarbeta och besluta om principer för konkurrensutsättning.

Syftet är att öka valmöjligheten för invånarna. Kommunen ska tillhandahålla ett varierat utbud av tjänster från olika utförare. Varje nämnd ska pröva frågan om konkurrensutsättning och föreslå verksamheter som är lämpliga för alternativ drift men det slutliga beslutet ska fattas av fullmäktige.

Äldre- och handikappnämnden tog under hösten 2007 fram en programförklaring för valfrihet inom äldreomsorgen.

I arbetsgruppen ingick både politiker och tjänstemän. Syftet med programmet är att erbjuda mångfald och valfrihet för både brukare och personal. Genom ökad konkurrens ser man en möjlighet att nå så hög effektivitet och kvalitet som möjligt utifrån ett brukarperspektiv. Nämnden kommer att jobba vidare med strategi och riktlinjer för beställning och upphandling som bland annat ska innehålla styrmedel, kriterier, metoder, tillvägagångssätt, godkännande av utförare samt hur utvärdering och uppföljning ska ske. I mars 2009 beslutade kommunfullmäktige att tillämpa Lagen om valfrihetssystem inom hemtjänsten. Alla nämnder fick uppdraget att ta fram ett konkurrensprogram vilket Äldre- och handikappnämnden har gjort. Kommunstyrelsen har tillsatt ett konkurrensutskott som ska arbeta med att sammanställa alla nämnders program till fullmäktige. Detta ska troligen resultera i en gemensam policy för kommunen.

Om processen

En vanlig entreprenadupphandling är genomförd inom hemtjänsten med start från och med den första november 2008 och ett år framåt. Det blev tre nya entreprenader uppdelade på tre geografiska områden. Från och med den första november 2009 ska Lagen om valfrihetssystem gälla för hemtjänsten.

Arbetet är organiserat i ett projekt med en projektledare på heltid. Projektet har en politisk styrgrupp. Det finns även en intressegrupp där bland annat IT-enheten, kommunikationsavdelningen och personalavdelningen ingår. Ordförande i Äldre- och handikappnämnde har varit drivande i denna process.

– Min bakgrund som sjuksköterska samt 30 års erfarenhet av fritt företagande i en annan sektor har varit en tillgång. Jag var ny i kommunen och hade ingen bindning bakåt i tiden.

Äldre- och handikappnämnden har organiserat arbetet i ett projekt med en styrgrupp och anställt en projektledare som ska leda arbetet från ax till limpa. Baserat på många andra kommuners erfarenheter insåg man att det kan ta tid att få in företag i ett system med valfrihet. Därför genomförs projektet i två steg.

För att få igång detta snabbt valde kommunen att upphandla hälften av hemtjänsten inom tre olika områden. Nästa steg blir att införa det fria valet. Målet är att 55 procent av kommunens verksamheter ska ligga på alternativa utförare.

Det finns praktiska problem med de tre entreprenaderna.

– Vi vill att entreprenören ska använda och rapportera i vårt verksamhets-system men vi har tekniska problem. När vi inför ett fritt-val-system har vi bestämt att alla ska använda systemet oberoende av volymgräns.

Att införa ett konkurrensprogram kommer att innebära stora förändringar för verksamheten i egen regi.

– Syftet är att sätta brukaren i fokus. De ska få valmöjlighet och vi ska höja kvaliteten på utförda tjänster. Om det är fler aktörer bidrar det till högre kvalitet. Det ger också en mångfald av företag och de anställda får tillgång till fler arbetsgivare.

Under utredningstiden har man studerat hur liknande processer har genomförts i andra kommuner.

Man har försökt ta till sig av andras erfarenheter och enligt en egen utvärdering var facket nöjda med kommunens sätt att arbeta.

– Vi har sett både bra och dåliga exempel. Det gäller att inte gå för fort fram och att få vår egen verksamhet med på tåget. Man måste förankra en förändring i den egna organisationen. Man måste vara noggrann med att berätta för de anställda och de äldre innan man startar processen.

Det finns ett intresse från marknaden och kommunen skissar på detaljerna i systemet som till exempel om man ska ha geografiska områden, vilka krav de ska ställa på företagen, etcetera.

– När vi är klara med detaljerna kommer vi att marknadsföra oss till företag. Vår informationsavdelning jobbar med en marknadsplan. Vi har redan haft en informationsträff med företrädare för företagen både från vår kommun och närliggande kommuner.

I ansökan för stimulansmedel från Socialstyrelsen finns särskilda utbildningsinsatser för personalen upptaget. Om det ska genomföras hamnar det på kommunstyrelsens bord. Personalen har upplevt att detta är spännande och har till och med uttryckt att de blir lite taggade av att få konkurrens.

– Vi har ingen avknoppningspolicy eftersom de skulle ge fel signaler till marknaden. Men det gäller att vi politiker ger vår egen verksamhet möjlighet att bli konkurrenskraftiga.

Inför att övergå till ett system för fritt val återstår att ta fram förfrågningsunderlag, informationsbroschyrer, med mera.

– Vi har erhållit statsbidrag för information, utbildning, etcetera. Vi har utbildat handläggare och informerat politiker och företagare.

Den första november 2009 övergår de tre entreprenaderna i ett system för fritt val. Om de ansöker om ett godkännande blir de automatiskt godkända. Alla äldre blir kvar hos sin utförare, privat eller offentlig.

– Vi ska informera medborgarna om möjligheten att välja och nya företag har möjlighet att etablera sig. Både privata och offentliga utförare får ersättning enligt ett fastställt pris.

I föreberedelserna ingår även att planera för uppföljningar och tillsyn. För egenregiverksamheten kommer detta att bli en stor omställning.

– De kommer då att få ersättning endast efter utförd tid. Tidigare fick de ersättning baserad på beslut om tilldelad tid. Vi måste hantera egenregi på samma sätt som ett företag.

Kommunen har infört tjänstegaranti. Varje äldre ska ha en kontaktperson och man strävar efter kontinuitet, det vill säga att så få personer som möjligt ska besöka en äldre. Tjänstegarantin följs upp i kvalitetsredovisningar.

– Vi använder en elektronisk penna som läser av när någon kommer till en äldre, vad som utförs, vid vilken tid det tar, etcetera. Detta kan sedan läsas in i ett datasystem och följas upp.

Biståndsbedömning genomförs av biståndshandläggare på myndighetskontoret. De kommer att fatta beslut om antal timmar och det blir lika många timmar oavsett om tjänsten ska utföras i egenregi eller av ett företag. Det finns politiska önskemål om att brukarna även fritt ska få disponera tilldelad tid.

– När vi är helt överens om grunderna ska en genomförandeplan tas fram.

Reflektioner

I processen ingick en studieresa med buss till flera kommuner. Förutom oppositionspolitiker deltog även nämndtjänstemän och handläggare inom hemtjänsten.

– Det har gått bättre än jag förväntat mig. Vi har varit noggranna med att få med oppositionen. De har varit med i den politiska styrgruppen och följt med på våra studieresor. Det har varit mycket värdefullt att besöka andra kommuner.

Vid upphandlingen av hemtjänsten inkom ett överklagande från ett företag som påpekade att taxan borde vara mer differentierad för brukare på landsbygden respektive i staden.

– Vi fick då göra om upphandlingen. Det ledde till en fördröjning på tre månader men vi fick in fler anbud andra gången.

Redan efter några månader har de äldre upplevt att personalen har mer tid och stressar mindre samtidigt som kommunen har fått ekonomiska vinster.

– Vi har redan sparat pengar eftersom vi bara betalar för utförd tid och inte för all beslutat tid. Det är cirka 80–85 procent av beslutat tid som blir utförd. Besluten baseras på schablontider och dessa är ganska generösa. När det gäller enstaka insatser kan schablontiderna ibland vara för snålt tilltagna, till exempel för hjälp med inköp. Då får vi utöka dessa tider. Det blir både bättre uppföljning och styrning med detta system.

Under arbetets gång har man upplevt både styrkor och svagheter.

– En styrka är att vi ändrat fokus till brukar- och medborgarperspektivet istället för personalperspektiv. Det finns svagheter i administrationen. Det tar tid att kontrollera fakturor. Administrationen kring detta är tung och tidskrävande. Arbetet skulle underlättas om företagen kan redovisa direkt in i vårt system.

Fler utförare ger också fördelar för personalen. De har idag fyra möjliga arbetsgivare vilket medför att deras arbete får en statushöjning.

– Om man inte trivs hos en arbetsgivare kan man byta och behöver inte vara fast. Arbetet kräver undersköterskekompetens och då blir det konkurrens om dem som har den kompetensen.

En viktig framgångsfaktor är engagemang hos både politiker och tjänstemän.

– När det blir så stora förändringar kan det innebära att chefer mister vissa verksamheter. För att lyckas måste man ha politiken med sig och en positiv attityd från ledande tjänstemän.

Goda råd

- Utgå från brukarfokus.
- Diskutera både möjligheter och fallgropar.
- Tillsätt extra resurser för omställningen.
- Plocka idéer och erfarenheter från andra kommuner.
- Var ödmjuk och lyhörd.

Skövde

Texten baseras på intervjuer med Tord Gustafsson (M), kommunstyrelsens ordförande och med Birgitta Gunterberg, ekonomichef i Skövde kommun.

Den borgerliga alliansen i Skövde har haft en stabil majoritet under många mandatperioder. Verksamheter har varit konkurrensetsatta under många år utan något policydokument. Inför valet 2006 lade alliansen fram en regeringsförklaring. Ett av fyra prioriterade mål var konkurrensetsättning av kommunal verksamhet. Syftet var att ge medborgarna bästa valuta för skattemedlen. I januari 2007 beslutades att alla nämnder skulle få i uppdrag att lämna förslag på ökad konkurrensetsättning inom sitt verksamhetsområde. Kommundirektören fick i uppdrag att leda arbetet och redovisa till kommunstyrelsens arbetsutskott i september 2007.

Policyn gäller för all kommunal verksamhet och för helägda bolag. De övergripande målen i policyn är kvalitet, kostnadseffektivitet, valfrihet för medborgarna och att stimulera personalen till ökat engagemang som driver på verksamhetsutvecklingen. Nämnderna eller bolagen beslutar själva vilka verksamheter som ska konkurrensetsättas. De ansvarar även för uppföljning och kontroll. Egenregianbud är tillåtna.

Fullmäktige beslutar om styrdokumentet i ett koncernövergripande perspektiv och kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret att följa nämndernas arbete och tillhandahålla stöd inom till exempel juridik och upphandling. Policyn innehåller en omfattande bilaga med begreppsdefinitioner och riktlinjer för bland annat egenregianbud, upphandling och verksamhetsövergång.

Om processen

Kommunen har under många år haft verksamheter på entreprenad utan något policydokument. Det var kommunens tjänstemän som initierade behovet av en policy. Diskussionen har lett till kompromisser från båda sidor.

– Det är inte beslutat om det slutgiltiga dokumentet ännu men vi kommer att fatta ett beslut under våren 2009. Det är färdigdiskuterat. Vi har haft överläggningar med oppositionen för att få en så bred överrenskommelse som möjligt.

Kommundirektören fick i uppdrag av fullmäktige att ta fram en policy och tillsatte en projektledare för utredningsarbetet. Våren 2007 var en inventeringsfas. Alla nämnder skulle inventera vilka verksamheter man kunde tänka sig att konkurrensutsätta. Detta skulle rapporteras till kommunstyrelsens arbetsutskott under hösten 2007. Arbetet organiserades i ett projekt med en projektgrupp bestående av tjänstemän med representanter från olika förvaltningar.

– Projektgruppen började med omvärldsspaning. De deltog i utbildningar för att reda ut begreppen och började skissa på ett styrdokument för konkurrensutsättning. Vi gjorde avstämningar med politiken och bad om målsättningar med konkurrensutsättning.

När nämnderna redovisat till kommunstyrelsens arbetsutskott fick projektledaren i uppdrag att färdigställa dokumentet. Styrdokumentet antogs av kommunstyrelsens arbetsutskott och förslaget skickades på remiss till nämnder och bolag.

– Remissvaren var överraskande. Socialdemokraterna ville inte anta detta förslag. Det viktigaste blev nu att fokusera på kvalitet och ökat engagemang bland personalen. En styrgrupp tillsattes för projektet med politiker och tjänstemän från alla förvaltningar.

Vid en genomgången av Skövdes modeller för internredovisning framkom att det fanns tio olika modeller (en för varje nämnd). Man blev medveten om hur viktigt det är med en likriktad uppföljning av verksamheten. Nu bildades en ny politisk styrgrupp med endast allianspolitiker. Man beslutade att ta fram en policy för verksamhetsstyrning. Hela denna process medförde att arbetet drog ut på tiden.

Inför nästa styrgruppsmöte träffades alliansen och oppositionen. De började förhandla. Bland annat tog man bort utmaningsrätten. På andra styrgruppsmötet redovisades gjorda förändringar. Det blev en debatt om intraprenader där alliansen blev tveksam till vilken effekt det skulle få och om intraprenader skulle konkurrera med den privata marknaden samt om det verkligen stimulerar personalen.

Omvårdnadsnämnden var den nämnd som ville gå snabbast fram och satte ett mål att 20 procent av verksamheten skulle ske på entreprenad och resterande verksamhet skulle drivas med intraprenader.

– De ville snabbt införa kundval. Nämnden hade sedan tidigare driftentreprenad på några äldreboenden.

Nu ville politikerna konkurrensutsätta fler verksamheter på entreprenad och intraprenad. Under våren 2008 blev det stort fokus på intraprenad. Alliansens politiska styrgrupp tyckte att detta inte hade med konkurrensutsättning att göra.

– Intraprenad är en form av resultatenheter och hör till verksamhetsutveckling. Styrgruppen beslutade att skrota hela tanken med intraprenad.

Under senhösten 2008 fanns ett förslag till konkurrenspolicy som presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott. I stora drag var båda politiska blocken överens men det fanns vissa formuleringar som man inte kom överens om. Då fick majoritetens och oppositionens kommunalråd i uppdrag att prata ihop sig kring detta för att policydokumentet ska hålla över tid.

Reflektioner

Det har funnits olika åsikter om syftet med konkurrensutsättning och det har förändrats över tid. Det började med fokus på kostnadseffektivitet och därefter talade man om personalens engagemang. Sedan lyfte man fram viljan att främja nyföretagandet och idéburna organisationer.

En styrka i Skövde har varit projektgruppen som inneburit att projektet har blivit förankrat i hela organisationen.

– Vi har haft representanter från de flesta större nämnderna och det innebär att vi har talat med många på tjänstemannanivå. De har känt delaktighet och arbetet har blivit förankrat. Det har även varit bra med en politisk styrgrupp eftersom detta måste styras politiskt.

En svaghet var tidsbristen. Både tjänstemän och politiker har jobbat med detta uppdrag vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter. Det kan vara en förklaring till att det tagit kalendertid.

– Jag visste att detta är en stor process och att det skulle ta tid. Det går inte från en dag till en annan. Det krävs också att man har fokus på frågan. Vi arrangerade tidigt ett seminarium hos oss tillsammans med SKL där Upplands Väsby kommun berättade om sin resa. Vi har inte det politiska trycket eller samma politiska fokus som de i denna fråga. Därför tar det längre tid hos oss.

Arbetet har inneburit att man höjt kunskapsnivån i kommunen om vad konkurrensutsättning är. Skövde anlätade en konsult som höll i en utbildningsdag och beskrev olika begrepp.

– En styrka med utbildningsdagen var att alla fick höra samma sak och att vi fick klarhet i begreppen. Vi har nu lagt till Lag om valfrihetssystem i vår policy.

Processen har även bidragit till att kommunen fått ordning på internredovisningen och insett vikten av att arbeta med verksamhets- och personalutveckling.

– Vi har nu mer fokus på vad olika verksamheter kostar. Den egna verksamheten känner sig inte hotad men är medveten om att det är viktigt att man måste vara duktig när man är utsatt för konkurrens.

För att lyckas krävs en bred politisk förankring. Det skapar den långsiktighet som tjänstemännen behöver för att de ska känna ett stöd i sitt arbete med konkurrensutsättning.

– Om den politiska majoriteten är i svag majoritet inser tjänstemännen att förutsättningarna kan ändras vid nästa val och deras motivation minskar.

Goda råd

- Diskutera syfte och mål över partigränserna. När ni är överrens – skapa en gemensam målbild.
- Organisera arbetet i ett projekt med representanter från hela organisationen och med en politisk styrgrupp.
- När den politiska viljan är enad är det dags att förankra, förklara och försvara beslutet för tjänstemännens ledningsgrupp.
- Det är en process och arbetet måste få ta tid.
- Ta en extern konsult till hjälp för att forma policyn.
- Skriv policyn kortfattad, enkel och begriplig.

Tyresö

Texten baseras på intervjuer med Berit Assarsson (M), kommunstyrelsens ordförande och med Mikael Blomberg, upphandlingschef i Tyresö kommun.

Kommunen har haft borgerlig majoritet sedan 90-talet. I början av 2000 togs ett beslut om ett konkurrensprogram. Tyresö kommun prövar kontinuerligt om verksamheter ska drivas i egenregi eller privat och har en under lång tid konkurrensutsatt verksamheter. En ny policy för konkurrens av verksamheten antogs av kommunstyrelsen och i fullmäktige försommaren 2008.

Syftet med policyn är att uppnå bästa möjliga kostnadseffektivitet, kvalitet samt valfrihet för medborgarna. Kommunfullmäktige ger respektive nämnd rätt att initiera och besluta om konkurrensutsättning. Nämnden ska årligen pröva konkurrensutsättning och upprätta en handlingsplan där man motiverar för och emot en konkurrensutsättning av verksamheten. Nämnden ansvarar även för uppföljning och kontroll av konkurrensutsatt verksamhet. Kommunstyrelsen ska övervaka att policyn följs och ska alltid informeras om en nämnd har för avsikt att konkurrensutsätta delar av sin verksamhet. Nämnderna ska kontinuerligt pröva och besluta om och i vilken form deras verksamheter ska bedrivas. Nämnderna ska vid delårsbokslut återrapportera till kommunstyrelsen hur de tillämpat policyn samt redovisa resultat från uppföljning av redan ingångna avtal. Kommunen har inte sin beställar-kompetens i en särskild organisation utan verksamhetschefen står för den kompetensen. Huvudregeln är att egenregi inte får lämna anbud men aktuell nämnd kan besluta om undantag. All verksamhet utöver myndighetsutövning kan konkurrensutsättas.

– Det är bra med en konkurrenspolicy med ett uttalat syfte. Vi vill uppnå bättre kvalitet till lägre pris. Entreprenader kan ge fri företagsamhet och den ger också kvinnor möjlighet att driva eget företag. När vi gick med i SKL:s nätverk fick vi en knuff att sätta igång.

Regler för avknoppning ingår inte i policyn. Det finns politiska betänkligheter kring detta och man har beslutat att till svidare inte gå vidare med några avknoppningar.

– Jag är inte så förtjust i avknoppning men vi har genomfört en. Vid avknoppning gynnas personalen framför en extern utförare eftersom personalen redan har kännedom om lokalen och verksamhet. Det leder till osund konkurrens.

Varje nämnd ska kontinuerligt pröva om någon del av deras verksamhet kan läggas ut på entreprenad. Nämnderna ska rapportera en gång per år i samband med första delårsrapporten. De ska då berätta utifrån policyn om någon ny verksamhet ska eller kan konkurrensutsättas. De ska även redovisa sin kvalitetsuppföljning av befintliga entreprenader.

– Vi har kundval inom hemtjänsten. Det sker till ett fast pris och företagen konkurrerar med kvalitet. Vårt bästa äldreboende drivs av ett privat företag. Rapportering sker redan men inte så medvetet och systematiskt som vi önskar. Det är bra att det inte sker i samband med budget för då drunknar detta.

Om processen

Arbetat startade i en redan befintlig strategigrupp och kommunen tillsatte en politisk referensgrupp. Syftet var att alla skulle vara överens om definitioner innan man startade arbetet.

– Vi började med att reda ut begreppen och den politiska diskussionen började ta form. Vi arrangerade löpande olika seminarier. I strategigruppen ingick ledande politiker från majoriteten samt kommunchefen. Dessa avstämningspunkter är viktiga. Här möts politiken och tjänstemännen i olika frågor.

En knäckfråga var om egenregianbud skulle accepteras eller inte. Huvudregeln är att egenregi inte får lämna anbud men den nämnd som vill kan i undantagsfall anmäla till kommunstyrelsen att man vill ha egenregi med. Då måste man motivera varför och beslutet fattas av kommunstyrelsen.

– Antingen driver man det själv eller så lägger man ut det på entreprenad. Det är mycket personalkrävande att egenregi också får lägga anbud eftersom olika personer då måste ansvara för upphandling respektive egenregianbud.

Det finns inga procentsatta mål utan man vill kunna pröva varje enskilt fall. Politikerna ville ha en flexibilitet och inte styras av exakta mål eller procentsatser.

– Fungerar egenregi så får den finnas kvar. I första steget skulle vi ta fram en policy för konkurrensutsättning.

I Tyresö har man inte fastställt exakt vilken verksamhet som ska konkurrensutsättas. Det finns både entreprenader och kundval inom hemtjänst och familjerådgivning som upphandlades för att tidigare avtal gick ut.

– Vi har ännu inga erfarenheter eftersom policyn är så ny. Första redovisningen ska ske vid delårsrapporten hösten 2009.

Ett nytt grepp är att kommunen gjorde en upphandling om 25 platser med option på fler. Entreprenören som fick uppdraget skulle låta uppföra en byggnad på en av kommunen ägd fastighet och då köpa fastigheten samt därefter driva verksamheten. Carema fick uppdraget och de hade en partner i Kungsleden, som köpte fastigheten och byggde huset. Carema hyr lokalerna av Kungsleden.

– Det fungerar utmärkt. Om vi byggt själva skulle vi inte varit lika snåla på kvadratmetyta. Det skulle ha gjort äldreboendet dyrare.

Inom hemtjänsten har kommunen redan infört valfrihetssystem. Man upphandlade och valde sex företag som får ersättning via ett pengsystem. Det är fler och fler äldre som väljer utförare. Ett av företagen dominerar av dessa sex. De erbjuder även hushållsnära tjänster.

– Detta öppnar upp marknaden. Vi har fått en intern diskussion om att vår egenregi borde få erbjuda tilläggstjänster. Oppositionen vill att de ska få göra det men vi har sagt nej eftersom vi då konkurrerar med privata företag om sådant som inte är kommunens uppgift. Lag om valfrihetssystem, LOV, är bra för då får vi ett regelsystem kring valfrihet.

Reflektioner

Det började med en förskolechef som ville knoppa av sin verksamhet.

– Vi visste inte hur detta skulle hanteras. Räddaren i nöden var en inbjudan från SKL våren 2007 om en seminarieserie kring konkurrensprogram där vi valde att delta. Vi har gjort en spännande resa. Om det varit lätt eller svårt vet jag inte. Resultatet blev inte vad jag trodde när vi initierade arbetet. Det är viktigt att politikerna vet vad man vill uppnå med att konkurrensutsätta verksamheten.

Initiativet till konkurrens kan komma från flera håll eftersom det inte är reglerat.

– Om vi hade haft ett program med riktlinjer och inte en tvingande policy hade det kanske inte blivit så mycket realiserat.

Kommunen har varit medveten om värdet av uppföljning. Man har inte riktigt samma kontroll av entreprenader som av de egna enheterna.

– Som beställare måste man precisera vad man vill ha och man måste kräva insyn och kontroll eftersom det handlar om skattebetalarnas pengar. Vi försöker att hela tiden ha medborgarfokus. Vi försöker få med de privata aktörerna på vår hemsida där vi redovisar kvalitet. Vi försöker också skapa en gemensam kö för kommunala skolor och friskolor. Det skulle vara bra för invånarna.

Man har upplevt hinder i form av protester från oppositionen.

– De är kluvna. Å ena sidan är de för valfrihet men hittar fel och invändningar när vi ska fatta beslut. Till exempel riktade de kritik mot uppföljningen av kvaliteten.

Vad händer om oppositionen skulle få majoritet i kommunen?

– De kommer att behålla entreprenader men eventuellt göra vissa justeringar. Som till exempel att det ska vara ett krav vid upphandling att alla företag som utför våra tjänster ska ha kollektivavtal. Socialdemokraterna har drivit frågan om meddelarfrihet för privatanställda. Vi har nu infört det som ett krav.

Policyn blev ett förtydligande av vad politiken vill.

– Vi har jobbat med stora upphandlingar inom äldreomsorgen. Vi har lagt ned mycket möda på förfrågningsunderlagen och har fått beröm för dem.

Kommunen har uppnått en bra kvalitet och ökad valfrihet för medborgarna. På den tekniska sidan handlar man endast upp specialister och där har priserna skenat iväg.

– Personal på friskolor och enskilt drivna förskolor är mer nöjda än de som arbetar i egenregi. De vill att skolan ska ha bra rykte och är måna om att medverka till det.

Det finns fler positiva effekter av konkurrensutsättning.

– De vinster vi kan se är att kommunens verksamheter har blivit mer effektivt utförda. Det innebär att skattebetalarnas medel använts mer optimalt. Det finns även en förnyelse i utförandet av verksamheten och medborgarna har fått valfrihet.

Goda råd

- Fastställ processägare, definiera uppdraget och gör en tidplan.
- Skapa samförstånd och förståelse.
- Se till att olika grupper får ta del av relevant sakkunskap.
- Ha en positiv inställning till företagare.
- Se till att kontrollera kvaliteten och ha en öppen redovisning.
- Ha hela tiden medborgarfokus.

Vetlanda

Texten baseras på intervjuer med Ingemar Sturesson (KD), kommunstyrelseledamot och med Bengt Wellermark, utvecklingsstrateg i Vetlanda kommun.

Vetlanda har haft en borgerlig majoritet under flera mandatperioder. Det finns ingen tradition att konkurrensutsätta kommunala verksamheter. Kommunen har några få verksamheter i alternativ drift. Alternativa driftformer ingår i ett stort paket med utmaningen att bli Sveriges kvalitetskommun 2011. Policydokumenten har tagits fram i politisk enighet över blockgränserna och det har inte varit kontroversiellt.

Polycyn antogs i fullmäktige våren 2009. Det är en övergripande motiv- och regelsamling. Mer detaljerade riktlinjer kommer att utarbetas senare. Polycyn innehåller motiv och syfte, strategi, handlingsplan och anvisningar för utvärdering samt en bilaga med begreppsförklaringar. Motivet är bland annat att få ökat inflytande för den enskilde brukaren, bättre resursutnyttjande och fokus på kvalitet. Det finns också ett intresse av att ge personalen en möjlighet att få fler arbetsgivare samt att knoppa av verksamhet. Konkurrensutsättning kan ske via driftentreprenader, intraprenader och avknoppning. Egenregi får lämna anbud efter beslut i respektive nämnd. Nämnderna har en central roll i att stimulera och ta fram handlingsplaner och informera personalen. Stimulansåtgärder för personalen ingår med bland annat möjlighet att få tjänstledighet upp till två år. All verksamhet ska upphandlas enligt LOU. Kommunen ska utreda om valfrihetssystem ska införas och man ska söka statliga medel för detta. Kvalitetsuppföljningar ska kunna utföras av kommunen bland annat genom egna mätningar i verksamheterna oavsett driftsform. Om en upphandling berör flera nämnder ska kommunstyrelsen yttra sig. Kommunen har beslutat om att utreda utmaningsrätten.

– Vi har genomfört en lång resa som började för 15 år sedan när intresset för avknoppning kom från äldreomsorgen. Personal har velat men inte fått möjlighet att knoppa av verksamheter. Vi hade en begreppsförvirring och kände att någonting måste vi göra.

Kommunen vill uppnå bättre resursutnyttjande i de aktuella verksamhetsområdena. Målet är även att upplevd kvalitet ska vara högre inom de verksamhetsområden som konkurrensutsätts.

– Konkurrens kan ske i olika former. Intraprenad kan vara första steget mot en avknoppning. Det saknas idag ett entreprenöriellt synsätt inom många verksamheter. Vid intresse för avknoppning ska personalen få hjälp att ta över kommunal verksamhet.

Om processen

Kommunen tillsatte en policygrupp med tre ledande politiker över parti-gränserna, kommunchefen samt en utvecklingsstrateg. Gruppens uppgift var att ta fram en övergripande policy och en ordlista. Behovet av en policy kom från tjänstemännen som ville ha en gemensam plattform att arbeta från. Arbetat i gruppen fungerar bra och beslut sker i konsensus. Policyn var klar i början av 2009. Man är överens över blocken när det gäller begrepp och innehåll men inte när det gäller taket för antalet verksamheter i alternativ drift.

– Vi är på rätt väg. Målet är att ett flertal nya verksamheter ska drivas i alternativ drift senast 2010. Att vi inte har en exakt siffra är en kompromiss med oppositionen.

Policygruppen gjorde gemensamma studiebesök och ingick i ett nätverk. De hade ett antal möten och stämningen var god. Policyn skickades på remiss inom kommunen och justerades efter inkomna synpunkter. Därefter skickades policyn åter till nämnderna som skulle återkomma med handlingsplaner senast i december 2008.

– Nämndernas inkomna handlingsplaner var inte särskilt framåtsyftande. De flesta nämnder kom fram till att allt var bra och att ingen verksamhet var lämplig att konkurrensutsätta. Vård- och omsorgsnämnden var undantaget. De har ansökt och erhållit statliga medel för att utreda valfrihetssystem.

Policygruppen har under processen träffat alla nämndspresidier och förvaltningschefer. Flera av nämnderna har inte förstått eller tagit fasta på uppdraget.

– När man läser resultatet de lämnar in undrar man om nämnderna utgått från policyn. De har inte gjort sin hemläxa. Beslutet om policyn fattades i samförstånd mellan majoriteten och oppositionen. Trots detta måste det till ett otroligt starkt politiskt driv för att realisera en policy.

Enligt policyn ska kommunstyrelsen hålla samman arbetet med konkurrens.

– Det måste finnas en tydlig handlingsplan som exempelvis väljer ut vissa verksamheter eller vissa åtgärder som ska prioriteras och vem som ska driva frågan. Som tjänsteman gick jag ut med policyn. Det blev automatiskt så att jag drev frågan och det blev lite blåsig. Bollen ligger nu åter hos politiken.

Samarbetsklimatet i policygruppen har varit konstruktiv.

– Vi har haft bra diskussioner. Det vi behöver nu är politisk beslutskraft. Det måste personifieras. En politiker från kommunstyrelsen måste driva detta. Det räcker inte med allmänt åtagande.

Reflektioner

Politiken hade hoppats på att nämnderna skulle varit mer aktiva. Policygruppen blev besviken att det inte hänt någonting.

– Det är ju naturligt att förvaltningscheferna inte är positiva till alternativ drift eftersom deras verksamhetsområden minskar. Jag tror att för att nå målsättningen i policyn måste man ha en starkare politisk styrning. Konkurrens policyn är bra men det krävs också politisk beslutskraft. Det räcker inte att företagen knackar på dörren om vi inte kan sjösätta detta. Det saknas en politisk bevakning och någon som driver på politikerna i respektive nämnd.

En reaktion är att kommunens verksamhet redan är så bra att man är tveksam till om någon privat utförare kan driva verksamheten bättre.

– Om det stämmer är det ju ofarligt att bli utsatt för konkurrens. Jag tror det är bra för personalen att få fler arbetsgivare att välja bland.

Frågan är hur man gör för att driva på utvecklingen?

– För att lyckas måste förvaltningarna ta fasta på beslutet. Det måste finnas en fysisk person som är intresserad av att ta tag i denna fråga. Jag tror mycket på att någon verksamhet måste gå före och visa vägen och vara ett gott exempel. Det måste GÖRAS för att bli trovärdigt.

En farhåga är att policyn är för generell och inte så styrande.

– Jag tycker vi skulle ha varit tydligare och prioriterat hårdare. Det är en brist att policyn är så generell. Det kunde ha varit lite mer spets i policyn om man fått önska, men det är kanske det pris man får betala för att nå politisk enighet.

Det finns ändå en hel del i processen som man är stolt över.

– Styrkan är att vi kommunicerat brett vad detta handlar om. Vi har spridit information på ett pedagogiskt sätt. Båda politiska blocken har pratat ihop sig genom denna process. Vi har ökat kunskapsinhämtandet och definierat begrepp. Vi har varit överrens om allt förutom hur snabbt det ska genomföras och om vi ska tillåta stora internationella företag eller inte. I processen har vi sakta tuggat oss framåt och nu är det förankrat. Vi är beredda att starta.

Goda råd

- Se till att vara överens över blockgränsen för att få en policy som håller över flera mandatperioder.
- Se till att det finns aktiva politiker som driver på processen.
- Kom snabbt fram till ett pilotläge. Med några goda exempel kan man sedan få styrfart.
- Se till att tidigt ge mycket information till personal och fackliga organisationer.
- Skaffa kunskap genom att besöka eller bjuda in andra kommuner.
- Håll i processen politiskt. Det måste finnas politisk beslutskraft även i genomförandefasen.

Ystad

Texten baseras på intervjuer med Thomas Lantz (M), kommunstyrelsens ordförande och Marcus Nilsson, ekonomichef i Ystad kommun.

I början av 2000 fastställdes ett konkurrensprogram. Det som då beslutades i fullmäktige har inte efterföljts. Efter valet 2006 påbörjades ett revideringsarbete av gällande konkurrensprogram. Den nya policyn var framtagen i början av 2008 men det finns ännu inget politiskt beslut om att den ska gälla. Under 2008 infördes kundval inom hemtjänsten. Kommunen har ingen utmaningsrätt.

Konkurrens policyn syftar till ökad kvalitetsutveckling och kostnadseffektivitet. Den ska bidra till ökad valfrihet för medborgarna, stödja entreprenörskap och öppna för bildande av nya företag. Konkurrensutsättning ska även göra det möjligt att jämföra och bedöma den egna verksamheten. Man uppmuntrar initiativ för att driva befintliga verksamheter effektivare. Dokumentet består av tre delar: policy, checklista och definitioner.

Det mesta ska kunna konkurrensutsättas med undantag för vissa strategiska funktioner och myndighetsutövning. Egenregianbud godkänns inte. Kommunstyrelsens har det övergripande strategiska ansvaret. De ska revidera konkurrensprogrammet och ansvara för riktlinjer, checklista och tolkningsfrågor samt utarbeta anvisningar när det gäller kalkylmetoder och stötta nämnderna. Vidare ska de ansvara för övergripande personalfrågor och genomföra utvärderingar.

Nämnderna ansvarar för att ta initiativ till och dokumentera vilka verksamheter som ska konkurrensutsättas. De ska ha beställarkompetens och genomföra marknadsanalyser. Nämnderna beslutar om val av entreprenör och ska göra en plan för uppföljning, utvärdering och kvalitetskontroll av verksamheten. De ska lyfta fram möjligheten med valfrihet inom den verksamhet som drivs i egenregi. Vidare ska de redogöra för konkurrensprövning i budget och verksamhetsplaner samt redovisa utfallet i årsredovisningen.

Om processen

De politiska blocken är överens om att konkurrensutsätta äldreomsorg, äldreomsorg och hemtjänst. Konkurrensutsättning av verksamheter startade redan när oppositionen hade majoritet. De ville konkurrensutsätta 25 procent av verksamheten. Den socialdemokratiska majoriteten lade bland annat ut verksamheter inom social omsorg på entreprenad.

Ibland kan det vara svårt att realisera sina mål och visioner. Det kan delvis bero på den egna kraften men även på motstånd från omgivningen. Socialdemokraterna ställde sig bakom policydokumentet i fullmäktige men motarbetar i genomförandefasen. Det har även förekommit offentliga protester i media som drivits av personalen.

– Min drivkraft var att modernisera vårt befintliga konkurrensprogram. Men vi har inte haft tillräckligt med energi. Min tanke var att driva igenom detta med en förankringsprocess inom majoritetspartierna men jag har inte orkat. Ett av partierna vill att verksamheterna ska drivas kommunalt. Dessutom är den socialdemokratiska oppositionen negativ till konkurrens. De bidrar inte med några idéer utan sätter käppar i hjulet.

Det kan vara svårt för en liten kommun att både upphandla och lägga egenregianbud.

– Eftersom Ystad är en liten kommun skulle det vara svårt att upphandla och få verksamhetsexperten som håller i upphandlingsunderlaget och samtidigt lägga ett eget anbud. Vi vill ha egenregikalkyler innan vi påbörjar upphandlingen för att jämföra med andra verksamheter, med marknaden samt bedöma utifrån redan upphandlade entreprenader.

2008 införde kommunen fritt vårdval inom hemtjänsten och det finns ett antal godkända företag. Men systemet har inte fått något stort genomslag.

– Brukarna är inte så snabba att byta uppdragsgivare. Men om någon klagar kan vi hänvisa till andra utförare.

Den reviderade policyn var klar i januari 2008. Men majoriteten kommer inte att lägga fram policyn till beslut på grund av oppositionens motstånd. Det finns idag inga tydliga direktiv. Den gamla policyn gäller fortfarande. Det finns inga beslut om att lägga ut nya verksamheter på entreprenad trots

nya direktiv. Upphandlingen av lokalvården avbröts och ligger kvar i egenregi. Varje nämnd ska ha en plan för uppföljning. Enligt kommunens checklista ska varje nämnd aktivt följa upp kvalitet och ekonomiutfall i egenregi och entreprenader.

– Det var tydliga övergripande politiska direktiv att vi skulle ta fram policyn till beslut och att den skulle implementeras. Att det inte lyckades berodde på att vi saknade en förankringsprocess. Tanken är att ta tag i konkurrensfrågan igen. Den måste aktualiseras under 2009.

Reflektioner

Syftet med konkurrens är att brukarna ska få bättre service och att kommunen ska få lägre kostnader.

– Man får inte vara fanatiker utan måste se praktiska tillämpningar. För att lyckas måste man ha ordentlig uppslutning kring beslut och förståelse för vad det innebär. Oppositionens motstånd ledde till att vi inte ville besluta om policyn. När det är dåliga tider är det mer lockande med konkurrens. Nu kan det vara rätt timing att ta fram policyn igen.

I budgetarbetet lade politikerna besparingsförslag kopplade till konkurrensutsättning. De ville få lägre kostnader inför 2008 men det var framförallt andra politiska motiv som låg bakom beslutet om en ny policy.

– Min förväntan är att processen ska starta även inom tekniksidan där vi idag inte har någon konkurrens. Min farhåga är motståndet från oppositionen och från vissa partier som är i majoritet med oss samt från personalen.

Policyns styrka är strukturen samt att den är kort och har en tydlig checklista.

– Det blir lätt att bocka av och man vet vad som ska göras och hur man ska gå tillväga. Det finns även en tydlig rollfördelning klarlagd.

Det finns en besvikelse över att policyn ännu inte är antagen.

– Det hade behövts en mer omfattande förankringsprocess för att bli överens politiskt. Vi hade behövt diskutera vad man vill åstadkomma och hur man ska styra verksamheten.

Konkurrensutsättning har gjort att man fått jämförelsetal för verksamheten i egenregi. Man har sett att entreprenaderna har högre effektivitet och det har påverkat egenregin som också blivit effektivare. Allt detta har lett till lägre kostnader även inom egenregiverksamheten.

– Konkurrensutsättning har lett till ekonomisk genomlysning av verksamheten. Mina erfarenheter från Malmö visar att över tid närmar sig egenregi och privat regi varandra vad gäller kostnader.

Goda råd

- Tydliggör varför det är bra med konkurrens.
- Börja med att förankra i den egna politiska majoriteten.
- Skapa dokument som är korta och koncisa med bra struktur.
- Informera personalen vad konkurrensutsättning innebär.
- Lär av andra kommuner.

Reflektioner och slutsatser

Drivkrafterna att konkurrensutsätta är i alla kommunerna att erhålla bättre kvalitet till lägre kostnad samt möjligheten att erbjuda ökad valfrihet för både brukare och personal. I några kommuner lyfter man även fram möjligheten att få referensvärden för egenregi samt att stimulera det lokala näringslivet. Det är en vanlig uppfattning att konkurrens i sig driver på utvecklingen. Många betonar vikten av att välja ur ett kundperspektiv. Uppnådda resultat i de intervjuade kommunerna var att de upplevt en reell verksamhetsutveckling och kostnadsbesparing även för de verksamheter som bedrivs i egenregi. Vidare framkom att man på köpet får en genomlysning av den egna verksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt.

De flesta kommunerna har ambitiösa policydokument eller programförklaringar. Där framgår tydligt syfte, ambitioner, mål och ansvarsfördelning mellan olika politiska nivåer. Ett sådant dokument har ett stort värde, skapar samsyn, trygghet och stimulerar till eftertanke. Men trots höga ambitioner och välskrivna dokument har många kommuner problem med implementeringen. Det är lättare sagt än gjort att realisera sina visioner och mål. Nedan sammanfattas de lärdomar som framkommit under intervjuerna. Hur gör man för att lyckas gå från ord till handling?

Upplevda hinder

Av denna undersökning framkommer att många upplevt konkreta hinder inom politiken både bland styrande allianspartier och hos oppositionen. Det har även funnits motstånd hos brukare, anhöriga och personal. Det kan finnas många orsaker bakom de upplevda hindren. Hos politiker kan motståndet naturligtvis baseras på ideologi men det kan även bero på okunskap och en rädsla för det okända. I kommuner som under en längre tid drivit kommunala verksamheter i privat drift finns en större öppenhet för konkurrensutsättning och ofta en större samsyn över de politiska blocken. Då beror det mer på detaljer än på övergripande principer om konkurrens ska förekomma eller inte. I kommuner med egen erfarenhet upplever man litet eller inget motstånd från tjänstemän, bland berörd personal, brukare och medborgare.

Skapa en bred politisk överenskommelse

En bred politisk överenskommelse över partigränser bäddar för stabilitet och långsiktighet. Det ger trygghet, dämpar farhågor och skapar motivation som fortplantar sig ned i organisationen. Det finns ett stort värde i att processa fram policydokumentet över partigränserna och med tjänstemän från olika förvaltningar. Se till att nyckelpersoner deltar. Eftersträva politisk enighet över partigränser och skapa en gemensam målbild. Det är viktigt att få en politisk förankring både inom majoriteten och med oppositionen. Flera kommuner har initierat allmänpolitiska debatter med möjlighet att lyfta fram ideologiska argument och farhågor. När dokumentet är välförankrat inom politiken är det mycket lättare att förankra och driva implementeringen vidare bland ledande tjänstemän, berörd personal, anhöriga och invånare. Politiker måste ge direktiv, ekonomiska förutsättningar och följa upp att det verkligen blir genomfört. Tydlighet, ett genuint intresse, en ödmjuk inställning och villighet att kompromissa är viktiga framgångsfaktorer.

Organisera och strukturera arbetet

Se helheten redan från början. Denna process från idé till implementering består av fyra faser: planera, genomföra, följa upp och revidera. Det gäller att det råder balans mellan dessa faser. Det finns en risk att man lägger allt krut på att planera och att orken tryter när man väl kommer till implementeringen. Det förekommer även att kommuner går för fort fram och nästan startar direkt med implementeringen. Det vanligaste är att uppföljning och revidering blir mest styvmoderligt behandlade.

En framgångsfaktor är att organisera sitt arbete på ett tydligt sätt. Några kommuner har till exempel organiserat arbetet i projekt med bred representation från verksamheten och med en politisk styrgrupp. De har fastställt tydliga mål och avsatt personella interna resurser samt upphandlat externa resurser. Ett annat sätt kan vara att samarbeta med en annan kommun och tillsammans driva konkurrensprojekt. Det kan vara värdefullt med tanke på den specialistkompetens som denna typ av förändringar kräver. Ett organiserat arbetssätt signalerar både seriositet och ambition. Dessutom blir resultatet bättre och det går fortare. De intervjuade har framhållit värdet av ett aktivt politiskt ledarskap under hela resan. I implementeringsplanen är det viktigt att ge stöttning till de tjänstemän som ska genomföra arbetet, särskilt om det börjar blåsa hårt.

Skaffa kunskap och lär av andra

Kunskap är en viktig framgångsfaktor. Att lyssna på och lära av andra kommuner som genomfört ett konkurrensprogram är oerhört viktigt. Det kan ske genom nätverkande och via studiebesök. Även utbildning med stöd av externa konsulter framhålls som värdefullt. För att stämma i bäcken och undanröja eventuell okunskap och rädsla bör information, erfarenheter och kunskap spridas till alla intressenter.

Marknadsför internt och externt

Att marknadsföra ett nytt koncept tar tid och kräver sin kvinna (eller man). Det är viktigt med ett tydligt politiskt ledarskap och ett genuint intresse och engagemang. Marknadsför fastställda visioner och mål samt förankra, förklara och försvara ett konkurrensprogram internt i organisationen. Förankring är särskilt värdefullt i kommuner där styrande partier har en svag majoritet, där många partier ingår i majoriteten eller där det varit ovanligt med alternativ drift. Identifiera alla intressenter och att ta fram en kommunikationsplan.

Starta en pilotverksamhet

Skapa ett gott exempel i den egna organisationen. Starta en pilotverksamhet som visar vägen och som ger egna erfarenheter. Det gäller att i ett relativt tidigt stadium komma över i en handlingsfas för att verkligen testa om den framtagna policyn fungerar i praktiken. Här är det oerhört viktigt att följa upp, utvärdera och ompröva policydokumentet utifrån egna erfarenheter.

Var uthållig – det tar tid

Att implementera en konkurrenspolicy är inget som sker av sig själv över en natt. Det är viktigt att inse att det krävs hårt arbete, tålamod och uthållighet.

Lättare sagt än gjort

Uppföljning av kommunala konkurrensprogram i åtta kommuner

Det finns idag ett allt större intresse hos kommuner för konkurrensutsättning av sina verksamheter. Valfrihetssystem införs i allt fler kommuner. Ett konkurrensprogram är ett politiskt antaget dokument som reglerar hanteringen vid upphandling i konkurrens och ibland även hur konkurrensprövningen av den egna verksamheten ska gå till.

Denna skrift bygger på erfarenheter från åtta kommuner som beslutat om ett konkurrensprogram eller en policy. Telefonintervjuer är genomförda med politiker och tjänsteman i följande kommuner; Enköping, Nordmaling, Nyköping, Mjölby, Skövde, Tyresö, Vetlanda och Ystad.

Skriften ska förhoppningsvis kunna användas som stöd och hjälp till politiker och tjänstemän i kommuner i deras arbete med att utveckla hanteringen vid konkurrensutsättning.

Frågor besvaras av: Lena Svensson, SKL, lena.svensson@skl.se.

Skriften kan laddas ner från
Sveriges Kommuner och Landstings hemsida
www.skl.se/publikationer som en pdf-fil.

ISBN 978-91-7164-504-3



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se