

Utmaningsrätt Vad, hur och varför?

KRISTIAN JOHANSSON

OKTOBER 2010



SVENSKT NÄRINGSLIV
CONFEDERATION OF SWEDISH ENTERPRISE

Sammanfattning

Utmaningsrätt är en initiativrätt till upphandling eller i vissa fall försäljning av kommunal eller landstingskommunal verksamhet. En utmaning innebär att ansvariga politiker i kommunen eller landstinget utreder möjligheterna att införa en alternativ driftsform för den utmanade verksamheten. Hittills har 34 kommuner och ett landsting i Sverige infört utmaningsrätt och fler är på gång.

I denna rapport redovisas en undersökning av utmaningsrättens utveckling. Undersökningen visar att de kommuner som infört utmaningsrätt uppnått olika resultat. Vissa kommuner har också lagt ner mer arbete än andra på att skapa förutsättningar för att rätten skall kunna fungera så bra som möjligt. Mer än en fjärdedel av de utmaningar som hittills inkommit till de 34 kommuner som infört utmaningsrätt har inkommit till Uppsala kommun. Uppsala är också den kommun som arbetat mest aktivt med att informera och inspirera till utmaningar. Vissa kommuner har endast blivit utmanade vid ett fåtal tillfällen och några har inte blivit utmanade alls. Rapportens slutsats är att utmaningsrätten är ett politiskt initiativ som skulle behövas i många fler kommuner, men att det samtidigt finns en förbättringspotential.

Det finns många goda exempel på vad utmaningsrätten kan leda till när man lyckas. Några av dessa exempel lyfts fram i denna rapport. I Uddevalla har utmaningsrätten givit en ung entreprenör chansen att framföra sin idé om hur matdistributionen inom äldreården skulle kunna bli mer effektiv. Uppsala kommun har fått en helt ny dimension i sitt hälsoarbete genom en utmaning av kommunens företagshälsovård. I Övertorneå har man fått in många bra utmaningar från flera mindre lokala entreprenörer och upphandlingar pågår för fullt.

Utmaningsrätten är praktiskt taget en kostnadsfri genomlysning av den kommunala organisationen. Det kan därför ses som aningen märkligt att informationen och marknadsföringen av rätten inte är mer offensiv. På 16 av 34 kommunala hemsidor finns ingen information om utmaningsrätten och i 26 av 34 kommunala telefonväxlar känner man inte till vem inom kommunen som kan ge information och vägledning till utmanare.

Rapporten belyser även hur ett antal kommuner resonerat när man avvisat möjligheten till att införa utmaningsrätt. I motiveringarna till besluten beskrivs utmaningsrätten ofta som ett fråntagande av inflytande och beslutanderätt för kommunen. Detta skall ställas mot att utmaningsrätten är en initiativrätt och en möjlighet för näringslivet att lämna medborgarförslag. Om förslagen är värda att arbeta vidare med är upp till kommunen att själv avgöra.

Frågan är om de svenska kommunerna i ett framtida perspektiv har råd att säga nej till utmaningsrätt och därigenom gå miste om förbättringsmöjligheter. De framtida prövningar som samtliga Sveriges 290 kommuner står inför kräver att fler börjar kommunicera om hur den verksamhet man bedriver skulle kunna utvecklas. Konkreta råd för hur man på bästa sätt påbörjar och bedriver ett sådant kommunikativt arbete genom utmaningsrätt finns att ta del av i denna rapport. Erfarenheterna kring hur man lyckas behöver spridas och delas av fler.

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
2. Varför utmaningsrätt?	6
3. Hur har det gått?	7
4. Är allt så bra det kan vara?	9
5. Hur kan man förbättra?	12
Marknadsföring, kommunikation och inspiration	12
Kommunikation och utmaningsförfarande	13
Bedömning av inkommen utmaning	14
Regelverk och åtgärdsprogram	17
Konkreta råd	18
6. Varför inte utmaningsrätt?	21
Skellefteå kommun	22
Umeå kommun	23
Hofors kommun	24
Karlshamns kommun	25
7. ”Näringslivets medborgarförslag” och företagande	26
8. Utmaningsrätten i verkligheten – några exempel	28
9. Vägen framåt	30
Käll- och litteraturförteckning	32
10. Bilaga - Kartläggning av utmaningsrätten i 34 kommuner	33

1. Inledning

Hösten 2010 har 34 kommuner och ett landsting i Sverige infört utmaningsrätt.¹

Från Hörby i söder till Övertorneå i norr har man öppnat upp för förslag på hur kommunal verksamhet skulle kunna bedrivas mer kostnadseffektivt eller med högre kvalitet. I Stockholms läns landsting har man också infört en rätt att utmana landstingsdrivna verksamheter.

Den kommunala utmaningsrätten kan se lite olika ut från kommun till kommun. Den kan generellt sägas innebära att man öppnar upp för företag och i vissa fall även för anställda att utmana kommunen och ta initiativ till upphandling av en verksamhet.

Ofta genom att hävda att man kan bedriva den på ett bättre sätt och att man har en idé om hur den skulle kunna utvecklas. Vanligtvis kan all verksamhet utmanas, förutom myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner eller vad som enligt lag måste utföras av kommunens egna medarbetare. Avknoppning, det vill säga när en verksamhet tas över av den egna personalen, kan ingå i utmaningsrätten eller lämnas utanför. Vid avknoppning behöver dock inte verksamheten upphandlas om denna verkar inom ett område som infört kundval utan skall ses som en form av intern utmaning. Sammantaget har en del kommuner lyckats relativt bra med utmaningsrätten, medan många fortfarande står kvar i startblocken och ännu inte riktigt kommit igång. Några kommuner har också avvisat ett införande av utmaningsrätt och inte sett behovet av att få förslag på hur den egna verksamheten skulle kunna förbättras.

Vinsterna med att konkurrenspröva offentlig verksamhet och tillåta fler entreprenörer att utföra offentliga tjänster är många. Det leder ofta till ökad effektivitet, kostnadsmedvetenhet, stimulerar verksamhetsutveckling och nytänkande. Att införa utmaningsrätt och bjuda in näringslivet till att genomlys kommunens verksamheter utifrån sina kompetensområden ökar starkt möjligheterna för en sådan positiv utveckling.

Ett införande av utmaningsrätt innebär att man säger ja till idéer och till kreativitet. Förhållanden, såväl kostnadsmässiga, organisatoriska och kvalitetsmässiga förs fram i ljuset och utvärderas. Man får tillgång till referensvärden för hur den egna verksamheten bedrivs och hur den skulle kunna förbättras. Genom att man öppnar upp för utmaningar säkerställs i högre grad att verksamheten bedrivs på bästa möjliga sätt.

¹ Efter maktskiftet i några av dessa kommuner efter kommunalvalet 2010 har det diskuterats ett eventuellt återtagande av beslutet att införa utmaningsrätt. Författaren reserverar sig för att någon av de kommuner som i rapporten anges ha utmaningsrätt möjligtvis kan ha avvecklat denna. Något sådant har dock ej skett vid rapportens färdigställande. Utvecklingen kommer naturligtvis att följas kontinuerligt.

Utmaningsrätt

En initiativrätt till upphandling eller i vissa fall försäljning av verksamhet som bedrivs i offentlig regi.

En inkommen utmaning innebär att kommunen eller landstinget utreder och prövar möjligheterna att införa en alternativ driftsform för den utmanade verksamheten. Om utmaningen godtas upphandlas verksamheten enligt LOU och utmanaren deltar i upphandlingen på samma villkor som övriga anbudsgivare. Avvisas utmaningen fortsätter verksamheten att drivas i egen regi. Avknoppning, dvs. då en verksamhet tas över av den egna personalen, kan ingå i utmaningsrätten eller lämnas utanför. Vid avknoppning behöver dock inte verksamheten upphandlas om denna verkar inom ett område som infört kundval. Verksamhet som vänder sig till den privata marknaden och är privat finansierad upphandlas inte heller utan säljs.

Vanligtvis kan all verksamhet utmanas, förutom myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner eller vad som enligt lag måste utföras av kommunens eller landstingets egna medarbetare.

Utmaningsrätten är en viktig komponent i den nödvändiga moderniseringen och utvecklingen av offentlig sektor. Framtida krav på ökad kvalitet kommer att ställas mot krav på ökad kostnadseffektivitet och det finns egentligen inget direkt val för kommuner och landsting. Man kommer ständigt att behöva utveckla sin verksamhet och göra den mer produktiv. Enligt beräkningar gjorda av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kommer kommunalskatten med nuvarande finansieringssystem av välfärden att behöva höjas med 13 kronor per hundralapp inom en 25-årsperiod för att klara utvecklingen. Kraven på välfärdstjänsterna förväntas samtidigt öka.²

Förändrings- och förbättringspotentialen är också stor, då uppemot 90 procent av den kommunala verksamheten fortfarande bedrivs i egen regi.³ Att öka mångfalden av aktörer och öka kostnads- och kvalitetskonkurrensen kommer att behövas i allt högre grad. Utmaningsrätten kan i sammanhanget fungera som ett värdefullt verktyg och bidra i det nödvändiga utvecklingsarbetet.

Utmaningsrätten har dock på många håll fått något av en trög start. Utmaningsrätt är ett relativt nytt fenomen och hur man som kommun skall agera för att lyckas är inte givet. Sett till utvecklingen hittills så finns det dock en förbättringspotential inom vissa områden.

Att kommuner eller landsting tar ett beslut om att införa utmaningsrätt, innebär inte att möjligheten per automatik utnyttjas. Att varken företag eller den egna personalen känner till att möjligheten existerar eller att man inte inspireras och är tillmötesgående kan sätta ganska rejäla käppar i hjulet.

Ett fruktbart utbyte med näringslivet förutsätter att utmaningsrätten förvaltas och utvecklas på rätt sätt. Att det beslut man tagit omsätts i praktiskt handlande och att man agerar i enlighet med de politiska intentioner som låg till grund för ett införande är ett minimikrav. Rent praktiskt innebär det att arbetet inte slutar med att man tar ett beslut om att införa utmaningsrätt. Ett taget beslut är snarare ett startskott på en resa som kräver ett visst mått av positivt engagemang. Finns inte detta engagemang är det mindre troligt att rätten utvecklas till sin fulla potential. Det finns ett behov av att sprida erfarenheter om hur detta arbete på bästa sätt skall initieras och bedrivs för att man som kommun skall lyckas.

Det finns inget konkret eller nationellt övergripande regelverk för hur utmaningsrätten skall utformas. Riktlinjer för vilka verksamheter som skall kunna utmanas, hur detta skall gå till, vem företagen skall vända sig till eller om ett beslut skall gå att överklaga är helt upp till kommunerna själva att avgöra. Det finns inte heller någon enhetlig strategi för hur man skall marknadsföra utmaningsrätten och inspirera till utmaningar. Det är upp till kommunerna att själva avgöra vad som behövs. Detta innebär att hur man arbetar med utmaningsrätten och hur man agerat efter taget beslut om införande skiljer sig åt. Det man vill uppnå och den politiska viljan är det dock inte så stor skillnad på.

Vissa kommuner har också helt avvisat möjligheten till att införa utmaningsrätt. Man har på sätt och vis tagit ställning mot idéer och mot förslag på hur den egna verksamheten skulle kunna förbättras. Man har inte sett de fördelar som rätten innebär om den tillåts utvecklas till sin fulla potential. Problemet är att man därigenom riskerar att gå miste om en hel del förbättringsmöjligheter.

² SKL:2010

³ Kreichberg & Skandevall 2010 statistik från SCB 2010

Det är inte bara på kommunal nivå som utmaningsrätten införts. Stockholms läns landsting har sedan 2006 utmaningsrätt och fler landsting utreder ett införande. På Gotland har man inget landsting, utan det ansvaret åligger istället kommunen. Det är dock fullt möjligt att utmana även dessa verksamheter. Något som hittills gjorts vid ett antal tillfällen sedan Gotlands kommun införde utmaningsrätt 2009.

I den statliga förvaltningskommitténs utredning ”*Styra och ställa – Förslag på en effektivare statsförvaltning*” (2008) drog man slutsatsen att en statlig utmaningsrätt borde införas.⁴ Detta är dock inget som hittills har genomförts.

Men hur står det då egentligen till med utmaningsrätten ute i kommunerna runtom i Sverige? Vilka erfarenheter finns att hämta och hur kan arbetet med utmaningsrätten förbättras? Denna rapport kommer att granska utvecklingen i de 34 kommuner som hittills infört utmaningsrätt. För att fastställa ingångsvärdet har kommunalråden i de kommuner som infört utmaningsrätt tillfrågats om varför de har tagit detta beslut, hur man anser att rätten fungerar och vad som kan förbättras. Rapporten innefattar en undersökning av antalet utmaningar, vad som utmanats, hur kommunerna ställt sig till utmaningarna och hur det gått för utmanarna i de upphandlingar som genomförts. I rapporten presenteras också en undersökning av hur kommunerna arbetar med att marknadsföra utmaningsrätten och var förbättringspotentialen finns. Erfarenheterna kring hur man på bästa sätt tar tillvara den kreativitet som finns såväl bland de egna anställda som utanför kommunens egna väggar behöver delas av fler.

Ett antal kommuners avvisande av utmaningsrätten har även undersökts. Det finns ett värde i att belysa varför man i vissa fall säger nej till att få in utveckling och nytänkande i den kommunala organisationen.

Slutligen diskuteras också det kommunikativa värdet i utmaningsrätten och vad den på vissa håll har lett till i praktiken. När man lyckas förbättras ofta förutsättningarna för både kommuner, företag och medborgare.

Allt detta i syfte att belysa hur en väl fungerande utmaningsrätt behövs i samtliga av Sveriges 290 kommuner och reda ut några av de frågetecken som finns.

⁴ SOU 2008:118

2. Varför utmaningsrätt?

Varför har man infört utmaningsrätt i vissa kommuner? Att införa utmaningsrätt är ett frivilligt åtagande och det kan vara värt att belysa vad det enligt kommunerna själva är man vill uppnå. Följande fråga ställdes därför till kommunalråden i de kommuner som infört utmaningsrätt:

”Vad skulle du säga var målet med ett införande av utmaningsrätt i kommunen och vad vill man uppnå?”

Svaren från kommunerna⁵ kan sammanfattas i fem övergripande ingångsvärden: konkurrens, mångfald, kreativitet, valfrihet och lokal ekonomisk utveckling. Man uttrycker en tydlig vilja att konkurranspröva mer av sin verksamhet. Man vill sänka kostnaderna och/eller öka kvalitén på de tjänster som kommunen tillhandahåller.

*”Uppsalaborna skall kunna vara förvissade att deras tjänster produceras på det bästa sätt som går att få för deras pengar oavsett om produktionen utförs via privat eller kommunens egen produktion”
(Gunnar Hedberg Uppsala kommun)*

”Målet var att vi skulle få in mer kreativitet i sättet att lägga verksamheter under entreprenad. Men också att på ett tydligare sätt medvetandegöra de egna kostnaderna”(Åsa Herbst Ängelholms kommun)

”Införandet av utmaningsrätten är ett led i att få till stånd mångfald i utförare av kommunala tjänster. Vi har som kommun inte ambitionen att all verksamhet ska läggas ut på entreprenad eller dylikt men ser gärna fler alternativ. Det skapar valfrihet för kommuninvånaren och för personalen. Genom alternativ och mångfald kan vi jämföra verksamheterna och därmed utveckla dem genom ökad kvalitet och ökad effektivitet”(Elisabeth Peltola Älmbults kommun)

”Målet var att dels utöka valfriheten, dels skapa en möjlighet för bl. a. lokala entreprenörer att kunna växa med kommunen som en bas.” (Sture Svennberg Uddevalla kommun)

*”Vår grundinställning är att allt som inte är myndighetsutövning minst lika gärna skulle kunna skötas av privata företag. Utmaningsrätten ökar konkurrensen vilket i sin tur, enligt min uppfattning, ökar kvaliteten i verksamheterna. Det blir helt enkelt mer verksamhet för pengarna.”
(Leif Gripestam Täby kommun)*

”Mycket målmedvetet har vi jobbat för att få in fler privata utförare inom kommunal verksamhet och på så sätt öka valfriheten för både medborgarna men också de anställda genom fler arbetsgivare. Ett sätt att stärka det lokala näringslivet. För att öppna för fler initiativ både från medarbetare och övriga så införde vi utmaningsrätten.” (Eva Nypelius Gotlands kommun)

Att renodla, effektivisera och förnya den kommunala verksamheten och ge de lokala företagen fler ben att stå på. I en liten kommun är kommunen en viktig kund och inköpare (Linda Ylivainio Övertorneå kommun)

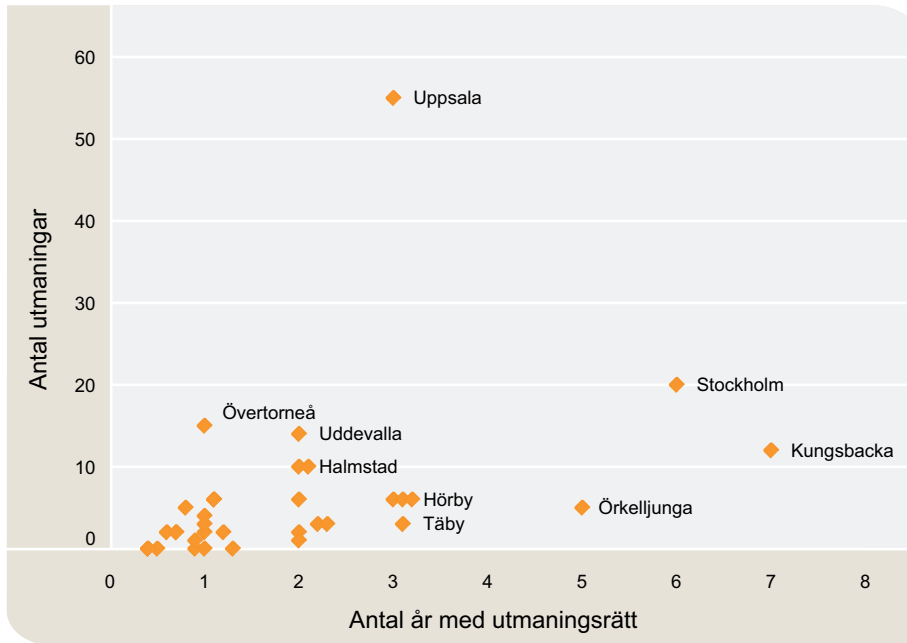
Övriga svar pekade på liknande resonemang om varför man infört utmaningsrätt i kommunen. Man vill bli utmanad och ser möjligheter i konkurrensen. Man vill pröva hur väl den egna verksamheten står sig mot andra aktörers förmåga att leverera samma tjänst både kostnads- och kvalitetsmässigt. Enkelt uttryckt vill man få det mesta och det bästa för varje skattekrona.

⁵ Vad ”kommunerna” anser hänvisar i detta fall och fortsättningsvis till yttranden gjorda av sittande kommunalråd i respektive kommun i juli 2010 om inget annat anges.

3. Hur har det gått?

Bland de kommuner som infört utmaningsrätt finns det stora skillnader i hur väl man lyckats med att bli utmanad. Kommunerna har också haft utmaningsrätten under olika lång tid. Antalet inkomna utmaningar och antal år kommunerna haft utmaningsrätt redovisas i figuren nedan.

Figur 1. Antal utmaningar i förhållande till tid sedan införande



Utmaningsrätten är således i sin linda i många av kommunerna. De flesta har bara haft rätten i två år eller mindre. Kungsbacka som haft utmaningsrätt i hela sju år har mottagit 12 utmaningar. Ett snitt på mindre än två utmaningar/år. Klart utmärkande är Uppsala kommun med 55 inkomna utmaningar under tre år varav 29 av dessa inkom under det första året kommunen tillämpade utmaningsrätt.

Antalet inkomna utmaningar skall beräknas som ungefärligt då en inkommen utmaning i vissa fall kan delas upp i flera utmaningar. De flesta utmaningar gäller dock verksamhet som kan avgränsas till en enskild nämnd och räknas därför som en enskild inkommen utmaning.

Vad kan vi då dra för slutsatser om utmaningsrätten i de 34 kommunerna hittills?

- Totalt har ca 212 utmaningar inkommit. Fördelat på 34 kommuner blir genomsnittet ca sex utmaningar per kommun. Antalet är dock relativt ojämnt fördelat på de 34 kommunerna. Uppsala kommun har fått in mer än en fjärdedel av alla utmaningar.
- Sett till kommunala verksamhetsområden är de klart populäraste områdena att utmana teknisk verksamhet, underhåll och vårdverksamhet i olika former. Många utmaningar har rört fastighets- park- och gatuskötsel, lokalvård och mätverksamhet. Den andra stora kategorin av utmaningar har varit inriktade på verksamhet inom vård och omsorg. Kommunalt drivna äldreboenden, hemtjänst, psykologverksamhet har varit föremål för många utmaningar.
- Av de utmaningar som inkommit till kommunerna har man i en majoritet av fallen avvisat utmaningarna. Av de 174 avslutade utmaningsrättsärenden som behandlats har 61 godtagits och 113 avslagits. Alltså har ca 35 procent av de inkomna utmaningarna lett vidare till upphandling.

- Om utmaningen godtas och verksamheten upphandlas är det vanligast att utmanaren vinner upphandlingen. Det är dock nästintill lika vanligt att ett annat företag lämnar det mest attraktiva anbudet och vinner upphandlingen. I några fall har egenregin vunnit upphandlingen.

Av de utmaningar som godtagits har en betydlig del varit inriktade på verksamhet inom äldreomsorgen. Det är också ett av de områden där de flesta utmaningar inkommit. Det verkar dock generellt inte finnas något specifikt verksamhetsområde där utmaningarna godtas i högre grad än andra. Om kommunen ställer sig positiv till utmaningen verkar mer vara beroende av den specifika utmaningen och dess lämplighet än vad som faktiskt utmanas.

Det finns dock en del erfarenheter att hämta rörande vad som generellt gör att vissa utmaningar inte godtas. Av de som avslås uppges en betydlig del vara missriktade och gälla antingen:

- Myndighetsutövning.
- Verksamhet som redan är utlagd på entreprenad.
- Verksamhet som organisatoriskt inte lämpar sig för upphandling.

Vad som räknas som myndighetsutövning är inte helt lätt att avgränsa. Vissa utmanade verksamheter befinner sig i en gråzon och anses inte kunna utföras av andra än kommunen. Utmaningar av verksamhet som redan är utlagd på entreprenad betraktas helt enkelt som ett intresse att delta i nästa upphandling. Det går inte att utmana något som redan utförs av någon annan än kommunen.

När utmaningen är organisatoriskt missriktad så anser kommunerna att verksamheten som utmanas är för liten, alltför omfattande eller att en upphandling kan innebära organisatoriska eller ekonomiska nackdelar. Man vill behålla det organisatoriska helhetsansvaret över en verksamhet, eller så gäller utmaningen en allt för avgränsad del som det för kommunen inte är kostnadsmässigt lönt att upphandla.

I vissa fall finns också brister i själva utmaningens kvalitet och seriositet. I Enköping har man fått in sex utmaningar. Ingen av utmaningarna har godtagits och orsaken till avslagen uppges vara att utmaningarna inte är tillräckligt genomtänkta eller att de gäller verksamheter som inte lämpar sig för konkurrensutsättning.

”Orsaken till avslagen är att de utmaningar som vi fått in inte varit fullt genomtänkta. För att vi som kommun skall överväga en konkurrensutsättning krävs att utmanaren kan påvisa att man har kompetens att driva verksamheten, att den organisatoriskt kan avgränsas och innebära fördelar för oss. Detta har inte alltid varit fallet hittills. Utmanarna måste sätta sig in i mer hur kommunens verksamhet fungerar och drivs.” (Anette Forslund inköpschef Enköping kommun)

I Halmstad, där man fått in tio och hittills godtagit tre av sju utmaningar pekar man på liknande tendenser.

”En del företag som utmanar sätter sig för dåligt in i vad det handlar om och utmanar alldeles för brett utan att kunna redovisa det mervärde deras utbud skapar” (Carl-Fredrik Graf kommunråd Halmstad kommun)

Även om det finns en ”mismatch” mellan vissa utmanare och beslutande nämnder gällande vad som lämpar sig för konkurrensutsättning, så verkar också en del avvisanden grunda sig i en ovilja att förändra. En del utmanare är missnöjda med den bedömning som vissa nämnder gör. Man upplever att det ibland kan finnas ett inbyggt motstånd som gör det svårt att få en upphandling till stånd och att motiveringarna till avslagen ibland är något vaga. Sammantaget upplever man att de politiska intentioner som låg till grund för ett införande av utmaningsrätt inte alltid får genomslag.

4. Är allt så bra det kan vara?

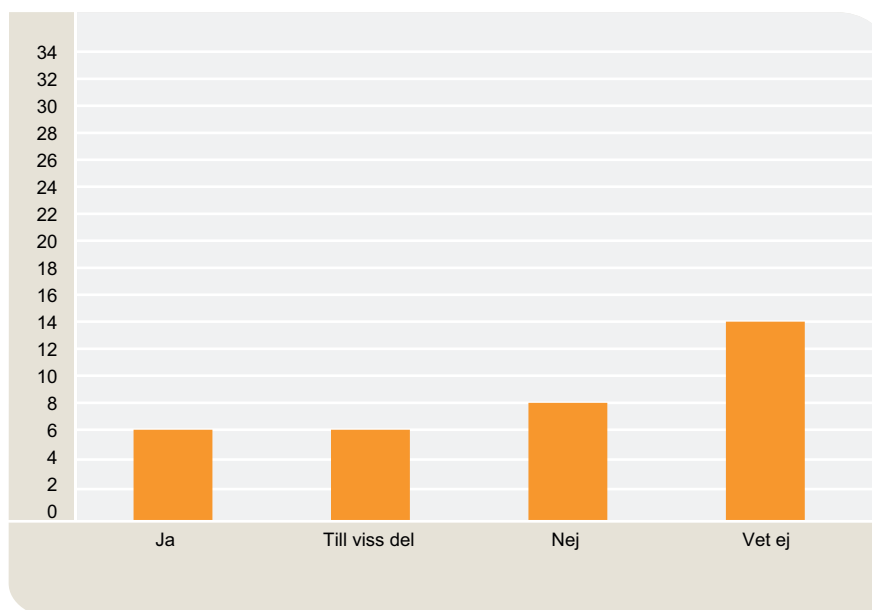
Enligt beräkningar gjorda av Konkurrensverket kan en betydligt större del av den kommunala verksamheten konkurrensutsättas än vad som är fallet idag. Konkurrensverket menar att uppemot 70-80 procent⁶ av kommunernas totala verksamheter kan utföras av andra än kommunerna själva. Även om Konkurrensverkets beräkningar skall ses som en fingervisning så påvisar de att det finns stora möjligheter för ökad konkurrensutsättning och en ökad mångfald av aktörer.

Idag är den nationella genomsnittsandelen av kommunernas verksamhet som upphandlas från privata aktörer ca 12 procent.⁷ Av de kommuner som infört utmaningsrätt är Täby den kommun som redan upphandlar mest av sin verksamhet, ca 47 procent. Därefter kommer Solna som upphandlar ca 42 procent. På tredje plats kommer Sollentuna på 36 procent.⁸

I exempelvis kommuner som Härnösand, Munkedal, Örkelljunga och Skara där man enbart upphandlar 5-6 procent av den kommunala verksamheten finns det otvivelaktigt en stor potential för ökad konkurrensutsättning.

Om vi utifrån detta ser till hur väl kommunerna själva anser att utmaningsrätten fungerar så är man i många kommuner relativt självkritiska.

Figur 2. Anser du att utmaningsrätten fungerar tillfredsställande sett till de politiska målen bakom ett införande?⁹



Resultatet är en indikation på att det finns en utvecklingspotential. Den relativt stora andelen "VET EJ" grundar sig i många fall på att man inte har haft utmaningsrätt i kommunen tillräckligt länge för att anse sig kunna svara.

⁶ Konkurrensverket (2002)

⁷ Kreicberg & Skandevall statistik från SCB (2010)

⁸ SCB (2009) redovisade i samband med Svenskt Näringslivs ranking av det lokala företagsklimatet

⁹ Frågan ställdes till kommunalråd i de kommuner som infört utmaningsrätt. Det totala antalet kommunalråd som ville/kunde uttala sig i denna fråga var 29 av 34 st. Resterande 5 som avböjde att svara har tillräknats kategorin "VET EJ"

Gällande mer specifikt vad man anser skulle behövas för att förbättra så anger många av kommunerna att den största bristen är kommunikationen med näringslivet och hur detta påverkar antalet inkomna utmaningar.

”Vi behöver ge ännu tydligare information om möjligheten att utmana kommunal verksamhet.”
(Paul Lindvall Linköpings kommun)

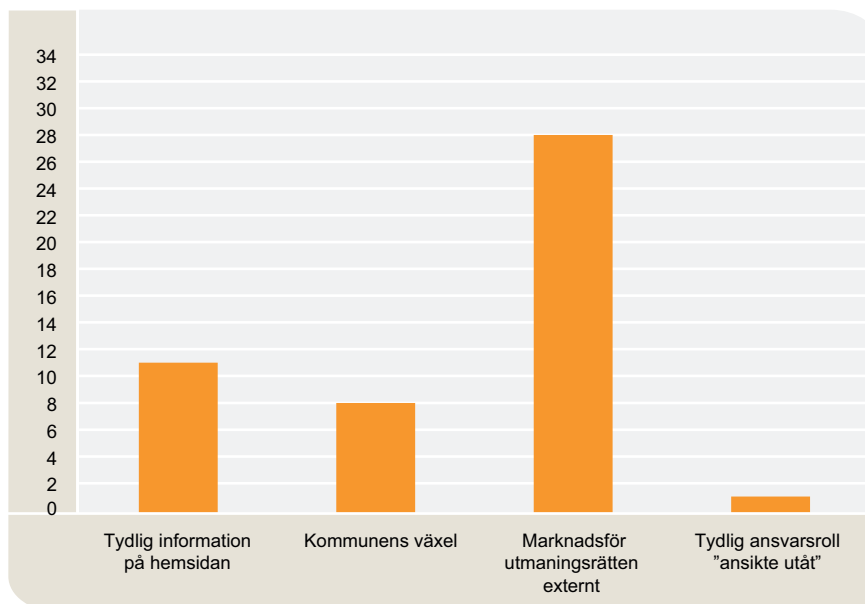
”Informationen når inte ut, vilket bland annat är en förklaring till svalt intresse från näringslivet”
(Sture Svennberg Uddevalla kommun)

”Vi behöver förbättra vår information till företagen”. (Ingela Gardner Österåker Kommun)

”En viktig synpunkt är den att både det offentliga och företagsorganisationerna måste bli betydligt bättre på att informera om vad utmaningsrätten innebär” (Anders Gäfvert Härnösands kommun)

Nedanstående sammanställning visar på hur kommunerna generellt arbetar med utmaningsrätten. Det vill säga hur man marknadsför rätten, vem som har ansvaret och hur väl beslutet är implementerat i den kommunala organisationen. Ett antal ”marknadsföringsvariabler” har konstruerats utifrån grundläggande sätt att söka information och vägledning. Sammanställningen grundar sig vidare på en undersökning av kommunernas hemsidor, telefonväxel och hur kommunerna uppger att de arbetar med att marknadsföra utmaningsrätten.

Figur 3. Grundläggande marknadsföringsvariabler: Totalt 34 kommuner



Tydlig information på hemsidan – Tydlig information innebär att det finns en rubrik/flik som heter ”Utmaningsrätt” alt. ”Utmanarrätt” på den kommunala hemsidan och som innehåller allmän information, regelverk/policy och att uppgifterna till en kontaktperson finns i anslutning till denna information.

11 av 34 kommuner som infört utmaningsrätt uppfyller dessa kriterier och kan sägas ha tydlig information om utmaningsrätten på den kommunala hemsidan. Av de 23 kommuner som inte uppfyller dessa kriterier har hela 16 kommuner ingen information om utmaningsrätten överhuvudtaget, eller som i några fall då enbart det tagna beslutet finns redovisat i långa textdokument. Resterande sju kommuner informerar om utmaningsrätten på hemsidan men saknar kontaktperson eller regelverk/policy för utmaningsrätt.

Kommunens växel – Att kommunens telefonväxel vet vad utmaningsrätt innebär och vem som skall kontaktas för information och vägledning.

I 26 av de 34 kommunerna visste man inte vem som skulle kontaktas för information och vägledning. I sju telefonväxlar trodde de sig veta men kopplade till helt fel person som inte hade en aning om vad utmaningsrätt innebär.

Denna variabel skall ses som en generell indikation på att utmaningsrätten inte fått riktigt genomslag i den kommunala organisationen. Den kunskap som finns i den kommunala växeln kan bero på tillfälligheter men pekar på en generell svaghet i implementeringen.

Marknadsför utmaningsrätten externt – Att kommunen förutom eventuell marknadsföring på hemsidan informerar om utmaningsrätten i olika sammanhang. Antingen genom direkta möten med företagare eller genom information i broschyrer eller genom annonsering.

Att marknadsföra utmaningsrätten externt är något som de flesta kommuner uppger att de gör. Det vanligaste är att man vid möten med företagare berättar om utmaningsrätten. I några kommuner har man även tagit fram informationsmaterial och annonserar.

Det man kanske bör fundera på är om den externa marknadsföringen är tillräcklig samt hur många och vilka man når ut till. Om man vill få en mångfald av aktörer gäller det att budskapet även når dem som kanske inte alltid är aktiva i dessa sammanhang.

Tydlig ansvarsroll "Ansikte utåt" – Att det finns någon eller några inom kommunen som är ansvariga för utmaningsrätten och som företag och anställda kan vända sig till när de vill utmana kommunen. Det skall vara samma person(er) som eventuellt står angiven som kontaktperson på hemsidan och uppges i kommunens växel.

Frågar man kommunerna själva uppger de flesta att näringslivschefen eller kommunstyrelsens ordförande agerar ansikte utåt gentemot utmanare. Fyra kommuner uppger att de inte har någon överhuvudtaget. Den som är uppdaterad i aktuella utmaningsrättsärenden och som kan svara på frågor är oftast kommunens upphandlingsenhet eller motsvarande.

Att man i högre grad samordnar dessa funktioner kanske är något som fler kommuner bör överväga. Egentligen är det endast Uppsala kommun som enligt kriterierna har ett ansikte utåt. Den personen står med på hemsidan och växeln vet vem som är ansvarig och uppdaterad i aktuella utmaningsrättsärenden. Kommunens företrädare ser för övrigt också denne som given kontaktperson och utmaningsrättsansvarig.

Varför behövs ett ansikte utåt? Det viktiga är att det finns en tydlig ansvarsroll. Att någon i kommunen är uppdaterad i aktuella utmaningsrättsärenden, dokumenterar erfarenheter och har som ansvar att marknadsföra och inspirera. Det skall vara lätt att ta reda på vem man skall vända sig till för vägledning och information. Ett klart ansikte utåt kommer att få fler att ta steget att utmana vilket bör resultera i fler och bättre utmaningar.

5. Hur kan man förbättra?

Hur kan man utifrån rådande förutsättningar gå vidare i arbetet med utmaningsrätten? Utifrån antalet inkomna och godtagna utmaningar och hur kommunerna arbetar med utmaningsrätten finns det några centrala delar som kan lyftas fram.

MARKNADSFÖRING, KOMMUNIKATION OCH INSPIRATION

En mer offensiv marknadsföring och bättre information ökar möjligheterna för att det skall inkomma fler och bättre utmaningar. Det sänder en signal om att kommunen är positivt inställd till att bli utmanad vilket inspirerar företag och anställda till att ta steget och utmana.

Att tydlig information finns tillgänglig ökar möjligheterna för att en utmaning är korrekt utformad. Den ”mismatch” som finns gällande hur utmaningsrätt fungerar och vad av kommunens verksamhet som lämpar sig för konkurrensutsättning kan till stor del också motverkas. Att det finns tydlig och lättillgänglig information kan spela en stor roll för hur vältajmade och korrekt utformade utmaningarna är.

Ett första steg är att utgå ifrån de marknadsföringsvariabler som presenterats ovan.

- Arbeta med den kommunala hemsidan och gör den lättöverskådlig och informativ. Den bör innehålla information och vägledning för såväl företagare som egen personal som vill utmana.
- Se till att den kommunala växeln vet vem eller vilka som skall kontaktas för information och vägledning.
- Marknadsför frekvent utmaningsrätten i olika sammanhang, genomför informationsmöten, företagsfrukostar, ge ut broschyrer eller annonsera i olika sammanhang. Tänk strategiskt för att nå så många som möjligt.
- Klargör vem som är utmaningsrättsansvarig. Detta underlättar företagets kontakt med kommunen och ger utmaningsrätten ett ansikte för potentiella utmanare. Den utmaningsrättsansvarige skall vara ”spindeln i nätet” och kunna bistå och vägleda utmanare.

Dessa grundläggande sätt att informera och inspirera ökar möjligheterna för att lyckas med utmaningsrätten. Den kanske viktigaste punkten är att tillsätta någon utmaningsrättsansvarig som arbetar med marknadsföringen och som är uppdaterad i aktuella utmaningsrättsärenden. Det underlättar för både de beslutande nämnderna och utmanaren att det finns någon som kan ge råd och vägledning. Marknadsföringen blir också bättre om man har ett ansikte utåt gentemot företag, personal och medborgare som funderar på att utmana kommunen.

Att man arbetar aktivt med utmaningsrätten ger resultat. Det är ingen slump att det gått så pass bra i Uppsala kommun. Man har bra information på hemsidan, marknadsför utmaningsrätten externt, har ett ansikte utåt genom processledaren som också arbetat med implementeringen i den kommunala organisationen.

Christoffer Nilsson är processledare för utmaningsrätten i Uppsala kommun och är utmaningsrättsansvarig både internt och externt. Hans roll var speciellt viktig när det gällde att implementera beslutet i den kommunala organisationen.

”Min funktion som processledare är att övergripande implementera utmaningsrätten i kommunens organisation. Dessutom är det en del av mitt arbete att vara rådgivare och informera om utmaningsrätten såväl internt som externt. Förutom detta arbete har jag även ett uppföljningsansvar för hanteringen av

utmanarrätten hos nämnderna gentemot kommunstyrelsen. Processledarens viktigaste uppgift var från början att översätta en politisk ambition och regelverk till ett förhållningssätt och verktyg i kommunens organisation. Nu är rollen mer att följa utvecklingen och lära och överföra erfarenheter mellan kommunens nämnder.” (Christoffer Nilsson processledare Uppsala kommun)

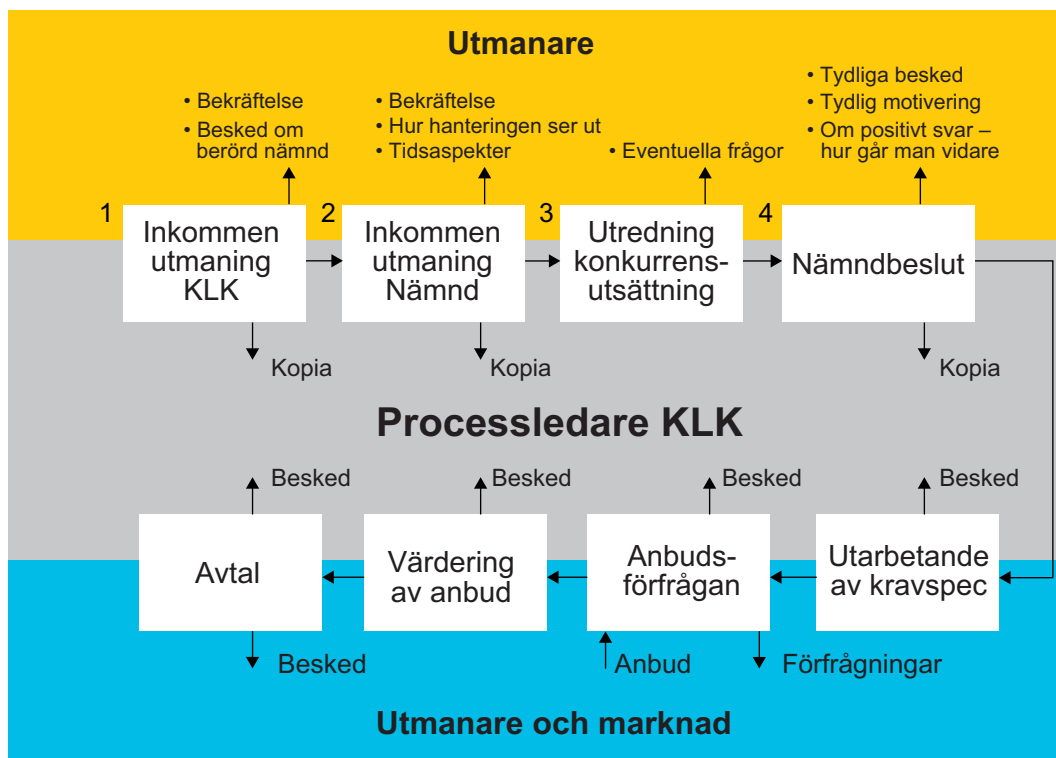
KOMMUNIKATION OCH UTMANINGSFÖRFARANDE

De kommuner som infört utmaningsrätt har utvecklat egna procedurer för hur en utmaning behandlas och vilka aktörer som tar del i processen. Detta förfarande kan vara en utdragen process i många kommuner.

Processen fungerar vanligtvis så att utmanaren lämnar in en utmaning till den politiska nämnd som är ansvarig för verksamheten, eller i vissa kommuner till en central funktion/handläggare som sedan fördelar utmaningen till aktuell nämnd. Nämnden utreder och tar ställning om utmaningen skall godtas eller avvisas. Om utmaningen godtas tar den normala upphandlingsprocessen med anbuds förfarande enligt LOU vid och verksamheten konkurrensutsätts. Gällande bedömningen av utmaningen har de flesta kommuner i sitt regelverk för utmaningsrätten angivit att nämnden klart skall motivera sitt beslut för utmanaren.

Genom processen fram till upphandlingen är kommunikationen med utmanaren och effektiv handläggning nyckelord. I Uppsala har man sammanställt en processkarta som är ett bra exempel på hur processen kan gå till. Denna beskriver hur en utmaning behandlas och den externa och interna kommunikationen. Utmaningens väg genom kommunen, från fördelningen till nämnd till avslutad upphandling finns också beskriven och förklarad på kommunens hemsida.

Figur 4. Processkarta Utmanarrätt Uppsala kommun¹⁰



¹⁰ Framtagen av kommunledningskontoret Uppsala kommun

I Uppsala finns en tydlig strategi för hur kommunikationen med utmanaren skall ske genom hela processen. Processledaren, som har en tjänst på kommunledningskontoret (KLK) är spindeln i nätet och agerar samordnare.

1. En inkommen utmaning utreds av processledaren, som sedan fördelar utmaningen till berörd nämnd beroende på verksamheten som utmanas. I detta skede ges en bekräftelse till utmanaren om att utmaningen mottagits och till vilken nämnd utmaningen fördelats.
2. Nämnden mottar utmaningen och bekräftar detta till utmanaren och underrättar även om tidsaspekten och hur den kommande hanteringen kommer att se ut.
3. Nämnden utreder möjligheterna till konkurrensutsättning av den utmanande verksamheten. Eventuella frågor om utmaningen besvaras och förhållanden klargörs.
4. Nämnden tar ett beslut och utmanaren underrättas om beslutet med en klar motivering. Om utmaningen godtagits ges information till utmanaren om hur man går vidare och den normala upphandlingsprocessen med anbudsförfarande enligt LOU tar vid.

Hela förfarandet präglas av tydlighet och öppenhet. Utmanaren hålls fram till eventuell upphandling frekvent underrättad om vad som sker med utmaningen och var den befinner sig i processen. Att man från kommunens sida håller utmanaren underrättad är viktigt för att undvika missförstånd och ge en ungefärlig tidsplan att arbeta efter. Många utmanare har kanske inte alltid kunskap om kommunal ärendehantering, förväntad handläggningstid eller vilka instanser som hanterar den inkomna utmaningen.

BEDÖMNING AV INKOMMEN UTMANING

De kommuner och i förlängningen de nämnder som tar beslut i utmaningsrättsärenden resonerar olika. Det kan finnas en mängd faktorer som kan göra en utmaning mer eller mindre lämplig. Som redovisat ovan är det ungefär en tredjedel av de inkomna utmaningarna som godtas. I en del kommuner har man inte godtagit någon utmaning överhuvudtaget.

En inkommen utmaning kan se ut på olika sätt och i vissa fall innebära ett helt nytt upplägg. Företag agerar i en annan miljö med andra förutsättningar och tänker möjligtvis i nya banor. Att man som utmanare till fullo beskriver hur man planerar att driva verksamheten i själva utmaningen är oftast inte fallet. Utmaningen i sig blir ju en offentlig handling som kan avslöja affärsupplägget innan eventuell upphandling

Ett företag som har stor erfarenhet av utmaningsrätten är Svenska Mätcenter AB i Örebro. Mätcenter har utmanat många kommuner gällande mätverksamheten i samband med byggen och infrastrukturprojekt. Hittills har endast någon enstaka kommun varit intresserad av att träffas för ett möte och diskutera vad företaget skulle kunna förbättra för kommunen. De flesta har avslagit utmaningen genom att enbart skicka ett brev där man förklarat att man inte var intresserad.

Mätcenter förklarade i sina utmaningar att man var öppen att diskutera ett eventuellt samarbete och hur man kunde öka kvalitén och minska kostnaderna. Man utlovade en reducering av kostnaderna för mätverksamheten i kommunerna med 30 procent. Enligt Jacob Strömberg, VD för Mätcenter AB i många fall mer än så.

”Mätverksamhet är inte en kommunal kärnverksamhet. Det är också en verksamhet som är dyr och innefattar avancerad utrustning som kostar en hel del och relativt sällan används i kommunerna. Vi ville genom utmaningarna bjuda in kommunerna till diskussion om hur vi dels kunde spara skattepengar, samtidigt som man kunde öka kvalitén på mätjänsterna. Vi har en rikstäckande verksamhet med hög kompetens, hög tillgänglighet och använder vår utrustning och personal till fullo. Vi vet att det finns mycket att spara för kommunerna inom dessa områden.” (Jacob Strömberg Mätcenter AB)

Att de flesta kommunerna inte godtog utmaningarna tror Jacob Strömberg beror på att man inte alltid är beredd att ta obekväma beslut. Att konkurrensutsätta något som alltid drivits i egen regi är kanske inte det lättaste beslutet att ta och genomföra.

Som utmanare efterlyser Jacob Strömberg en högre grad av professionalism och objektivitet i sådana situationer. Det viktiga borde vara hur den kommunala organisationen kan fungera så bra och kostnadseffektivt som möjligt, oavsett utförare.

I många kommuner är det tjänstemän som ofta arbetar nära verksamheten som utreder utmaningen och lämnar förslag till beslut till nämnden. Att enskilda tjänstemän som arbetar nära verksamheten har så pass stor påverkan när det kommer till beslut om utmaningen anser Jacob Strömberg vara problematiskt och att det ibland kan få vissa negativa följder.

”Det jag som företagare vill med utmaningarna är att träffas och förklara hur vi kan göra saker och ting bättre. Har man tagit ett beslut om att införa utmaningsrätt så skall man göra det ordentligt. Hittills har utmaningsrätten, i alla fall för oss inneburit att vi som företag lägger ner en massa tid på att formulera en bra utmaning. Gensvaret från kommunerna har varit svagt. Man vill gärna framhäva att man har ett bra företagsklimat. Men när det väl kommer till kritan är man inte speciellt intresserad. Man behöver bli mer professionell och se helheten.” (Jacob Strömberg Mätcenter AB)

De utmanade kommunerna hänvisar ofta i besluten till att man redan bedriver en fullgod verksamhet. Vissa kommuner anser också att verksamheten innefattar ett visst mått av myndighetsutövning. I Uddevalla avslag Miljö- och Stadsbyggnadsnämnden utmaningen med följande motivering.

Kommunen kan ganska enkelt konstatera att aktuell verksamhet bedrivs på ett för alla förvaltningar mycket kostnadseffektivt sätt samt med hög servicenivå, med dessutom mycket modern och uppdaterad teknik, varför dessa parametrar inte utgör en grund för att överväga en outsourcing av verksamheten. Vissa delar av det arbete som utföres är dessutom myndighetsutövning, vilket innebär att det ej kan läggas ut på en entreprenör.¹¹

Nämnden såg i detta fall inga fördelar med att upphandla verksamheten. Man ställde sig också tveksam på grund av att man ansåg vissa delar innefatta myndighetsutövning.

Även om utmaningen kanske inte passade i just Uddevalla kommun så anser Jacob Strömberg att det finns en del saker som alla kommuner bör tänka på.

Råd från en utmanare till kommuner som infört utmaningsrätt:

- Agera mer professionellt och objektivt när beslut om utmaningen skall tas. Att en kostnadsminskning på 30 procent inte skapar intresse för att bjuda in till ett möte är något som behöver förändras.
- Kommunerna är och behöver inte vara bäst på allt. Inse fördelarna med att nyttja den kompetens som finns utanför kommunen och samtidigt sänka kostnaderna.
- Se en utmaning som en intressemarkering och bjud in till diskussion.
- Om man tar ett beslut om att införa utmaningsrätt så skall man göra det ordentligt. Annars skall man inte skylta med att man har det. Det är mer schysst mot de som lägger ner tid på utmaningar.

I Höganäs kommun har man avvisat fyra av fem inkomna utmaningar. Den femte behandlas för närvarande i nämnd. Herman Crespin, som är ekonomichef i kommunen anser att det kanske skulle behövas ett starkare kontrollmoment vid avvisandet av utmaningar.

¹¹ Uddevalla kommun ”Kommunstyrelsens remiss ang. utmaning gällande mätverksamheten inom tekniska kontoret och Miljö och stadsbyggnad” (Dnr. 2010:0096)

”När utmaningsrätten infördes i Höganäs såg vi till andra kommuner som infört. Vi såg då inte behovet av att nämnderna skulle behöva redovisa sitt ställningstagande på något speciellt sätt. Med facit i hand så hade kanske utfallet blivit annorlunda om nämnderna vid ett negativt beslut var tvungna att inför exempelvis kommunstyrelsen redovisa varför man avvisat utmaningen. Att man har en klar och godtagbar motivering som kan godtagas av flera parter sänder en signal om att kommunen tar utmaningsrätten på allvar. Det är viktigt för förtroendet.” (Herman Crespin ekonomichef Höganäs kommun)

Att ett negativt nämndbeslut prövas av ytterligare en instans är något som tillämpas i Solna kommun. Där skall kommunstyrelsen pröva ett negativt beslut som tagits av ansvarig nämnd. En sådan modell är kanske något som fler kommuner bör överväga. Nästintill samtliga kommuner anger i sina regelverk att nämnden har som ansvar att motivera sitt beslut. Att denna motivering prövas och kan godtas av fler parter säkerställer att frågan utretts ordentligt och man får mer av ett helhetsperspektiv.

I Sollentuna kommun ser man liknande förbättringspotential. En konkurrenssituation och en eventuell verksamhetsövergång kan innebära vissa förändringar för den utmanade verksamheten. Det kan i vissa sådana fall finnas ett ”inbyggt motstånd.”

Rent generellt bör kommunerna våga släppa taget. Politikerna måste våga fatta beslut som inte alltid gillas av personalen på de kommunalt drivna campingplatserna, kaféerna, plantskolorna mm. (Torbjörn Rosdahl Sollentuna kommun)

En kommun som utgör ett positivt exempel i sammanhanget är Övertorneå kommun. Där har man godtagit 14 av 15 inkomna utmaningar under det år som kommunen haft utmaningsrätt. Man upphandlar nu för fullt och ser med glädje på att många lokala entreprenörer lämnar anbud. Att utmaningsrätten hittills fungerat så pass bra i just Övertorneå tror inköpare Leif Häggbo beror på en positiv inställning från politiskt håll.

”Det har varit en politisk ambition att få lokala entreprenörer att växa. Från politiskt håll har det funnits en positiv inställning och man har velat utveckla den egna verksamheten. Vi är en liten kommun vilket kanske gör det enklare att samarbeta och att vara överens. Men det finns också en politisk vilja att samarbeta med näringslivet. Man ser för egen del främst utmaningsrätten som ett sätt att höja kvalitén på de egna verksamheterna.” (Leif Häggbo inköpare Övertorneå kommun)

Denna positiva inställning och vilja skulle kanske behövas i något högre utsträckning i fler kommuner. När man som kommun inför utmaningsrätt så tar man ett viktigt steg mot omvandlingen från utförarorganisation till beställarorganisation. Att man får in ett ”beställartänk” i den kommunala organisationen är en viktig del av den positiva inställning som behövs. Övertorneå är ett bra exempel på hur detta kan vara avgörande för hur utmaningsrätten utvecklas.

En annan viktig del är den skillnad i inställning som finns när det kommer till viljan att pröva egenregins konkurrenskraft i en upphandling. Att godta en utmaning handlar inte bara om att verksamheten kan utföras av någon annan än kommunen själv. Det handlar även om den möjlighet som ges att säkerställa att den bästa leverantören utifrån uppställda krav driver verksamheten. Ett säkerställande av att brukaren erhåller bästa möjliga kvalitet till minsta möjliga resursanvändning. En större benägenhet att godta en utmaning med syftet att pröva egenregin skulle medföra att fler utmaningar godtogs.

REGELVERK OCH ÅTGÄRDSPROGRAM

De flesta kommuner har inrättat ett regelverk/policy för utmaningsrätten. Dessa kan vara olika omfattande och detaljrika men bör innehålla tydliga riktlinjer för såväl utmanare som kommun. Men vad bör då regelverket mer specifikt innehålla? Nedan följer några punkter att utgå ifrån när man formulerar ett regelverk/policy för utmaningsrätt.

- Syfte och mål Varför vill man införa utmaningsrätt i kommunen? Vad vill man uppnå? Sätt upp ett kvantitativt mål att arbeta mot om hur många utmaningar som skall ha inkommit under en viss tidsperiod och hur många som skall ha lett till upphandling. Exempelvis minst 30 utmaningar/år, varav minst 20 skall ha varit av den kvalitén att de godtagits.
- Avgränsning Vad i kommunen kan inte utmanas? Ge i regelverket tydliga exempel på vad som räknas som myndighetsutövning och strategiska ledningsfunktioner inom kommunen. Kan kommunala bolag utmanas? Ingår avknoppning i utmaningsrätten?
- Utmaningens innehåll Vad skall en utmaning innehålla specifikt för att den skall utgöra ett bra underlag för beslut? Till vem skall utmaningen skickas? Hur skall man gå tillväga om utmaningen gäller verksamhet som berör flera nämnder? Skall det vara möjligt att utmana elektroniskt genom ett webbformulär?
- Utmaningens behandling Klargör vilka instanser som inom vilket tidsspänn skall behandla inkommen utmaning och vilka uppgifter de har. Konstruera en processkarta och gör denna tillgänglig på kommunens hemsida så att utmanaren och övriga har en klar bild över processen. Säkerställ att utmanaren fram till upphandlingsförfarandet alltid är medveten om var i processen utmaningen befinner sig och vilken tid de olika delmomenten kan beräknas ta.
- Beslut om utmaning Efter vilka principer skall beslut om utmaningen tas? Vem skall underrättas om beslutet? Går ett beslut att överklaga? Att beslutstargarna har en klar motivering till beslutet och att samtliga som tar del i beslutsfattandet är medvetna om och agerar i linje med utmaningsrättens syfte är viktigt för trovärdigheten. Överväg möjligheten att inkorporera fler parter i beslutsfattandet för att få ett helhetsperspektiv.
- Övergripande ansvar och marknadsföring Vem tar ansvar för att målet uppfylls? Genom vem och hur skall utmaningsrätten marknadsföras? Vem har ansvaret för att dokumentera erfarenheterna? Vem inspirerar företag och egna anställda till att utmana? Vem är ”utmaningsrättsansvarig” i kommunen?

KONKRETA RÅD

Vilka lärdomar kan dras och vilka erfarenheter finns att ta med sig om hur man bör arbeta med utmaningsrätten? För de kommuner som planerar att införa utmaningsrätt och för de som ännu inte riktigt kommit igång så finns en del punkter att utgå ifrån som ökar möjligheterna för att lyckas med utmaningsrätten. Det finns också en del att tänka på om man som utmanare vill lyckas med sin utmaning.

Råd till kommuner vid införandet av utmaningsrätt

- Utarbeta ett regelverk som uttrycker tydliga riktlinjer för utmaningsrätten och som på ett fullgott sätt speglar intentionerna med införandet.
- Tänk igenom hur utmaningsrätten kan anpassas till den egna kommunen och de egna förutsättningarna. Kopiera inte andra kommuners regelverk eller agerande rakt av. Använd istället dessa samt riktlinjerna i denna skrift som utgångspunkt och se till den egna kommunens förutsättningar. Hur får vi utmaningsrätten att utvecklas till sin fulla potential i just vår kommun?
- Håll informationsmöten med tjänstemän och politiker i kommunen där syftet och målet med utmaningsrätten klargörs och diskuteras. Klargör vem som har huvudansvaret för utmaningsrätten. Dennes uppgifter skall vara att marknadsföra, stödja, koordinera och inspirera företag och anställda till att utmana. Företag och anställda skall veta vem man skall vända sig till om man vill utmana kommunen och denne skall vara välkänd både internt och externt.
- Allmän information om utmaningsrätt, regelverket, processkarta, kontaktperson och kommunens konkurrenspolicy skall finnas lättillgängligt på kommunens hemsida. Ett ”utmaningsformulär” som kan fyllas i och skickas in till kommunen elektroniskt där utmanaren beskriver sin utmaning bör finnas. Bra exempel på detta är Munkedal och Uddevalla kommun där ansökan kan fyllas i och skickas in på hemsidan. Gör det så enkelt som möjligt och underlätta utmaningsförfarandet i möjligaste mån.
- Lägg upp en strategi för hur utmaningsrätten skall marknadsföras.
- Ta kontakt med olika företagarorganisationer, media, nätverksorganisationer och informera om kommunens införande av utmaningsrätt.
- Skapa goda förutsättningar för egna anställda som vill knoppa av den verksamhet de arbetar i. Klargör att vid en överlåtelse av verksamhet så skall alltid marknadsvärde gälla vid överlåtelsen. Detta innebär att värdet av eventuell ”goodwill” alltid skall medräknas.

Kontinuerligt arbete

- Marknadsför utmaningsrätten! Lägg ner energi och engagemang på att sprida budskapet om att utmaningsrätt finns i kommunen och hur man utmanar. Håll seminarium och informationsmöten med företagare och allmänheten där man informerar om utmaningsrätten. Media bör också kontinuerligt hållas underrettade om inkomna utmaningar och dess fortsatta väg genom kommunen.
- Framför och var öppen med vilka områden som kommunen ännu inte konkurrensutsatt i högre grad, inom vilka områden man planerar att konkurrensutsätta verksamhet och om man exempelvis avser att införa LOV. Beskriv de olika nämnderna och deras specifika verksamheter översiktligt på hemsidan så att företag, anställda och medborgare tydligt kan se vilka verksamheter som kommunen bedriver i egen regi och vad som genom deras ögon lämpar sig för en utmaning.
- Gör en utvärdering av hur väl de politiska nämnderna implementerat regelverket och hur väl de anser det fungerar. I Uppsala gav exempelvis kommunrevisorerna en revisionsfirma i uppdrag

att genom intervjuer utvärdera regelverket och hur det ansågs fungera i de politiska nämnderna, vilka svårigheter som fanns och om något behövde förändras.

- Se varje inkommen utmaning som en möjlighet till utveckling. Se möjligheterna i att kanske dela upp utmaningen i mindre delar eller kanske till att gälla ett större område. För att få en mångfald av utförare av kommunala tjänster är det viktigt att man är tillmötesgående och öppen för diskussion. Utgå inte ifrån att samtliga utmanare är experter på kommunal upphandling eller kommunal organisationsstruktur. En utmaning är framförallt en indikation på att det finns ett intresse av att driva en typ av verksamhet åt kommunen och en idé om hur en verksamhet skulle kunna bedrivas på ett bättre sätt.
- Kräv inte för utförlig information i själva utmaningen eftersom denna blir en offentlig handling. Bjud istället in till ett förutsättningslöst möte där utmanaren ges tillfälle att förklara tanken med sin utmaning. Att ta initiativ till ett sådant möte är betydelsefullt och sänder en signal om att kommunen tar utmaningsrätten på allvar.
- Var öppen för tvärkompetens. Att utmanaren idag bedriver verksamhet som skiljer sig från den som utmanats behöver absolut inte vara något negativt. Det kan snarare innebära fördelar då nytänkande och kompetens från andra branscher kan utveckla den befintliga verksamheten betydligt.
- Utvärdera utmaningar som avvisats och på vilka grunder detta skett. Varför godtogs inte utmaningen? Vad finns att lära och vilka råd finns att ge till framtida utmanare? I Solna skall varje avslagen utmaning prövas av kommunstyrelsen efter negativt beslut av ansvarig nämnd. En klar motivering som redovisas och som kan godtas av fler än den nämnd som ansvarar för verksamheten är att föredra.
- Utvärdera kontinuerligt hur utmaningsrätten fungerar. Vad kan förbättras? Vad tycker företagen? Vilka lärdomar finns att hämta från andra kommuner?

Råd till utmanare

Det finns även en del råd för den som funderar på att utmana. Erfarenheterna hittills pekar på att man bör tänka på följande:

Om din kommun har utmaningsrätt:

- Om du funderar på att utmana kommunen, var påläst och sätt dig in i verksamheten. Undersök hur den fungerar idag, hur nöjda brukarna är och vad som kan förbättras. Fundera noga över och undersök hur du som utmanare kan tillföra positiva förändringar för verksamheten och hur du på ett bra sätt kan framföra detta.
- För att utmaningen skall uppfattas som seriös, så undvik att ”mass-utmana” 34 kommuner samtidigt genom att skicka samma utmaning till varje kommun. Anpassa istället utmaningen till den kommun som utmanas och beskriv vad som skulle kunna förbättras utifrån de lokala förutsättningarna. Tänk på att även om utmaningen gäller likadan verksamhet kan organisationen se olika ut från kommun till kommun.
- Var på det klara med att din utmaning inte gäller verksamhet som innefattar myndighetsutövning eller utgör en strategisk ledningsfunktion.
- Är kommunens information kring utmaningsrätten bristfällig, påpeka detta och begär klara och tydliga riktlinjer. Att utmaningen är korrekt utformad och för tillfället lämplig ökar chanserna för att den skall godtas betydligt.

- Ta initiativ till ett möte med den nämnd som ansvarar för verksamheten. Att presentera din utmaning och varför verksamheten skulle lämpa sig för upphandling eller försäljning är viktigt för att nämnden skall uppfatta den korrekt.
- Tänk på att du inte kan utmana verksamhet som redan är utlagd på entreprenad. Kontraktstiden innebär att du får vänta till nästa upphandling. Detta hindrar dock inte att du lägger fram förslag på hur verksamheten skulle kunna förändras. Möjligtvis dela upp upphandlingen i mindre eller större delar eller framföra förslag på ett helt nytt koncept.

Om din kommun inte har utmaningsrätt:

- Undersök vilka möjligheter det finns att få beslutande politiker att införa utmaningsrätt. Det kanske finns planer på ett införande och ett visat intresse från företagare eller anställda kan ge beslutsprocessen en ”knuff.” Vissa kommuner kanske inte ens har diskuterat utmaningsrätt. För upp frågan på agendan.
- Undersök om det går att utmana utan att det finns ett formellt taget beslut om att införa utmaningsrätt. Alla kommuner borde ha intresse av att kommunicera med omgivningen och få förslag på hur verksamheten skulle kunna förbättras och utvecklas.
- Ta reda på om närliggande kommuner har infört utmaningsrätt. Undersök de kommunövergripande samarbeten som eventuellt förekommer och om dessa går att utmana.

6. Varför inte utmaningsrätt?

Även om flera kommuner har en del arbete kvar med utmaningsrätten så har man insett värdet med att öppna upp för utmaningar av kommunal verksamhet. De 212 utmaningar som inkommit är oavsett utfall 212 förslag på hur kommunal verksamhet skulle kunna förbättras och utvecklas.

Vissa kommuner har dock aktivt avvisat ett införande av utmaningsrätt och sagt nej till idéer och nej till utveckling. Man har genom kommunfullmäktigebeslut avvisat motioner som ser behovet av ett ökat samarbete med omgivningen.

Nedan följer en genomgång av fyra kommuner som aktivt gjort detta val och tackat nej till utmaningsrätt. Något som i samtliga av dessa kommuner skulle behövas och där utvecklingspotentialen är stor. Denna potential blir speciellt framträdande sett till graden av nyföretagande, andelen entreprenader och hur företagen i kommunen upplever konkurrensen från kommunen. Detta utifrån Svenskt Näringslivs mätning och ranking av det lokala företagsklimatet.

Svenskt Näringslivs mätning av det lokala företagsklimatet genomförs årligen, drygt 35 000 företagare betygsätter företagsklimatet i den kommun de är verksamma. Detta sammanvägs med strukturella förutsättningar för företagande i kommunen och sammanställs i en ranking. Rankingens innehåller totalt 18 faktorer. Varje kommun rangordnas efter varje faktor från placering 1-290 där bästa placering ger 290 poäng och sämsta 1 poäng. Antalet poäng en kommun får speglar alltså exakt hur kommunen placerat sig i förhållande till de andra kommunerna inom respektive faktor.

De tre faktorerna ”Nyföretagande”, ”Entreprenader” och företagens uppfattning om ”Kommunens konkurrens mot privata näringslivet” utgör tillsammans 3/18 av den totala rankingen. Det är kommunernas placeringar (inte antal poäng) i dessa tre enskilda faktorer och den totala rankingen som kommer att redovisas nedan.

Att ovan nämnda faktorer och den totala rankingen av företagsklimatet valts ut att belysas i detta sammanhang grundar sig i att ett införande av utmaningsrätt kan medverka till förbättringar inom dessa områden. Nio av tio företagare anser exempelvis att företagsklimatet skulle förbättras om kommunen utvecklade verksamheter som på ett osunt sätt konkurrerar med företagen och om man konkurrensutsatte mer av sin verksamhet.¹²

Andel entreprenader kan öka genom att företag tillåts ta initiativ till upphandling. Graden av nyföretagande kan förbättras genom att personalen i exempelvis ett äldreboende, förskola eller annan kommunal verksamhet bildar ett företag och utmanar kommunen. Ett införande av utmaningsrätt sänder en signal om att man vill ta tillvara de idéer som finns.

Många företag upplever konkurrens från kommunala verksamheter, vilket i sin tur kan påverka företagets utveckling negativt och hindra tillväxt. Sådan verksamhet kan även vara olaglig i och med det tillägg i konkurrenslagen som trädde i kraft i januari 2010.¹³ Genom ett införande av utmaningsrätt kan företag uppmärksamma och motverka att kommunen bedriver sådan verksamhet och ta initiativ till upphandling eller försäljning.

¹² Laurent m.fl. 2007

¹³ Riksdagen beslutade att skärpa konkurrenslagstiftningen genom att göra ett tillägg i konkurrenslagen, den så kallade konfliktlösningsregeln. Den nya regeln innebär att kommuner, landsting och statliga myndigheter kan dras inför domstol om de fortsätter att konkurrera med privata företag. Syftet med regeln är att är att på laglig väg undanröja konkurrensbegränsande verksamheter eller förfaranden.

SKELLEFTEÅ KOMMUN

Placeringar i Svenskt Näringslivs ranking av företagsklimatet	
Total ranking av företagsklimatet:	184
Andel entreprenader:	255 (3,95 %)
Konkurrens från kommunens verksamheter mot privata företag:	287
Nyföretagande:	265

I Skellefteå kommun lämnades en motion om ett införande av utmaningsrätt i kommunen in gemensamt av allianspartierna. Motionen avslogs på följande grunder:

”Kommunstyrelsens arbetsutskott konstaterar att kommunstyrelsen ger förslag om vilka verksamheter som ska utföras i egen regi. Det är ytterst de valda organen som avgör vad som skall upphandlas. Att överlämna beslutanderätten om upphandling till enskilda företag kan inte passa in i den lokala självstyrelsens arbetsätt.”¹⁴

Denna motivering bygger på uppfattningen att ett införande av utmaningsrätt minskar inflytandet för de valda organen att avgöra vad som kan eller bör konkurransutsättas. Vid ett utmaningsförfarande är det dock så att den politiska nämnd som ansvarar för den utmanade verksamheten avgör om utmaningen skall godtas och leda vidare till upphandling, eller om utmaningen skall avslås. Ett införande av utmaningsrätt fråntar inte de valda organen sin beslutanderätt. Utmaningsrätt innebär enbart en möjlighet för utomstående aktörer att ge förslag på vad som möjligtvis skulle kunna upphandlas utifrån att man har en idé om hur verksamheten skulle kunna bedrivas på ett bättre sätt. Alltså en initiativrätt och inte en beslutanderätt. Detta framgår också av den inlämnade motionen att kommunen naturligtvis alltid skall ha möjlighet att inte upphandla trots en begäran från utmanaren.

Att Skellefteå kommun på dessa grunder avvisar ett införande av utmaningsrätt indikerar på att man kanske borde utreda frågan närmare. Ett engagerat införande av utmaningsrätt i Skellefteå kommun skulle kunna förbättra möjligheterna till ett gott företagsklimat betydligt. Med tanke på att företagen i kommunen upplever en sådan hög konkurrens från kommunala verksamheter skulle utmaningsrätten kunna spela en viktig roll. Om man införde utmaningsrätt skulle man möjliggöra för företag att utmana och uppmärksamma kommunen på verksamhet som konkurrerar med företagen. Man kan uppmärksamma kommunen på verksamhet som kan vara skadlig för tillväxt och utvecklandet av nya företag.

¹⁴ Skellefteå kommun ” Motion om att kunna begära upphandling på kommunal verksamhet” (Dnr. 2007.104)

UMEÅ KOMMUN

Placeringar i Svenskt Näringslivs ranking av företagsklimatet

Total ranking av företagsklimatet:	187
Andel entreprenader:	59 (11,23 %)
Konkurrens från kommunens verksamheter mot privata företag:	273
Nyföretagande:	150

”Kommunen förlorar en del av styrningen över vilka områden som skall upphandlas. Om utmaningsrätten skall fungera så är det i huvudsak andra aktörer än kommunen som avgör vilka områden som skall konkurransutsättas. Det kan till exempel innebära att krav på upphandling riktas mot områden/ specifika objekt som ur kommunens synpunkt inte är optimala. Även om det finns en aktör som utmanar kanske marknaden inte är tillräckligt utvecklad. Den enda konkurrens som då uppstår är mellan den egna regionen och en enda extern aktör. Önskvärt är en marknad med flera externa aktörer. En för snabb och oplanerad konkurransutsättning riskerar att skapa onödiga omställningskostnader för kommunen. Stadsledningskontoret anser att utmaningsrättens nackdelar överväger fördelarna.”¹⁵

Umeå kommun har en relativt hög andel entreprenader inom den offentliga verksamheten. Dock upplever företagen i kommunen en betydande konkurrens från kommunala verksamheter och man har en relativt låg andel nyföretagande.

Likt Skellefteå kommun är man av uppfattningen att utmaningsrätten fråntar kommunen avgörande beslutanderätt gällande vilka områden som skall konkurransutsättas. Om kommunen anser att en utmaning inte är optimal, eller att marknaden inte är tillräckligt utvecklad har man åtminstone utrett möjligheterna för en utveckling av verksamheten. Utmaningsrättens verkliga vinst förutom möjligheterna till ökad kvalitet och minskade kostnader är dess kommunikativa värde. För kommunerna innebär utmaningsrätten en genomlysning av sin verksamhet. Det som kan utföras bättre eller billigare oavsett utförare, borde göras utifrån både ett brukar- och ett skattebetalarperspektiv.

Likt företagen i Skellefteå kommun upplever de företag som bedriver verksamhet i Umeå kommun också i hög grad konkurrens från kommunala verksamheter. Ett införande av utmaningsrätt i Umeå kommun skulle ge företagen möjligheter att uppmärksamma kommunen på vad som kan och bör utföras av privata företag.

¹⁵ Umeå kommun ”Stadsledningskontorets yttrande” Protokoll (Dnr.2007.25)

HOFORS KOMMUN

Placeringar i Svenskt Näringslivs ranking av företagsklimatet

Total ranking av företagsklimatet:	279
Andel entreprenader:	258 (3,83 %)
Konkurrens från kommunens verksamheter mot privata företag:	251
Nyföretagande:	282

”Hofors är en liten kommun, det kan vara svårt för externa aktörer att bedriva lönsam verksamhet, detta kan leda till att kommunen tvingas återta verksamhet efter externt misslyckande. Om kommunen då redan avvecklat utrustning och kompetens för verksamheten så uppstår en besvärlig situation. Brist på externa aktörer kan också leda till osund konkurrens även om kommunen överlåtit verksamhet och kanske till och med till en monopolsituation.” Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta avslag på motionen om att införa lokal utmaningsrätt¹⁶

Företagsklimatet i Hofors kommun behöver förbättras. Att man öppnar upp för förslag på verksamhet som skulle kunna utgöra en marknad för lokala företag skulle göra verklig nytta.

Att man är en liten kommun omöjliggör definitivt inte ett införande av utmaningsrätt, utan kan innebära fördelar. Ett företag som tillåts verka inom kommunen kan många gånger utnyttja de stordriftsfördelar som kan skapas om företaget är verksamt i närliggande kommuner. Att ett företag skulle misslyckas och lämna kommunen med ansvaret minimeras då ett tilldelat kontrakt över en viss tid borgar för en viss stabilitet och långsiktighet.

Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning delar in Sveriges kommuner i nio grupper efter bland annat befolkningsstorlek, pendlingsmönster och näringslivsstruktur. Sett till denna indelning så har flera kommuner i samma kommungrupp som Hofors infört utmaningsrätt och har även en högre andel av sin verksamhet utlagd på entreprenad. Exempel på sådana kommuner är Vetlanda, Sävsjö och Älmhult. I Älmhult har man avancerat inom dessa områden och ser möjligheterna.

”Vi har ingen tradition i kommunen med alternativa driftsformer men har under de senaste 4 åren infört intraprenader (första inom kosten, fler på gång), LOV inom hemtjänsten (minst 3 utförare utöver kommunen har anmält intresse) samt infört utmaningsrätt.” (Elisabeth Peltola kommunalråd)

Även som påpekat av Övertorneås kommunalråd Linda Ylivainio i inledningskapitlet är kommunen för företagen i en liten kommun en viktig kund och inköpare. Att istället för att konkurrera med företagen i kommunen och riskera att hindra tillväxten behöver man se till hur ett fruktbart samarbete kan utvecklas. Genom utmaningsrätt kan kommunens verksamheter utvecklas och effektiviseras samtidigt som det lokala näringslivet ges möjlighet att växa.

Att vara en liten kommun utgör således inget hinder. Det gör snarare utmaningsrätt mer behövligt. Det kan skapa såväl arbetstillfällen vid nyetablering som kostnadseffektiviseringar genom kommunövergripande drift.

¹⁶ Hofors kommun Besvarande ”Motion angående lokal utmaningsrätt” (Dnr. 2009.50–059)

KARLSHAMNS KOMMUN

Placeringar i Svenskt Näringslivs ranking av företagsklimatet

Total ranking av företagsklimatet:	186
Andel entreprenader:	236 (4,58 %)
Konkurrens från kommunens verksamheter mot privata företag:	232
Nyföretagande:	221

”Kommunfullmäktige beslutar att avslå motionen med hänvisning till att det redan på de områden som har en stor omfattning av kommunal verksamhet, såsom inköp av varor och produkter till de kommunala verksamheterna, entreprenader gällande byggande och underhåll av kommunens anläggningar, vägar, snöskottning, konsultverksamhet av olika slag och många andra områden redan är konkurrensutsatt, och att kommunfullmäktige i december 2009 beslutat utreda förutsättningarna för att öppna upp möjligheterna att välja hemtjänstutövare.”¹⁷

I Karlshamn anser man att det redan är tillräckligt med verksamhet utlagd på entreprenad och ser helt enkelt inget behov av att införa utmaningsrätt. En poäng med att införa utmaningsrätt är dock att nya områden som kan lämpa sig för konkurrensutsättning uppmärksammas och utreds. Man bjuder in till en genomlysning av den kommunala organisationen.

Att man överhuvudtaget anser att man redan har tillräckligt med verksamhet utlagd på entreprenad kan ses som aningen svårtolkat då ca 4,6 procent av den kommunala verksamheten är utlagd på entreprenad. Klart under riksgenomsnittet på ca 12 procent.

Detta innebär således att det finns en potential för en ökad mångfald av aktörer. Då Karlshamn ändå har en relativt liten andel av sin verksamhet utlagd på entreprenad finns det med största säkerhet både företagare och anställda som skulle kunna komma med kreativa lösningar och medverka till förbättringar.

I detta sammanhang bör Karlshamns övergripande näringspolitiska strategi framhållas i ljuset av det tydliga ställningstagandet mot ett införande av utmaningsrätt.

”Kommunen ska kännetecknas av ett bra näringslivsklimat där företagsambeten frodas, idéer förverkligas och arbetstillfällen skapas och där nya verksamheter vill etablera sig. Näringspolitiken grundas på långsiktighet, uthållighet och ett förtroendefullt samarbete.”¹⁸

Om företagsambeten skall ”frodas” och ”idéer förverkligas” behövs fler möjligheter för att släppa lös den kraft och ta tillvara de idéer som finns i det lokala näringslivet och som kommunen vill se utvecklas. Karlshamns kommuns relativt låga andel företagande (171 av 290) och ännu lägre andel nyföretagande (221 av 290), vittnar om att det finns en hel del att göra.

¹⁷ Protokoll KF 3 besvarande ”Motion om utmaningsrätt för att kostnads- och kvalitetsmässigt öka kommunens service” (Dnr. 2009.290)

¹⁸ Näringspolitiskt program för Karlshamns kommun avseende verksamhetsåren 2009-2011 s. 7

7. "Näringslivets medborgarförslag" och företagande

*Utmaningsrätt är näringslivets motsvarighet till medborgarförslag”
(Lars Hamlin inköpschef Uddevalla kommun)*

En väl fungerande utmaningsrätt i kommunen innebär inte bara fördelar för kommunen och för brukare av kommunal service. Förutom att det skapar goda förutsättningar för en mer effektiv och högkvalitativ kommunal verksamhet är den viktig också på andra sätt.

Utmaningsrätten kan liknas vid rätten att lämna medborgarförslag som finns i ca 190 svenska kommuner. Medborgarförslag innebär att medborgarna har rätt att väcka ärenden i kommunfullmäktige. På så vis ges en möjlighet att framföra sitt budskap till beslutande politiker. Motiven till denna ändring i kommunallagen som genomfördes 2002 uttryckte en oro för den lokala demokratin och avsikten var att minska avståndet mellan väljare och valda.¹⁹ Man ville öka deltagandet och göra det möjligt för medborgare att göra sin röst hörd.

Precis som medborgarförslag handlar utmaningsrätten om deltagande och kommunikation. Det handlar om att företag och anställda ges en möjlighet att lämna förslag på hur saker och ting kan förbättras. Man ges möjlighet att framföra ett budskap till beslutande politiker.

Likt medborgarförslag handlar det om att kommunen som organisation är öppen för intryck och kommunicerar med sin omgivning. Det handlar om att ta till vara på idéer. Enskilda brukare, anställda eller företag som har en idé om hur kommunal verksamhet skulle kunna förbättras ges möjlighet att presentera sin idé. En kommunikationskanal mellan beslutfattare, utförare och konsumenter av kommunal service.

Utmaningsrätten bör därför inte vara en fråga om ideologi. Ett införande borde inte präglas av politisk oenighet, vilket varit fallet i många kommuner hittills. Utmaningsrätten är snarare en fråga om deltagande, mångfald och kommunikation. Det utmaningsrätt i grunden handlar om är att brukare av kommunal service och tillika finansierare av densamma får bästa möjliga service för sina pengar. Detta oavsett om det är kommunen eller någon annan som utför tjänsten.

Utmaningsrätten ökar också möjligheterna för företagande bland grupper som vanligtvis är underrepresenterade i den svenska floran av entreprenörer. Både kvinnor och ungdomar ges en möjlighet att utmana kommunal verksamhet och bedriva verksamhet inom ramen för ett offentligt åtagande. Om utmaningsrätten på ett engagerat vis implementeras i fler kommuner runt om i Sverige kommer den så småningom kunna medverka till utvecklingen av många nya företag. Detta kommer också att leda till en ökad mångfald bland de entreprenörer som utför tjänster åt kommunerna.

Speciellt förmånligt blir detta om kommunen lägger avknoppning av verksamhet inom ramen för utmaningsrätten. Man ger då anställda en möjlighet att utmana den verksamhet man för tillfället arbetar inom. Bedrivs verksamheten inom ramen för kundval behöver verksamheten inte upphandlas. Möjligheten till avknoppning och att kunna utmana kommunal verksamhet är således speciellt viktig för att öka företaget i typiskt kvinnodominerade branscher.

¹⁹ Petersson (2006)

Ett exempel på detta var när anställda inom språkförskolan Sjöhästen i Höganäs såg flera brister och klara förbättringsmöjligheter för verksamheten. Förskolan låg långt utanför centralorten vilket medförde långa och kostsamma transporter. Detta i sin tur påverkade såväl barnens upplevda trygghet som den viktiga dialogen med föräldrarna negativt. Det gav också upphov till avsevärda resekostnader. Verksamheten stod vidare inför en personalrotation vilket man ansåg skulle kunna påverka kvalitén negativt.

Personalen utmanade därför Höganäs kommun och ville driva förskolan i enskild regi. Man ville motverka problemet med transporter och den sparsamma kontakten med föräldrar genom att flytta verksamheten till centralorten och öka tillgängligheten. Detta samtidigt som den kompetenta personalen stannade kvar i verksamheten. Ett typexempel på när personal som dagligen arbetar i verksamheten och ser vissa problem uppmärksammar kommunen på dessa och samtidigt presenterar en lösning.

Höganäs kommun hade i sina riktlinjer för utmaningsrätt begränsat möjligheterna till utmaningar och avknoppning av verksamhet som bedrivs inom ett kundvalssystem, men beslutade ändå att utreda frågan. På grund av organisatoriska skäl ansåg kommunen att man inte kunde godta utmaningen utan att göra en djupare analys, men utmaningen i sig uppmärksammade brister vilket förhoppningsvis initierat ett förändringsarbete.

Ett företag eller den egna personalen kan se ett behov hos medborgarna som inte är tillgodosett. En utmaning innefattar ofta att utmanaren presenterar förbättringsmöjligheter, som exempelvis ökade öppettider, ökad service eller ett ökat utbud av tjänster. Det gäller att släppa fram denna kreativitet och ta tillvara på de värdefulla idéer som finns inom och utom den kommunala organisationen.

Ett införande av utmaningsrätt innebär ökad kommunikation. Det innebär inte minskad besluts-makt eller minskat inflytande varken för kommun eller brukare. Det handlar om idéer, förbättringsmöjligheter och utveckling. En kreativ kraft som varje kommun bör ta tillvara.

8. Utmaningsrätten i verkligheten – några exempel

Företaget AB Previa verkar inom hälsobranschen och erbjuder sina kunder tjänster inom hälsa, ledarskap, arbetsmiljö och rehabilitering. Företaget har utvecklats fördelaktigt de senaste åren och har en klar affärsvision: ”Att alltid vara efterfrågad.”

AB Previa har verksamhet över hela Sverige, även i Uppsala där man såg en möjlighet att utmana kommunen. Man utmanade Uppsala kommuns företagshälsovård eftersom man helt enkelt ansåg sig kunna utföra den bättre då man är specialiserad inom området.

Birgitta Blom är distriktschef på Previa i Uppsala.

”Vi hade sneglat på kommunens företagshälsovård en tid och såg hur vi skulle kunna förbättra den om vi fick chansen. Genom att utmaningsrätten infördes i Uppsala fick vi en sådan möjlighet.

Utmaningen lämnades in till kommunen i mars 2008. Man pekade i utmaningen på möjligheterna med en privat aktör och vad som skulle kunna förbättras. Några månader senare beslutade kommunstyrelsen att ge ett positivt besked. Utmaningen godtogs och ledde till en upphandling av verksamheten. Birgitta Blom är mycket nöjd med hur Uppsala kommun agerat och har hanterat deras utmaning.

”Vi fick ett väldigt bra bemötande från kommunen sida. Det var inte alls krångligt eller omständligt utan allt gick väldigt smidigt. Vi hade bra kontakt med processledaren Christoffer Nilsson på kommunledningskontoret när vi utformade utmaningen och vi fick den hjälp vi behövde.

Previa vann senare upphandlingen och man driver sedan oktober 2009 verksamheten. Vid verksamhetsövergången berördes 18 kommunanställda. Att samtliga skulle erbjudas att följa med i övergången var ett självklart krav från kommunen i upphandlingen. Att detta var fallet ser Birgitta Blom som något klart positivt då den erfarenhet som fanns bland de anställda var värdefull, samtidigt som den kunde kompletteras med kompetensen som redan fanns i företaget. Nu ett år efter övergången trivs medarbetarna med sin nya arbetsgivare. Något som sedan starten har varit viktigt. Man ville från början attrahera den personal som då arbetade i verksamheten för att inte gå miste om deras kompetens.

Den största vinsten för Uppsala kommun tycker Birgitta Blom är att man får en helt ny dimension i sitt hälsoarbete. Previa är en mycket större organisation med ett bredare register av spetskompetens. Att man också ligger i framkant nationellt när det kommer till hälsofrämjande arbete ger många fördelar.

I Uddevalla har utmaningsrätten givit en ung entreprenör chansen. Johan Olausson är 24 år och startade för ett år sedan företaget Matköp Bohuslän. Efter att ha gjort en del efterforskningar bestämde han sig för att utmana kommunen. Utmaningen gällde kommunens inköp och leveranser av livsmedel till Uddevalla kommuns vårdtagare, främst inom äldreomsorgen. Genom sitt företag handlar och levererar Johan Olausson vanligtvis mat till både företag och privatpersoner och han såg att denna verksamhet även skulle passa bra inom ramen för kommunens äldreomsorg. Han pekade genom sin utmaning på hur både pengar skulle kunna sparas och att den befintliga vårdpersonalen kunde fokusera mer på själva vårdtagaren istället för att faxa beställningar och ”bära matkassar.”

”Jag tog tidigt kontakt med Uddevalla kommun och diskuterade hur man skulle kunna bedriva verksamheten. Jag gjorde en del efterforskningar och det visade sig att flera personer var anställda för att bara plocka och köra ut mat till de äldre. Jag såg tydligt hur jag kunde förbättra verksamheten. Jag kan göra hela processen smidigare. Allt från beställning till hopplockning och utkörning.”

Johan Olausson presenterade i sin utmaning en smidig beställningsrutin som innebar att vårdpersonalen kunde fylla i flera beställningar samtidigt över internet. Beställningen plockas ihop och levereras ända hem till dörren. Han presenterade också en prisbild som socialnämnden ansåg vara attraktiv och som hade många fördelar. Han hade tidigare tagit kontakt med Munkedals kommun. Där var man inte speciellt intresserad. Detta trots att undersköterskor där kör ut maten till de äldre i vanliga bilar, inte med kylbil som Johan Olausson gör till sina nuvarande kunder. Att det inte ens fanns intresse av att diskutera saken förstår han inte riktigt. Risken för att maten blir dålig minskar ju om den transporteras i kylbil.

Johan Olausson ser egentligen inga nackdelar varken för kommunen eller brukarna med att upphandla matdistributionen. Kommunen kan spara pengar och mer resurser kan läggas på att ta hand om de äldre.

”Om jag får ta över verksamheten och effektivisera den kan ju kommunen omfördela resurserna och använda dem där de gör mer nytta. Genom mitt beställningssystem kan jag effektivisera hela processen. Vårdpersonalen kan ägna sig mer åt det de är utbildade att göra.”

Han tror också att utmaningsrätten är viktig för både kommuner och företag. Inte minst för unga entreprenörer i hans situation som kan genomlysas kommunens verksamheter och komma med smarta lösningar.

”Jag tror att utmaningsrätten är viktig, inte minst för företag som mitt som behöver en stabil grund att stå på och kommunen är ju en stor kund. Utmaningsrätten är bra på det sättet att jag som företagare kan utvecklas och växa, samtidigt som kommunen kan effektivisera och utveckla sin verksamhet. Det är ju en ”win-win” situation.”

Elving Andersson är ordförande i socialnämnden i Uddevalla som tog beslutet. Han ser positivt på utmaningen och hur Matköp Bohuslän kan förbättra äldreomsorgen.

”Vi har gett förvaltningen i uppdrag att utreda hur anbudsunderlaget i upphandlingen skulle kunna se ut. Utmaningsrätten har ju en begränsning som gäller att det som är strategiskt viktigt för kommunen inte kan utmanas. Att köra ut mat är ju inte en strategiskt viktig verksamhet. Det finns då egentligen ingen anledning till varför vi inte skulle godta utmaningen. Det är helt klart en spännande utmaning och vi är förväntansfulla inför kommande upphandling.”

9. Vägen framåt

Utmaningsrätten behöver införas i fler kommuner och det behövs fler som utmanar. För att lyckas med utmaningsrätten krävs ett engagemang och en vilja att förändra och förbättra. Om de kommuner som infört utmaningsrätt förbättrar sitt arbete kommer också fler att lyckas bättre. Ett genomsnitt på ca sex inkomna utmaningar per kommun är ett antal som kan öka betydligt. Att endast var tredje utmaning godtas vittnar också om att utmaningarna i sig kan bli bättre och att det i vissa kommuner kanske behövs en attitydförändring. Samtidigt finns det goda exempel och goda erfarenheter som pekar på varför utmaningsrätten är viktig och varför den behövs. Det är möjligt att skapa goda förutsättningar och påverka att utvecklingen går åt rätt håll. Vad utmaningsrätten i framtiden kommer att ge upphov till är helt upp till kommunerna själva.

Sammantaget finns det en hel del prövningar för de svenska kommunerna framöver där utmaningsrätten kan spela en viktig roll. Inte minst för den framtida utveckling som beskrivits i inledningskapitlet. Förutsättningarna för att bedriva kommunal verksamhet har också förändrats. Den nya regeln konkurrenslagen som trädde i kraft i januari 2010 har satt igång ett värdefullt förändringsarbete i många kommuner. Man har i högre grad börjat reflektera över de verksamheter som kan ge upphov till osund konkurrens. Det är en efterlängtd utveckling för de företag som bedriver konkurrerande verksamhet i dessa kommuner.

I Trelleborgs kommun genomförde man exempelvis en ”inventering” av den kommunala organisationen. Man genomlyste och utvärderade vilka verksamheter som skulle kunna tänkas ge upphov till osund konkurrens. Genom inventeringen fann man att kommunen bedrev verksamhet som kanske borde utföras av andra än kommunen själv. Försäljning av grus, material och verktyg till företag, hämtning av grovsopor, matsservering, bageriverksamhet och skötsel av grönytor är bara några exempel.

Hade nu Trelleborgs kommun haft utmaningsrätt så hade de som faktiskt riskerar att påverkas mest negativt av en konkurrerande kommunal verksamhet haft en möjlighet att göra sin röst hörd. Vem vet egentligen bättre vilken verksamhet som på ett osunt sätt konkurrerar med företagen än just de företag som bedriver liknande verksamhet i kommunen? Många kommuner skulle med hjälp av de lokala företagen behöva genomlysa och utvärdera sin organisation.

En annan viktig del ur ett framtida perspektiv är möjligheterna till innovation och verksamhetsutveckling. I takt med att kommunens åtaganden och förutsättningar förändras kommer också nya former av tjänster att behövas. Utmaningsrätten har trots allt bara funnits i de flesta kommuner under en relativt kort period. I takt med att utmaningsrätten blir mer känd bland företag och de egna anställda kommer det också att inkomma fler utmaningar. Nya och oprövade områden kan komma att utmanas och förslag på helt nya verksamheter kan inkomma som utmaning.

Att införa utmaningsrätt kan ses som en form av en generell efterfrågan av nya lösningar. En uppmaning till ett innovativt tänkande. Det som efterfrågas är nya sätt att få den kommunala verksamheten till att bli mer kostnadseffektiv, bedrivs med högre kvalitet eller kanske mer miljövänligt. Företag och anställda uppmanas att komma med lösningar och nya upplägg. Att införa utmaningsrätt är ett steg mot att få ett mer innovationsvänligt förhållande mellan det offentliga och den privata marknaden.

I Uppsala inkom exempelvis en utmaning på verksamhet som städcontroller. En verksamhet som inte fanns i kommunen. Tjänsten skulle innebära kontroll av den städning som genomfördes i kommunen. Företaget som utmanade påpekade att kommunen hade flera olika entreprenörer som skötte städningen och att ansvaret för att kontrollera kvalitén, miljöarbetet och städmetoderna

behövde klargöras och samordnas. Att ansvaret för controllerfunktionen, i den mån den fanns, var ålagd rektorer, vaktmästare och kanslichefer gav ibland upphov till godtyckliga kvalitetsbedömningar och bristfällig uppföljning vilket påverkade kvalitén negativt.

Då utmaningen faktiskt gällde något som inte fanns ansåg produktionsnämnden för vård och bildning i Uppsala kommun att man behövde utreda saken ytterligare. Nämnden påpekade att utmanaren i och med utmaningen uppmärksammade kommunen på en verksamhet som det faktiskt kunde finnas ett behov av men som ännu inte fanns.

Potentialen för liknande utmaningar och andra förbättringar är stor. Det gäller bara att man som kommun uppmanar till ett sådant tänkande. Vad utmaningsrätten kan komma att leda till i form av nya tekniska lösningar, ökat miljötänkande, sänkta kostnader eller ökad kvalitet är i mångt och mycket beroende av de förutsättningar som skapas.

Käll- och litteraturförteckning

- Hofors kommun, besvarande av ”*Motion angående lokal utmaningsrätt*” (Dnr. 2009.50–059)
- Karlshamns kommun, *Näringspolitiskt program för Karlshamns kommun avseende verksamhetsåren 2009-2011*
- Karlshamns kommun, Protokoll KF 3 besvarande av ”*Motion om utmaningsrätt för att kostnads- och kvalitetsmässigt öka kommunens service*” (Dnr. 2009.290)
- Konkurrensverket, (2002) *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?* Konkurrensverkets rapportserie 2002:2
- Kreicberg Utredning och Opinion AB & Skandevall Media AB (2010) *Det behövs många fler entreprenörer inom offentlig verksamhet*, Svenskt Näringsliv, Stockholm
- Laurent, Birgitta, m.fl. (2007) *Kommunal konkurrens och kommunal upphandling*, Svenskt Näringsliv, Stockholm
- Petersson, Olof (2006), *Kommunalpolitik*, Nordstedts Juridik, Stockholm
- Programberedningen för välfärdsfinansieringen, (2010) *Framtidens utmaningar – Välfärdens långsiktiga finansiering* Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm
- Skellefteå kommun ”*Motion om att kunna begära upphandling på kommunal verksamhet*” Protokoll. (Dnr. 2007.104)
- Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté (2008) *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, Statens offentliga utredningar (2008:118), Stockholm
- Svenskt Näringsliv (2010) *Faktabas om företagsklimat*
<http://foretagsklimat.svensktnaringsliv.se>
- Uddevalla kommun, ”*Kommunstyrelsens remiss ang. utmaning gällande mätverksamheten inom tekniska kontoret och Miljö och stadsbyggnad*” (Dnr. 2010:0096)
- Umeå kommun ”*Stadsledningskontorets yttrande*” Protokoll (Dnr.2007.25)

10. Bilaga - Kartläggning av utmaningsrätten i 34 kommuner

Kommun	Utmaningar totalt/ Inom vilka områden	Vad har godtagits hittills av de utmaningar som behandlats?	Avslutade upphandlingar/ varav extern aktör fick uppdraget
Kungsbacka (2003)	(12) Repro, skolpsykiologtjänster, vårdboenden, hemtjänst mätverksamhet, renhållning i skärgård, simhall, kommunalt gym	(1 av 10) kommunalt gym	1/1 Utmanaren fick uppdraget
Örkelljunga (2005)	(5) Fastighetsskötsel, äldreomsorg, hemsjukvård, rekryteringstjänst	(1 av 5) Äldreomsorg	1/1 i Ett annat företag vann upphandlingen
Enköping (2007)	(6) elevhälsa inom två förvaltningar, psykologverksamhet, biblioteksverksamhet, Drift och underhåll av VA, folkhälsofrågor inom kommunen	(0 av 6) Samtliga avvisade	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Hörby (2007)	(6) äldreboenden, kost för äldre och skola, gatuskötsel, grönyteskötsel,	(3 av 5) Gatuskötsel, äldreboenden	(0/0) Ingen upphandling slutförd
Sollentuna (2007)	(6) fritidsgårdar, bibliotek, skolpsykiologverksamhet, drift av lekplats	(2 av 6) skolpsykiologverksamhet och skolmatsverksamhet	(2/2) I ett fall vann utmanaren och i ett fall vann ett annat företag upphandlingen.
Stockholm (1999-2002, 2007-)	(20) Fritidsverksamhet, Äldreomsorg, handikappsboende, friluftsbad, Vårdboenden (HVB), Personlig assistans, fritidsgård, förskola, familjerättsverksamhet, konsumentvägledning,	(8 av 19) Fritidsverksamhet, Äldreomsorg, handikappsboende, friluftsbad, Vårdboenden (HVB), konsumentvägledning,	(5/4) I två fall vann utmanaren, i två fall andra företag och i ett fall egenregin.
Täby (2007)	(3) Elevstöd, mätverksamhet, personalrekrytering	(0 av 3) Samtliga avvisade	0/0 Ingen upphandling aktuell
Uppsala (2007)	(55) Drivmedelsanläggning, mätverksamhet, företagshälsövård, postservice, färdtjänstorganisering, förskolor, bibliotek, träffpunktsverksamhet inom äldreomsorgen, statistikförsörjning, föreningservice, intern tryckeriverksamhet, utredningshem, städcontrollerfunktion, bowlinghall, flygmekanikerutbildning, kost inom skola och äldreomsorg, skolhälsovård, friluftsgård, servicebas, rekryteringsverksamhet, m.m.	(17 av 38) Drivmedelsanläggning, Postservice, föreningservice, handikappvårdsboende, skolhälsovård, stödverksamhet familjebehandling, driften av friluftsgård, träffpunktsverksamhet, förskoleverksamhet, verksamhet inom ramen för det kommunala uppföljningsansvaret, åtgärdsverksamhet för återinträde på arbetsmarknaden	(3/8) I tre fall tog externt företag över den utmanade verksamheten. I ett fall i kombination med egenregin. I fyra fall vann egenregin upphandlingen. Av de externa företag som vann upphandlingarna var det i ett fall utmanaren som vann upphandlingen.

Halmstad (2008)	(10) Flera äldreboenden, stora delar av tekniska förvaltningens verksamhet, företagshälsovård, vuxenutbildning, skolpsykolog, personlig assistans, park och natur, mätverksamhet, platsannonsering, familjerådgivning	(3 av 7) Äldreboenden och företagshälsovård	(1 av 1) Utmanaren vann upphandlingen
Håbo (2008)	(10) Tryckeri, vaktmästeri, elevhälsa, psykologverksamhet, kafé, arbetsmarknadsverksamhet, äldreomsorg,	(2 av 9) Arbetsmarknadsverksamhet. Äldreomsorg	(2 av 2) Utmanarna övertog verksamheterna
Linköping (2008)	(2) Bibliotek, rekryteringstjänst	(1 av 2) Bibliotek	1/0 Egenregin vann upphandlingen
Munkedal (2008)	(1) Grönyteskötsel,	(0 av 1) Utmaningen avsågs	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Uddevalla (2008)	(14) Resursteam inom vård och omsorg, matleveranser inom äldreomsorgen, tolkförmedling, personalmatsal, skolmatverksamhet, simhall, bowlinghall, mätverksamhet, rekryteringsverksamhet, IT-verksamhet, badhus, Kommunalt eventbolag, familjedaghem	(2 av 14) Skolmatverksamhet, matleveranser inom äldreomsorgen	(0/0) Inga upphandlingar avslutade hittills
Vetlanda (2008)	(6) psykoterapi inom socialtjänsten, städning, mätverksamhet, rekryteringstjänst, driftentreprenad av hela tekniska förvaltningens verksamhet, grönyteskötsel/vaktmästarsysslor	(1 av 5) grönyteskötsel/vaktmästar- sysslor	0/0 Ingen upphandling slutförd
Kristianstad (2008)	(3) Särskilt boende, rekryteringstjänst, mätverksamhet	(0 av 3) Samtliga avvisade	0/0 Ingen upphandling aktuell
Örebro (2008)	(3) Mätverksamhet, trafiksäkerhet, viltvård	(1 av 3) Viltvård	(1/1) Utmanaren övertog verksamheten
Gotland (2009)	(4) Rekryteringstjänst, drift av kiosk, laboratorieverksamhet, bemanningsverksamhet inom vård	(2 av 2) drift av kiosk, laboratorieverksamhet,	(0/0) Ingen upphandling slutförd
Härnösand (2009)	(6) lokalvård, tryckeritjänst, friskvårdstjänster, rekrytering, socialpsykiatri innefattande vårdboende och dagverksamhet	(1 av 5) Socialpsykiatri I tre fall drog utmanarna tillbaka sina utmaningar.	(0/0) Ingen upphandling slutförd
Solna (2009)	(2) Bibliotek och skolpsykologverksamhet	(0 av 2) Avslag på båda	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Järfälla (2009)	(3) Drift av simhall, måttjänster, drift av vikariepool.	(1 av 2) Drift av simhall	0/0 Ingen upphandling slutförd

Laholm (2009)	(2) Sidskola, rekryteringstjänst	(0/2) Avslag på båda	0/0 Ingen upphandling aktuell
Skara (2009)	(0) Inga utmaningar hittills	(0 av 0)	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Värmdö (2009)	(0) Inga utmaningar hittills	(0 av 0)	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Österåker (2009)	(0) Inga utmaningar hittills	(0 av 0)	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Ängelholm (2009)	(6) Kontorsservice, mätverksamhet, platsannonsering, renhållning, måltidsservice, detaljplansarbete	(1 av 4) Kontorsservice	(0/0) Ingen upphandling slutförd
Övertorneå (2009)	(15) Grönnyteskötsel, rekryteringstjänst, äldreboende, språkundervisning, vaktmästeri, lokalvård, transportverksamhet, bemanning av återvinningscentral	(14 av 15) Grönnyteskötsel äldreboende, språkundervisning, vaktmästeri, lokalvård, transportverksamhet, bemanning av återvinningscentral	1/1 Grönnyteskötsel, utmanaren övertog inte verksamheten men annat företag.
Sävsjö (2010)	(2) Lokalvård, Driften och underhållet av gator, vägar vatten, renhållning av parker m.m.	(0 av 1)	0/0 Ingen upphandling aktuell
Markaryd (2010)	(0) Inga utmaningar hittills	(0/0)	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Höganäs (2010)	(5) Flera äldreboenden, språkförskola, hemvård	(0 av 4)	0/0 Ingen upphandling aktuell
Älmhult (2010)	(1) Skolmatsverksamhet	(0 av 0)	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Växjö (2010)	(2) Drift av stadens IT-nät, anordnande av praktikplatser	(0 av 1)	(0/0) Ingen upphandling aktuell
Bengtsfors (2010)	(0) Inga utmaningar hittills	(0 av 0)	0/0 Ingen upphandling aktuell
Mullsjö (2010)	(0) Inga utmaningar hittills	(0 av 0)	0/0 Ingen upphandling aktuell
Mora (2010)	(0) Inga utmaningar hittills	(0 av 0)	0/0 Ingen upphandling aktuell

www.svensktnaringsliv.se

STORGATAN 19, 114 82 STOCKHOLM, TELEFON 08-553 430 00

