

Kommunstyrelsens kontor

Datum 2014-06-30

Dnr 2014/218-001

Till Kommunstyrelsen

STYRMODELLSPRINCIPER FÖR BESTÄLLARE- OCH UTFÖRARORGANISATIONEN I ÖSTERÅKERS KOMMUN

Sammanfattning

År 2007 beslutade Kommunfullmäktige i Österåkers Kommun om en ”ny organisation för ökad valfrihet och kundval”. Syftet med den nya organisationen var ”att genom konkurrens mellan olika aktörer, kommunägda och privata, skapa incitament för att utveckla och erbjuda Österåkers invånare verksamhet inom skola, vård och omsorg kostnadseffektivt med hög kvalitet. Det har visat sig att det finns behov av kompletterande detaljerad dokumentation hur vissa principer ska tillämpas och hur man löser intressekonflikter som av naturliga skäl kan uppkomma i styrmodellen. Det förslag som nu tagits fram i process med berörda parter är ett komplement till tidigare beslut.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsen föreslår Kommunfullmäktige besluta

1. Fastställa styrmodellprinciper för beställare- och utförarorganisation
2. Uppdra till Kommunstyrelsen att regelbundet anpassa och komplettera tillämpningsanvisningarna.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del

1. Uppdra till kommundirektören att utarbeta en plan för hur styrmodellprinciperna och tillämpningsanvisningarna efter fastställandet implementeras på lämpligt sätt i såväl tjänstemanna- som i den politiska organisationen
2. Ta fram en plan för de särskilda utredningar som rapporten pekar på och i det sammanhanget eventuellt komplettera med ytterligare tillämpningsanvisningar.

Bakgrund

År 2007 beslutade Kommunfullmäktige i Österåkers Kommun om en ”ny organisation för ökad valfrihet och kundval”. Vi kan konstatera att den då valda organisationen fungerat väl och varit ett bra verktyg för att uppnå de syften den var ämnad för. Det har visat sig att det finns behov av kompletterande detaljerad dokumentation hur vissa principer ska tillämpas och hur man löser intressekonflikter som av naturliga skäl kan uppkomma i styrmodellen. Våren 2013 fick den tillförordnade kommundirektören Sören Karlsson och den likaledes tillförordnade produktionschefen Anders Lindblad som en del av sina uppdrag att förtydliga styrmodellen. Under

Tjänsteutlåtande

sommaren 2013 genomfördes en så kallad SWOT-analys bland kommunens förtroendevalda och tjänstemän. Analysen har redovisats vid ett seminarium i december 2013 som sedan mynnat ut i ett särskilt projekt som har haft följande ambitioner:

- Skapa samsyn kring styrmodellen
- Förtydliga roller, ansvar och befogenheter
- Tydligare spelregler och styrdokument
- Utveckla modell för gemensam målstyrning i hela kommunorganisationen
- Former för systematisk uppföljning av mål, kvalitetskrav mm

Projektet har haft en politisk styrgrupp bestående av presidierna i KS, VON, KUN och PS. Det har funnits en sammanhållande projektledningsgrupp på tjänstemannanivå samt ett antal arbetsgrupper kopplade till projektledningsgruppen. Bifogad dokumentation är en sammanställning av vad som framkommit i processen. Dels i form av de styrmodellprinciper som ska tillämpas som en följd av den organisation som infördes 2008 och dels tillämpningsanvisningar till dessa styrprinciper. Tillämpningsanvisningarna bör revideras regelbundet samt kompletteras och anpassas. Därför föreslås att Kommunstyrelsen får i uppdrag att ansvara för denna uppdatering. Kommunstyrelsen föreslås besluta att föreslå Kommunfullmäktige: att fastställa bifogade styrmodellprinciper och tillämpningsanvisningar; att ge Kommunstyrelsen i uppdrag att regelbundet anpassa och komplettera tillämpningsanvisningarna. Kommunstyrelsen föreslås besluta att ge kommundirektören i uppdrag att utarbeta en plan för hur styrmodellprinciperna och tillämpningsanvisningarna efter fastställandet implementeras på lämpligt sätt i såväl tjänstemanna- som i den politiska organisationen samt att ta fram en plan för de särskilda utredningar som rapporten pekar på och i det sammanhanget eventuellt komplettera med ytterligare tillämpningsanvisningar.

Förvaltningens slutsatser

Kommunstyrelsens kontor anser att det förslag som nu tagits fram i process med berörda parter är ett bra komplement till tidigare beslut.

Bilagor

1. Styrmodellprinciper för beställare-och utförarorganisationen i Österåkers kommun



Jan-Olof Friman
Kommundirektör

Peter Freme
Kanslichef

Kommunstyrelsens kontor

Datum 2014-06-30

Dnr 2014/218-001

STYRMODELLSPRINCIPER FÖR BESTÄLLARE- OCH UTFÖRARORGANISATIONEN I ÖSTERÅKERS KOMMUN

Bakgrund

År 2007 beslutade Kommunfullmäktige i Österåkers Kommun om en ”ny organisation för ökad valfrihet och kundval”. Syftet med den nya organisationen var ”att genom konkurrens mellan olika aktörer, kommunägda och privata, skapa incitament för att utveckla och erbjuda Österåkers invånare verksamhet inom skola, vård och omsorg kostnadseffektivt med hög kvalitet. I bilaga till det dokument som kommunfullmäktige då fattade beslut om redovisades den politiska visionen (se bilaga 1 till detta dokument). Av denna framgår att syftena med organisationen skulle uppnå genom tillämpning av följande grundprinciper:

- Valfrihet/kundval
- Mångfald och konkurrens
- Konkurrensneutralitet
- Skilja på ansvar för finansiering och produktion
- Ansvar och befogenheter till lägsta realistiska nivå

Vi kan konstatera att den då valda organisationen fungerat väl och varit ett bra verktyg för att uppnå de syften den var ämnad för. Det har skapats valfrihet, mångfald och konkurrens. Den egna regin har i stora drag samma villkor som alternativa utförare och det finns en klar åtskillnad mellan finansiering och produktion. Den kommunala produktionen präglas också av en långt gående decentralisering med en förhållandevis liten overheadorganisation. Men det har också funnits problem under resans gång.

En orsak till de problem som uppkommit beror på att det inte funnits mer detaljerad dokumentation hur vissa principer ska tillämpas och hur man löser intressekonflikter som av naturliga skäl kan uppkomma i styrmodellen. En intern beställare- och utförarorganisation bygger ju precis som på den riktiga marknaden att man renodlar rollerna och att därför intressekonflikter uppkommer.

På marknaden regleras konfliktlösningen dels genom vad som avtalas av parterna i de kontrakt man upprättar och dels genom civilrätten.

Våren 2013 fick den tillförordnade kommundirektören Sören Karlsson och den likaledes tillförordnade produktionschefen Anders Lindblad som en del av sina uppdrag att förtydliga styrmodellen. Under sommaren 2013 genomfördes en så kallad SWOT-analys bland kommunens förtroendevalda och tjänstemän. Analysen har redovisats vid ett seminarium i december 2013 som sedan mynnat ut i ett särskilt projekt som har haft följande ambitioner:

- Skapa samsyn kring styrmodellen
- Förtydliga roller, ansvar och befogenheter
- Tydligare spelregler och styrdokument
- Utveckla modell för gemensam målstyrning i hela kommunorganisationen
- Former för systematisk uppföljning av mål, kvalitetskrav mm

Projektet har en politisk styrgrupp bestående av presidierna i KS, VON, KUN och PS. Det finns en sammanhållande projektledningsgrupp på tjänstemannanivå samt ett antal arbetsgrupper kopplade till projektledningsgruppen. Denna dokumentation är en sammanställning av vad som framkommit i processen. Dels i form av de styrmodellsprinciper som ska tillämpas som en följd av den organisation som infördes 2008 och dels tillämpningsanvisningar till dessa styrprinciper. Tillämpningsanvisningarna revideras regelbundet samt kompletteras och anpassas. Därför föreslås att Kommunstyrelsen får i uppdrag att ansvara för denna uppdatering.

Denna dokumentation omfattar och begränsas till följande områden:

- Styrmodellsprinciper
- Övergripande krav på beställarnämndernas systematiska uppföljning
- Krav på hur kundperspektivet ska tillvaratas i Beställarnämndernas uppföljning och kommunikation
- Styrregler för Produktionen
- Möjligheter och begränsningar i Produktionens profilering och marknadsföring

I samband med SWOT-analysen och i de fortsatta diskussionerna har några områden uppkommit där det krävs ytterligare utredning och förtydliganden. Dessa områden hänvisas till särskilda utredningar utanför detta projekt och där de olika utredningarnas tidsplaner kommer att presenteras efter sommaren.

Dessa områden är:

- Målstyrningsprocessen – då den omfattar hela kommunen och inte bara beställare- och utförarorganisationen
- Hur initieras och stimuleras innovationer och utveckling i denna typ av organisation?
- Myndighetsansvar och huvudmannaskap
- Hur hantera lokalfrågor – probleminventering och rutinbeskrivning
- Behovsstyrd administration

Styrmodellsprinciper

En principskiss över beställare- och utförarorganisationens styrmodell bifogas (bilaga 2). Parallellt med vårt arbete har det så kallade ”Trekommunersprojektet” i Vaxholm, Täby och Upplands-Väsby pågått. Vi har i vårt arbete hämtat en del erfarenheter och inspiration från detta projekt. Det är tre kommuner med liknande utveckling som Österåker med stor andel valfrihet, mångfald och konkurrens och där kommunen också har verksamheter i egenregi inom de konkurrensutsatta områdena. Projektet har visat på nödvändigheten av att tre tydliga roller (oavsett vilken organisationsstruktur man sedan väljer) behöver finnas i sådana kommuner:

- ”Kommunledningsrollen/Kommunstyrelsen. Leda och samordna helheten och vara garant för tydliga roller och relationer mellan kommunledning, systemledning (det vi kallar ”Beställare”) och egenregi.
- Systemledare för välfärdstjänster. Ansvara för en fungerande marknad med syfte att uppnå hög kvalitet till kontrollerbara kostnader.
- Egenregi. Ansvara för en konkurrenskraftig, kvalitativ och kostnadseffektiv verksamhet.” (Ur skriften ”Styra och leda i den nya verksamhetsvärlden” s 12).

Ovan beskrivna principorganisation och rollfördelning har även varit utgångspunkt för den översyn som gjorts. Det har inte legat inom ramen för detta uppdrag att överväga eller pröva någon annan organisationsstruktur och därmed styrmodell. Presenterad styrmodell och tillämpningsanvisningar är också begränsade till nämnder och styrelser som berörs av en beställar- och utförarrelation. Det är i nuläget: Kommunstyrelsen, Vård- och omsorgsnämnden, Kultur- och utbildningsnämnden samt Produktionsstyrelsen. I den mån övriga nämnder eller styrelser i begränsad omfattning har en sådan relation gäller detta regelverk även dem.

Beställaren:

I dokumentet från 2007 och i den politiska visionen benämns beställarnämnderna för ”verksamhetsnämnder”. Av detta dokument framgår (se bilaga 1) att ”Verksamhetsnämndernas verksamhet renodlas att omfatta följande uppgifter:

- Myndighetsutövning
- Kvalitetsuppföljning
- Finansiering av verksamhet
- (Auktorisation av privata företag/utövare)
- Tilldelning av särskilda resurser
- (Beställning av icke kundstyrd verksamhet)”

Dessa uppgifter föreslås fortsatt gälla med den förändringen att de som är inom parentes ersätts med punkter: ”Upphandlingar enligt LOV och LOU.”

Styrmodellen innebär att på beställarsidan ligger ansvaret för de politiska prioriteringarna, att formulera mål, följa upp dessa och redovisa hur de uppnåtts samt vilken kvalitet de tjänster har som utförs på kommunens uppdrag. Detta oavsett om dessa tjänster produceras av kommunens egenregi eller av externa utförare.

Det finns i princip tre olika beställarprocesser:

- Kundval - LOV
- Konkurrensupphandling (LOU)
- Direktbeställning till egenregi

När det gäller kundval/LOV så regleras relationen mellan kommunen och utförarna i det regelverk som gäller för att bli godkänd som utförare. Detta regelverk tillämpas också för enheter inom kommunens egenregi. Av regelverket ska framgå hur mål- och kvalitetskrav kommer att följas upp och presenteras samt i förekommande fall göras tillgängliga för brukarna/kunderna.

Vid konkurrensupphandling tillämpas det regelverk som utformas i avtalet mellan beställaren och utföraren oavsett det är en extern utförare eller egenregi. (Skillnaden är att ett sådant avtal inte är formellt juridiskt bindande om det är en intern överenskommelse). Av detta avtal ska också framgå hur mål- och kvalitetskrav kommer att följas upp och presenteras och i förekommande fall göras tillgängliga för brukarna/kunderna.

Vid en direktbeställning ska en skriftlig överenskommelse (en förenklad dokumentation men motsvarande den som används vid konkurrensupphandling) upprättas som undertecknas av respektive förvaltningschef efter godkännande i berörda nämnder/styrelser.

Av denna överenskommelse ska också framgå hur mål- och kvalitetskrav kommer att följas upp och presenteras och i förekommande fall göras tillgängliga för brukarna/kunderna

Produktionen

Av det ursprungliga dokumentet (se bilaga 1) framgår att Produktionsstyrelsens ”huvuduppgifter blir att:

- Utöva kommunens ägaransvar dvs. äga och förvalta produktionsmedlen
- Tillse att resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt
- Tillsätta och entlediga chefer för resultatenheterna
- Planera för utveckling/avveckling av verksamheter
- Samordning av resultatenheterna för att uppnå ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt
- Fastställa budget för resultatenheterna
- Fastställa policys och riktlinjer för produktionsorganisationens utveckling och agerande
- (Styrning av icke kundstyrda resultatenheter)”

Dessa uppgifter föreslås fortsatt gälla med undantag för den som är inom parentes samt att i första punkten läggs uppgiften att ”utveckla” till.

Det kan finnas fler anledningar till att kommunen behöver en egenregi-verksamhet inom de områden som är utsatt för konkurrens och är kundvalsstyrd. I ett kundvalsystem finns det brukare/kunder som vill kunna välja ett offentligt ägt alternativ. Det är ju då naturligt att kommunen tillhandahåller ett sådant alternativ. För konkurrensneutralitet - men även för att kommunen som ägare har rätt att ställa sådana krav - ska egenregin bedrivas affärsmässigt och med hög kostnadseffektivitet. Det betyder också att i produktionsorganisation måste finnas en systematisk egenkontroll och uppföljning av verksamhetens kvalitet för att kunna behålla och stärka sin konkurrenskraft.

Utöver detta bör kommunen som helhet använda egenregin som en tillgång vid utformandet av ersättningsmodeller, uppföljningssystem och jämförelser. Självklart utan att inskränka konkurrensneutraliteten. Detta ställer i sin tur krav på öppenhet och genomskinlighet från alla parter inom kommunorganisationen.

Produktionen har också att på anmodan från beställare och/eller kommunledning ansvar för att vara ”kommunens yttersta garant”. I förekommande fall ska detta ansvar och de ekonomiska konsekvenserna av detta regleras i ett särskilt internt avtal.

Inom produktionsorganisationen ska en hög grad av decentralisering till resultatenheterna eftersträvas. För att samarbetet och samverkan med kommunledning och beställare ska fungera så

optimalt som möjligt har produktionsledningen i uppdrag att tydliggöra hur ansvar och befogenheter fördelar sig mellan de olika ledningsnivåerna.

De olika ledningsnivåerna inom produktionen måste för att kunna upprätthålla en god konkurrenskraft och därmed hög kvalitet och kostnadseffektivitet ha så stor frihet som möjligt. De begränsningar som föreligger framgår av:

- De krav och regler som beställaren upprättar och som uttrycks i exempelvis förfrågningsunderlag eller annan upphandlingsdokumentation och avtal mm och är då lika, oavsett det är egenregi eller externa utförare
- De direktiv och styrregler som kommunledningen utformar i egenskap av ägare till verksamheten
- Samt självklart det som framgår av lag och författning

Det betyder också att i den mån inte ovanstående sätter gränser så har produktionsorganisationen möjlighet att disponera sina resurser på det sätt som ger hög kvalitet och kostnadseffektivitet.

Gemensamt

Ett grundläggande förhållande är att detta är en intern organisationsmodell där de mekanismer som finns på den fria marknaden inte fullt ut kan tillämpas. Ett förhållande partsliknande mellan beställare och utförare ska tillämpas så långt som möjligt i syfte att uppnå affärsmässighet och konkurrensneutralitet. Men samtidigt ligger det i båda parter ansvar att man ingår i en och samma juridiska enhet och också har att ta hänsyn till hela kommunens intressen (det som kallas ”koncerntänkande”). Styrmodellen får absolut inte leda till att man skjuter ifrån sig ansvar, ”skyller på varandra” eller enbart ser till egna ekonomiska intressen och därmed riskerar ökade kostnader totalt för kommunen (risken för så kallad ”suboptimering”).

Det ligger därför ett ansvar på både beställare och utförare att inom ramen för den egna affärsmässigheten försöka hitta lösningar som också tillgodoser motpartens intressen (så kallade ”win-win-lösningar”). På en extern marknad om inte båda parter är nöjda med affären så kommer helt enkelt inget avtal tillstånd och parterna skiljs åt. Skillnaden i vår interna organisation är att i slutändan så måste parterna ibland ändå acceptera en lösning och ”affär” med hänsyn till det bästa och mest effektiva för kommunen som helhet.

Strävan bör vara att även sådana lösningar kan åstadkommas i direkta förhandlingar och överenskommelser inom ramen för beställarnas och utförarnas partsförhållande. Men i de fall någon av parterna (eller båda) anser att en sådan överenskommelse skulle få oacceptabla konsekvenser – ekonomiskt och/eller kvalitetsmässigt – måste frågan hänskjutas till kommunledningen. Beroende på frågeställningen och dess principiella betydelse löses den på tjänstemanna- eller politisk nivå.

Samma förhållningssätt och hantering ska gälla då parterna inte kan enas om tolkningar av överenskommelsen gällande ekonomi, mål, kvalitetskrav samt hur dessa ska följas upp.

Undantagsvis kan beställaren vara utförare och egenregi ha uppdrag som innebär myndighetsutövning och/eller beställning av verksamhet. Förutsättningen är att båda parter är överens om att detta är en bra lösning för båda sidor att en sådan överenskommelse godkänns av kommunledningen.

Bilageförteckning:

- Bilaga 1: Organisationsprinciper från beslutsdokumentationen 2007
- Bilaga 2: Styrmodellen
- Bilaga 3: Tillämpningsanvisning för beställarnämndernas systematiska uppföljning
- Bilaga 4: Tillämpningsanvisning för beställarnämndernas systematiska uppföljning – jämförelser ur kundperspektiv
- Bilaga 5: Tillämpningsanvisning Produktionsstyrelsens styrregler
- Bilaga 6: Tillämpningsanvisning för produktionens profilering och marknadsföring

2.5 Ansvar och befogenheter till lägsta realistiska nivå

Självständiga resultatenheter är en viktig del i verksamheter med valfrihet och kundval. Detta innebär att personalen ges dels ett ökat ansvar och dels större frihet och ökade befogenheter att fatta egna beslut baserade på medborgarnas önskemål inom de ramar som resultatenheten har till sitt förfogande.

3. Verksamhetsnämnder

3.1 Uppgifter

Verksamhetsnämndernas verksamhet renodlas att omfatta följande uppgifter:

- Myndighetsutövning
- Kvalitetsuppföljning
- Finansiering av verksamhet
- Auktorisation av privata företag/utövare
- Tilldelning av särskilda resurser
- Beställning av icke kundstyrd verksamhet

3.2 Begreppet myndighetsutövning

De arbetsuppgifter som följer av kommunens lagstadgade myndighetsansvar är att betrakta som obligatoriska.

Med myndighetsutövning menas verksamhet som består i att myndigheten fattar beslut som gäller rättigheter, skyldigheter och sociala förmåner eller utövar tvång i olika former.

Ansvar för myndighetsutövningen ligger på kommunens politiska organ men delegeras till stor del till tjänstemän. Myndighetsutövning kan som regel inte delegeras till organ utanför kommunen eller läggas ut på entreprenad.

3.3 Verksamhetsnämndernas planerings- och uppföljningsansvar

Riksdagen lägger fast nationella mål för utbildning och omsorg i skollagen, socialtjänstlagen, skolförordningar och läroplaner. Kommunens verksamhetsnämnder utvecklar hur dessa mål skall förverkligas i sina planer för den lokala nivån. I ett kundvalssystem kommer dessa planer att utvecklas i form av kvalitativa och kvantitativa mål medan det praktiska genomförandet blir en fråga för berörda kommunala och enskilda producenter.

Verksamhetsnämnderna ansvarar också för uppföljning och utvärdering av att och hur kvalitativa och kvantitativa mål förverkligas.

3.4 Verksamhetsnämndernas budget och finansieringsansvar

Verksamhetsnämnderna gör bedömningar och avvägningar i det kommunala budgetarbetet för verksamheter som utförs av såväl kommunala resultatenheter som privata företag. Alla producenter inom respektive verksamhetsområde ska ges samma förutsättningar, kommunala resultatenheter får inte ges en särställning.

Verksamhetsnämnderna gör en samlad bedömning av resursbehovet för att kunna uppfylla de kvalitativa och kvantitativa mål som fastställts för respektive verksamhetsområde i form av en "peng" där detta är möjligt.

4 Resultatenheter

4.1 Definition

En kommunal resultatenhet är en enhet med ansvar för innehåll, genomförande, personal och ekonomi (kostnader och intäkter) för en avgränsad verksamhet och där kommunen är huvudman.

4.2 Förtydligande

Resultatenheten är avgränsad och självständig avseende

- Organisation
- Uppgifter
- Ansvar
- Ekonomi

Resultatenheten är resultatorienterad vilket innebär

- Självfinansierad
- Har ansvar för utgifter och intäkter
- Har tydliga ekonomiska incitament (över- och underskottsbalansering)
- Har fastlagda mål för kvalitet, kvantitet och resultat

Resultatenhetens ansvar och befogenheter omfattar

- Budget och resultat
- Personal
- Arbetsmetoder
- Frihet att anlita externa resurser

4.3 Resultatenhetens ansvar och befogenheter

Självständiga resultatenheter innebär att personalen ges dels ett ökat ansvar och dels ökade befogenheter och frihet att fatta egna beslut baserade på "kundernas" önskemål inom de resursramar som enheten har till sitt förfogande.

Resultatenheternas självständiga ställning slås fast genom en formell överenskommelse mellan kommunen och respektive resultatenhet. I överenskommelsen skall enhetens ställning i organisationen, ansvar och befogenheter samt hantering av över- respektive underskott regleras.

4.4 Indelning av resultatenheter

Indelning i resultatenheter sker efter naturliga verksamhetsområden, geografisk placering och efter lämplig storlek. För att kunna möta tillfälliga svängningar i efterfrågan krävs en viss storlek på enheterna. Allt för små enheter kan vara svårt att förena med målsättningen om självständiga resultatenheter.

5. Produktionsstyrelse - Politisk ledning av resultatenheterna

Kommunens produktionsorganisation/koncern kommer att bestå av ett stort antal självständiga enheter. Vissa enheter kommer att verka inom ett område som ingår i ett kundvalssystem medan andra helt eller delvis kommer att styras genom beställningar från kommunala nämnder och förvaltningar.

Prodorg. doc


I en organisation med självständiga resultatenheter där kommunen är huvudman krävs en styrelse som utövar kommunens ägaransvar. Detta ansvar måste enligt kommunallagen utövas av en politisk nämnd/styrelse.

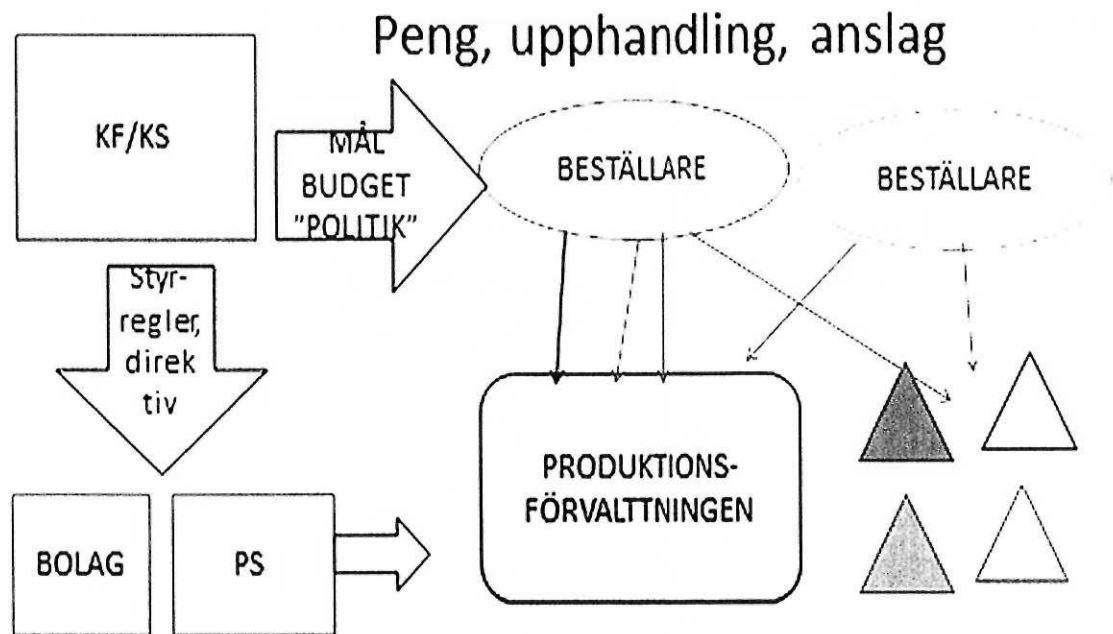
Nämndens/styrelsens huvuduppgifter blir att

- Utöva kommunens ägaransvar d.v.s. äga och förvalta produktionsmedlen
- Tillse att resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt
- Tillsätta och entlediga chefer för resultatenheterna
- Planera för utveckling/avveckling av verksamheter
- Samordning av resultatenheterna för att uppnå ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt
- Fastställa budget för resultatenheterna
- Fastställa policy och riktlinjer för produktionsorganisationens utveckling och agerande
- Styrning av icke kundstyrda resultatenheter.

5 Tidplan

Produktionsstyrelsen inrättas vid årsskiftet 2006/2007. Organisationsförändringen ska vara genomförd senast 2007.06.30.

STYRMODELLEN



Bilaga 3

2014-06-25

TILLÄMPNINGSANVISNING FÖR BESTÄLLARNÄMNDERNAS SYSTEMATISKA UPPFÖLJNING

Beställarnämndernas verksamhet omfattar följande uppgifter:

- Myndighetsutövning
- Kvalitetsuppföljning
- Finansiering av verksamhet
- Upphandling enligt LOV och LOU
- Konkurrensupphandling och direktbeställning
- Tilldelning av särskilda resurser

Det finns i princip tre olika beställarprocesser och där beställarens möjlighet till uppföljning regleras enligt följande:

- Kundval – LOV
När det gäller kundval/LOV så regleras relationen mellan kommunen och utförarna i det regelverk som gäller för att bli godkänd som utförare. Detta regelverk tillämpas också för enheter inom kommunens egenregi. Av regelverket ska framgå hur mål- och kvalitetskrav kommer att följas upp, presenteras göras tillgängliga för brukarna/kunderna.
- Konkurrensupphandling (LOU)
Vid konkurrensupphandling tillämpas det regelverk som utformas i förfrågningsunderlag och sedermera i avtalet mellan beställaren och utföraren oavsett det är en extern utförare eller egenregi. Av denna överenskommelse ska också framgå hur mål- och kvalitetskrav kommer att följas upp, presenteras och göras tillgängliga för brukarna/kunderna
- Intern direktbeställning till egenregi
Vid en direktbeställning ska en skriftlig överenskommelse (en förenklad dokumentation men motsvarande den som används vid konkurrensupphandling) upprättas som undertecknas av respektive förvaltningschef efter godkännande i berörda nämnder/styrelser. Av denna överenskommelse ska också framgå hur mål- och kvalitetskrav kommer att följas upp, presenteras och göras tillgängliga för brukarna/kunderna.

Beställarnämndernas systematiska uppföljning ska som lägsta nivå omfatta det som beskrivs i denna tillämpningsanvisning. Utöver detta kan respektive beställarnämnd besluta om ytterligare uppföljningar etc.

Statistik och uppgifter som ska samlas in:

Följande olika typer av uppgifter ska rapporteras från respektive utförarenhet (alternativt tas direkt ur tillgängliga system) till beställarnämnden och med angivna tidsintervall (månadsvis/kvartal/årligen). Respektive beställarnämnd ska för de olika verksamhetsområdena konkretisera exakt vilken statistik och uppgifter man behöver och när. Detta ska sedan tydliggöras för utförarna i ett samlat dokument där det också framgår i vilken mån man hämtar uppgifterna direkt ur tillgängliga system. Nedanstående ska ses som en vägledning för att få fram så heltäckande statistik och uppgifter för den sammanställning och jämförelser av enheter som årligen ska upprättas.

- Volym och produktionsstatistik exempelvis: antal brukare (kategorivis), tillgänglighet (öppetider), besök, vård dagar...
- Använda resurser såsom antal anställda per kategori, ekonomiska tal...
- Produktivitetmått (genom att relatera volym och resurser)
- Kvalitetmått såsom betyg,
- Uppföljning av särskilda satsningsområden etc.
- I förekommande fall rapportering i nationella kvalitetsregister, skolinspektionens uppföljningar etc.
- Resultat från brukarundersökningar
- Synpunkter, klagomål, anmälningar, avvikelser mm

Utförarna ska enligt särskilda anvisningar från respektive beställarnämnd årligen upprätta och lämna in verksamhetsplan (framåtsyftande) och verksamhetsberättelse för det gångna året.

Beställarnämnden ska också tillse att utförarna regelbundet rapporterar de uppgifter som behövs för att kunderna ska kunna jämföra de olika enheterna inför sina val av utförare.

Ovanstående uppgifter sammanställs och redovisas årligen per resultatenheter och offentliggörs. En sammanställning av de olika enheternas resultat per verksamhetsområde presenteras för cheferna för respektive enheter i samband med att beställarnämnden ska presentera sin verksamhetsberättelse för det gångna året.

Uppföljningar och möten

Utförrarmöten (halvdagar) gemensamma inom respektive verksamhetsområden med såväl externa enheter som de inom egen regi ska hållas minst en gång per termin. På dessa möten ska följande saker behandlas:

- Ovanstående sammanställning och de analyser och slutsatser som beställaren gjort
- Beställarens verksamhetsberättelse och årsredovisning
- Beställarens planer och budget
- Ersättningsnivåer, förändringar mm
- Beställarens uppföljningsverksamhet
- Aktuella frågeställningar

Verksamhetsbesök (halvdag). Beställaren ska besöka respektive enhet minst en gång per år för att med berörda chefer och ansvariga följa upp och diskutera ovanstående punkter och då enskilt med var och en. I förekommande fall när det finns avvikelser från mål och/eller standards kan denna uppföljning utmynna i att beställaren kräver in åtgärdsplaner över förbättringar.

Fördjupad uppföljning.

Vart tredje år görs en planerad och mer omfattande uppföljning hos utförarna. Uppföljningen görs vid besök i verksamheten. Frågor ställs till ledning och personal. Dessutom ska synpunkter från kunder/brukare och eventuellt anhörig/närstående inhämtas på lämpligt sätt. Uppföljningen genomförs utifrån en checklista med frågor som rör verksamhetens delområden och redovisas till nämnden. Om verksamheten inte uppfyller krav enligt lag, auktorisationsvillkor och avtal/beställning kräver beställaren återrapporering från verksamheten och åtgärdsplaner.

Uppföljning kan också göras på förekommen anledning, exempelvis vid ett allvarligt klagomål. Då sker det via ett oanmält besök. Dessa kan också genomföras på eget initiativ från beställarnämnden utan att klagomål föreligger.

Utöver detta kan det givetvis finnas särskilda uppföljningsmöten och verksamhetsbesök beroende på verksamhet eller särskilda sakområden.

Bilaga 4

2014-06-25

TILLÄMPNINGSANVISNING FÖR BESTÄLLARNÄMNDERNAS SYSTEMATISKA UPPFÖLJNING –

JÄMFÖRELSE UR KUNDPERSPEKTIV

*Här kommer resultaten att dokumenteras från den arbetsgrupp som nu finns och som jobbar med saken.
Arbetsgruppen: Helena, Gerhard, Tove och Jörgen.*

"Steg I" blir att besluta vilket system som ska användas (Stratsys eller Sight Vision) genom att kontakta Täby och Örebro för att lyssna på deras erfarenheter.

Bilaga 5

2014-06-25

TILLÄMPNINGSANVISNING PRODUKTIONSSTYRELSENS STYREREGLER

Produktionsstyrelsens huvuduppgifter är att:

- Utöva kommunens ägaransvar dvs. äga, förvalta och utveckla produktionsmedlen
- Tillse att resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt
- Tillsätta och entlediga chefer för resultatenheterna
- Planera för utveckling/avveckling av verksamheter
- Samordna resultatenheterna för att uppnå ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt
- Fastställa budget för resultatenheterna
- Fastställa policy och riktlinjer för produktionsorganisationens utveckling och agerande

Utöver detta ska Produktionsstyrelsen bedriva verksamheten i konkurrens med andra utförare och på affärsmässiga grunder. Detta med beaktande av att verksamheten också är en viktig del av kommunen som helhet och där man också har att ta hänsyn till hela kommunens intressen (koncerntänkande).

(Med ”affärsmässighet” avses här förmågan att se på sin verksamhet ur ett kundperspektiv där de tjänster man erbjuder och levererar är värdeskapande för kunden och har rätt kvalitet. Detta i kombination med att verksamheten bedrivs med hög rationalitet och kostnadseffektivitet.)

Produktionsstyrelsens uppdrag:

- Produktionsförvaltningen får bedriva verksamhet inom följande områden: utbildning, förskola, fritidsgårdar, förebyggande ungdomsarbete, funktionshinder, äldre- och handikappomsorg, drift av sport- och friluftsanläggningar samt måltidsproduktion till egna verksamheter inom ovanstående verksamhetsområden.
- Produktionsstyrelsen har möjlighet att på affärsmässiga grunder bedriva verksamhet som finansieras av peng och konkurrerar då på lika villkor med enskilda utförare. Affärsmässigheten innebär bland annat att verksamheten av konkurrensneutralitets skull bör kunna ge ett överskott motsvarande enskilda utförares genomsnittliga lönsamhetskrav.
- Kommunstyrelsen kan i särskilt uppdrag anmoda Produktionsstyrelsen att bedriva verksamhet som finansieras av peng inom områden där inga alternativa utförare finns men där Produktionsstyrelsen bedömt att man inte på affärsmässiga grunder kan bedriva sådan verksamhet. Eventuella ekonomiska konsekvenser av en sådan anmodan tas upp vid ordinarie dialogmöten vår/höst mellan kommunledning och produktionen som beskrivs nedan.
- Produktionsstyrelsen har möjlighet - men inte skyldighet - att inom ramen för sina verksamhetsområden delta i kommunens konkurrensupphandlingar.
- Produktionsstyrelsen har skyldighet att bedriva den verksamhet som beställs direkt från Beställarnämnd och där inte konkurrens finns via peng och/eller upphandling. Beställarnämnd och Produktionsstyrelse ska då vara eniga om att det råder balans mellan uppdragets omfattning och innehåll å ena sidan och de ekonomiska resurser som tillförs. Kan parterna inte enas har Kommunstyrelsen alternativt Kommunfullmäktige att fatta beslut om de förutsättningar som ska gälla.
- Produktionsstyrelsen kan på marginalen erbjuda och sälja sina tjänster till andra kommuner och med beaktande av att en sådan verksamhet inte belastar kommunens ekonomi som helhet. Berörd beställarnämnds beslut ska i sådana fall inhämtas.

Styrning och uppföljning:

- Produktionsstyrelsen ska årligen lämna en drifts- och investeringsbudget till Kommunstyrelsen. Därutöver ska Produktionsstyrelsen lämna en beskrivning av verksamheten, målsättningar samt ekonomi för planperioden (tre år).
- Produktionsstyrelsen har utöver ansvaret för driften av verksamheten också ansvar för det samlade egna kapitalet som över tiden som lägst ska hållas intakt.
- Produktionsstyrelsen ansvarar för att uppföljning av verksamheten sker månatligen på enhetsnivå. Uppföljningen ska omfatta prestationer, kvalitet, personal och ekonomi.
- Vid större avvikelser ansvarar Produktionsstyrelsen för att åtgärder vidtas och handlingsplaner upprättas i syfte att komma till rätta med avvikelserna.
- Produktionsstyrelsen sammanställer och rapporterar månatligen till Kommunstyrelsen om verksamhetens utveckling avseende produktion, kvalitet, personal och ekonomi.
- Utöver detta ska Produktionsstyrelsen vid behov medverka vid utformandet av kommunens ersättningsmodeller, uppföljningssystem och underlag för jämförelser. Detta med beaktande av konkurrensneutraliteten vilket också ställer krav på öppenhet och genomsynlighet från alla parter inom kommunorganisationen.
- Den skyldighet, att rapportera till beställarnämnd, som åligger enheterna inom Produktionsförvaltning framgår av särskild tillämpningsanvisning.

Dialogmöten:

- Under höstterminen hålls dialogmöte mellan kommunledningen och produktionsledningen inför kommande årsbudget och planperiod. Utgångspunkter är en genomgång av verksamhetens utveckling med avseende på marknadsandelar, produktionsvolym, kvalitet, personal och ekonomiska resultat. Dessutom görs gemensamt en bedömning av hur omvärldsutvecklingen ser ut samt vilka möjligheter och utmaningar kommunens egenregi står inför. Rimliga mål och resultatkrav förkommande år läggs fast.
- Under vårterminen i samband med att bokslutet ska fastställas hålls en motsvarande dialog men med tyngdpunkt på ett bakåtblickande perspektiv. Här fastställs också hur det gångna årets över- och underskott kan disponeras.

Resultatkrav mm:

- För att tillgodose konkurrensneutraliteten ska Produktionsstyrelsen på sikt ha resultatkrav på sin verksamhet i nivå med den lönsamhet som gäller för privata aktörer inom respektive bransch.
- De resultat i form av överskott som genereras ska användas för att bygga upp ett eget kapital (buffert) som redovisas per resultatenhet och summeras per verksamhetsområde. Det egna kapitalet kan sedan användas till att inom respektive verksamhetsområde jämna ut resultat mellan resultatenheter och/eller över tiden.
- För att successivt kunna bygga upp detta kapital så erhåller Produktionsstyrelsen ett genomsnittligt resultatkrav på +1% för 2015 och som sedan kan ökas med en procentenhet per år tills man uppnår + 5% i rörelsemarginal.
- I budgetarbetet ska ett resultatkrav per enhet fastställas som kan differentieras beroende på enheternas möjligheter att uppnå olika resultatnivåer. Resultatkravet per enhet ska förutom att bidra till uppbyggnaden av det egna kapitalet även täcka produktionsförvaltningens overheadkostnader, behovsstyrd administration samt andra gemensamma kostnader som Produktionsstyrelsen beslutar om.
- Som huvudprincip gäller att alla över-/underskott tas med till kommande år. De redovisas som förändring av respektive resultatenhets egna kapital. Förutsättningen för att denna princip ska gälla är att Kommunkoncernen som helhet har nått sina resultatmål. Hur resultaten kan disponeras fastställs i samband med vårens dialogmöte.
- Produktionsstyrelsen ansvarar för hur över- och underskott på de olika enheterna ska hanteras i bokslutet.

Bilaga 6

2014-06-25

TILLÄMPNINGSANVISNING FÖR PRODUKTIONENS PROFILERING OCH MARKNADSFÖRING

Dessa tillämpningsanvisningar beskriver möjligheter och begränsningar för produktionsförvaltningens profilering och marknadsföring.

Produktionsförvaltningen tillämpar kommunens kommunikationspolicy och riktlinjer. Den använder kommunens grafiska profil med logotyp, typsnitt, färger och dekorelement.

Produktionsförvaltningen profilerar sig som Österåkers kommun i likhet med övriga förvaltningar.

Produktionsförvaltningens konkurrensutsatta verksamheter marknadsförs i kommunens gemensamma kommunikationskanaler på samma villkor som privata utförare.

Konkurrensutsatta verksamheter i egenregi profilerar sig som en del av Österåkers kommun och erbjuder egna logotyper enligt bifogad komplettering till kommunens grafiska profil. De profilerar sig utifrån kommunens gemensamma kärnvärden och de konkurrensfördelar det innebär att vara en kommunal verksamhet. De kan dessutom profilera sig utifrån egna budskap i text, foto och film.

Konkurrensutsatta verksamheter i egenregi erbjuder, efter gemensamt utvecklingsarbete av produktionsförvaltningen och kommunikationsenheten, mallar för brev, nyhetsbrev, affischer, foldrar, broschyrer och presentationer. De erbjuder också egna webbsidor på kommunens webbplats eller SUB webbplats till kommunens webbplats. Utvecklingsarbetet drivs av kommunikationsenheten och finansieras av produktionsförvaltningen.

Produktionsförvaltningen anpassar så långt möjligt sina verksamhetssystem efter kommunens grafiska profil.

Profilering och marknadsföring utanför angivna ramar godkänns av kommunikationsenheten.

Produktionsförvaltningen får rådgivning och utbildning i kommunikation och hur den grafiska profilen och mallarna ska användas av kommunikationsenheten.

Produktionsförvaltningen använder upphandlade leverantörer för kommunikation och marknadsföring.