



Riktlinje för uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi

Hantering av icke konkurrensutsatt verksamhet

Dokumenttyp: Riktlinjer
Antaget av: Förslag
Senast reviderat:
Giltighetstid: Gäller tillsvidare



Diarienummer: KS 2021-162

Dokumentansvarig: Biträdande kommundirektören

Adresserat till: Samtliga nämnder

Tidpunkt för aktualitetsprövning:

Relaterade styrdokument: Val av avtalsform inom vård- och omsorg (KS 2019-574)

Sökord: Verksamhetsuppdrag, egenregi, konkurrensutsättning

Innehåll

Förord	4
1 Inledning	4
2 Bakgrund	4
2.1 Förutsättningar för upprättande av verksamhetsuppdrag	4
2.2 Konkurrens	6
2.3 Likvärdighet	6
3 Arbetsätt i samband med upprättande av uppdrag	7
3.1 Ekonomistyrning	7
3.1.1 Självkostnadsprincip och god ekonomisk hushållning	7
3.1.2 Övergripande ersättningsmodell	8
3.1.3 Kalkylmodell	8
3.2 Uppföljning	9
3.2.1 Löpande uppföljning	9
3.2.2 Utveckling av kvalitetsindikatorer	9
4 Uppföljning av riktlinjen	9

Förord

Linköpings kommun var en av de första kommunerna att 1992 införa en ”köp och säljmodell”. Kommunen har sedan dess i olika former haft en blandad styrmodell med konkurrensutsättning och verksamhetsuppdrag till egenregi.

I kommunens reglemente från 2019 beskrivs detta som att kommunen är organiserad efter en beställar-utförarmodell med inslag av brukarstyrning.

Mixen av privata utförare och ett genomtänkt användande av egenregin ses som en framgångsrik väg för Linköpings kommun att tillhandahålla välfärdstjänster av hög kvalitet på ett kostnadseffektivt sätt.

För att ta nästa steg i utvecklingen och skapa goda förutsättningar för politisk styrning, en fungerande marknad och tydlighet för den egna utförarverksamheten har nya riktlinjer utarbetats för uppdrag till egenregi.

1 Inledning

Riktlinjerna för utarbetande och fastställande av uppdrag till egenregi är vägledande för nämnderna vid utformning av verksamhetsuppdrag till Leanlink. Utgångspunkten är att Leanlink enbart ges verksamhetsuppdrag i enlighet med riktlinjerna, Leanlink konkurrerar aldrig om uppdrag i samband med kommunala upphandlingar. Genom att verksamhetsuppdrag utformas på detta sätt ges Leanlink möjlighet att utforma långsiktigt hållbara lednings- och styrningsprocesser som möjliggör ett flexibelt och effektivt kompetens- och resursutnyttjande. Vidare skapas möjligheter för att egenregin ska bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling inom de verksamhetsområden där uppdrag finns.

Leanlink kan genom detta också utgöra referens för kvalitet och kostnader inom sina verksamhetsområden. Att Leanlink inte konkurrerar med privata aktörer i samband med upphandlingar skapar en tydlighet på marknaden.

Riktlinjerna anger en övergripande inriktning för hur verksamhetsuppdragen ska utformas och hanteras. Det detaljerade arbetet kring respektive verksamhetsuppdrag överlämnas till de nämnder och förvaltningar som ansvarar för verksamheten samt Leanlink att hantera.

2 Bakgrund

2.1 Förutsättningar för upprättande av verksamhetsuppdrag

Linköpings kommun har fastställt riktlinjer för “val av avtalsform inom vård- och omsorg” (KS 2019-574).

Riktlinjerna för val av avtalsform beskriver under vilka förutsättningar det är lämpligt att tillämpa Lagen om offentlig upphandling (LOU), Lagen om

valfrihetssystem (LOV) eller lämna verksamhetsuppdrag till kommunens egen regi inom vård- och omsorgsområdet. Riktlinjerna utgör ett stöddokument för ställningstagande och beslutsfattande i berörda nämnder.

Nämnderna ska därför upprätta en konkurrensutsättningsplan per mandatperiod, där (för nämnderna inom vård- och omsorgsområdet) "riktlinje för val av avtalsform" tillämpas. För övriga nämnder handlar det om att i arbetet med konkurrensutsättningsplanen välja vad som ska upphandlas enligt LOU och vad som ska tillhandahållas genom verksamhetsuppdrag till egenregin med utgångspunkt i sitt ansvarsområde.

Inför beslut om konkurrensutsättning eller verksamhetsuppdrag ska alltid en nulägesanalys genomföras.

Nulägesanalysen ska innehålla en kort beskrivning av marknadsläget för det aktuella verksamhetsområdet. Antalet brukare, antalet utförare och fördelningen mellan utförare ska beskrivas. Om det finns skäl för detta ska också den geografiska fördelningen redovisas.

Vidare ska konkurrensutsättning ske i enlighet med nämndens aktuella konkurrensutsättningsplan. Konkurrensutsättning eller tilldelning av verksamhetsuppdrag sker löpande i enlighet med denna plan.

Verksamhetsuppdrag är lämpligt när:

- det ingår myndighetsutövning
- de individuella behoven är svårbedömda eller föränderliga
- uppdraget är svårt att beskriva och avgränsa
- uppdraget innehåller ett stort mått av utvecklingsinsatser
- uppföljnings- och kvalitetsindikatorer behöver formuleras över tid
- uppdraget omfattar del av annan insats (samordningsvinster)
- specialiserad kompetens efterfrågas och finns i egenregin
- kommunen behöver ha egen kompetens och organisatorisk beredskap för att säkra det lagstadgade ansvaret (det så kallade "yttersta ansvaret")
- verksamheten är för målgrupper som är känsliga för förändringar
- rådighet över lokaler är viktigt

Verksamhetsuppdrag är alltid tillåtet enligt lag och kan vara särskilt lämpligt i fall då det är av vikt att både beställning och utförande sker inom samma organisation, Linköpings kommun. I de fall uppdraget innefattar myndighetsutövning kan det endast utföras av kommunen.

Verksamhetsuppdrag innebär att kommunen själv har en total kontroll över verksamheten och kan ändra den när så behövs eller önskas. Start av verksamheter kan ske utan att ersättningsnivåer och uppdragstider är fastställda. Vidare kan egenregin löpande ges olika former av tilläggsuppdrag eller förändrade verksamhetsuppdrag då verksamheter är i en utvecklings- eller prövningsfas, eller om behoven förändras.

Kommunen innehar alltid det yttersta ansvaret för sina medborgare. Därför är det viktigt att kommunen har kapacitet för att erbjuda medborgare insatser.

För att minska sårbarheten i verksamheten och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred som finns det särskilda bestämmelser för kommuner och regioner:

- Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, LEH
- Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, FEH

Leanlink ska där så är lämpligt samverka inom sina verksamhetsområden i syfte att lära, sprida goda exempel, utveckla effektiviteten och öka tillgängligheten till kommunal service/tjänster. Områdesspecifika verksamheter ska vid behov införas. Leanlink ska i detta syfte samverka med andra berörda förvaltningar.

Det är först då valet att den aktuella verksamheten ska bedrivas i egen regi är gjort som "Riktlinjer för utarbetande och fastställande av verksamhetsuppdrag" träder in.

2.2 Konkurrens

Valet av organisations- och driftsform är en strategisk fråga för kommunen. Frågeställningen underlättas av att det kommunala uppdraget betraktas utifrån två perspektiv, att tillhandahålla respektive att utföra. Uppdraget att tillhandahålla vissa välfärdstjänster på kommunal nivå är reglerat i kommunallagen.

Vem som ska utföra uppdraget är en fråga där kommunen har stor frihet att välja hur och på vilka villkor verksamheten ska utföras och utvecklas. Detta tydliggörs i en konkurrensutsättningsplan för respektive nämnd per mandatperiod.

- Köp av verksamhet inom kommunen behöver inte föregås av någon form av upphandling eftersom kommunen räknas som en juridisk person, om än ansvarsmässigt uppdelad på olika nämnder.
- I de fall konkurrensutsättningsplanen anger att verksamheten ska bedrivas i egen regi så är dessa områden inte föremål för konkurrensutsättning.
- Konkurrens mellan privata utförare sker i samband med anbudsutvärderingen (LOU) eller då brukare väljer sin utförare (LOV)

2.3 Likvärdighet

Likvärdighetsprincipen innebär att en offentlig tjänst ska vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort.

Kommunen behöver ge brukare och medborgare tillgång till relevant information om verksamhetens resultat och kvalitet. Formerna för detta är fria att hantera.

För att säkerställa likvärdighet måste kommunen löpande följa upp och öppet redovisa utvalda kvalitetskriterier från såväl verksamheten i egen regi och den upphandlade verksamheten. Kvalitetskriterierna ska vara samma oberoende av utförare.

Nämnderna ska inom sina respektive ansvarsområden säkerställa likvärdigheten.

3 Arbets sätt i samband med upprättande av uppdrag

För att skapa bäst förutsättningar för såväl nämnd som Leanlink ska stora samlade uppdrag i möjligaste mån tecknas.

Uppdrag ska arbetas fram i dialog mellan företrädare för nämnd (beställande nämnds förvaltning) och Leanlink. Förslag på uppdrag ska gemensamt redovisas för nämnd i samband med fastställande. Den förvaltning som företräder beställande nämnd är dock alltid ytterst ansvarig gentemot nämnden.

Leanlink ansvarar och beslutar själv om en ändamålsenlig och effektiv organisation (i samråd med kommundirektören) och verksamhet utifrån uppdraget och medborgarnas behov med fokus på kvalitet och kostnadseffektiv användning av skattemedel.

3.1 Ekonomistyrning

En förutsättning för väl fungerande uppdragsstyrning är att ersättningen är tydligt reglerad. Den ekonomiska ersättningen ska utgå från en gemensam uppskattning av omfattningen av uppdraget (antal brukare etc), vara överensstämmande med kvalitetskriterierna samt vara baserad på självkostnadsprincipen (se nedan). Egenregin får inte gå med underskott.

För att ge nämnder möjligheten att använda Leanlink som referensobjekt är det viktigt att det löpande sker redovisning enligt "öppna böcker" till den förvaltning som företräder beställande nämnd.

3.1.1 Självkostnadsprincip och god ekonomisk hushållning

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (2 kap. § 6 kommunallagen). Enligt kommunallagen 8 kap 1 § ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, d.v.s. kommunkoncernen. Kommunfullmäktige har beslutat om riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning för Linköpings kommun (2013-074-29 § 87). Av dessa framgår att de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk

hushållning ska anges i budgeten. Lagen innefattar även krav på att resurserna utnyttjas effektivt. Därför ska även för verksamheten anges mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

För att uppnå de finansiella och verksamhetsmässiga målen krävs en ändamålsenlig styrning, till exempel genom att sätta upp mål, upprätta planer och program samt kontinuerligt följa upp utvecklingen för såväl verksamhet som ekonomi. Som underlag för denna styrning bör nämnderna göra kostnads- och kvalitetsjämförelser med andra organisationer samt inom den egna organisationen. Vid konflikt mellan mål och medel gäller medlen. Av kommunens reglemente framgår att kommunens verksamhet ska vara ändamålsenlig och kostnadseffektiv (KF 2020-06-16, § 147).

3.1.2 Övergripande ersättningsmodell

Systemet för fördelning av resurser utgår från Leanlinks samlade verksamhetsansvar utifrån reglemente och gällande verksamhetsuppdrag. Leanlink får för varje verksamhetsuppdrag ersättning som ska motsvara förväntad kostnad för respektive verksamhetsuppdrag.

Ersättningen ska täcka löpande kostnader för att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet inkluderat personal, lokaler, administration och övriga kostnader. I ersättningen ingår OH-kostnader som kan variera mellan olika verksamhetsområden baserat på olika krav.

Ersättningen bygger på kommunens budget för verksamheten föregående år med justering för förändrade volym och eventuella effektiviserings- och kvalitetskrav. Uppräkning sker enligt kommunens uppräkningsmodell.

Ersättningen kan utgöras av fast ersättning, rörlig ersättning eller en kombination av dessa.

För att säkerställa att ersättningsmodellen följer självkostnadsprincipen ska avstämning av beräkningar redovisas och godkännas av ekonomidirektör

Inom den tilldelade ersättningen har Leanlink möjlighet att omdisponera medel och prioritera mellan sina verksamhetsuppdrag, så länge som mål, direktiv, riktlinjer och övriga styrdokument som kommunfullmäktige och nämnder fastställt följs.

Leanlink ska kontinuerligt arbeta för en effektiv verksamhet och målen för god ekonomisk hushållning samt tillvarata den effektiviseringspotential som skapas.

3.1.3 Kalkylmodell

För varje verksamhetsuppdrag utgår en ersättning som beskrivits ovan. Ersättningen grundas på:

- verksamhetens driftskostnad föregående år

- eventuella volymförändringar (minskning/ökning av boende, timmar etc.)
- eventuella krav på effektivisering/verksamhetsutveckling

Variationer i volymer, verksamhetsbehov, geografiskt kostnadsläge mm mellan olika verksamheter (boende, enheter eller motsvarande) ska generellt kunna hanteras inom den ersättningen. Detta innebär att inga extra ersättningar görs på individnivå under ett verksamhetsår om det inte är överenskommet att det också utgår rörlig ersättning.

Vissa verksamheter som har tydliga avgränsade uppdrag hanteras och beräknas separat, efter överenskommelse mellan beställande nämnd och Leanlink.

3.2 Uppföljning

En central del i kommunens planeringssystem är uppföljning av verksamhetens resultat, ekonomi och personal. Den nämnd som har ansvaret för verksamheten enligt reglementet har också ansvaret för att säkra verksamhetens kvalitet och att följa upp resultaten. I de fall verksamheten är delad mellan egenregi och privata utförare så har den förvaltning som företräder beställande nämnd det samlade ansvaret för uppföljning och återrapportering till nämnd (nedan kallad förvaltningen). Dock ska den löpande uppföljningen göras av den som utför verksamheten.

- egenregi ska genomföra löpande uppföljning av sin verksamhet
- förvaltningen ska göra avtalsuppföljning av upphandlad verksamhet
- förvaltningen ansvarar för en samlad redovisning och förslag till bedömning av måluppfyllelse till nämnd

3.2.1 Löpande uppföljning

Egenregi ska löpande följa upp den verksamhet som utförs i enlighet med fastställda mål och uppdrag samt specifika kvalitetskriterier och rapportera detta till ansvarig nämnd (genom den förvaltning som företräder beställande nämnd). Kvalitetskriterier och former för avrapportering ska dokumenteras i uppdraget.

3.2.2 Utveckling av kvalitetsindikatorer

Metoder, modeller och nyckeltal/indikatorer för uppföljning bör löpande utvecklas gemensamt (förvaltningen och egenregi) för implementering i såväl egenregi som för uppföljning av upphandlad verksamhet. Med ovanstående som grund ska förutsättningarna att bedöma den samlade kvaliteten, likvärdigheten och graden av måluppfyllelse av nämndens mål löpande förbättras.

4 Uppföljning av riktlinjen

Riktlinjen ska aktualitetprövas varje mandatperiod och revideras däremellan vid behov.