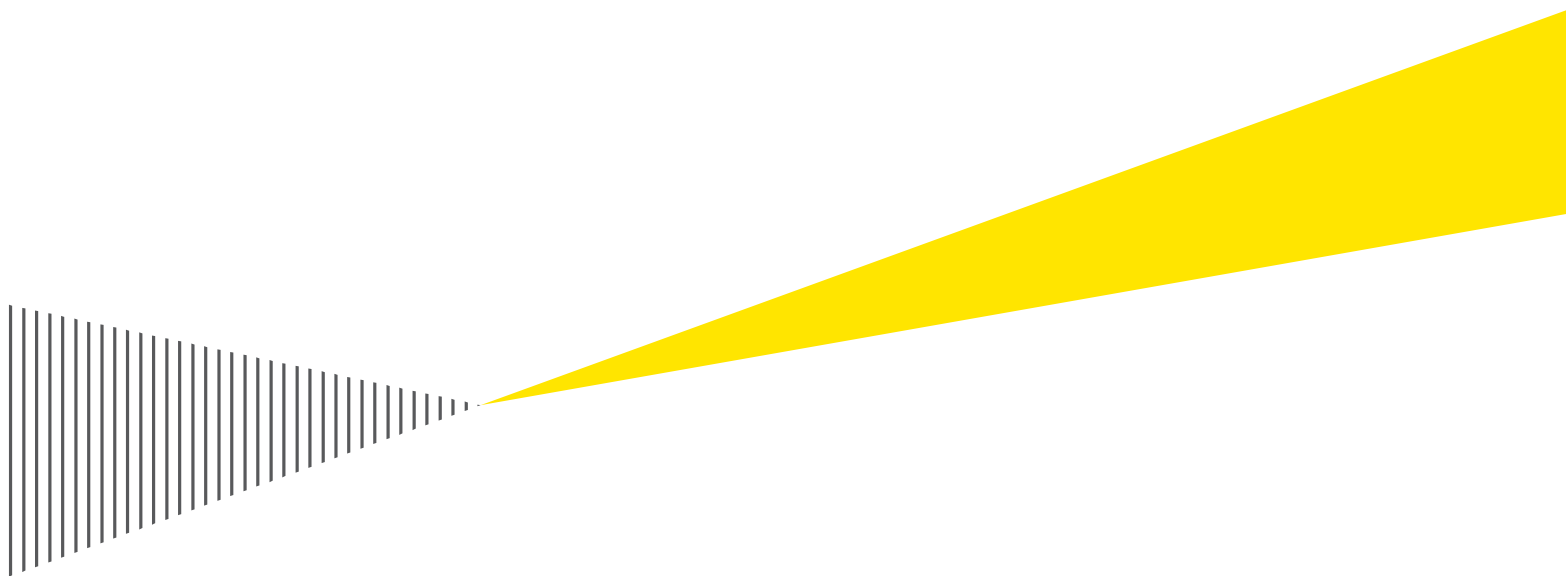


Rådgivningsrapport 2017

Genomlysning av socialtjänsten

Linköpings kommun

Oktober 2017



EY

Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Bakgrund och uppdrag	3
1.2 Metod	3
1.3 Viktiga begrepp	3
2 Omvärldsfaktorer – framtida utmaningar	4
2.1 Förändring i lagstiftning och andra regelverk	4
2.2 Demografisk utveckling	5
2.3 Bemanning och kompetens	5
2.4 Digitalisering - teknikutveckling	5
3 Resultat	6
3.1 Kommunens styr- och ledningsfunktionen	6
3.2 Översiktlig beskrivning av förvaltningarnas uppdrag och ansvar	7
3.3 Effektivitet i verksamheternas processer	8
3.4 Effektivitet i administrativa processer	14
3.5 Effektivitet i ledningsprocesser	19
4 Bedömning	22
4.1 Möjlighet till helhetssyn	22
4.2 Effektiv samverkan	23
4.3 Sammanhållen styrning	24
4.4 Sammanhållen uppföljning	24
4.5 Andra viktiga iakttagelser och bedömningar	25
4.6 Medborgarnas behov, framtida utveckling och konkurrensneutralitet	26
Bilaga 1 Källförteckning	28
Bilaga 2 Intervjuförteckning	29

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunledningen genomlyst förvaltningsorganisationen inom socialtjänsten i Linköpings kommun. I uppdraget har ingått att bedöma för- och nackdelar med nuvarande organisering utifrån ett kommunövergripande systemperspektiv samt att belysa förutsättningar och förmåga att möta den framtida utvecklingen, att möta medborgarnas behov ur ett helhetsperspektiv samt organisationens förutsättningar att uppnå en konkurrensneutralitet mellan interna och externa aktörer. Vi har bedömt organisationen med fokus på förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Uppdraget har genomförts genom att ta del av kommunens övergripande styrning och nämndspecifik styrning. Intervjuer har genomförts på förvaltningsledningsnivå vilket följts av en workshop för att vidimera den bild som getts.

Att kommunens socialtjänst är organiserad i tre förvaltningar innebär tydliga ansvarsgränser och uppdrag. De fördelar med nuvarande organisation som genomlysningen visar kan framförallt kopplas till förvaltningarnas tydliga ansvarsgränser och självständighet gällande flera processer som intern styrning, kontroll, utveckling och kvalitetssäkring. Vi bedömer även att nuvarande organisering ger möjlighet till specialisering *inom* respektive förvaltning.

En tydlig uppdelning av beställare respektive utförare ger förutsättningar för konkurrensneutralitet. Genomlysningen visar dock flera exempel på hur denna uppdelning i flera ansvarsområden frångås. Ett exempel är upphandling och avtalstecknande av vård- och stödinsatser samt att beställar-/utförarorganisationen frångås genom tecknande av direktuppdrag till Leanlink.

Vi konstaterar att organiseringen också innebär att helhetsperspektivet inom socialtjänstens verksamhetsgrenar saknas inom organisationen, vilket medför flera nackdelar. En sammanhållen styrning i verksamhetsgrenarna saknas och därmed en sammanhållen uppföljning, liksom en samlad analys och samlat resultat för socialtjänstens verksamhetsgrenar. Ett behov finns av ett övergripande ägarskap i frågor som inte självklart tillhör den ena eller andra förvaltningen. Organiseringen riskerar att medföra ineffektivitet i flera processer som begränsas av förvaltningsgränserna. Vi menar också att den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten i hög grad är beroende av effektiv samverkan, vilket organisationen försvårar.

Genomlysningen visar att negativa konsekvenser uppstår för brukaren då det saknas en samsyn om vilka insatser som ska upphandlas. Detta riskerar också att medföra en ojämlig vård. Vi bedömer även att organiseringen bidragit till en kultur som till viss del präglas av spänningar och samarbetssvårigheter.

Frånvaron av tvärgående och brukarorienterade processer riskerar även att leda till begränsad insyn, förståelse för helheten samt möjligheter att se helheten i hur resurserna fördelas och används. Detta innebär också att verksamhets- och kvalitetsutveckling inte sker utifrån ett helhetsperspektiv på socialtjänstens samlade uppdrag inom verksamhetsgrenarna.

Vi pekar på ett antal utmaningar socialtjänsten står inför utifrån demografiska förändringar, lag- och regeländringar samt teknikutveckling. Vi menar att beredskap att möta detta ställer krav på en struktur för verksamhetsutvecklingen som omfattar och engagerar helheten. Ett fortsatt högt förändringstryck på socialtjänsten kräver en högre grad av helhetssyn i behovsanalys, prioriteringar och utveckling av verksamheten än i nuvarande organisation

1 Inledning

1.1 Bakgrund och uppdrag

EY har på uppdrag av kommunledningen i Linköpings kommun gjort en genomlysning av socialtjänstens förvaltningsorganisation. Detta omfattar de sociala- och omsorgsverksamheter i kommunen som är organiserade inom socialförvaltningen, omsorgs- och äldreförvaltningen och Leanlink och omfattar verksamhetsgrenarna individ- och familjeomsorg, omsorg av funktionshindrade (LSS) och äldreomsorg.

Vi har inledningsvis gjort en översiktlig beskrivning av förvaltningarnas uppdrag och ansvar. För- och nackdelar med nuvarande organisering har belysts utifrån ett kommunövergripande systemperspektiv där vi värderat för- och nackdelar utifrån effektiviteten i verksamhetens processer, i administrativa processer samt när det gäller ekonomistyrning. Parameter vid värderingen har även varit nuvarande organisations förutsättningar och förmåga att möta den framtida utvecklingen, att möta medborgarnas behov ur ett helhetsperspektiv samt organisationens förutsättningar att uppnå en konkurrensneutralitet mellan interna och externa aktörer.

Genomlysningen ger en bild av organisationens ändamålsenlighet i det övergripande ansvaret utifrån ett helhetsperspektiv och förutsättningar för en effektiv verksamhet.

1.2 Metod

Vi har granskat den dokumenterade styrningen av de berörda förvaltningarna.

Vi har genomfört sammanlagt 19 intervjuer med företrädare från framförallt förvaltningarnas ledningsorganisationer. Det som framkommit i intervjuerna har diskuterats vid en workshop där samtliga intervjuade inbjudits att delta. Totalt medverkade 13 personer i workshoppen.

En styrgrupp bestående av biträdande kommundirektör och berörda förvaltningschefer har följt arbetet och den slutliga rapporten har presenterats för styrgruppen.

1.3 Viktiga begrepp

Genomlysningens syfte innehåller ett antal olika begrepp. Vi menar att dessa är viktiga att definiera för att visa våra utgångspunkter och för förståelsen av rapporten. Vi har därför valt att översiktligt beskriva de för genomlysningen mest centrala begreppen.

- ▶ *Organisation*
Här menar vi den struktur, de rutiner och riktlinjer, program och regleringar som är beslutade för organisationen. Dessutom menar vi att begreppet måste förstås utifrån den organisationskultur, kompetens och den kontext som organisationen verkar inom.
- ▶ *Effektivitet*
Tillgängliga resurser ska användas på bästa sätt utifrån de mål som finns för verksamheten. Resurserna ska användas till rätt saker, på rätt sätt och i rätt tid.

2 Omvärldsfaktorer – framtida utmaningar

Socialtjänsten står ständigt inför utmaningar genom ändrade förutsättningar och omvärldsfaktorer. Nedan listar vi några vilka organisationen bör ha en beredskap för att möta.

2.1 Förändring i lagstiftning och andra regelverk

Socialtjänstlagen

På uppdrag av regeringen ska socialtjänstlagen ses över. Utredningen ska redovisas senast den 1 december 2018. Syftet är att lagen bland annat bättre ska likställa enskildas möjligheter och rättigheter, främja långsiktigt strukturellt förebyggande arbete samt förenkla handläggningen och ge kommunerna möjlighet att erbjuda insatser på ett enklare sätt. Lagen ska också tydliggöra det uppdrag och ansvar som vilar på kommunerna. Vi ser att uppdraget kan resultera i en bekräftelse av det arbetssätt som upparbetats i kommunen med en hög andel serviceinsatser.

Lagen om samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård

Sedan tidigare ansvarar kommuner för att säkerställa att utskrivningsklara patienter ska kunna skrivas ut från vård inom landsting och region inom en viss tidsrymd och istället vårdas i hemmet. Om en utskrivningsklar patient kvarstår på sjukhus har kommunen betalningsansvaret. Ansvaret regleras bland annat i Betalningsansvarslagen (1990:1404) vilken ersätts från 1 januari 2018 av Lagen om samverkan vid utskrivning från slutet hälso- och sjukvård. Den nya lagen innebär bl.a. att kommunen måste ta emot patient inom 3 dagar (jämfört med nuvarande 5 dagar) för att inte bli betalningsansvarig.

Förändringen medför att kommunen behöver effektivisera processen för så kallad hemtagning i syfte att säkerställa både god vård och för att undvika kostnader.

Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen

Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken (SFB) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Av direktivet framgår att kostnadsutvecklingen inom funktionshinderområdet ska vara långsiktigt hållbar och att ytterligare besparingar behöver göras. Vidare framgår att utredningen syftar till att få till stånd mer ändamålsenliga insatser. Med detta avses bland annat att en grundläggande översyn av incitament och förutsättningar för val av personlig assistent samt genom förstärkt kvalitet och träffsäkerhet i övriga insatser i LSS. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

Tillitsdelegation

Delegationen tillsattes i juni 2016 mot bakgrund av behov av att styrning och uppföljning av offentlig verksamhet behöver utvecklas. Styrningen ska kunna balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetares kunskap och erfarenhet. Ambitionen är att genom försöksverksamheter peka ut goda exempel och identifiera framgångsfaktorer för utveckling av en mer tillitsbaserad styrning inom hela styrkedjan. Syftet är att långsiktigt bidra till förbättrade förutsättningar för kommuner och landsting att vidareutveckla en rättssäker och effektiv verksamhet där medarbetarnas kompetens fungerar som en självklar utgångspunkt och resurs.

Vi menar att kommunen bör analysera hur framtida organisering ska tillgodose behovet av kontroll samtidigt som att medarbetares kompetens tas till vara. När det gäller utveckling av

verksamheten ur ett helhetsperspektiv tas medarbetares kompetenser endast tillvara i begränsad omfattning.

2.2 Demografisk utveckling

Befolkningen i Linköpings kommun väntas öka med 15 procent fram till år 2026. Störst ökning förväntas i gruppen 80 år och äldre som ökar från 7 722 individer 2016 till 10 300 individer 2026 (33 procent). I övrigt är det i åldersgruppen 13-15 och 16-18 som de största ökningarna prognosticeras. Antalet individer i åldrarna 65-79 år väntas öka med 9 procent, från 19 452 till 21 270.

Den generella trenden i landet är att medellivslängden ständigt ökar. Enligt SCB:s befolkningsprognos kan medellivslängden för män öka med 7 procent och för kvinnor med 5 procent fram till år 2060.

Ett ökat antal äldre och ökad medellivslängd antas leda till ett ökat behov av äldreomsorg vilket förväntas leda till ökade kostnader. Befolkningstillväxten kan även antas leda till ökade behov inom andra delar av socialtjänsten. Fortsatt arbete med effektiviseringar kommer att vara viktigt för att kommunen ska klara av sitt uppdrag inom ekonomiska ramar.

2.3 Bemanning och kompetens

Det är ett generellt nationellt problem att rekrytera och behålla bl a socialsekreterare, enhetschefer i omsorg, sjuksköterskor och undersköterskor. Rekryteringssituationen i kommunerna är besvärlig när det gäller erfaren och specialiserad kompetens. Vi ser även behov av att utveckla kompetens för att möta nya grupper. Exempel på detta är ensamkommande barn i mycket utsatta situationer unga flickor som är gifta och har egna barn.

Samtidigt finns i vissa verksamheter behov av att kunna omfördela kompetens beroende på skiftande behov. Det kan gälla snabbt uppbyggda verksamheter som sedan avvecklas med kort varsel, exempelvis kring mottagandet av flyktingar. Även inom omsorgen kan finnas behov av att kunna balansera personalstyrkor mot varandra i olika perioder.

Arbetsmiljö och sjukfrånvaro är personalpolitiskt högaktuella områden. Fler administrativa uppgifter tynger många tjänster. Ökad långtidssjukfrånvaro medför i många kommuner att arbetsrelaterad ohälsa måste hanteras som ett strukturellt problem.

2.4 Digitalisering - teknikutveckling

Digitalisering beskrivs som ett av flera sätt för bland annat vård och omsorg att öka effektiviteten och att höja kvaliteten. Digitalisering hjälpa till att möta ökade resursbehov och krav på individanpassning. Utvecklingen kommer att innebära förändringar för socialtjänsten och öka kraven på effektivt resursutnyttjande, samordning av kompetensförsörjning och koordinering av verksamhetsutveckling. Vi bedömer att det behövs ett samlat grepp om frågorna och att ansvarsfördelningen för verksamhetsutveckling är tydlig för alla inblandade.

Det finns i det perspektivet svårigheter med att socialtjänsten är delad på flera förvaltningar, då verksamhetsutveckling är en process som oavsett organisering skulle behöva ses horisontellt i organisationen för att koordinera utvecklingsinsatserna.

3 Resultat

3.1 Kommunens styr- och ledningsfunktionen

De förvaltningar som ingår i genomlysningen styrs av omsorgsnämnden, äldrenämnden, socialnämnden och utförarnämnden, vilka svarar för att var och en utarbeta mål, uppföljning, utvärdering, kvalitetsarbete, planering och utveckling i enlighet med huvudreglementet. Kommunfullmäktige fastställde 2015 fem övergripande strategier för styrning av verksamheten:

- ▶ Helhet före delar
- ▶ Fokus på väsentligheter och uppmärksamhet på risker
- ▶ Långsiktighet i agerandet
- ▶ Dialog, samspel och öppenhet
- ▶ Vid konflikt mellan mål och medel gäller medlen

Beställar-utförarmodell

Kommunen är organiserad efter en beställar-/utförarmodell med tydliga inslag av brukarstyrning. Utförande av verksamhet sker genom uppdrag eller interna avtal med annan del i den kommunala organisationen eller genom upphandling hos intern eller extern utförare.

Helhetsperspektiv

Kommunens styr- och ledningssystem slår fast att inom koncernen ska hänsyn tas till ett helhetsperspektiv genom att alltid se hur den egna verksamheten passar in i helheten och se långsiktiga lösningar. En bästa lösning ska eftersträvas genom att jämföra den egna verksamheten med andra organisationer.

Upphandling och inköp ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse samtidigt som verksamheternas behov tillgodoses med fokus på servicen till medborgarna.

Ekonomistyrning

Kommunens ekonomistyrningsregler innehåller en princip om att ansvar och befogenheter ska följas åt så långt det är möjligt samt att tilldelade medel inte får omfördelas mellan konkurrensutsatt och inte konkurrensutsatt verksamhet.

I kommunens styr- och ledningssystem konstateras att ekonomiska och andra resurser kan sätta gränser för måluppfyllelse. Vid konflikter mellan mål och medel är dock medlen primärt styrande. I fall där tvingande lagstiftning orsakar överskridande ska detta anmälas till kommunstyrelsen.

Enligt reglerna har utförarstyrelsen rätt att ta ur en overheadkostnad från enheterna. Den kostnad som här uppstår hos enheterna ska redovisas så att jämförelser av kostnader och intäkter mellan enheterna inte påverkas.

Upphandling

Kommunen som helhet är en och samma upphandlande myndighet och bär alltid ansvaret för de upphandlingar och inköp som sker i organisationen. Ingen enskild nämnd eller förvaltning inom kommunen utgör en egen upphandlande myndighet.

Nämnderna beslutar om upphandling ska ske, ger direktiv för upphandlingen och delegerar genomförandet av upphandlingen till förvaltningschefen eller annan.

Vid upphandling får både interna och externa utförare lämna anbud. Ansvarig nämnd följer upp att verksamheten utförs enligt avtalet. Kommunen ska tillvarata och vårda konkurrensen genom en anlitad en mångfald av leverantörer. Upphandlingsverksamheten ska följas upp på systemnivå (måluppfyllelse) och på leverantörsnivå (avtalsuppföljning) för att säkerställa att skattemedlen använts på bästa sätt och att det som leverantören har åtagit sig att göra uppfylls.

Inom utförarnämnden finns verksamhet som är konkurrensutsatt. Tjänsterna säljs till den kommunala organisationen och nämnden har därmed inte eget budgetanslag från kommunfullmäktige. Utförarnämnden har också rätt att ta ut en overheadkostnad från enheterna i syfte att nå konkurrensneutralitet. Utförarverksamhet organiseras även inom förvaltningarna. Verksamhet får inte utföras utan uppdrag från kommunal beställare. Såväl nämnd som brukare kan vara beställare av verksamhet.

Samverkan

Enligt huvudreglementet ska samverkan ske mellan nämnderna om ett enskilt ärende berör även annan nämnds ansvar eller verksamhet. Om en fråga väcks i en nämnd och berör en avgränsad del av kommunen, ska nämnden omedelbart informera berört geografiskt utskott.

3.2 Översiktlig beskrivning av förvaltningarnas uppdrag och ansvar

Kommunens organisation innebär att myndighetsutövning, beställning och utförande är separerade från varandra i förvaltningarnas verksamheter. Förutom för Leanlink är personalutskottet under kommunstyrelsen kommunens anställningsmyndighet.

Socialförvaltningen finns under socialnämnden som är en myndighetsnämnd. Uppdraget är att informera, utreda, besluta och verkställa samt följa upp beslut om insatser på individnivå. Förvaltningen ska samverka och samordna sitt arbete för att nå ett helhetsperspektiv i enskilda ärenden. Verksamheten fördelas på äldre och funktionshindrade, individ- och familjeomsorg samt försörjningsstöd. Förvaltningen har en gemensam administration med omsorg- och äldreförvaltningen som omfattar ekonomi, personal och IT.

Omsorgs- och äldreförvaltningen lyder under äldrenämnden och omsorgsnämnden som är uppdragsnämnder. Verksamheten är lagreglerad och basverksamheterna är individ- och familjeomsorg inklusive ensamkommande barn, socialpsykiatri, insatser inom LSS-området för personer med omfattande funktionsnedsättningar samt hemtjänst.

Inom individ- och familjeomsorg utförs ca 40 % av verksamheten av privata utförare och inom socialpsykiatri utförs ca 60 % av verksamheten av privata utförare. Bostäder för särskild service för personer med utvecklingsstörning utförs till ca 50 % av privata utförare medan det inom daglig verksamhet för samma målgrupp är ca 10 % privata utförare. Inom äldreomsorgen utförs ca 67 % av äldreboendeverksamheten av privata utförare. För hemtjänstens del tillämpas lagen om valfrihet (LOV). Privata utförare står för ca 60 % av verksamheten.

Förvaltningens kvalitets- och utvärderingskontor har det övergripande ansvaret för avtals- och kvalitetsuppföljning inom omsorgsnämndens och äldrenämndens ansvarsområden. Vid årsskiftet 2015/2016 flyttades budgeten för HVB-placeringar¹ från omsorgsnämnden till socialnämnden och utökades med medel för att bättre motsvara de behov som redovisats de senare åren.

¹ Hem för vård och boende

Leanlink styrs av utförarnämnden som också är anställningsmyndighet för sin egen personal. Här utförs verksamhet med den inriktning och omfattning som framgår av respektive beställning till nämnden från övriga nämnder inom kommunen. Verksamhet får inte startas eller förändras utan skriftligt uppdrag från nämnd. Utförarnämnden ska överta befintlig verksamhet eller starta ny verksamhet på uppdrag av övriga nämnder för att dessa ska kunna uppfylla sitt ansvar. Ett av Leanlinks verksamhetsområden är vård och omsorg. Nämnden är skyldig att, inom sitt verksamhetsområde, delta i valfrihetssystem som övriga nämnder genomför.

Det framkom vid Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) tillsyn 2016 att det delade ansvaret för socialtjänsten i Linköpings kommun på olika nämnder, samt kommunens uttalade fokus på serviceinsatser, ses som en utmaning av tillsynsmyndigheten.

3.3 Effektivitet i verksamheternas processer

I nedanstående avsnitt redovisar vi de för- och nackdelar i *verksamheternas* processer som har framkommit under intervjuer, i workshop och i vår analys av dokumentation. I de fall för- och nackdelarna skiljer sig åt mellan verksamhetsgrenarna redovisar vi detta. I annat fall ska texten läsas så att iakttagelserna gäller samtliga verksamhetsgrenar.

Myndighetsutövning

Myndighetsutövningen, dvs. förhandsbedömningar, utredning, beslut och uppföljning av insatser sker huvudsakligen inom socialförvaltningen. I genomlysningen framkommer att det kan ge förutsättningar för hög kompetens och rättssäkerhet samt högt brukarfokus. I genomlysningen framkommer vissa skillnader mellan verksamhetsområdena avseende handläggningstid. Handläggningstiden är längst för LSS-ärenden och kortast för äldre². I sammanhanget kan också noteras att antalet ansökningar om LSS beskrivs ha ökat under 2016.

I genomlysningen har framkommit att mottagningen inom Råd & Stöd (Leanlink) i vissa fall gör bedömningar. Det rör sig enligt uppgift om vissa barn/ungdomsärenden där mottagningen bedömer om behoven kan tillgodoses inom mottagningen eller om behoven behöver utredas av socialförvaltningen. Enligt Leanlink rör det sig om barn och ungdomar som inte är aktuella sedan tidigare av socialförvaltningen. Genomlysningen visar att det finns olika uppfattningar mellan Leanlink och socialförvaltningen om dessa bedömningar ska anses vara förhandsbedömningar eller inte.

Genomlysningen visar på vissa utmaningar/nackdelar kopplade till myndighetsutövningen. Vi redovisar dessa nedan.

- ▶ Serviceinsatser kan innebära en rättsosäkerhet.

Kommunen värnar om att kunna erbjuda råd och stöd och vissa insatser utan beslut om bistånd, så kallade serviceinsatser. Detta kan leda till att socialtjänsten kommer i kontakt med fler individer och att deras behov blir synliga i ett tidigare skede. Det kan även leda till

² Enligt årsbokslut för 2016 ska alla ansökningar för äldre och funktionshinderområdet handläggas inom 120 dagar. För Äldregruppen har 3 % av handlägningsprocesserna överstigit 120 dagar. För gruppen Funktionshinderomsorg var motsvarande procentandel 6 % och för LSS-gruppen 27 %.

att behov hos grupper som inte annars nås av socialtjänsten synliggörs. Som tidigare redovisats erbjuds majoriteten av insatserna på detta sätt inom flera verksamhetsgrenar, framförallt inom individ- och familjeomsorg samt socialpsykiatri. Serviceinsatserna begränsas inte i tid eller omfattning vilket strider mot tillsynsmyndighetens tolkning av möjligheterna att ge stöd utan biståndsbeslut. Vi noterar dock att exempelvis boendestöd och hemtjänst sedan 2016 biståndsbedöms av myndighetsutövningen.

Mottagningen inom Leanlink har som huvudsaklig uppgift att snabbt erbjuda stöd inom de verksamheter som erbjuder insatser utan biståndsbeslut. Vi uppfattar att det finns struktur, synsätt och kompetens för att uppgifter som kan föranleda en utredning till socialförvaltningen hamnar rätt.

Det finns en attityd inom organisationen och framförallt inom omsorgsförvaltningen som innebär att myndighetsutövningen i sig anses vara begränsande för möjligheten att motivera utsatta grupper att ta emot stöd och hjälp. Omfattningen av den enskilda serviceinsatsens längd är idag inte formellt begränsad; behandlaren bedömer om situationen bör utredas och kontaktar då myndighetskontoret. Vi bedömer att förfarandet kräver en god samverkan och samsyn.

Genom att tillhandahålla lättillgängliga tidiga insatser finns förhoppningar om att antalet mer omfattande insatser i öppenvård minskar tillsammans med antalet orosanmälningar. Statistik visar att antalet aktualiseringar inom individ- och familjeomsorgen är större än i liknande kommuner³. Inom socialförvaltningen ifrågasätts om de grupper som har störst behov nås av serviceinsatserna eller om det i första hand är de som redan är resursstarka som får insatser.

- ▶ En osäkerhet gällande tillgång till insatser kan ha betydelse för myndighetsutövningen.

Att den vård som finns tillgänglig enligt avtal träffar de behov som handläggaren möter är av stor vikt för organisationens effektivitet. Enligt reglementet⁴ ska avtal finnas innan beslut om bistånd eller beslut om vård fattas.

Det delade ansvaret mellan beslut och verkställighet medför en tröghet i beslutsprocessen då socialförvaltningen inte själv har ansvar för att det finns insatser för att ge hjälp och stöd. Handläggningen påverkas av att avtal löper ut eller att avtal inte träffats kring en specifik insats. Vi har även uppmärksammat en frustration hos de intervjuade inom socialförvaltningen. Här uttrycks att det är svårt att verkställa beslut, man märker av skilda synsätt mellan beslutande och verkställande förvaltning, och man upplever en brist på förståelse för myndighetsutövningens roll för rättssäkerheten.

- ▶ Dialog mellan myndighetsutövning och Leanlink

I genomlysningen framgår att det saknas struktur för samverkan mellan myndighetsutövning och Leanlink avseende exempelvis äldreomsorg. Leanlink ses som en utförare bland många och det saknas forum där verksamheterna möts. Företrädare för Leanlink menar att det finns behov av dialog mellan verksamheterna, bland annat i syfte att diskutera bistånds nivåer. I

³ Antalet aktualiseringar av barn 0-20 år är 3 841 i Linköping jämfört med 2711 barn i liknande kommuner. IFO 2015 enligt Kolada.

⁴ Enligt socialnämndens delegationsordning 2015 – 2018 kan beslut endast fattas inom given ekonomisk ram, och delegaten är skyldig att själv förvissa sig om att det finns avtal eller motsvarande som täcker beslutet.

nuläget beskrivs variationen på biståndsbesluten inom äldreomsorg som stor men att Leanlink saknar ett forum för att diskutera detta med myndighetsutövningen.

Analys av insatsbehov

Ansvaret för analys av insatsbehov för samtliga verksamhetsområden är fördelat till äldre- och omsorgsförvaltningen. Ett samlat ansvar för analysen kan ge goda förutsättningar för adekvata bedömningar. Genomlysningen visar emellertid att det finns olika syn på hur effektiva behovsanalyserna är. Dessa redovisas nedan.

- ▶ Alla är inte lika delaktiga i behovsanalysen tillräckligt tidigt i processen.
- ▶ Leanlink ställs utanför med anledning av konkurrensneutralitet.

Äldre- och omsorgsförvaltningen fångar behov av insatser, hjälp och stöd hos socialförvaltningen, från utförarna samt från brukare. Detta sker bland annat genom gemensamma träffar mellan förvaltningarna. Att mäta behov sker även genom äldre- och omsorgsförvaltningens kontakt med intresseorganisationer, anhöriga och samverkanspartner.

Företrädare för socialförvaltningen lyfter i genomlysningen att förvaltningen inte är tillräckligt delaktig i de behovsanalyser som görs. Socialförvaltningen menar att det saknas struktur för gemensamma träffar i syfte att fånga aktuella behov. I nuläget genomförs träffar när behov finns. Uppfattningen är att framförhållningen är alltför kortsiktig.

Enligt socialförvaltningen medför detta att ramavtalen inte lyckas möta aktuella behov och att avtalen tecknas på för lång tid för att kunna vara flexibla. Intervjuer inom omsorgsförvaltningen pekar i stället på att just upphandlingsförfarandet är en positiv förutsättning för att snabbt kunna ställa om insatserna efter de behov som uppmärksammas. Omsorgsförvaltningen lyfter också att grunden till behovsanalyserna bygger på den statistik och beskrivning som förvaltningen får från socialkontoret. Leanlink deltar inte i de tvärgruppsmöten som genomförs mellan förvaltningarna. Bakgrunden uppges vara att det skulle påverka konkurrensneutraliteten.

- ▶ Svårt med samlad behovsanalys när det gäller balansen/samspelet mellan serviceinsatser och biståndsbedömda insatser.

Ytterligare en omständighet är att socialförvaltningen inte har någon roll i bedömningen vid upphandling av de insatser som ska erbjudas som service, dvs. utan biståndsbeslut.

Ur ett helhetsperspektiv påverkar tillgången på olika insatser varandra och ur biståndshandläggarens perspektiv borde de kunna ses i en vårdkedja. Detta blir inte möjligt då beslut och ansvar är uppdelade på två förvaltningar.

Uppföljning

Enligt kommunens styr- och ledningssystem är uppföljning, utvärdering och kontroll viktiga delar av styrsystemet, eftersom styrningen är decentraliserad och bygger på frihet under ansvar. Enligt kommunens huvudreglemente ansvarar respektive nämnd för uppföljning, utvärdering och kvalitetsarbete. Uppföljningen ska vara både kvantitativ och kvalitativ och i den kvalitativa uppföljningen ska intresset fokuseras på verksamhetens effekter för den enskilde kommuninvånaren. Av detta följer att förvaltningarna inom socialtjänsten i huvudsak

följer upp verksamheterna inom sina respektive ansvarsområden. Varje förvaltning följer upp ekonomi och måluppfyllelse avseende kommunfullmäktiges mål och nämndens egna mål. Vår bild är att uppföljning av verksamhet framförallt koncentreras till avtalsuppföljning, inte till verksamhetens kvalitet. Vi ser också att uppföljning av brukares nöjdhet görs av flera förvaltningar vilket kan bli förvirrande för brukare och försvårar helhetssyn ur ett brukarperspektiv.

Socialförvaltningen ansvarar för individuppföljning vilket innebär uppföljning av genomförandeplaner och att vården bedrivs i enlighet med dessa. Dessutom genomför socialförvaltningen uppföljning av de avtal som förvaltningen tecknar inom HVB och enskilda placeringar. Dessa avtalsuppföljningar görs av resursteamet.

Omsorgs- och äldreförvaltningen ansvarar för uppföljning av de avtal som förvaltningen tecknat, både på övergripande nivå och ibland utifrån specifika teman samt av enskilda avtal. Det är kvalitets- och uppföljningskontoret inom omsorgsförvaltningen som följer upp förvaltningens avtal. Kommunens egna utförare (Leanlink) är inkluderade i den uppföljning som omsorgs- och äldreförvaltningen gör. I de av omsorgsnämnden antagna *"Riktlinjerna för uppföljning"* framgår att omsorgs- och äldreförvaltningen historiskt har:

"... behandlat den kommunala utföraren som om det vore ett externt bolag, vilket innebär att de verksamhetsuppdrag som Leanlink har är utformat som ett avtal i likhet med de som de avtal som de privata utförarna har. Genom att inkludera den kommunala utföraren i uppföljningarna kan ledande tjänstemän och politiker få en bättre helhetssyn över samtliga verksamheter. Insyn i den egna verksamheten leder också till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. Vidare så ger uppföljning på helheten en fingervisning om kvalitet kontra ekonomi vilket kan främja ekonomisk hushållning"⁵

Leanlink följer, utöver ekonomi och verksamhet, upp kvalitet och resultat i sina verksamheter inom socialtjänsten. Utförarnämnden ska också särredovisa konkurrensutsatt verksamhet.

I genomlysningen framkommer ett antal hinder/nackdelar för en effektiv uppföljning. Dessa redovisas nedan.

- ▶ Socialtjänsten i kommunen följs inte upp ur ett helhetsperspektiv – det finns ingen samlad analys av hur socialtjänsten lyckas med sitt uppdrag.

I genomlysningen framkommer att det inte görs någon samlad uppföljning av respektive verksamhetsgren över förvaltningsgränserna. Det görs ingen sammanställning av data från de olika uppföljningar som görs i förvaltningarna och vi har inte tagit del av någon samlad analysrapport för socialtjänstens verksamhetsgrenar. Genomlysningen har också visat att det inte finns någon funktion eller tjänsteperson på kommuncentral nivå som ansvarar för uppföljning, sammanställning och analys avseende socialtjänsten.

- ▶ Ett begränsat ansvar ger större möjligheter till tydlig uppföljning med fokus på det förvaltningsspecifika ansvaret.

⁵ Riktlinjer för uppföljning sidan 4.

I genomlysningen framkommer att en fördel som organiseringen kan innebära i uppföljningshänseende är att respektive förvaltning kan fokusera på sin respektive del av verksamheten inom socialtjänsten. Detta kan göra uppföljningsarbete mer greppbart.

Genomlysningen visar att avtalen många gånger upplevs vara för detaljstyrda och att det borde finnas en större tillit till professionen. Ett exempel är uppföljning som fokuserar på antal utförda timmar istället för resultat av vården, dvs. fokus på att utförarna utför vad de ska istället för på vad de åstadkommer. Det framförs i intervjuerna att det finns behov av en större flexibilitet i avtalen för att kunna möta behov och andra sätt att arbeta med uppföljning. Att uppföljningen är utformad på beskrivet sätt innebär en risk finns för brist på helhetsperspektiv och att uppföljningen blir ineffektiv. Det efterfrågas ett större fokus på effekter av olika typer av insatser än idag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att avsaknaden av samlad uppföljning och analys hänger ihop med att det inte finns något helhetsgrepp i styrningen av verksamhetsgrenarna inom socialtjänsten. Uppföljningen sker enligt den logik som följer av kommunens styr- och ledningssystem och organisering, vilket ger en uppföljning med huvudfokus på verksamheten i respektive förvaltning.

Verksamhetsutveckling

Kommunens huvudreglemente slår fast att respektive nämnd ansvarar för långsiktig planering och strategisk utveckling av verksamheterna. Omsorgsnämnden ansvarar enligt sitt reglemente för forsknings- och utvecklingscentrum. I äldrenämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för forskning och utveckling.

Det framkommer i genomlysningen att nationella satsningar som medför kvalitetsutveckling fångas inom Omsorgs- och äldreförvaltningen. Omsorgs- och äldreförvaltningen driver exempelvis verksamhetsutveckling inom IBIC och utveckling av demensvård i demenskedja⁶. I genomlysningen framkommer att antalet planeringsledare inom de tre verksamhetsområdena varierar. Enligt uppgift är planeringsledarna inom verksamhetsområde äldreomsorg färre än motsvarande inom IFO trots att verksamheternas storlek är jämförbara.

Genomlysningen visar även på ett antal hinder/nackdelar kopplat till verksamhetsutveckling.

- ▶ Det saknas ett helhetsperspektiv på verksamhetens utveckling inom verksamhetsgrenarna.

Det framkommer i genomlysningen att det bedrivs mycket verksamhetsutveckling inom de tre förvaltningarna. Flera av de intervjuade reser emellertid frågor kring om all verksamhetsutveckling är nödvändig och menar att det finns risker för att problem löses i en del av verksamheten men bidrar till nya problem i en annan förvaltning. Det vill säga det finns ingen som tydligt tar det samlade ansvaret för att hålla ihop utvecklingsinsatser inom socialtjänstens verksamhetsgrenar. Det innebär också att det inte finns någon som tar ansvar för att de insatser som bedrivs leder till en bättre verksamhet inom respektive verksamhetsgren.

⁶ IBIC står för ”Individens behov i centrum”, ett systematiskt och behovsinriktat arbetssätt. IBIC är en vidareutveckling av ÄBIC, äldres behov i centrum.

I genomlysningen beskrivs att uppdelningen på tre förvaltningar gör att det finns en tröghet när det gäller att förändra befintliga insatser och att skapa nya insatser.

- ▶ Verksamheternas erfarenheter tillvaratas inte till fullo för utveckling av socialtjänsten.

Företrädare för Leanlink har framfört att den delade organisationen innebär att kommunen går miste om erfarenhet och kunskap som finns inom Leanlink och som skulle kunna gynna verksamhetsutvecklingen inom socialtjänsten. Det framförs också från de andra förvaltningarna att det delade ansvaret när det gäller verksamhetsutveckling gör att det inte finns någon som kan säkerställa att verksamhetsgrenarna inom socialtjänsten kan ta tillvara de samlade effekterna av utvecklingsarbetet.

- ▶ Ett avgränsat uppdrag kan skapa förutsättningar för verksamhetsutveckling.

I genomlysningen framkommer att förvaltningarnas avgränsade uppdrag också kan vara till fördel. Med renodlade ansvarsområden ökar möjligheterna att fokusera på det som är viktigast för att utveckla den egna verksamheten.

Som en fördel med att upphandla verksamhet från flera aktörer nämns att det kan skapa en mångfald och möjlighet att få ta del av nya idéer för utveckling. Att arbeta med flera aktörer kan i det perspektivet gynna verksamhetsutveckling i stort, förutsatt att erfarenheterna tas tillvara på ett systematiskt sätt.

Samverkan

Den i nuläget delade socialtjänsten där såväl beslut som ansvar finns hos tre förvaltningar ställer höga krav på samordning och samverkan för att uppnå samsyn och ett helhetsperspektiv. En fungerande samverkan är en förutsättning för att nå en effektiv organisation. För att åstadkomma god samverkan behövs tydlighet i ansvarsgränser mellan förvaltningarna. Vi uppfattar att detta i huvudsak är fallet i socialtjänstens interna organisation.

Genomlysningen visar även att det finns en struktur för samverkan på olika nivåer i organisationen, exempelvis gemensamma presidier för ingående nämnder och gemensamma träffar inom förvaltningarna på såväl lednings- som enhetsnivå. Samverkansstrukturer skapas även för specifika frågor eller utvecklingsbehov. Ett exempel på detta är BUF⁷.

Genomlysningen visar på vissa utmaningar/nackdelar kopplade till samverkan. Vi redovisar dessa nedan.

- ▶ Det råder en obalans och ibland avsaknad av tillit för att uppnå en samsyn om det uppdrag som bör kunna ses som gemensamt för organisationen.

Genomlysningen påvisar dock att det finns svårighet att nå samverkan. Samverkan uppfattas inte ske på lika villkor och det beskrivs att det finns en brist på tillit mellan förvaltningarna. Vid intervjuerna beskrivs "olika kulturer" hos förvaltningarna och en brist på respekt för den andres ansvar. Ett "vi och dom", nämns i flera intervjuer liksom "vattentäta skott" mellan

⁷ Barn, Unga och deras Familjer i behov av särskilt stöd är en samverkansgrupp mellan tjänstemän inom barn- och ungdomsnämnden, omsorgsnämnden och socialnämnden med syfte att initiera och underlätta samverkan mellan nämndernas verksamheter. En tjänstemannagrupp och en politiska styrgrupp träffas kontinuerligt.

förvaltningarna. Förvaltningarnas alltför självständiga arbete uppges leda till misstroende och konflikter. Kommunikation beskrivs i stort som ett bekymmer inom organisationen. Detta kännetecknas även av en bristande samsyn och att ett helhetsperspektiv saknas i kommunens socialtjänst. Detta riskerar att medföra att den egna förvaltningens intressen sätts före helheten.

I genomlysningen framkommer att synen på Leanlink skiljer sig åt mellan verksamhetsområdena. Det finns en upplevelse av att det är framförallt äldreomsorg och funktionshinder som strävar efter att behandla Leanlink som "vilken utförare som helst" medan det ser annorlunda för IFOs del. Möjligen kan det också vara en orsak till att samverkan mellan Leanlink, företrädare för myndighetsutövning samt omsorgskontoret upplevs fungera väl. I de fall samverkan beskrivs som god, sägs detta ha sin grund i personliga relationer och en kontinuitet på specifika tjänster.

Sammanfattningsvis ser vi att ett övergripande ansvar för samverkan saknas vilket resulterar i återkommande diskussioner om framförallt kostnadsansvar. En beskrivning görs av att diskussioner inte sällan handlar om detaljer.

- ▶ Organisationen är svår att förstå.

Flera exempel ges av att organisationen är svår att förstå för såväl samverkansparter som för kommuninvånarna. Det händer exempelvis att de senare ser Råd & Stöd och myndighetsutövningen som samma enhet. Samverkansparter har svårt att vända sig rätt vilket riskerar att leda till ineffektivitet.

3.4 Effektivitet i administrativa processer

I nedanstående avsnitt redovisar vi de för- och nackdelar i *administrativa* processer som har framkommit under intervjuer, i workshop och i vår analys av dokumentation. I de fall för- och nackdelarna skiljer sig åt mellan verksamhetsgrenarna redovisar vi detta. I annat fall ska texten läsas så att iakttagelserna gäller samtliga verksamhetsgrenar.

När det gäller effektiviteten i administrativa processer är det i första hand administration kopplad till internfakturering och upphandling som beskrivs som arbetskrävande i de tre förvaltningarna. Att det tecknas enskilda avtal inom socialförvaltningen leder också till att kostnader behöver debiteras omsorgsförvaltningen. Det framkommer i genomlysningen även att vissa personalkostnader debiteras mellan förvaltningarna. Att Leanlink i vissa avseenden ska betraktas som en extern part medför enligt några av de intervjuade att administrationen blir onödigt krånglig. Samtidigt framförs att konkurrensneutraliteten inte nödvändigtvis skulle behöva innebära att administrationen hanteras som om Leanlink vore en extern part.

Att vissa nämndsärenden behöver beredas i mer än en förvaltning skapar också mer administration.

Upphandling/konkurrensutsättning

Respektive beställarnämnd beslutar om verksamhet ska upphandlas och vilka direktiv som ska gälla för upphandlingen. Varje beställarnämnd ansvarar för ingångna avtal och för att årligen ta fram en upphandlingsplan. Till stöd i upphandlingen kan kommunens

upphandlingsfunktion anlitas om det finns behov⁸. Omsorgsnämnden har även beslutat om en konkurrensutsättningsplan för perioden 2015-2018. I konkurrensutsättningsplanen framgår hur respektive verksamhetsområde ska hanteras, exempelvis genom att konkurrensutsätta verksamheten eller genom att tillämpa lagen om valfrihet (LOV).

Inom respektive förvaltning ska finnas en inköpsansvarig funktion⁹ som ansvarar för att inköp sker i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU), kommuninterna upphandlingsregler och att specifika ekonomistyrningsregler.

I genomlysningen framkommer att det pågår arbete med att utveckla och standardisera upphandlingsprocessen. I intervjuer lyfts att upphandlingsprocessen generellt sett skulle gynnas av insyn i Leanlinks ekonomi och utfall. Att använda den egna region som referensuppdrag anses kunna förenkla arbetet med att föreslå ersättningsnivåer.

Generellt sett lyfts i intervjuer att upphandling och konkurrensutsättning bedöms ha en gynnsam effekt på både kommunens kostnader och kvalitet för brukare. I genomlysningen har emellertid identifierats ett antal hinder/nackdelar för en effektiv upphandlingsprocess. Dessa utvecklas nedan.

- ▶ Upphandling/tecknande av avtal görs av flera förvaltningar – inte enbart av beställarorganisationen.

Orsaken till att upphandling och tecknande av avtal görs av såväl socialförvaltningen som av omsorgsförvaltningen uppges vara att det i nuläget finns behov av insatser som inte tillgodoses inom upphandlade ramavtal. Som exempel ges vissa målgrupper inom individ- och familjeomsorg samt inom funktionshinderområdet.

För att möta behoven tecknar socialförvaltningen enskilda avtal med leverantörer. Tillvägagångssättet skapar merarbete, bland annat i form av interndebitering mellan omsorgs- och socialförvaltningen. I intervjuer lyfts även att det förekommer att omsorgsförvaltningen och socialförvaltningen inte har samsyn kring kostnader för de enskilda avtalen. Detta uppges leda till utdragna diskussioner och att samarbetsklimatet ibland prövas. De enskilda avtalen medför även risk för att den upphandlade vården inte är jämlik¹⁰.

I genomlysningen framkommer även omsorgskontoret blir särskilt involverad i enskilda ärenden inom LSS-området. Orsaken beskrivs dels vara att ärendena till sin natur kräver speciallösningar, dels att omsorgskontoret genom att ansvara för ramavtalen blir tillfrågad av socialförvaltningen. Omsorgskontorets arbete med dessa enskilda ärenden beskrivs som omfattande.

⁸ Upphandlingsfunktionen (benämnd Upphandlingscenter) ansvarar för samordnad upphandling av varor och tjänster för kommunens nämnder och förvaltningar och för den upphandlingstekniska delen i upphandlingsprocessen. Upphandlingsfunktionen ska enligt rutiner för inköp och upphandling arbeta aktivt tillsammans med nämnder och förvaltningar för att effektivisera upphandlings- och inköpsprocessen. Källa: Rutiner för inköp och upphandling, kommunstyrelsen, antagen 2016-11-22.

⁹ Ibid. Inköpsansvarig ska identifiera och samordna kommande avrops- och upphandlingsbehov inom sin förvaltning. Inköpsansvarig ansvarar för att utse lämpliga kravställare (d.v.s. de som är ansvarig för att formulera verksamhetens krav) inom sin förvaltning vid upphandling.

¹⁰ Enligt uppgift har omsorgsnämnden för 2018 fått i uppdrag att se över och teckna avtal för att täcka de behov som inte tillgodoses av nuvarande ramavtal.

- ▶ Innehållet i förfrågningsunderlag varierar över tid – skapar merarbete, risk för ojämlig vård och ersättning.

I intervjuer framhålls att variationen i äldrenämndens och omsorgsnämndens förfrågningsunderlag är större än önskvärt. Att förfrågningsunderlagen varierar över tid är i sig förväntat. Om variationerna är av det större slaget eller nära i tid skapar det dock merarbete både för den upphandlande förvaltningen och för dem som deltar i upphandlingen. Enligt uppgift är upphandlingsprocessen standardiserad men innehållet varierar med hänvisning till utveckling och politiska viljeinriktningar. Det uppges även finnas uppdrag att olika modeller för upphandling ska prövas. Mindre variationer bedöms kunna minska arbetet med varje enskilt förfrågningsunderlag och upphandling

Det framkommer även att variationerna medför risk för att den upphandlade vården inte är jämlig. I intervjuer ges exempel där variationer inom bemanningsnivåer eller kvalitetsnivåer anses påverka den vård- och omsorg kommuninvånarna får.

- ▶ Att Leanlink ska delta i all konkurrensutsättning är resurskrävande.

Leanlink har i uppdrag att delta i all konkurrensutsättning. I genomlysningen har framkommit att deltagande i upphandling generellt sett är resurskrävande. Enligt uppgift har Leanlink inte analyserat hur mycket tid som upphandlingarna kräver. I genomlysningen framförs att det i vissa fall är ineffektivt för Leanlink att delta i upphandling. Det kan exempelvis röra sig om upphandling där Leanlink inte har någon verksamhet och/eller där möjligheterna att vinna upphandlingen bedöms vara begränsade.

- ▶ Konkurrensutsättning medför risk för bristande kontinuitet för såväl brukare som medarbetare samt påverkar förutsättningarna för verksamhetsutveckling.

Att konkurrensutsätta verksamheter medför förstås att verksamheter riskerar att förlora uppdraget i upphandlingen. I genomlysningen lyfts att denna risk påverkar kontinuiteten för brukarna som nyttjar verksamheten. I intervjuer framkommer att brukare stundtals uttrycker oro och otrygghet då verksamheter ska upphandlas.

Även ur ett medarbetar- och utvecklingsperspektiv lyfts konkurrensutsättning som en försvårande faktor. Det beskrivs att medarbetare ofta lämnar verksamheten efter eller i samband med upphandling samt att den verksamhetsutveckling som har bedrivits inte tas om hand.

Konkurrensneutralitet

Med konkurrensneutralitet avses i huvudsak att villkoren ska vara detsamma för alla utförare oavsett om de är i kommunal eller privat regi. Enligt *"Riktlinjer för uppföljning"* ska kvalitets- och utvärderingskontoret inom omsorgs- och äldreförvaltningen säkerställa att det råder konkurrensneutralitet mellan utförarna¹¹.

I genomlysningen framkommer att företrädare för samtliga förvaltningar anser att det är problematiskt - och i vissa fall kanske inte ens önskvärt - att betrakta Leanlink som "vilken

¹¹ Riktlinjer för upphandling, antagna av Omsorgsnämnden 2015-10-21. Kontoret arbetar med uppföljning av avtal samt bedriver uppföljningsarbete på uppdrag av omsorgsnämnden och äldrenämnden. Enligt riktlinjerna är kontorets huvudsakliga uppgift är att följa upp avtal ur ett brukarperspektiv och att säkerställa att beställaren får det avtalet avser.

utförare som helst” (vi har utvecklat detta resonemang under avsnitten om upphandling respektive verksamhetsutveckling).

I genomlysningen framkommer även att det finns olika syn på hur konkurrensneutraliteten ska tolkas. Det finns enligt vissa intervjuer möjlighet att ha en mer öppen tolkning av hur konkurrensneutraliteten ska tolkas. På det viset skulle Leanlink kunna delta i större utsträckning i olika sammanhang där verksamhetsgrenarnas frågor diskuteras.

I genomlysningen har identifierats ett antal hinder och frågetecken för att åstadkomma en helt fungerande konkurrensneutralitet. Dessa utvecklas nedan.

- ▶ Leanlink måste följa fullmäktiges och nämndernas beslut vilket skapar ojämlika villkor.

I intervjuer lyfts att Leanlink måste följa politiska beslut om exempelvis rätt till heltid, arbetsmiljöfrågor, hälsoförmåner eller ersättning vid jour. Om besluten är kostnadsdrivande konkurrerar inte Leanlink och de privata utförarna på samma villkor, dvs. konkurrensneutraliteten påverkas negativt.

- ▶ Det finns olika syn på hur frågan om momscompensation påverkar konkurrensneutraliteten.

I genomlysningen har framförts olika uppfattningar om hur frågan om momscompensation påverkar konkurrensneutraliteten. Företrädare för Leanlink menar att privata utförare gynnas av momscompensation medan Leanlink inte får samma konkurrensfördel. Företrädare för omsorgsförvaltningen lyfter att äldrenämnden och omsorgsnämnden får ökade kostnader för moms då verksamhetsuppdragen blir fler. Moms för verksamhet i egen regi kan inte eftersökas. Vi har i genomlysningen inte i detalj analyserat kommunens modell för momscompensation. Vi noterar dock i sammanhanget Konkurrensverkets rapport som behandlar just frågan om momscompensation och hur olika modeller påverkar konkurrensneutraliteten mellan utförare i kommunal regi och privata aktörer¹².

I Konkurrensverkets rapport listas även förslag som bedöms påverka konkurrensneutraliteten i positiv riktning. Bland dessa återfinns exempelvis förslaget om att skilja på rollen som beställare och utförare vilket är i linje med Linköpings nuvarande organisation. Likaså lyfts vikten av att biståndshandläggare i kommuner som tillämpar LOV kommunicerar information om olika alternativ till brukare på ett opartiskt sätt. Enligt Konkurrensverket bör kommunen utarbeta riktlinjer och rutiner för informationsöverföringen. Likaså bör kommunen enligt Konkurrensverket införa en årlig öppen redovisning av kommunens efterkalkyl för egenregiverksamheten. En sådan redovisning ska dels mäta effektiviteten i kommunens tjänster, dels se om prissättningen är rimlig samt dels ge externa utförare en möjlighet att jämföra sig med utförare i kommunal regi.

Verksamhetsuppdrag

Nämnder i Linköpings kommun kan besluta att tilldela Leanlink vissa uppdrag utan att konkurrensutsätta dem. Dessa uppdrag benämns verksamhetsuppdrag/direktuppdrag. Syftet med att besluta om verksamhetsuppdrag kan exempelvis vara att låta Leanlink utveckla en verksamhet (anges som utvecklingsuppdrag). När en nämnd beslutar om ett

¹² Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst, slutrapport. Rapport 2013:1. Konkurrensverket.

verksamhetsuppdrag ska nämnden och Leanlink komma överens om vilka ersättningsnivåer som ska gälla för uppdraget.

I genomlysningen har framkommit att andelen verksamhetsuppdrag har ökat framförallt inom äldreomsorg och till viss del inom LSS. Företrädare för Leanlink menar att verksamhetsuppdrag är långa uppdrag vilket skapar stabilitet i organisationen. Ökningen av andelen verksamhetsuppdrag har även medfört vissa hinder vilka utvecklas nedan.

- ▶ Ansvariga nämnder och Leanlink kommer inte överens om ersättning – processen tar ansevärd tid i anspråk.

I flera intervjuer framgår att effektiviteten i processen kring verksamhetsuppdrag har påverkats negativt under de senaste åren. Berörda nämnder och Leanlink har i flera fall inte kommit överens om vilken ersättningsnivå som ska gälla avseende framförallt verksamhetsuppdrag inom äldreomsorg och LSS. Enligt uppgift har förhandlingarna blivit långvariga, tagit betydande tid i anspråk samt tidvis medfört ansträngda relationer mellan förvaltningarna och Leanlink. Företrädare för Leanlink lyfter att det har fungerat på ett tillfredsställande sätt att komma överens om ersättningsnivåer för IFO och socialpsykiatri.

För att avgöra tvisterna har i flera fall frågorna om ersättningsnivåer hänvisats till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har enligt uppgift avgjort frågan i något ärende men återremitterat merparten av frågorna till ansvariga nämnder och Leanlink. I genomlysningen har framkommit att det finns reglering av den här typen av avtalslösa tillstånd¹³. I praktiken tillämpas inte regleringen enligt de intervjuade¹⁴.

- ▶ Ansvariga nämnder och Leanlink kommer inte överens om ersättning – skapar oklar styrning.

När nämnder och Leanlink inte kommer överens resulterar det även i att Leanlink saknar ett tydligt uppdrag att styra och utveckla verksamheten. Verksamheten bedrivs utan kända budgetförutsättningar. På samma vis medför avtalslösheten att beställarnämndernas uppföljning av verksamheten blir otydlig då kvalitetsnivåerna inte är fastställda.

Företrädare för Leanlink uppger även att de avtalslösa områdena leder till otydlighet för brukarna som inte vet vilken kvalitetsnivå de ska efterfråga.

- ▶ Variation i ersättningsnivåer mellan verksamhetsuppdrag och konkurrensutsatt verksamhet leder till risk för ojämlig vård och omsorg.

I genomlysningen framgår att ersättningsnivåerna mellan olika verksamhetsuppdrag och konkurrensutsatt verksamhet varierar. I intervjuer påpekas att detta leder till ojämlig vård och omsorg för kommunens invånare. Variationen i ersättningsnivåer uppges framförallt vara störst inom äldreomsorgen.

- ▶ Beslut om verksamhetsuppdrag för hemsjukvård innebär svårigheter i ett styrnings- och patientperspektiv.

¹³ Reglering av sk avtalslösa tillstånd mellan beställare och interna utförare, Dnr 98.174. Regleringen saknar datering.

¹⁴ Enligt uppgift har KS gett kommundirektören i uppdrag att utarbeta ett nytt förslag för reglering.

Äldrenämnden har beslutat att tilldela Leanlink verksamhetsuppdraget att utföra kommunal hemsjukvård och rehabilitering. Hemsjukvård och rehabilitering ges till patienter såväl inom Leanlink som inom privat regi. Hemsjukvård inom socialpsykiatri utförs av Leanlink och av privat utförare.

I intervjuer framkommer att tilldelningen av verksamhetsuppdraget medför vissa svårigheter. Orsaken är att det saknas gemensamma forum för Leanlink, socialförvaltningen och omsorgsförvaltningen där frågor rörande helheten kring patienterna och vården kan diskuteras och organiseras. Vidare framkommer att det anses problematiskt att omsorgsnämnden och äldrenämnden inte aktivt driver hälso- och sjukvårdsfrågor.

Kompetensförsörjning

Genomlysningen visar att kompetensförsörjningen inom socialtjänsten är ett viktigt och utmanande område för Linköpings kommun, liksom för många andra kommuner i landet. I intervjuer framkommer att arbetsgivaransvaret (förutom för Leanlink) ligger på kommunledningsförvaltningen, som dock inte har något samlat ansvar för kompetensförsörjning. Det pågår arbete med att förtydliga ansvar och roller inom området. Utmaningar som lyfts i intervjuerna är risken för konkurrens om personal samtidigt som det inte går lätt att flytta medarbetarresurser mellan förvaltningarna vid behov. I genomlysningen framförs att det försvårar flexibilitet att kommunstyrelsen är anställningsmyndighet och att detta gör det svårt för verksamheterna att ställa om kostnader.

Den sammanfattande bilden är att det i nuläget inte är helt tydligt vem som har ansvar för kompetensförsörjningen inom socialtjänsten som helhet, och inom verksamhetsgrenarna.

3.5 Effektivitet i ledningsprocesser

Styrning och ledning

Utgångspunkten för styrningen av kommunkoncernen är kommunfullmäktiges långsiktiga vision samt beslut om mål, riktlinjer och medel för verksamheten. Majoritetens politiska program för mandatperioden och kommunfullmäktiges övergripande mål ska utgöra grunden för nämndernas arbete med mål under mandatperioden.

Enligt det styr- och ledningssystem som kommunfullmäktige har antagit ska verksamheten i kommunen styras utifrån fem övergripande strategier vilka har beskrivits tidigare.

- ▶ Det saknas ett helhetsansvar för styrningen av socialtjänstens verksamhetsgrenar

Genomlysningen visar att styrningen kännetecknas av decentralisering vilket också är en utgångspunkt i kommunens styr- och ledningssystem. I intervjuer framförs att för mycket ansvar har lämnats till de olika förvaltningarna inom socialtjänsten och att dessa har blivit för självständiga i relation till helhetsansvaret inom verksamhetsgrenarna. Det är inte någon förvaltning som tar eller har ansvar för styrningen inom socialtjänstens verksamhetsgrenar, det vill säga över förvaltningsgränserna.

- ▶ Kartläggning av processer begränsas till respektive förvaltnings ansvarsområde.

Det framkommer i genomlysningen att det inte finns någon egentlig styrning i tvärgående processer, horisontellt, inom socialtjänsten. Processkartläggningar görs men i huvudsak

inom respektive förvaltnings gränser. Vi har i genomlysningen inte tagit del av några processer som beskriver en brukares samlade väg från biståndsbeslut till insats och tillgodosett behov¹⁵. Det finns därmed inte heller något processägarskap kopplat till brukarorienterade processer utan styrningen sker vertikalt enligt förvaltningsstrukturen.

Vi konstaterar sammanfattningsvis att varje förvaltning styrs av sina regelverk för styrning och uppföljning. En sammanhållen styrning i verksamhetsgrenarna saknas vilket medför en begränsning vad gäller möjligheten att arbeta flexibelt och pragmatiskt. Detta trots att kommunens övergripande styrning pekar på vikten av att se helheten. Vi ser även att initiativ tagits för att utveckla nya arbetsformer gemensamt mellan förvaltningarna och även andra parter. Detta uppfattas dock olika beroende på i vilken omfattning den egna verksamheten passar in; de exempel som nämnts är områdesbaserad socialtjänst och flyktingmottagande.

Ekonomistyrning

Organisationen beskrivs som tydlig vad gäller ansvarsgränser. Beslut och budgetansvar följer förvaltningsgränserna vilket medför att en förvaltning ensam inte kan råda över ekonomiska konsekvenser av fattade beslut. Detta medför också vad som kan beskrivas som ett beroendeförhållande. Genomlysningen visar att det finns en uppfattning om att det råder en ojämlig maktposition utifrån budget och storlek. Det framförs att budgeten i nuvarande organisation inte blir rättvisande då ett helhetsperspektiv saknas. Den ekonomiska styrningen och uppföljningen upplevs också medföra en onödigt hög grad av administration.

Socialtjänstens ekonomi för respektive verksamhetsgren beskrivs som svår att följa då den är uppdelad på tre förvaltningar. Det finns svårigheter att följa ekonomi kopplat till verksamhet och specifika nyckeltal, främst med anledning av att kostnaderna som följer av beslut inom socialförvaltningen uppstår hos omsorgsförvaltningen. Som vi har beskrivit tidigare sker styrningen i huvudsak vertikalt och det gäller även ekonomistyrningen samt uppföljning av medel och resurser. Det finns såvitt framkommit inte några gemensamma nyckeltal koppade till tvärgående processer. I intervjuer framkommer att det inom vissa områden, exempelvis öppenvård och placeringar inom individ- och familjeomsorgen, inte finns någon samlad bild av kostnader och resultat och att det sker parallell rapportering till kommun- och landstingsdatabasen (Kolada).

Att den egna regin konkurrensutsätts beskrivs i intervjuer som kostnadseffektivt. Samtidigt finns tankar om att det skulle gå att göra kostnadsbesparingar på administration genom att inte konkurrensutsätta all verksamhet i egen regi.

Att överföra ansvaret för HVB-vården till socialförvaltningen har inneburit ett fokus på hemmaplanslösningar i handläggningen, detta för att motverka ökade kostnader. Sammantaget beskrivs att detta har lett till en tydligare, mer effektiv styrning och högre kostnadsmedvetenhet. Förändringen har inneburit ett överskott inom socialförvaltningen och det finns en uppfattning inom omsorgsförvaltningen att de överskjutande medlen borde överföras dit för att täcka kostnader för andra insatser. I intervjuer beskrivs också underskott som uppstår inom omsorgsförvaltningen som ett hinder för socialförvaltningen. Tidiga och förbyggande insatser behövs men det händer att de läggs åt sidan för att prioritera insatser som följer av utredningar inom barn- och ungdomsvården där behovet är stort.

¹⁵ Det finns enligt uppgift processer gjorda som följer en brukares väg från biståndsbeslut till genomförd insats som har gjorts i samverkan mellan socialförvaltningen och Råd & Stöd. Processerna rör vissa verksamheter.

- ▶ Organisering och ansvarsfördelning ger små möjligheter till ekonomistyrning ur ett helhetsperspektiv.

Vi hör i intervjuerna att den övergripande principen om att medel går före mål är gällande, men vi kan konstatera att det är den egna förvaltningens perspektiv som står i fokus, inte resursanvändningen inom socialtjänstens verksamhetsgrenar. I intervjuer framförs att det i nuvarande organisation finns bristande ekonomiska incitament att nå en effektiv socialtjänst i ett helhetsperspektiv. Ekonomistyrningen löper inte genom tvärgående processer som omfattar socialtjänstens verksamhetsgrenar i de tre förvaltningarna.

4 Bedömning

I nedanstående kapitel redovisar vi vår sammanfattande bedömning. Vi har identifierat fyra områden som vi bedömer påverkas mest av nuvarande organisering och dessa presenteras inledningsvis. Därefter och lyfter vi andra särskilt viktiga iakttagelser och bedömningar. Avslutningsvis presenterar vi vår bild av förutsättningarna att möta brukarnas behov och att möta den framtida utveckling samt förutsättningarna för konkurrensneutralitet.

Att kommunens socialtjänst är organiserad i tre förvaltningar innebär tydliga uppdrag och möjligheter till fokusering på den enskilda förvaltningens uppdrag, processer och styrning. Vi har konstaterat att ansvarsgränserna är tydliga vilket borde vara en god förutsättning för samverkan såväl internt som externt.

Vi bedömer dock att organiseringen i tre förvaltningar påverkar effektiviteten negativt framförallt när det gäller

- ▶ möjlighet till helhetssyn
- ▶ effektiv samverkan
- ▶ sammanhållen styrning
- ▶ sammanhållen uppföljning

Nuvarande organisering har bidragit till avsaknad av ett gemensamt kommunperspektiv. Genomlysningen visar att organisationskulturen i vissa fall medför att effektiviteten i processerna blir lägre än önskat.

Fördelen med nuvarande organisering är framförallt möjligheten till specialisering *inom* respektive förvaltning. Det kan ge förutsättningar för utveckling av effektiva processer *inom* respektive förvaltning. Det finns även fördelar i en tydlig uppdelning av beställare respektive utförare vilket ger förutsättningar för konkurrensneutralitet.

Nackdelen med nuvarande organisering är framförallt avsaknad av ansvar för den horisontella styrningen och uppföljningen. Även om respektive förvaltning i vissa delar har kartlagt sina processer saknas övergripande kartläggning som hade kunnat leda till utveckling och effektivisering av flödena. Vi bedömer att nuvarande organisering hindrar en effektiv styrning och uppföljning eftersom det saknas en samlad riktning, samlad analys och samlat resultat för socialtjänstens verksamhetsgrenar. Det i sig bidrar till ineffektiva processer där fokus är på delarna och inte på helheten inom respektive verksamhetsgren/process. Det bidrar även till en ogynnsam kultur som till viss del präglas av spänningar och samarbetssvårigheter.

4.1 Möjlighet till helhetssyn

Vi gör bedömningen att organiseringen av socialtjänsten i Linköpings kommun, med en uppdelning av myndighetsutövning, beställare och utförare, i vissa avseende inverkar negativt på möjligheterna till helhetssyn inom verksamhetsgrenarna. Med detta menar vi dels helhetssyn i arbetet utifrån brukares väg genom organisationen. Men även helhetssyn i analys av behov, verksamhetsutveckling, styrning och uppföljning.

Vi menar att organiseringen även kan försvåra helhetssyn när det gäller hur kommunen på kort och lång sikt ska nå en balans mellan resurser och de behov som ska tillgodoses och vilka prioriteringar som ska göras. Vi noterar i sammanhanget den pågående översynen av socialtjänstlagen. I uppdraget till översynen nämns särskilt vikten av helhetssyn och att

socialtjänstlagens utformning är viktig för hur kommunerna organiserar sin socialtjänst. I översynen ska det därför särskilt beaktas hur lagens struktur kan utformas så att den tydliggör och tillgodoser helhetssyn.

4.2 Effektiv samverkan

Utgångspunkten för samverkan är enligt vårt synsätt att de olika förvaltningarna behöver tillföra resurser och kunskaper för att gemensamt lösa uppgiften att leverera socialtjänstinsatser. Detta behöver ske utifrån att organisationen är uppdelad i myndighet, beställare och utförare och då alla dessa delar i de flesta fall är involverade i uppgiften att ge brukare stöd och hjälp.

Enligt vår mening ökar behovet av samverkan när en process och ansvaret för densamma är delat mellan flera förvaltningar. Ansvaret blir delat på ett annat sätt än om hela eller flera delar av processen låg i samma förvaltning.

Verksamhetsdelar som är organiserade i *samma* förvaltning behöver naturligtvis också samverka. Den största skillnaden mellan organisationsformerna är att det *övergripande* ansvaret för processen/verksamhetsgrenen är samlat och inte uppdelat på flera parter. Vi bedömer att denna uppdelning försvårar samverkansarbetet.

Vår utgångspunkt är att effektiv samverkan över förvaltningsgränser kräver tydlighet när det gäller styrning och utveckling av själva samverkansarbetet. Detta för att gemensamt ansvar för samverkan inte ska bli liktydigt med oklar ansvarsfördelning i styrning och utveckling.

Förutsättningarna för en effektiv samverkan är i huvudsak goda då förvaltningarnas ansvarsgränser är tydliga. Genomlysningen visar också att det finns en struktur för samverkan på olika nivåer i organisationen, exempelvis gemensamma presidier för ingående nämnder och gemensamma träffar inom förvaltningarna på såväl lednings- som enhetsnivå.

Genomlysningen påvisar dock att det finns svårighet att nå samverkan. Samverkan uppfattas inte ske på lika villkor och det finns bristande tillit mellan förvaltningarna. Det uttrycks även som bristande respekt för det ansvar som finns hos respektive förvaltning. När samverkan beskrivs som god sägs detta ha sin grund i personliga relationer och en kontinuitet på specifika tjänster.

Sammanfattningsvis ser vi att ett övergripande ansvar för samverkan inom verksamhetsgrenerna saknas vilket resulterar i återkommande diskussioner om framförallt kostnadsansvar. En beskrivning görs av att diskussioner inte sällan handlar om detaljer.

- ▶ Organisationen är svår att förstå.

Flera exempel ges av att organisationen är svår att förstå för såväl samverkansparter som för kommuninvånarna. Det händer exempelvis att de senare ser Råd & Stöd och myndighetsutövningen som samma enhet. Samverkansparter har svårt att vända sig rätt vilket riskerar att leda till ineffektivitet.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att samverkan inom nuvarande organisationer inte är effektiv.

4.3 Sammanhållen styrning

Det nuvarande sättet att organisera inom kommunens socialtjänst och att fördela ansvar när det gäller verksamhet, personal och ekonomi är enligt vår bedömning till nackdel när det gäller styrningen på en övergripande nivå inom respektive verksamhetsgren. Det finns i nuvarande organisation inte någon som tar tydligt ansvar för helheten i styrning och utveckling av socialtjänsten inom verksamhetsgrenarna. Vår bild är att nuvarande sätt att organisera socialtjänsten leder till att det inte finns något tydligt övergripande ägarskap i frågor som är oklara och inte självklart tillhör den ena eller andra förvaltningen.

Vår bild är att det uppstår en spänning mellan å ena sidan ansvaret för helheten före delar och å andra sidan det decentraliserade ansvaret för verksamheten inom respektive förvaltning. Styrningen ger som vi ser det inte några tydliga incitament för att fokusera på helheten i verksamhetsgrenarna. Styrsystemet har som vi konstaterat ett tydligt fokus på helhet i teorin, men detta ser inte ut att räcka för att det ska få genomslag i praktiken.

Vår bedömning är att nuvarande sätt att organisera har bidragit till att förvaltningarna har utvecklat egna starka "identiteter" på bekostnad av en samlad socialtjänst i ett horisontellt perspektiv, det vill säga i verksamhetsgrenarna. Det är emellertid inte organiseringen enbart som har bidragit till detta. Vi ser att också att frånvaron av tvärgående och brukarorienterade processer också försvårar samlad styrning. Organisering, ansvarsfördelning och frånvaro av tvärgående processer riskerar att leda till begränsad insyn och förståelse för helheten i de behov som socialtjänsten möter i respektive verksamhetsgren. Samma faktorer begränsar också möjligheterna att se helheten i hur resurserna inom socialtjänsten fördelas och används.

De tjänster som ska levereras består av många olika delar som måste hänga ihop för att kunna hålla god kvalitet och effektivitet. Vi kan se att organiseringen av socialtjänsten i Linköpings kommun på ett plan kan bidra till att minska komplexiteten i det att respektive förvaltning ansvarar för ett avgränsat område. I komplexiteten ligger dock också att det en förvaltning gör får indirekta eller direkta konsekvenser för de andra förvaltningarna. I nuvarande organisationsform finns det enligt vår bedömning inte tillräckliga forum och strukturer för att hantera styrningen på ett övergripande plan inom verksamhetsgrenarna.

Sammantaget ser vi i styrningen få uttryck av det helhetsperspektiv som betonas i kommunens övergripande styrmodell.

4.4 Sammanhållen uppföljning

I nuvarande organisation ansvarar respektive förvaltning för uppföljning inom sitt område men det finns såvitt vi har kunnat se ingen samlad uppföljning av produktivitet och effektivitet inom socialtjänstens verksamhetsgrenar. Det sker i liten utsträckning uppföljning på tvärs i organisation, det vill säga uppföljning ur ett processperspektiv som följer brukares väg genom organisationen.

Vår bedömning är att organiseringen har betydelse för möjligheterna att följa upp verksamheten i ett helhetsperspektiv inom respektive verksamhetsgren. Nuvarande organisering innebär att förvaltningarna i hög grad är självständiga och i första hand följer upp gentemot respektive nämnd, det vill säga i ett vertikalt perspektiv.

Det ligger inte i vårt uppdrag att utreda och analysera kommunledningsförvaltningens roll i förhållande till socialtjänsten i kommunen. Vi anser dock att det är värt att notera att det såvitt framkommit inte finns någon kommuncentral funktion för utredning, analys och

Sammanställning av resultat inom socialtjänstens olika delar. Att organiseringen försvårar uppföljning ur ett helhetsperspektiv i socialtjänstens verksamhetsgrenar kan därmed inte vägas upp av kommuncentrala funktioner för uppföljning och analys.

4.5 Andra viktiga iakttagelser och bedömningar

I det följande presenterar vi vår sammanfattande bild när det gäller effektivitet i verksamhetens processer och administrativa processer.

Effektivitet i verksamhetens processer

Myndighetsutövning

Genomlysningen visar att en sammanhållen myndighetsutövning är en god förutsättning för att utarbeta en tydlig styrning för att uppnå en rättssäker verksamhet. För att verksamheten även ska vara effektiv krävs att tillgång på insatser motsvarar de behov som finns och att insatsernas kan ses i en insatskedja, det senare såväl gällande olika typer av insatser men även av insatser som kan komplettera eller avlösa varandra. Då detta ansvar är delat mellan olika förvaltningar är processen inte optimal. Samsyn och styrning utifrån ett helhetsperspektiv saknas. Myndighetsutövningen bedöms till andra delar kunna utövas effektivt.

Analys av insatsbehov

Det finns en struktur för analys av behov av olika typer av insatser inom de olika verksamheterna. Omsorgsnämnden och äldrenämnden har det övergripande ansvaret för att teckna avtal för att tillgodose de behov som finns inom äldreomsorg, behov hos personer med funktionsnedsättningar och inom individ- och familjeomsorgen. Detta gäller såväl insatser efter biståndsbeslut som serviceinsatser. Genomlysningen visar att denna struktur dock inte lyckas fånga behovsbilden, och helhetsbilden går förlorad då vissa avtal i stället tecknas inom socialförvaltningen. Denna process bedöms inte som effektiv.

Verksamhetsutveckling

Socialtjänsten är satt under förändringstryck på grund av befolkningsutvecklingen, förändrade behov och förväntningar samt den tekniska utvecklingen. Behov av verksamhetsutveckling kommer sannolikt att öka de kommande åren vilket innebär en utmaning för socialtjänsten i kommunen. Nuvarande organisering och ansvarsfördelning innebär, som vi ser det, vissa svårigheter när det gäller verksamhetsutveckling. Vår erfarenhet är att verksamhetsutveckling för att vara effektiv behöver utgå från gemensamma behovsanalyser samt tillgång till resurser och mandat. I nuvarande organisationsmodell äger respektive förvaltning sina resurser.

Det finns uppenbara risker med att verksamhetsutveckling i nuvarande organisation inte blir så effektiv som den skulle kunna vara. Vi får bilden av att det sker utveckling inom respektive förvaltning men det är som vi har konstaterat tidigare ingen som tar ett tydligt ansvar för helheten. Därmed finns det risk för suboptimering om utvecklingsinitiativ inte bygger på tvärgående behovsanalyser och tvärgående processer.

Effektivitet i administrativa processer

Upphandlingsprocessen

Vi bedömer inledningsvis att Linköpings kommun genom att tilldela ansvaret för upphandling till beställarnämnder har gett förutsättningar för att upphandlingsprocessen ska kunna vara effektiv och samlad.

Genomlysningen visar dock att upphandling/tecknande av avtal i praktiken görs av flera förvaltningar och inte enbart av beställarorganisationen. Tillvägagångssättet skapar merarbete i form av interndebitering mellan omsorgs- och socialförvaltningen. Bristande samsyn kring kostnader för de enskilda avtalen leder stundvis till utdragna diskussioner och att samarbetsklimatet ibland prövas. De enskilda avtalen medför även risk för att den upphandlade vården inte är jämlik.

Leanlink och konkurrensutsättning

Leanlink ska i enlighet med sitt uppdrag delta i all konkurrensutsättning, oavsett hur förutsättningarna ser ut att driva verksamheten utifrån förfrågningsunderlaget eller utifrån möjligheterna att vinna anbudet.

Vi bedömer att uppdraget att delta i all konkurrensutsättning inte gynnar kommunen som helhet. Uppdraget ger inte förutsättningar för Leanlink att driva en effektiv verksamhet, är inte resurseffektivt för kommunen eller ur ett brukarperspektiv.

Verksamhetsuppdrag

Andelen verksamhetsuppdrag har ökat under de senaste åren. Genomlysningen visar att hanteringen av verksamhetsuppdragen inte har varit effektiv vilket har påverkat såväl omsorgsförvaltningen, Leanlink samt brukare.

Vi menar att verksamhetsuppdragen i sig bryter mot en renodlad beställar-utförarmodell där merparten av verksamheten ska konkurrensutsättas. Vi ser särskilt en problematik med verksamhetsuppdrag när det saknas tydliga och implementerade riktlinjer för hur dessa ska hanteras.

4.6 Medborgarnas behov, framtida utveckling och konkurrensneutralitet

Här följer våra sammanfattande bedömningar när det gäller organisationens förutsättningar att möta medborgarnas behov, att möta den framtida utvecklingen samt förutsättningarna för konkurrensneutralitet.

Förmågan att möta medborgarnas behov

Vi bedömer att det med nuvarande organisation finns förutsättningar att möta medborgarnas behov. Vi ser dock att det finns uppenbara svårigheter när det gäller helheten utifrån brukarperspektivet. Det finns inte ett tydligt sammanhållet ansvar för att säkerställa att enskilda brukare får sina behov tillgodosedda i ett helhetsperspektiv.

Analys av insatsbehov fungerar inte optimalt vilket resulterar i att den avtalade vården inte möter behov som uppstår. Tecknande av enskilda avtal riskerar att medföra att verkställighet fördröjs.

Förutsättningar/förmåga att möta den framtida utvecklingen

Vår bedömning är att de nackdelar vi har redovisat kopplat till nuvarande organisation också inverkar menligt på förutsättningarna att möta den framtida utvecklingen. De redovisade omvärldsfaktorerna kommer att innebära ett fortsatt högt förändringstryck på socialtjänsten. Vår bedömning är att detta kräver en högre grad av helhetssyn i behovsanalys, prioriteringar och utveckling av verksamheten än i nuvarande organisation.

Förutsättningar att upprätthålla konkurrensneutralitet

Vi bedömer att organiseringen av beställare och utförare i separata förvaltningar ger grundläggande förutsättningar att upprätthålla konkurrensneutralitet.

I genomlysningen har identifierats ett antal hinder för att åstadkomma en helt fungerande konkurrensneutralitet. Leanlink måste följa fullmäktiges och nämndernas beslut avseende exempelvis rätt till heltid och ersättning vid jour vilket skapar ojämlika villkor. Det finns även olika syn på hur konkurrensneutraliteten ska definieras och huruvida förutsättningarna är lika i frågor som momscompensation.

Sammantaget konstaterar vi därmed att organiseringen inte utgör tillräcklig grund i sig för att upprätthålla konkurrensneutralitet. Kommunen bör därför fördjupa analysen av vilka frågor *utöver* organiseringen som påverkar konkurrensneutraliteten.

Bilaga 1 Källförteckning

Reglementen

Delegationsordningar

Relevanta styrande dokument från fullmäktige

Styr och ledningssystem

Ekonomistyrningsregler

Konkurrensutsättningsplan

Program för uppföljning och insyn i kommunal och privat verksamhet

Riktlinjer för insyn i upphandlad verksamhet

Riktlinjer för inköp och upphandling.

Verksamhetsplaner med visioner och mål

Affärsplan

Verksamhetsberättelser

Verkställighetsordning för utförarorganisationen

Verksamheternas skriftliga rutiner

Bilaga 2 Intervjuförteckning

Övergripande

Ekonomidirektör

HR-direktör

Kommunens chefsjurist

Socialförvaltningen

Socialdirektör

Socialnämndssekreterare

Avdelningschef IFO

Avdelningschef IFO

Avdelningschef IFO

Avdelningchef ÄoF

Ekonom

Omsorgs- och äldreförvaltningen

Omsorgsdirektör

Planeringsledare/nämndsekreterare

Gruppchef LSS

Gruppchef IFO/socialpsykiatri

Gruppchef Äldreomsorg

Ekonomichef

Leanlink

Direktör Leanlink

Ao chef äldreomsorg

Ao chef LSS funktionsstöd

Ao chef Råd & stöd

Ekonomichef