



Översyn av förvaltnings- organisationen

Kommunstyrelsens förvaltningar 2019



Diarienummer: KS 2018-305
Datum: 2018-08-14
Handläggare: Joakim Kärnborg
Organisation: Kommunledningsförvaltningen

Innehåll

1	Bakgrund	4
2	Översynens uppdrag	4
	2.1 Syfte och målsättning	5
3	Utredningsorganisation	5
	3.1 Styrgruppens arbete	5
4	Utredningsresultat	6
	4.1 Nulägesbeskrivning	6
	4.2 Principer för organisering	7
	4.3 Sortering enligt verksamhetslogik	8
	4.4 Värdering av organisationsalternativ	10
	4.4.1 Slutsatser av värderingen	11
	4.5 Lednings- och administrativt stöd	12
	4.6 Underlag för förvaltningsinstruktioner	13
5	Förslag på ny förvaltningsorganisation	14
	5.1 Styrgruppens förslag på förvaltningsorganisation	14
	5.1.1 Förslaget till förvaltningsorganisation med enheter under respektive förvaltning (<i>med arbetsnamn</i>) under kommunstyrelsen	14
	5.2 "Villkor" för den nya förvaltningsorganisationen	15
	5.2.1 Förändringar utifrån verksamhetslogik	15
	5.2.2 Ledningsstruktur	16
6	Avslutning	16

1 Bakgrund

Kommunfullmäktige fattade under 2017/2018 i olika delar beslut om en ny politisk organisation från 2019.

Ett av de delbeslut som berör Kommunstyrelsen är att Utförarnämnden avvecklas och att dess förvaltning, Leanlink, ska organiseras under Kommunstyrelsen.

I Linköpings kommuns reglemente har också Leanlinks uppdrag justerats. Från och med 2019 gäller för Leanlink:

”Den verksamhet som kommunen bedriver internt och som kan konkurransutsättas är i huvudsak samlad i en förvaltning, Leanlink, som organiseras under Kommunstyrelsen.”

”Förvaltningen är **inte** skyldig att lämna anbud i upphandlingar (LOU) eller delta i valfrihetssystem (LOV) om inte detta särskilt anges av kommunstyrelsen. Förvaltningen är däremot skyldig att utföra verksamhetsuppdrag som är initierade av nämnd”

”Det åligger kommunstyrelsen att utfärda en instruktion för den verksamhet som bedrivs inom Leanlink”

I april 2018 startade kommundirektören en översyn av förvaltningsorganisationen under kommunstyrelsen med fokus på att etablera en ändamålsenlig och effektiv förvaltningsorganisation som är anpassad efter den nya politiska organisationen från och med 2019.

2 Översynens uppdrag

Kommundirektören konstaterade att de verksamheter som ska organiseras under kommunstyrelsen har olika verksamhetslogiker. Översynen tar därför sin utgångspunkt i att kategorisera och organisera enheterna efter en *verksamhetslogisk indelning* för att nå en ändamålsenlig och effektiv förvaltningsorganisation.

Vid sidan av att hantera en god ansvarsöverföring av Leanlink till kommunstyrelsen så utvidgades utredningsuppdraget till att också omfatta nuvarande kommunledningsförvaltning (KLF) som organiserats i två kontor med olika uppdrag och verksamhetslogiker.

- KLF stab som huvudsakligen stödjer kommunstyrelsen i dess uppdrag med kommunövergripande styrning
- KLF verksamhet som huvudsakligen arbetar med kommungemensam stöd- och serviceverksamhet.

2.1 Syfte och målsättning

Uppdraget som gavs för översynen (syftet med översynen) var att:

”En förvaltningsorganisation ska föreslås som skapar organisatoriska förutsättningar för effektiv ledning och styrning utifrån en gemensam logik för genomförande av förvaltningens uppdrag och därigenom ökade förutsättningar för ”vi-känsla”.

Enheterna i berörda förvaltningar (kommunledningsförvaltningen och Leanlink) ska analyseras och kategoriseras enligt en verksamhetslogisk indelning som ska ligga till grund för förslaget om förvaltningsorganisation.”

3 Utredningsorganisation

Utredningen har bedrivits med en styrgrupp med utförardirektör, biträdande förvaltningschef på kommunledningsförvaltningen, näringslivsdirektör och biträdande kommundirektör (ordförande). Utvecklingschefen på kommunledningsförvaltningen har utgjort projektresurs i översynen.

Utredningen har under det pågående arbetet presenterats och diskuterats i kommunledningsgruppen.

3.1 Styrgruppens arbete

Styrgruppen har i tur och ordning hanterat:

- Förtydligande kring motiven till kategorisering utifrån verksamhetslogik
- Sortering av befintliga enheter inom KLF och Leanlink efter verksamhetslogik
- Fastställande av kriterier för värdering av organisationsalternativ och förslag till förvaltningsorganisation

- Fastställande av enheternas förvaltningstillhörighet utifrån föreslagen organisering
- Diskussion om behov och organisering av lednings- och administrativt stöd på respektive förvaltning
- Diskussion om förvaltningsinstruktioners innehåll

Vid sidan av detta har styrgruppen också hanterat frågor rörande kommunikation och förankring av förslaget i befintlig förvaltningsorganisation.

4 Utredningsresultat

4.1 Nulägesbeskrivning

I arbetet med översynen konstaterades initialt att de uppdrag och de finansieringsmodeller som finns inom de tre verksamheterna (Leanlink, KLF stab och KLF verksamhet) är olika. De huvudsakliga drag som tydligt framstår är:

Leanlink

- Uppdrag från nämnder (LOU, LOV, verksamhetsuppdrag), t ex äldreomsorg.
- Uppdrag från förvaltningar, t ex LK Data
- Finansiering, avtalsersättning samt uppdragsersättning

KLF Stab

- Uppdraget från kommunstyrelsen
- Finansiering sker genom anslag med viss uppdragsersättning

KLF Verksamhet

- Uppdrag från förvaltningar, t ex Ekonomiservice
- Uppdrag från kommunstyrelsen, t ex Juridik
- Finansiering är huvudsakligen uppdragsersättning, viss del anslag

Slutsatsen är att nuvarande förvaltningsorganisation innehåller verksamheter med **olika logiker** som är organiserade inom samma förvaltning avseende **uppdrag/styrning, verksamhetsinnehåll och finansiering**

Nuvarande organisering i enheter i de två förvaltningarna:

Kommunledningsförvaltningen		Leanlink
KLF stab	KLF verksamhet	
<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomi • HR • Kommunikation • Näringsliv och tillväxt • Digitalisering • Hållbarhet • Omvärld och samordning • Flyktingverksamhet • Boendeenhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomiservice • HR-service • Medborgarkontor • Stadsarkivet • Överförmyndarenheten • Statistik och utredningar • Kansli • Gemensam förvaltningsadministration • Säkerhet • Juridik 	<ul style="list-style-type: none"> • Äldreomsorg • Råd och stöd • LSS funktionsstöd • Kost och restaurang • LK Data • Stöd och service • Fenomenmagasinet

4.2 Principer för organisering

Styrgruppen enades om att definiera ”gemensam verksamhetslogik” utifrån likande målgrupp, uppdrag och finansieringsmodell i tre olika verksamhetslogiker; **ledning**, **service** och **utförande**. Utifrån dessa tre verksamhetslogiker definierades kriterier för klassificering av befintliga enheter i nuvarande förvaltningsorganisation.

Kriterier för att definiera respektive enhets verksamhetslogik:

Kriterier	”Ledning”	”Service”	”Utförande”
Målgrupp (beställare)	Kommunstyrelsen	Förvaltning	Nämnd
(slutanvändare)	Kommunstyrelsen	Förvaltning (Kund)	Medborgare (Brukare)
Uppdrag (grunduppdrag)	Styrning/ samordning	Stöd- och serviceverksamhet	Kärnverksamhet
(leveransmiljö)	Beredning/ verkställighet	Monopoltjänst	Konkurrensutsatt (möjlig att konkurransutsätta)
Finansieringsmodell (ersättning)	Ekonomisk ram	Uppdragsersättning	Avtalsersättning
(prissättning)	Budgetanslag	Självkostnadspris	Marknadspris / nämndersättning*

*reglerat i ekonomistyrningsregler, förtydligas i instruktion

4.3 Sortering enligt verksamhetslogik

Samtliga enheter inom KLF och Leanlink har prövats mot kriterierna i tabellen ovan för att klassas som ”ledning”, ”service” eller ”utförande”. Vissa kommentarer kring förändringsbehov redovisas för några enheter.

Ledning

- **Ekonomi:** *KS-uppdrag, helt anslagsfinansierat*
- **HR:** *KS-uppdrag, i huvudsak anslagsfinansierat, viss uppdragsfinansiering som bör konverteras till anslag*
- **Kommunikation:** *KS-uppdrag, i huvudsak anslagsfinansierat, viss uppdragsfinansiering som bör konverteras till anslag*
- **Näringsliv och tillväxt:** *KS-uppdrag, i huvudsak anslagsfinansierat, viss uppdragsfinansiering rörande företagservice*
- **Digitalisering:** *KS-uppdrag, helt anslagsfinansierat*
- **Hållbarhet:** *KS-uppdrag, helt anslagsfinansierat*
- **Omvärld och samordning:** *KS-uppdrag, helt anslagsfinansierat*
- **Statistik och utredningar:** *Huvudsakligen uppdrag från KS och BoU, uppdragsfinansiering som bör konverteras till anslag*
- **Kansli:** *KS-uppdrag, Helt anslagsfinansierat*
- **Gemensam förvaltningsorganisation:** *KS uppdrag, helt anslagsfinansierat, ev. stöd/service (ekonomi + HR)*
- **Juridik:** *KS-uppdrag, Helt anslagsfinansierat*
- **Säkerhet:** *KS-uppdrag, Helt anslagsfinansierat*
- **Överförmyndarenheten:** *Myndighetsstöd till nämnd, helt anslagsfinansierat*

Service

- **Ekonomiservice:** *Förvaltningsuppdrag, uppdragsersättning*
- **HR-service:** *Förvaltningsuppdrag, uppdragsersättning*
- **Medborgarkontor:** *Förvaltningsuppdrag, uppdragsersättning*
- **Stadsarkivet:** *KS-uppdrag huvudsakligen, anslag med viss uppdragsersättning men verksamhetslogik som liknar ”stöd och service”. Bedömningen är att det är en fördel att enheten grupperas med Lkdata och övriga verksamhetsstödjande processer.*
- **LK Data:** *Förvaltningsuppdrag, huvudsakligen uppdragsersättning, med en mycket begränsad extern ersättning.*

Utförande

- **Äldreomsorg:** Uppdrag från äldrenämnden, avtalsersättning
- **Råd och stöd:** Uppdrag från Social- och omsorgsnämnden, avtalsersättning
- **LSS funktionsstöd:** Uppdrag från Social- och omsorgsnämnden, avtalsersättning
- **Kost och restaurang:** Uppdrag från Äldrenämnd, Social- och omsorgsnämnd Bildningsnämnd och Barn- och ungdomsnämnd, avtalsersättning
- **Stöd och Service** (berörd enhet: idrott och service, lokalplanering): Uppdrag från nämnder, Bildningsnämnden störst, avtalsersättning. Lokalplanering - förvaltningsuppdrag, uppdragsersättning. Kommer att beröras av Lejonfastigheters ändrade uppdrag.

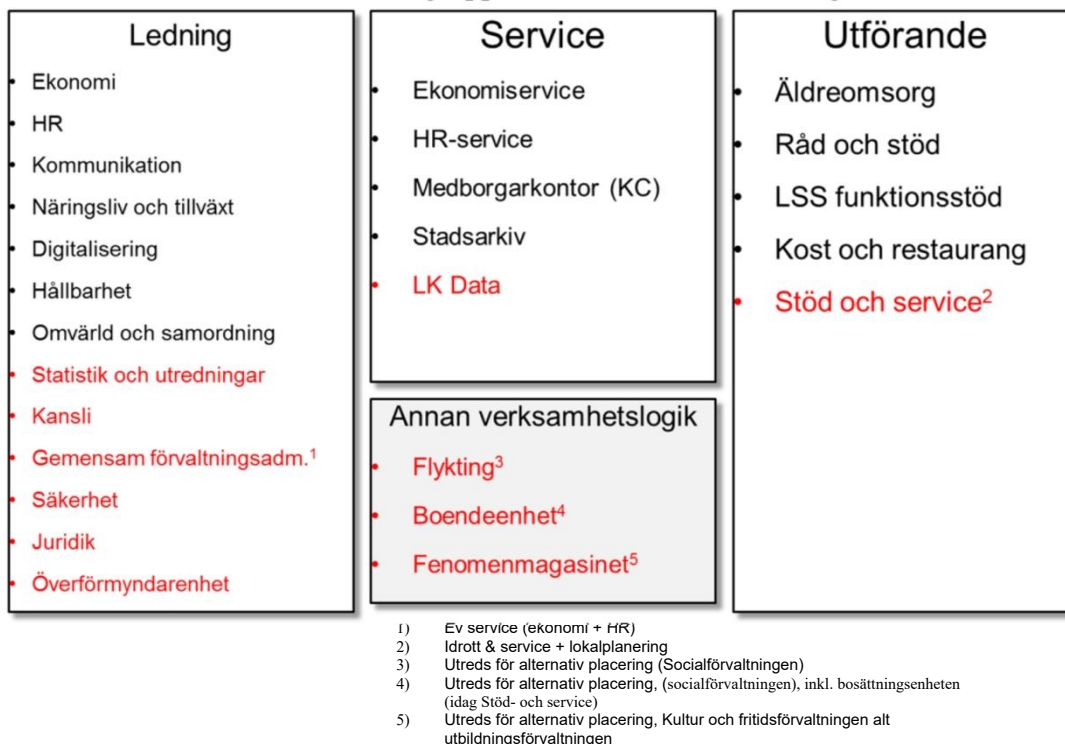
Annat uppdrag/verksamhetslogik

Några enheter i den befintliga organisationen bedöms inte ha ett uppdrag i enlighet med de tre verksamhetslogiker som är utgångspunkt för denna utredning. Därmed ska de inte heller ingå i kommunstyrelsens förvaltningsorganisation utan ha en organisatorisk tillhörighet till någon annan förvaltning. Nedan redovisas dessa enheter med möjlig förvaltningstillhörighet:

- **Flyktingverksamhet:** Ligger inte inom KS uppdrag, verksamheten har stark koppling till Social- och omsorgsnämndens/Socialförvaltningens uppdrag och möjligen till Arbetsmarknadsnämndens/ Utbildningsförvaltningens uppdrag, finansiering genom anslag och statsbidrag (byggbonus).
- **Boendeenhet:** Ligger inte inom KS uppdrag, verksamheten har stark koppling till Social- och omsorgsnämndens/Socialförvaltningens uppdrag, anslagsfinansierat. Bosättningsenheten (idag Stöd- och service) flyttas till boendeenheten.
- **Fenomenmagasinet:** Uppdrag Linköpings kommun, Region Östergötland och Linköpings Universitet, verksamheten har stark koppling till Kultur- och fritidsnämndens/Kultur- och fritidsförvaltningens uppdrag och Barn- och ungdomsnämnden/Utbildningsförvaltningens uppdrag, anslags-/bidragsfinansierat.

Slutlig placering i den kommunala förvaltningsorganisationen beslutas under hösten av kommundirektören efter överläggningar med förvaltningschefer i berörda förvaltningar.

Schematisk bild över enheterna grupperade efter verksamhetslogik:



Rödmarkerade enheter är flyttade från sin tidigare gruppering (förvaltningstillhörighet).

4.4 Värdering av organisationsalternativ

Utifrån klassificeringen av en enheterna har en värdering av lämplig förvaltningsorganisation genomförts.

De alternativ som prövades var att organisera verksamheten i en, två eller tre förvaltningar med utgångspunkt i sju kriterier:

Kriterier (Ja/Nej/Delvis)	En förvaltning	Två förvaltningar	Tre förvaltningar
Liknande målgrupp	N	N	J
Liknande uppdrag	N	N	J
Liknande finansiering	N	N	J
Gemensam styrningslogik	N	D	J
Gemensamma rutiner/regler (verksamheten)	D	D	D
Gemensam verksamhetsutveckling	D	D	J
Organisatorisk effektivitet ¹	N	D	J

¹⁾ ledningsstruktur, stabs- och stödresurser, kompetenser, gemensamma processer, organisatorisk flexibilitet

Styrgruppen har definierat de sju kriterierna på följande sätt:

Målgrupp, uppdrag och finansieringsmodell i enlighet med matris för klassning av verksamheterna (avsnitt 4.2).

Styrningslogik: uppdraget kommer från nämnd respektive förvaltning till förvaltningen. I det förstnämnda fallet handlar det om utförande av nämndbeslut (där omfattning, kvalitet och ersättning är definierat). I det andra fallet handlar det om en kund-leverantörsrelation mellan förvaltningar som innebär reella påverkansmöjligheter kring tjänsteutbudet.

Regler/rutiner: a) i Linköpings kommun finns gemensamma regler/rutiner som omfattar alla anställda i kommunen. b) för verksamheterna finns specifika regelverk som omfattar just den verksamheten (exempelvis HSL, LSS).

Gemensam verksamhetsutveckling: här avses förutsättningar att gemensamt utnyttja eller utveckla processer, leveransmodeller etc.

Organisatorisk effektivitet är en samlad rubrik där en fördjupning har gjorts inom följande områden:

- Effektiv ledningsstruktur
- Effektivt utnyttjande av stabs- och stödresurser
- Kompetensutveckling och kompetensförsörjning
- Utveckling nyttjande av gemensamma processer
- Organisatorisk flexibilitet

Vid värderingen av ”Effektiv ledningsstruktur” har utgångspunkten varit befintligt antal lednings- stab- och stödresurser.

4.4.1 Slutsatser av värderingen

Slutsatserna av arbetet med att värdera organisationsalternativen är:

En förvaltning

- Den samlade bedömningen är att lösningen med en förvaltning inte möter önskemålen om organisering enligt gemensam verksamhetslogik uttryckt i; liknade finansieringsmodell, inte har liknande målgrupper och inte heller har liknande uppdrag.
- Den samlade bedömningen är att en organisering i en förvaltning innebär att: det inte finns en gemensam styrningslogik, delvis finns gemensamma rutiner, delvis finns förutsättningar för gemensam

verksamhetsutveckling samt att det inte finns förutsättningar för organisatorisk effektivitet.

Två förvaltningar

- Den samlade bedömningen är att lösningen med två förvaltningar inte möter önskemålen om organisering enligt gemensam verksamhetslogik uttryckt i; liknade finansieringsmodell, inte har liknande målgrupper och inte heller har liknande uppdrag.
- Den samlade bedömningen är att en organisering i två förvaltningar innebär att det inom respektive förvaltning finns; delvis gemensam styrningslogik, delvis gemensamma rutiner, delvis förutsättningar för gemensam verksamhetsutveckling samt delvis förutsättningar för organisatorisk effektivitet.

Tre förvaltningar

- Den samlade bedömningen är att en organisering i tre förvaltningar möter önskemålen om organisering enligt gemensam verksamhetslogik uttryckt i; liknade finansieringsmodell, liknande målgrupp och liknande uppdrag.
- Den samlade bedömningen är att en organisering i tre förvaltningar innebär att det inom respektive förvaltning; finns en gemensam styrningslogik, delvis finns gemensamma rutiner och regler, att det finns förutsättningar för gemensam verksamhetsutveckling i respektive förvaltning och att lösningen ger förutsättningar för organisatorisk effektivitet.

4.5 Lednings- och administrativt stöd

Styrgruppen har berört frågan om behovet av och krav på lednings- och administrativt stöd kopplat till respektive verksamhetslogik.

Sammanfattningsvis kan sägas att det främst framkommer särskilda krav kring ekonomichefsfunktionen (eller motsvarande) där kompetenskraven skiljer sig åt i skalan "hålla god ordning" till "aktiv produktkalkylering".

Vidare skiljer sig kraven på HR-stöd åt beroende på verksamhetsvolym och logik (snabba omställningar, en eller flera arbetsplatser, utvecklingslogik eller produktionslogik etc.).

Styrgruppen konstaterar att det är en viktig uppgift för förvaltningsledningen att med utgångspunkt i sitt uppdrag/instruktion säkerställa en ändamålsenlig ledningsstab för respektive förvaltning. Styrgruppen rekommenderar att samutnyttjande av stabsresurser görs där möjligheten finns, detta såväl för ökad kunskapsöverföring som kostnadseffektivitet.

4.6 Underlag för förvaltningsinstruktioner

Utformningen av förvaltningsinstruktioner ligger inte inom ramen för denna utredning. Styrgruppen påpekar dock att instruktionerna bland annat ska bygga på följande utgångspunkter:

- Kommuns styr- och ledningssystem
- Kommuns reglemente och ekonomistyrningsregler
- Självkostnadsprincip
- Förvaltningarnas ledningsstruktur (se avsnitt 5.2.2)

Utöver detta är det viktigt att kravet på ”affärsmässighet” i form av t ex god kvalitet, leveranssäkerhet, kundanpassning, processförbättringar och kostnadseffektivitet tydliggörs i instruktionerna till de förvaltningar som ska arbeta verksamheter i service- och utförandelogikerna.

5 Förslag på ny förvaltningsorganisation

5.1 Stygruppens förslag på förvaltningsorganisation

Styrgruppen har beslutat att förorda följande förvaltningsorganisation (med *arbetsnamn*) under kommunstyrelsen från och med 2019:

- En *Kommunledningsförvaltning* som stödjer Kommunstyrelsen med uppgifter som rör styrning, ledning, uppsikt och därtill kommunstyrelsens egen verksamhet.
- En förvaltning för *Verksamhetsstöd och service* som stödjer övriga förvaltningar med interna kommunövergripande servicelösningar såsom HR service, IT-stöd etc.
- En utförarförvaltning *Leanlink* som levererar tjänster riktade mot medborgare på uppdrag av nämnder i Linköpings kommun.

Styrgruppens uppfattning är att detta förslag bäst möter uppdraget:

”En förvaltningsorganisation ska föreslås som skapar organisatoriska förutsättningar för effektiv ledning och styrning utifrån en gemensam logik för genomförande av förvaltningens uppdrag och därigenom ökade förutsättningar för ”vi-känsla”.”

5.1.1 Förslaget till förvaltningsorganisation med enheter under respektive förvaltning (*med arbetsnamn*) under kommunstyrelsen

Kommunledningsförvaltning	Verksamhetsstöd och service	Leanlink
<ul style="list-style-type: none">• Ekonomi• HR• Kommunikation• Näringsliv och tillväxt• Digitalisering• Hållbarhet• Omvärld och samordning• Statistik och utredningar• Kansli• Gemensam förvaltningsadm.¹• Säkerhet• Juridik• Överförmyndarenhet ≈ 120 pers	<ul style="list-style-type: none">• Ekonomiservice• HR-service• Medborgarkontor (Kontaktcenter)• Stadsarkiv• LK Data ≈ 180 pers	<ul style="list-style-type: none">• Äldreomsorg• Råd och stöd• LSS funktionsstöd• Kost och restaurang• Stöd och service² ≈ 2350 pers

1) Ev. service (ekonomi + HR)

2) Idrott & service + Lokalplanering, kan förändras m a a Lejonfastigheters nya uppdrag

5.2 ”Villkor” för den nya förvaltningsorganisationen

Översynen har visat att vissa förändringar måste göras jämfört med dagens organisering för att den nya förvaltningsorganisationen ska ges bra organisatoriska förutsättningar utifrån respektive verksamhetslogik

Nedan redovisas de förändringar som ska genomföras i samband med bildandet av den nya förvaltningsorganisation och den övergripande ledningsstrukturen för kommunstyrelsens förvaltningsorganisation.

5.2.1 Förändringar utifrån verksamhetslogik

- *HR* (t ex förhandlingsenheten) inom Kommunledningsförvaltningen ska enbart finansieras genom anslag. Det tjänsteutbud som finns inom HR-området ska definieras som monopol tjänster ska erbjudas via *HR-service* inom Verksamhetsstöd och service.
- *Statistik och utredningar* bedriver huvudsakligen verksamhet som är av ledningskaraktär och placeras därmed inom Kommunledningsförvaltningen. Enhetens ersättning ska därför konverteras till anslagsersättning.
- *Kommunikation* i sin helhet är placerad inom Kommunledningsförvaltningen och ska därmed enbart finansieras genom anslag. En särskild översyn pågår av verksamheten bör som kan innebära att delar av verksamheten i framtiden organiseras inom Verksamhetsstöd och service och därmed finansieras genom uppdragsersättning.
- *Stöd och service* inom Leanlink delas upp, dels för att möta den verksamhetslogiska indelningen och dels för att möta tidigare fattade beslut (kommunstyrelsens beslut om Lejonfastigheters uppdrag samt kommundirektörens beslut om Boendeenheten). Idrott- och service placeras på Leanlink. Enheten för Lokalplaneringen placeras tillfälligt på Leanlink (berörs av Lejonfastigheters nya uppdrag som hanteras i en separat process). Bosättningsenheten läggs samman med Boendeenheten och placeras utanför kommunstyrelsens förvaltningar.
- Förvaltningsövergripande *OH-kostnader* regleras separat mellan de tre förvaltningarna med anledning av eventuell påverkan av ”bidrag” relaterat till förändringar av enheters tillhörighet.

5.2.2 Ledningsstruktur

De tre förvaltningarna är organiserade under kommunstyrelsen. Kommunledningsförvaltningen leds av kommundirektören. Förvaltningarna ”Leanlink” och ”Verksamhetsstöd och service” leds av förvaltningschefer med det ansvar som framgår av reglemente, delegationsordning, förvaltningschefs-instruktion och respektive förvaltnings förvaltningsinstruktion.

Förvaltningscheferna för ”Leanlink” och ”Verksamhetsstöd och service” har inte beredningsansvar gentemot kommunstyrelsen. Kommundirektören är nämndansvarig tjänsteman för samtliga förvaltningar som är underställda kommunstyrelsen.

6 Avslutning

Denna översyns uppdrag har varit att belysa de organisatoriska förutsättningarna för en ändamålsenlig och effektiv organisation utifrån beskriven verksamhetslogik.

Organiseringen utifrån verksamhetslogik kräver en utveckling framför allt ”Leanlink” och ”Verksamhetsstöd och service” interna processer, styrnings- och ekonomimodeller och förhållningsätt. Det övergripande förändringsuppdraget kommer att framgå av den förvaltningsinstruktion som kommunstyrelsen kommer att fastställa för respektive förvaltning och kommundirektörens specifika uppdrag till förvaltningscheferna.

Mikael Borin

Biträdande kommundirektör