



Riktlinje för uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi, fastställande

Förslag till kommunstyrelsens beslut

1. Riktlinje för uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi fastställs.
2. Riktlinjen ska tillämpas från och med 2022-01-01, med succesiv implementering därefter.
3. Kommundirektören får i uppdrag att inför beslut av kommunstyrelsen revidera Instruktion till utförarförvaltningen Leanlink med anledning av riktlinjens innehåll.
4. Kommundirektören får i uppdrag att inför beredning av kommunstyrelsen och beslut av kommunfullmäktige vid tillfälle för nästkommande reviderings justera Reglemente för Linköpings kommun i enlighet med riktlinjen.
5. Kommunstyrelsen tillstyrker att kommundirektören utreder behovet av organisatoriska förändringar i förvaltningsorganisationen för att möta de krav och möjligheter som riktlinjen ger.

Ärende

Hantering av uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi i Linköpings kommun är reglerat i ett flertal styrdokument. I de situationer som beställare och utförare inte kan komma överens har nuvarande dokument visat sig vara otillräckliga. Kommunledningsförvaltningens förslag är att nuvarande uppsättning dokument ersätts av en ny riktlinje som samlat ska fungera som vägledning för beställande nämnder och för förvaltningarna i deras arbete att tydliggöra verksamhetsuppdragen.

Antagande av riktlinjen är ett viktigt steg mot förändring av nuvarande förhållande mellan beställare och utförare. Det viktigaste arbetet ligger dock i den gemensamma kultur- och förändringsresa som såväl nämnder som berörda förvaltningar behöver göra för att nå en ny och eftersträvad situation där verksamhet i egen regi får en tydligare roll.

Kommunstyrelsen förslås fastställa Riktlinje för uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi tillstyrka att kommundirektören utreder behovet av organisatoriska förändringar för att nå kommunens målsättning med förändringen.

Beslutsunderlag:

Tjänsteskrivelse – Riktlinje för uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi, fastställande, 2021-04-28

Bilaga – Förslag till Riktlinje för uppdrag till verksamhet som drivs i egen regi

Bakgrund

Hantering av verksamhetsuppdrag till egenregi har en lång historia i Linköpings kommun och är reglerat i ett flertal styrdokument. I de situationer som beställare och utförare inte kan komma överens har nuvarande dokument dock visat sig vara otillräckliga.

Ett gemensamt arbete med aktiv medverkan från social- och omsorgsförvaltningen och Leanlink har bedrivits med Kommunledningsförvaltningen som samordnare i arbetet att ta fram en ny samlad riktlinje.

I arbetet har det tydligt framkommit att det i grunden inte handlar om riktlinjen i sig utan den gemensamma synen på egenregins roll och förutsättningar samt ansvarsgränser mellan berörda förvaltningar. I arbetet med den nya riktlinjen har därför dessa principiella frågeställningar berörts och detaljer utelämnats. Avsikten är att riktlinjen ska ge just riktning för arbetet, men den gemensamma ansvarstagandet för att säkerställa bästa möjliga leverans av kommunala tjänster till självkostnad ska stå i fokus när detaljfrågor ska lösas ut.

Antagande av riktlinjen är ett viktigt steg mot förändring av nuvarande förhållande mellan beställare och utförare. Det viktigaste arbetet ligger dock i den gemensamma kultur- och förändringsresa som såväl nämnder som berörda förvaltningar behöver göra för att nå en ny och eftersträvd situation där egenregi får en ny och tydligare roll.

Huvuddragen i de nya riktlinjerna

Riktlinjerna för utarbetande och fastställande av uppdrag till egenregi är vägledande för nämnderna vid utformning av verksamhetsuppdrag till Leanlink. Utgångspunkten är att Leanlink enbart ges verksamhetsuppdrag i enlighet med riktlinjerna, Leanlink konkurrerar aldrig om uppdrag i samband med kommunala upphandlingar.

Genom att verksamhetsuppdrag utformas på detta sätt ges Leanlink möjlighet att utforma långsiktigt hållbara lednings- och styrningsprocesser som möjliggör ett flexibelt och effektivt kompetens- och resursutnyttjande. Vidare skapas möjligheter för att egenregi ska bidra till kunskaps- och verksamhetsutveckling inom de sakområden där uppdrag finns. Leanlink kan genom detta också utgöra referens för kvalitet och kostnader inom sina uppdragsområden. Att Leanlink inte konkurrerar med privata aktörer i samband med upphandlingar skapar också en tydlighet på marknaden.

Riktlinjerna anger en tydlig inriktning för hur verksamhetsuppdragen ska utformas och hanteras på övergripande nivå. Vid sidan av de centrala vägval som fastställs i riktlinjerna överlämnas mycket av det detaljerade arbetet till de parter som ska utarbeta och fastställa ett uppdrag att hantera.

Riktlinjernas innehåll i korthet

Konkurrensutsättningsplanen tydliggör marknaden

Linköpings kommun har fastställda riktlinjer för "val av avtalsform inom vård- och omsorg" (KS 2019-574). Riktlinjerna för "val av avtalsform" beskriver under vilka förutsättningar det är lämpligt att tillämpa Lagen om offentlig upphandling (LOU), Lagen om valfrihetssystem (LOV) eller lämna verksamhetsuppdrag till kommunens egen regi. Riktlinjerna utgör ett stöddokument för ställningstagande och beslutsfattande i berörda nämnder.

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

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

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

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

En lämplig inriktning gällande längd på avtal som tecknas med utförare bör bedömas inom respektive område i samband utarbetande av konkurrensutsättningsplanen för att möjliggöra justeringar i mixen av utförare under varje mandatperiod.

Verksamhetsuppdrag är alltid tillåtet enligt lag och kan vara särskilt lämpligt i fall då det är av vikt att både beställning och utförande sker inom samma organisation, Linköpings kommun. Utförande av tjänster som lämpar sig om arbetsmarknadsåtgärder kan beroende på tjänstens innehåll hanteras som verksamhetsuppdrag till egenregi. I de fall uppdraget innefattar myndighetsutövning kan det endast utföras av kommunen.

Förändrad ersättningsmodell

När Leanlink inte längre konkurrerar om uppdrag utan tilldelas verksamhetsuppdrag i dialog måste ersättningsmodellen vara tydlig.

Grunden förslås vara föregående års budget/ersättning, volymförändringar samt ambitionsförändringar och eventuella effektiviseringskrav.

Ett gemensamt arbete pågår för att etablera en tydlig modell för beräkning av standardkostnad för olika verksamhetstyper. Med dessa som grund kan förändringar av verksamhetsuppgifterna hanteras.

Modellen innebär också att Leanlink ersätts med de beräknade kostnaderna som grund och får hantera över- eller underskott i enskilda uppdrag inom ramen för sin samlade ersättning. Egenregin får inte gå med underskott. Uppföljning och justering sker i enlighet med löpande budgetuppföljning.

Tydligare ansvar för egenregin

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

Leanlink ansvarar och beslutar själv om en ändamålsenlig och effektiv organisation och verksamhet utifrån uppdraget och invånarnas behov med fokus på kostnadseffektiv användning av skattemedel.

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

Leanlinks roll som expertorgan för utförande av kommunala välfärdstjänster blir därmed tydligare. Att Leanlink inte konkurrerar med privata aktörer i samband med upphandlingar skapar också en tydlighet på marknaden.

Den samlade kompetensen kan användas

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

Beställande nämnders förvaltningar samt Leanlinks medarbetare utgör därmed kommunens samlade kompetens inom verksamhetsområdet.

Nya roller kräver nya arbetssätt

Den förändrade rollen, där egenregin inte är ”en utförare bland andra” utan är en resursbas för kommunens utveckling av kommunala välfärdstjänster (tillsammans med beställande förvaltningar) är en stor omställning. Eftersom rollen varit annorlunda under lång tid ställer detta stora krav på både Leanlink, beställande nämnder och övriga förvaltningar att löpande öka Leanlinks involvering i utvecklingen.

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

En gemensam plan för att implementera förändringarna och samutnyttja kompetensen inom den sociala sektorn, där den största volymen uppdrag finns, har tagits fram. ”Plan för implementering inom social- och omsorgssektorn”. Arbetet leds av social- och omsorgsdirektören i nära samarbete med utförardirektören.

Organisatoriska förutsättningar kan bli bättre

Under arbetet med den nya riktlinjen så har behovet av en gemensam kulturreisa mellan beställande och utförande förvaltningar löpande återkommit. Såväl projektgruppen som styrgruppen för utredningen delar bilden av ett det gemensamma arbetet med att bryta de gamla mönster som av olika skäl har upprätthållits i Linköpings kommun tar tid och är i sig viktigare än enstaka formuleringar i riktlinjerna.

Arbetet kommer sannolikt att leda till stora förbättringar, det finns dock risk för att nuvarande organisering med en ganska bred verksamhetsmix i Leanlink inte utgör de bästa organisatoriska förutsättningarna att få ut maximal effekt av de nya riktlinjerna.

Kommundirektören avser därför att påbörja en utredning för att pröva om nuvarande organisation är ändamålsenlig och god samverkan ”räcker” eller om en justering i förvaltningsorganisationen är nödvändig.

Ekonomiska konsekvenser

Antagandet av riktlinjerna medför inte några direkta ekonomiska konsekvenser.

Kommunala mål

Beslutet förväntas bidra till att följande av kommunfullmäktiges mål påverkas i positiv riktning.

Välfärdstjänster med hög kvalitet, tillgänglighet och individen i centrum

Ett attraktivt och tryggt Linköping

Ett företagsamt Linköping

Kostnadseffektiv verksamhet

Hållbar verksamhetsutveckling

Attraktiv arbetsgivare

Hållbar kompetensförsörjning

[Länk till kommunfullmäktiges övergripande mål](#)

Jämställdhet

Riktlinjerna har inte påverkan på kvinnors och mäns förutsättningar att erhålla god vård och omsorg.

Samråd

Samråd har skett med Social- och omsorgsförvaltningen, Leanlink och Ekonomistaben och samtliga tillstyrker förslaget.

Information eller förhandling enligt lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

MBL-förhandling är planerad till den 20 maj 2021.

Kommunledningsförvaltningen

Paul Håkansson

Mikael Borin

Beslutet skickas till:
Samtliga nämnder
Juridikenheten
Kommunkansliet (politiskt styrdokument) (uppdrag)