

Handläggare
Anderson Tomas
Jo Linder Roger

Datum
2016-04-13

Diarienummer
KSN-2015-2455

Arbetsmarknadsnämnden
Gatu- och samhällsmiljönämnden
Idrotts- och fritidsnämnden
Kulturnämnden
Omsorgsnämnden
Plan- och byggnadsnämnden
Socialnämnden
Styrelsen för teknik och service
Styrelsen Uppsala vård och omsorg
Utbildningsnämnden
Äldrenämnden

Skolfastigheter AB Uppsala Kommun
Uppsala Kommun Sport- och Rekreativfastigheter AB
Uppsala Vatten och Avfall AB
Kommunfullmäktiges partigrupper

Remiss: Förslag till ny nämndorganisation för Uppsala kommun

Kommunstyrelsens arbetsutskott har beslutat att utan eget ställningstagande överlämna rubricerat ärende till kommunens nämnder, bolagsstyrelser och kommunfullmäktiges partigrupper för yttrande.

Upplysningar kan fås av ovan angivna handläggare.

Yttrandet ska ha inkommit till **registrator, kommunledningskontoret, senast den 4 maj.**

Kommunstyrelsens diarienummer ska **alltid** anges när yttrandet lämnas.

Med vänlig hälsning

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Handläggare
Anderson Tomas
Jo Linder Roger

Datum
2016-04-12

Diarienummer
KSN-2015-2455

REMISSVERSION

Kommunstyrelsens arbetsutskott

Förslag till ny nämndorganisation för Uppsala kommun

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

att samtliga nämnder från och med 1 januari 2017 ska ansvara för både systemledning och verksamhet i egen regi inom av kommunfullmäktige beslutat ansvarsområde,

att avveckla styrelsen Uppsala vård och omsorg och styrelsen för teknik och service från och med den 1 januari 2017 och fördela styrelsernas produktionsverksamhet inom kommunkoncernens nämnd- och bolagsorganisation i enlighet med föredragningen,

att uppdra till kommunstyrelsen att ge förslag på reglementen för samtliga nämnder att fastställas av kommunfullmäktige i oktober 2016,

att uppdra till kommunstyrelsen att fastställa principorganisation för förvaltningen,

att uppdra till kommunstyrelsen att särskilt följa implementeringen av den nya organisationen för att vid behov föreslå förändringar, samt

att uppdra till kommunstyrelsen att i övrigt fatta de beslut som krävs för nämndorganisationens genomförande.

Kommunstyrelsen föreslås för egen del besluta

att ta fram ett program med mål och riktlinjer för privata utförare av kommunala angelägenheter för senare fastställande i kommunfullmäktige i enlighet med föredragningen,

att under 2017 genomföra en översyn av stadsbyggnadsförvaltningens organisation, samt

att ta fram en ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell anpassad till den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen i samband med Mål och budget 2017-2019.

Sammanfattning

Förslaget till ny nämndorganisation innebär att samtliga nämnder får ansvar för systemledning och verksamhet i egen regi inom sina respektive ansvarsområden. Förslaget innebär även att styrelsen för teknik och service och styrelsen Uppsala vård och omsorg avvecklas från och med 1 januari 2017. Den verksamhet som produceras av respektive styrelse övergår till nämnder och de kommunala bolagsstyrelserna. I princip berörs samtliga nämnder. De nämnder som främst berörs är de båda produktionsstyrelserna, gatu- och samhällsmiljönämnden, idrotts- och fritidsnämnden, äldrenämnden, socialnämnden, omsorgsnämnden, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden. Inom den kommunala bolagssektorn är det i första hand Uppsala Kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Kommun Sport- och Rekreativfastigheter AB och Uppsala Vatten och Avfall AB som berörs. Sammanlagt är det cirka 6 500 medarbetare som berörs av förslaget till förändringen.

Ärendet

Kommunstyrelsen gav den 3 mars 2016 arbetsutskottet i uppdrag att genomföra en översyn av kommunens organisation och återkomma till kommunstyrelsen senast i maj 2016 med förslag till förändringar av nämndernas ansvar och organisering från 1 januari 2017.

Översynen har utgått från erfarenheterna av det första året i ny organisation och ett kvarstående utvecklingsbehov i nämnd- och förvaltningsorganisationen. Det förändringstryck och utvecklingsbehov som motiverade organisationsförändringen är fortsatt stort.

Erfarenheterna från de nämnder som samorganiserats når närmare de målbilder som styrde den genomförda organisationsförändringen - att organisationen ska vara öppen och begriplig för medborgaren, större politisk genomslagskraft och effektivare styrning av verksamheten.

Ett perspektiv och sammanhang till nämndorganisationsöversynen redovisas i **bilaga 1**.

Organisationsschema i enlighet med förslaget på ny nämndorganisation, **bilaga 2**.

Beredning av ärendet

Kommunstyrelsens arbetsutskott har genomfört två workshops, den 22 mars och den 5 april, med fokus på nämndorganisationsöversynen. Arbetsutskottet diskuterade även organisationsärendet vid sammanträde den 15 mars. Ytterligare en workshop för arbetsutskottet är inplanerad till 3 maj. Moderaterna, kristdemokraterna, liberalerna och centerpartiet har i beredningen presenterat tio frågeställningar som varit föremål för diskussion på arbetsutskottets workshops.

Under utredningen har ett flertal intervjuer genomförts med förvaltnings- och produktionsdirektörer och andra nyckelpersoner i tjänstemannaorganisationen. Av intervjuerna framgår olika bilder delvis utifrån vilken del av den kommunala organisation som man företräder. Inom vård och omsorgsområdet ser man i produktionsförvaltningen stordriftsfördelar med en egen organisation, att attraktiviteten vid rekrytering av kompetent personal stärks och bidrar till att skapa en stark identitet. Vård- och omsorgsförvaltningen upplever sig som effektiv och konkurrenskraftig, vilket visar sig genom stora marknadsandelar inom vissa områden som exempelvis hemvård och daglig verksamhet och man har utvecklat ett väl fungerande ekonomisystem.

Inom uppdragssidan har man delvis en annan uppfattning. De upplever en tröghet i systemet som leder till långa ledtider. Den nuvarande organisationen leder till stora transaktionskostnader och svårigheter att få en snabb politisk genomslagskraft. Det nuvarande systemet bidrar inte till innovation och utveckling. De upplever även att man inom vissa områden byggt upp dubbla kompetenser i förvaltningen.

Inom området teknik och service ser man i stort sett enbart fördelar med ett närmande mellan produktionen och nämnder och kommunala bolag. Effektiviteten kommer att öka, den gemensamma planeringen för olika projekt kan inledas i ett tidigare skede vilket skapar bättre förutsättningar för kontroll på kostnadsutvecklingen.

Bakgrund

Vid den senaste nämndorganisationsöversynen (KSN-2013-1280), som trädde i kraft den 1 januari 2015, avvecklades fyra nämnder samtidigt som fyra nya nämnder inrättades, delvis med utvidgade ansvarsområden. Den nybildade utbildningsnämnden och kulturnämnden fick ansvar för den verksamhet som producerades av produktionsstyrelsen vård och bildning samtidigt som en ny styrelse, styrelsen Uppsala vård och omsorg, bildades. Viss verksamhet som exempelvis Jobbcenter övergick till arbetsmarknadsnämnden. Genom beslutet frångicks delvis 2001 års nämndbeslut som kännetecknades av en tydlig uppdelning i en uppdragsnämnds- och en produktionsstyrelseorganisation. Under perioden 2003 – 2014 genomfördes flera större organisatoriska förändringar. 2007 inrättades socialnämnden för barn och unga och samtidigt upphörde fem distriktsnämnder. 2009 samlades hela ansvaret för VA- och avfallshantering i det nybildade bolaget Uppsala Vatten och Avfall AB. 2012 bildades plan- och byggnadsnämnden, gatu- och samhällsmiljönämnden, idrotts- och fritidsnämnden och fastighetsägarnämnden samtidigt som ansvaret för mark- och exploateringsfrågor fördes över till kommunstyrelsen. 2013 bildades tre kommunala bolag, Uppsala Kommun Skolfastigheter AB, Uppsala Kommun Sport- och Rekreativfastigheter AB och Uppsala Kommun Förvaltningsfastigheter AB samtidigt som fastighetsägarnämnden upphörde. Målbilden och syftet med organisationen som trädde i kraft 1 januari 2015 sammanfattades med:

- En bättre dialog mellan kommunen och medborgaren
- Organisationen ska vara tillgänglig och öppen
- Organisationen ska vara begriplig och logisk för medborgaren
- Större politisk genomslagskraft i kommunens verksamheter
- Effektivare styrning av verksamheten

Under 2015 har inga formella beslut om organisationsförändringar fattats. Däremot finns exempel på hur uppdragsnämnder, inom det sociala området, diskuterat övertagande av ett direkt produktionsansvar för vissa verksamheter, exempelvis råd- och stödverksamheten inom individ- och familjeomsorgen. Ett närliggande produktionsövertagande, från en extern utförare, är familjerådgivningen som från och med årsskiftet bedrivs i egenregi av socialnämnden.

Erfarenheter från utbildnings- och kulturområdet

Från och med 1 januari 2015 vidgades den nybildade utbildningsnämndens och kulturnämndens ansvarsområde på det sätt som nu föreslås gälla samtliga nämnder. På förvaltningsnivå bedöms samorganiseringen ha haft positiva effekter genom bättre kostnadskontroll och en tydligare roll i förhållande till medborgaren. Både inom utbildnings- och kulturområdet är man mycket nöjd med stödet från kommunledningskontorets stabsorganisation. Det gäller för samtliga områden som ekonomi, HR och kommunikation.

Inom utbildningsområdet har samarbetet med de privata utförarna utökats sedan samorganiseringen. Utbildningsförvaltningen har idag två ledningsgrupper varav en med representanter för privata utförare som företräder samtliga skolformer. Gemensamma chefsdagar för chefer från både egenregiverksamheten och de privata utförarna har genomförts. Samorganiseringen av utbildningsförvaltningen har genomförts med stor hänsyn till förutsättningarna att stödja systemledare- och egenregiperspektivet. Utbildningsnämnden har skilt rollerna som systemledare och egenregi i utformningen av dagordningarna. Genom en ökad insyn och tranparens i verksamheten skapas bättre förutsättningar för ekonomistyrning och möjligheter till att utveckla dialogen mellan politiker och företrädare för de privata utförarna. Samorganiseringen har även bidragit till lägre förvaltningskostnader. Dubblerade funktioner i den tidigare delade förvaltningen har samorganiserats.

Inom kulturområdet är förutsättningarna delvis annorlunda. Det finns ingen direkt marknad utan mer en uppdelning i den institutionella kulturen och det fria kulturlivet. Samorganiseringen har bidragit till en ökad tydlighet, sett utifrån medborgarens perspektiv, kring vem som bär ansvaret för olika verksamheter. Biblioteken är ett bra exempel på detta. Förvaltningen upplever även att rollen i förhållande till media har förenklats genom samorganiseringen, liksom att samorganiseringen skapat bättre transparens i ekonomin.

Styrelsen Uppsala Vård och omsorg (SUV)

Av direktiven i Mål och budget 2016-2018 framgår att styrelsen ansvarar för kommunens egen produktion av tjänster inom vård och omsorg, efter interna överenskommelser och enligt särskilda direktiv från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Verksamheten är indelad i fem affärsområden; socialpsykiatri och socialt stöd, assistans, arbete och bostad, äldreboende inklusive vård och hälsa samt hemvård. Omsättningen mellan de olika affärsområdena är relativt jämt fördelade, varje affärsområde omsätter cirka 20 procent, med en viss övervikt för hemvården. Verksamheten är personalintensiv och hade föregående år 5 103 medarbetare.

SUVs resultat för 2015 uppgick till 22,9 mnkr. Styrelsen hade fram till 2014 ett avkastningskrav på 1,5-2 procent. Från och med 2015 finns inga avkastningskrav. SUVs totala intäkter uppgick till 1 843,6 mnkr.

Uppdragsgivare inom vård och omsorg

Socialnämnden (SCN), omsorgsnämnden (OSN) och äldrenämnden (ÄLN) är SUVs huvudsakliga uppdragsgivare. SUV säljer även vissa tjänster till privata utförare. De sociala nämnderna omsatte föregående år drygt 3 760 mnkr vilket kan relateras till SUVs intäkt med 1 843,6 mnkr. En mindre del av de sociala nämndernas kostnader är förvaltningskostnader och då framför allt personalkostnader. Enligt bokslut 2015 uppgick de sociala förvaltningarnas personalkostnader till cirka 227 mnkr. Eftersom nämnderna har ett myndighetsansvar är huvuddelen av personalkostnaderna kopplade till respektive myndighetsorganisation. Det innebär följaktligen att de sociala nämnderna köper en stor del av de sociala tjänsterna av privata utförare. Exempelvis så köper socialnämnden drygt 65 procent av den totala produktionen från privata utförare.

Styrelsen för teknik och service (STS)

Av direktiven i Mål och budget 2016-2018 framgår att styrelsen ansvarar för kommunens egen produktion av produkter och tjänster inom det tekniska området, efter interna överenskommelser och enligt särskilda direktiv från kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Styrelsen omsatte cirka 950 mnkr under 2015 och resultatet uppgick till 28,7 mnkr. Avkastningskravet var 13 mnkr. Verksamheten är indelad i fyra områden: drift, entreprenad, service och måltidsservice. STS använder en stor del av sin budget till köp från underleverantörer. Andelen pendlar mellan 40 och 60 procent av den totala omsättningen. Antal anställda var föregående år 940 personer.

Uppdragsgivare inom teknik och service

Gatu- och samhällsmiljönämnden, idrotts- och fritidsnämnden, styrelsen Uppsala vård och omsorg, utbildningsnämnden och äldrenämnden är de nämnder som i huvudsak är uppdragsgivare till STS. Styrelsen har en omfattande affärsrelation med de kommunala bolagen. Av en nyligen genomförd studie av fakturaflöden mellan STS och de kommunala bolagen och förvaltningarna framgår att det totala antalet fakturor uppgick till drygt 20 000. Uppsala kommun Skolfastigheter AB var i särklass den största fakturamottagaren med cirka 13 000 fakturor vilket motsvarar två tredjedelar av samtliga fakturor. Därefter följer stadsbyggnadsförvaltningen med 2 700 fakturor och Uppsala kommun Sport- och rekreationsfastigheter AB med drygt 1 700 fakturor. Den genomsnittliga kostnaden för fakturahantering uppgår till cirka 500 kronor vilket innebär att den totala kostnaden för internfakturor utställda från STS uppgår till drygt 10 mnkr.

Målbild och syfte med förslaget till ny nämndorganisation

Syftet med förslaget är att

- öka den politiska genomslagskraften
- organisationen ska vara begriplig och logisk för medborgaren
- effektivisera styrningen av verksamheten

En gemensam organisering av nämndernas och de kommunala bolagens ansvar och den kommunala egenregiverksamheten skapar förutsättningar för en bättre effektivitet. För medborgaren blir den kommunala organisationen mer begriplig och den politiska genomslagskraften ökar genom snabbare beslutsvägar.

Politisk genomslagskraft

Kommunens nuvarande organisering gör det svårt att skapa genomslag för politiska beslut. Särorganiseringen mellan beställare och utförare bygger på en föreställning om att det i stor utsträckning finns klara linjer där politiska mål kan skiljas från mer tekniska frågor om hur dessa ska uppnås. I verkligheten handlar dock den politiska diskussionen oftast just om hur olika mål ska nås och mindre om målen i sig. Dessutom skiftar laddningen efter vilken politisk inriktning som gäller och vilket förändringstryck som råder på vilket område.

När styrmodellen och förvaltningens organisering inte medger anpassning utifrån förändrade förutsättningar uppstår trögheter i genomslaget för den förda politiken. En grundläggande dimension i politisk verksamhet är förvaltningens uppgift att genomföra det politiska beslutet. När vikten av att agera i linje med en modell tillmäts för stor betydelse i förhållande till det överordnade syftet blir modellen ett hinder för den förtroendevaldas möjlighet att påverka den verksamhet de hålls ansvariga för och medarbetarnas vilja att göra ett bra jobb.

En begriplig och logisk organisation för medborgaren

Kommunens nuvarande organisering är otydlig. Särorganiseringen innebär att verksamhet som i principell bemärkelse ligger under ett politiskt ansvar i praktiken delas mellan flera förvaltningar under olika politiska organ i verkställandet. De organisatoriska avstånden och de långa kedjor av informationsöverföring som särorganiseringen skapar reser frågor kring möjligheterna till ansvarsutkrävande och ansvarstagande. Förhållandet skapar framförallt otydlighet för medborgarna och andra aktörer kring var de ska vända sig med frågor. Efterhand som styrmodellen blivit mindre renodlad, med olika principer i olika delar av organisationen, har otydligheten förstärkts. Invånare, näringsliv och andra aktörer förväntar sig att kommunen ska uppträda samordnat. Hänvisningar till att problem hör hemma hos endera utförare eller beställare ska inte förekomma.

Effektivare styrning av verksamheten

Kommunens nuvarande organisering leder till en ineffektiv hantering av resurser. Organisation, styrning och arbetsformer i kommunen måste vara sådana att de stödjer och inte motverkar samarbete och samordning. Särorganiseringen medför ett ensidigt fokus på den egna verksamheten eller egna rollen i styrmodellen och därmed minskat fokus på helheten. En förhandlingskultur får företräde framför en samarbetskultur som är riktad mot det gemensamma uppdraget. Riskerna är stora att underordnade mål sätts framför det överordnade

målet med samhällsekonomisk effektivitet och bästa medborgarytta. Ur medborgarperspektiv ligger effektiviteten i att det samlade utfallet blir bra.

Särorganiseringen gör det svårt att skapa förtroende för varandras roller och försvårar för kommunen att fungera som en lärande organisation. Verksamhetsnära kunskaper ges genom organisationsstrukturen inte tillräckliga möjligheter att tillföras nämnderna i rollen som systemledare. En systemledning utan tillräckliga förutsättningar riskerar att motverka kostnadseffektivitet. Formaliseringen och inlåsningsen av stora delar av styrningen i avtalsliknade överenskommelser gör det svårt att initiera och verka för utveckling av verksamheten utöver kostnadseffektivitet.

Den bristande samsyn och transparens som följer på organisationsmodellens starka rollfokus medför svårigheter att nå överenskommelser kring exempelvis ersättningar och kvalitetskrav. Med utspridda ansvar och en styrmodell som inte medger anpassningar följer omfattande behov av parallella uppföljningsrutiner, behov av särskild kontroll och informationsöverföring vilket leder till höga transaktionskostnader och genererar kostnader för konfliktlösning.

Systemledarroll och egenregiroll

Systemledarrollen svarar för att invånarna får det de har rätt till enligt lag och utifrån ambitioner i Mål och budget. Systemledarrollen har fokus på vad som ska åstadkommas och hur resultaten ska följas upp, utvärderas och analyseras. Som systemledare ser kommunen till spelreglerna för hur verksamhet ska produceras. Det kan innefatta den ekonomiska ersättningen för insatserna, vilken inriktning, omfattning och kvalitet insatserna bör ha, vad insatser ska leda till för resultat och hur olika utförarens kvalitet och resultat följs upp.

I egenregirollen utför kommunen själv insatser utifrån de spelregler som systemledaren har satt upp. Fokus ligger på att skapa en effektiv verksamhet inom systemledarens ansvarsområde och verksamhet av god kvalitet för de som får insatser från egenregin. Planering, uppföljning och förbättringsarbete har starkt produktionsfokus och syftar till att öka kvalitet och kostnadseffektivitet.

Begreppen systemledare och egenregi beskriver förhållningssätt som behöver utvecklas mot bakgrund av att en stor del av den kommunala verksamheten bedrivs av andra än kommunen själv. Kommunens sammanlagda köp av egentlig verksamhet från andra omfattar en fjärdedel av kostnaderna. Av de som arbetar inom kommunala sociala kompetensområden i Uppsala är bara omkring hälften anställda av Uppsala kommun. Oavsett utförare av den kommunala verksamheten ska syfte och mål med den nås. För att nå önskade resultat behöver organisationen utformas med hänsyn till hur den stödjer rollerna och utvecklandet av arbetssätt som utgår ifrån rolluppdelningen.

Samorganiseringen ger förutsättningar att utveckla rollerna

Genom samorganisering ges egenregin möjligheter att stärka kommunen i rollen som systemledare. En väl fungerande styrning förutsätter kunskap om produktionens förståelse av verksamheten och vilka mål och vilken uppföljning som är lämplig för att stödja syftet med verksamheten. De verksamhetsnära erfarenheterna hos egenregin kan genom

samorganiseringen användas för att utforma ersättningssystem och uppföljning på ett bättre sätt. Organisatoriska närmanden och möjligheter till andra former av styrning än genom avtal skapar bättre förutsättningar för omprövning och innovation för verksamheten i egenregi. En utvecklad roll för egenregi ska användas för att motverka kostnadsdrivande faktorer och fungera som ett verktyg för att få en kostnadseffektiv marknad.

Den ökade kunskap som tillförs nämnderna genom samorganiseringen ger möjligheter att utveckla systemledarrollen och bättre förutsättningar för uppföljning, utvärdering och analys. Styrningen ska vara inriktad på hur produktionen av tjänster, oavsett utförare, sammantaget kan bidra till att målen för verksamheten kan förverkligas. En utvecklad systemledarroll ska både se till att öka egenregins och andra enskilda enheters prestationsförmåga och den samlade effekten av alla insatser. Genom samorganiseringen skapas förutsättningar för bättre kunskapsunderlag till formandet av nämndernas politik.

De utvecklade rollerna ska tillsammans skapa bättre värden än idag i skärningen mellan politiska ambitioner, krav på god resurshushållning, brukarnas önskemål och medarbetarnas vilja att arbeta framgångsrikt.

Organisationsgrundade principer

Den nya nämndorganisationen tar sin utgångspunkt i att varje nämnd ska organiseras efter tydliga och logiska politikområden. Nämndernas systemledarroll är viktig, då det inom många områden innebär att nämnden ska skapa förutsättningar för externa aktörer att utföra kommunalt finansierade tjänster. Samtidigt ska egenregi utvecklas och ges förutsättningar att utveckla nämnderna i rollen som systemledare. Äldrenämnden, omsorgsnämnden och gatu- och samhällsmiljönämnden har för närvarande 11 ledamöter och 7 ersättare. Nämnderna kan antingen behålla nuvarande antal förtroendevalda eller behöva utökas till 13 ledamöter och 9 ersättare om det anses nödvändigt mot bakgrund av det utökade verksamhetsansvar som samorganiseringen av förvaltningen medför.

En princip för omorganisationen är uppdelningen en nämnd med tillhörande förvaltning. Detta skapar tydlighet i dialog med omvärlden. Stadsbyggnadsförvaltningens förutsättningar att hålla ihop en gemensam stadsbyggnadsprocess gentemot fem nämnder bör genomgå en genomlysning 2017. Verksamheten spänner över ett stort ansvarsområde och kommer genom samorganiseringen att omfatta nya uppdrag och ett större antal medarbetare.

Enligt förslaget ska varje nämnd vara ansvarig för både systemledarrollen och verksamheten i egenregi. Det innebär att exempelvis arbetsmarknadsnämnden avgör vem som ska bedriva egenregiverksamheten inom vuxenutbildningen. För närvarande utför utbildningsnämnden egenregiverksamheten på uppdrag av arbetsmarknadsnämnden. I översynen har förutsättningarna för att bygga en organisation kring vuxenutbildningen som stödjer översynens målbild bättre än idag bedömts som goda. Frågan kommer att hanteras i kommande arbete med förvaltningsorganisationen.

En förändring av nämndernas ansvarstruktur leder till en revidering av reglementet för kommunstyrelsen och nämnderna. Ett förslag till nytt reglemente kommer att föreläggas kommunfullmäktige vid sammanträdet i oktober.

Kommunfullmäktiges roll

Den 1 januari 2015 infördes nya krav vid anlitan av privata utförare av kommunala angelägenheter i Kommunallagen. Målet med lagändringen är att stimulera till ett strategiskt förhållningssätt i när privata utförare anlitas genom exempelvis upphandlingar och inrättande av valfrihetssystem. Lagändringen syftar också till att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare och att öka allmänhetens insyn i privata utförare verksamhet.

Av den nya Kommunallagen 3 kap. 19 b § framgår att fullmäktige varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram ett program i enlighet med den nya lagen för beslut i fullmäktige senast i november 2016. Programmet ska sedan årligen revideras i samband med Mål och budgetprocessen. Av programmet ska grundkrav och omfattning, struktur och ansvar i frågorna om uppföljning och insyn samt krav på återkoppling till brukare och allmänhet framgå. Programmet ska även omfatta den verksamhet som utförs i egenregi. Utöver mål för verksamheterna ska programmet innehålla riktlinjer för kommunens samarbete med privata utförare i syfte att säkerställa förtroendet för kommunen i rollen som systemledare och skapa tydliga och långsiktiga spelregler för marknaden. Det innebär exempelvis ställningstaganden kring vilka områden och i vilken omfattning Lagen om valfrihet ska tillämpas, vilken verksamhet som ska upphandlas enligt Lagen om offentlig upphandling och vilken verksamhet som ska drivas i egenregi.

Ersättningsnivåer inom vissa delar inom vård- och omsorgsområdet, exempelvis valfrihetssystemet, ska som regel fastställas av fullmäktige för att säkerställa neutralitets- och likabehandlingsprincipen.

Kommunstyrelsens roll

Efter samorganiseringen kommer styrningen av verksamheten i egenregi att sakna tydlig övergripande styrmodell. Det kommer att kräva mer av kommunstyrelsens systemvårdande roll och ansvar för helheten.

Flera frågor och processer löper på tvärs i organisationen och berör flera nämnder. En ny nämndorganisation kan omöjligt lösa detta. Lösningen handlar om ledarskap, samverkan och hur förvaltningen organiseras. Samverkan mellan nämnderna och bolagen är en viktig faktor, gemensamma lösningar kring produktionsfrågor och gränsdragningsfrågor ska hanteras löpande. Kommunstyrelsen kommer i samband med ärendet om principer för förvaltningsorganisationen att ytterligare behandla frågan.

Kommunstyrelsen har till uppgift att föra en fortlöpande dialog med nämnder och kommunala bolag för att säkerställa att verksamheten drivs i enlighet med fullmäktiges prioriteringar. Exempel på frågor för denna dialog är mål, strategi och andra frågor av principiell beskaffenhet, verksamhetens resultat, hur de levt upp till styrdokumentens krav och om frågor rörande roller med mera.

Det förändringsarbete som samorganiseringen initierar ställer krav på löpande uppföljning för att säkerställa att organisationen utvecklas mot målbilderna. För att kunna fullgöra sina uppgifter föreslås kommunstyrelsen få i uppdrag att särskilt följa implementeringen av den nya nämndorganisationen för att vid behov föreslå förändringar.

Nämndernas roll

Förslaget till ny nämndorganisation förutsätter förändrade arbetsuppgifter, arbetsätt och utvecklandet av en sammanbyggd kultur och nya relationer inom nämnderna. Det gäller även mellan nämnderna, utförarna och andra aktörer. Oavsett utförarnas regi har varje nämnd att gå igenom hur utförarna ska förhålla sig till nämnden och till varandra. I detta ligger hur systemledarrollen kan utvecklas och hur uppdrag kan utformas, uttryckas och fördelas. Gemensamma utvecklingsfrågor och spelreglerna inom nämndernas ansvarsområde ska regelbundet behandlas tillsammans med egenregin och privata utförare, exempelvis genom branschråd.

Organisationsförändringen ska skapa förutsättningar för bättre styrning och ökad effektivitet, och därmed kommunens förmåga att möta ökade åtaganden med befintliga resurser. Som stöd för detta behövs en ny ekonomi- och verksamhetsstyrningsmodell.

För att uppnå en så rättvis konkurrenssituation som möjligt krävs att kommunen har en transparent resursfördelningsmodell med tydliga och långsiktiga ersättningsstrukturer inklusive tydlighet kring ersättning till egenregin. Den ska utgöra grunden för likabehandling av leverantörer genom konkurrensneutral finansiering och en objektiv möjlighet för kommunen att utvärdera och effektivisera egenregiverksamheten. Internhandel ska effektiviseras och såväl direkta som indirekta kostnader och intäkter ska fördelas mellan verksamheterna på ett öppet, rättvist och objektivt sätt.

I den föreslagna nämndorganisationen får nämnderna ansvaret för produktionen inom det ansvarsområde som fastställts av kommunfullmäktige. Nämnderna ansvarar för en god dialog med medborgarna. Nämnderna ansvarar för att egenregiverksamheten drivs konkurrenskraftigt och effektivt. Nämnderna följer upp, utvärderar och analyserar de egna verksamheterna ur effektivitets- och kvalitetsperspektiv. Det ingår i varje nämnds ansvar att se till kommunhelheten. Resultatstyrningens fokus på det faktiska utfallet av den verksamhet som drivs i egenregi ska fortsatt vara centralt för styrningen. Det gäller både frågan om vilka effekter som uppnås och med vilken effektivitet som verksamheten bedrivs.

Inom den verksamhet som bedrivs i egenregi är specialisering och långtgående delegering nödvändigt för att ge kvalitet och resurseffektivitet, och samtidigt skapa förutsättningar och utrymme för att tillvarata medarbetarnas kompetens i utvecklingen av verksamheten. Detta gäller även myndighets- och systemledarrollen. Styrningen av egenregin måste samtidigt hålla en balans för att medge anpassningar utifrån förändrade förutsättningar och säkerställa att nämndens viljeinriktning hålls i sikte.

Nämndgemensam verksamhet

Förslaget till ny nämndorganisation bygger på att all produktion av kärnverksamhet ska integreras i nuvarande nämnd- och bolagsstyrelseverksamhet. Det finns dock ett antal verksamheter och resurser i nuvarande produktion där det bedöms vara rationellt och effektivt att hålla samman i gemensamma lösningar för stora delar av kommunorganisationen. Exempel på sådan verksamhet är vissa servicetjänster som städ, måltider, fordon och transporter, hjälpmedelsverksamhet och viss 24/7- verksamhet som exempelvis trygghetsjour.

Vid en avveckling av styrelsen för teknik och service och styrelsen Uppsala vård och omsorg uppstår ett behov av att klara ut vilken nämnd som ska ansvara för den nämndgemensamma verksamheten, det vill säga den verksamhet som har nämndövergripande karaktär.

Redan vid kommande årsskifte kommer det finnas behov av en politisk ledning av den nämndgemensamma verksamheten. Fyra huvudalternativ av den politiska ledningen kan ses

1. Annan nuvarande nämnd
2. Ny egen nämnd för den nämndgemensamma verksamheten
3. Kommunstyrelsen genom exempelvis utskott
4. Drift i aktiebolagsform

I alternativ 1 skulle huvudprincipen för placering av olika verksamheter i nämndorganisationen vara att verksamheten placeras under den nämnd som har störst intresse och behov av en specifik verksamhet. Det innebär exempelvis att äldrenämnden blir driftansvarig för trygghetsjouren där även omsorgsnämnden är en intressent.

Genomförande

Under april och maj hörs berörda nämnder och styrelser i ett remissförfarande. Beslutet för nämndorganisationen fattas av kommunstyrelsen 25 maj för att sedan beslutas av kommunfullmäktige den 13 juni. Reglemente för kommunstyrelse och nämnder fastställs av kommunfullmäktige den 3 oktober. Kommunstyrelsen fattar beslut om principer för förvaltningsorganisation den 15 juni.

Den nya organisationen ska träda i kraft 1 januari 2017. Genomförandet av den nya organisationen och tillhörande förvaltningsorganisation kräver en projektledarorganisation med central styrning som koordinerar de insatser som behövs. En projektledarorganisation är redan fastställd med stadsdirektören som projektägare. Kommunstyrelsen föreslås fatta de beslut och vidta de åtgärder som krävs för nämndorganisationens genomförande.

Ett antal frågeställningar har lyfts fram i samband med beredningen av ärendet och bör utredas vidare. Det gäller framför allt ansvarsfördelning och verksamhet inom det tekniska området.

Ekonomiska konsekvenser

Genom omorganisationen av nämnder och styrelser skapas förutsättningar för bättre styrning och ökad effektivitet. Vid den senaste organisationsförändringen uppskattades effektivitetsvinsterna till 20-25 miljoner kronor. Eftersom det nya förslaget är betydligt mer omfattande torde de ekonomiska effekterna vara större än vid den förra organisationsöversynen, grovt uppskattat till 40-50 miljoner kronor. Den minskade administrativa hanteringen av fakturor uppskattas ge en nettoeffekt i storleksordningen 10 miljoner kronor. Effektivitetsvinsterna av att samorganisera ansvaren för systemledning med verksamheten i egenregi i nämnderna kan uppskattas till 30-40 miljoner kronor, bland annat i form av minskade personalkostnader. En mer detaljerad ekonomisk beräkning kommer att redovisas i det slutliga ärendet. I övrigt ska kostnaderna för organisationsförändringen rymmas inom ram för kommunen som helhet.

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Anderson Tomas
Jo Linder Roger

Datum
2016-04-12

Diarienummer
KSN-2015-2455

Perspektiv och sammanhang

Uppsalas styrmodell i ett sammanhang

Under 1980- och 1990-talen förändrades synen på förvaltningsstyrning i Sverige och internationellt. Idéer kring bland annat decentralisering, delegering av ansvar och renodling i roller och uppdrag fick stort genomslag och medförde omfattande reformer riktade mot förvaltningars styrning och organisering.

Förändringstrycket mot den offentliga sektorn förstärktes av en hårt ansträngd ekonomi samtidigt som medborgarnas förväntningar ökade och produktiviteten behövde förbättras. I samband med reformerna skedde ofta introduktion av valfrihetssystem och ökad konkurrensutsättning som syftade till kostnadskontroll och ökad effektivitet.

I staten och kommunerna började resultatstyrning användas när fokus skulle flyttas från förutsättningarna att producera till vad som skulle åstadkommas. Kommunerna tillfördes nya uppgifter och i samband med att den fria nämndorganiseringen infördes 1992 delade flera kommuner och landsting upp ansvaren för uppdragsformulering och produktion i separata nämnder och förvaltningar. Särorganiseringen låg väl i linje med dåtidens syn på förvaltningsstyrning och har förekommit i olika varianter i Uppsala kommuns politiska och administrativa organisation sedan tiden då förvaltningsreformerna inleddes.

De senaste decenniernas reformer har varit i fokus i förvaltningsforskningen sedan de började införas. Allt eftersom utfallet av förändringarna börjat framträda är den övergripande bilden som tecknas en offentlig förvaltning som blivit effektivare, öppnare, mer flexibel och mer inriktad på resultat. Samtidigt har fokus med tiden kommit att riktas mot begränsningar i de styrmodeller som likt Uppsalas har stark prägel av de reformer som kom under 1990-talet.

Svårigheterna i att arbeta i modellerna har alltmer börjat beskrivas som modellproblem snarare än genomförandeproblem. Problembilden tecknas ofta kring samma områden som de senaste årens översyner av kommunens nämndorganisation utgått ifrån - politisk genomslagskraft, möjligheterna till ansvarsutkrävande, effektivitet i styrningen av förvaltningen.

Samtidigt riktas ljuset mot att den samhällsutveckling som reformerna syftade till att möta inte stannat av. Givet den tillgängliga mängden resurser i relation till vad som ska utföras kommer kommunen framöver att stå under ett kraftigt omvandlingstryck. För att hantera utmaningarna behövs modernare, mer utvecklade och anpassningsbara former för styrning. Det som fungerat ska tas till vara, i övriga delar måste förutsättningarna ändras.

Mot en ny styrning av välfärden

Forskning och offentlig debatt i Sverige och internationellt lyfter allt mer fram vikten av att hitta nya sätt att styra offentlig sektor. Förvaltningsstyrningen i staten har de senaste åren genomgått förändringar för att i högre grad anpassa styrningen efter varje verksamhets karaktär och behov. Förändringarna kan ses mot bakgrund av brister som identifierats i de styrformer som varit framträdande sedan 1990-talet och som lyfts fram i utredningar och av regeringens stabsmyndigheter under tiotalet år. Initiativen har fortsatt. I budgetpropositionen för 2016 och med ett aktuellt utredningsuppdrag till Statskontoret lyfter regeringen fram att den offentliga styrningen behöver utvecklas i en riktning som främjar helhetssyn och innovation, ger utrymme för medarbetares kompetens och stödjer samverkan. I sammanhangen betonas även minskad detaljstyrning och administration.

De nyare principer för förvaltningsstyrning som förs fram idag strävar i första hand inte efter att ersätta de reformer som genomförts under de senaste decennierna. Ofta rymmer de erkännanden av de värdefulla effekter som nåtts samtidigt som de riktar sig mot förändra förutsättningar och synsätt som lett till brister.

De större mönstren som framträder är att offentlig förvaltning behöver reformeras i en riktning som vänder mindre kraft inåt. Intresset behöver riktas mer mot effektiviteten i helheten av det offentliga servicesystemets leverans. Kritiskt blir att samtidigt hantera enskilda enheters prestationsförmåga och den samlade effekten av alla insatser. Det handlar om att göra förvaltningen effektivare och ge den mer legitimitet genom att inkludera en bredare bas av aktörer, privata och offentliga, i både utformningen och implementeringen av politiken. En god total prestation kräver att många aktörer agerar samfällt. Idéerna om nätverk är tydliga och horisontell samordning betonas framför vertikal styrning. Givet den tillgängliga mängden resurser i relation till vad som ska utföras kommer den enskilda organisationen inte att klara av att hantera situationen på egen hand. Medel och idékraft för att ompröva och utvecklas finns i att ge utrymme för medarbetare att ta större ansvar och samtidigt öka samverkan internt i organisationen och mellan den offentliga organisationen och andra aktörer.

POLITISK ORGANISATION 2017

