

Handläggare
Carl-Johan Engström

Datum
2010-11-08

Diarienummer
KSN-2010-0243

Kommunstyrelsen

Organisationsutveckling av samhällsbyggnadsverksamheten i Uppsala kommun, inriktning, struktur och fortsatt process

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

- att** fortsätta arbetet med organisationsutveckling, ledning, styrning och samverkanskultur i enlighet med den inriktning som föredragningen anger, med målet att kommunfullmäktige i april 2011 ska godkänna en handlingsplan för genomförande från och med 1 januari 2012,
- att** utse kommunstyrelsens arbetsutskott till styrgrupp för det fortsatta arbetet och tillsätta en politisk referensgrupp med två representanter (1+1) från vardera byggnadsnämnden, gatu- och trafiknämnden, fastighetsnämnden och fritids- och naturvårdsnämnden, samt
- att** uppdra till stadsdirektören att utse processledare och tjänstemannaledningsgrupp samt ta fram en kommunikationsstrategi för det samlade arbetet. Arbetet ska omfatta struktur och dimensionering av ansvarsområden, utredning om eventuell bolagisering av lokalägandet, åtgärder för samverkan mellan professionella kulturer, principer för en processororienterad organisering samt fullfölja framtagning av uppföljningssystem som kan användas på såväl helhetsnivå som uppdragsnivå. Information och samråd sker kontinuerligt i centrala samverkansgruppen.

Sammanfattning

Förslaget till organisationsutveckling, som föreslås, syftar till är att bryta ned framvuxna professionella gränser och andra revir som hämmar samverkan och effektivitet i den alltmer komplexa samhällsbyggnadsprocessen. Nya nämnder och kontor ska formas med ett förstärkt processtänkande utifrån medborgares och avnämares perspektiv.

Samhällsbyggandet och stadsutvecklingen ska utvecklas mot ökad effektivitet och ökad samverkanskapacitet gentemot medborgare och aktörer utifrån kommunens grundläggande ansvar för demokrati och allmänna intressen. Medborgare och brukare ska kunna informera sig och vara delaktig i de planeringsprocesser som utvecklar och omvandlar stad och land samt få hela sin fråga (ärende) behandlad genom en väg in i kommunorganisationen. Aktörer

ska kunna få tydliga besked om förutsättningar för sina projekt och hur de sätts in i ett övergripande sammanhang.

Förslaget innebär att inleda arbetet med organisationsutveckling, ledning, styrning och samverkanskultur med målet att kommunfullmäktige i april 2011 ska godkänna ett samlat program för genomförande till 1 januari 2012.

Ärendet

Bakgrund

Styrgruppen för organisationsutveckling av samhällsbyggnadsverksamheten gav i september 2009 kommunledningskontoret i uppdrag att göra en översyn av kommunens organisering av frågor i anslutning till samhällsbyggandet.

Uppdraget var att analysera hur samhällsbyggandet bör organiseras för ökad effektivitet och ökad samverkanskapacitet gentemot medborgare och aktörer utifrån kommunens grundläggande ansvar för demokrati och allmänna intressen. Belysningen skulle omfatta den politiska organisationen och tjänstemannaorganisationen. Även en bolagisering av verksamhetslokaler skulle belysas.

I oktober 2009 summerade styrgruppen sina diskussioner i ett antal utgångspunkter som redovisas i utvecklad form nedan. Samtidigt tillsatte stadsdirektören en arbetsgrupp med cheferna för stadsbyggnadskontoret, gatu- och trafikkontoret, fastighetskontoret, fritids- och naturkontoret, miljökontoret, samt verkställande direktörer för Industrihus och Uppsala kommuns fastighetsaktiebolag med planeringsdirektören vid kommunledningskontoret som processledare och stadsdirektören som ordförande.

Under perioden oktober 2009 och mars 2010 sammanträdde styrgruppen sexgånger varvid problem, utmaningar och principer för organiseringen diskuterades.

I mars 2010 sändes en PM, *Ny organisering av samhällsbyggandet i Uppsala kommun, analys och förslag till inriktning*, på remiss. Remissvaren redovisas i ***bilaga 1 Remissammanställning***.

Styrgruppen behandlade remissutfallet den 12 augusti respektive 22 september och beslöt att ytterligare förtydliga motiven för organisationsutvecklingen med tanke på en bredare politisk diskussion. Även kraven vad gäller ledarskap och kultur bör belysas fördjupat.

Föreliggande förslag till organisationsutveckling godkändes av styrgruppen den 7 oktober för slutlig beredning och beslut i kommunstyrelsen.

Sammanfattning av remissvaren

Remissvar har inkommit från fem av kommunfullmäktiges partier, centern, folkpartiet, miljöpartiet, socialdemokraterna samt vänsterpartiet. Följande nämnder har svarat byggnadsnämnden (BN), fritids- och naturvårdsnämnden (FNN), fastighetsnämnden (FSN), gatu- och trafiknämnden (GTN), miljö- och hälsoskyddsnämnden (MHN) samt serveringsnämnden (SLN).

Den övergripande *omvärldsanalys och problembild* som redovisas i remisshandlingen får övervägande stöd av remissinstanserna. Den bör ytterligare utvecklas i det fortsatta arbetet. Särskilt viktig är kopplingen mellan kultur, ledarskap och organisationsstruktur.

Vad gäller förslag till *nämndstruktur* pekar svaren i riktning mot att kommunstyrelsens roll bör utvecklas och stärkas, att en sammanhållen samhällsbyggnadsnämnd med såväl bebyggelse, grön- och trafikfrågor blir ett för brett ansvarsområde för lekmannastyrning samt att tillämpnings- och tillsynsfrågorna enligt miljöbalken inte bör föras ihop med samhällsbyggnadsfrågorna vare sig som nämndansvar eller inom tjänstemannaorganisationen. Uppfattningen om ansvaret för den föreslagna idrottsnämnden divergerar.

Synpunkter på *tjänstemannaorganisationen* pekar i riktning mot att kommunstyrelsen bör ha ett eget kontor med kapacitet att leda och samordna arbetet. Ett större samhällsbyggnadskontor med medarbetar från såväl stadsbyggnadskontor, gatu- och trafikkontot samt fritids- och naturkontor för övervägande stöd, men behovet att belysa de många olika ansvarsområdena ytterligare efterfrågas.

Vad gäller den fortsatta *beredningsprocessen* finns ett ifrågasättande av en tidplan som innebär att genomförandet ska ske redan från årsskiftet 2010/2011.

Utgångspunkter för förslag till inriktning och struktur

Omvärldens utmaningar

Kommunerna har det övergripande ansvaret för samhällsbyggandet. Det senaste decenniet har stadsutvecklingen ökat i styrka och hastighet. Tillväxten koncentreras till de större städerna där övergången till en tjänstebaserad ekonomi är tydligast. Den framväxande tjänstesektorn med företag med stort kunskapsinnehåll har andra krav på stadsmiljön. Ett stadsorienterat boende ökar kraven på staden som trygg och tillgänglig miljö.

För samhällsbyggandet innebär det både en kvalitativ och kvantitativ utmaning. Den täta funktionsblandade staden är en robust struktur som grund för en hållbar stadsutveckling. De sociala aspekterna understryker behovet av att utveckla det offentliga rummet mot en ökad attraktivitet och skapa tillgänglighet som alla kan dra nytta av – inte minst om tidspusslet för moderna familjer ska gå ihop med mindre stress och klimatpåverkan.

Kommunerna står således för både välfärden för en växande befolkning och samtidigt för att omvandla och förädla stadslandskapet samt bygga ny infrastruktur. Dagens skatteutjämnningssystem försvårar för snabbt växande kommuner att klara såväl välfärd som stadsutveckling. Det ökar kraven på kommuner att utveckla partnerskap med andra aktörer såväl privata som offentliga. Och det kräver i sin tur en samlad utvecklingsstrategi. Det handlar m.a.o. inte längre om att nya exploateringsprojekt 'löst' läggs till tidigare i ett upplöst stadslandskap. Istället gäller det att se till att projekten blir en integrerad del av stadsväven, som ökar förutsättningarna för arbete, service och livskvalitet och samtidigt hitta lösningar som flera parter kan bidra till ekonomiskt – stadsutveckling i stället för stadsplanering.

Till detta kommer klimathoten. Att nedbringa utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser har blivit en tvingande nödvändighet. Det påverkar varje del av samhället och särskilt den fortsatta utvecklingen av städerna. Flera stora undersökningar visar att utsläppen från städer är

mindre per capita än från övriga delar av landet, samtidigt är det uppenbart att det är i städerna som de mest effektiva åtgärderna kan vidtas och därmed ge snabb effekt på de totala utsläppen utan att behöva äventyra välfärd och samhällsekonomi.

Ytterligare en dimension i samhällsbyggandet har förstärkts. Förändringshastigheten drivs upp och tidsgränserna för många projekt är snävt. Förutsättningarna att starta är t.ex. beroende av framtida boendes beredskap att teckna kontrakt som i sin tur är beroende av att besked om såväl miljö- som samhällsserviceförutsättningar kan ges från kommunen. De snabbare och mer integrerade processerna ställer nya krav på kommunens samhällsbyggnadskapacitet och -kompetens. Processen kan inte heller avgränsas till bygg-, närboende- och miljöintressen. Många gånger krävs också infrastrukturlösningar som i sin tur berör såväl statliga som regionala aktörer.

Konkurrens- och klimatförutsättningarna samt behovet att möta nya sociala anspråk innebär att städer som Uppsala utvecklas mot ökad täthet och stadsliv och samtidigt måste klara att utveckla högre kvalitet i gröna områden och hög tillgänglighet till kollektivtrafik och samhällsservice. Även de små tätorterna måste – trots tendenser i motsatt riktning – erbjuda ett varierat utbud av service, boende- och verksamhetsmiljöer dvs. medverka till hållbara samhällen. Det är en mer komplex och helhetsorienterad samhällsbyggnadsuppgift än de senaste decenniernas småhusprojekt. Det finns inte längre enkla projekt som klaras enbart utifrån den formella planläggningens kriterier.

Samtidigt är det påtagligt att projekt inte tillkommer på en parts premisser. Omvandlingsprocesser har många aktörer. Men det är endast en aktör som har legitimitet att hålla samman processen – kommunen.

Problembilden

Remisshandlingen redovisar att Uppsala idag inte möter de nya utmaningarna med tillräcklig effektivitet. Det rör sig om: att kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut inte genomförs; att initiativtagare till projekt möter en 'spretighet' – dvs. att olika kontor och nämnder ger mycket olika underhandsbesked; att större projekt inte får fullt stöd från samtliga berörda nämnder samt att konfliktslösningsmekanismer mellan nämnder fungerar dåligt.

Sammantaget leder detta till långsamma processer och att konflikter inte löses utan projekt går i stå, vilket i sin tur innebär att intressenter backar ut och vissa projekt genomförs inte alls. De brister som identifierats är inte knutna till enskilda tillkortakommanden utan kan beskrivas som strukturproblem. På såväl nämnd- som kontorsnivå finns förhållningssätt och traditioner som medverkar till att utmaningarna inte tillfredsställande kunnat mötas.

Problembilden bekräftas i stort av remissinstanserna.

Problembilden är ett uttryck för att arbetet inom kontor och nämnder fortgår enligt 'business as usual' trots att omvärldskrav och övergripande beslut om inriktningen från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige pekar i riktning mot förändring. Om inte nämnder med budgetansvar driver genomförandet mot beslutade visioner och mål uppstår sega strukturer – vilket inte får förväxlas med de demokratiska processerna som alltid kräver tid. Slutsatserna är att *kulturfrågan* i flera fall varit den tyngst bidragande orsaken. Med kultur

menas här de föreställningar och perspektiv som utvecklas inom olika professionella grupper och som förstärks av att de förtroendevalda ansvarar för samma 'stuprörsområde' som tjänstemännen.

FC/VD-kretsen som under 2009 gemensamt drivit frågor om ökad effektivitet konstaterade att: "Uppsalakulturen innebär att ifrågasättande dominerar över samverkan och kritiskt tänkande över fokus på genomförande. Beslutade förslag uppfattas ofta som 'inlägg i debatten'. Ifrågasättandet stannar inte vid uppdraget utan omfattar även mandatet hos den som driver en viss fråga. Strateger/processledare 'förminskas' vilket gör arbetet tungt och minskar entusiasm och driv."

Från olika utgångspunkter och erfarenheter har m.a.o. styrgruppen och FC/VD-kretsen konstaterat att sega strukturer måste åtgärdas på såväl politisk som organisatorisk och ledningsnivå. Initiativ har också tagits för att möta bristerna. Sedan omorganisationen genomfördes 2002/2003 har flera förändringar genomförts i syfte att komma till rätta med beskrivna problem. Dit hör t.ex:

- utvecklingen av planeringsberedningen 2003 med utvidgad närvaro av de mjuka nämnderna,
- organiseringen av resecentrum 2006,
- organisationsutvecklingen av Gottsundaprocessen 2008
- inrättandet av ett planeringsutskott (KSAU-P) 2009,
- chefsgruppen för planeringsberedningen som utvecklats till ett forum för information och samordning av kontorens arbete
- samarbetet under 2009 kring översiktsplan 2010
- tätare kontakter och fler nämndövergripande möten mellan byggnadsnämndens, gatu- och trafiknämndens samt fastighetsnämndens presidier
- samlokalisering av flertalet uppdragskontor förbereds för genomförande 2012

Styrgruppens slutsatser är att detta inte varit tillräckligt.

Syftet med organisations-, lednings- och kulturutveckling

Organisationsutveckling

Organisationsutveckling är ständigt pågående. De mer samlade åtgärder som nu föreslås är – ett nödvändigt medel - för att ändra på den rådande kulturen verifierad i remissvaren.

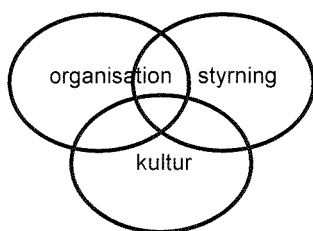
Syftet är att bryta ned framvuxna professionella gränser och andra revir som hämmar samverkan och effektivitet i den alltmer komplexa samhällsbyggnadsprocessen. Nya nämnder och kontor ska formas med ett förstärkt processtänkande utifrån medborgares och avnämnares perspektiv

Samhällsbyggandet och stadsutvecklingen ska utvecklas mot ökad effektivitet och ökad samverkanskapacitet gentemot medborgare och aktörer utifrån kommunens grundläggande ansvar för demokrati och allmänna intressen. Medborgare och brukare ska kunna informera sig och vara delaktig i de planeringsprocesser som utvecklar och omvandlar stad och land samt få hela sin fråga (ärende) behandlad genom en väg in i kommunorganisationen. Aktörer ska kunna få tydliga besked om förutsättningar för sina projekt och hur de sätts in i ett övergripande sammanhang.

Övergripande och successiva förändringar är emellertid svåra att uppfatta för medborgare och media. Till skillnad från det välfärdspolitiska området med generell välfärd är stadsutvecklingen unik för varje kommun – och därmed en genuin utmaning att göra tydlig. Ett förhållningssätt som öppnar för löpande dialoger om vart stadsutvecklingen är på väg är då en lösning. Organisationsutvecklingen syftar till att stärka förmågan att kommunicera såväl övergripande som genomförandeinriktade samhällsbyggnadsfrågor.

Lednings- och samverkansformer

Parallellt med att organisationsutvecklingen genomförs, ska verksamhetskultur samt lednings- och samverkansformer utvecklas med målet att del och helhet är tydlig för alla medarbetare oberoende av eget ansvarsområde.



Figur 1; organisationsutveckling, förtydligad styrning och förändrad kultur är integrerade delar av samma förändringsprocess

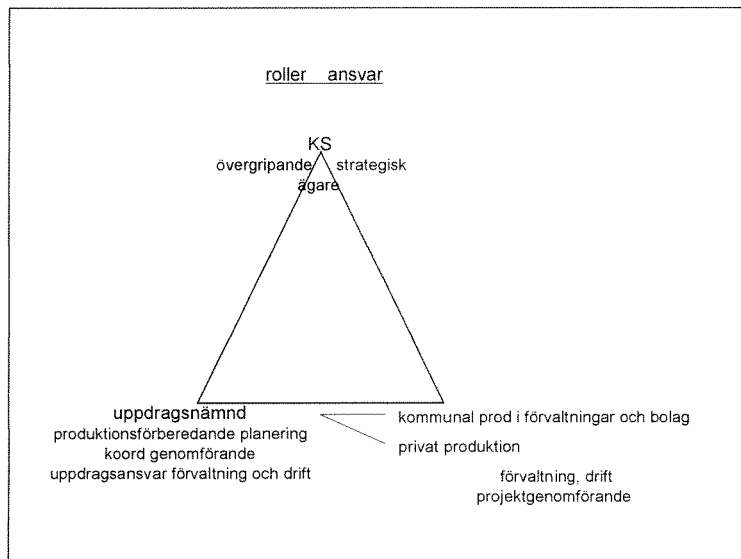
Den framtida samverkan mellan nämnder, kontor och professioner ska bygga på de övergripande processer som leder till inriktningsbeslut av KF och KS genom IVE, översiktsplan och klimatstrategier etc. Dessa processer ska ske under stor öppenhet och med medverkan av såväl medborgare som aktörer som står för hela eller delar av det kommande genomförandet. Dessa övergripande processer följs av genomförandeprocesser där besluten tas i olika nämnder. En grundläggande förutsättning för en framgångsrik förändring av rådande kultur är att de olika huvud- och stödprocesser som det är frågan om kartläggs av berörda medarbetare och nämnder under organisationsutvecklingens genomförande.

Styrningen och ledning

Den modell för styrning och ansvar som tillämpats sedan 2003 ligger fast. Modellen innebär att kommunstyrelsen/kommunfullmäktige företräder helheten vad gäller såväl uppdragsstyrning som ägarstyrning. Uppdragsnämnderna styr verksamheten – i kommunal eller privat regi – genom avtal, uppdrag, etc. Kommunala förvaltningar samt kommunala och privata bolag, producent- och avnämärkooperativ står för genomförande, drift och förvaltning.

I uppdragsnämndernas ansvar ligger således att ge förutsättningar och villkor för samt avsätta resurser till byggande, förvaltning, drift och uppföljning. M.a.o *vad* som ska göras.

Figur 2, styrmodellen



Det innebär för samhällsbyggandet:

- KS står för övergripande och strategisk styrning och samordning utifrån ett helhets- och ägarperspektiv. Denna styrning måste ytterligare stärkas i sin tillämpning (kulturen av samverkan och dialog)
- Uppdragsnämnderna ska inom sina ansvarsområden förverkliga KFs mål inom givna ramar genom att effektivt och transparent driva samhällsbyggnadsfrågorna samt genom uppdrag till kommunal och privat produktion och genom myndighetsbeslut.
- Samhällsbyggnadsprocessen måste effektiviseras dels genom snabbare processer (nämndernas ansvar) och bättre koordinering mot övergripande mål och strategier samt mot andra sektorsansvar (KS ansvar)
- Kommunal och privat produktion ska få goda incitament att kreativt och kvalitetsmässigt driva och utveckla sin uppdragsverksamhet.
- Huvudprocesser i stadsutveckling och samhällsplaneringen ska ligga till grund för nämndernas ansvar och styrningens uppbyggnad

Avgränsningar

Den utvärdering som genomförts av Örebro universitet behandlas inte i detta förslag utan i annat sammanhang. Skälet är i första hand att utvärdering omfattade andra frågor än de som nu rör samhällsbyggandet. Föreliggande principer för organisationsutvecklingen gäller de nämnder som direkt är involverade i samhällsbyggandet, dvs. de s.k. 'hårda' nämnderna. Vissa ansvarsförskjutningar inom de 'mjuka' nämnderna som kan bli en följd av

organisationsutvecklingen inom samhällsbyggandet får fördjupat behandlas i den fortsatta processen.

Hur har andra gjort?

Under utredningsarbetet har kontakter tagits med Helsingborg, Jönköping, Linköping, Norrköping, Umeå samt Malmö och Göteborg. I flera av dessa förbereds, pågår eller har avslutats större förändringar av strukturen inom samhällsbyggnadsverksamheten. Den samlade bilden är att olika åtgärder vidtagits eller förbereds för att kommunstyrelsen ska kunna hålla samman stadsutveckling och samhällsbyggande. Jönköping skapade redan vid sekelskiftet en särskild funktion under KS med såväl budget som ledningsansvar för förnyelsen av stadskärnan. Helsingborg och Linköping har genomfört sammanläggning av nämndknutna kontor till ett större samhällsbyggnadskontor som serverar flera nämnder. Göteborg undersöker förutsättningarna att gå i samma riktning samt kanske också skapa en sammanhållen nämnd för hela området. Malmö har en relativt traditionell nämndstruktur men respektive nämnd kombinerar det 'traditionella' med ansvar för olika delar av de gröna frågorna. Umeå genomför en processororienterad styrning där tjänstemannaorganisationen förs ihop i en enda förvaltning.

Erfarenheterna från att ha skapat ett större samhällsbyggnadskontor med uppgift att handlägga frågor åt olika nämnder är att det ökar förmågan att arbeta tvärsektoriellt, särskilt om det sker genom en tydligare processororientering av arbetet. Det har vidare lett till bättre kontakter utåt eftersom de samlade resurserna från tidigare kontor ökat förmågan till proaktivt kommunikationsarbete och kreativt utvecklingsarbete.

Sammantaget har detta lett till minskade handläggningstider och en ökad effektivitet. Farhågor som lyfts inför genomförandet är bl.a. att konflikter blir mindre transparenta och inte längre lyfts fram för politisk avvägning. Det kan leda till att naturmiljöfrågor och vissa sociala frågor indirekt prioriteras ner. Dessa strukturella frågor är med andra ord viktiga att beakta i det fortsatta arbetet. En kontorsorganisation som rymmer t.ex. både planerings- och naturvårdskompetens möjliggör å andra sidan ett tidigt deltagande vilket kan leda fram till nya lösningar. Erfarenheterna bekräftar att en organiseringen av verksamheten inte är tillräcklig för att flytta fokus från problemorientering till processororientering. Men utan att flytta olika funktioner in i nya konstellationer hade inte förändrade arbetssätt och ny management fått genomslag.

Framgångar för samhällsbyggnadsarbetet i form av uppmärksammade stadsförnyelseinsatser i städer som Helsingborg, Linköping, Norrköping, Malmö och Umeå har enligt vad som framkommit varit förknippade med ett utvecklat arbete med management och kultur både på nämnd- och kontorssidan.

Det är således en avgörande förutsättning för att organisationsutvecklingen ska uppnå avsett resultat att motiven bakom och målbilderna framåt är tydliga för alla medarbetare och förtroendevalda samt att ett processororienterat arbetssätt får växa fram under stor delaktighet.

Förslag

Ansvar och roller

Övergripande mål

Den organisation som etableras ska vara visionsdriven, processtyrd med tydligt definierade huvudprocesser, effektiv i kommunikationen utåt och i de inre processerna, lärande och gränsöverbryggande samt tydlig gentemot omvärlden.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens ansvar för samhällsbyggandet förtydligas. Det direkta ansvaret omfattar regional samverkan; stora investeringar i kollektivtrafikanläggningar, avtal om större infrastrukturprojekt; strategiska utvecklingen av staden genom huvudmannaskap för översiktsplanering, fördjupningar och program för större utbyggnadsområden. Mark- och exploateringsverksamhet, större och principiella avtal; strategisk näringslivsutveckling och bostadsförsörjning samt övergripande hållbarhetsfrågor vad gäller långsiktig utveckling av klimat och miljö samt utveckling i utsatta stadsdelar.

Mark- och exploateringsverksamheten är samlad under KS för att renodla ansvaret till ett organ. De många mindre ärenden inom området bör lämpligen lösas genom att ett utskott till KS inrättas. Många ärenden beslutas idag också genom delegation till tjänsteman.

Nämnder, följande nämnder inrättas

Samhällsbyggnadsnämnd med ansvar för genomförandeinriktad stads- och samhällsutveckling samt natur- och vattenvård. Nämnden får därigenom ett samlat planeringsansvar för såväl exploaterings-, bostadsförsörjnings- och bevarandefrågor.

Nämnden fattar beslut om detaljplaner, bygglov, lantmäteri, inrättande av naturreservat och myndighetsfrågor som tillsyn av dessa, samt planering och utveckling av rekreations- och vattenområden.

Stadsmiljönämnd med ansvar för stadens offentliga rum: gator, torg och parker samt planering av deras nyttjande för trafik, vistelse, och evenemang; samspelet med en kommande kollektivtrafikmyndighet vad gäller kollektivtrafikens tillgänglighet och framkomlighet samt den framtida kollektivtrafikförsörjningsplaneringen som grund för beställning och betalning av samhällsbetald kollektivtrafik och färdtjänst.

Lokalägarnämnd med ansvar för kommunens alla verksamhetslokaler. Steget att inrätta en renodlad nämnd för dessa lokaler avses följas av att området bolagiseras. Det är emellertid en så omfattande förändring att den inte kan genomföras i samma tempo som övriga förändringar. Överföringen har bland annat stora ekonomiska konsekvenser vilka måste utredas. Inrättande av en lokalägarnämnd sker m.a.o. parallellt med utredning om en bolagisering. Nämnden ansvarar vidare för kommunens omfattande bestånd av bostadsrättslägenheter och kontrakt om hyrda lägenheter utifrån kommunens särskilda ansvar för bostadssociala frågor. Detta ansvar kan ev. överföras – se nedan bostadssociala frågor.

Nämnden ansvarar för uppdrag/avtal om förvaltning och utveckling av fastighetsbeståndet – kvalitetsmässigt och resurshushållningsmässigt, samt medverkar i förhyrning av lokaler till kommunala verksamheter eller kommunalt finansierade verksamheter.

Idrotts- och fritidsnämnd med ansvar för idrotts- och fritidsfrågor såväl uppdragsansvaret för drift av anläggningar och områden som samverkan med förenings- och folkrörelser; riktlinjer och mål för föreningsbidrag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnd med ansvar för beslut om tillstånd och tillsyn enligt MB och övrig lagstiftning (livsmedelslagstiftning, alkohol och spel). Skälet till att inkludera SLN's ansvar i nämnden är att ansvarsområdet är litet och får sin ärendeberedning från miljökontoret. Ansvaret kräver liksom inom miljöområdet också ett förhållningssätt till företag som viktig målgrupp. Det finns både ett socialt och ett näringspolitiskt perspektiv på ansvarsområdet. I det fortsatta arbetet ska dock inte uteslutas att *SLN kan bestå* p.g.a. av den speciella kompetens som utvecklats i nämnden.

Uppdragsansvaret för *sociala bostadsfrågor* läggs på nämnden för vuxna med funktionshinder (VFN). Hanteringen av de olika delansvaren (utredda under 2009) samlas på en enhet inom produktionen. Detta inkluderar inte den generella bostadspolitiken som är ett ansvar både för KS (övergripande) och för samhällsbyggnadsnämnden enligt ovan. De bostadssociala frågorna har ett individperspektiv och ett förvaltningsperspektiv. Det första rör behovsbedömning, prioritering och tilldelning av lägenheter utifrån olika lagstiftningar men också uppdrag om hantering av störningar, reparationer etc. Det andra rör förvaltningen av lägenhetsbeståndet, både ägt och förhyrt, samt hur det behöver omsättas och utvecklas. Lägenhetsbeståndet som stock bör hållas samman. Om det sker som del av lokalägarnämndens/bolag ansvar – där kompetens finns idag – eller om det också överförs till VFN bör klaras ut i den fortsatta processen.

Namngivningsnämnden består med oförändrat uppdrag.

Förslaget innebär att följande nämnder *upphör*: byggnadsnämnden, gatu- och trafiknämnden, fastighetsnämnden samt fritids- och naturvårdsnämnden. Förändringen från nuvarande nämndstruktur till en ny sker vid årsskiftet 2011/12 – se vidare avsnitt *Fortsatt arbete* nedan.

Produktionsansvar

Generellt är det viktigt att i samband med bildandet av de nya uppdragsnämnderna se över ansvaret gentemot produktionsperspektivet. Idag finns flera verksamheter inom nuvarande nämnder som bör kunna utföras av produktionssidan. Detta bör klaras ut i det fortsatta arbetet med organisationsutvecklingen.

Ansvar att förvalta och utveckla *fastighetsbeståndet*, samt förhyra lokaler till kommunala verksamheter har lokalägarnämnden. Eventuellt kan det läggas som uppdrag på ett kommunalt bolag. Formerna för uppdraget måste utredas ytterligare. Syftet med ett sådant uppdrag är att uppnå effektivitet i förvaltningen genom bolagsformen. Det kan – i så fall – ses som ett första steg mot att lokalbeståndet överförs till ett bolag om de ekonomiska konsekvenserna över tiden är gynnsamma.

Hanteringen av de olika delarna inom det *bostadssociala området* (utredda under 2009) samlas på en enhet inom produktionen.

Den praktiska hanteringen av samtliga *bidrag till föreningar*, ungdomsverksamhet, (utom kulturbidrag) samlas på en enhet inom produktionen. Riktlinjer ges av BUN, SBN, UAN och folkhälso-, idrotts- och föreningsnämnden. *Alternativt* kan i det fortsatta arbetet prövas om normerade bidrag och olika projektbidrag/medel ska överföras från 'mjuka' nämnder till idrotts- och fritidsnämnden respektive kulturnämnden.

Mot bakgrund av de ökande kraven på delaktighet från medborgarna, service gentemot företag etc. måste en kraftfull funktion byggas upp som klarar att *kommunicera* förändringar, har ett konsultativt förhållningssätt och ger en väg in oavsett vilken fråga som aktualiserar kontakten. Kommunikation utåt handlar också alltmer om att påverka utvecklingen genom att påverka människor att bete sig klimatsmart, miljömedvetet etc.

Kontorsstruktur

Huvudförslaget är att kommunstyrelsen har ett *eget kontor* med kompetens att driva övergripande strategiska samhällsutvecklingsfrågor. Kapacitet att *genomföra* processer och analyser hämtas från och garanteras av ett samhällsbyggnadskontor. I ett kommunledningskontor föreslås följande kompetensområden ingå:

- regional utveckling – samspel med regionala aktörer, EU-bevakning och regionalfonder, främja och tillgängliggöra kommunen genom infrastruktursatsningar
- strategisk stadsutveckling – sammanhållning av de övergripande och långsiktigt framtidsytande utvecklingsfrågorna i staden som helhet inklusive bostadsförsörjning
- strategisk mark- och fastighetsutveckling – utveckling av kommunens markinnehav för att möjliggöra den långsiktiga utvecklingen av näringsliv, infrastruktur och livsmiljö
- strategisk näringslivsutveckling – bransch-, innovations-, småföretagarfrågor i ett långsiktigt perspektiv för stad och landsbygd
- hållbarhet i samhällsutvecklingen med särskild betoning på klimat, strategiska miljöfrågor, mångfaldsstrategier samt strategiskt folkhälsoarbete.

Ett *samhällsbyggnadskontor* byggs upp som servar samtliga ovan uppräknade nämnder utom miljö- och hälsoskyddsnämnden som har sitt eget kontor. Kontoret har följande kompetensområden:

<i>Område</i>	<i>Beslutsansvar</i>
Översiktsplaneringen i sin helhet (ÖP + FÖP) samt program för utveckling av större områden	<i>Kommunstyrelsen</i>
Statistik och samhällsanalys – strategisk funktion	
Detaljplanering	<i>Samhällsbyggnadsnämnden</i>

Bygglov/Bygganmälan	<i>Samhällsbyggnadsnämnden</i>
Lantmäterifunktion	
Kultur- och naturvård samt planering av rekreations- och vattenområden	
Tillsyn av naturreservat	
Uppdragsansvar för förvaltning och drift av rekreations- och vattenområden	<i>Idrotts- och fritidsnämnden</i>
Stadsmiljöfrågor dvs. gator, torg och parker och uppdragsansvaret för förvaltning och drift av dessa	<i>Stadsmiljönämnden</i>
Upplåtelse av allmän plats	
Trafikförsörjning (i samverkan med trafikmyndighet) och färdtjänst	
Mark- och exploateringsärenden	<i>Kommunstyrelsen eller utskott ur KS</i>
Bostadsförsörjning	<i>Kommunstyrelsen och Samhällsbyggnadsnämnden</i>
Folkhälsostrategier	<i>Kommunstyrelsen</i>
Förvaltning av beståndet av sociala bostäder	<i>Nämnden för vuxna med funktionshinder eller lokalägarnämnd</i>
Riktlinjer för föreningsbidrag	<i>Idrotts- och fritidsnämnden</i>
Lokalförsörjningsplanering	<i>Lokalägarnämnd</i>
Uppdragsansvaret att förvalta lokalbeståndet	
Uppdragsansvaret för förhyrning av lokaler	
Hållbarhetsfrågor	<i>Alla nämnder</i>
Förstärkta funktioner för information/kommunikation samt projektledning	

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har ett eget kontor för tillsyn och tillstånd. Det finns behov av att utveckla särskilda samarbetsformer mellan miljökontoret och samhällsbyggnadskontoret.

Samverkan

Med ett kontor med bred kompetens som servar flera nämnder uppnås en fördjupad samverkan under beredningen. Det förutsätter i sin tur en utvecklad processtyrning och en öppen och generös samverkanskultur – se vidare nedan. För att nämnderna på motsvarande sätt ska kunna ta del och medverka i processerna – även när de inte själva är beslutande – inrättas två *beredningar* under kommunstyrelsens ledning.

Planeringsberedningen med uppgift att behandla samhällsbyggnadsfrågor utifrån ekonomiska, sociala och miljö- och klimatomfattiga hållbarhetsperspektiv

Välfärdsberedningen med uppgift att behandla mångfaldsperspektiv och integration, samordning av välfärdsfrågor över åldersgränser samt civilsamhällesperspektiv på utvecklingen av kommunens vård-, omsorgs- och utbildningsansvarsområden.

Beredningarnas uppgift är att i tidiga skeden föra en öppen dialog i principiellt viktiga ärenden. Diskussionerna bör föras i sådana former att de bidrar till en kultur av öppenhet, kreativitet och respekt. Beslut där kommunstyrelsen är ansvarig bör i sådana ärenden först ha diskuterats i någon av dessa inför KSAU:s slutliga beredning. Beslut i andra nämnder i inriktnings- och strategiska frågor där nämnden äger frågan bör likaledes lyftas in i beredningarna.

Samverkan och styrning bör även påverka kommunalrådets uppdrag och 'ansvarsområden'. Om uppdraget ligger tvärs nämndernas ansvarsområden ökar förutsättningar att driva fram en samsyn inom t.ex. samhällsbyggnadsområdet.

Ett processinriktat arbetssätt

Huvudprocesser gentemot nämnder, utifrån nämndernas respektive ansvarsområden, och aktörer ska ligga till grund för kontorets inre organisering. En processtyrd organisering av arbetet betyder att processledare får mandat att nyttja kompetensen inom kontorets alla delar – *devisen ett kontor*. Chefer för enheter har ansvar att implementera övergripande visioner och policyer, organisera omvärldsspaning och omvärldskontakter samt utveckla medarbetarnas och enhetens samlade kompetens. Enhetschefer har däremot inte ansvaret för innehåll och ställningstaganden i den enskilda processen. Processtyrningen syftar till effektivare hanteringsrutiner s.k. 'lean production' med förkortade liggtider. Den största vinsten ligger i ökad motivation för medarbetare att utveckla initiativkraft och ansvar för konfliktlösning. Målet är med andra ord mer kreativitet i arbetet som gör att ärenden vid beslut i ansvarig nämnd beretts mer tvärssektoriellt. Ett sammanhållet stort kontor ställer också särskilda krav på ledningsfunktionen. Kontorschefen behöver vissa stabsfunktioner kring sig för att säkerställa processtyrningen.

Ett konsekvent genomförande av en processtyrd verksamhet kräver att processledare förfogar över tillräckliga resurser för att effektivt kunna driva processer till avslut. Det påverkar

ekonomistyrningen inom kontoret och med stor sannolikhet över nämndansvarsområdena. Frågan bör utredas i det fortsatta arbetet.

Ett stort kontor som servar flera nämnder

Färre kontor och större kontor innebär att det strategiska arbetet kan samla högre kompetens och den allt viktigare kommunikationen utåt kan få bättre resurser inom varje kontor. FC/VD-kretsen kan bli mindre och samordningen över helheten underlättas. Samtidigt får inte ett samlat kontor innebära att kontoret blir otympligt stort. Det är vidare viktigt att kontorets samlade ledningsfunktion direkt svarar gentemot *alla* de nämnder som kontoret servar. En nyckelfråga är hur kontorschefen organiserar dialogen med respektive nämnd utan att själv bli ett 'rundningsmärke'. En annan nyckelfråga är ledningsfunktionen i förhållande till enhetsnivån respektive processledaransvaret. Det handlar dels om ansvaret för kontorets övergripande produktivitet och kompetensutveckling, dels om stöd till och prioriteringar av processerna så att de inte bromsas upp av t.ex. inre konflikter eller resursbrist. Kartläggning av huvud-, del- och stödprocesser är en nyckelfråga inför genomförandet.

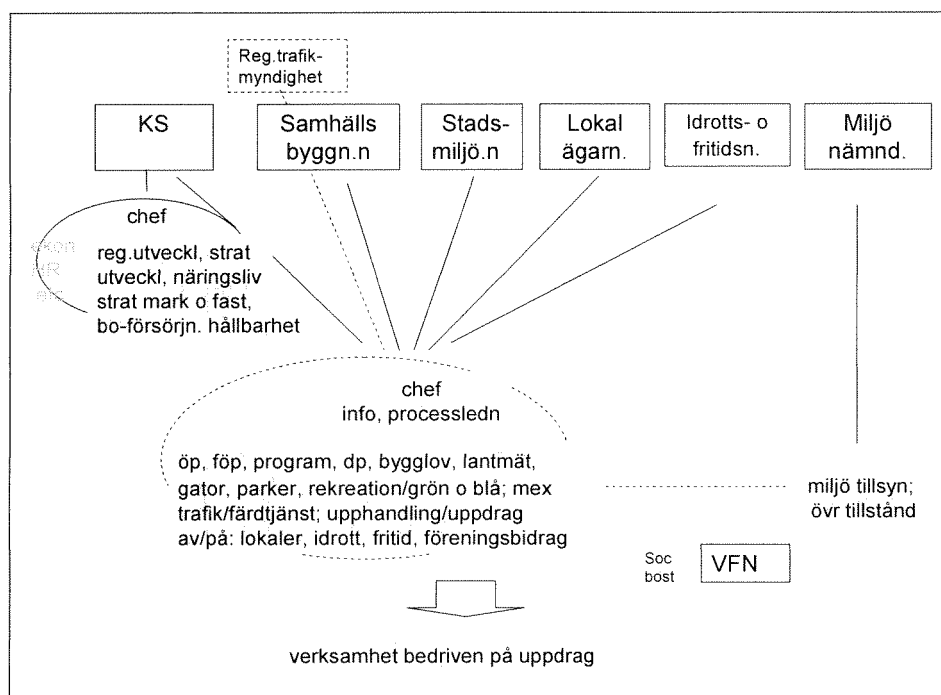
Vid detaljorganisationsarbetet är det vidare viktigt att de delar av verksamheten som arbetar med löpande driftsfrågor och 'hur-frågor' i genomförandet kan föras över till produktionssidan. Dit hör t.ex. delar av fastighetsförvaltningen, hantering av bostadssociala lägenheter samt GIS-verksamhet.

Styrningsorienterad uppföljning

Styrning sker genom IVE, uppdragsplaner, program mm. Strategiskt viktiga är sådana som kräver samverkan över stuprören för att uppnå för medborgaren god livskvalitet för skattemedlen. Samverkan där kostnader optimeras på enskilda kostnadsbärare i stället för på helhet är just sådana där sega strukturer hindrar kreativa lösningar – dvs. varje nämnd/chef värnar om sin ekonomi, trots att man är medveten om att det är inoptimalt för medborgaren.

En organisationsutveckling av nämnder och kontor kräver också att IVE – inte bara genom mål – utan också genom budgeten kan styra mot tvärspektoriella lösningar. Arbetet med att införa ett enklare och effektivare uppföljningssystem som kan mäta hur måluppfyllelsen hos enskilda ansvarsområden bidrar till helheten håller på att utvecklas. Det bör vara sjösatt när organisationsutvecklingen genomförs.

Figur 3 skiss till nämnd- och kontorsstruktur



Fortsatt arbete

Behov att ett snabbt och bestämt genomförande

Som visats ovan kräver grundläggande förändringar i omvärlden – den ökade regionala konkurrensen och omställningen mot hållbarhet – helhetslösningar på stadsutvecklingen samt ökad samverkan med offentliga och privata aktörer och ökad dialog med medborgarna. Mot bakgrund av de problem som redovisats och bekräftats av remissinstanserna är utmaningarna sådana att de kräver ett fokuserat omställningsarbete *omgående*. Risken är annars att ett antal år av god utveckling följs av stagnation p.g.a. de brister som påtalats.

Erfarenheten är vidare att arbetet måste drivas bestämt och inte alltför utdraget. Förändrings-skeden skapar osäkerhet. Att arbetet ska fullföljas måste vara ställt utom all tvivel annars skapas oro och 'motståndsfickor' – ofta inom områden som särskilt behöver integreras genom organisationsutvecklingsarbetet.

Steg mot genomförandet

Genomförandet måste ske i en väl genomtänkt process som *dels* ger förtroendevalda som ska tillträda nya ansvar insyn och påverkan, *dels* tillåter en hög grad av medverkan från medarbetarna i den slutliga utformningen av tjänster och ansvarsområden.

För att ge genomförandet goda förutsättningar krävs att ett *principbeslut* tas om att *inleda* processen med organisationsutveckling, styrning och kulturförändringar. Beslutet bör även innefatta politiskt styrningsansvar för genomförandet, informations- och samrådsformer med

förtroendevalda som blir direkt eller indirekt berörda. Principbeslutet föreslås tas av KS i november 2010.

Styrningen föreslås som nu ske genom KSAU och kompletteras av en referensgrupp med företrädare för berörda nämnder. Företrädare som också kommer att ingå i de nya nämnderna.

Kommunstyrelsen föreslås ge uppdrag till stadsdirektören att utse processledare och ledningsgrupp för arbetet samt ta fram en kommunikationsstrategi för det samlade arbetet.

Det fortsatta arbetet bör bland annat innefatta detaljstruktur på ansvarsområden, utredning om eventuell bolagisering, utvecklade principer för processledning, dimensionering av olika kompetensområden, åtgärdsprogram för att sammanföra professionella kulturer för att uppnå eftersträvad processeffektivitet och kompetensmässiga synergieffekter, fullfölja utvecklingen av uppföljningssystem som kan användas på såväl helhetsnivå som uppdragsnivå.

Kommunstyrelsen föreslås presentera det mer detaljerade organisationsutvecklingsförslaget inklusive ett genomförandeprogram för beslut i kommunfullmäktige i april 2011.

Den slutliga nämndstrukturen föreslås införas 1 januari 2012. Genomförandet bör då ha kommit så långt att den nya organisationen kan serva de nya nämnderna även om inflyttningen i ett gemensamt kontor inte kan ske förrän efter sommaren 2012 – då kontorshuset öster om järnvägsstationen – det s.k. båghuset - beräknas färdigbyggt och inflyttningsklart. Tidplanen innebär att vissa provisoriska arrangemang kan behöva vidtas i övergångsskedet under främst våren 2012.

Uppföljning av organisationsutvecklingens effekter

Föreliggande förslag till utveckling av samhällsbyggnadsorganisationen syftar till att öka effektiviteten genom bättre samverkan i den komplexa samhällsbyggnadsprocessen. Processerna ska också vara transparenta och ge ökad samverkanskapacitet gentemot medborgare och aktörer utifrån kommunens grundläggande ansvar för demokrati och allmänna intressen. Den nya organisationen behöver därför ha en genomarbetad strategi för hur nämnderna ska följa upp att avsedda effekter uppnås.

Kommunledningskontoret

Kenneth Holmstedt
stadsdirektör