

Utlåtande 2006:125 RI (Dnr 021-5116/2005, 224-1262/2005)

Uppföljning av gatu- och fastighetskontorets omorganisation

Uppföljning av omorganisationen på gatu- och fastighetskontoret

Hemställan från gatu- och fastighetsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Marknämndens och trafiknämndens uppföljning av gatu- och fastighetskontorets omorganisation i enlighet med kommunfullmäktiges uppdrag godkänns.
2. Marknämnden och trafiknämnden uppmanas återkomma, senast i tertialrapport 2:2006, med tydliggörande redovisningar i enlighet med vad som anförs i detta utlåtande.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

Den numera avvecklade gatu- och fastighetsnämndens hemställan den 8 mars 2005 om uppföljning av omorganiseringen anses besvarad med hänvisning till den uppföljning som föreläggs kommunfullmäktige i detta ärende.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Bakgrund

Kommunfullmäktige fattade i budget för 2003, med upprepning i budget för 2004, att gatu- och fastighetskontoret skulle genomlysas. Kommunfullmäktige

beslutade efter utredning den 24 november 2004 att tre nya nämnder skulle inrättas istället för de förutvarande gatu- och fastighetsnämnden och saluhallsstyrelsen. De föreliggande organisationsförslagen visade på betydande rationaliseringsmöjligheter inom det tidigare gatu- och fastighetskontoret.

Ärendet

Kommunfullmäktige gav den 23 maj 2005 de nya nämnderna i uppdrag att återkomma med rapportering om det fortgående arbetet med omorganisationen. Denna återrapporering ligger till grund för detta ärende.

Innan gatu- och fastighetsnämnden upphörde och under omställningsarbetet beslutade nämnden den 8 mars 2005 att hemställa hos kommunstyrelsen om en uppföljning av hur omorganisationen av gatu- och fastighetskontoret har genomförts i ett personalpolitiskt perspektiv.

Utifrån kommunfullmäktiges uppdrag och den tidigare av gatu- och fastighetsnämndens hemställan valde nämnderna att genomföra en uppföljning med fokus på hur framför allt rationaliseringsarbetet genomfördes, men också hur berörd personal upplevt omorganisationen.

Konsultfirman Solving Bohlin & Strömberg har anlitats för uppdraget och har analyserat de gamla och nya förvaltningsorganisationerna samt genomfört intervjuer med personal– *bilagor 1-3*.

Beredning

Marknämnden beslutade att godkänna anmälan av kontorets utlåtande.

Markkontoret konstaterar att det skett en rationalisering, men att den ursprungliga utredningens dimensioneringsmål inte uppnått fullt ut av olika skäl som redovisas i tjänsteutlåtandet. Det har inte varit möjligt att kartlägga hur verksamheten i mer kvalitativa termer har utvecklats med tanke på den korta tid som den nya organisationen har fått verka. Det är också nödvändigt att fortlöpande följa hur organisation och processer utvecklas och vid behov göra korrigeringar och anpassningar om förutsättningarna för verksamheten förändras.

Trafiknämnden beslutade att godkänna anmälan av kontorets utlåtande.

Trafikkontoret delar i allt väsentligt de synpunkter som framförs i konsultrapporterna. Beträffande dimensioneringen av de nya organisationerna kan vidare konstateras att utredningsrapportens ursprungliga rationaliseringsmål totalt sett har uppnått. När det gäller den utdragna processen för att lösa lokal-

frågorna anför kontoret att det inte var helt okomplicerat att finna en optimal lokallösning i Tekniska Nämndhuset.

Utvärderingsrapporterna från respektive nämnd har därefter beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar nämndernas uppfattning om svårigheten att göra kvalitativa utvärderingar av organisationens arbetsformer efter den korta tid som förflutit sedan organisationerna sjösattes. Trots de uppenbara svårigheter som föreligger emotser stadsledningskontoret ändå försök till relevanta jämförelser och kritiska analyser av de genomförda organisationsförändringarna då det inte går att återfinna i aktuella utvärderingar. Utvärderingar och analyser är helt nödvändiga för att staden ska kunna dra lärdomar inför framtida organisationsförändringar.

Mina synpunkter

För mig är det av yttersta vikt att säkerställa stadens möjlighet att erbjuda medborgarna en god samhällsservice nu och för framtiden. Det övergripande målet är att skapa ett Stockholm för alla och där den kommunala servicen också är till för alla på bästa och mest effektiva sättet. I arbetet med att förnya staden utifrån gällande politiska målsättningar handlar det om att skapa förutsättningar som underlättar en prioritering och begränsning av verksamheterna till de behov och den efterfrågan som finns hos stockholmarna.

De beslut som har fattats kring stadens politiska organisation (SPO) har tydliggjort beslutsnivåerna i staden på ett bättre sätt och har därmed skapat bättre förutsättningar för t.ex. marknämnden att fördjupa sig i de strategiska exploaterings- och investeringsärenden som ligger till grund för hela stadens utveckling. Ansvarsområdena är tydligare i och med den nya organisationen med bättre förutsättningar för en bättre styrning, effektivare processer och mer tid för fördjupning och medborgarkontakter som resultat.

För att ytterligare kunna tydliggöra vad staden ägnar sig åt i verksamheterna måste en systematisk genomgång av stadens samtliga nämnder och bolag göras. Detta för att uppnå en transparens i verksamheterna för såväl de förtroendevalda som för medborgarna. Staden måste också enträget arbeta med att begränsa och rationalisera central administration och overheadkostnader som inte kan motiveras utifrån ett verksamhetsperspektiv.

Detta arbete har också påbörjats under denna mandatperiod och effektiviseringsarbetet kommer att leda till att det skapas helt nya möjligheter att omfördela resurser utifrån en av majoriteten beslutad prioritering mot välfärdsfrågorna inom stadsdelsnämndernas ansvarsområde. Ledstjärnan för arbetet och

för att åstadkomma denna möjlighet är rationaliseringar i onödig byråkrati samt effektiviseringar direkt i verksamheterna och dess genomförande.

Som ett första steg har genomlysningar påbörjats av de centrala nämndernas administration och verksamheter. I detta arbete ingick gatu- och fastighetskontoret som en av de första facknämnderna tillsammans med utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

På motsvarande sätt – och med samma systematik och metodiska tillvägagångssätt – genomlysas också bolagssektorn. Inom bolagssektorn har infrastrukturbolaget Stokab redan genomgått en omvandlingsprocess, Stockholm Vatten AB har inlett ett arbete med att omorganisera verksamheten och bostadsbolagen är på god väg att ta avgörande steg mot modernare och effektivare organisationer. De första resultaten av dessa genomlysningar har redan kunnat rapporteras till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige och kommer att få fortsatta effekter i kommande budgetarbete.

För att få genomslagskraft i arbetet med att omfördela resurserna i staden måste genomlysningarna av de olika verksamheterna ske parallellt och successivt. För mig är det en självklarhet att detta arbete är en fortgående process med ständiga omprövningar och prioriteringar. Då själva omorganisationen av gatu- och fastighetsnämnden var en av de första effekterna av genomlysningsarbetet är det angeläget att en noggrann uppföljning av denna görs för att kunna dra lärdom av erfarenheterna härav i det fortsatta översynsarbetet.

Beträffande föreliggande rapporter kan konstateras, vilket också nämnderna och stadsledningskontoret lyfter fram i sina utlåtanden, att de nya organisationerna endast har verkat under en relativt kort tid, varför det inte varit möjligt att kartlägga hur verksamheten i mer kvalitativa termer har utvecklats. Konsulterna föreslår därför att en kompletterande uppföljning görs när organisationen har verkat i sin nya form under längre tid.

Jag delar de synpunkter som framförts i denna del samtidigt som detta bör ske inom ramen för den befintliga strukturen i staden. Det är också nödvändigt att fortlöpande följa hur organisationerna och processerna utvecklas och vid behov göra korrigeringar och anpassningar om förutsättningarna för verksamheten förändras.

Stadsledningskontoret poängterar vikten av att nämndernas effektiviseringsarbete fortgår med oförminskad kraft för att utveckla de organisationer som avsågs i kommunfullmäktiges beslut. Bland annat bör kraft läggas vid att hitta former för samarbete mellan nämnderna. Genom detta utnyttjas nämndernas kompetens maximalt samtidigt som skapande av parallella kompetenser undviks. De nya renodlade nämndorganisationerna bör också ha möjlighet att

skapa fokus på respektive nämnds kärnverksamhet vilket bör leda till höjd kompetens och effektivare arbetsmetoder.

Stadsledningskontoret efterlyser också ett resonemang kring omorganisationens ekonomiska aspekter liksom övriga verksamhetsmässiga mål vilket inte på ett tydligt sätt behandlas i utvärderingsrapporterna. En svårighet i sammanhanget är självfallet att nuvarande majoritet har beslutat om kraftiga infrastruktursatsningar och en historisk bostadsproduktion vilket har inneburit att investeringarna ökat kraftigt – en bedömning är att investeringarna har tredubblats mellan 2003 och 2006.

Med anledning av de brister på information och ännu ofullständiga analys som fortfarande föreligger instämmer jag i bedömningen att nämnderna bör uppmanas att återkomma med kompletterande redovisningar för att belysa de frågeställningarna i enlighet med vad stadsledningskontoret anför i sitt tjänsteutlåtande. Det är viktigt att en sådan kompletterande uppföljning tar ett samlat grepp av hela omorganisationen, dvs. att uppföljningen även inkluderar den tidigare fastighetsförvaltningen inom gatu- och fastighetskontoret. I uppföljningen bör utredas hur resultatet av omorganisationen förhåller sig till syftet med omorganisationen. En kompletterande uppföljning bör klargöra hur besparingspotentialerna i organisationsutredningen har realiserats.

Jag vill också lyfta fram det som framkommit i intervjuer med personalen och som består av både positiva och negativa synpunkter. Fortsatta personalundersökningar bör följa upp utvecklingen och behandlas inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Den främsta negativa kritiken som framkommit i personalundersökningarna var att utredningarna och omorganisationen tog alldeles för lång tid. Det är för mig tydligt att detta är något som politiken måste ta till sig i sina erfarenheter såväl som dåvarande förvaltningsledning. Staden centralt bör på ett helt annat sätt än tidigare stötta ledningarna vad gäller kompetens kring dessa frågor vid framtida eventuella förändringar. Medarbetarna fick leva i osäkerhet under lång tid då tillsättningarna drog ut på tiden. Även den fysiska samlokaliseringen tog tid med tempotapp i verksamheten som följd.

På den positiva sidan uppfattas renodlingen av verksamheterna som en bra lösning. Rollfördelningen och gränssnitten mellan trafiknämnden, marknämnden och stadsdelsnämnderna förefaller fungera tillfredsställande.

Slutligen kan konstateras att personalfrågorna trots ovanstående kritik har skötts strukturerat och konstruktivt, med möjligheter till bl.a. individuellt stöd. För mig är det viktigt att vi alla, dvs. medarbetare, men framför allt förtroendevalda och berörda förvaltnings- och bolagsledningar tar till sig den erfarenhet och lärdom som framkommer vid större omorganisationer av detta slag.

Om tillräckligt arbete läggs ned tidigt för att involvera fler i processen kommer förändringar att kunna mottas på ett mer konstruktivt sätt.

Avslutningsvis måste jag ändå lyfta fram de fantastiska medarbetare inom dessa förvaltningar som trots situationen har utfört ett remarkabelt arbete. Det var t.ex. inte många som trodde att det skulle vara möjligt att lyckas med det historiska målet om att bygga 20.000 bostäder under denna mandatperiod samtidigt som en så omfattande omorganisation genomfördes. Nu kan vi konstatera att vi är nära målet i detta avseende och varje enskild medarbetare inom berörda förvaltningar skall ha all heder av detta.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Sten Nordin* (m) och *Lotta Edholm* (fp) enligt följande.

Det är naturligt att man gör översyner och genomför organisationsförändringar. När dessa görs är det dock av största vikt att de sker på ett sådant sätt att medborgarna och personalen känner förståelse för processen. Delningen av gatu- och fastighetskontoret genomfördes av den nuvarande majoriteten på ett synnerligen dåligt sätt. Informationen till personalen om förändringar var dålig och processen som sådan kännetecknades av bristande förankring och onödiga ledtider och fungerar på det sättet utmärkt som illustration för det dåliga ledarskap socialdemokraterna visat under innevarande mandatperiod.

I anförandetexten till ärendet påstår borgarrådet att målet om 20 000 nya bostäder under mandatperioden snart är uppfyllt. Så är inte fallet. 2003-2005 hade 8 345 nya bostäder hunnit påbörjats enligt USK. I dag återstår det fler än 10 000 nya lägenheter att färdigställa innan vallöftet om 20 000 nya bostäder är genomfört, det är med andra ord en mycket lång väg kvar till att målet ska vara uppnått.

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Marknämndens och trafikinämndens uppföljning av gatu- och fastighetskontorets omorganisation i enlighet med kommunfullmäktiges uppdrag godkänns.
2. Marknämnden och trafikinämnden uppmanas återkomma, senast i tertialrapport 2:2006, med tydliggörande redovisningar i enlighet med vad som anförs i detta utlåtande.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

Den numera avvecklade gatu- och fastighetsnämndens hemställan den 8 mars 2005 om uppföljning av omorganiseringen anses besvarad med hänvisning till den uppföljning som föreläggs kommunfullmäktige i detta ärende.

Stockholm den 31 maj 2006

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Anette Otteborn

Särskilt uttalande gjordes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade den 24 november 2004 att inrätta tre nya nämnder istället för de förutvarande gatu- och fastighetsnämnden och saluhallsstyrelsen. Den nya fastighets- och saluhallsnämnden startade sin verksamhet den 1 januari 2005 och marknämnden och trafiknämnden startade sina verksamheter den 1 maj 2005. De nya nämndernas förvaltningar baserades till viss del på förslag från konsultfirman Solving Bohlin & Strömberg. Organisationsförslagen visade på betydande rationaliseringsmöjligheter (ca 20 %) inom den dåvarande tidigare gatu- och fastighetsnämnden.

Kommunfullmäktige beslutade den 23 maj 2005 om budget för marknämnden och trafiknämnden. I samband med beslutet gav kommunfullmäktige i uppdrag till nämnderna att under hösten 2005 återkomma med rapportering om det fortgående arbetet med omorganisationen, vilket föranleder föreliggande ärende. Med anledning av uppdraget valde förvaltningsledningarna att genomföra en uppföljning med fokus på hur framför allt rationaliseringsarbetet genomfördes, men också hur berörd personal upplevt omorganisationen.

Ärendet

Konsultfirman Solving Bohlin & Strömberg har gått igenom och analyserat de gamla och nya förvaltningsorganisationerna samt genomfört kvalitativa intervjuer med chefer, nyckelpersoner och fackliga företrädare – *bilaga 1-3*.

Konsulterna bedömer den totala rationaliseringseffekten, efter genomförd omorganisation, till 18 % med avseende på bemanning. Av denna rationalisering svarar markkontoret för 4 procent, trafikkontoret för 19 procent och fastighets- och saluhallskontoret för 30 procent i förhållande till respektive kontors personalstyrka. Antalet anställda vid de tre nya förvaltningarna är cirka 150 personer färre än vid de förutvarande gatu- och fastighetskontoret och saluhallsförvaltningen.

Rapporten redovisar också medarbetarnas synpunkter på förändringsprocessen som främst framkommit under uppföljningsarbetet enligt följande.

- Den mycket utdragna förändringsprocessen inom främst MK och TK har utsatts för stark kritik.
- Efter det att förvaltningscheferna på MK och TK utsetts i början på 2005 var man i regel nöjd med den information som gavs och det snabba tillställningsförfarandet efter ansökningar av nya befattningar.

- Att det tog så lång tid att lösa lokalfrågorna har uppfattats som mycket negativt.

För närvarande genomför staden den ordinarie medarbetarenkäten inom de aktuella förvaltningarna. En utvärdering av resultaten från denna undersökning är att vänta under våren.

Beträffande dimensioneringen av de nya organisationerna konstaterar konsulterna att utredningsrapportens ursprungliga rationaliseringsmål totalt sett har uppnåtts. Rationaliseringarna har varit stora inom främst fastighets- och saluhallskontoret, men också inom trafikkontoret.

Ärendets beredning

Marknämnden och trafiknämnden har anlitat konsultfirman Solving Bohlin & Strömberg för uppdraget att analysera de gamla och nya förvaltningsorganisationerna samt genomfört intervjuer med personal.

Ärendet är remitterat till stadsledningskontoret där det beretts av infrastrukturavdelningen i samråd med ekonomiavdelningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 3 april 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av marknämndens och trafiknämndens utvärderingar av genomförd omorganisation och vill med anledning av det anföra följande.

Stadsledningskontoret vill poängtera vikten av att nämndernas effektiviseringsarbete fortgår med oförminskad kraft för att utveckla de organisationer som avsågs i kommunfullmäktiges beslut. Bland annat bör kraft läggas vid att hitta former för samarbete mellan nämnderna. Genom detta utnyttjas nämndernas kompetens maximalt samtidigt som skapande av parallella kompetenser undviks. De nya renodlade nämndorganisationerna bör också ha möjlighet att skapa fokus på respektive nämnds kärnverksamhet vilket bör leda till höjd kompetens och effektivare arbetsmetoder.

Stadsledningskontoret delar nämndernas uppfattning om svårigheten att göra kvalitativa utvärderingar av organisationens arbetsformer efter den korta tid som förflutit sedan organisationerna sjuöattes. Trots de uppenbara svårigheter som föreligger emotser stadsledningskontoret ändå försök till relevanta jämförelser och kritiska analyser av de genomförda organisationsförändringarna då det inte går att återfinna i aktuella utvärderingar. Utvärderingar och analyser är helt nödvändiga för att staden ska kunna dra lärdomar inför framtida organisationsförändringar.

Kvantitativa uppföljningar har genomförts med avseende på bemanning vilka visar att effektiviseringsmålen om ca. 20 % har uppfyllts sett till totala antalet tjänster på alla nämnder. Räknat per nämnd framstår effektiviseringsvinsterna som mycket goda

på trafiknämnden. Stadsledningskontoret ställer sig frågande till hur uppgiften beräknats och vilka personalkategorier som ingår i uppgiften. Vidare bör tydliggöras om det minskade antalet tjänster på de aktuella förvaltningarna innebär att tjänsterna och tillhörande arbetsuppgifter är överflyttade till andra nämnder eller om de innebär reella rationaliseringar för staden som helhet. Stadsledningskontoret vill vidare uppmärksamma det faktum att en stor del av den gemensamma administrationen organisatoriskt tillhör trafiknämnden vilket medför att administrativa effektiviseringar tillfaller trafiknämnden trots att de till viss del borde tillgodoräknas även marknämnden.

Stadsledningskontoret ställer sig, efter att ha tagit del av nämndernas redovisningar, frågande till vari nämndernas rationaliseringar består. Kontoret konstaterar enligt ovan att personalstyrkan uppges ha minskat vilket inte nödvändigtvis leder till slutsatsen att nämnderna är effektivare än tidigare. Nämndernas arbetsbelastning har förändrats kraftigt då marknämndens investeringsverksamheten har tredubblats under perioden 2003-2006 och investeringsvolymen ökat kraftigt för trafiknämnden. I detta sammanhang anser stadsledningskontoret att det vore intressant om utvärderingen också redovisade hur användandet av konsulttjänster har utvecklats. Vidare efterlyser stadsledningskontoret ett resonemang kring omorganisationens ekonomiska aspekter liksom övriga verksamhetsmässiga mål vilket inte på ett tydligt sätt behandlas i utvärderingsrapporterna.

Avslutningsvis ifrågasätter stadsledningskontoret valet av utvärderingskonsult. Samma konsultfirma som utarbetade förslagen till nya organisationer genomförde därefter utvärderingen av de nya organisationerna. Konsultens oberoende ställning som utvärderare kan därför ifrågasättas.

Med anledning av stadsledningskontorets synpunkter enligt ovan förordar kontoret att nämnderna uppmanas återkomma med kompletterande redovisningar för att belysa de aktualiserade frågeställningarna. De kompletterande redovisningarna ska inlämnas senast i samband med tertiärrapport 2, 2006.

Marknämnden beslutade den 15 december 2005 att godkänna anmälan av kontorets utlåtande och anmäla ärendet till kommunstyrelsen.

Markkontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 november 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Markkontoret kan konstatera att det skett en rationalisering, men att den ursprungliga utredningens dimensioneringsmål inte uppnåtts fullt ut. Det framgår emellertid att siffrorna delvis bygger på skattningar. Detta beroende på att de politiska besluten på vissa punkter avviker från vad som föreslogs i utredningen, t ex vad avser stödet till stadsdelsnämnderna i parkfrågor samt ansvaret för vissa områden. Vidare kompliceras jämförelsen av att berörda förvaltningar enats om att ha en till stora delar gemensam administration, placerad vid trafikkontoret.

Det konstateras också att investeringsvolymen inom programmet Mark och bostäder enligt budget 2006 (2,1 miljarder kr) är ungefär tre gånger så stor som 2003 (720 miljoner kr), vilket medfört att markkontoret inte ansett det försvarbart att minska bemanningen i den utsträckning som föreslogs i utredningen.

Som framgår av de bifogade rapporterna har den nya organisationen bara verkat en kort tid, varför det inte varit möjligt att kartlägga hur verksamheten i mer kvalitativa termer har utvecklats. Konsulterna föreslår därför att en kompletterande uppföljning görs när organisationen har verkat i sin nya form under längre tid.

Markkontoret delar denna uppfattning. Det är också nödvändigt att fortlöpande följa hur organisation och processer utvecklas och vid behov göra korrigeringar och anpassningar om förutsättningarna för verksamheten förändras.

Trafiknämnden beslutade den 13 december 2005 att godkänna anmälan av kontorets utlåtande och anmäla ärendet till kommunstyrelsen.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 november 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret delar i allt väsentligt de synpunkter som framförs i konsultrapporterna. Beträffande dimensioneringen av de nya organisationerna kan vidare konstateras att utredningsrapportens ursprungliga rationaliseringsmål totalt sett har uppnåtts. Rationaliseringarna har varit stora inom främst FSK, men också inom TK.

När det gäller den utdragna processen för att lösa lokalfrågorna anför kontoret att det inte var helt okomplicerat att finna en optimal lokallösning i Tekniska Nämndhuset.

Bilagor

1. Uppföljning av omorganisationen av gatu- och fastighetskontoret till tre förvaltningar, 18 nov 2005, Solving Bohlin & Strömberg.
2. Uppföljning av omorganisation av Markkontoret, 18 nov 2005, Solving Bohlin & Strömberg.
3. Uppföljning av omorganisation av Trafikkontoret, 18 nov 2005, Solving Bohlin & Strömberg.