

Delrapport 2010-10-12

Översyn av styrprocessen och delar av kommunstyrelsens förvaltningsorganisation i Tyresö kommun - iakttagelser vid intervjuerna och vissa jämförelser med omvärlden

Detta är en delrapport i arbetet med översynen. Delrapporten lämnas med syftet att ge information och möjligheter till diskussion under arbetets gång.

1. Bakgrund

En del av rubricerade översyn är att undertecknad genomför intervjuer enligt följande:

- Representanter för majoritet och opposition i kommunstyrelsen
- Alla som ingår i ledningsgruppen
- Ett urval av chefer och handläggare (ca 6 – 8 personer) som berörs av styrprocessen

Intervjuer har nu gjorts med sjutton chefstjänstemän och tio förtroendevalda med ledande politiska uppdrag från både majoritet och opposition. I de flesta frågeställningarna som har lyfts fram vid intervjuerna är samstämmigheten stor. Nedan följer en sammanställning av resultatet av intervjuerna. En person återstår att intervjua.

2. Iakttagelser och resultat vid intervjuerna kring styrprocessen

Nedan noteras i punktform vad som har tagits upp i intervjuerna kring den nuvarande styrprocessen:

- Vår nuvarande styrprocess (planeringsmodellen med vissa kompletteringar) ska vi värna om men den behöver utvecklas.
- Engagemanget för att jobba med styrprocessen har minskat de två senaste åren och det behövs en ordentlig "nyttändning".
- Förankringen av styrprocessen har kommit olika långt i olika delar av organisationen.
- Styrprocessen (planeringsmodellen) behöver förenklas och bli mer tydlig. Uppdragen som ges måste bli tydligare. Bättre regler och struktur behövs som tydliggör hur verksamheten ska arbeta.
- Styrprocessen är idag inte komplett och heltäckande. Den består av vår planeringsmodell med vissa kompletteringar. Det saknas en hel del områden som exempelvis reglering av vilka planer och policier som ska finnas i kommunen mm.
- När man lägger ihop alla avsnitt i strategi- och budgetplanen (gemensamma förhållningssätt, strategiska utvecklingsområden, kommungemensamma områden, mål, kvalitetsgarantier mm) blir det för mycket styrning. Det blir nästan omöjligt för nämnd/förvaltningsnivån och därefter enhetsnivån att bryta ner styrningen på sina respektive nivåer

och ta till sig allt. En del mål, kvalitetsgarantier mm som finns i strategi- och budgetplanen kan flyttas ner till nämndnivån. Det gäller exempelvis flertalet kvalitetsgarantier.

- Det saknas långsiktighet både i form av visionära framtidsbilder och långsiktiga mål kopplade till en mer långsiktig budget
- Mål och resurser hänger inte ihop och målen behöver bli tydligare
- Uppföljning och avvikelserapportering bör förbättras och systematiseras. Det finns alldeles för många planer i kommunen som är "hyllvärmare" och aldrig följs upp.
- Processen kring kommunens långsiktiga strategiska utveckling behöver fördjupas för såväl de förtroendevalda som chefstjänstemännen. Då ökar förmågan att se helheten och känna ansvar för både helheten och sitt eget ansvarsområde.
- Det bör skapas bättre förutsättningar för de förtroendevalda att vara mer aktiva i arbetet med vision, mål mm. Idag är det ofta tjänstemännen som lägger fram färdiga förslag till politiken.
- När helhetssynen och långsiktigheten ökar förbättras möjligheterna att få planerna att hänga ihop mellan de olika nivåerna i organisationen.
- Rollfördelningen fungerar i stort sett bra mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. De flesta är medvetna om värdet av att vara i den "gyllene zonen".
- Nämndernas roll i styrprocessen behöver förstärkas.
- Investeringsprogrammet lever sitt eget liv vid sidan av styrprocessen och strategi- och budgetplanen. Tillvägagångssättet vid investeringar kan förenklas avsevärt och anses ute i förvaltningarna vara alldeles för krångligt.
- Ägarstyrningen av kommunens bolag behöver förstärkas och kopplas till styrprocessen och strategi- och budgetplanen.
- Kopplingen mellan styrprocessens arbete med den långsiktiga utvecklingen och översiktsplanen behöver förstärkas.
- Även taxor och avgifter behöver inkluderas i styrprocessen.
- Styrprocessens tidplan behöver ses över inkluderande vilka processer den ska innehålla och vilka som ska vara med i de olika delarna. Det gäller exempelvis budgetberedningen. Flödet i budgetprocessen behöver förbättras och styr- och budgetrutiner bör ses över. Oppositionen anser sig komma in för sent i budgetberedningen.
- Sifferunderlaget till budgeten behöver utvecklas och förbättras och det bör finnas rutiner för att vid behov/efterfrågan ta fram konsekvensbeskrivningar.
- Det är oklart vem som är ansvarig för utvecklingen av styrprocessen
- Analysen behöver fördjupas kring de ekonomiska effekterna när kommunen växer.
- Fastighetsfrågorna bör ses över i syfte att fastställa innehåll i verksamheten och organisatorisk tillhörighet.

- Arbetsgivarpolitiken och frågor kring den långsiktiga chefsförsörjningen bör prioriteras högre
- Det bör satsas mer på ledarutveckling i kommunen. Ledarskapet är avgörande för hur väl kommunen lyckas på de olika nivåerna i organisationen
- Nya förtroendevalda och chefer behöver utbildning i styrprocessen när de börjar och hela organisationen behöver uppdateras kontinuerligt för att processen ska leva

Planeringsmodellens uppläggning och innehåll

- Många uppfattar visionen som väl förankrad och känd. Den upplevs dock mer som en "slogan" än en levande önskad framtidsbild. En del önskar att visionen efter en ordentlig omvärldsanalys ska revideras alternativt kompletteras med en mer beskrivande vision som uttrycker en önskad bild av framtiden
- Avsnittet "grundläggande förhållningssätt" upplevs som tungt och svårtolkat. Skrivningen har varit densamma de senaste åren och borde uppdateras och förenklas.
- Avsnittet "strategiska utvecklingsområden" upplevs som tungt och statiskt. Det bör förenklas och förkortas för att det ska kunna brytas ner och tolkas i verksamheternas planer.
- Avsnittet "omvärldsanalys" bör formuleras mer som resultatet av en process i den strategiska politiska ledningen och kommundirektörens ledningsgrupp. Omvärldsanalysen upplevs nu mer som skriven av några enskilda tjänstemän än som resultatet av en process.
- Avsnittet "kommungemensamma områden" bör förenklas samt bli kortare och mer stringent.

3. Egna iakttagelser vad gäller planeringsmodellens olika steg

Det har inte funnits utrymme vid intervjuerna att gå in i planeringsmodellens alla avsnitt. Undertecknad har därför gjort följande egna iakttagelser vid genomgång av planeringsmodellen.

Syfte

- Detta steg i planeringsmodellen syftar till att hålla diskussionen levande kring vilka vi finns till för och vilken deras situation är. Ur denna diskussion ska vi hitta syftet med verksamheten, säkerställa att vi gör rätt saker och hela tiden försöker identifiera rätt lösningar på Tyresöbornas behov. Steget syfte är centralt i planeringsmodellen men vid genomläsning av 2010 års strategi- och budgetplan får man inte intrycket att detta steg har processats särskilt mycket i organisationen.

Omvärldsanalys

- Nämndernas avsnitt i strategi- och budgetplanen innehåller inga omvärldsanalyser. Det är en fråga att diskutera i den fortsatta processen om och när omvärldsutvecklingen diskuteras i nämnderna/förvaltningarna och i vilken omfattning dessa diskussioner ska lyftas till den övergripande strategi- och budgetplanen som underlag för syfte, strategier och mål.

Strategier

- Innehållet i nämndernas skrivning är mycket olika. I vissa planer lyfts fram vilka verksamhetsområden som prioriteras, andra beskriver aktiviteter som ska genomföras och några lyfter fram framgångsfaktorer. De frågor som enligt planeringsmodellen ska diskuteras i detta steg är förefaller vara för otydliga.

Mål och kvalitetsgarantier

- De olika verksamheterna har fortfarande delvis olika definitioner av begreppet mål. De flesta tycker att en del mål i planerna inte är de mest relevanta för verksamheterna att styra på. Eftersom det inte ska vara för många mål blir målen inte heller heltäckande och det får till följd att en del verksamheter upplever att de inte finns med i planen. Det finns också en samstämmig uppfattning att målen och resurstilldelningen i budget är för kortsiktig och att det krävs även långsiktiga mål.
- Avsnittet om "kvalitetsgarantier" i verksamhetsplanerna anser flertalet är av värde för verksamheterna. En genomgående uppfattning är dock att de är för många kvalitetsgarantier och att flertalet kan flyttas till nämndernas planer eftersom de är så verksamhetsspecifika. De kvalitetsgarantier som gäller alla kommunens verksamheter bör dock ligga kvar i den kommunövergripande strategi- och budgetplanen.

Åtaganden

- Enligt planeringsmodellen definieras åtaganden som vad vi ska göra för att nå målen. Det betyder att åtaganden är de aktiviteter som ska genomföras. En vanligare tolkning av begreppet åtaganden i andra organisationer är vilket uppdrag var och en är ansvarig för och vilket resultat som ska skapas. Det finns inget skrivet om åtaganden i den övergripande strategi- och budgetplanen. Den fortsatta översynen behöver klargöra hur begreppet ska definieras och var det ska komma in i styrprocessen.

Organisation, personal och ekonomi

- Frågor kring organisation och personal finns inte med i den övergripande strategi- och budgetplanen förutom vissa skrivningar i omvärldsanalysen och under nämndernas avsnitt om verksamhetsförändringar. Den fortsatta översynen bör diskutera hur dessa avsnitt ska diskuteras och dokumenteras i organisationen.
- Ekonomiavsnittet finns med i form av en beskrivning av relevanta nyckeltal som underlag för bedömning av resursfördelningen. Den fortsatta översynen får diskutera hur dessa avsnitt ska diskuteras och dokumenteras i organisationen.

Uppföljning och utvärdering

- Det råder oklarhet kring hur systemet för styrning och uppföljning ser ut. En av flera frågor är om organisationen har mått i SCB:s medborgarundersökning och medarbetarundersökningen som organisationen har nytta av i styrningen och uppföljningen?
- I den övergripande strategi- och budgetplanen finns inget avsnitt om uppföljning och utvärdering. Den fortsatta översynen får analysera var och när detta fastställs.

- Uppföljning och avvikelserapportering bör förbättras avsevärt och systematiseras.

Frågor kring planeringsmodellens ansvars- och uppgiftsfördelning

- I planeringsmodellen finns ett avsnitt om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan den strategiska nivån, den taktiska nivån och den operativa nivån. Detta avsnitt stämmer inte överens med innehållet i strategi- och budgetplanen. Detta behöver ses över.

Frågor kring planeringsmodellens tidplan

- Denna behöver ses över vad gäller nämndernas roll i processen under våren. En fortsatt analys behöver också göras kring fördelar och nackdelar med vilken tidpunkt strategi- och budgetplanen ska beslutas i kommunfullmäktige.
- Det behöver tas fram ett "årshjul" för varje nivå i organisationen för att kunna se hur all styrning hänger ihop.

4. Iakttagelser och resultat vid intervjuerna kring kommunstyrelseförvaltningens organisation (exklusive stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret)

Nedan noteras i punktform vad som har tagits upp i intervjuerna kring den nuvarande styrprocessen:

- Kommundirektören är både kommundirektör och förvaltningschef. Det dubbla uppdraget att både leda kommunkoncernen och kommunstyrelseförvaltningen är mycket svårt. Både för att få tiden att räcka till men också för att de mer kortsiktiga operativa frågorna i förvaltningen ofta har en tendens att komma först. Det innebär lätt att de övergripande frågorna skjuts framåt i tiden. Det bör prövas om det är möjligt att tillsätta en ny chef för kommunstyrelseförvaltningen, vilket kan frigöra mycket tid för kommundirektören.
- Det behövs, vid sidan om kommundirektören, en person som har ett tydligt ansvar för styrprocessen.
- Kommundirektörens ledningsgrupp bör enligt flertalet intervjuade bestå av verksamhetsansvariga chefer som rapporterar direkt till kommundirektören. Stabschefer adjungeras till gruppen vid behov av expertkunskande i olika frågor. I denna fråga finns dock delvis olika uppfattningar och det är en fråga som bör analyseras särskilt eftersom det finns relevanta argument både för och emot.
- Uppdrag och roller för kommundirektörens ledningsgrupp behöver tydliggöras och renodlas. I praktiken är gruppen nu ledningsgrupp för både kommunkoncernen och kommunstyrelseförvaltningen
- De resurser som samlas i kommunstyrelseförvaltningen kan sägas vara av några olika karaktärer. Dels finns resurser som är strategiskt stöd till kommundirektören i syfte att hålla ihop och utveckla kommunens styrprocess (ekonomer, verksamhetscontrollers, personalstrateger m.fl). Dels resurser inom kommungemensamma områden som ger stöd och service till förvaltningarna som är deras interna kunder. Dessa stödfunktioner utvecklar och förvaltar kommungemensamma system, metoder och verktyg. Förvaltningen är inte organiserad utifrån detta

synsätt idag utan det är svårt att förstå logiken i den nuvarande organisationens uppbyggnad.

- Servicecenter med extern service till Tyresöborna är en ny verksamhet som till skillnad från övriga förvaltningen arbetar direkt för invånarna. Det bör därför analyseras om det finns en mer logisk hemvist för denna verksamhet
- Kommunstyrelseförvaltningen har inte tillräckligt med kompetens och resurser för att stödja kommundirektören i arbetet med verksamhetsstyrning och verksamhetscontrolling.
- Implementeringen och uppföljningen av kommungemensamma system, metoder och tekniker behöver förbättras (ekonomisystem, personalsystem m.fl). Flera anser att det behövs ett kommungemensamt projektmodell i kommunen eftersom kompetenser från olika förvaltningar samlas i olika projekt.
- När stödfunktioner centraliseras innebär det ofta sämre stöd ute hos förvaltningarna trots att intentionerna egentligen är tvärtom. Frågan att diskutera gäller om ekonomer, personalhandläggare, IT – resurser m.fl ska vara placerade centralt eller ute i verksamheterna.
- Dialogen mellan stödfunktionerna centralt och ute i förvaltningarna behöver förbättras. Ibland skickas material ut trots att ingen dialog har ägt rum
- Sambanden mellan näringslivsfrågorna och turistverksamheten bör analyseras i syfte att kunna dra slutsatser kring lämplig placering i kommunens organisation.
- Ett antal personer har synpunkter kring hur inköps- och upphandlingsverksamheten fungerar
- Uppdragen inom kommunstyrelseförvaltningen är alldeles för otydliga. Det bör formuleras årliga "kontrakt" som fastställs av kommundirektörens ledningsgrupp så att styrningen av de interna stödfunktionerna blir tydligare

5. Studier av jämförbara organisationer och styrprocesser i omvärlden

Arbetsgrupp

Inom ramen för denna översyn är tanken att en studie också ska genomföras för att belysa olika styrmodeller i omvärlden. En del av styrprocessen kan vara att inkludera olika kundvalsmodeller och andra styrmedel. Detta i syfte att uppnå optimal valfrihet för brukarna och genom att få fler alternativ på marknaden bästa möjliga kvalitet och effektivitet.

Undertecknad föreslår att en arbetsgrupp tillsätts för att belysa dessa frågor som underlag för en diskussion i kommunen i samband med denna översyn.

Styrprocesser

Undertecknad kan efter genomförande av liknande översyner av styrprocess och organisation i ett trettiotal andra kommuner i landet ge följande översiktliga nulägesbild.

En hel del av Sveriges kommuner har fortfarande inte någon sammanhängande och heltäckande styrprocess. Verksamheten styrs genom traditionella

reglementen, många olika planer och policier samt budget. Detta utan att de på ett adekvat och logiskt sätt hänger ihop. Resultatet blir alldeles för många planer som inte följs upp och mål mm som inte hänger ihop med budgeten. Den planeringsmodell kommunstyrelsen i Tyresö kommun antog år 2005 är snarlik den som används i ganska många andra kommuner. Det är en modell som är både logisk och heltäckande för att planera, leda och följa upp en verksamhet. Det är dock inte en heltäckande styrprocess. För att den ska vara heltäckande krävs att den reglerar att all styrning hänger ihop och att det också är bestämt vilka planer, policier mm som ska finnas. En heltäckande styrprocess ska säkerställa att de förtroendevalda får ett underlag som ger bästa möjliga utifrån allmänintresset se helheten och värdera de olika verksamheternas behov emot varandra. Det är dock ganska få kommuner i landet som kan hävda att de har detta.

Den kanske viktigaste framgångsfaktorn för att lyckas med en heltäckande styrprocess är dock att ledningen i kommunen helhjärtat står bakom den och att alla chefer med engagemang har förmåga och vilja att använda och tillämpa styrprocessen. Det är aktivt deltagande i styrprocessens olika delar som bestämmer kraften i genomförandet av framtagna planer och inte planerna i sig. Om någon enskild chef själv skriver sina planer utan att involvera sina medarbetare blir genomslagskraften mycket mindre. Det visar all erfarenhet vid studier i vilka kommuner som lyckas bäst.

Organisation av kommunstyrelsens förvaltning i andra kommuner

I många av Sveriges mindre kommuner är kommundirektören både ledande tjänsteman och chef för kommunstyrelsens förvaltning. Men framförallt i medelstora och större kommuner är trenden att kommundirektören under sig har en chef för kommunstyrelsens förvaltning. Detta frigör mycket tid genom att kommundirektören inte behöver vara direkt chef för fler än förvaltningscheferna och möjligtvis en mindre stab. Resultatet i de kommuner där detta har genomförts tyder på att styrningen har förbättrats vad gäller helhetssyn och långsiktighet.

Syftet med kommunstyrelsens förvaltning är att stödja kommunstyrelsen i dess uppdrag att planera, styra och följa upp kommunens verksamheter. Förvaltningen har att ge kommunstyrelsen bra underlag för sina beslut och därefter hjälpa till att säkerställa att besluten verkställs. Hos förvaltningen organiseras också de resurser som kommunstyrelsen anser är kommungemensamma resurser eftersom det ger ett effektivare resursutnyttjande än att varje förvaltning har egna resurser.

De resurser som samlas i kommunstyrelseförvaltningen kan sägas vara av några olika karaktärer:

- Resurser som är strategiskt stöd till kommundirektören i syfte att hålla ihop och utveckla kommunens styrprocess.
- Resurser inom kommungemensamma områden som ger stöd och service till förvaltningarna som är interna kunder. Dessa stödfunktioner utvecklar och förvaltar kommungemensamma system, metoder och verktyg.
- I vissa kommuner finns också vissa verksamheter som ger direkt service till invånarna. Ofta ligger dessa verksamheter hos kommunstyrelseförvaltningen mest beroende på att det har varit svårt att hitta något annat alternativ.

När Tyresö kommuns kommunstyrelseförvaltning diskuteras kan det vara bra att utgå från att kärnuppdraget för förvaltningen är de två första verksamhetslogikerna dvs strategiskt stöd till kommunstyrelse/kommundirektören och konsult och servicefunktioner till förvaltningar/bolag inom kommungemensamma områden.

6. Framgångsfaktorer för en väl fungerande styrning och organisation dvs vad styrprocess och organisation ska leva upp till för att vara optimal

Under intervjuerna har diskuterats de viktigaste framgångsfaktorerna för en väl fungerande styrning och organisation. Följande faktorer är i många av Sveriges kommuner idag grundläggande för att nå syfte och mål ovan och de har också lyfts fram vid intervjuerna:

- Medborgarperspektiv i allt vi gör som säkerställer att vi gör rätt saker på rätt sätt
- Helhetssyn som underlättar för alla att se hur verksamheterna hänger ihop och vilka synergieffekter som därför kan uppnås
- Långsiktighet som innebär att vi hinner kommunicera förändringar utifrån hur omvärldsutvecklingen ser ut i god tid innan förändringarna ska genomföras
- Tydlighet som innebär att alla kan ta ansvar för helheten och sitt eget ansvarsområde
- Tydlighet som innebär att både förtroendevalda och anställda är medvetna om sina respektive uppdrag och att det därmed också blir en tydlig rollfördelning kring vem som gör vad
- Delaktighet som innebär möjligheter för berörda att påverka men också ta ett tydligt eget ansvar
- En effektiv uppföljning av såväl verksamheternas mål som det ekonomiska resultatet både lång- och kortsiktigt gör att styrningen snabbt kan ställas om vid avvikelser
- Förmåga att kontinuerligt följa med och ta ställning till omvärldsförändringar som påverkar styrning och organisation.
- En styrprocess som är enkel, tydlig och skapar stort engagemang i organisationen
- En styrprocess som utvecklar demokratin genom att de politiska besluten om mål och färdriktning fullt ut genomförs och att folkviljan därmed får fullt genomslag
- Att chefer och ledare i organisationen upplever sig ha nytta av styrprocessen i sitt ledarskap
- Att förtroendevalda, chefer och ledare ser hur deras uppdrag är en del av helheten och att de därmed upplever sig bidra till hela kommunens utveckling

När den reviderade och utvecklade styrprocessen och organisationen fastställs bör således ovanstående framgångsfaktorer genomsyra både styrprocess och organisation.

7. Slutsatser och frågeställningar kring denna delrapport att diskutera i den fortsatta översynen

En stor samstämmighet har funnits vid intervjuerna. Det går därför att dra slutsatsen att ovanstående iakttagelser har god relevans och giltighet när slutsatser och förändringar ska arbetas fram i den fortsatta processen.

Denna analys ska nu utgöra underlag för diskussioner i den fackliga gruppen för central samverkan, kommundirektörens ledningsgrupp, den taktiska chefsgruppen och med samtliga ca 130 chefer vid olika möten och seminarier under oktober till december i år. Vid dessa tillfällen är syftet att deltagarna ska få värdera ovanstående iakttagelser samt den fortsatta analysen och lägga grunden för hur styrprocessen ska utvecklas och användas framöver. Detsamma gäller kommunstyrelseförvaltningens organisation (exklusive stadsbyggnadskontoret och tekniska kontoret).

Resultatet av seminarierna blir således ett underlag som beskriver i punktform vad styrprocessen ska innehålla, hur den ska användas och efter vilka kriterier kommunstyrelseförvaltningen ska organiseras.

Detta resultat blir underlag för ett seminarium med den politiska ledningen i december. Resultatet av detta seminarium blir sedan underlag för att skriva fram ett slutligt förslag till styrprocess och struktur för kommunstyrelseförvaltningens organisation.

Ambitionen med ovanstående uppläggning av översynen är att den styrprocess och organisation som beslutas under våren 2011 ska vara väl förankrad i organisationen redan från start.

Stockholm den 4 oktober 2010,

Ulf Lindelöw