

# Översyn förvaltningsorganisation

Värmdö kommun den 10 april 2018

Roland Lexén & Anna Drevenstam

## Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Uppdrag .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Metod.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Iakttagelser .....</b>	<b>4</b>
	3.1 Utvecklingssituation .....	4
	3.2 Aktörer .....	5
	3.3 Struktur .....	6
	3.4 Samlade iakttagelser .....	7
<b>4</b>	<b>Nuvarande organisation .....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Organisationsgrundande principer .....</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Förslag till organisatoriska förändringar .....</b>	<b>8</b>
	6.1 Integration, arbetsmarknadsfrågor och fastighetsinvesteringar .....	9
<b>7</b>	<b>Förändringsagenda.....</b>	<b>9</b>
	7.1 En utvecklad mål- och budgetprocess.....	9
	7.2 Behov av ett stärkt strategiskt tänkande, ett processorienterat och sektoröverskridande arbetssätt.....	10
	7.2.1 Visualisera samhällsbyggnadsprocessen i sin helhet. ....	10
	7.2.2 Utveckla arbetet med att stärka individens förmåga att nå egen försörjning .....	10
	7.3 Arbeta med kultur och samspel i syfte att höja effektivitet och kvalitet .....	10
	7.4 Stärk Värmdös arbetsgivarvarumärke och värdegrund .....	11
	7.5 Genomlys samtliga administrativa resurser.....	11
	7.6 Anpassa och utveckla ekonomimodellen .....	11
	7.7 Se över antalet chefsled .....	11

## 1 Uppdrag

Uppdraget avser en genomlysning och översyn av Värmdö kommuns befintliga nämnds- och förvaltningsorganisation med förslag till förändringar i organisationsstruktur för att uppnå bästa möjliga service för Värmdös medborgare. Uppdraget är uppdelat i två delar, rapporten kring den politiska organisationen har levererats först med tanke på beslutsprocessen inför kommande mandatperiod.

Denna rapport avser förvaltningsorganisationen. Uppdraget omfattar förslag till förändringar i organisationsstrukturerna på ett övergripande plan. Förslaget ska särskilt beakta ansvar och förvaltningstillhörighet avseende integrations- och arbetsmarknadsfrågor, såväl som för investeringar i kommunens fastighetsbestånd.

## 2 Metod

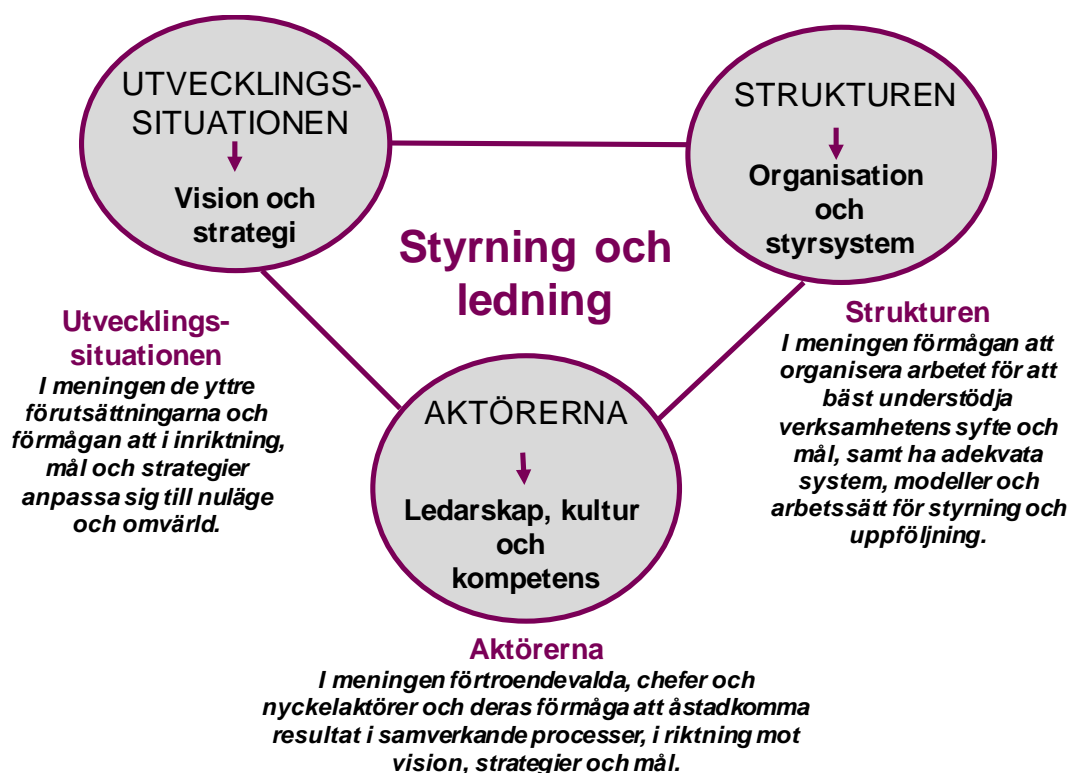
I vår informationsinhämtning har vi intervjuat samtliga sektorchefer. Vi har genomfört intervjuer med fokusgrupper bestående av avdelningschefer från de olika delarna av verksamheten. Syftet har varit att få en bild av nuvarande förvaltningsorganisation och att fånga de tankar som finns framåt kring strukturen i förhållande till kommunens utvecklingssituation. Vi har också genomfört en fokusgrupp kring fastighetsinvesteringar samt en fokusgrupp kring försörjningsstöd.

Ett avstämningsseminarium har genomförts dit samtliga intervjuade inbjudits att delta. Vid seminariet presenterades konsultrapporten med möjlighet för deltagarna att ge sina synpunkter. Vi har haft kontinuerliga avstämningar med uppdragsgivaren, kommundirektören.

I vår rapport använder vi oss av något citat. Det är en intervjuperson som citeras men citaten är valda för att de beskriver åsikter som vi uppfattar att merparten av de intervjuade delar.

Informationsinhämtning och analys har skett med följande struktur som grund:

## Vår helhetssyn på uppdraget – inte bara organisation



## 3 lakttagelser

### 3.1 Utvecklingssituation

Värmdö är en kommun i stark tillväxt. Ett ökat byggande sedan 2013 och en pågående permanentning av sommarhus bidrar till befolkningsökningen. Befolkningen uppgick till nästan 37 000 invånare 2007 och nu är siffran över 43 000 invånare. En genomsnittlig ökning på 600 invånare per år motsvarande 1,5 procent i årlig befolkningsökning.

I takt med en ökande befolkning och stor pendling blir belastningen på vägnätet stort. Värmdös geografi innebär en sårbarhet som flera pekar på i intervjuerna. Pendlingsstatistik (SCB, 2016) visar att inpendlingen uppgår till 4 186 personer och utpendlingen till 13 721 personer. Den höga utpendlingen visar på behovet av att Värmdö behöver fler arbetsgivare inom kommunens egna gränser.

Ett område som framkommer i intervjuerna är de stora integrationsutmaningar som Värmdö står inför. Många nyanlända behöver bostad, arbete och integration i samhället. Situationen är relativt ny för kommunen och den bild som framkommer är man inte är rustad för att möta

dessa utmaningar. Situationen ställer krav på att kommunen samverkar smidigt över sektorsgränserna och här finns tydliga utvecklingsmöjligheter.

Behovet av nya bostäder, skolor, äldreboenden med mera har ökat drastiskt de senaste tre åren. Det finns en investeringsplan fram till 2020 men en prioritering av de ingående projekten saknas. Investeringsbudgeten har inte varit kopplad till en driftsbudget.

Tidigare hyrde kommunen sina verksamhetslokaler av det kommunala fastighetsbolaget (Värmdö Kommunfastigheter AB). Numera ligger ansvaret för att bygga och förvalta i förvaltningsorganisationen. När nu flera byggprojekt genomförs visar det sig att kommunen är ovan vid att hantera stora byggprojekt. Projekten ställer stora krav på samverkan över organisatoriska gränser och förutsätter ett aktivt deltagande från flera sektorer och nämnder. Det finns en ovana att agera över de organisatoriska gränserna och samverkan fungerar inte sömlöst.

En utmaning som Värmdö delar med många arbetsgivare är svårigheten att trygga kompetensförsörjningen framåt. Inom kommunen gäller det många yrkesgrupper.

Den utveckling med kraftig tillväxt som Värmdö befunnit sig i under en period innebär att utvecklingssituationen på relativt kort tid har förändrats och kräver andra och nya strategier. Den kraftiga befolkningsökningen innebär t ex en ökad miljöbelastning som bland annat visar sig i svårigheter av att klara utbyggnaden av vatten och avlopp.

Vi ser inte att kommunen har den framförhållning, den målmedvetenhet och det utåtriktade arbetssätt som krävs i förhållande till utvecklingssituationen. Kommunen finns representerad i nationella och regionala sammanhang men är inte någon drivande part.

### 3.2 Aktörer

Trots att förvaltningsorganisationen är samlad i en förvaltning så fungerar inte samverkan i kommunövergripande frågor. Det finns en ovana av att arbeta i projekt och processer inom och mellan sektorer.

*"Kom inte och bestäm över min personal!"*

Den samverkan som finns beskrivs vara mer person- än funktionsberoende vilket ger en sårbarhet. Ett område som särskilt lyfts fram där samverkan är särskilt viktig och inte fungerar är inom samhällsbyggnadsområdet. Kommunen är i stark tillväxt och samhällsbyggnadsprocessen som helhet måste fungera effektivt.

Det brister i det strategiska tänkandet och det saknas strategiska resurser inom styr- och stödfunktioner samt inom tillväxt- och utveckling. HR och personalfunktionen är ett exempel, man klarar på ett bra sätt att ge stöd och service till sektorerna i det dagliga arbetet. När det gäller arbetet för att trygga kompetensförsörjning, och vara en attraktiv arbetsgivare, då saknas det resurser.

Både HR och IT får goda omdömen vad gäller bemötande och stöd till sektorerna. Ekonomifunktionen får sämre omdömen. Sektorerna anser sig inte få det stöd och den service man behöver och har därför börjar bygga upp egna ekonomiresurser parallellt. Vilket i sin tur leder till suboptimering.

Vi hör att det finns rädslor i organisationen som uppges vara grundade i tidigare förhållanden där medarbetare utan förvarning fått lämna sina tjänster. Det brister i tilliten mellan politiker och förvaltning.

Avsaknaden av samverkan leder ibland till undermåliga beslutsunderlag. Kanske har handläggningen varit "snäv", alla nödvändiga perspektiv har inte blivit belysta, och ärenden har därför blivit återremitterade.

Styrkan i situationen är de chefer i organisationen som tydligt uttalar en vilja till förändring, till samverkan och visar energi i utvecklingsfrågor.

*"Vi vill samarbeta! Men hur gör vi?"*

### 3.3 Struktur

Värmdö kommun har sedan 2015 en samlad förvaltning med fem sektorer, tre för verksamhet och två för administration. Vi uppfattar att det i grunden finns en tilltro till nuvarande organisation, jämfört med den tidigare beställare/utförar-organisationen som i stort sett är avskaffad. Det finns dock sådant som man tycker behöver rättas till. Det är iögonfallande att det finns två administrativa sektorer i förhållande till de tre som inrymmer all kommunal verksamhet. Det ger intryck av en obalans som blir svår att motivera. Det breda ansvaret inom sektorn för samhällsbyggnad och tillväxt har gjort att inte alla frågor som ryms där fått det utrymme som krävs.

De tre verksamhetssektorerna har ett omfattande ansvar med upp till fyra chefsnivåer. Vi får en bild av att de många nivåerna orsakar utdragna beslutsprocesser och att det händer att processen stannar av i hanteringen. Detta skapar frustration och gör att man "rundar linjen" från båda håll för att få saker att hända. Vilket i sin tur underminerar organisationsstrukturen och skapar en bild av att linjen inte gäller utan kan överprövas.

Organisationsförändringen inför innevarande mandatperiod genomfördes på kort tid och vi uppfattar att det finns frågor som ännu inte klarats ut. Reglementen och delegationsordningar är inte helt uppdaterade och anpassade för nuvarande organisation varför det uppstår otydlighet vad gäller roller och ansvar.

Samma sak gäller kommunens ekonomimodell, den är inte anpassad till nuvarande organisation och den medverkar inte och motiverar inte till en gränsöverskridande samverkan. Modellen fångar inte verksamhetsbegreppet vilket medför att medborgarperspektivet försvinner eller kommer i skymundan och fokus ligger på organisation och objekt.

Målstyrningen brister och den görs på olika sätt i kommunen. Det visar sig t ex på hur nämnderna ser på målstyrningen och på hur de formulerar sina effektmål. Ingen är utsedd att ha ansvar för att leda arbetet på ett strukturerat sätt. Mål- och budgetprocessen hålls inte samman utan löper i olika spår. Budgetarbetet hanteras inom ekonomi och uppföljningssektorn medan målarbetet sammanställs inom sektorn för administration, ledning och service.

Förutsättningarna för chefer att styra och leda inom sin verksamhet varierar. Antalet underställda per chef varierar till exempel mellan ett fåtal till över 100. Ett så stort antal direkt underställda försvårar eller omöjliggör ett närvarande chefs- och ledarskap med möjlighet att se, leda och återkoppla till medarbetare.

### 3.4 Samlade iakttagelser

Värmdö är en kommun i stark tillväxt som på relativt kort tid ställts inför stora utmaningar inom framförallt integrations- och samhällsbyggnadsområdet. En mängd nya verksamhetslokaler behöver planeras och byggas. Kommunen är ovan att hantera större byggprojekt. Situationen ställer krav på andra arbetssätt och en utvecklad förmåga att agera samlat inom och över sektorsgränserna. Trots en gemensam förvaltning är organisationen ovan att arbeta i projekt och processer över de organisatoriska gränserna. Samtidigt finns en tydlig efterfrågan av att samverka över gränserna och gripa sig an gemensamma utvecklingsfrågor.

För att kunna styra och leda kommunen i önskad riktning och kanalisera medarbetarnas engagemang behöver det strategiska tänkandet och den strategiska förmågan stärkas. Det behöver bli en bättre organisatorisk balans mellan administration och kärnverksamheter. De många chefsleden skapar utdragna handlägningsprocesser som riskerar att stanna av. För att kunna konkurrera om kompetent arbetskraft på Storstockholms överhettade arbetsmarknad behöver ett arbete inledas för att stärka Värmdös arbetsgivarvarumärke.

## 4 Nuvarande organisation

### En förvaltning, fem sektorer



2018-03-26

 VÄRMDÖ KOMMUN

Nuvarande förvaltningsorganisation har funnits sedan 2015. Man lämnade då en beställare/utförare-modell efter sig. Syftet med förändringen var bland annat att skapa en ändamålsenlig organisation som tydliggjorde ansvar, roller och sammanhang.

Organisationens bärande principer skulle vara handling och attityd. En uttalad ambition var att organisationen skulle stödja helheten snarare än särintressen hos enskilda verksamheter eller enskilda. Fem organisatoriska nivåer infördes: förvaltning, sektor, avdelning, enhet och grupp med tillhörande chefsansvar.

## 5 Organisationsgrundande principer

En organisation behöver ständigt förändras och utvecklas. I takt med att det omgivande samhället och omvärlden förändras så behöver nämnds- och förvaltningsorganisation vara följsam till dessa förändringar för att kunna svara upp mot dagens och morgondagens behov. Utifrån dagens utvecklingssituation och framtida utvecklingsbehov kan några organisatoriska principer formuleras. Det finns behov av en organisation som:

- är tydlig, logisk och enkel att förstå utan risk för dubbelkommando
- stärker kommunens strategiska förmåga
- befrämjar samspel inom förvaltningsorganisationen och mellan förtroendevalda och tjänstemän
- svarar mot den politiska organisationen
- stärker kommunens arbetsgivarvarumärke
- samlar och stärker stöd och styrning gentemot verksamheterna

## 6 Förslag till organisatoriska förändringar

För att markera organisatorisk förändring och nya kommunövergripande arbetssätt ändras beteckningen "sektor" till "kontor".

I syfte att samla och stärka kommunens strategiska förmåga bildas en utvecklingsstab direkt under kommundirektören. Där organiseras strategier inom exempelvis miljö, integration, översiktlig planering samt näringslivschef. De som ingår i staben får ett tydligt uttalat ansvar för att driva kommunövergripande processer. De får därmed ett särskilt ansvar i att bidra i den efterfrågade kulturförändringen av mer samverkan över de organisatoriska gränserna.

Ett kommunledningskontor med avdelningar för HR, ekonomi, kansli/IT/överförmynderi och kommunikation bildas. Syftet är att samla administrationen samtidigt som de enskilda administrativa funktionerna stärks. De ska förutom att ge kontoren stöd och service också fokusera på strategiska frågor som kompetensförsörjning, digitalisering osv.

Ett samhällsbyggnadskontor tillskapas för att för att samla, fokusera och stärka resurserna inom samhällsbyggnadsprocessen.

Ett arbetslivs- och etableringskontor inrättas. Där ingår funktioner för arbetsmarknad, etablering/integration, Komvux och SFI. Kontoret får ett tydligt uppdrag att i samverkan med försörjningsstöd effektivisera den process som ska underlätta för de som står långt ifrån arbetsmarknaden att komma i egen försörjning.



Nedan visas förslaget till ny organisation:



## 6.1 Integration, arbetsmarknadsfrågor och fastighetsinvesteringar

Organisationstillhörigheten för integrations- och arbetsmarknadsfrågor har varit en fråga av särskilt intresse i utredningen. Olika alternativ har prövats. Vår bedömning är att integration och arbetsmarknadsfrågor tillsammans med Komvux och SFI i ett gemensamt kontor har goda förutsättningar att kunna fokusera den process som innebär att stödja en enskild från bidragsberoende till egen försörjning.

Fastighetsinvesteringar bedömer vi har de flesta gränssnitten gentemot samhällsbyggnad och ska ha sin organisatoriska tillhörighet där. Detta trots att den politiska tillhörigheten är kommunstyrelsen.

## 7 Förändringsagenda

För att stödja de förändringar som förslås organisatoriskt har en förändringsagenda på sju punkter för verksamheterna tagits fram:

### 7.1 En utvecklad mål- och budgetprocess

Utveckla formerna för tillämpning av kommunens styrmodell så att politiska prioriteringar och styrsignaler blir tydliga. Mål och budget behöver kopplas samman i ett dokument där de politiska målen och inriktningen ställs i relation till de ekonomiska resurserna. Nämnderna behöver tillsammans med förvaltningen arbeta med de effektmål som styr mot kommunfullmäktiges inriktningsmål.

De kommuner som arbetar med att utveckla sin budgetprocess har fokuserat på att höja kvaliteten på beslutsunderlag. Minst lika viktigt är utveckla samspelet med hjälp av processororienterade arbetssätt mellan politiker och tjänstemän under själva budgetprocessen. En sådan process startar redan före årsskiftet med att kommun- och omvärldsanalyser arbetas fram av tjänstemännen. Analyserna ligger sedan som grund vid framtids-/omvärldsdagar där både politiker och tjänstemän deltar och gemensamt arbetar med materialet. Därefter kan det genomföras tematiska fördjupningsseminarier om så krävs. Resultat av en sådan budgetprocess är att politiker och tjänstemän gemensamt arbetat igenom både kommunens utgångsläge och vilka framtida utmaningar som man står inför vilket skapar förutsättningar för samsyn.

## **7.2 Behov av ett stärkt strategiskt tänkande, ett processororienterat och sektoröverskridande arbetssätt**

### **7.2.1 Visualisera samhällsbyggnadsprocessen i sin helhet.**

Samhällsbyggnadsprocessen är en komplicerad process som involverar många olika intressen och aktörer både i och utanför kommunens organisation. Det finns en mängd målkonflikter inbyggd i processen som behöver hanteras. Sammantaget ställer en effektivt hanterad samhällsbyggnadsprocess stora krav på förmågan att samspela och agera lösningsinriktat. För att kommunen ska kunna ta ett samlat grepp över processen behöver en helhetsbild tas fram. Använd helhetsbilden:

- för att stimulera mer av helhetssyn i samhällsbyggnadsprocessen och underlätta kommunikationen med medborgarna
- som ett underlag för diskussionen om roller och ansvar mellan politik och förvaltning
- för att förtydliga respektive enhet/aktörs roll och intressen i processens olika skeden
- utveckla samarbetet med speciellt fokus på gränssnitten mellan olika enheter/aktörer för att få en tydlig och sammanhållen samhällsbyggnadsprocess.

### **7.2.2 Utveckla arbetet med att stärka individens förmåga att nå egen försörjning**

Värmdö behöver utveckla sina arbetssätt för att på ett bättre sätt stödja individers förmåga att nå egen försörjning. I nuläget saknas en helhetsbild över situationen och det saknas också en tydlig målbild för arbetet. Precis som inom samhällsbyggnadsområdet så ställer detta område stora krav på samspel över organisatoriska gränser och perspektiv. Ansvariga inom arbetsmarknad, näringsliv och socialtjänst behöver skapa sig en gemensam bild över nuläget och utifrån denna bild ta fram förslag på mål och strategier som stäms av med de förtroendevalda. Detta görs lämpligen i workshopform som en beredning innan underlaget ska beslutas politiskt. Vägledande bör vara individens arbetsförmåga. Det finns kulturer av "omhändertagande" som behöver brytas och istället fokusera på individens förmåga att nå egen försörjning.

## **7.3 Arbeta med kultur och samspel i syfte att höja effektivitet och kvalitet**

För att få genomslag i de organisatoriska förändringarna behöver det både inom nämnds- och förvaltningsorganisationen påbörjas ett förändringsarbete för att stärka tillit och förbättra samspelet. Även tillit och samspel mellan nämndsorganisationen och

förvaltningsorganisationen behöver förbättras. Syftet bör vara att höja effektivitet och kvalitet så att beredning, beslut och genomförande kan ske sömlöst över nämndgränser, sektorsgränser och mellan nämnder och sektorer. Tillskapandet av fler mötesplatser mellan den politiska ledningen och förvaltningsledningen är en nyckelfråga i sammanhanget.

#### **7.4 Stärk Värmdös arbetsgivarvarumärke och värdegrund**

Många arbetsgivare, såväl privata som offentliga, har stora problem med att klara kompetensförsörjningen. De arbetsgivare som uppfattas som attraktiva har ett försprång. För att stärka förmågan att rekrytera väljer många kommuner att arbeta aktivt med att stärka sitt arbetsgivarevarumärke. Ett varumärke som måste vila på en väl genomarbetad och förankrad värdegrund som utgår från medborgaren. Vi ser behov av det också i Värmdö. För att stödja de föreslagna organisatoriska och kulturella förändringarna är det lämpligt att, i en sektoröverskridande och involverande process, se över visionen för kommunen. Den innevarande visionen, Vision Värmdö 2030, togs fram 2009. I samband med denna process är det lämpligt att se över hur kommunen arbetar med att stärka medarbetarskapet hos sina anställda så att t ex mod, ansvarstagande, helhetssyn premieras.

#### **7.5 Genomlys samtliga administrativa resurser**

Det har byggts upp egna administrativa resurser på sektorerna vilket resulterat i suboptimering. Det behöver göras en genomlysning av samtliga administrativa resurser i syfte att motverka parallella organisationer. Det handlar i första hand om ekonomi, kundtjänst och ärendehanteringssystem. Det måste säkerställas att kommunledningskontoret ger den service som verksamheterna behöver.

#### **7.6 Anpassa och utveckla ekonomimodellen**

Kommunens ekonomimodell är inte anpassad till nuvarande organisation. Den medverkar inte och motiverar inte till en gränsöverskridande samverkan. I samband med att ekonomisystemet byts ut bör ekonomimodellen anpassas och utvecklas till den nya organisationen.

#### **7.7 Se över antalet chefsled**

Dagens fyra chefsled orsakar utdragna beslutsprocesser och att det händer att processen stannar av i hanteringen. Det får till följd att linjen rundas vilket i sin tur leder till att grunden för en tydlig styrning och ledning undermineras.