



Handläggare: Lennart Gustafsson
Staben
Tel: 508 264 53
lennart.gustafsson@gfk.stockholm.se

2004-08-03

Dnr 04-020-2030

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Remiss av översyn av gatu- och fastighetskontoret

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av utredningsrapporten "Organisationsöversyn gatu- och fastighetskontoret" med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

SAMMANFATTNING

- Remissen

Kommunstyrelsen har till bl a gatu- och fastighetsnämnden remitterat en av konsultfirman Solving Bohlin & Strömberg - på stadsdirektörens uppdrag - genomförd översyn av gatu- och fastighetskontorets organisation för yttrande senast 2004-08-27. I kommunstyrelsens direktiv för översynen anges bl a, att utredningen metodiskt bör analysera och beakta möjligheter till rationaliseringar, ökad transparens och effektivisering i verksamheten.

Konsulterna har i sin översyn av kontoret i huvudsak analyserat fyra alternativa organisationsstrukturer. Den lösning som konsulterna förordar (alt C) innebär i korthet, att två förvaltningar bildas; en inriktad på trafikfrågor (Trafikkontoret) och en på exploatering/byggande/markfrågor (Exploateringskontoret). Förvaltningarna föreslås sortera under en gemensam nämnd; Trafik- och exploateringsnämnden.

En i rapporten redovisad, alternativ organisationslösning (alt D) bedöms av konsulterna ha ungefär samma kvaliteter. Här är ansvarsfördelningen

densamma som i alt C men uppgifterna är samlade i en gemensam förvaltning. Strukturen är även i det här alternativet tydligt inriktad mot de båda kärnområdena ”trafik” och ”exploatering”.

I rapporten föreslås vidare, att ansvarsfördelningen gentemot stadsdelarna förändras så att Trafikkontoret får det totala ansvaret för drift och underhåll av gator, torg och allmänna platser. Det innebär, att det ansvar som stadsdelarna idag har för vinterväghållning och barmarksrenhållning överförs till Trafikkontoret. Samtidigt föreslås, att stadsdelarna får ett utökat ansvar för huvuddelen av parkverksamheten, d v s inte enbart ansvaret för drift och underhåll som idag utan även för reinvesteringar och investeringar. Investeringsansvaret för parker som har direkt samband med exploateringsprojekt föreslås emellertid ligga kvar på Exploateringskontoret. Likaså föreslås hela ansvaret för vissa större, ”stadsgemensamma” parker ligga kvar på Trafikkontoret.

För Fastighetsförvaltningen föreslås, att den pågående förändringen med överföring av specialiserade fastigheter till andra enheter/bolag fullföljs och att övriga delar av avdelningen - exkl Affärsområde Egendom - slås samman med Saluhallsförvaltningen. Affärsområde Egendom föreslås ingå i Exploateringskontoret.

För Parkeringsavdelningen föreslås, att den operativa parkeringsövervakningen genom upphandling överförs till Stockholm Parkering AB. Övriga delar av Parkeringsavdelningen föreslås bli en ”myndighetsdel” i Trafikkontoret. Trafiktjänsten föreslås bli helt intäktsfinansierad (”intraprenad”) som förberedelse för en senare, eventuell konkurrensutsättning av hela eller delar av verksamheten.

- Kontorets synpunkter

Gatu- och fastighetskontoret bildades 1993 efter sammanläggning av dåvarande gatukontoret, fastighetskontoret och fritidsförvaltningens parkverksamhet. Organisationsförändringen genomfördes för att anpassa nämndernas verksamhet och omfattning till vad som då var acceptabelt för stadens ekonomi och för att undvika dubbelarbete inom och mellan förvaltningarna. I samband med övergången till den nya organisationen minskades bemanningen med ca 1 000 heltidsanställningar.

När det gäller exploaterings- resp. trafik- och stadsmiljöverksamheterna¹ har, enligt kontorets bedömning, den nuvarande integrerade organisationslösningen klara fördelar från såväl verksamhets- som effektivitetssynpunkt i jämförelse med den tidigare uppsplittringen på flera förvaltningar. Vi utesluter emellertid inte att det kan finnas skäl för att organisatoriskt nu separera ansvaret för dessa huvuduppgifter och fördela dem på två olika enheter. En väl genomförd sådan omorganisation kan bli

¹ Med stadsmiljö avses i detta sammanhang:

- gatornas och torgens funktion: d v s dels förmågan att tillgodose kraven på tillgänglighet, trafiksäkerhet och framkomlighet för alla trafikantgrupper, dels förmågan att tillgodose krav för att handel och företagsamhet ska kunna utvecklas, dels upplevelserikedomen och skönhetsvärdena i gatumiljön.

- parkernas funktion. För parkerna är det på motsvarande sätt deras förmåga att tillgodose behoven av rekreation och aktivitet (spontanidrott, lek, teater, m m) och att tillföra andra typer av skönhetsvärden i den bebyggda miljön.

vitaliserande, förbättra tydlighet, insyn och uppföljning samt öppna för effektivisering och besparingar på lite sikt. För att inte hamna i en situation där tempot i genomförandet av högt prioriterade uppgifter, t ex 20K och utbyggnaden av angelägen infrastruktur i form av trafikleder m m, påverkas negativt av en omorganisation krävs ett omfattande och noggrant förberedelsearbete.

Om den kommande politiska prövningen leder fram till beslut om att ansvaret för exploaterings- respektive trafik- och stadsmiljöfrågorna organisatoriskt skall separeras anser vi att verksamheterna skall organiseras i separata avdelningar i en gemensam förvaltning under en nämnd.

- En exploateringsenhet bör bildas och få till huvuduppgift att genomföra 20K-programmet samt att planera för fortsatt bostads- och arbetsplatsförsörjning. Enheten bör ges möjlighet att bemanna projekten med väl fungerande projektorganisationer. Enheten bör fungera som markägare för kvartersmark och icke planlagd mark.

Vi delar inte konsulternas uppfattning om att Affärsområde Egendom bör skiljas ut från Fastighetsförvaltningen och temporärt placeras inom Exploateringsenheten. Erfarenheten visar att det är få exploateringsfrågor som rör Affärsområde Egendoms verksamhet. Sedan en tid pågår också - på uppdrag av gatu- och fastighetsnämnden - en studie av förutsättningarna för att överföra stora delar av egendomsbeståndet till en stiftelse. Detta arbete är inne i ett avgörande skede och någon tillfällig förändring av enhetens organisatoriska inplacering kan inte anses försvarbar - varken personalpolitiskt eller ekonomiskt - innan beslut fattats i stiftelsefrågan.

- En enhet tillskapas för trafik- och stadsmiljöfrågor. Förutom sedvanliga resurser för hantering av trafikverksamheten måste enheten ha erforderlig kompetens för att kunna utveckla stadsmiljön.

I enheten bör också ingå en myndighetsfunktion för lokala trafikföreskrifter för såväl rörlig som stillastående trafik. Till enheten bör dessutom knytas resurser för strategisk trafikplanering, för hantering av de stora interregionala trafikfrågorna och för att stärka stadens roll i samarbetet med stat och landsting kring dessa.

När det gäller konsulternas förslag om ändrade gränssnitt gentemot stadsdelsnämnderna anser kontoret att ett samlat ansvar för alla väghållningsuppgifter är den mest effektiva och tydliga lösningen. Upphandlingarna kan då planeras bättre i tiden och förutsättningarna för en breddning av den idag begränsade marknaden förbättras. Sambandet mellan investeringarnas utformning och kommande driftkostnader blir tydligare och den idag oklara rollfördelningen mellan facknämnden och stadsdelsnämnderna vad gäller utvecklingsfrågor, gemensamma informationsinsatser samt politisk styrning och uppföljning elimineras.

Vi anser att dessa resonemang äger sin giltighet även när det gäller parkskötsel. Här är sambandet mellan investeringarnas utformning och drifttekniska frågor och möjligheten till kostnadsbesparingar lika stort som på vägsidan. Konsultförslaget att fördela parkinvesteringarna på 18 stadsdelsnämnder och en facknämnd skulle innebära svårigheter att fördela resurserna på ett optimalt sätt och att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.

Vi inser dock, att det kan finnas motiv även för andra lösningar som bättre bedöms kunna öka närheten till medborgarna och öka den lokala demokratin.

- I förvaltningsorganisationen bör också ingå gemensamma teknik- och specialistkompetenser, som kan betjäna såväl exploaterings- som trafik- och stadsmiljöenheten. Här avses resurser för upphandling, fastighetsvärdering m m, smalare tekniska områden där kontoret måste ha beställarkompetens, miljöstrategiska frågor, m m. Vidare behövs resurser för gemensam administrativ service, IT, m m.
- Vi avstyrker konsulternas förslag om att lägga ut parkeringsövervakningen på entreprenad. Beslut har - senast i budgeten för 2004 – fattats om att en väl fungerande parkeringsövervakning ska återskapas i kommunal regi. Parkeringsövervakningen bör inrymmas i den nya förvaltningen och fungera som utförarenhet.
- Trafiktjänsten är en viktig strategisk resurs, som bör ingå i den nya förvaltningen som en helt intäktsfinansierad utförarenhet. Konsulternas förslag om att i ett senare skede konkurrensutsätta verksamheten avstyrks med hänvisning till att staden härigenom skulle riskera att bli beroende av ett monopol på leverantörssidan.
- Konsulterna föreslår att vissa av kontorets arbetsuppgifter skall få lägre prioritet utan att gå in på vilka uppgifter som avses och vad en lägre ambitionsnivå inom dessa skulle innebära. Detta behöver klargöras innan beslut tas om detaljorganisation och bemanning.

Vi anser inte att konsulternas analyser och rekommendationer är så väl underbyggda, att de kan ligga till grund för ett beslut om den nya förvaltningens dimensionering. Vi förordar istället att kommunstyrelsen – sedan slutligt beslut fattats i strukturfrågan – uppdrar åt gatu- och fastighetsnämnden att utifrån en fördjupad studie fatta beslut om såväl detaljorganisation som bemanning. En eventuell bantning av organisationen bör genomföras stegvis under exempelvis 2-3 år i takt med kommande pensionsavgångar och naturlig omsättning.

Kontoret gör bedömningen att den 1 maj 2005 är en möjlig tidpunkt för genomförande av en ny organisation. Tidpunkten är så vald att den bedöms möjliggöra nödvändiga förberedelser i form av fastställande av detaljorganisation, bemanning, rumsplaceringar, införandet av stadens nya

ekonomisystem, m m. För att underlätta omställningsprocessen bör kontorets personal så långt möjligt direktinplaceras på befattningarna i den nya organisationen.

När det gäller Fastighetsförvaltningen tillstyrker vi konsulternas förslag om att skilja ut den från gatu- och fastighetskontoret. Vi föreslår att detta genomförs vid årsskiftet 2004/2005. En eventuell sammanläggning med Saluhallsförvaltningen bör dock anstå till dess erforderliga förberedelser är avklarade (utredning om detaljorganisation, bemanning, förberedelser för införande av stadens nya ekonomisystem, marköverenskommelser, m m). Vi föreslår att kommunstyrelsen samordnar detta arbete.

REMISSEN

Kommunstyrelsen har till gatu- och fastighetsnämnden remitterat en av konsultfirman Solving Bohlin & Strömberg - på stadsdirektörens uppdrag - genomförd översyn av gatu- och fastighetskontorets organisation för yttrande senast 2004-08-27. Konsultrapporten har för yttrande även remitterats till stadsledningskontoret, stadsbyggnadsnämnden, saluhallsstyrelsen, miljö- och hälsoskyddsnämnden, samtliga stadsdelsnämnder, styrelsen för Stockholms Stadshus AB, SKTF, SACO och Kommunal.

BAKGRUND

Kommunfullmäktige angav i budgeten för år 2003, att kommunstyrelsen skall leda en översyn av gatu- och fastighetsnämnden i syfte att skapa förutsättningar för att öka effektiviteten i hela verksamheten.

Kommunstyrelsen har därefter – under våren i år - uppdragit åt stadsdirektören att skyndsamt genomföra en sådan översyn samt att återkomma med förslag i god tid före sommaren. I direktiven för översynen anges vidare bl a, att utredningen metodiskt bör analysera och beakta möjligheter till rationaliseringar, ökad transparens och effektivisering i verksamheten. Utredningen skall göras på bred basis, vilket innefattar att se över reglementet och gränssnitten mot andra nämnder som stadsdelsnämnderna och stadsbyggnadsnämnden. Utredningen skall analysera hur samordningen med andra nämnder kan struktureras och utvecklas. Utredningen skall undersöka om en mer ändamålsenlig organisering av verksamheten kan vara en indelning av nämnden och/eller förvaltningen i en gatudel och en fastighetsdel, eller om det finns andra alternativa lösningar. Analyser skall göras som belyser konsekvenserna av att exempelvis återföra den strategiska trafikplaneringen till stadsbyggnadsnämnden. Utredningen skall utmynna i förslag i riktning mot en ökad effektivitet i organisationen och som förstärker förutsättningarna till ett utökat sektorsövergripande arbetssätt. Utredningsledaren skall rapportera till en politisk referensgrupp, där bl.a. finansborgarrådet och gatu- och fastighetsborgarrådet ingår. Till utredningen knyts även en referensgrupp bestående av tjänstemän. Det praktiska utredningsarbetet skall genomföras med externt konsultstöd.

Solving Bohlin & Strömberg har engagerats som konsultstöd till stadsdirektören.

KONSULTRAPPORTEN I SAMMANDRAG

Konsulterna har i sin organisationsöversyn av kontoret analyserat i huvudsak fyra alternativa organisationsstrukturer, enligt följande.

Alt A

Motsvarar dagens struktur.

Alt B

Innebär att två förvaltningar bildas; en med inriktning på trafikfrågor (Trafikkontoret) och en med inriktning på exploatering/byggande/markfrågor (Exploateringskontoret).

Förvaltningarna föreslås i första hand läggas under en gemensam nämnd ; Trafik- och exploateringsnämnden. Förslaget innebär vidare, att fastighetsförvaltningens pågående förändring med överföring av specialiserade fastigheter till andra enheter/bolag fullföljs och att övriga delar av avdelningen slås samman med någon annan förvaltning.

Alt C

Innebär – i likhet med alt B - att två förvaltningar bildas; en med inriktning på trafikfrågor och en med inriktning på exploatering/byggande/markfrågor. De två förvaltningarna föreslås sortera under en gemensam nämnd. Förslag framförs vidare om att ansvarsfördelningen gentemot stadsdelarna förändras så att Trafikkontoret får det totala ansvaret för drift och underhåll av gator, torg och allmänna platser. Detta innebär att det ansvar som stadsdelarna idag har för vinterväghållning och barmarksrenhållning återgår till fackförvaltningen (Trafikkontoret). Samtidigt föreslås, att stadsdelarna får ett utökat ansvar för huvuddelen av parkverksamheten och då inte enbart ansvaret för drift och underhåll - som idag - utan även för reinvesteringar och investeringar. Investeringsansvaret för parker som har direkt samband med exploateringsprojekt föreslås dock ligga kvar på fackförvaltningen (Exploateringskontoret). Likaså föreslås hela ansvaret för vissa större, ”stadsgemensamma” parker ligga kvar på fackförvaltningen (Trafikkontoret).

För Fastighetsförvaltningen föreslås, att den pågående förändringen med överföring av specialiserade fastigheter till andra enheter/bolag fullföljs och att övriga delar - exkl Affärsområde Egendom - slås samman med Saluhallsförvaltningen under en nämnd. Affärsområde Egendom föreslås ingå i Exploateringskontoret.

Vidare föreslås, att den operativa parkeringsövervakningen genom upphandling överförs till Stockholm Parkering AB. Överföringen måste ske genom en upphandling (LOU), vilket kan medföra att det blir annan/andra entreprenörer som vid en sådan upphandling får ansvaret att sköta parkeringsövervakningen. Övriga delar av nuvarande Parkeringsavdelningen föreslås bli en ”myndighetsdel” i Trafikkontoret.

Trafiktjänsten föreslås bli helt intäktsfinansierad ("intraprenad") som en förberedelse för en senare, eventuell konkurrensutsättning av hela eller delar av verksamheten.

Alt D

I det här alternativet är ansvarsfördelningen densamma som i alt C, men här är uppgifterna samlade i en gemensam förvaltning. Strukturen är fortfarande tydligt inriktad mot de båda kärnområdena "trafik" respektive "exploatering/byggande". En särskild planerings- och samordningsfunktion föreslås införas.

Konsulternas rekommendation

De fyra strukturalternativen har av konsulterna jämförts med avseende på främst hur väl de uppfyller önskemålen om en tydlig koppling till huvuduppgifterna, om de underlättar den politiska uppföljningen och om de innebär att verksamheten kan drivas rationellt och kostnadseffektivt. I utredningsrapporten konstateras sammanfattningsvis, att alt C och D uppfyller kriterierna väsentligt bättre än dagens struktur (alt A), men också klart bättre än alt B.

Jämförelserna mellan alt C och D uppges visa mera skillnader i nyanser än reella olikheter. Mot bakgrund av att alt C bedöms ge bättre möjligheter för den politiska uppföljningen - såväl vad gäller resursförbrukning som måluppfyllnad - är utredningens huvudförslag att en struktur enligt principerna i alt C väljs. I utredningsrapporten redovisas också förslag till detaljorganisation för de två nya förvaltningarna samt olika rationaliseringsmöjligheter i den nya organisationen.

Konsulternas utredningsrapport bifogas (bilaga).

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPKUNKTER

Verksamhet och organisation

Inledning

Gatu- och fastighetskontoret bildades den 1 januari 1993 genom sammanläggning av dåvarande gatukontoret, fastighetskontoret och fritidsförvaltningens parkverksamhet. Organisationsförändringen genomfördes för att anpassa nämndernas verksamhet och omfattning till vad som då ansågs vara acceptabelt för stadens ekonomi och för att undvika dubbelarbete inom och mellan förvaltningarna. I samband med övergången till den nya organisationen minskades bemanningen med ca 1 000 heltidsanställningar.

Exploatering samt trafik- och stadsmiljöverksamhet

Hur exploaterings- samt trafik- och stadsmiljöverksamheterna organiseras är en mycket viktig fråga. När man bygger nya bostäder krävs regelmässigt investeringar också i infrastrukturen och när man gör förändringar i infrastrukturen föranleder det ofta insatser i befintliga bebyggelseområden.

Enligt kontorets bedömning har den nuvarande, integrerade organisationslösningen inneburit förbättringar från såväl verksamhets- som effektivitetssynpunkt i jämförelse med den tidigare uppsplittringen på flera förvaltningar.

Det dubbelarbete som tidigare förekom har till stor del kunnat undvikas inom den nuvarande organisationen. Det har t ex successivt visat sig att det finns tydliga informationssamband mellan huvudverksamheterna exploatering och trafik/stadsmiljö. Kontorets IT-strategi har under senare år därför varit inriktad på att utveckla system och hjälpmedel som stöder båda processerna.

Vi utesluter emellertid inte att det kan finnas skäl för att nu gå vidare och organisatoriskt separera och lägga ansvaret för kontorets två huvuduppgifter på två funktionella enheter istället för att som idag ha dem integrerade och uppdelade på två geografiska enheter (regioner). En väl genomförd sådan omorganisation kan bli vitaliserande, förbättra tydlighet, insyn och uppföljning samt öppna för effektivisering och besparingar på lite sikt. Om den kommande politiska prövningen leder fram till beslut om att ansvaret för exploaterings- respektive trafik-/stadsmiljöfrågorna organisatoriskt skall separeras förordar vi att verksamheterna hålls samman i en förvaltning.

Att under perioden 2003-2006 påbörja byggandet av 20 000 nya lägenheter är ett prioriterat och högt satt mål, som förutsätter att flera av stadens förvaltningar samverkar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det är rimligt att en enhet inom det föreslagna trafik- och exploateringskontoret får möjlighet att helt koncentrera sig på denna uppgift. Vi vill här också erinra om att stadens omfattande markinnehav innebär ett stort inslag av markförvaltande uppgifter, såsom upplåtelse eller omförhandling av arrenden och tomträtter. Denna hantering - som i konsultrapporten klassats som administration - genererar årliga driftintäkter om cirka 1,7 miljarder kronor. Eftersom exploatering ofta sker på eller i närheten av mark som staden äger är det viktigt att exploaterings- och markförvaltningsfrågor tillhör samma organisatoriska enhet. Vi anser dock, att Fastighetsförvaltningens affärsområde Egendom inte bör inordnas temporärt i Exploateringsenheten. Här bör först ett beslut om en eventuell stiftelsebildning avvaktas.

Stadens trafik- och stadsmiljöplanering behöver fokusera på bl a följande områden. Dels behövs en renodling av väghållaruppgiften. Denna uppgift måste skötas med stor hänsyn till de ökade krav på lokalt politiskt inflytande, som institutionaliserats genom stadsdelsnämndsreformen. Vidare gäller det att få den interregionala trafiken att fungera. Här samarbetar staden med Banverket, Vägverket m.fl. kring de stora infrastrukturfrågorna såsom bl a Mälartunneln, Tvärbanans förlängning, Södra Länken, Norra Länken, en östlig förbindelse samt miljöavgifterna. Här måste staden bli en ännu starkare aktör för att hävda betydelsen av en välfungerande och attraktiv huvudstadsregion. Samtidigt måste den strategiska trafikplaneringen vidareutvecklas.

Vid uppbyggnaden av ett sammanhållet exploaterings- och trafik-/stadsmiljökontor bör, enligt vår bedömning, bl a följande beaktas.

- En exploateringsenhet bör bildas och få till huvuduppgift att genomföra 20K-programmet samt att planera för fortsatt bostads- och arbetsplatsförsörjning. Enheten bör ges egna resurser att bemanna projekten med väl fungerande projektorganisationer. Enheten bör fungera som markägare för kvartermark och icke planlagd mark.

Vi delar inte konsulternas uppfattning om att Affärsområde Egendom bör skiljas ut från Fastighetsförvaltningen och temporärt placeras inom Exploateringsenheten. Erfarenheten visar att det är få exploateringsfrågor som rör Affärsområde Egendoms verksamhet. Sedan en tid pågår också - på uppdrag av gatu- och fastighetsnämnden - en studie av förutsättningarna för att överföra stora delar av egendomsbeståndet till en stiftelse. Detta arbete är inne i ett avgörande skede och någon tillfällig förändring av Affärsområde Egendoms tillhörighet i avvaktan på ett beslut i stiftelsefrågan kan inte anses försvarbart, varken personalpolitiskt eller ekonomiskt.

- En enhet tillskapas för trafik- och stadsmiljöfrågor. Förutom sedvanliga resurser för hantering av trafikverksamheten måste enheten ha erforderlig kompetens för att kunna utveckla stadsmiljön.

I enheten bör också ingå en myndighetsfunktion för lokala trafikföreskrifter för såväl rörlig som stillastående trafik. Till enheten bör dessutom knytas resurser för strategisk trafikplanering, för hantering av de stora interregionala trafikfrågorna och för att stärka stadens roll i samarbetet med stat och landsting kring dessa.

När det gäller konsulternas förslag om ändrade gränssnitt gentemot stadsdelsnämnderna anser kontoret att ett samlat ansvar för alla väghållningsuppgifter är den mest effektiva och tydliga lösningen. Upphandlingarna kan då planeras bättre i tiden och förutsättningarna för en breddning av den idag begränsade marknaden förbättras. Sambandet mellan investeringarnas utformning och kommande driftkostnader blir tydligare och den idag oklara rollfördelningen mellan facknämnden och stadsdelsnämnderna vad gäller utvecklingsfrågor, gemensamma informationsinsatser samt politisk styrning och uppföljning elimineras.

Vi anser att dessa resonemang äger sin giltighet även när det gäller parkskötseln. Här är sambandet mellan investeringarnas utformning och drifttekniska frågor och möjligheten till kostnadsbesparingar lika stort som på vägsidan. Konsultförslaget att fördela parkinvesteringarna på 18 stadsdelsnämnder och en facknämnd skulle innebära svårigheter att fördela resurserna på ett optimalt sätt och att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet.

Vi inser dock, att det kan finnas motiv även för andra lösningar som bättre bedöms kunna öka närheten till medborgarna och öka den lokala demokratin.

- I förvaltningsorganisationen bör också ingå gemensamma teknik- och specialistkompetenser, som kan betjäna såväl exploaterings- som trafik- och stadsmiljöenheten. Här avses resurser för upphandling, fastighetsvärdering m m, smalare tekniska områden där kontoret måste ha beställarkompetens, miljöstrategiska frågor, m m. Vidare behövs resurser för gemensam administrativ service, IT, m m.
- Vi avstyrker konsulternas förslag om att lägga ut parkeringsövervakningen på entreprenad. Beslut har - senast i budgeten för 2004 – fattats om att en väl fungerande parkeringsövervakning ska återskapas i kommunal regi. Parkeringsövervakningen bör inrymmas i den nya förvaltningen och fungera som utförarenhet.
- Också Trafiktjänsten är en viktig strategisk resurs, som bör ingå i den nya förvaltningen som en helt intäktsfinansierad utförarenhet. Konsulternas förslag om att i ett senare skede konkurrensutsätta verksamheten avstyrks med hänvisning till att staden härigenom skulle riskera att bli beroende av ett monopol på leverantörssidan.

När det gäller möjligheterna till förbättrad insyn i och styrning av verksamheterna vill vi också erinra om att gatu- och fastighetskontoret givits en långtgående delegation. Beslut som hos oss tas på en relativt låg nivå är som regel förbehållna nämnderna i andra verksamheter. Det har dock skett relativt små förändringar i våra befogenheter sedan 1993. Beloppsgränserna vid upphandling - exempelvis - är oförändrade (högst fem mnkr). På upphandlingssidan är den enda förändring som införts att förvaltningschefen kan besluta om upphandling till högre belopp i de fall nämnden fattat ett genomförandebeslut avseende ett visst projekt. Det bör erinras om att nämnden när som helst har möjlighet att återkalla eller ändra i delegerade befogenheter. Om nämnden vill göra detta och samtidigt undvika en alltför diger föredragningslista så finns möjlighet för nämnden att inrätta fler utskott för specifika frågor.

Insyn och styrning underlättas också av att rapporter i form av tjänsteutlåtanden, verksamhetsplaner, bokslut, m m är tydliga och överskådliga och ger en korrekt bild av verksamheten och hur den utvecklas. Hur den nya organisationen ska hantera information och kommunikation kring verksamheten berörs förvånande nog inte alls i konsultrapporten, trots att en väl genomtänkt kommunikationstrategi torde vara av avgörande betydelse för att en organisation ska nå sina uppsatta mål.

Fastighetsförvaltningen

I konsultrapporten förordas att Fastighetsförvaltningen avskiljs från gatu- och fastighetskontoret och läggs samman med Saluhallsförvaltningen till en förvaltning under en nämnd. Den del av Fastighetsförvaltningen som utgörs av Affärsområde Egendom föreslås dock temporärt placeras inom Exploateringsenheten i avvaktan på ett eventuellt beslut om att överföra delar av verksamheten till en nybildad stiftelse. Vidare föreslås, att såväl

Fastighetsförvaltningens som Saluhallsförvaltningens markinnehav överförs till exploateringsenheten.

Vi delar konsulternas bedömning, att en sammanläggning av kontorets fastighetsförvaltning med t ex Saluhallsförvaltningen skulle kunna erbjuda möjligheter till effektivisering. Att koncentrera verksamheten till en förvaltning och en nämnd bör också kunna medverka till att stärka kompetensen i olika fastighetsfrågor hos såväl förvaltningens personal som bland berörda förtroendemän. Att sammanföra de aktuella förvaltningsbestånden till en förvaltning under en nämnd bör också innebära ökad tydlighet och därmed förbättrade möjligheter till politisk styrning och uppföljning. Åtgärden bör samtidigt underlätta den påbörjade renodlingen av stadens fastighetsbestånd.

Som framgått delar vi däremot inte konsulternas uppfattning om att Affärsområde Egendom nu bör skiljas ut från Fastighetsförvaltningen och temporärt placeras inom Exploateringsenheten. Erfarenheten visar att det är få exploateringsfrågor som rör Fastighetsförvaltningens verksamhet. Vi erinrar också om att det sedan en tid på uppdrag av gatu- och fastighetsnämnden pågår en studie av förutsättningarna för att överföra stora delar av egendomsbeståndet till en stiftelse. Detta arbete är inne i ett avgörande skede och någon tillfällig förändring av Affärsområde Egendoms tillhörighet i avvaktan på ett beslut i stiftelsefrågan kan inte anses försvarbart, varken personalpolitiskt eller ekonomiskt.

Vi föreslår, att ett avskiljande av Fastighetsförvaltningen från gatu- och fastighetskontoret genomförs vid årsskiftet 2004/2005. En eventuell sammanläggning med Saluhallsförvaltningen bör dock anstå till dess erforderliga förberedelser är avklarade (utredning om detaljorganisation, bemanning, förberedelser för införande av stadens nya ekonomisystem, marköverenskommelser, m m). Vi föreslår att kommunstyrelsen samordnar detta arbete.

Dimensionering

- Administrationen

Konsulterna har delat in kontorets personal i olika kategorier. Man uppger bl a att det i januari 2004 fanns ca 240 anställda inom det administrativa området (varav ca 40 vid Fastighetsförvaltningen), vilket motsvarar 22% av det totala antalet anställda. Konsulternas bedömning är att en personalreduktion inom det administrativa området med ca 30% inte borde vara orimlig. Besparingspotentialen anses främst ligga inom "övrig administration". Till den kategorin hänför konsulterna drygt 140 anställningar, vilket motsvarar 60% av det totala antalet administratörer.

Resterande administration anges finnas inom följande kategorier:

- Ekonomiadministration 48 st (20%)
- Controllers 6 st (3%)
- IT-personal 15 st (6%)
- Löneadministratörer 7 st (3%)
- Personaladministration 19 st (8%)

Kontoret konstaterar utifrån den personalförteckning som använts att även kund- och kontorsservice inom fastighetsförvaltningen (reception, växel, tryckeri, m m) med ca 30 anställda betecknats som administrativ personal. Denna typ av tjänster skulle lika väl kunna köpas och det kan erinras om att det under förra mandatperioden gjordes förberedelser för att konkurrensutsätta kontorsservice, alternativt samla detta slag av resurser tillsammans med löneadministration, viss fakturahantering m m i en för staden gemensam organisation ("shared services").

Valet att kategorisera denna personal som administratörer i kontorets organisation kan ifrågasättas, också av det skälet att kund- och kontorsservice betjänar en rad andra förvaltningar och då inte bara de som finns i Tekniska nämndhuset. Telefonväxeln har exempelvis 1 800 anknytningar. Som också framgår av konsultrapporten sköter kontoret löneadministrationen för ett par andra förvaltningar med sammantaget ca 500 anställda och förtroendevalda.

Samma invändning kan riktas mot valet att räkna in kontorets driftcentral i underlaget. Där arbetar 14 personer (enligt förteckningen), vilka har som en av sina huvuduppgifter att förmedla felanmälningar och klagomål från medborgarna till 18 stadsdelsförvaltningar och deras entreprenörer. Driftcentralen är bemannad dygnet runt. Antalet inkommande samtal uppgår till över 120 000 per år.

Slutligen finns i gruppen "övrig administration" ett antal tidsbegränsat sjukpensionerade, som sannolikt aldrig återkommer i tjänst samt ett antal tjänstlediga och långtidssjuka och i några fall dessutom dessas vikarier. Det finns också - utöver Resursgruppen och Fornminnesgruppen - en relativt stor grupp (30-40 personer), som är eller tidigare varit övertalighetsförklarade och som idag återfinns på tillfälliga, administrativa befattningar, vilka successivt dras in vid vakans. Några av dessa har blivit övertaliga under senare tid i samband med organisationsförändringar på parkeringsavdelningen och fastighetsförvaltningen. Andra blev övertaliga redan 1993, men fördes ut i linjeorganisationen när Jobb-poolen och Resursgruppen efter politiska beslut och stark facklig kritik avvecklades under senare delen av 1990-talet.

Om man väljer att bortse från de stödfunktioner, som har stor del av sin "kundkrets" utanför gatu- och fastighetskontoret och personer som fått sin placering i organisationen av särskilda skäl, reduceras gruppen administrativ personal till storleksordningen 15% av det totala antalet anställda, en andel som inte framstår som anmärkningsvärt hög för en beställarorganisation.

Detta innebär inte att kontoret ifrågasätter att det finns en rationaliseringspotential inom administrationen. Kontoret har bl a i en intern utredning hösten 2003 konstaterat att personaladministrationen kan minskas. Det finns inom främst ekonomiområdet en stor besparingspotential på några års sikt när stadens nya ekonomisystem Agresso är infört och kontoret tillåts påbörja scanning av fakturor. Kontoret har också redan påbörjat en rationalisering inom dokumenthantering (registratur och arkiv),

som på sikt beräknas kunna minska bemanningsbehovet med 15-20%. I höst påbörjas inom kontoret försök med s k lönekoppling (tidsregistreringssystem och lönesystem kopplas samman), vilket på sikt leder till minskat behov av löneadministratörer.

Beträffande administrationen vill kontoret slutligen infoga reflexionen, att det mot bakgrund av påstådda rationaliseringsmöjligheter är något förvånande att konsulterna väljer att som huvudalternativ föreslå en delning av kontoret i två förvaltningar. En sådan åtgärd skulle innebära en dubblering av olika administrativa funktioner, såsom ekonomi, IT, personaladministration, etc.

Sammantaget ifrågasätter kontoret starkt de exakta bemanningsförslag för administrativa funktioner, som återfinns i konsultrapporten. De framstår tyvärr inte som sakligt underbyggda.

- Exploaterings- samt trafik- och stadsmiljöverksamhet

I konsultrapporten görs - genom olika jämförelser och analyser - gällande, att det finns betydande möjligheter att rationalisera i en ny organisation. För exploaterings- samt trafik- och stadsmiljöverksamheterna föreslås rationaliseringar med 20-30 procent. Konsulterna har här använt nyckeltals- och funktionsanalyser, jämförelser med Göteborg och Malmö samt hänvisat till effekter av en ny struktur som underlag för sina förslag till dimensionering. Det är dock oklart om man här tagit hänsyn till Gatubolagets speciella roll i Göteborg och att Stockholm i mycket större utsträckning agerar som aktiv markägare och bygger i mer komplex miljö jämfört med Malmö.

Kontoret ifrågasätter inte, att det finns en rationaliseringspotential inom kärnverksamheterna, men vi ifrågasätter starkt de exakta bemanningsförslag som återfinns i konsultrapporten. Personalneddragningar av de slag som aktualiseras av konsulterna leder visserligen till vissa minskningar av de direkta personalkostnaderna. I flera fall – t ex när det gäller värderingsverksamheten – skulle de dock samtidigt komma att leda till ett mångdubbelt större bortfall av intäkter. Oförändrade kvalitets- och verksamhetskrav leder till ökad inhyrning av konsulter, vilket i sin tur medför 50 – 100 % högre timkostnader. Samtidigt kan vi konstatera, att en bedömning av omstruktureringskostnaderna saknas i rapporten.

Enligt vår bedömning är möjligheten till rationaliseringar framförallt kopplad till arbetssätt, ambitionsnivå samt personalens kompetens och erfarenhet. Konsultutredningen ger inte mycket vägledning i denna fråga. Det man konstaterar är att den nuvarande strukturen är resurskrävande med bl a en omfattande mötesverksamhet ("specialistbevakning") och administrativa resurser på flera nivåer. Även samverkan med stadsdelarna diskuteras. Konsultrapporten lyfter fram möjligheter till rationaliseringar med utgångspunkt från nyckeltal, som uppges vara framtagna som jämförelsetal från likvärdig verksamhet. Nyckeltalen återspeglar emellertid verksamheten utifrån referensernas "minsta gemensamma nämnare" och tar inte hänsyn till Stockholms komplexitet. Utifrån ett sådant generellt perspektiv är det, enligt vår bedömning, inte meningsfullt att komma med

ett sådant förslag till detaljdimensionering som presenteras i konsultrapporten. Det är enligt vår uppfattning viktigt att rationaliseringseffekter inte ses som fasta värden, utan som ett riktmärke i strävan att åstadkomma effektiviseringar.

Eftersom huvuddelen av budgeten för trafik- och stadsmiljöenheten och exploateringsenheten kommer att avse kostnader för entreprenader gäller det bl a att ha väl utarbetade förfrågningsunderlag och god kontroll under bygg- och driftprocesserna. Detta arbete sköts lämpligen med en avvägd blandning av egen personal och konsulter. Med färre anställda för att leda projektering och hantera entreprenadarbeten minskar man förmågan till styrning och kontroll av den största kostnadsmassan. Redan en blygsam procentuell ökning av entreprenadkostnaderna (enstaka procent) åter upp de minskade personalkostnaderna. Reducerar man därutöver de stödjande konsultinsatserna har man snart frånkännt sig inflytandet över sina kostnader.

Kontorets andel egna resurser är redan mycket låg (5 %) i förhållande till köpta tjänster inom trafik- och exploateringsverksamheterna, som nedanstående tabell för år 2003 visar.

Utgifter/kostnader (Mnkr)	Egna resurser	Konsulter Entreprenader Övrigt köpt	Andel egna resurser (procent)	Anmärkning
Regionerna	174	1 828	9	
- varav <u>Investeringar/bygg</u> Gator- och väghållning, torg och allm. plats Parkverksamhet Mark/exploatering	78	1 360	5	Investeringsin- komster: 109
- varav <u>Förvaltning /drift och underhåll</u> Gatu- och väghållning inkl torg och allm. plats Mark/exploatering	41	440	8	Intäkter: 1 673

Man bör inte heller grunda en dimensionering på en ögonblicksbild av år 2003, vilket belyses med följande tabell, som visar antalet markanvisningar (lägenheter) åren 2001-2004 :

2001	2002	2003	2004 (prognos)
3899	2660	4726	10000

Antalet markanvisningar går nu starkt uppåt och för med sig ett ökat behov av resurser för planering, utredningar och avtal de närmaste åren. Med

något års fördröjning ökar också behoven av resurser för projektering och byggande. Stadsbyggnadsfilosofin ”bygg staden inåt” ger också högre kostnader för planering än vid exploatering av mer perifer naturmark. Att bygga på förorenad industrimark och att ta hand om de målkonflikter som uppstår när närmiljön för redan boende i området påverkas tar både mycket tid och resurser i anspråk. Det är viktigt att hänsyn tas till faktorer av detta slag vid beräkningar av och beslut om dimensionering av en ny organisation.

I konsultrapporten framhålls vidare, att gatu-och fastighetskontoret har ett mycket brett ansvarsområde och att det finns starka skäl för att fokusera insatserna på några områden som har stor betydelse för Stockholms utveckling; bostadsbyggandet och trafiksystemets funktion. Utredningen föreslår också att vissa områden bör ges lägre prioritet än i dag utan att närmare gå in på vilka områden som ska lågprioriteras och vad det i praktiken kommer att innebära för dessa verksamhetsområden.

Vi kan instämma i att kontoret - som huvudman för allmän plats och förvaltare av ett omfattande markinnehav - har ett brett ansvarsområde:

- markförvaltning
- markexploatering
- väghållning/stadsmiljöutveckling
- parkeringsreglering och parkeringsövervakning
- strategisk trafikplanering för alla färdmedel
- parkfrågor/naturfrågor
- renodlat genomförandeansvar för de planer som rör den fysiska miljön
- myndighetsutövning för hamnfrågor samt
- delar av stadens upplåtelsefrågor.

Det bör samtidigt erinras om att det sedan kontoret bildades 1993 har skett en viss förskjutning i synen på hur projekt ska bedrivas. Tidigare låg fokus mer uttalat på att få fram en bra slutprodukt till lågt pris. På trafiksidan prioriterades främst de stora trafikantgrupperna; gående samt bil- och bussresenärer. Underhand har planerings- och genomförandeprocessen blivit tyngre med fler såväl formella som informella samråd både med allmänheten och internt inom staden. Samtidigt har vi fått en höjd ambitionsnivå vad gäller dialogen med medborgarna (GFK Forum, m m), en höjd ambitionsnivå vad gäller strikt tillämpning av utökade regelverk kring offentlig upphandling, arbetsmiljö m m samtidigt som mer hänsyn numera tas till svagare grupper i trafiken, såsom cyklister och funktionshindrade.

Vidare har ett omfattande arbete lagts ned på att anpassa kontorets organisation, verksamhet och samarbetsrutiner till stadsdelsnämndsreformen. Detta har inneburit att samrådet med stadsdelsförvaltningarna vid planering och genomförande av projekt och i samband med upprättande av treårsprogram och verksamhetsplaner numera är väl utvecklat. I samband med alla större park- och gatuinvesteringar och upprättande av lokala park- och trafikplaner arrangerar vi numera samrådsmöten i stadsdelarna i samarbete med berörda

stadsdelsförvaltningar. Alla dessa förändringar har tillkommit efter politiska policybeslut eller till följd av revisionssynpunkter och helt naturligt lett till krav på ökade arbetsinsatser i och kring projekten.

Om kontoret – såsom föreslås i konsultrapporten – skall fokusera på några få kärnområden, bibehålla gällande regelverk och samtidigt banta organisationen kraftigt måste ambitionsnivån sänkas inom vissa områden. Detta behöver klargöras innan beslut tas om detaljorganisation och bemanning.

Utredningen hävdar vidare att kontoret skulle vara chefstätt. Kontorets två regioner har flera stora enheter med upp till 45 personer direkt under en chef. Flera av cheferna har här även en handläggande roll i högre grad än vad som är normalt för en chefsbefattning. Eftersom så stora enheter visat sig ohanterliga, främst vad gäller personal- och arbetsmiljöfrågor, har på senare tid i några fall undergruppindelningar gjorts och en ny chefsnivå tillskapats.

- Fastighetsförvaltning

I konsultrapporten görs bedömningen, att de åtgärder som aktualiseras för Fastighetsförvaltningen – sammanläggning med Saluhallsförvaltningen, m m – bedöms kunna ge en samlad rationaliseringsvinst om ca 20%. Vi föreslår, att möjligheterna till effektiviseringar och rationaliseringar studeras närmare inom ramen för den utredning om detaljorganisation och bemanning, som enligt vår uppfattning bör samordnas av kommunstyrelsen.

- Kontorets samlade bedömning

Vi anser inte att konsulternas analyser och rekommendationer är så väl underbyggda, att de kan ligga till grund för ett beslut om den nya förvaltningens dimensionering. Det är en brist att det i översynsrapporten inte har belysts hur de föreslagna rationaliseringarna – vilka anges till netto 75 -125 miljoner kronor - kommer att påverka förvaltningens samlade produktion (ca 5,7 miljarder kronor).

Vi förordar därför att kommunstyrelsen – sedan beslut fattats i strukturfrågan – uppdrar åt gatü- och fastighetsnämnden att utifrån en fördjupad studie fatta beslut om såväl detaljorganisation som bemanning. Även namnfrågan bör hanteras av gatü- och fastighetsnämnden. De i konsultrapporten föreslagna förvaltnings- och enhetsnamnen är - enligt vår bedömning - mindre väl valda och bör bli föremål för ytterligare överväganden.

I konsultrapporten föreslås att den övertalighet som kan uppkomma inte ska belasta den nya organisationen. Kontoret har förståelse för denna uppfattning. Erfarenheterna från kontorets arbete med Jobb-poolen och Resursgruppen under de senaste elva åren är att det är administrativt betungande och att det även innebär en viss belastning på kärnverksamheten.

Samtidigt kan konstateras att hantering av övertaliga i pooler inte är någon bra lösning, varken för arbetsgivaren eller de anställda. Den Jobb-pool som

bildades 1993 som ett resultat av de tekniska förvaltningarnas omstrukturering fick också avvecklas efter några år, bl a efter stark facklig kritik.

Kontoret föreslår i stället, att en eventuell bantning av organisationen genomförs stegvis under exempelvis 2-3 år i takt med kommande pensionsavgångar och naturlig omsättning. Under senare år har personalomsättningen legat på i genomsnitt 70 personer - pensionsavgångar, slutat på egen begäran, etc - en siffra som förväntas stiga betydligt de närmaste åren i takt med att fyrtiotalisterna går i pension. Med hänsyn till att åtskilliga befattningar måste återbesättas blir det ändå med säkerhet nödvändigt att komplettera med någon form av "verktygslåda" i form av erbjudanden om avgångsvederlag, särskild ålderspension, m m.

Genomförande

Trafik- och exploateringsverksamhet

För trafikfrågorna kan en omorganisation under 2005 ses som en relativt bra tidpunkt. För det kanske högst prioriterade målet - att ge förutsättningar för att 20 000 lägenheter kan börja byggas under mandatperioden - kan det finnas tveksamheter om tidpunkten är väl vald. För att inte hamna i en situation där tempot i genomförandet av högt prioriterade uppgifter påverkas negativt av en omorganisation krävs ett omfattande och noggrant förberedelsearbete.

Hänsyn måste här också tas till införandet av Agresso - stadens nya ekonomisystem. Kontoret lägger för närvarande ned ett mycket omfattande arbete på att förbereda införandet av det nya ekonomisystemet. Enligt den tidplan som lagts fast centralt i staden skall kontoret vara inne i systemet vid årsskiftet 2004/2005. Projektet kan betraktas som avslutat en månad senare när man konstaterat att de nya rutinerna fungerar på ett tillfredsställande sätt. Enligt kontorets bedömning är det inte möjligt att slutföra Agresso-projektet enligt gällande tidplan och samtidigt anpassa detta till en ny organisationsstruktur, som tidigast kan vara bestämd någon gång under senhösten 2004. Dels saknas erforderliga resurser, dels skulle en sådan tidplan - om den vore praktiskt möjlig - innebära betydande risker med hänsyn till de stora värden som ekonomisystem och försystem skall hantera.

Det bör understrykas att kontoret själv inte kan bestämma tidplanen för det nya ekonomisystemet, utan detta är en fråga för den centrala projektledningen hos stadsledningskontoret. Slk har avsatt och planerat in stora egna och inhyrda resurser för att hjälpa förvaltningarna att implementera Agresso och det är naturligtvis förenat med logistikproblem och kostnader att ändra i förutsättningarna. Totalt är det ca 40 personer från slk, Tieto Enator och Agresso som är inbokade för att hjälpa kontoret med införandet av det nya ekonomisystemet. Till detta kommer ett antal konsulter från gfk's leverantörer av försystem som är inbokade vissa perioder för att göra erforderliga anpassningar till Agresso. Totalt är det ca 500 medarbetare på kontoret som ska genomgå olika slag av utbildning i det nya systemet. Planeringen är ganska långt gången; lokaler och lärare

S

inbokade osv. Delar av utbildningen sker i våra egna lokaler och med egen personal, men en stor del kommer att genomföras av representanter för Agresso respektive slk i externa lokaler.

Teoretiskt skulle det vara möjligt att införa en ny organisation vid årsskiftet 2004/2005, göra en provisorisk lösning i det gamla ekonomisystemet Edit och senarelägga Agressointroduktionen. Detta skulle dock innebära mycket och kostsamt dubbelarbete. Agresso och en ny organisation bör genomföras samtidigt.

Kontoret gör bedömningen att den 1 maj 2005 är en möjlig tidpunkt för genomförande av en ny organisation. Tidpunkten är så vald att den dels bedöms möjliggöra nödvändiga förberedelser i form av fastställande av detaljorganisation, bemanning, rumsplaceringar, m m, dels att den sammanfaller med tertialrapport 1, vilket är en fördel eftersom en budgetavräkning ändå måste göras per 30 april.

För att underlätta omställningsprocessen bör kontorets personal så långt möjligt direktinplaceras på befattningarna i den nya organisationen.

Fastighetsförvaltning

Som framgått föreslår vi att Fastighetsförvaltningen skiljs ut från gatu- och fastighetskontoret redan vid årsskiftet 2004/2005, men att en eventuell sammanläggning med Saluhallsförvaltningen får anstå till dess nödvändiga förberedelser är avklarade (utredning om detaljorganisation, bemanning, förberedelser för införande av stadens nya ekonomisystem, m m). Vi föreslår att kommunstyrelsen samordnar detta arbete.

SLUT