

Uppföljning av omorganisationen av Gatu- och fastighetskontoret till tre förvaltningar

November 2005

Stockholm 2005-11-18

Conny Jägsander, Anders Bruse, Ulf Börjesson

Solving Bohlin & Strömberg

Innehållsförteckning

1	Uppdragets bakgrund och inriktning	2
2	Dimensionering	3
2.1	Ursprunglig dimensionering och utredningens förslag	3
2.2	Den nya organisationens dimensionering. Rationalisering	3
3	Uppfattningar om den nya organisationen	7
4	Synpunkter på förändringsprocessen	8
5	Samlad bedömning	9

1 Uppdragets bakgrund och inriktning

Våren 2004 hade Solving Bohlin & Strömberg i uppdrag av stadsdirektören att utreda Gatu- och fastighetskontorets (GFK) organisation och dimensionering. Utredningen föreslog bl.a.

- att bilda en ny egen förvaltning med "ansvar för exploatering och byggande vid genomförande av detaljplan – främst för att främja **bostadsbyggandet** men även utvecklingen av företagsområden".
- att bilda en ny egen förvaltning med "ansvar för trafiksystemets funktion och för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet i **trafiken**".
- att för avdelningen inom GFK **Fastighetsförvaltningen** fullfölja överföringen av specialiserade fastigheter till andra enheter/bolag och att övriga delar slås samman med Saluhallsförvaltningen

Beträffande den nya fastighetsförvaltningen (Fastighets- och saluhallskontoret – FSK) beslutade Kommunfullmäktige 2004-11-14. Kommunfullmäktige beslutade vidare 2004-12-14 i stort enligt utredningens förslag beträffande de två andra nya förvaltningarna men att de skulle lyda under varsin egen nämnd – en ny marknämnd respektive en ny gatunämnd. De nya förvaltningarna benämndes Markkontoret (MK) respektive Trafikkontoret (TK). Vidare beslutade fullmäktige att egendomsbyrån inte skulle ingå i MK utan i det nya FSK. Beträffande parkeringsövervakningen beslutade fullmäktige att den skulle tillhöra TK.

FSK inrättades formellt 2005-01-01, då all berörd personal överfördes till det nya kontoret medan de två andra nya förvaltningarna, MK och TK, inrättades 2005-05-01 då all berörd personal fördes över till dessa nya kontor.

Förvaltningsledningarna har beslutat att genomföra en översiktlig uppföljning av såväl genomförd förändringsprocess som utfallet av den nya organisationen i förhållande till de politiska besluten och utredningens förslag och målsättning.

Mot bakgrund av att de nya förvaltningarna i praktiken har verkat i sin nya organisation under en relativt kort tid finns begränsat underlag för bedömningar av genomslaget av nya arbetsformer och hur verksamheten i mera kvalitativa termer har utvecklats. Uppföljningen behandlar visserligen dessa aspekter men betoningen ligger på dimensionerings/rationaliseringsfrågor och på själva förändringsprocessen.

Uppföljningen har genomförts av Solving Bohlin & Strömberg under augusti för FSK och oktober/november för MK och TK. Chefer, några nyckelpersoner och fackliga representanter har intervjuats - sammantaget 36 personer.

2 Dimensionering

2.1 Ursprunglig dimensionering och utredningens förslag

Enligt utredningen om GFK:s struktur och dimensionering omfattade verksamheten totalt 1015 årsarbetare vid årsskiftet 2003/04 - antalet anställda var dock 1045 (dessutom fanns vid GFK en särskild resursgrupp ("fornminnesenheten") om ca 30 anställda). Enligt uppgift var antalet anställda årsskiftet 2004/05 ytterligare högre (totalt 1140 personer inklusive tjänstlediga, långtidssjuka m.m.)

Utredningen angav ett intervall för den nya organisationens totala dimensionering för de tre förvaltningarna till 592 - 671 befattningar (exklusive parkeringsvakter). Eftersom motsvarande verksamheter i utgångsläget hade 813 årsarbetare bedömdes således rationaliseringen till 142 - 221 årsarbeten eller 17% - 27%. Det bör anmärkas att i den föreslagna personalstyrkan ingick även förslag på förstärkningar med bl.a. 15 projektledare för att klara den utökade exploateringsverksamheten för kraftigt ökat bostadsbyggande de närmaste åren ("20K-projektet"), 15 konstbyggnads-specialister m.m.

2.2 Den nya organisationens dimensionering. Rationalisering

Nedanstående tabell beskriver hur utredningens rationaliseringsmål har nåtts. I tabellen har hänsyn tagits till att kommunfullmäktiges beslut innebar vissa förändringar i förhållande till utredningens förslag (se avsnitt 1) samt att MK köper vissa administrativa tjänster från TK m.m. Detaljer om förändringar jämfört med den ursprungliga utredningsrapporten beskrivs i respektive delrapport.

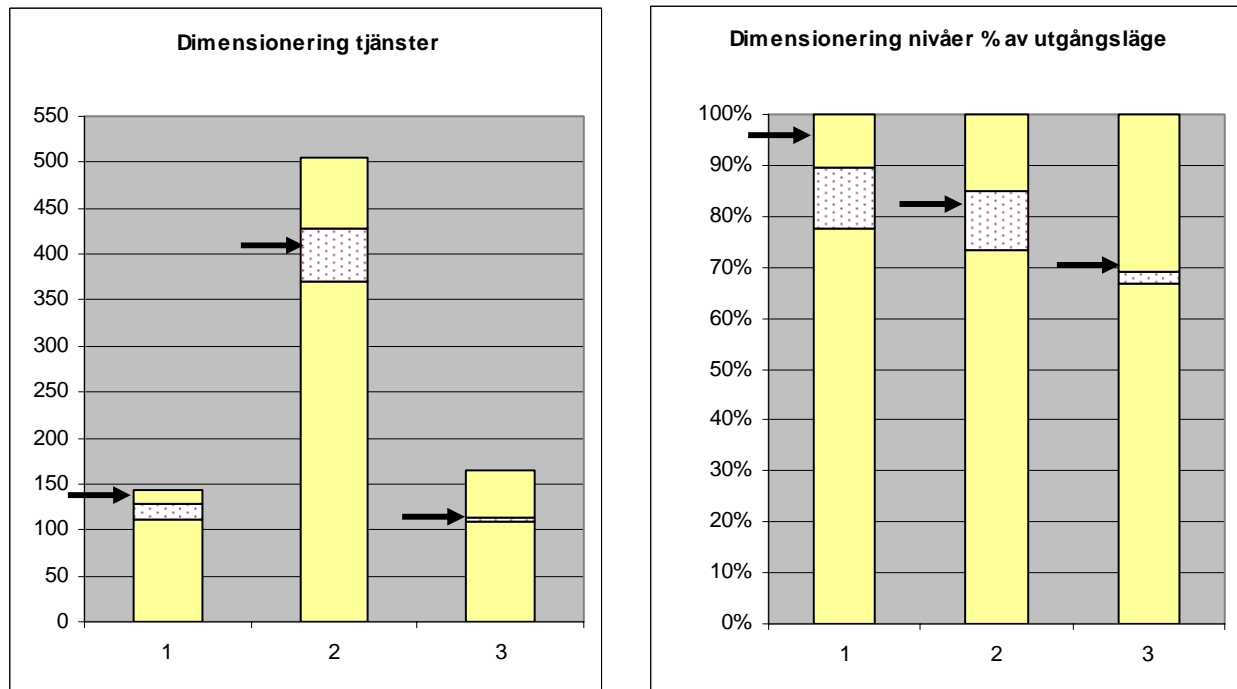
	MK	TK	FSK	Totalt
Utredningens intervall (justerat)	112 - 129	370 - 428	110 -114	592 -671
Fastställd ny organisation	141	411	112	664
Differens från förslaget övre intervall	+12	-17	-2	-7
	Inkl köp från TK	Inkl tjänster åt MK; exkl p-vakter		

Ett annat sätt att uttrycka förändringen är att jämföra hur dimensioneringen var för motsvarande verksamheter före omorganisationen och hur den slutliga dimensioneringen blev. Även om siffrorna i nedanstående tabell är "exakta" bör observeras att det för utgångsläget är vissa skattningar som har gjorts. Jämförelsen ger dock en god bild av var rationaliseringar har gjorts.

	MK	TK	FSK	Totalt
Utgångsläge	144	504	165	813
Bemanning sept 2005	139	411	115	665
Rationalisering	-5	-93	-50	-148
Rationalisering %	4%	19%	30%	18%
	Inkl köp från TK	Inkl tjänster åt MK; exkl p-vakter		

Observera att i båda tabellerna ovan är parkeringsvakterna ej inräknade (bl.a. för att utökningar här har skett under perioden vid återgång från tidigare entreprenadlösningar för vissa delar). I delrapporterna för respektive förvaltning har mera detaljerade specificeringar och jämförelser gjorts.

I nedanstående graf har de båda tabellerna sammanfattats:



Förklaring: Staplarna visar bemanning i utgångsläget. Prickiga fältet visar det i konsultrapporten angivna spannet för ny dimensionering. Pil visar faktisk bemanning i nuläget.

1=Markkontoret, 2=Trafikkontoret, 3=Fastighets- och saluhallskontoret

Oavsett vilken jämförelse, som har gjorts kan allmänt konstateras:

- Jämförelsevis stora rationaliseringar har gjorts inom fastighetsverksamheten; FSK:s formella organisation ligger väl inom utredningens dimensioneringsintervall (men i nuläget några fler men kommer under 2006 att minska)
- Även inom Trafikkontoret har relativt stora rationaliseringar gjorts och TK ligger väl inom utredningens intervall
- Markkontoret har en dimensionering som överstiger utredningens förslag med 12 årsarbetare men som ligger 5 årsarbetare lägre än utgångsläget; 5 går i (särskild) ålderspension under närmaste halvåret.

Det bör nämnas att det i samarbetet mellan MK och TK inför den nya organisationen fördes diskussioner om i vilken förvaltning de gemensamma resurserna för personalområdet, registratur, arkiv och nämndsekretariat borde läggas. Eftersom det här har gjorts relativt stora reduceringar främst inom personalområdet skulle man kunna anse att viss del av dessa rationaliseringar borde ha "tillgodoräknats" MK i stället för TK men detta har vi i ovanstående jämförelser inte beaktat eftersom jämförelserna redan nu är relativt komplicerade.

Slutligen kan följande sammanställning av personalförändringarna uttryckt i antal anställda ge en bild av omorganisationens effekter (även här bör noteras att personalsiffrorna hela tiden är en "rörlig situation"):

Antal anställda (okt 2004)	1140
Antal anställda (sept 2005) MK	150
Antal anställda (sept 2005) TK	642
Antal anställda (sept 2005) FSK	117
Differens	231
<i>Specifikation av differensen:</i>	
Till SISAB	25
Till FB-Servicehus AB	20
"Fornminnesgruppen" till SDF	16
Särskild ålderspension och ålderspension	48
Övertaliga (varav 69 till andra förvaltningar)	81
Tjänstlediga och långtidssjuka	25
Övriga (nytt arbete inom staden, slutat etc)	16

Obs att i tabellen ovan anges antal anställda (oavsett tjänstgöringsgrad, tjänstledigheter och långtidssjukskrivningar). Vidare ingår även parkeringsvakterna.

3 Uppfattningar om den nya organisationen

Eftersom den nya organisationen i praktiken har varit i funktion enbart en relativt kort tid finns ännu inte tydliga erfarenheter att dra. Vi nöjer oss därför i detta skede med några mera generella iakttagelser/kommentarer:

- Generellt framförs positiva omdömen om renodlingen till exploateringsfrågor respektive trafik- och gatufrågor även om det också finns synpunkter på ökade gränsdragningsproblem och "revirstrider"
- Vid TK har man valt att i stället för utredningens förslag med två regioner och en gemensam enhet för större projekt inrätta en stor samlad gatuavdelning (165 personer). Motiven som anges är bl.a. att få till stånd mera likartade synsätt och kulturer.
- Trafikplaneringsavdelningen inom TK synes inte ha fått den mera distinkta roll som utredningen föreslog
- Vid MK har utredningens förslag om en mera integrerad organisation för exploateringsarbetet inte genomförts utan här finns två regioner och en samlad Miljö & teknikavdelning som stödjer de båda regionerna. Motiven här anges till bättre möjligheter att stärka kompetenserna och att få ett mera flexibelt utnyttjande av resurserna över hela staden. Speciellt behoven av att hålla ihop kompetenserna på miljöområdet men även för stödet till SDF i parkfrågor framhålls som väsentliga
- Parkresurser finns nu på både TK och MK där främst MK även skall stödja stadsdelarnas parkverksamhet. Det finns synpunkter på att uppdelningen och vissa oklarheter i gränsdragningarna försvagar stadens parkkompetens
- Även om det finns exempel på olika uppfattningar om huruvida vissa större investeringsprojekt borde tillhöra MK eller TK synes rollfördelningen här fungera tillfredsställande
- Man synes arbeta på ett konstruktivt sätt med frågorna om gränssnitten mellan främst MK, TK och SDF i praktiken
- Även om det inom flera områden framförs synpunkter om för små personella resurser synes speciellt de ekonomiadministrativa funktionerna ha varit hårt belastade. Detta kan delvis bero på "omstarten" av införandet av Agresso. Belastningen torde också bero på att man de facto har fått arbeta med både den gamla organisationsstrukturen och den nya med bokslut, schablonuppdelning av budgetar m.m.

- Generellt återstår mycket arbete för att utveckla och anpassa processer och rutiner där inte minst de minskade administrativa resurserna innebär behov av nya arbetsformer

4 Synpunkter på förändringsprocessen

Vid våra intervjuer har det riktats stark kritik mot den mycket utdragna förändringsprocessen framförallt inom MK och TK. I praktiken visste personalen på GFK senhösten 2003 att en större organisationsöversyn skulle göras eftersom det fanns ett uppdrag i budgeten. Även de uppfattningar som framfördes i SPO gjorde att det började finnas viss oro hos personalen. Eftersom tillsättningarna i den nya organisationen för MK och TK inte var klara förrän 2005-05-01 var det i praktiken 1,5 år som personalen levde under osäkerhet. Personalen hade förväntat sig ett betydligt snabbare beslut efter att konsultrapporten presenterades i mitten på maj 2004 – speciellt som förslaget innebar stora förändringar i både struktur och dimensionering. Eftersom den politiska beslutsprocessen under hösten 2004 dels drog ut på tiden, dels innebar osäkerheter om utfallet har många av de intervjuade pekat på stor oro under den perioden. Å andra sidan har vi också fått synpunkter som går ut på att oron inte var särskilt stor eftersom både förvaltningsledningen och nämnden var emot strukturförslaget och även till del mot rationaliseringsambitionerna.

Förhållandena vid FSK var gynnsammare genom att det politiska beslutet togs tidigare (2004-11-14) och att tillsättningen av förvaltningschef skedde strax därpå. Formellt gick man över i den nya organisationen redan 2005-01-01 och hade sedan den nya, integrerade organisationen på plats 2005-05-01.

När väl förvaltningscheferna på MK och TK var utsedda i början på 2005 anger man i regel att man har varit relativt nöjd med den information, som har givits och det snabba förfarandet vid tillsättningarna efter ansökningarna. Man är också nöjd med att personalfrågorna har skötts på ett strukturerat och konstruktivt sätt med möjligheter till individuellt stöd. Den automatiserade hanteringen av ansökningsförfarandet (MK och TK) och tillsättningarna innebar också att varje individ direkt fick ett nytt anställningsavtal – här fanns dock i vissa fall felaktiga uppgifter vilka dock har kunnat rättas till.

Att det sedan skulle dröja över ett halvt år att få till stånd en fysisk samlokalisering enligt den nya organisationen för MK och TK har av många uppfattats som mycket negativt. Vissa anser att man här har tappat ytterligare tempo i att utveckla de nya arbetsformerna.

Eftersom övergången till den nya organisationen egentligen skulle göras ganska snabbt efter att avdelningschefer m.fl. hade utsetts blev det för många avdelningschefer en tung arbetsbörda med förberedelser för den nya organisationen samtidigt

som man hade ansvaret för den tidigare rollen och inte minst personalansvar för många människor som i slutskedet av processen kände sig extra oroliga.

Även de fackliga organisationerna har i stort sett samma uppfattning om processen.

GFK skulle enligt tidigare plan ersätta de gamla ekonomi- och redovisningssystemen med Agresso vid årsskiftet 2004/05. Under våren och sommaren 2004 hade man kommit ganska långt i utrednings- och förberedelsearbetet för denna förändring men man såg att den organisationsstruktur som konsultrapporten föreslog skulle förändra väsentliga grunder för Agressos struktur. Förändringsarbetet avbröts därför under hösten 2004 för att sedan tas upp igen våren 2005 i ett gemensamt projekt för MK och TK med målet att införa Agresso vid årsskiftet 2005/06. Inte minst för ekonomi-personalen har dessa förhållanden inneburit mycket extraarbete och stor frustration. Förseningarna har också stor betydelse för möjligheterna att komma in i andra arbetsformer där ex.vis Agressos projektmodul är ett viktigt stöd för projektledare när nu de verksamhetsnära administrativa resurserna har minskats.

5 Samlad bedömning

Denna uppföljning har gjorts när de tre förvaltningarna i praktiken har fungerat en relativt kort tid. Det är därför lättare att göra kvantitativa bedömningar av dimensioneringen än kvalitativa bedömningar av arbetsformer och verksamhetsmål.

Beträffande dimensioneringen kan konstateras att utredningsrapportens ursprungliga rationaliseringsmål totalt har uppnåtts. Jämfört med utgångsläget har en rationalisering gjorts med närmare 150 årsarbetare (18%). Rationaliseringarna har varit stora inom främst FSK men också inom TK

Det finns en allmänt negativ bild av att förändringsprocessen under huvuddelen av 2004 blev så utdragen och därmed skapade stor oro bland personalen. Däremot anser man att själva tillsättningsförfarandet och hanteringen av personalfrågorna har hanterats på ett i stort tillfredsställande sätt.

Konsultförslagets huvudinriktning att renodla och göra de tre verksamhetsområdena organisatoriskt självständig och självförsörjande på nyckelkompetenser uppfattas positivt i organisationen. I grunden finns det därmed en positiv inställning till tankarna i utredningen och vi bedömer att det nu finns goda förutsättningar att stabilisera organisation och arbetsformer. Ytterligare utvecklingsarbete återstår dock och satsningar bör göras på att ex.vis utveckla de administrativa stöden där Agresso kommer att ha en viktig roll för att ersätta tidigare olika "lokala/personliga" system och modeller.

För att få en mera helhetsinriktad bild av de nya förvaltningarna borde en kompletterande uppföljning göras senare när organisationen har verkat i sin nya form under längre tid. Exempel på frågor att ta upp vid en sådan uppföljning är:

- Är de nya strukturerna inom respektive förvaltning effektiva (jämför att utredningen i flera avseenden föreslog mera integrerade strukturer och arbetsformer)?
- Är balansen mellan stabs/ledningsresurser och linjeresurserna den rätta?
- Kan de administrativa processerna effektiviseras ytterligare (erfarenheter och vidareutveckling av Agresso m.m.)?

Vid den uppföljningen görs lämpligen också vissa kostnadsanalyser av omorganisationen:

- Vad betyder personalreduktionerna ekonomiskt?
- Har utnyttjandet av tekniska och administrativa konsulter ökat?
- Hur mycket har lokalkostnaderna minskat (både m.h.t. personalreduktionen och det något effektivare lokalutnyttjandet)? Hur stora blev ombyggnads- och flyttkostnaderna?

Även gränssnitten mellan främst MK, TK och SDF bör behandlas vid en sådan analys.

Slutligen bör arbetet med ytterligare samordning av vissa gemensamma resurser inom hela tekniska nämndhuset fullföljas och de ökade rationaliseringsmöjligheterna här utnyttjas.