

Uppföljning av omorganisation av Trafikkontoret

November 2005

Stockholm 2005-11-18

Conny Jägsander, Anders Bruse

Solving Bohlin & Strömberg

Innehållsförteckning

1	Uppdragets bakgrund och inriktning	2
2	Organisation och dimensionering.....	2
2.1	Ursprunglig dimensionering och utredningens förslag.....	2
2.2	Omstruktureringen	4
2.3	Den nya organisationens dimensionering. Rationalisering	6
3	Uppfattningar om organisationen	8
3.1	Allmänt	8
3.2	Gränsdragningsfrågor till MK och till SDF	8
3.3	Parkeringsverksamheten.....	9
4	Synpunkter på förändringsprocessen	9
5	Samlade bedömningar	10

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 trafiksystemets funktion och för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet i **trafiken**". Kommunfullmäktige beslutade 2004-12-14 i stort enligt utredningens förslag men med några större förändringar:

- den nya förvaltningen skall lyda under en egen nämnd – en ny trafiknämnd
- hela parkeringsverksamheten skall inordnas i Trafikkontoret, dvs. även den operativa parkeringsövervakningen (i utredningsförslaget låg enbart "myndighetsdelen" av parkeringsverksamheten i det nya TK)
- TK skall inte överta ansvaret från stadsdelarna för vinterväghållning och barmarksrengöring
- stadsdelarna får större ansvar för markupplåtelse.

Den nya förvaltningen, Trafikkontoret (TK), inrättades 2005-05-01 då all berörd personal fördes över till den nya kontoret.

Ledningen inom TK 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 TK 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 oktober/-november. Chefer, några nyckelpersoner och fackliga representanter har intervjuats - sammantaget 12 personer.

2 Organisation och dimensionering

2.1 Ursprunglig dimensionering och utredningens förslag

Enligt utredningen om GFK:s struktur och dimensionering omfattade verksamheten, som det nya TK skall svara för, 476 årsarbetare vid årsskiftet 2003/2004. Till detta

skall läggas parkeringsövervakningen enligt fullmäktiges beslut. Exklusive parkeringsvakterna var personalstyrkan för parkeringsövervakningen vid samma tidpunkt 33. Resurser för markupplåtelser som överförs till stadsdelarna (ca 4) skall borträknas. Utredningen föreslog att TK skulle ha en enhet för stadsgemensamma parkfunktioner inklusive stöd till stadsdelsförvaltningarnas utökade parkansvar (ansvar för investeringar). Senare detaljutredningar om vissa gränssnitt har lett till att stödet till SDF och ansvaret för Järva friområde samt för verksamheten vid Riddersvik har lagts på MK. TK har dock fått ansvaret för träd på gatumark från SDF. Utgångspunkten kan därför sägas vara 496 årsarbetare (antalet anställda var dock något högre):

Utgångsläge 2003/2004	476
Parkeringsövervakningen kvar	+33
Markupplåtelser till SDF	-4
Delar av parkverksamheten till MK	-9
Antal årsarbetare i utgångsläget	496

Anm: Det bör noteras att de personaluppgifter, som anges i denna rapport, innehåller ett visst mått av skattningar - även om tabellen ger "exakta" antal (årsarbetare). Värdena ovan är exklusive parkeringsvakterna.

Utredningen angav ett intervall för den nya organisationen där intervallet (efter justering för parkeringövervakningen, markupplåtelser, parkverksamheten och att TK ej tar över stadsdelarnas gatudrift) var 362 - 420. Rationaliseringen bedömdes således till 76 - 134 årsarbeten eller 15% - 27%. Det bör anmärkas att i den föreslagna personalstyrkan ingick även förslag på förstärkningar med 20 årsarbetare (främst konstbyggnad men även för utveckling av trafikfrågor) varför den totalt föreslagna rationaliseringen av den ursprungliga verksamheten skulle kunna sägas vara 96 - 154 årsarbetare eller 19% - 31%. Översiktligt redovisas dessa underlag i tabellen nedan:

	Min	Max
Utredningsrapportens dimensioneringsmål	356	416
Gatudrift kvar SDF	-10	-10
Delar av markupplåtelser till SDF	-4	-4
Parkeringsövervakning kvar	+25	+25
Delar av parkverksamheten till MK	-5	-7
Justerat dimensioneringsmål	362	420
Utgångsläge	496	496
Rationaliseringsmål	134	76

2.2 Omstruktureringen

Beslut om nytt trafikkontor togs av kommunfullmäktige 2004-12-14 och ny förvaltningschef för utsågs av kommunstyrelsen 2005-01-26 och tillträde i februari 2005. Den formella starten för TK skedde per 2005-05-01.

Under den långa tiden efter att konsultrapporten presenterades 2004-05-14 till fullmäktiges beslut 2004-12-14 skedde inget organiserat förberedelsearbete men inom GFK diskuterades vissa alternativa organisationsstrukturer. Det var först efter att förvaltningschefen utsetts och tillträtt som det egentliga omstruktureringsarbetet vidtog.

Förvaltningschefen inledde ett snabbt men grundligt urvalsarbete av avdelningschefer. Avdelningscheferna var utsedda till månadsskiftet februari/mars.

Den nya ledningen utvecklade därefter dels detaljorganisationen, dels befattningsbeskrivningar på samtliga befattningar i den nya organisationen. I arbetet skedde en samverkan med det nya Markkontoret (MK) men man drog också nytta av

erfarenheterna från omställningen i det nya Fastighets- och saluhallskontoret (FSK). FSK låg före TK och MK och gick in i sin nya organisation redan 2005-01-01.

Detalj arbetet resulterade i en gemensam befattningskatalog för TK och MK. Det kan noteras att katalogen inte gjorde en detaljerad beskrivning av vissa av befattningarna. Ex.vis hade alla gatuingenjörsbefattningar på Gatuavdelningen (10 tjänster i katalogen) en gemensam beskrivning trots att det egentligen var fråga om ett antal olika befattningar med olika krav (och senare också spridning i lönesättning).

Alla kvarvarande anställda vid GFK fick därefter under tiden 14 - 21 april möjlighet att söka upp till tre befattningar ur denna katalog. Ansökningsarbetet skedde på intranätet och var väl förberett för en snabb sammanställning och värdering av alla dessa ansökningar med ett särskilt utvecklat IT-stöd (erfarenheter från motsvarande manuella arbete på FSK). Här skedde en nära samverkan mellan TK och MK vilket resulterade i att det formella arbetet med beslut om tillsättningar i samråd med de fackliga organisationerna kunde ske på i stort sett en dag så att alla hade fått besked före 2005-05-01. Vi har fått bilden av att det under processen fanns viss "kamp" mellan TK och MK om vissa nyckelpersoner eller kompetenser. Som exempel har angivits brist på trafikingenjörer. Vid tillsättningsarbetet hade TK och MK stöd av stadens personalpolitiska avdelning. Personalpolitiska avdelningen och även vissa resurser från andra förvaltningar och externa resurser var också ett stöd under hela omstruktureringsarbetet inklusive personlig rådgivning och eventuell krishantering.

Huvuddelen av "Trafiktjänsten", alla parkeringsvakter samt nämndsekretariat och dokumentationsenhet direktplacerades utan ansökningsförfarande.

Formellt påbörjades således arbetet i den nya strukturen 2005-05-01. En schablonmässig uppdelning av GFK:s gamla budget gjordes men TK gjorde en uppdaterad verksamhetsplan. I samband med tertialrapport 2 gjorde sedan vissa justeringar i budgeten.

Arbetsformer, rutiner och regler utformades/justerades successivt i den nya organisationen. Detta arbete är fortfarande inte helt färdigt utan det är en blandning mellan de nya förhållandena och GFK:s gamla.

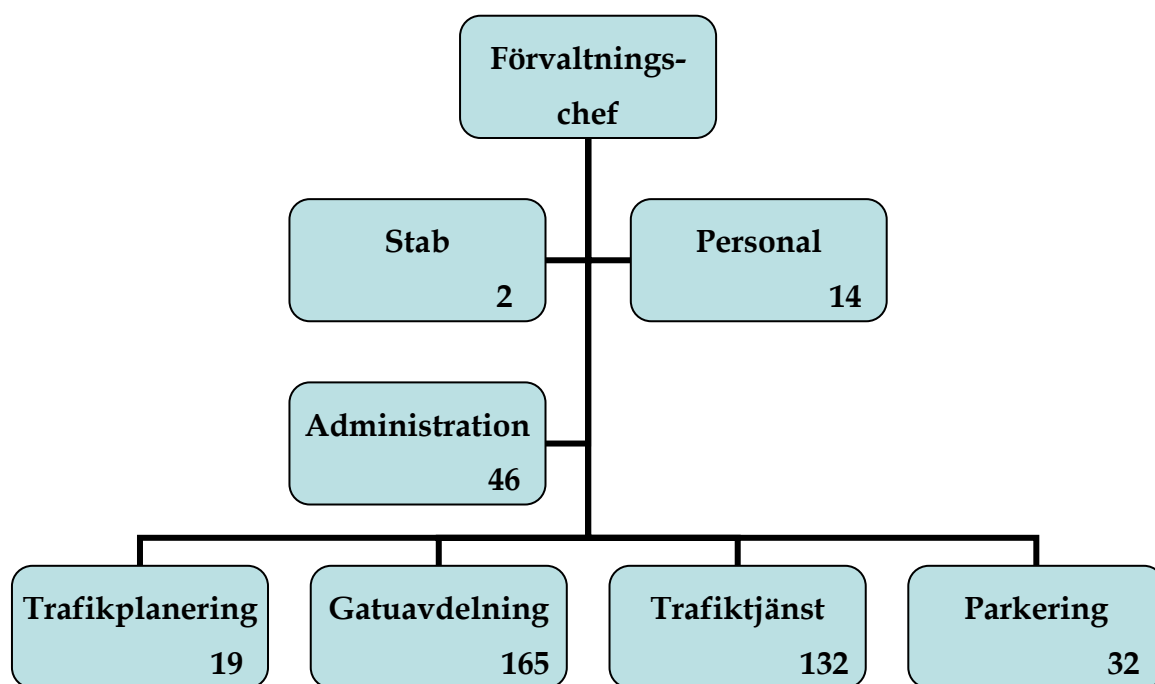
Fysisk samlokalisering i den nya organisationsstrukturen fördröjdes kraftigt och kan sägas vara i stort sett klar först i månadsskiftet oktober/november. Orsakerna till denna utdragna process är dels pågående ombyggnadsarbeten, dels diskussioner mellan de inblandade förvaltningarna om fördelning av lokalytorna. I dessa diskussioner har även Miljöförvaltningen, som skall flytta in i Tekniska nämndhuset vid årsskiftet, deltagit. Sammantaget har denna försenade samlokalisering naturligtvis påverkat möjligheterna till en effektiv övergång till ny organisation och nya arbetsformer.

På respektive avdelning har olika aktiviteter genomförts för att underlätta de nya arbetsformerna och den nya organisationen.

TK:s ledningsgrupp har för att symboliskt visa på behovet av nya arbetsformer och samverkan över gränserna sina arbetsplatser i ett gemensamt kontorslandskap.

2.3 Den nya organisationens dimensionering. Rationalisering

Det nya Trafikkontoret har idag följande struktur:



Organisationen har (utöver parkeringsvakterna) 411 befattningar (årsarbetare). Jämfört med utredningens intervall (efter justeringar enligt avsnitt 2.1) om 362 - 420 ligger man således inom dimensioneringsmålet. Eftersom TK även svarar för tjänster inom personalområdet, arkiv och registratur samt nämndsekretariatet åt MK bör justering (ökning) göras med ungefär 8 årsarbeten, dvs. dimensioneringsmålet är 370 - 428. Jämfört med utgångsläget (vid årsskiftet 2003/2004 efter justeringar) om 504 har man således rationaliserat med 93 årsarbetare eller 18%.

	Min	Max
Utgångsläge	496	496
Sålda tjänster till MK	+8	+8
Utgångsläge inkl tjänster till MK	504	504
Justerat dimensioneringsmål ¹⁾	370	428
Ny organisation	411	411
Genomförd rationalisering	93	93

¹⁾ Den ursprungligen föreslagna dimensioneringen har justerats dels för ändringar genom KF-beslutet samt därutöver för att MK köper administrativa tjänster från TK.

Personalreduktionerna har i stor utsträckning skett inom personaladministrationen, de tidigare byråadministrationerna, trafiktjänsten och parkeringsverksamheten. TK har genom samordningar t.o.m. gjort större administrativa rationaliseringar än utredningen föreslog i vissa avseenden. Inte minst de minskade administrativa resurserna ställer krav på utvecklade arbetsformer och systemstöd. Här finns fortsatta behov av utveckling (se även nedan om Agresso).

TK:s nya organisationsstruktur är väsentligen annorlunda än den, som utredningen föreslog, genom att man har en stor gemensam gatuavdelning. Utredningen föreslog två regioner och en gemensam enhet för större projekt. Motivet för en samlad gatuavdelning sägs vara ett försök att bryta de kulturskillnader, som fanns mellan de två tidigare regionerna. Genom att den nya gatuavdelningen även har juridikenheten för främst parkeringsfrågor är avdelningen stor (165).

I den genomförda organisationen för trafikplaneringsavdelningen har avdelningen fått en mindre roll än i konsultförslaget genom att den inte hanterar myndighetsfrågorna och den lokala (stadsdel) trafik och stadsmiljöplaneringen. Det är oklart om den svarar för parkeringspolitiska uppgifter.

Det bör slutligen 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 reduktioner 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.

3 Uppfattningar om organisationen

3.1 Allmänt

Det är ännu en relativt kort tid, som arbetet har skett i den nya organisationen. Ett antal pågående projekt har dessutom till del fortsatt att drivas med den "gamla" bemanningen och ansvarsfördelningen. Arbetsformer och rutiner har ännu inte satt sig.

Även om det finns synpunkter på att resurserna inte är tillräckliga inom vissa områden är vår bild att det generellt finns en god stämning i organisationen. Satsning på ledarskapsfrågor och en lyhördhet från ledningens sida framhålls som positiva.

Speciellt de ekonomiadministrativa funktionerna anser sig vara hårt belastade - volymfrågorna anses vara underskattade. Funktionen har också en stor belastning just nu med både övergången till ny struktur och med införandet av Agresso. Förhoppningarna här är att belastningen successivt skall minska.

3.2 Gränsdragningsfrågor till MK och till SDF

I uppdelningen av resurserna inom trafikområdet mellan TK och MK har kommunen tappat vissa kompetenser. Man lyckades inte "säkra" resurserna inför den osäkerhet som fanns i GFK-översynen - samtidigt har efterfrågan i regionen på kompetens inom infrastrukturområdet varit stor.

Från TK upplever man att nya gränssnittet inom trafikområdet skapat visst dubbelarbete. TK måste ju med utgångspunkt från sin myndighetsroll och väghållarroll engagera sig i alla exploateringsprojekt. Man är dock överens mellan kontoren om att så långt möjligt begränsa risken för dubbleringar.

Inom TK anses vidare att några stora byggprojekt i staden som lagts till MK mera är att betrakta som trafikinvesteringar. Efter den uppgjorda uppdelningen anses dock rollfördelningen fungera tillfredställande.

Parkverksamheten och parkkompetensen är i den nya organisationen uppdelad i staden mellan MK, SDF och TK. Denna uppdelning anses försvaga stadens parkkompetens och leda till komplicerade gränssytor och samverkan. Det finns en farhåga för oklarheter i ekonomistyrningen inom parkinvesteringar relativt SDF.

Vidare uppfattas oklart hur stadens övergripande strategi- och policyarbete för Stockholms parkutveckling skall drivas.

I gränsdragningen mellan TK och SDF har nu ansvaret för hela vinterväghållningen förts till SDF – dvs. även för huvudgator och trafikleder. Trots detta har TK kvar ett samordningsansvar och utvecklingsansvar för området. Det är tveksamt om samordningsrollen långsiktigt kan upprätthållas.

3.3 Parkeringsverksamheten

TK har jämfört med konsultförslaget tillförts parkeringsverksamheten. Den effektivisering av parkeringsverksamheten som avsågs kunna genomföras genom konsultförslagets lösning söker man nu genomföra inom ramen för Trafikkontoret. Det synes nu pågå ett ambitiöst och framgångsrikt utvecklingsarbete inom detta område (utvecklade IT-plattformar, nya betalssystem, handdatorlösningar m.m.).

4 Synpunkter på förändringsprocessen

Vid våra intervjuer har det riktats stark kritik mot den mycket utdragna förändringsprocessen. 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 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.

När väl förvaltningscheferna 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 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 har av många uppfattats som mycket negativt. Vissa anser att man här har tappat ytterligare tempo i att utveckla de nya arbetsformerna.

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

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.

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 TK och MK med målet att införa Agresso vid årsskiftet 2005/06. Inte minst för ekonomipersonalen 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.

Det finns också kritik på att samverkan och gränssnitt inom förvaltningen inte har förberetts tidigare, det är först nu på hösten 2005 som dessa frågor bearbetas närmare.

5 Samlade bedömningar

Denna uppföljning har gjorts när TK 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 har uppnåtts väl. Jämfört med utgångsläget har en rationalisering gjorts med drygt 90 årsarbetare.

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 trafik- och gatuverksamheten 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.

Även om rationaliseringsmålen har uppnåtts borde en kompletterande uppföljning göras senare när organisationen har verkat i sin nya form under längre tid för att få en helhetsbild av ny TK:s sätt att verka. Exempel på frågeställningar:

- Ger arbetsformerna inom den stora gatuavdelningen de förväntade positiva effekterna?
- Hur fungerar gränssnitten gentemot MK och SDF?
- Är balansen mellan stabs/ledningsresurser och linjeresurserna den rätta?
- Kan de administrativa processerna effektiviseras ytterligare (erfarenheter och vidareutveckling av Agresso m.m.)?
- Vid den analysen 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)?

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