



SLUTRAPPORT

Utveckling utan gränser – översyn av övriga stödprocesser

2011-12-18
Malin Annergård

Innehållsförteckning

1	Bakgrund och förutsättningar	3
1.1	Projektets syfte och mål.....	3
1.2	Genomförande	4
1.3	Disposition	4
2	Utvecklingsarbetet generellt	4
2.1	Många nya idéer och god kvalitet	4
2.2	Otydlig projektstyrning och skarpa gränser	5
2.3	Många omvärldskontakter med övervikt ur omvärldens behov	6
2.4	Kommunens komplexitet kräver omvärldsstrategier	7
2.5	Förslag	8
3	Råd och forum för dialog och utveckling	10
3.2	Utblick – erfarenheter av dialog.....	15
3.3	Förslag	17
4	Övriga stödprocesser	18
4.1	Ansvar enligt Nackas styrdokument, lagar och förordningar	18
4.2	Stödprocessernas ansvar enligt styrsystemet.....	19
4.3	Nuvarande organisation och resurser	19
4.4	Arbete som utförs.....	19
4.5	Otydligheter.....	20
4.6	Förslag: Sammanhållen organisation	24
4.7	Genomförande	25

I **Bakgrund och förutsättningar**

Nacka har höga ambitioner att ständigt utveckla och effektivisera sin verksamhet. Visionen om öppenhet och mångfald och övergripande kommunala mål är bland annat god kommunal service, effektivitet, god livsmiljö och långsiktigt hållbar utveckling och att vara en trygg och säker kommun.

Kommunen har idag ett antal stödprocesser som arbetar med frågor av horisontell karaktär och som berör både kommunens verksamheter och Nackasamhället i stort. Ett par av dessa tar sin utgångspunkt i de övergripande målen om hållbar utveckling och trygghet och säkerhet. Andra är de som handlar om näringslivsfrågor och internationella frågor.

För att ligga i framkant behövs en organisation som på bästa sätt främjar innovation och nyfikenhet på världen utanför Nacka och Sverige. Kommunen behöver vara öppen för forskning och beprövad erfarenhet från andra håll. Det krävs också öppenhet och kunskapsdelning mellan olika verksamheter i Nacka.

I.1 **Projektets syfte och mål**

Inom ramen för projektet Utveckling utan gränser har Nacka kommuns stadsdirektör tagit initiativ till en översyn av övriga stödprocesser och kommunens arbete med de kommunövergripande målen. Målet är att det ska leda till ännu högre kvalitet och effektivitet i kommunens olika verksamheter.

I projektdirektivet framgår att projektet ska:

- Lämna konkreta förslag till hur utvecklingen av kommunens verksamheter och samhället i stort ska få en tydligare koppling till forskning och erfarenheter från omvärlden lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.
- Föreslå en tydlig ansvarsfördelning för övergripande horisontella mål och områden.

I uppdraget ingår även att se över och lämna förslag kring de råd, beredningar och dialogforum som leds från kommunstyrelsen och stadsledningskontoret.

1.2 Genomförande

Projektet har genomförts av en oberoende utredare, Malin Annergård. Det första steget i utredningen har varit att skapa en nulägesbild av hur utvecklingsarbete, övriga stödprocesser, råd och beredningar fungerar i dagsläget. Nästa steg är att ta fram förslag till hur ansvarsfördelningen för de övergripande målen kan tydliggöras och förslag till hur kommunens utvecklingsarbete och koppling till forskning och omvärld kan stärkas.

Under projektets gång har projektledaren träffat och lyssnat till hur kommunalråd, oppositionsråd, direktörer för huvudprocesser och flertalet stödprocesser samt en rad andra nyckelpersoner upplever *nuläge* och vad de har för tankar om *önskat* läge. Två workshops har hållits med medarbetare inom enheterna för Trygghet och säkerhet och Hållbar utveckling. Ett flertal råd samt hållbarhetsberedningen och Fisksätra Akademi har besökts och projektledaren har lyssnat till hur personer som ingår i dessa forum upplever dessa. Projektet har även tagit del av minnesanteckningar och andra handlingar från råd och beredning samt de dokument som beskriver Nackas styrsystem, och kommunstyrelsens regelmente.

Erfarenheter från andra kommuner kring styrning och ledning av övergripande mål och tvärssektoriella frågor, samarbete med universitet och högskolor och medborgardialog har hämtats in via studiebesök samt nätverksträffar och rapporter från Sveriges Kommuner och Landsting. Som underlag till de förslag som lämnas i har projektledaren även tagit del av forskningsartiklar och rapporter om styrning och ledning i komplexa organisationer.

1.3 Disposition

Rapporten har tre huvuddelar som var och en inleds med en nulägesbild och avslutas med förslag. Den första delen beskriver utvecklingsarbete generellt, den andra råd och forum för dialog och utveckling. Det sista avsnittet tar upp övriga stödprocesser och lämnar förslag till organisation.

2 Utvecklingsarbetet generellt

2.1 Många nya idéer och god kvalitet

Nacka kommun genomsyras av höga förväntningar på alla. Utveckling, innovation och nytänkande både uppmuntras och premieras. En rad certifieringar och utmärkelser finns att ansöka om för verksamheter, föreningar och företag som lever upp till högt ställda standarder och kvalitetskrav. Medarbetare i kommunen förväntas inte bara utföra sin uppgift utan också ta initiativ till hur den kan utföras bättre och mer effektivt. På den årliga innovationsgalan lyfts medarbetare som kommit upp med nya kreativa idéer fram. Kulturen är öppenhet

för nytänkande. Den som kommer med en idé möts ofta av en uppmuntran att testa sin idé.

Att Nackas öppenhet för nytänkande lett till framgång finns det många tecken på. Kommunen växer, många vill flytta till och etablera verksamhet i Nacka, som ofta ligger bland toppkommunerna i nationella jämförelser och som tagit emot utmärkelser som bland annat ”Årets tillväxt kommun”, ”Framgångsrik skolkommun”, ”Utmärkelsen Svensk kvalitet”. Från olika delar av Sverige och andra delar av världen kommer man till Nacka för att hämta inspiration och kommunen finns ofta med som ett gott exempel i olika studier och på konferenser.

2.2 Otydlig projektstyrning och skarpa gränser

Efter att ha lyssna till personer i olika delar av kommunens organisation kan man se att styrningen av projekt inte fungerar bra i alla delar. Samtidigt som många idéer kläcks och testas är det långt ifrån alla projekt som slutförs. Flera personer beskriver att den som vill driva utveckling i Nacka måste vara uthållig och påstridig för att orka hålla i, i synnerhet om det rör sig om komplexa frågor som är beroende av samarbete över verksamhetsgränser och mellan olika nämnders ansvarsområden.

Samtidigt som det finns en öppenhet och positiv inställning till nytänkande finns en utbredd upplevelse av att många vill avgränsa sitt uppdrag tydligt i förhållande till det andra gör. När nya utvecklingsprocesser drar igång missas ibland den förankring som krävs inledningsvis för att processen ska kunna drivas bra även längre fram eller fasas över från projektform till ordinarie verksamhet. Motiveringen kan vara att den som leder utvecklingsarbetet vill undvika ”byråkratiskt krångel”. En konsekvens blir att de kompetenser och de perspektiv som skulle kunna vara värdefulla att ta i beaktande inledningsvis missas eller kommer in när det är för sent att ta dem tillvara. Det finns dock flera goda exempel på det motsatta. Regelbundet återkommande träffar över processgränserna, så kallade ”tidiga skeden”, kring nya planprojekt är ett sådant exempel.

En annan upplevelse är att det kan vara svårt att hitta eller få tid och tillgång till personer som sitter på perspektiv, kompetens eller kontakter som skulle behövas för att driva utvecklingsarbetet ännu bättre. Några menar att detta är en oavsiktlig konsekvens av att det saknas överblick och lättillgänglig information om vem som gör vad och vilka funktioner som finns i organisationen. Andra menar att svårigheten att få access till kompetenser och perspektiv i andra delar av organisationen är en konsekvens av att det under längre tid saknats förväntningar eller incitament från dem som styr och leder att man ska samarbeta. Varje nämnd, process och enhet har stor egen frihet och man upplever inte att det finns gemensamma uppdrag.

Många efterfrågar bättre överblick och samordning. Därigenom skulle man kunna minska riskerna för dubbelarbete, missade samordningsvinster och i olyckliga fall till att kommunens olika verksamheter drar åt olika håll eller omedvetet motarbetar varandra. Med förbättrad överblick och samordning skulle man kunna effektivisera och få ett bättre och mer långsiktigt helhetsresultat.

Exempel där stor målmedvetenhet inom en process fått som konsekvens att det motarbetar målen inom en annan process är när man inom miljö och stadsbyggnadsprocessen ur miljösynpunkt planerar för smalare gator eller få parkeringsplatser runt skolorna. Detta leder till problem inom tekniska processens område när vägar ska hållas rena och ur säkerhetssynpunkt när det uppstår trafikchaos kring skolor när föräldrar skjutsar sina barn till skolan trots att det inte finns plats att parkera. Dessa problem har under hösten uppmärksammats och nämnderna tagit sig an frågorna gemensamt.

Några av de förtroendevalda som ytterst är ansvariga upplever att det ibland inte verkar finnas någon som har kontroll över stora projekt och investeringar. Man ifrågasätter om det blir ekonomiskt hållbart och om det görs rätt prioriteringar. En av de förtroendevalda som hörts inom projektet uttrycker att ibland dyker det upp projekt och insatser som får mig att tänka ”var det verkligen det här vi politiker ville?”.

2.3 Många omvärldskontakter med övervikt ur omvärldens behov

Nacka kommun har idag mycket utbyte med omvärlden. Mycket av det utbyte som sker med andra kommuner och länder sker med utgångspunkt i att andra vill lära av Nacka, som både tänker och testar nytt och dessutom uppvisar god kvalitet i många av sina verksamheter. Många vittnar om att studiebesök och förmånen att få berätta för andra om sitt arbete är ett bra sätt att reflektera och bli ännu bättre.

Givetvis sker Nacka kommuns utbyte och samarbete med omvärlden också strategiskt utifrån Nackas verksamheters egna behov, men detta skulle enligt många som hörts inom projektet kunna stärkas ytterligare och ett erfarenhetsutbyte mellan processer och verksamheter skulle kunna skapas.

Bland dem som hörts inom projektet förkommer uppfattningen att ”det är nog mest omgivningen som kan lära av oss” och ”vi har länge varit bäst på detta så vi har inte så mycket att hämta utifrån” eller ”många av våra nationella och internationella utbyten sker i välgörande syfte”.

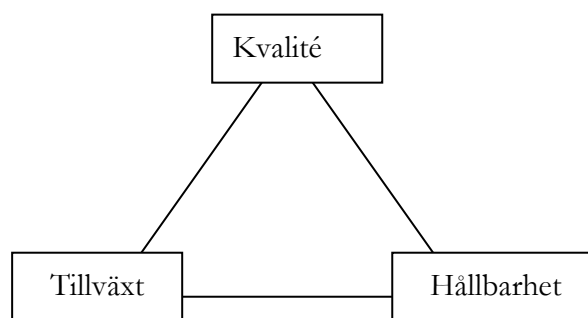
Samtidigt finns det många som upplever att ”även om vi är bland de bästa i landet i vissa avseenden måste vi blicka ut i landet och världen efter andra exempel att hämta inspiration och erfarenheter ifrån”. Den senare uppfattningen

förefaller att förekomma oftare bland dem som redan jobbar strategiskt. Det finns många goda exempel på omvärldsutbyte och utvecklingsstrategier som skulle kunna lyftas som goda exempel inom kommunen.

En vanligt förekommande upplevelse är att det ofta är för fullt upp med det som sker idag eller den närmaste veckan. På flera håll efterfrågas hjälp och stödning att lyfta blicken och för att se fler möjligheter till strategiska utbyten och samarbeten med omvärlden. ”Det här kan vi bli ännu bättre på!”

2.4 Kommunens komplexitet kräver omvärldsstrategier

Den som tar del av modern forskning om att arbeta med sådan bredd och komplexitet som den kommunala organisationen gör inser föga förvånande att omvärldsberoendet är mycket stort. Att vara en organisation öppen för samarbeten med omvärlden både lokalt och globalt är oundvikligt om uppdragen ska kunna lösas i synnerhet om de är komplexa. Nackas framtida utmaning är komplex. Den kraftiga framtida tillväxten ska ske med bibehållen eller helst höjd kvalitet och denna utveckling ska ske på ett hållbart sätt.



Genom samarbeten med lokala aktörer, andra kommuner, den akademiska världen, kontakter i andra delar av världen och så vidare kan nya lösningar skapas. De som leder och styr i komplexa organisationer har mycket att vinna på att knyta strategiska nätverk och kontakter för samarbeten som alla parter vinner på.¹

I Nacka finns en lång tradition av samarbete med andra aktörer genom en mångfald av checksystem och system för auktorisation. Men även många andra former för strategiska omvärldssamarbeten finns och skulle enligt många av dem som hörts inom projektet kunna utvecklas ännu mer. Exempel på sådana samarbeten för att driva utvecklingen framåt i Nacka är Utvecklingsarbetet inom Fisksätra Akademi där kommunen samordnar plattformen för medborgare, lokala

¹ Kvalitetsmagasin 5 2010, Palmberg Klara Chokladklumpar och fågelflockar. Hamrefors Sven 2009, Kommunikativt ledarskap, Nordstedts Akademiska förlag.

och statliga aktörer att tillsammans driva utvecklingen i området. Ett annat exempel är projektet HAMN, där kommunen samarbetar med bland annat lokalbefolkningen, lokala och internationella aktörer samt akademien. Ytterligare ett exempel är Unos-uno projektet där Nacka tagit initiativ till forskning som flera kommuner har behov av och som kommunen inte kunnat varken genomföra eller köpa in på egen hand.

Dessa utvecklingsarbeten är exempel på sådant som kommunen inte kunnat driva om man inte hittat samarbeten med andra aktörer som ur sitt perspektiv såg fördelar och vinster i att gå in i samarbeten med Nacka kommun. Flera av dem som hörts inom projektet lyfter fram att kommunen kan stärka kompetensen i att skapa sådana ”vinna-vinna” samarbeten lokalt och globalt för att driva Nackas utveckling vidare i nära samspel med omgivningen.

Ansvar att hitta strategiska samarbeten med andra aktörer i omvärlden finns enligt Nacka kommuns styrsystem inom respektive nämnd och verksamhet. Inom de övriga stödprocesser, som beskrivs mer ingående längre fram i avsnitt 4, finns på kommunstyrelse/stadsledningskontorsnivå funktioner som omvärldsbevakare, och ser möjliga samarbeten och externa medel. Många gånger, men inte alltid, sker denna omvärldsspaning ur ett ”utifrån och - in perspektiv”. Möjligheter och idéer som man tror skulle vara intressanta för kommunens verksamheter fångas upp, men det är inte alltid dessa möjligheter passar in eller når dem inom organisationen som kanske skulle vara behjälpta av dem. Flera av dem som hörts i projektet både bland dem som arbetar inom de övriga stödprocesserna och andra i organisationen ser en utvecklingspotential här. Denna spaning skulle, med rätt förutsättningar, kunna ske ännu mer utifrån verksamheters och lokalsamhällets strategiska behov.

Inom övriga stödprocesser finns några tydliga roller för övergripande omvärldskontakter och en dörr in i kommunen för vissa aktörer i omvärlden. Ett par sådana roller har näringslivsdirektören och den internationella samordnaren. Inom kommunens organisation/produktion för Sociala stödresurser (vss) finns en snarlik roll i kommunens volontärsamordnare, som håller kontakt med frivilligorganisationer och föreningar. Inom projektet har idéer framförts att en roll för övergripande omvärldskontakter och en dörr in i kommunen för den akademiska världen skulle vara strategisk för Nacka i arbetet att lösa de framtida utmaningarna. Syftet skulle inte vara att ta bort eller ta över det ansvar för forskning och omvärldskontakter som enligt styrsystemet tydligt finns inom varje nämnd och verksamhet, utan för att kunna se och skapa extra möjligheter.

2.5 Förslag

- Utveckla tjänstemannastödet till kommunstyrelsen för planering och uppföljning av kommunstyrelsens ansvarsområden som egen nämnd och

för kommunstyrelsens ansvar att leda, samordna och ha översikt över samtliga nämnders verksamhet.

- Årlig strategisk diskussion och avvägning inom ledningsgruppen för att prioritera utvecklingsarbete och projekt som behöver drivas gemensamt över processgränserna.
- Regelbundna utvecklingsforum inom organisationer i syfte att förankra, hitta synergier och samarbeten över processgränserna. Dessa mötesforum samordnas från den enhet som föreslås längre fram i avsnitt 4
- Utifrån verksamheternas behov arrangera forum för utveckling, erfarenhetsutbyte och goda exempel inom t.ex. Forskning och utveckling, Internationalisering, Hållbarhet, Dialog och medskapande.

3 Råd och forum för dialog och utveckling

Inom Nacka kommun finns ett antal råd, en beredning och andra forum för dialog och medskapande kopplade till kommunstyrelsen eller som drivs från stadsledningskontoret.

De flesta råd och forum som anordnas av kommunstyrelsen och stadsledningskontoret är sådana där både representanter från kommunens organisation och externa aktörer möts.

3.1.1 Forum och råd mellan kommunen och externa aktörer inom kommunstyrelsen

Enligt reglemente ska de råd som finns inom kommunstyrelsen vara samrådsorgan mellan kommunen och olika delar av Nackasamhället samt forum för överläggningar och ömsesidig information mellan respektive del av Nackasamhället och kommunstyrelsen/övriga nämnder.

- **Kommunala pensionärsrådet (KPR)**

Sammansättning: Tre förtroendevalda representanter ur kommunstyrelsen ingår i rådet, varav en är ordförande i rådet. Består utöver det av representanter från lokala pensionärsföreningar.

Syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: KPR ska vara ett rådgivande, samordnande och opinionsbildande organ samt en remissinstans i övergripande frågor som berör pensionärernas situation i kommunen. Pensionärsrådet har även som uppgift att följa pensionärernas förhållanden i kommunen och stimulera att dessa tas upp till behandling i kommunens pensionärs föreningar och berörda kommunala organ.

Funktion i praktiken: Rådets funktion i praktiken stämmer inte helt överrens med det syftet som anges i reglementet. Det som tas upp på råden är främst av informativ karaktär. Rådet är i praktiken inte remissinstans. Mycket tid på rådets möten går åt till att tala om syftet och deltagarna i rådet är missnöjda, vilket framförts i skrivelser till kommunstyrelsen.

- **Näringslivsrådet**

Sammansättning: Enligt kommunstyrelsens reglemente består näringslivsrådet av kommunalråden, oppositionsrådet och företrädare för det lokala näringslivet. Rådet leds av stadsdirektören och näringslivsdirektören bereder och medverkar vid rådets möten.

Syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: Näringslivsrådet har till uppgift att verka för näringslivets utveckling genom att dess intressen blir beaktade i den kommunala verksamheten och genom att främja etablering av nya företag i kommunen.

Funktion i praktiken: Fungerar väl i överensstämmelse med syftet enligt reglementet.

- **Naturvårdsrådet**

Sammansättning: Ordföranden, förste vice ordföranden och andre vice ordföranden i Naturreservatsnämnden respektive kommunstyrelsen. Presidiet i kommunstyrelsen utgör på motsvarande poster presidium i naturvårdsrådet. Rådet leds av kommunstyrelsens ordförande. Ansvariga direktörer och handläggare medverkar beroende på vilka frågor som finns på dagordningen.

Syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: Naturvårdsrådet har till uppgift att övergripande samarbeta med naturskyddsföreningarna, sjörestaureeringsgrupperna och liknande föreningar i Nacka.

Funktion i praktiken: Fungerar i överensstämmelse med syftet enligt reglementet. Naturskyddsföreningarna m.fl. får i detta forum framföra sina synpunkter på detaljplaner och andra frågor kopplade till hur kommunen sköter park- och naturmark.

- **Rådet för frågor kring funktionsnedsättning**

Sammansättning: Tre förtroendevalda representanter ur kommunstyrelsen ingår i rådet, varav en är ordförande i rådet. Varje handikappförening i kommunen får utse en representant i rådet. På rådets möten medverkar även en tjänsteman från stadsledningskontoret.

Syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: Rådgivande organ samt en remissinstans i övergripande frågor som berör funktionshinder i situation i kommunen.

Funktion i praktiken: Rådets funktion i praktiken stämmer inte helt överens med det syftet som anges i reglementet. Det som tas upp på råden är främst av informativ karaktär. Rådet är i praktiken inte remissinstans, vilket föreningarna är missnöjda med.

- **Brottsförebyggande rådet**

Sammansättning: Det kommungemensamma BRÅ består enligt reglementet av kommunal-/oppositionsråden, representanter för polismyndigheten och övriga rättsvårdande, statliga myndigheter. Ordförande är ett av kommunalråden. I övrigt deltar representanter för de lokala trygghetsråden i den omfattning som rådet själv bestämmer. Representanter för olika kommunala verksamheter kan delta i rådets arbete i den omfattning rådet bestämmer.

Syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: Framgår ej av reglementet.

Funktion i praktiken: Dialog mellan kommunen, polisen, brandförsvaret samt presidier ur lokala trygghetsråd. Medverkar gör även tjänstemän från enheten för Trygghet och säkerhet samt Hållbar utveckling.

- **Lokala trygghetsråd i Älta, Boo, Fisksätra – Saltsjöbaden och Sickla**

Sammansättning: Kommunstyrelsen utser en ordförande och två vice ordförande bland de förtroendevalda som styrelsen väljer till de lokala råden. De består i övrigt av representanter för Nackasamhället i den omfattning som det kommungemensamma BRÅ bestämmer.

Syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: De lokala Trygghetsråden ska utveckla det brottsförebyggande arbetet och därmed bidra till ökad trygghet. De lokala råden ska understödja samverka inom kommundelen och bidra till den lokala mobiliseringen mot brott och otrygghet.

Funktion i praktiken: Råden fungerar delvis olika i olika områden. I de flesta områdena arbetar råden utifrån en handlingsplan för att minska otryggheten i området. Arbetet fördelas på olika arbetsgrupper som rapporterar vid rådets möten. Inom vissa råd tas även andra frågor upp så som kommunens planärenden. I Älta har rådets arbete breddats till fler frågor än just trygghetsskapande.

Åsikterna om hur råden fungerar går isär. De som uppskattar mötena lyfter fram att det är positivt att träffa andra aktörer i området och de nätverk som skapas. De som ifrågasätter råden uttrycker att det blir många möten i råd och arbetsgrupper utan att det leder fram till så mycket resultat. En del röster som hörts inom projektet ifrågasätter varför förtroendevalda ledamöter från kommunstyrelsen ingår i råd vars syfte är av mer operativ karaktär att lokalt arbeta för att åstadkomma trygghet och säkerhet.

3.1.2 Forum och råd mellan kommunen och externa aktörer inom stadsledningskontoret:

- **Fisksätra Akademi**

Sammansättning: Styrgrupp med tjänstemannarepresentanter för Nacka kommun, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Stena Fastigheter, Polisen. Nacka kommun företräds av Stadsdirektören och direktören för Arbete och företag.

Arbetsgrupp med ideella, privata och offentliga aktörer aktiva i Fisksätra: Fisksätra Folkets Hus, Fisksätra IF, Fisksätra Ungdomsråd, Hyresgästföreningen Nacka-Värmdö, Muslimska föreningen i Nacka, Nätverket för Fisksättras framtid, Polisen, Stena Fastigheter, Fisksätra vårdcentral och Svenska kyrkan.

Stadsledningskontoret samordnar och leder mötet.

Syfte/Funktion: Arbeta för Fisksättras utveckling utifrån mål som aktörerna gemensamt formulerat. Att Fisksätra ska bli ett ännu bättre ställe att leva på och att fler ska få upp ögonen för Fisksättras unika kvaliteter och möjligheter.

- **Professionella nätverket**

Sammansättning: Representanter för ideella, privata och offentliga aktörer som arbetar med ungdomar i åldersgruppen 16 – 24 i Nacka. Stadsledningskontoret samordnar och leder nätverket.

Syfte/funktion: Hitta samarbetsformer och nätverk att arbeta tillsammans för ett tryggt och säkert Nacka där ungdomar och unga vuxna befinner sig i ett innanförskap.

- **Ungdomstrygghetsråd i Boo, Älta och Fisksätra**

Sammansättning: Fritidsgårdar och Polarna Nacka och ungdomar. Samordnas från Trygghet och säkerhet.

Syfte/funktion: Plattform för att kunna tala med ungdomar direkt i brottsförebyggande frågor.

3.1.3 Beredning internt inom kommunen

- Hållbarhetsberedningen

Sammansättning och syfte enligt kommunstyrelsens reglemente: Beredningen för hållbar utveckling har till uppgift att utifrån de av kommunfullmäktige beslutade övergripande målen om ”god livsmiljö och långsiktigt hållbar utveckling” samt om ”trygg och säker kommun” samordna och utveckla kommunens arbete inom dessa områden. I detta ingår att arbeta tillsammans med övriga nämnder och med medborgarna.

Funktion i praktiken: Ett forum för att diskutera och sprida kunskap om territoriella frågor och energi- och miljöfrågor, vilket är den del av hållbarhetsområdet som majoritetsprogrammet i första hand lyfter fram. Presidier från följande nämnder deltar: Miljö- och stadsbyggnadsnämnden, Tekniska nämnden och naturreservatsnämnden. Tjänstemän från dessa myndigheter och företrädare för Nacka Energi delar också på mötena. Enheten för hållbar utveckling samordnar beredningen.

3.1.4 Dialog och medskapande i Nacka kommuns verksamheter

Inom kommunens processer och verksamheter förs dialog med medborgare och lokala aktörer på många olika sätt. Listan över områden och exempel skulle kunna göras lång. Trygghetsvandringar tillsammans med dem som bor och vistas i ett område är ett sådant exempel. Fokusgrupp inför nämndsammanträde ett annat. Ett område där erfarenhet och behovet av dialog är stort är inom planområdet. Där pågår ett utvecklingsarbete kring dialogen med medborgarna. Bland dem som hörts i projektet har det uttalats intresse och behov av erfarenhetsutbyte och av att stärka kompetensen kring dialog och medskapande.

3.2 Utblick – erfarenheter av dialog

Att kommuner för dialog och lyssnar på medborgare och grupper av medborgare (s.k. medborgardialog) och att inom ramen för olika forum driva utveckling tillsammans med andra aktörer i lokalsamhället, (s.k. medskapande) förekommer i många kommuner i Sverige och i andra länder. Erfarenheter visar att det för att lyckas är viktigt att tänka på bland annat följande saker ²:

- Utgå från syftet

Om kommunen ska föra dialog är det viktigt att utgå från syftet och forma dialogen utifrån det. Den metod som passar ett syfte passar inte lika bra i ett annat. Ibland behöver en viss medborgargrupp i samhället höras, ibland alla boende i ett visst område osv. I vissa kommuner har man arbetat fram ett metodstöd/verktygslåda som stöd för kommunens förtroendevalda och verksamheter när de ska föra dialog.

Syftet med att föra dialog kan t.ex. vara

- a. Att rådfråga för att ta del av kompetens och idéer inför det att ett beslut ska fattas av förtroendevalda eller av tjänstemän.
- b. Att rådfråga för att skapa förståelse för kommunens uppdrag och acceptans för svåra prioriteringar. Ett pedagogiskt syfte.
- c. Att visa att kommunen är öppen och vill lyssna på och ha goda relationer till sina medborgare, vissa grupper eller andra myndigheter och organisationer. Ett kommunikativt och relationsskapande syfte.
- d. Att informera och föra dialog för att kommunen och andra aktörer ska hålla sig informerade om varandras arbete.

² SKL (2009)11 tankar om medborgardialog i styrning. SKL (2011) Medborgardialog som del i styrprocessen. SKL (2011) Medborgardialog som resurs vid tjänsteutveckling.

- e. Att tillsammans med föreningar och andra aktörer gemensamt åstadkomma något. Det brukar benämnas medskapande och handlar då ofta om ett mer operativt syfte.

- Syftet ska vara tydligt för alla som deltar

Om dialogen ska kännas meningsfull för dem som deltar behöver syftet vara tydligt. Om syftet inte är tydligt för dem som leder och deltar i dialogen leder det ofta till missnöje.

- Viktigt att de som deltar från kommunens sida har rätt mandat och roll i förhållande till dialogens syfte

Om det handlar om medskapande, att göra och utföra arbete tillsammans med andra aktörer, är det viktigt att de som deltar från kommunens sida har personella och monetära resurser och mandat att handla och skapa tillsammans med andra aktörer som träffas. Det mandatet ligger oftast inom tjänstemannaorganisationens ansvar.

Den som från kommunens sida för dialog i syfte att hämta råd och synpunkter från medborgare och grupper behöver ha mandat att ta med de synpunkter som kommer upp och föra dem vidare till rätt del av den kommunala organisationen. När förtroendevalda leder råd kan det skicka signaler om att rådet har mandat att fatta beslut i synnerhet om syftet inte är tydligt.

- Krävs kompetens att leda dialog

Att leda dialog kräver kompetens. Om dialogen sker i form av ett möte där starka intressen och många åsikter konkurrerar om mötesutrymmet måste den som leder mötet vara skicklig att fördela ordet. Den som leder behöver också vara mycket väl införstådd med syftet och se till att den dialog som förs sker inom ramen för det.

- Underlaget för dialog måste vara lätt att ta till sig

Om syftet är att rådfråga medborgare eller medborgargrupper behöver underlaget för dialogen utformas så att det är lätt att förstå och inte kräver för mycket tid att sätta sig in i.

- Återkoppling

Det är viktigt att de förslag eller uppdrag som kommunen tar med sig från en dialog kan tas om hand och återkopplas till dem som deltagit. Risken är annars stor att de som engagerar sig upplever att kommunen endast lyssnar för skens skull.

- Att nå alla berörda - eller de mest engagerade

Ofta är det lätt att fånga synpunkter från de mest engagerade och resursstarka medborgarna och intressegrupperna. Att nå alla dem som berörs av en fråga är ofta svårare, men kan vara ännu viktigare på lång sikt.

- Digital dialog

Många kommuner utvecklar den digitala dialogen både för att rådfråga i specifika frågor via t.ex. paneler eller för att underlätta för medborgare att lämna synpunkter, klagomål eller beröm via webben och sociala medier.

3.3 Förslag

- Fortsätta att se över och utveckla råd och forum för dialog och medskapande
- Tydliggör syftet med fasta råd och forum
- Gör fasta råd kända och tillgängliga
- Stärk kompetensen kring dialog och medskapande
- Uppmuntra, underlätta och ta tillvara medborgares och lokal aktörers förslag och initiativ bland annat digitalt.
- Utveckla mer flexibla former för dialog och medskapande
- Sammanhållen områdesutveckling ledd från stadsledningkontoret bör ske företrädesvis i områden där det finns behov av mer omfattande utveckling.

4 Övriga stödprocesser

Den översyn av övriga stödprocesser som ingår i projektet omfattar Trygghet och säkerhet, Hållbarhet, Näringsliv och Internationella frågor. I tabellen nedan redovisas vilka av dessa områden som är obligatoriska för kommunen, om kommunen antagit mål eller policys inom området och om ansvaret begränsat till verksamheter i kommunal regi eller om även externa verksamheter omfattas.

4.1 Ansvar enligt Nackas styrdokument, lagar och förordningar

Område för övrig stödprocess		Obligatoriskt verksamhetsområde för kommunen enligt lag/förordning	Nacka har mål eller policys som omfattar samtliga nämnder	Ansvaret begränsas till verksamheter i kommunens regi
Hållbar utveckling		Nej	Ja	Nej
Internationella frågor		Nej	Ja	Nej
Trygghet och säkerhet	Förebyggande Trygghets-skapande	Nej	Ja	Nej
	Internt skydd Försäkring	Ja	Ja	Delvis
	Krisledning katastrof	Ja	Ja	Nej
Näringslivsfrågor		Nej	Nej	Nej

Med undantag för internt skydd, försäkringar och krisledning inom Trygghet och säkerhet är dessa inte obligatoriska verksamhetsområden för kommunen enligt statliga lagar och förordningar.

Enligt styrdokumentet är kommunstyrelsen nämnd för dessa områden. Inom samtliga områden, utom området Näringsliv, har kommunen dessutom antagit övergripande mål och/eller policys som enligt Nackas kommuns styrprinciper omfattar samtliga nämnder och nämndernas verksamheter.³

Med undantag för internt skydd omfattar mål och policys såväl kommunal som extern produktion. När det gäller försäkring omfattas den externa verksamheten i

³ Så styrs Nacka i teori och praktik, kapitel 2

vissa delar. Exempelvis omfattas alla elever i både kommunala och i fristående skolor av kommunens försäkringsskydd, medan den enskilde huvudmannen själv ansvarar för att lokalen försäkrats.

4.2 Stödprocessernas ansvar enligt styrsystemet

Enligt Nacka kommuns styrsystem har stödprocesserna två ansvar⁴:

1. Att ta ett tjänstemannaansvar för kommunstyrelsens funktion att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.
2. Strategisk ledning till stöd för huvudprocesserna omfattande exempelvis framtagande av policys samt styrprinciper.

4.3 Nuvarande organisation och resurser

Organisationen skiljer sig åt mellan de stödprocesser som ingår i översynen. På områdena Trygghet och säkerhet och Hållbar utveckling finns utöver en direktör för respektive område enheter med medarbetare. Motsvarande finns inte när det gäller näringslivsfrågor och internationella frågor. Där finns en direktör för näringslivsfrågor och en samordnare för internationella frågor.

De ansvariga direktörerna för Hållbar utveckling, Trygghet och säkerhet samt Näringslivsfrågor ingår i stadsledningskontoret med Stadsdirektören som chef. Den internationella samordnaren hör till den så kallade projektenheten som ligger inom den administrativa direktörens ansvar.

Förutsättningarna för de övriga stödprocesserna skiljer sig även åt när det gäller resurser utöver personal. För det obligatoriska ansvaret för krisledning, försäkring och internt skydd inom området Trygghet och säkerhet finns budgeterade medel avsatta som direktören för trygghet och säkerhet förfogar över. För hållbarhetsfrågor finns även medel avsatta i budget som direktören för hållbarhet har att förfoga i syfte att driva utvecklingsarbete. Det finns det inte när det gäller Trygghet och säkerhet i den del som rör det förebyggande och trygghetsskapande arbete.

4.4 Arbete som utförs

Även det arbete som utförs inom dessa stödprocesser skiljer sig åt. Inom samtliga fyra områden sker en hel del omvärldsbevakning. Det kan beskrivas som att stödprocesserna ”mäklar” behov, idéer, möjligheter och kontakter inom kommunen och mellan kommunen och omvärlden.

⁴ Så styrs Nacka i teori och praktik, kap 9 och 10.

Medarbetare inom flera av de övriga stödprocesserna administrerar, samordnar och deltar också på flera av de råd, hållbarhetsberedningen och andra forum för dialog och utveckling som finns kopplade till kommunstyrelsen och stadsledningskontoret.

Medarbetare inom framförallt enheterna för Trygg och säker och Hållbar utveckling bedriver utöver detta även utvecklingsarbete inom huvudprocessernas område. Exempel på sådant arbete är konsekvensbeskrivningar utifrån miljö, trygghet och folkhälsa i planarbetet. Andra exempel är certifiering av skolor, äldreboenden och idrottshallar samt stöd vid certifiering av förskolor. Medarbetare leder eller medverkar också i projekt som drivs på uppdrag av huvudprocesserna eller på eget initiativ. Finansieringen för detta arbete varierar. Ibland sker detta mer operativa arbete med medel från huvudprocesser, ibland med egna medel, ibland med externt sökta medel och ibland med en kombination av alla dessa. I vilken utsträckning det arbete som bedrivs är förankrat hos berörda nämnder/huvudprocesser varierar mellan olika projekt och insatser.

När det gäller internationella frågor och näringslivsfrågor drivs inget utvecklingsarbete inom huvudprocessernas områden från näringslivsdirektören eller den internationella samordnaren. Istället kommer man med idéer till huvudprocesserna och hjälper till att knyta kontakter som behövs för att huvudprocesserna ska kunna driva det faktiska utvecklingsarbetet.

Inom framförallt Hållbar utveckling sker också visst stöd till kommunstyrelsen med uppföljning i form av hållbarhetsbokslut och uppföljning av folkhälsa. Man bereder även remisser och motioner till kommunstyrelsen.

4.5 Otydligheter

De intervjuer som genomförts i översynen visar att det råder en hel del otydligheter kring ansvar, styrning och ledning på dessa områden:

4.5.1 Otydligt mandat och uppdrag

Både bland dem som arbetar inom stödprocesser och inom huvudprocesser ställer många sig frågande till vilka de faktiska uppdragen för medarbetare inom dessa områden är. Man ställer sig frågande till vilken den långsiktiga strategin och prioriteringen är från kommunstyrelsen i sin helhet. Avsaknaden av detta gör att stödprocesserna, framförallt de med enheter (Trygghet och säkerhet, Hållbar utveckling) tagit många egna initiativ och att dessa initiativ inte sällan ifrågasätts i andra delar av organisationen. Det gör också att de ansvariga inom övriga stödprocesser ibland söker stöd direkt hos enskilda förtroendevalda inom kommunstyrelsen.

Trygghetsfrågorna behandlas i brottsförebyggande råd och trygghetsråd direkt med enstaka tjänstemän och externa aktörer. Miljöfrågorna på hållbarhetsområdet behandlas i Hållbarhetsberedningen med kommunstyrelsens presidium och presidier från några nämnder. Många ställer sig frågande till var den gemensamma riktningen tas ut och var den övergripande prioriteringen sker. ”Vad vill kommunstyrelsen i sin helhet med dessa frågor?”, ”Innefattar inte hållbarhet mer än miljö och berör inte det fler nämnder än dem som är representerade i Hållbarhetsberedningen?”.

En annan otydlighet som lyfts fram är att det som står skrivet i styrdokumentet om ansvarsfördelningen för övergripande mål inte stämmer överens med det som faktiskt sker. Man ställer sig frågande till på vilket mandat mer operativt utvecklingsarbetet drivs inom enheterna för Trygghet och säkerhet och Hållbarhetsfrågor. Verksamheterna upplever ibland att det dyker upp projekt som de saknas beredskap för på grund av bristande förankring. Detta blir olyckligt om den insats som är tänkt att vara ett stöd inte ligger på rätt nivå eller i linje med övrigt utvecklingsarbete i verksamheten. Det finns också exempel då insatser som initieras inom dessa stödprocesser redan bedrivs på annat håll i organisationen. Det kan leda både till förvirring och ineffektivt resursutnyttjande.

4.5.2 Olika förväntningar

En förklaring till otydligheten som framkommer i översynen är att de faktiska förväntningarna på vad de övriga stödprocesserna ska arbeta med skiljer sig åt inom organisationen.

Inom flera huvudprocesser ser man positivt på att stödprocesserna kommer in och utför arbete. Ibland är man medveten om att det egentligen är den ”egna” processens ansvar att göra jobbet men man köper gärna in kompetensen från stödprocesserna. Andra gånger uppfattar man inom huvudprocessen att man egentligen har ansvaret men ser det som både praktiskt och ekonomiskt fördelaktigt om någon från stödprocessen gör jobbet. En tredje föreställning när detta sker är att man inom huvudprocessen anser att det är enheten för Trygg och säker eller Hållbar utveckling som faktiskt är ansvariga för hållbarhets- och trygghetsaspekterna även inom den egna huvudprocessen. Därför anser man att de bör göra jobbet. Ett uttryck som återkommer i några intervjuer är att ”de brukar ju alltid göra det så det är ju deras ansvar”.

Till skillnad från de administrativa stödprocesserna finns en politisk dimension kring de övriga stödprocesserna. I intervjuerna med förtroendevalda uttrycks höga ambitioner när det gäller hållbarhet, näringslivsfrågor, trygghet och internationellt arbete. Inrättandet av Hållbarhetsberedningen och budgeterade medel för utvecklingsinsatser initierade inom enheten för hållbarutveckling har varit ett sätt att få fart på hållbarhetsarbetet framförallt när det rör miljöfrågor. Mycket av det arbete som bedrivs inom enheten berör dock annat än just miljöarbete så som t.ex. drogförebyggande arbete, familjestöd och hälsa.

Ett annat exempel är den politiska ledningen och närvaron i det Brottsförebyggande rådet och de fyra lokala Tryggetsråden. Att förtroendevalda närvarar i dessa sammanhang skickar signaler om att var och en av dessa frågor är viktiga. Samtidigt ställer sig flera av de intervjuade frågande till om det ligger i linje med Nackas styrsystem att funktioner kopplade till kommunstyrelsen även utför arbete av mer operativ karaktär, vilket man idag upplever sker inom enheter för Trygghet och säkerhet och Hållbar utveckling samt inom de lokala trygghetsråden.

4.5.3 Överlappning

Ytterligare en otydlighet som tas upp är att ansvarsfördelningen mellan enheten för Trygghet och säkerhet och Enheten för hållbarhetsfrågor när det gäller frågor som rör folkhälsa och trygghetsskapande. En förklaring till att det överlappar är att dessa områden tidigare organiserats gemensamt. När kommunen inrättade två separata funktioner en för hållbarhet och en för trygghet och säkerhet gjordes det med en otydlig gränsdragning.

4.5.4 Nämndernas ansvar för de övergripande målen

Många ställer sig också frågande till om nämnder och huvudprocesser tar sitt ansvar för de övergripande målen om hållbar utveckling och trygghet och säkerhet. Inom de enheter som arbetar med dessa områden omvärldsbevakar man en hel del. Många gånger upplever man att det saknas någon att landa idéer hos i berörda huvudprocesser.

4.5.5 Myndighets- och huvudmannaenheters ansvar

Myndighets- och huvudmannaenheters ansvar för att arbeta förebyggande och utvecklande har också varierat. Framförallt tidigare har det varit något som man inom vissa myndighets- och huvudmannaenheter inte ansett sig ha ansvar för. Det har då lett till att många möjligheter till utbyten och ibland även externa pengar som kommunen kunnat söka externt har gått om intet. Den bild som lämnas av dem som hörts inom översynen är dock att de myndighets- och huvudmannaenheter som tidigare inte tog ett ansvar gör det i större utsträckning idag.

4.5.6 Kommunstyrelsens ansvar som nämnd och för att samordna och ha uppsikt

Ett område som tycks vara eftersatt är kommunstyrelsens roll att leda, samordna och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet, vilket kan förklaras av bristande tjänstemannastöd för detta. Stödprocessernas ansvar enligt Nackas styrsystem är att ta ett tjänstemannaansvar för det⁵. I praktiken tycks det dock

⁵ Så styrs Nacka kommun i teori och praktik

inte vara varken förväntat eller accepterat att stödprocesser utövar detta ansvar. Av intervjuerna har det framkommit att det inte ansetts harmoniera med det delegerade ansvaret.

Kommunstyrelsen har inte bara ansvar att leda, samordna och ha uppsikt över andra nämnder. Kommunstyrelsen är också nämnd för det som i den här översynen omnämns övriga stödprocesser samt frågor om väsentlighet och risk, intern kontroll, fastighetsprocess, exploatering och investering.⁶

Att kommunstyrelsen inte tillräckligt tydligt är ansvarig nämnd för dessa områden och inom nuvarande organisation inte heller har ett tjänstemanna stöd för det gör att tjänstemän och förtroendevalda tenderar att gå in i varandras roller när det gäller vad som ska uppnås och hur det ska uppnås.

⁶ Reglemente för Nacka kommunstyrelse

4.6 Förslag: Sammanhållen organisation

En utvecklad organisation för övergripande frågor och horisontella mål kopplat till kommunstyrelsen tar sin utgångspunkt i att kommunstyrelsen enligt Nacka kommuns styrsystem har två huvudsakliga uppdrag:

- 1) Som ansvarig nämnd för övergripande frågor.
- 2) Som ansvarig för att leda, samordna och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

De övergripande områden som tjänstemannaorganisationen ska arbeta med på kommunstyrelsens uppdrag, utöver dem som är obligatoriska, bör ta sin utgångspunkt i den politiska inriktningen och de utvecklingsbehov som kommit till uttryckt i översynen. De bör kunna justeras med jämna mellanrum utifrån det politiska programmet.

Mot bakgrund av nuläget, kommunstyrelsens två huvudsakliga uppdrag samt Nacka kommuns majoritetsprogram för innevarande mandatperiod föreslås stadsledningskontoret följande utveckling:

1. Det inrättas en sammanhållen organisation, enheten för samordning och utveckling, som på uppdrag av kommunstyrelsen bevakar nedanstående områden:
 - a. Hållbar utveckling
 - b. Trygghet
 - c. Folkhälsa
 - d. Demokrati och lokal utveckling
 - e. Forskning och utveckling
 - f. Internationalisering
 - g. Prioriterade utvecklingsprojekt
2. Enheten för Trygghet och säkerhet, enheten för Hållbar utveckling och Projektenheten avvecklas.
3. För kommunen obligatoriska säkerhetsfrågor organiseras direkt under administrativa direktören.
4. Näringslivsfrågorna organiseras som nu direkt under stadsdirektören.
5. Inom Enheten för samordning och utveckling skapas följande roller:
 - a. Spanare: Ha överblick över utvecklingen på området såväl inom kommunens verksamheter och i Nackasamhället som i omvärlden i övrigt regionalt, nationellt och globalt.

- b. Utvecklare: Styra strategiskt för att driva utvecklingen framåt inom området genom att premiera och visa goda exempel samt genom att lyfta och störa där utvecklingen är sämre.
- c. Mäklare: Med utgångspunkt i verksamheters, medborgares och lokala aktörers behov ta initiativ, knyta och förmedla kontakter inom kommunen och mellan kommunen och omvärlden.
- d. Samordnare: Leda och administrera interna och externa forum för dialog, erfarenhetsutbyte och utveckling på området.
- e. Utredare: Analysera och ta fram underlag över hur området utvecklas. Övervaka att nämndernas verksamhet bedrivs i enlighet med kommunens övergripande mål och policys. Bevaka att kommunfullmäktige får en uppföljning från nämnderna över hur målen uppnås. Vid behov lämna förslag till prioriterade utvecklingsinsatser. Ansvara för remiss- och ärendehantering till kommunstyrelsen inom området.
- f. Projektledare: Driva prioriterade utvecklingsprojekt på uppdrag av kommunstyrelsen eller ledningsgrupp.

4.7 Genomförande

Ett omställningsarbete kommer att inledas i januari 2012 och planeras vara slutfört i maj 2012. Styrgrupp för omställningsarbetet kommer att utgöras av Stadsdirektören, Personaldirektören, Administrativa direktören, Stadsjuristen, Stadsbyggnadsdirektören och arbetsmarknadsdirektören. Omställningsarbetet kommer att projektledas av Malin Annergård i nära samverkan med chefer för de enheter som berörs av omställningen, medarbetare från personalenheten.

Öppenhet och mångfald

*Vi har förtroende och respekt för människors kunskap
och egna förmåga - samt för deras vilja att ta ansvar*



POSTADRESS

Nacka kommun, 131 81 Nacka

BESÖKSADRESS

Stadshuset, Granitvägen 15

TELEFON

08-718 80 00

E-POST

info@nacka.se

SMS

716 80

WEBB

www.nacka.se

ORG.NUMMER

212000-0167