
Revisionsrapport

Granskning – Rollfördelning mellan kommunstyrelsen och kultur- & samhällsutveck- lingsnämnden

Carl-Åke Elmersjö

Juni 2013

Söderhamns kommun



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och bedömningar	1
2	Bakgrund och genomförande	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte och revisionsfråga	2
2.3	Metod och avgränsning	3
3	Fördelning av uppgifter och ansvar enligt reglementena	3
4	Analys av arbetet med samhällsplanering och rollfördelningen över tid	6
5	Svar på revisionsfråga	8
6	Förbättringsområden	9

1 *Sammanfattning och bedömningar*

Söderhamns kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och kultur- & samhällsutvecklingsnämnden i samhällsplaneringsfrågor. Frågorna berör såväl kommunstyrelsen som kultur- & samhällsutvecklingsnämnden, och det anses finnas en otydlighet i roller och fördelningen av de olika uppgifter som ingår i arbetet med samhällsplanering.

Granskningen har tillkommit sedan kommunfullmäktiges presidium uppmärksammat revisorerna på behovet av en granskning på detta område.

Granskningen visar bland annat att det från inrättandet av den nya nämnden har skett en successiv förändring av såväl den formella rollfördelningen uttryckt i reglementen, som ansvarsfördelningen beskriven i förvaltningarnas organisation. Under tiden från det ursprungliga beslutet till nuläget har det också skett en ombemanning på ledande politiska och chefspositioner. Sammantaget finns ett flertal faktorer som har bidragit till att skapa en otydlighet kring vilken ansvarsfördelning som gäller.

På det formella planet (reglementens utformning) råder ingen otydlighet kring rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och kultur- & samhällsutvecklingsnämnden. Ansvarsfördelningen i det praktiska arbetet på förvaltningsnivå är dock inte tillräckligt tydlig.

Den samlade bedömningen med ledning av denna granskning är att kommunens arbete med samhällsplaneringsfrågor behöver utvecklas en del för att otydligheter i roll- och ansvarsfördelningen inte ska ta energi från arbetet med sakfrågorna. Det gäller främst formerna för samråd och koordinering av prioriteringar mellan de olika organ på såväl politisk som tjänstemannanivå som är involverade i arbetet med samhällsplanering. Kommunstyrelsens förvaltning bör vidare ha egna resurser med samhällsplaneringskompetens i tillräcklig utsträckning för att kunna leda och samordna samhällsplaneringsarbetet inom ramen för de uppgifter kommunstyrelsen har.

Med hänsyn till att det pågår en övergripande organisationsöversyn bör dessa frågor lyftas in även där.

2 Bakgrund och genomförande

2.1 Bakgrund

Vid förändringen av politisk organisation och förvaltningsorganisation från och med år 2007 sammanfördes en stor del av strategiska uppgifterna i samhällsplaneringen med de mer operativa uppgifterna till kultur- och samhällsutvecklingsnämnden och dess förvaltning. Den nya förvaltningen (KUS) fick därmed en omfattande bredd i sitt kompetensområde. Förvaltningen övertog resurser från bland annat den tidigare ledningsstaben i kommunstyrelsens förvaltning. I förvaltningens roll ingick därmed att ge service inte enbart till sin egen nämnd utan även till kommunstyrelsen. Sedan förändringen planerades och genomfördes har det skett en rad personförändringar på såväl den politiska nivån som på tjänstemannanivå. Detta gäller främst inom kommunstyrelsen och dess ansvarsområde.

Under de senaste åren har Kultur- och samhällsutvecklingsförvaltningens uppgifter begränsats en del. Bygg- och miljöavdelningen har blivit egen förvaltning och Räddningstjänsten har övergått till kommunalförbundet för samverkan i Södra Hälsingland. Sedan Kommunstyrelsens förvaltning åter tagit ett tydligare grepp om de strategiska samhällsplaneringsfrågorna har flera av befattningshavarna inom KUS fått delad tjänstgöring med en viss andel i Kommunstyrelsens förvaltning och den övriga delen av sin tid i KUS-förvaltningen. Denna senare förändring, som genomfördes under år 2011 har under år 2012 också föranlett vissa ändringar i KUS-nämndens reglemente. Även efter förändringarna i reglementet har dock en del diskussioner om rollfördelningen fortgått, vilket lett till meningsskiljaktigheter kring vad som är korrekt handläggningssång i en del ärenden och projekt.

2.2 Syfte och revisionsfråga

Söderhamns kommuns revisorer har uppdragit åt PwC att genomföra en granskning av rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och kultur- & samhällsutvecklingsnämnden i samhällsplaneringsfrågor. Frågorna berör såväl kommunstyrelsen som kultur- & samhällsutvecklingsnämnden, och det anses finnas en otydlighet i roller och fördelningen av de olika uppgifter som ingår i arbetet med samhällsplanering.

Granskningen har tillkommit sedan kommunfullmäktiges presidium uppmärksammat revisorerna på behovet av en granskning på detta område.

Revisionsfrågan är: Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och kultur- och samhällsutvecklingsnämnden i frågor rörande samhällsplanering?

Följande kontroll-/granskningsmål har fastställts för granskningsprojektet:

- Hur ser den formella fördelningen av uppgifter och ansvar ut enligt reglementena?
- Hur har historiskt samhällsplaneringsfrågorna varit organiserade?

- Är organisation och ansvarsfördelning ändamålsenlig?
- Finns det områden där roll- och kompetenskonflikter uppstår mellan KS och KUS?

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts i form av en genomgång och analys av styrande dokument samt av underlag från intervjuer med de närmast berörda ordförandena, kommunchef, förvaltningschef i KUS-förvaltningen och närmast berörda avdelningschefer.

Granskningen avgränsas till rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och KUS nämnden samt hanteringen av samhällsplaneringsfrågorna i dessa organs förvaltningar.

3 Fördelning av uppgifter och ansvar enligt reglementena

Det tidigare kommunstyrelsereglementet, antaget av kommunfullmäktige 1991-12-16, angav bland annat följande uppgifter för kommunstyrelsen att leda och samordna:

- Den översiktliga planeringen – användning av mark och vatten
- Mark- och bostadspolitiken ... ”och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas
- Energiplaneringen samt främja energihushållningen
- Trafikpolitiken samt främja en tillfredsställande trafikförsörjning

Under tiden före KUS-nämndens tillkomst hanterades detaljplanefrågorna av byggmiljö, och räddningsnämnden.

När KUS-nämnden inrättades från och med år 2007 gjordes inga förändringar i kommunstyrelsens reglemente. I reglementet för KUS-nämnden fördes ett ansvar för översiktlig planering in, kopplat till övriga uppgifter enligt Plan- och bygglagen (PBL). I dessa uppgifter ingick bland annat detaljplanefrågor och regionplanering. Hanteringen av dåvarande 4 kap i PBL i förhållande till kommunstyrelsens reglemente och kommunstyrelsens roll enligt kommunallagen, löstes med formuleringen ”...samt att under kommunstyrelsen ansvara för den översiktliga fysiska planeringen enligt 4 kap.”

KUS-nämnden fick alltså mycket långtgående befogenheter och ett brett uppdrag inom området samhällsplanering. Ett strategiskt planerande ansvar, som normalt

hanteras av kommunstyrelsen, förenades med de mer operativa uppgifterna inom bland annat exploateringsverksamhet och övrig teknisk förvaltning.

I detta reglemente för KUS-nämnden framgick också följande:

”Vidare skall nämnden noga följa utvecklingen inom sitt område och har därvid till särskild uppgift att arbeta med samhällsutvecklingsfrågor inom områdena kultur, miljö, naturvård, mark- och bostadspolitik, infrastruktur, samhällsskydd och krisberedskap, trafik och kommunalteknik samt andra därtill gränsande områden i den mån de inte ankommer på annan nämnd.”

Det som något begränsade nämndens självständiga ansvar på dessa områden och skapade någorlunda överensstämmelse med kommunstyrelsens reglemente var följande text i KUS-nämndens reglemente:

”Nämnden har därvid att beakta att utvecklingsfrågor av mer övergripande och principiell karaktär ankommer på kommunstyrelsen. I sådana frågor är nämnden underställd kommunstyrelsen och har att underställa kommunstyrelsen de frågor som väcks i nämnden och att på uppdrag av kommunstyrelsen arbeta med utvecklingsfrågor som väcks i kommunstyrelsen.”

År 2010 överfördes Bygg- och miljöavdelningen i KUS-förvaltningen till att sortera under bygg- och miljönämnden.

Efter en dialog under år 2010 mellan kommunstyrelsens förvaltning och kommunstyrelsen om behovet av strategiska kompetenser inom kommunstyrelsens förvaltning togs ett beslut i kommunfullmäktige 2010-10-25. Detta beslut innebar att kommunstyrelsen fick i uppdrag att genomföra tämligen drastiska förändringar i rollfördelningen mellan kommunstyrelsen och KUS-nämnden. Bland annat innebar beslutet att all fysisk planering (detalj-, översiktlig och regional planering) skulle överföras till kommunstyrelsen.

Verkställigheten av detta fullmäktigebeslut hamnade mitt i en turbulent period bemanningsmässigt på ledande positioner i kommunstyrelsen och dess förvaltning. Efter valet 2010 förändrades den politiska ledningen och ungefär samtidigt var det ett skifte på kommunchefsposten. Verkställigheten går vidare under år 2011 med viss omfördelning av resurser mellan KUS-nämnden och kommunstyrelsen (KS §114/2011 och KF § 84/2011). Från KUS-nämnden överfördes 1 520 000 kronor till kommunstyrelsen. Chefer till Strategi- och tillväxtenheten och Informations- och marknadsenheten i kommunstyrelsens förvaltning rekryteras. Detta beslut om resursfördelningen ändrades sedan av kommunfullmäktige, § 145, 2011-08-29, så att det överförda beloppet reducerades till 711 000 kronor.

Förslag till nya reglementen för kommunstyrelsen och KUS-nämnden utarbetas, men förändringarna i rollfördelningen blir där inte lika långtgående som i kommunfullmäktiges beslut 2010-10-25. Detaljplanefrågorna ligger kvar på KUS-nämnden. Nytt reglemente för kommunstyrelsen antogs av fullmäktige 2012-01-30 och nytt reglemente för KUS-nämnden antogs 2012-06-18. Redan före dessa ändringars ikraftträdande hade en omfördelning av vissa nyckelpersoners

tjänstgöring gjorts så att deras arbetstid fördelades mellan de båda förvaltningarna. Följande fördelning beslutades:

Planerings- och utvecklingsstrateg	KUS 60 %	KS 40 %
Miljöstrateg	KUS 50 %	KS 50 %
Infrastrukturstrateg	KUS 30 %	KS 70%
Detaljplanerare	KUS 80 %	KS 20 %

Strategi- och tillväxtenheten har i samband med enhetschefens pensionering överförs till en annan enhet inom kommunstyrelsens förvaltning – Verksamhetsledningsenheten. Den enheten gjorde i september 2012, efter en utvärdering av arbetssättet som tillämpats sedan januari 2011, en framställan om att få överföra mer resurser från KUS-förvaltningen till kommunstyrelsens förvaltning. Detta med hänvisning till behov att tydligare kunna särskilja vad som är frågor av strategisk karaktär respektive verkställighet av redan fattade beslut. Kommunstyrelsen avslög dock detta förslag. Istället beslöt kommunstyrelsen att uppdra till kommunchefen och förvaltningschefen för KUS-förvaltningen att göra en översyn om nuvarande fördelning av resurser är funktionell utifrån ett arbetsmiljöperspektiv för berörda medarbetare och utifrån behov och inom givna ramar genomföra förändringar.

Därefter har det hållits några gemensamma möten med presidierna i kommunstyrelsen och KUS-nämnden. Det har även hållits möten där även de närmast berörda enhets-/avdelningscheferna deltagit.

4 *Analys av arbetet med samhällsplanering och rollfördelningen över tid*

Sedan 1990-talet och fram till 2007 har ansvaret för hanteringen av den översiktliga planeringen med tydlighet legat på kommunstyrelsen. Under denna tid fanns också resurser för detta arbete i form av handläggare och planeringschef inom kommunstyrelsens förvaltning.

En bärande tanke bakom förändringarna vid tillkomsten av KUS-nämnden och dess förvaltning var att få en bättre koppling mellan kompetenserna för planeringen och för det mer verkställande praktiska arbetet inom samhällsplanering och kommunal teknik. Den politiska utredningsgruppen som förde fram detta tämligen radikala förändringsförslag, önska inledningsvis även inkludera myndighetsutövningen inom bygg- och miljöområdet i den nya nämndens uppdrag. Så blev dock inte det slutliga förslaget som antogs. Där inrättades en bygg-, miljö- och räddningsnämnd för myndighetsutövningsfrågorna. Dock genomfördes den fullständiga integrationen med myndighetsutövningen i den nya förvaltningens organisation. Detta förändrades dock år 2010, då denna del av KUS-förvaltningen överfördes till bygg- och miljönämnden. Genom att ingå i interkommunal samverkan fördes även räddningstjänsten från KUS-förvaltningen.

I utgångsläget gavs den nya KUS-nämnden och dess förvaltning en mycket stark och omfattande roll som något av ett nav i samhällsplaneringen. Den långtgående samordningen och integrationen mellan olika roller och processer i planering och samhällsbyggande tycks ha syftat till att få en än mer snabb och smidig hantering av planering och genomförande. Detta för att främja tillkomsten av nybyggnation och etableringar av nya verksamheter i samhället. Denna förändring skapade sannolikt, både internt inom KUS-förvaltningen och externt, stora förväntningar på ett självständigt agerande. Kommunstyrelsen hade dock kvar det yttersta och övergripande ansvaret för översiktlig fysisk planering och strategisk utvecklingsplanering. Det är värt att särskilt notera att reglementet för kommunstyrelsen inte ändrades när KUS-nämnden fick sitt reglemente med giltighet från 2007.

Mot bakgrund av dels den stora förändringsförväntan som låg i förslaget att inrätta KUS-nämnden, dels en viss otydlighet i den inledande formella regleringen, är det inte förvånande att det uppkommit olika former av rollkonflikter. En starkt bidragande faktor för detta är också den ombemanning på ledande politiska och chefspositioner som ägde rum 2010/2011. Störst kontinuitet i bemanning har tjänstemannaledningen inom KUS-förvaltningen haft. Detta har sannolikt i vissa moment i denna utvecklingsprocess inneburit ett kompetensövertag.

Ytterligare en faktor som i viss utsträckning bidragit till både otydligheter och viss maktkamp är de förändringar som under den här tidsperioden har genomförts i kommunens modell för styrning och ledning. Det genomfördes under mitten och

slutet av 00-talet ett visionsarbete för att både externt och internt förankra en utvecklingsplanering på ett övergripande plan. Därefter introducerades en förändrad målstyrningsmodell som detta skulle kopplas ihop med. Det finns olika bilder i förvaltningarna kring hur detta bör hanteras.

Modellen där nyckelpersoner i samhällsplaneringsarbetet har delade roller och arbetar för båda förvaltningarna fungerar inte bra.

Det råder i nuläget en stor samsyn mellan både berörda politiker och berörda tjänstemän om två saker: 1. Det råder ingen konflikt på politisk nivå, utan de problem som finns med rollfördelningen ligger i första hand på tjänstemannanivå. 2. De samarbetsformer som startade i början av år 2013 med presidiemötena och som har följts upp på förvaltningsnivå, ser alla positivt på och knyter vissa förhoppningar till.

Kommunledningens linje i den övergripande styrningen och för att främja samverkan mellan kommunförvaltningens olika delar är att starkt betona helheten – koncernperspektivet. Alla berörda inser också att frågorna om ansvarsområden i politisk organisation och rollgränser i förvaltningsorganisationen nu kommer att behandlas ingående i den just startade översynen av kommunens hela organisation.

5 Svar på revisionsfråga

Revisionsfråga: Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och kultur- och samhällsutvecklingsnämnden i frågor rörande samhällsplanering?

Den formella rollfördelningen på politisk nivå är tydlig och ändamålsenlig. Med hänvisning till analysen ovan är dock ansvarsfördelningen i det praktiska arbetet på förvaltningsnivå inte tillräckligt tydlig.

För att nyansera svaret måste en uppdelning i formell ansvarsfördelning och rollfördelning i praktiken göras. De nu gällande reglementena anger en rimligt tydlig ansvarsfördelning. Den utveckling som hanteringen av denna ansvarsfördelning har haft från 2007 till idag bidrar dock till att roll- och kompetenskonflikter uppstår. Områden där det kan uppstå konflikter är främst

- Vem som har ”rätten” eller uppgiften att tänka strategiskt och driva olika delfrågor i samhällsplaneringen
- Hur ansvaret för finansieringen ska fördelas när det gäller kostnader för aktiviteter kopplade till inriktningsmål som berör både kommunstyrelsens och nämndens ansvarsområden
- Vem som ska vara projektägare för olika utvecklingsprojekt i förhållande till var expertkompetensen för de i ett visst projekts kärnfrågor finns.

6 Förbättringsområden

Samrådet mellan KS, KUS, Bygg- och miljö på både tjänstemannanivå och politisk nivå bör utvecklas till en mer permanent form – bland annat med syftet att koordinera varandras prioriteringar.

Kommunstyrelsens förvaltning bör ges en kompetensförstärkning inom samhällsplaneringsområdet. Detta för att få en ökad legitimitet för att utöva den roll kommunstyrelsen har i detta arbete enligt reglementet och gällande beslut om organisation.

Med hänsyn till att det pågår en övergripande organisationsöversyn bör dessa frågor lyftas in även där.

2013-05-17

Carl-Åke Elmersjö
Projektledare

Carl-Åke Elmersjö
Uppdragsledare