

SLUTRAPPORT KARTLÄGGNING AV FYSISK PLANERING

2020-12-21

Maria Wikman, Managementkonsult



INNEHÅLLSFÖRTECKNING OCH LÄSANVISNING

Rapporten består av följande avsnitt

- Bakgrund, syfte, mål och uppdrag
- Situationsanalys
- Utvecklingsförslag
- Analys och rekommendationer

Bilagt finns dokumentationen från genomförd workshop i bearbetad form

Rapporten är uppbyggd så att den inleds med en kort beskrivning av bakgrunden och syftet till att uppdraget genomförts samt en beskrivning av uppdraget.

En beskrivning av kartläggningens bedömning av nuläget presenteras i avsnittet kallat situationsanalys. Här är de mönster som framträtt under intervjuer och workshop beskrivna utan någon värdering eller analys mer än att det är identifierade mönster som paketerats. Situationsanalysen tar utgångspunkt i en vedertagen modell för vilka perspektiv som är lämpliga att belysa i en kartläggning av denna karaktär.

Därefter kommer ett avsnitt om utvecklingsförslag där de 12 utvecklingsförslag som arbetades fram av chefsgruppen på den workshop som genomförts under kartläggningen presenteras.

Avslutningsvis kommer en analys och rekommendationer baserat på situationsanalysen och de utvecklingsförslag som gruppen arbetat fram. Analys och rekommendationer tar utgångspunkt i konsultens erfarenhet och kunskap om andra kommuners arbetssätt i den fysiska planeringen



BAKGRUND, SYFTE OCH UPPDRAG

BAKGRUND, SYFTE OCH UPPDRAG

BAKGRUND & SYFTE

Kommunens politiker har börjat efterfråga en ökad insyn i den fysiska planeringsprocessen samtligt som den politiska viljan att utveckla kommunens fysiska rum ökat. Som följd av det har kommundirektören identifierat ett behov av att kartlägga om och i så fall hur kommunens arbetssätt i den fysiska planeringsprocessen kan utvecklas. Framförallt finns behov av att skapa ökad förståelse för de tvärorganisatoriska frågorna i stadsbyggnadsprocessen.

Syftet är att säkerställa att tjänstemannaorganisationens arbetssätt och former för ledning och styrning utvecklas för att bättre möta kraven från den politiska organisationen.

UPPDRAG

Uppdraget består i att kartlägga den fysiska planeringsprocessen med fokus på tvärorganisatoriska gränssnitt och arbetssätt inom stadsbyggnadsprocessen. Kartläggningen ska läggas till grund för att säkerställa en optimal fysisk planeringsprocess utifrån de mål och styrdokument som gäller för stadsutvecklingen i Danderyd, oberoende av hur tjänstemannaansvaret är organiserat.

Fokus i kartläggningen ska vara ett antal intervjuer med nyckelpersoner och en workshop med berörda chefer.



SITUATIONSANALYS
- SAMMANSTÄLLNING AV ER SYN PÅ NULÄGET

INLEDNING TILL SITUATIONSANALYSEN

- Situationsanalysen är en summering av de beskrivningar och iakttagelser som gjorts under intervjuer och genomförd workshop
- Beskrivningarna är ett uttryck för kommunens upplevelser och är en analys av nuläget där olika mönster och samband lyfts
- Som underlag för analysen har följande roller intervjuats:
 - Kommundirektör
 - Plan- och exploateringschef på PLEX
 - Direktör för Tekniska kontoret och Miljö och stadsbyggnadskontoret
 - Avdelningschefer för Planering, Anläggning, VA, Fastighet, Bygglov, Miljö, Kart & Mät
 - Planhandläggare
 - Bygglovshandläggare
- På efterföljande workshop deltog samtliga chefer bortsatt från avdelningschefen för Fastighet.

RAMVERK FÖR GENOMFÖRD SITUATIONSANALYS

För att skapa en ram för att beskriva nuläget har nedan beskrivna modell använts för att presentera situationsanalysen. Genom att skilja på de olika komponenterna blir det enklare att ta till sig analysen och sortera mellan olika styrkor och utmaningar som kommunen har



STRATEGISK INRIKTNING

ENGAGERAD POLITIK MEN OTYDLIG RAM OCH INRIKTNING FÖR TJÄNSTEMANNAORGANISATIONEN ATT FÖRHÅLLA SIG TILL

- Det upplevs finnas ett stort intresse bland både politiker och medborgare för att bevara mycket i det fysiska rummet i Danderyds kommun. Det gör att frågan om att utveckla och exploatera kommunen är en känslig och prioriterad politisk fråga.
- Kommunen har komplexa förutsättningar som en liten kommun i ett storstadsområde med stark bevarandekultur. Samtidigt finns behov av att utveckla kommunen för att locka framtida invånare som kan bidra till kommunens skatteintäkter. Att hitta balansgången mellan bevarandet och behovet av att utveckla kommunen har resulterat i en ryckig styrning av stadsutvecklingsprocesserna vilket i sin tur lett till att ett antal detaljplanprocesser inte kommit i mål samt en översiktsplan som inte är reviderad föregående mandatperiod.
- Därtill lyfts en önskan från tjänstemännen att de bör ta en mer proaktiv roll och driva de initiativ som behövs för att både utveckla kommunen och öka politikernas förståelse både för kommunens förutsättningar men också för befintliga regelverk och kommunens arbetssätt.
- Det beskrivs att det finns ett stort politiskt engagemang och vilja att både förstå och bidra i den fysiska planeringen på ett mer aktivt sätt än senaste åren.
- Arbetet med att ta fram en ny översiktsplan med tillhörande styrande dokument pågår och utifrån den process och de önskade resultat som beskrivs finns en gemensam bild av att det arbetet kommer att resultera i en tydligare ram och inriktning för kommunens fysiska planering. Samtidigt lyfts en rädsla för att översiktsplan och styrande dokument kommer att bli för otydliga och generiska som följd av att politiken inte kommer vilja ta ställning i tillräcklig omfattning.
- Idag lyfter många i intervjuerna att det saknas många av de styrande dokument och policys som traditionellt ger den fysiska planeringen en inriktning och ram. De styrande dokument som finns upplevs oförankrade, otydliga och för generiska för att vara till hjälp. Det gör det svårt att göra mer strategiska planer för utbyggnad av framförallt infrastruktur. Många lyfte att de hoppas att arbetet med ÖP kommer förbättra situationen i takt med att inriktningen och de styrande dokumenten blir klara.
- Tydligt under såväl intervjuer som workshop är att förståelsen och synen på vad kommunens politiska ledning vill uppnå med den fysiska planeringen är varierande. Det spänner från att det helt saknas vilja att exploatera i kommunen med hänvisning till uttryck som att kommunen redan är färdigbyggd till att det finns en försiktig vilja att utveckla vissa delar till att den politiska viljan är att satsa på att utveckla kommunen för framtiden.
- Det lyfts från flera håll att den politiska beställning till tjänstemannaorganisationen skulle kunna bli mer tydlig för att kompensera för de brister som finns i övriga styrande dokument. Exempel som lyfts är att det finns önskemål om inriktning för exploateringsgrad, gestaltning etc.



TYDLIG STYRNING OCH POLITISK BEREDNING

STARKT POLITISK FÖRANKRING I TIDIGA SKEDEN MEN BRISTER I STYRNING AV PORTFÖLJ OCH PROJEKT

- Det finns flera etablerade forum för politisk beredning av stadsbyggnadsfrågor med nyckelpersoner inom politiken. Det skapar förutsättning för både formell och informell beredning av ärenden. Trots det upplever dagens nämnder att de inte har tillräcklig insyn i framdriften i de fysiska planeringsprocesserna. Det lyfts att det finns gränsdragningsproblematik mellan de olika nämnderna, framförallt när det gäller beredning av beslut som ger stor ekonomisk effekt för en annan nämnd. Det lyfts även som ett problem att ärenden ägs av olika nämnder i olika delar av processen vilket gör det svårt att hålla alla parter informerade i den omfattning de önskar inom ramen för de formella beredningsprocesserna. Positivt är att det nu finns ett nytt beredningsforum för detaljplaner på BN
- Många lyfter att det finns ett stort behov av att synka investeringsprocessen och stadsbyggnadsprocessen för att få en bättre styrning och ekonomisk uppföljning i processen. Den ekonomiska styrningen och tydliggörandet av vilka ekonomiska ramar som finns i processen upplever många kommer underlätta stadsbyggnadsprocessen framåt. Även driftsperspektivet behöver tydliggöras i den ekonomiska processen.
- Vad gäller former för och styrning av tidiga skeden i den fysiska planeringen finns det en tydlig politisk involvering i detta arbete. Däremot saknas det tydlig förankring och processen är varken formaliserad eller dokumenterad. Det gör att många i tjänstemannaorganisationen upplever att det är otydligt varför och hur olika projekt startas. Det finns också utvecklingspotential i det start-PM som tas fram där det finns en önskan om att tydliggöra syfte med projektet såväl som den politiska inriktningen och målsättningen med projektet. Dessutom lyfts behov av att skapa en prioriteringslista där det fattas formella beslut om hur olika projekt prioriteras. Den politiska målsättningen behöver sedan förmedlas tydligare ut i tjänstemannaorganisationen så att alla kan bidra till att leverera på det som är beställt på ett effektivt sätt. Även Byggnadsnämnden önskar tydligare återkoppling kring vilka projekt som startas och varför.
- Det finns väldigt olika bild av hur styrande exploatörerna är i detaljplanerna. Det beskrivs att exploatörernas förmåga att driva sin linje i tjänstemannaorganisationen samtidigt som det brister i lyhördheten mot politik och medborgare är en av orsakerna till att det uppstår friktion i stadsbyggnadsprocessen då de två perspektiven är svåra att förena. Samtidigt upplever många att det finns en tydlig politisk styrning där exploatören får förhålla sig till den inriktning som finns. Sannolikt ser det olika ut i olika planer. Ett annat perspektiv som lyfts i det mer exploatörsdrivna projekten är att finansieringen för att utreda frågor och sätta exploatörens projekt i ett sammanhang är otydlig.
- Det upplevs att det finns ett bra samarbete mellan de flesta chefer men att det saknas struktur och format för ledning och styrning av arbetet. Idag sker det för mycket ad-hoc och de forum som finns för att prioritera, lösa målkonflikter och resurssätta uppdrag är mer i form av samtalsforum. Det finns önskemål om att styrningen av både portföljen av projekt såväl som projekten i sig behöver formaliseras. Resultatet av att denna styrning inte fungerar tillräckligt bra är att resursättning av projekten och koordineringen och hantering av målkonflikter inte fungerar tillräckligt bra. Trots att kommunen har Antura som projektstyrningssystem saknas tvärfunktionella former för projektstyrning (alla avdelningar har inte hunnit inför Antura). Även ekonomistyrningen är svårt att få grepp om. Tillsammans gör det att det är svårt att få helhetsgrepp över projekten.
- I kommunen saknas det en gemensam syn och strategi för hur oklara avtalsförhållanden och fastslagna detaljplaner/bygglov som inte stämmer med verkligheten ska hanteras. Det skapar stora problem för driften och blir ofta återkommande frustration.
- Det finns krav på att alla detaljplaner ska vara digitala inom ett par år och kommunen saknar plan för hur det kraven ska mötas.



KULTUR OCH LEDARSKAP

FUNGERANDE SAMARBETE OCH BRA LEDARSKAP INOM RESPEKTIVE KONTOR MEN SAKNAS HELHETSSYN OCH HÄNGRÄNNOR

- Det blir i samtalen tydligt att samtliga chefer och medarbetare har ett stort engagemang för sina respektive uppdrag. Lika tydligt är att det brister i förmågan att se till helheten och det gemensamma uppdraget att utveckla det fysiska rummet i kommunen till det bättre.
- Inom respektive kontor och avdelning framgår det med all tydlighet att det finns stor vilja att samarbeta inom sin respektive enhet. Det lyfts fram ett det finns en fin solidaritet och förmåga att avlasta och arbetsdela inom den egna funktionen är god. Även mellan avdelningar inom samma kontor lyfts det att samarbetet oftast fungerar bra. Samarbetet inom den fysiska planeringen brister däremot mellan de olika kontoren.
- Samtidigt lyfts det i merparten av intervjuerna att det finns en kultur och en styrning som premierar att fokusera på att lösa sitt eget uppdrag. Det ger sig uttryck i att chefer inte tillhandahåller resurser till andra avdelningar i den utsträckning som skulle krävas för att leverera på det gemensamma uppdraget. Orsaker som flera lyfter är de stora besparingskrav som varit som nu gjort att samtliga funktioner är ytterst slimmade. Det finns tydliga önskemål om att förväntningarna på respektive avdelnings bidrag behöver tydliggöras och hur avdelningarna på ett bra sätt att bidra med sin kompetens och erfarenhet i stadsbyggnadsprocessen.
- Det framgår från intervjuerna att det finns en del kvarvarande skav och otydligheter efter den omorganisation som genomfördes 2014/2015 där handläggning av detaljplaner flyttades från Miljö- och Stadsbyggnadskontoret till Kommunledningskontoret och PLEX bildades. Det finns olika bild av gränsdragningen i ansvar mellan planavdelningen, stadsarkitekten och bygglov som ställer till det för framdrift och samarbete avdelningarna emellan. Stadsarkitektens roll och involvering i detaljplanerprojekten behöver tydliggöras, formaliseras och skapas förutsättningar för. Det lyftes från flera håll att detta behöver åtgärdas för att all den kompetens och erfarenhet som finns ska komma till bästa användning. På handläggarnivå finns en god ambition och vilja att bidra även om det märks att de är påverkade av den relation som finns mellan involverade chefer.
- Det beskrivs att det finns en historik av att de politiska nämnderna gått hårt åt tjänstemännen och tjänstemannaorganisationens förmåga och kompetens i samband med att det uppstått stort motstånd mot pågående detaljplaner och bygglovsärenden. Det lyfts från flera håll att det påverkat både chefer och medarbetare. En försiktighet och avvaktande inställning som beskrivs grunda sig i rädsla har börjat smyga sig in i kulturen.
- Det lyfts från flera håll att det inte finns en projektorienterad kultur i kommunen – istället är det arbete i linjen som tydligt lever i kulturen.
- Flera lyfter att dagens organisation blir mycket personberoende



FORMER FÖR SAMVERKAN OCH SAMARBETE

GRUNDERNA I STADSBYGGNADSPROCESSEN ÄR ETT PROJEKTORIENTERAT ARBETSSÄTT BYGGT RUNT SAMARBETE

- Att det finns en inriktning och ett arbetssätt för stadsbyggnadsprocessen som grundar sig i att driva det som projekt skapar teoretiskt goda förutsättningar för samverkan och samarbete i den fysiska planeringen. Samtidigt har implementeringen av de arbetssätten inte fått fullt genomslag av en rad anledningar vilket gör att det projektorienterade arbetssättet inte når den ambitionsnivå som krävs för att ge den samverkan och samarbete som avses. Idag beskrivs det projektorienterade arbetssättet av de flesta som genomförandet av ett startmöte som eventuellt efterföljs av ett eller flera projektgruppsmöten. Startmötet lyfts som ett gott exempel där alla perspektiv ska samlas initialt men att det är svårt att få de resurser som behövs att prioritera det. Planhandläggare beskriver att de ofta får förklara för både chefer och medarbetare var som är syftet med startmötet och varför det är viktigt att alla bidrar med för projektet relevanta kompetenser. Det lyfts även att de är otydligt vilka som ska delta på startmöten och det är oklart vilka som alltid ska bjudas in och vilka som sedan ska delta i en projektgrupp i det fortsatta arbetet. Dessutom beskrivs det som byråkratiskt att äska resurser till efterföljande projektgruppsmöten och där det inte blir kontinuitet i bemanning vilket inte upplevs skapa goda grunder för samarbete och arbete i projektform. Istället skjuts frågor från planhandläggarna ut till olika avdelningar, ofta utan förvarning och framförhållning, istället för att frågor kan hanteras och planeras på återkommande möten. Handläggarna på de olika avdelningarna lyfter att de saknar de klassiska arbetssättet som används när detaljplaner drivs i linjen – dvs tvärfunktionella avstämningsmöten på handläggarnivå där samtliga ärenden kan hanteras i storgrupp.
- Det finns en rad olika möten för styrning, ledning och koordinering inom och mellan projekt på chefsnivå men det blir under workshopen tydligt att det inte är formaliserat vilka forum som ska finnas, vilka som ska delta, och vad respektive forum ska ha för ansvar, mandat och uppdrag. Det lyfts att det är viktigt vilka forum så får fatta vilka beslut och att den beslutsprocessen formaliseras för att få ökad tydlighet. Även eskaleringsordningen från projekt upp i den samverkansorganisationen som finns för att styra projekt och projektportfölj är otydlig vilket resulterar i att handläggare upplever att de får lägga väldigt mycket tid på att förankra och informera istället för att lösa sina uppdrag.
- Det lyfts även att det ligger ett stort ansvar på huvudprojektledaren för att få till samordning mellan de olika delprojekten vilket ställer höga krav på den rollen avseende förståelse för hela processen.
- En annan dimension som påverkar samverkan och samarbete som flera lyfte är att övriga avdelningarna utanför PLEX bidrar i stadsbyggnadsprocessen till en liten del av sin tid. Det beskrivs att det gör det svårt att uppbåda engagemang för projekten.
- För att skapa mer utrymme för samarbete och för övriga avdelningar att bidra mer aktivt i stadsbyggnadsprocessen efterlyses en tydligare modell för interndebitering. Det skulle möjliggöra för övriga att bemanna upp sina avdelningar för att bidra i den omfattning som efterfrågas. Dagens kontor är hårt belastade och slimmade efter genomförda kostnadsbesparingar
- Sist men inte minst lyfter många att en stor bidragande orsak till att det är svårt att samarbete och samverka är att kontoren och avdelningarna sitter utspridda i olika lokaler. Det innebär att det blir svårare att bygga relationer, få till de informella avstämningarna och förståelsen för varandras uppdrag.



KOMPETENS OCH FÖRMÅGA

MYCKET KOMPETENS MEN HÖG PERSONALOMSÄTTNING PÅVERKAR VÅR FÖRMÅGA ATT LEVERERA TILLSAMMANS

- Det framkommer att det finns en stor kompetens och lång erfarenhet av att arbeta med fysisk planering i Danderyds kommun, både hos chefer och medarbete. Samtidigt finns det inslag av att det saknas respekt för och vilja att nyttja varandras kompetenser. Bland annat lyfts det från flera håll att PLEX borde ha mer spetskompetens inom fler av de områden där det redan borde finns den typen av kompetens inom kommunen. Exempel på detta är att bygglov lyfter att bristande i förståelse för hur gestaltningskrav ska formuleras i detaljplaner hos detaljplanehandläggarna ger en komplex bygglovshantering.
- Kommunen har inom flera avdelningar haft vad som beskrivs som en hög personalomsättning och som ett resultat av tidigare kostnadsbesparingar finns det vakanta roller inom vissa avdelningar som påverkar kommunens förmåga att själva driva vissa frågor. Istället upplevs det att kommunen inom vissa områden blir konsultberoende vilket resulterar i att förståelsen för kommunens förutsättningar kan minska i de utredningarna.
- Det upplevs av flera chefer som svårt att behålla kompetens som följd av att rollerna är breda, krävande med otydlig ansvarsfördelning på ett organisatoriskt plan. Dessutom lyfts det att kommunen saknar de spännande prestigeprojekt som lockar kompetens till kommunen.
- Det lyfts även från handläggarna att det administrativa stödet till avdelningarna minskat vilket gör att handläggarna idag får lägga mer tid på sällan-arbetsuppgifter vilket påverkar både kvalitet och tar mycket tid.



ARBETSSÄTT OCH PROCESSER (1/2)

STADSUTVECKLINGSPROCESSEN ÄR I STORA DELAR FRAMTAGEN MEN INTE FULLT UT IMPLEMENTERAD

- En stor fördel med de fysiska planeringsprocesserna är att de är så pass väl definierade och reglerade i Plan- och Bygglagen (PBL). Det ger handläggarna en tydlig grundprocess att förhålla sig till. Samtidigt är det tydligt att handläggare såväl som chefer upplever att det saknas en gemensam och förankrad process för hur arbetet med den fysiska planeringen ska drivas i Danderyd kommun. Det utvecklingsarbetet som gjorts för att definiera hur kommunen vill arbeta inom ramen för PBL har gjorts i två steg.
 1. Först togs stadsbyggnadsprocessen 1.0 fram och lanserades under 2015. Arbetsättet som då lanserades bygger på ett projektorienterat angreppssätt där det finns en projektorganisation både för projektet och för styrning av kommunens projektportfölj.
 2. När arbetsättet utvärderades 2018 identifierades en rad utvecklingsmöjligheter och stadsbyggnadsprocessen 2.0 togs fram. Arbetet gjordes i stort sätt klart under 2018 men därefter har färdigställandet av vissa utestående punkter fått stå tillbaka i prioriteringen och den nya processen har inte lanserats. Många lyfter att de aldrig sett processen och att det inte funnits någon vits att sätta sig in i ett redan gammalt arbetsätt där det pågår ett utvecklingsarbete.
- Detta innebär att arbetet drivs efter bästa förmåga utifrån att det ska ske projektorienterat. Det finns en rad checklistor och rutiner för specifika moment men de sätts inte i ett sammanhang. Dessutom är flera av dem inte uppdaterade och arbetsättet för att hålla dem uppdaterade är inte effektivt. Dagens arbetsätt driver mycket tid för informella avstämning och förankring och förklaring varför saker ska genomföras på ett visst sätt. En annan effekt av att processen inte är implementerad är att övriga avdelningar som inte arbetar i processen dagligen upplever att gränsdragningar mellan olika skeden och aktörer är otydligt. Vad förväntas olika aktörer bidra med och när i processen. Det innebär att det är otydligt både hur t.ex. bygglovsavdelningen och stadsarkitekten samt anläggning, VA mfl kommer in för att säkra genomförandeperspektivet i planeringsprocessen. Det innebär att det är otydligt hur mycket bygglovsavdelningen och stadsarkitekten ska bidra i arbetet med gestaltning i detaljplanen såväl som säkra de juridiska aspekterna kopplat till gestaltning. Även otydligheten i vem som tar fram drifts- och genomförandeavtal och hur de förankras skapar frustration. Om Tekniska kontoret inte är tillräckligt involverat i planeringen riskerar det att resultera i lösningar som blir kostsamma att drifta och där nämnden inte är förberedd på de kostnaderna.
- Den politiska beredningsprocessen i stadsbyggnadsprocessen upplevs otydlig för handläggarna idag och de upplever att det är svårt att få tillräcklig återkoppling från den politiska beredningen där primärt cheferna deltar. Det driver tid då frågor inte kan lösas på plats i beredningen.
- En svaghet som lyfts fram vad gäller stadsbyggnadsprocessen är att den idag primärt har fokus på planeringsfrågorna medan genomförande- och driftsperspektivet ofta får stå tillbaka.
- Det är otydligt vilka utredningar som ska genomföras, vilka ramavtal som finns för detta och vem det sedan är som ska tolka resultatet av utredningens resultat.



ARBETSSÄTT OCH PROCESSER (2/2)

STADSUTVECKLINGSPROCESSEN ÄR I STORA DELAR FRAMTAGEN MEN INTE FULLT UT IMPLEMENTERAD

- En annan återkommande utmaning som lyfts är att processen för hur kommunen arbetar med den fysiska planeringen innan planbesked är otydlig. Här saknas samsyn och former för hur kommunen ska arbeta med prioritering mellan olika projekt och det som ofta kallas projektutveckling, dvs arbetet att forma idén tillräckligt mycket för att kunna lyfta den till politiskt ställningstagande. Det lyfts även att det finns behov av att tydliggöra hur kommunen ska arbeta med kostnadsuppskattningar i tidiga skeden.
- Stadsbyggnadsprocessen behöver även kompletteras med ett tydligt ekonomiskt ramverk, både avseende hur olika kostnader ska hanteras, vilka ramar som finns och hur den ekonomiska eskaleringen ska se ut (vilka mandat har olika nivåer och när behövs politiska beslut). Det finns även flera som lyfte att det vore bra att politiskt besluta stadsbyggnadsprocessen för att skapa förankring.
- I och med att kommunen har komplexa förutsättningar finns det ett stort behov av att jobba med medborgardialog på ett mer aktivt sätt än det gjort historiskt. Det har kommunen börjat med och det upplevs som positivt.
- En tydlig sammanfattning avseende stadsbyggnadsprocessen är att övriga avdelningar önskar en ökad framförhållning och tydligare förväntningar på vad respektive avdelning ska bidra med i just planeringsskedet.
- Övriga processer som har påverkan på stadsutvecklingsprocessen är den nu pågående processen att ta fram en uppdaterad översiktsplan med tillhörande styrande dokument som den beslutade lokalförsljningsprocessen för kommunal service. Både de processerna är tydligt beskrivna och löper på enligt plan och utvecklas successiv utifrån behov.



UTVECKLINGSFÖRSLAG

**- UNDER WORKSHOPEN IDENTIFIERADES EN RAD
UTVECKLINGSSOMRÅDEN SOM CHEFERNA VILLE TA TAG I**

INLEDNING TILL UTVECKLINGSFÖRSLAGEN

- Utvecklingsförslagen är framarbetade under den workshop med cheferna som genomförts inom ramen för kartläggningen
- Förslagen presenteras i den ordning de prioriterats av grupperna i den mån det gjorts någon prioritering. Det innebär att de förslag som ligger på första sidan av de två är de som flest i gruppen ville fördjupa sig i.
- Förslagen är beskrivna på en förhållandevis övergripande nivå där de som är mer bearbetade av gruppen är mer omfattande beskrivna.



KRITISKA UTVECKLINGSSOMRÅDEN (1/2)

Merparten av de punkter som lyfts som utvecklingsområden av chefsgruppen går att härleda till behovet av att färdigställa och lansera en komplett utveckling av Stadsbyggnadsprocessen 2.0

- Samtliga grupper ser det som avgörande att komma till rätta med en struktur för att styra och koordinera arbetet. Att skapa och främja en kultur såväl som struktur som kan överbygga de stuprör som uppstår i dagens organisationsstruktur ses som avgörande för att lyckas med utvecklingen och lanseringen av Stadsbyggnadsprocessen. Både att få till mer av en "Vi-känsla" där vi gemensamt löser våra uppdrag och en struktur som skapar goda förutsättningar för den kulturen ses som viktig. Faktorer som lyfts för att röra sig i denna riktning är:
 - Att kommunledningen behöver gå före och visa på goda exempel, tydligt peka ut att arbetet ska ske i samverkan där alla ska bidra med den kompetens som krävs för att lyckas i den fysiska planeringen enligt det arbets sätt som lanseras.
 - Att utveckla formerna för de tvärfunktionella mötesformer inom tjänstemannaorganisationen som finns för att tydliggöra formerna för styrning. Det handlar både om att besluta vilka forum som behövs på olika nivåer i hierarkin men också att tydliggöra vilka som ska delta, vilka frågor respektive forum ska behandla och vad grupperingarna har för mandat att fatta beslut. Inom ramen för den tvärfunktionella mötesstrukturen behöver det också stakas ut hur intresse- och målkonflikter i planprocessen ska hanteras så att inte kompetenser ställs mot varandra.
 - Att utreda och skapa former för interndebitering mellan förvaltningarna för att på ett bättre sätt möjliggöra nyttjandet av varandras resurser.
 - För att skapa gemensamma förutsättningar för att styra och koordinera projekten lyfts det även som ett utvecklingsområde att samtliga avdelningar som deltar i Stadsbyggnadsprocessen implementerar Antura som är kommunens projektstyrningsverktyg.
- Avsluta de utestående utvecklingsområden inom Stadsbyggnadsprocessen 2.0 – primärt handlar det om att tydliggöra den ekonomiska styrningen och dess konsekvenser (investeringsprocessen i förhållande till stadsbyggnadsprocessen). Arbetet är redan planerat till våren 2021 och drivs tillsammans med ekonomifunktionen. En del i det arbetet skulle också kunna omfatta att se över formerna för hur stadsbyggnadsprojekt finansieras och vilka resurser som faktiskt behövs inom ramen för det arbets sätt vi vill ha. Genom att säkra finansiering av projekten kan de resurser som krävs lättare motiveras mot andra förvaltningar.
- Det lyfts fram en önskan om att tjänstemannaorganisationen ska blir mer proaktiv och skapa bättre förutsättningar för politiken att ge tydligare inriktningar genom tydligare underlag och förslag till inriktning. En rad olika aktiviteter lyfts fram för hur tjänstemannaorganisationen kan bidra till att den politiska styrningen blir tydligare. Följande konkreta åtgärder lyfts:
 - Att utforska och beskriva den politiska visionen både för kommunen som helhet och för respektive projekt. Visionen för kommunens fysiska utveckling skulle kunna fångas i den pågående ÖP-processen med visionen för respektive projekt kan dokumenteras i någon form av start-PM som underlag för planbesked.
 - Att se till att de styrande dokument som tas fram inom ramen för ÖP-arbetet blir tillräckligt tydliga för att ge önskad styrning och därtill säkra att de styrande dokument som finns och är under framtagande nyttjas genom att de beslutas politiskt, samlas på ett ställe och att det tas fram ett arbets sätt för att säkra att de styrande dokument som finns används.
 - Utforma underlag och tydligt arbets sätt för att få till en prioritering mellan projekt både inför projektstart så att vi säkrar att vi gör de projekt som bäst bidrar till vår övergripande inriktning och för att sedan prioritera mellan pågående projekt i de fall det behövs. Prioriteringsbeslut bör formaliseras och beslutas politiskt alternativt i de formella beslutsvägar som har mandat att fatta de beslut inom tjänstemannaorganisationen. Viktigt är att det finns spårbarhet i beslutsprocessen med motiv till beslut. Utbilda tjänstemannaorganisationen i vårt arbets sätt (projektmodell) och utbilda dem som ska vara projektledare i det



KRITISKA UTVECKLINGSSOMRÅDEN (2/2)

- Ett annat utvecklingsområde som lyfts är att både politik och tjänstemannaorganisationen behöver förstå och utbildas i Stadsbyggnadsprocessen 2.0 för att den ska få full genomslag och bli en levande del i organisationen
 - Det handlar både om att utbilda och öka mognaden för att arbeta i projekt i en strukturerad process och att öka förståelsen för förutsättningarna och regelverken som styr processen. Exempel på konkreta aktiviteter som lyfts är att de som ska vara projektledare för de olika stadsutvecklingsprojekten behöver få en projektledarutbildning. Men det finns även ett tydligt behov av att utbilda i Stadsbyggnadsprocessen för att öka projekt- och processmognaden i samtliga kontor.
 - Det lyfts även förslag på att säkra att Stadsbyggnadsprocessen blir politiskt beslutad precis som lokalförsörjningsprocessen är för att skapa legitimitet för arbetssättet och därmed även för de resurser som behövs för att arbeta enligt processen.
- Innan Stadsbyggnadsprocessen 2.0 kan lanseras lyfts även att det finns ett behov av att tydliggöra hur och när andra avdelningar och roller ska involveras i Stadsbyggnadsprocessen för att vi på bästa möjliga sätt ska kunna nyttja och arbetsdela mellan våra olika resurser effektivt. Det skulle öka tydligheten i vilka förväntningar som finns på olika avdelningars bidrag samtidigt som det i kombination med återkommande information i de tvärfunktionella forumen som projektens framdrift skulle skapa en ökad möjlighet till framförhållning och därmed klokare resursplanering. Går det att blir så konkret att olika rollers bidrag kan tydliggöras i processen skulle det vara positivt.
- För att tydliggöra ansvarsfördelningen i Stadsbyggnadsprocessen och investeringsprocessen finns behov av att tydliggöra vilken nämnd det är som har huvudansvar för respektive skede i processen och vilka som bör involveras och informeras om projektens framdrift. Detta bör sannolikt inte bara tydliggöras i Stadsbyggnadsprocessens beredningsprocess utan även i nämndernas reglementen.
- Vad gäller den politiska beredningsprocessen av frågor avseende fysisk planering lyfts det som ett utvecklingsområde att skapa lite mer tid mellan beredning och nämndssammanträde. Idag är upplevelsen att förvaltningarna har för kort tid för att hantera uppkomna frågor efter beredningen vilket gör att processen blir onödigt lång.
- Eftersom förutsättningarna i kommunen är komplexa lyfts det även som viktigt att utveckla, integrera och tydliggöra hur medborgardialogen ska användas som verktyg i planprocessen i syfte att skapa projekt som både kan möta den politiska inriktningen, bidra till kommunens utveckling på ett sätt som kan accepteras och välkomnas av medborgarna och exploatörernas behov av genomförbara och lönsamma projekt.



ANALYS OCH REKOMMENDATIONER

ANALYS (1/2)

- Det är en bra ambition att arbeta projektorienterat i den fysiska planeringen då det skapar förutsättningar för att lösa komplexa uppgifter genom att bjuda in alla perspektiv att bidra i arbetet under en avgränsad tidsperiod. Dessutom ger en vedertagen projektmodell ofta tydliga former för att styra projekten på ett strukturerat, dokumenterat och effektivt sätt. Utmaningen kommer när det saknas projektmognad i organisationen som inför ett projektorienterat arbetssätt. Då är det lätt att det projektorienterade arbetssättet läggs ovanpå det redan existerande linjearbetet vilket skapar frustration både från de som försöker jobba projektorienterat och från dem som involveras i mindre omfattning baserat på en linjeroll. I Danderyd verkar det vara så att delar av det projektorienterade arbetssättet lagts ovanpå en linjeorganisation där merparten av de som ska bidra med perspektiv ser det som att de ska bidra utifrån sin roll i linjen snarare än att de ser sig som en del i projektet. Förståelsen för vad som krävs och vad det innebär att arbeta projektorienterat är generellt låg i hela den involverade organisationen. Det som talar för det är att både handläggare och chefer från Tekniska kontoret och Miljö- och Stadsbyggnadskontoret vill att de ska involveras genom avstämningar mellan olika handläggargrupper där samtliga ärenden hanteras på en gång, dvs traditionellt linjearbete. När vi pratar om det projektorienterade arbetssättet är det som de allra flesta lyfter fram som positivt med det att det genomförs ett startmöte där alla perspektiv samlas och ser över projektets förutsättningar. Därefter verkar det vara svårt att få resurser att delta i projekten varför det drivs mer i linjeform än i projektform. I många andra kommuner tillsätts det projektgrupper som löpande arbetar och stämmer av framdriften i projekten men det verkar ske ytterst sporadiskt i Danderyd. Att det projektorienterade arbetssättet inte är infört i tillräcklig omfattning har resulterat i att Danderyd inte får varken fördelarna av att arbeta projektorienterat eller linjebaserat.
- Att denna kartläggnings situationsanalys och den utvärdering av stadsbyggnadsprocessen 1.0 som gjordes i slutet av 2018 identifierar i stort sätt samma problembild pekar på att förmågan att utveckla sina processer och arbetssätt brister i de berörda funktionerna. Flera funktioner har heller inte dokumenterade processer. Att ha som ambition att arbeta projektorienterat utan en förankrad process och modell att förhålla sig till skapar frustration både hos dem som driver och de som involveras, ineffektivitet som följd av att arbetssättet kräver ständiga förklaringar och mycket informella avstämningar. Systemet blir dessutom personberoende.
- I samband med att kommunen 2015 valde att organisera om arbetet med den fysiska planeringen flyttades ansvar mellan olika funktioner vilket även fick effekt på olika rollers ansvarsområden. I samband med detta har ansvarsfördelningen mellan PLEX och Bygglov, både som funktioner och mellan berörda chefer, blivit otydlig och den otydligheten finns fortsatt kvar. Det påverkar i sin tur organisationens förmåga att leverera med en hög kvalitet när de olika förväntningarna på varandra emellanåt skapar samarbetsproblem på olika nivåer i organisationen. Att tydliggöra ansvarsfördelningen avdelningarna emellan och de olika rollernas bidrag och ansvar är något som skulle skapa bättre förutsättningar för samarbete i den fysiska planeringsprocessen där de två avdelningarna på bästa sätt kan bidra med sina olika kompetenser på ett bra sätt.
- Att stadsbyggnadsprocessen inte omfattar de tidiga skedena innan det finns ett beslut om att starta ett projekt för att utreda en idé gör att processen missar att styra en viktig del i arbetet – nämligen att avgöra om en idé lever upp till den övergripande inriktningen för hur kommunens ska utvecklas genom den fysiska planeringen. Det skapar otydliga förutsättningar för att styra projektportföljen eftersom processen för prioritering av vilka projekt som ska finnas i portföljen inte är dokumenterad och därmed svår att både förklara, styra och leda. Den bristande transparens som verkar finnas mot övriga tjänstemannaorganisationen inom detta område verkar även ha resulterat i minskad tillit till denna process.



ANALYS (2/2)

- Det finns styrkor i att samla väldigt mycket ansvar på en person vad gäller styrning av komplexa projekt, nämligen att det just finns en person som sitter på hela bilden och kan hålla i taktpinnen. Samtidigt finns svagheter i det, nämligen att en person inte kan stå för alla perspektiv som behöver bidra för att lösa komplexa problem samt att det blir en person som i mångt och mycket ska vara brygga mellan beställare och utförare. Dessutom blir det mycket personberoende. Det blir tydligt att när Stadsbyggnadsprocessen 2.0 inte lanserades så har den projektorganisation som behövs inte riktigt kommit på plats. Det innebär att styrningen blivit centrerad till stor del på en person, projektägaren. Genom att styrgruppen varit vilande och andra forum inte fungerat har det inte funnits något utpekat forum för projektägaren att koordinera, lyfta in fler perspektiv och säkra framdrift i processen. För att få en tydlig och fungerande styrning är det avgörande i denna typ av projekt att det är tydligt hur projekten ska eskalera frågor och förankra projektets framdrift mot alla parter som är involverade. Idag har den förankringen istället drivits i linjen ad-hoc när behov har uppstått. Dessutom upplever handläggarna att den politiska inriktningen för projekten är otydlig och att de inte får möjlighet att bidra i tolkningen av den beställning som är lagd. Avståndet mellan projektorganisationen och linjeorganisationen har blivit för stort.
- I både intervjuer och under workshop lyfts det ett stort behov av att tydliggöra den ekonomiska styrningen i Stadsbyggnadsprocessen men min erfarenhet är att det behöver vara en väl avvägd balans mellan att styra på ekonomi och kvalitet i resultat i förhållande till tid för att styrningen ska bli balanserad och projekten ska leverera på önskade mål. För stort fokus på ekonomisk styrning, speciellt om det sker rätslodrivet, kan komma att påverka projektets resultat. Samtidigt är det en styrka att kontinuerligt kunna hålla politiken uppdaterad på kostnader som uppstår i och som följd av projekten.



REKOMMENDATIONER (1/2)

Mina rekommendationen om hur ni tar er vidare är:

- Eftersom det är svårt att styra om det inte finns en inriktning och en ram att förhålla sig till lägg energi på att säkra att processen med översiktsplanen och de tillhörande styrande dokumenten ger er en tillräckligt tydlig ram för tjänstemannaorganisationen att förhålla sig till i den fysiska planeringen. Komplettera den övergripande inriktningen från ÖP och styrande dokument med tydliga beslut i tidiga skeden av projekten som beskriver vad projekten ska leverera för värde och önskade resultat. Stötta politiken i att formulera den inriktningen med hjälp av den kompetens ni har om både kommunen och sakfrågorna men betrakta det som just en inriktning och inte ett facit där det finns utrymme för den demokratiska processen att ha sin gång. Utforma processer för att förankra och stämma av framdriften löpande i de forum för politisk förankring som finns för att säkra att inriktningen är fortsatt aktuell. I dessa processer är min erfarenhet att när det uppstått en dipp i förtroendet för tjänstemannaorganisationens arbete är kontinuerlig information och involvering nyckeln till att komma vidare och återställa förtroendet.
- För att skapa rätt förutsättningar för att arbeta tillsammans i den fysiska planeringen och överbygga de organisatoriska stuprör som finns besluta er för att ni ska arbeta projektorienterat på riktigt och vänta inte längre med att färdigställa Stadsbyggnadsprocessen 2.0 utan inför den i befintligt skick och börja arbeta efter den. Den är tillräckligt välutvecklad för att vara ett bättre stöd än dagens arbetssätt. Min rekommendation är att ni i samband med att ni inför processen också tillsätter en förvaltningsorganisation för Stadsbyggnadsprocessen som kan ansvara för att löpande utveckla och leda processen. I samband med att processen ska lanseras så ta bort att den heter 2.0 för det får det att framstå som en statisk process som inte utvecklas över tid.
- För att ni ska arbeta upp förtroendet för tjänstemannaorganisationens leveranser och arbetssätt är min rekommendation att ni förankrar och beslutar den övergripande modellen för vilka beslut som ska fattas i vilka nämnder och utveckla i samband med det ansvarsfördelningen mellan nämnderna i deras reglementen. I samband med att den övergripande modellen förankras med politiken genomförs utbildningsinsatser av politikerna i vad det innebär att arbeta enligt stadsbyggnadsprocessen för deras involvering. Hitta former för att hålla olika nämnder uppdaterade på framdriften för att undvika sena politiska inspel i en redan lång process. Säkra att informationen inte bara når ett fåtal berörda politiker utan att det finns en tillräcklig förankring i berörda nämnder för att säkra framdrift. Att vid flertalet tillfällen få sena stopp i projekten skapar brister i förtroende mellan beställare och utförare som skapar rädsla och försiktighet istället för dialog, diplomati och gemensam vilja att uppnå önskade resultat.
- Sätt en plan för att över tid arbeta med att hålla processen levande i både chefernas och handläggarnas vardag. Utbilda dem som sitter styrgruppen i vad det innebär och dem som har projektledarroller i projektledning över tid men det är ingen tekniskt komplex modell att förhålla sig till så det är inte det som kommer att göra den stora skillnaden för att lyckas med införandet. Jobba aktivt för att hålla både process och modell levande, informera löpande. Ett tips vid införande av ny arbetssätt är att hjärnan behöver bli påmind om syfte och önskad förändring var 7:e dag under en överskådlig tid för att människor ska börja göra annorlunda. En ordentlig kommunikationsplan för införandet och löpande utbildningsinsatser i arbetssättet till både beställare, styrgrupp, projektledare och projektmedarbetare i takt med att modellen införs, testas i praktiken och utvecklas för att ta tillvara på det lärande som sker under införandet.



REKOMMENDATIONER

- För att skapa goda förutsättningar att styra arbetet med den fysiska planeringen behöver ni vidareutveckla era former för styrning av både projekt och portfölj så att alla perspektiv involveras i styrningen. Den styrningen bör även omfatta de tidiga skedena innan projekten startas, det är där ni väljer vilka projekt ni vill ha i portföljen för att nå upp till era gemensamma mål och det bör ske i samförstånd mellan involverade förvaltningar för att säkra att alla perspektiv blir hörda. Sätt den tvärfunktionella mötesstrukturen och definiera roller, ansvar, mandat och eskaleringsordning. Ska ni fortsätta att hålla fast i den projektorganisation ni beslutat i Stadsbyggnadsprocessen 2.0 där styrgruppen är bemannad med förvaltningschefer är min rekommendation att det forumet kompletteras med ett forum på avdelningschefsnivå där resurshantering och intressekonflikter i delprojekten kan hanteras. Formalisera det forumet och tydliggör det i projektorganisationen.
- Även det arbetet med att tydliggöra den ekonomiska styrningen som redan är beslutat och planeras att genomföras bör genomföras eftersom det lyfts som en stor begränsning i det tidigare arbetssättet. I förhållande till många andra kommuner har ni redan ett stort fokus på den ekonomiska styrningen men alla organisationer är olika och här framgår det tydligt att det är en viktig parameter.
- Se till att rulla ut Antura (men det är inte nyckeln till att lyckas med ett projektorienterat arbetssätt då det är ett systemstöd, det är processerna för hur ni arbetar i systemet som är avgörande) i de avdelningar som bidrar mer aktivt i planeringsprocessen för att få bättre underlag för projekt- och portföljstyrning. Tänk på hur ni sätter upp systemet i de olika avdelningarna så att ni får jämförbarhet i er information. I de flesta kommuner jag jobbat med har de infört Antura fristående från varandra i de olika funktionerna för att det ska passa just deras arbetssätt bäst och då är det inte till något stöd i arbetet att koordinera, samordna och styra projekten och projektportfölj på helheten då informationen från systemet inte blir jämförbar.
- Den otydlighet som finns vad gäller ansvarsfördelning och förväntningar på varandras bidrag mellan PLEX och Bygglov behöver lösas ut. En del i att göra det skulle kunna vara att tydliggöra och hålla isär rollen som bygglovschef där myndighetsutövningen ligger och rollen som stadsarkitekt med ansvar för att utveckla gestaltningen i det fysiska rummet. Det skulle kunna skapa tydligare ansvarsfördelning och därmed förväntningar på bidraget in i den fysiska planeringsprocessen för alla involverade. Båda rollerna kan om det bedöms lämpligt ur kompetenshänseende fortsatt innehålls av samma person men rollerna bör få olika uppdrag där stadsarkitekten bör ha ett tydligt uppdrag och ansvar för att bidra i planeringsprocesserna för att tillföra sin kunskap och förståelse för gestaltning och diverse avvägningar i planeringsskedet. Till sin hjälp i det juridiska frågorna avseende gestaltning kan delprojektledarna involvera bygglovshandläggare eller bygglovschef som ofta är uppdaterade på rättsfall etc.

