



Översyn av Samhällsbyggnadsförvaltningen och Tillväxtavdelningen samt Projektet Kuststad i Trelleborgs kommun

Mars 2023

Björn Ljung
Rolf Bowin

Innehållsförteckning

1	INLEDNING, BAKGRUND, SYFTE OCH GENOMFÖRANDE	3
1.1	INLEDNING OCH BAKGRUND	3
1.2	GENOMFÖRANDE AV ÖVERSYNERNA	3
2	SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN	4
2.1	SYFTE OCH MÅL	4
2.2	NUVARANDE ORGANISATION.....	5
2.3	IAKTTAGELSER OCH ANALYS.....	5
3	TILLVÄXTAVDELNINGEN.....	8
3.1	SYFTE OCH MÅL	8
3.2	NUVARANDE ORGANISATION.....	8
	KÄLLA: KOMMUNLEDNINGSFÖRVALTNINGEN 2019	9
3.3	IAKTTAGELSER OCH ANALYS.....	9
4	KUSTSTAD 2025	9
4.1	VISION, MÅL OCH SYFTE	9
4.2	NUVARANDE ORGANISATION.....	9
4.3	IAKTTAGELSER OCH ANALYS.....	10
5	JÄMFÖRANDE STUDIER.....	10
5.1	SOLLENTUNA CA 76 000 INVÅNARE	11
5.2	VÄRMDÖ CA 46 000 INVÅNARE	11
5.3	EKERÖ, CA 29 000 INVÅNARE.....	11
5.4	STOCKHOLM CA 990 000 INVÅNARE, VARAV CA 37 000 I SKÄRHOLMEN	11
5.5	SIGTUNA CA 49 500 INVÅNARE.....	11
6	FÖRSLAG TILL ÄNDRAD UTFORMNING AV KOMMUNENS MARK- OCH EXPLOATERINGSENHET SAMT KUSTSTAD 2025.....	12
6.1	ALTERNATIV 1: ICKESTRATEGISKA MARK- OCH EXPLOATERINGSFRÅGOR ÅTERFÖRS TILL TEKNISK SERVICENÄMND.....	12
6.2	ALTERNATIV 2: ICKESTRATEGISKA MARK- OCH EXPLOATERINGSFRÅGOR ÖVERFÖRS TILL SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN	13
6.3	ALTERNATIV 3: STRATEGISKA MARK- OCH EXPLOATERINGSFRÅGOR SAMMANFÖRS MED STRATEGISK NÄRINGSUTVECKLING OCH BILDAR ETT NYTT UTSKOTT TILL KOMMUNSTYRELSEN: NÄRINGSUTVECKLING OCH EXPLOATERINGSUTSKOTTET 13	
6.4	GEMENSAMT FÖR SAMTLIGA FÖRSLAG	14
7	FÖRSTÄRKT PROJEKTARBETE KUSTSTAD 2025 GENOM EN NY OCH TYDLIG MODELL FÖR SAMVERKAN	14
7.1	ORGANISATIONSMODELL.....	15
7.2	MODELL FÖR GENOMFÖRANDE AV KUSTSTAD 2025 FRÅN OCH MED ÅR 2023	16
8	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	16

1 Inledning, bakgrund, syfte och genomförande

1.1 Inledning och bakgrund

Med utgångspunkt av de utmaningar med samordning tid- och leveransproblem som har uppstått inom projektet Kuststad 2025 finns behov att se över rutiner och samspel mellan Tillväxtavdelningen, Samhällsbyggnadsförvaltningen och projekt Kuststad 2025 inom Trelleborgs kommun.

Den centrala målsättningen har varit att en enhetlig och tydlig samt samlad och effektiv projekt- och förvaltningsorganisation som på ett kvalitativt och resursoptimalt sätt ska se till att ge kommunen som helhet samt kommunens mål med Kuststad ett professionellt stöd med rätt kompetens och god kvalitet i rätt tid.

Översynen ska även genomlysna följande parametrar för de tre berörda områdena:

- Service, effektivitet och bemötande ur ett medborgarperspektiv
- Ansvar och roller inom de olika områdena för att se om de är tydliga och avgränsade.
- Arbetsmiljö och trivsel i de olika organisationerna

Tre delöversyner

Översynen är uppdelad i tre separata delar; Samhällsbyggnadsförvaltningen, Tillväxtavdelningen samt organiseringen av projekt Kuststad 2025 men sammanförs i en gemensam analys med tillhörande rekommendationer.

Dessutom ska Samhällsbyggnadsförvaltningens och Tillväxtavdelningens översyner gälla samtliga berörda avdelningar.

Tillväxtavdelningens översyn ska också analysera på vilket sätt avdelningens roll i ett helhetsperspektiv för kommunen bäst kan tillvaratas.

För Kuststad 2025 ska det ges förslag på alternativa strukturer och bästa styrning av projektet.

1.2 Genomförande av översynerna

Bärande principer

Arbetet har utgått från några bärande principer som har bildat grund för struktur och upplägg:

- Att arbetet ska baseras på transparens och öppenhet
- Att lösningar ska skapa ett högt förtroende över tid för både medborgare och medarbetare.
- Att de stora samhällsbyggnadsprojekt som Trelleborgs kommun i närtid står i begrepp att genomföra kan ske med kommunens samlade och nödvändiga resurser på ett kvalitativt, professionellt och effektivt sätt.
- Samhörighet; nödvändigt att dela en gemensam målbild

Översynen har strukturerats i följande steg:

1. *Etablering av kunskap och insikt*

I det första steget etablerades en helhetsbild av den nuvarande organisationens funktionalitet. Vad fungerar och vad är det som inte har fungerat. Arbetet genomfördes genom faktainsamling/research samt ca 30 djupintervjuer med olika verksamhetsföreträdare och nyckelpersoner i kommunen samt externa intressenter i andra kommuner, kommunägda och kommersiella bolag.

Det som fokuserades i detta första steg var:

Organisation idag. En kartläggning av hur ansvar, roller och kopplingar inom och mellan olika förvaltningar, avdelningar och enheter uppfattas.

Kultur och arbetsklimat. En viktig del av intervjuerna har varit att förstå hur trivsel och arbetsklimat uppfattas hos chefer och medarbetare. Detta är avgörande för att den nya verksamheten ska fungera effektivt. Engagerade och resultatriktade medarbetare som tror på organiseringen är grunden till framgångsrika organisationer. Därför har det varit viktigt att få kunskap om hur väl förankrat den nya organisationen är bland medarbetarna på olika nivåer inom kommunen.

Måluppfyllelse i förändringsprocessen. En tredje del har varit att kunna göra bedömningar av kvalitetsnivåer, tillgång till kompetenser samt samverkansförmåga inom kommunen. Detta är av stor vikt för att en relevant analys av förslag till åtgärder ska kunna föreslås som kan komplettera agendan i den förändringsprocess som kommunen befinner sig i och därmed skapa största möjliga kvalitet och effektivitet.

2. Utforma förslag till en bästa lösning

Utifrån resultatet i steg 1 har ett analysarbete genomförts med syfte att föreslå en "bästa" lösning. Denna lösning ska tjäna som utgångspunkt för verkningfulla strategier för att nå detta mål om bästa lösning.

3. Presentation av huvudalternativ

Resultatet av arbetet utgörs av rekommendationer och överväganden avseende den huvudfråga som omfattas av översynen:

Vad krävs för att en enhetlig, tydlig och effektiv förvaltningsorganisation som på ett kvalitativt och resursoptimalt sätt ska kunna ge kommunen som helhet ett professionellt stöd med rätt kompetens och god kvalitet i rätt tid?

2 Samhällsbyggnadsförvaltningen

2.1 Syfte och mål

Trelleborgs kommun vill säkerställa att Samhällsbyggnadsförvaltningen har rättssäkra beslutsprocesser, god service och dialog samt ett effektivt arbetssätt. Kommunen vill med denna översyn och analys få vägledning vad som behöver vidareutvecklas för att ge en ännu bättre samhällsbyggnadsservice till medborgare och företagare, i en tid då Trelleborgs kommun står inför en stor utveckling.

Översynen av verksamheten kommer också att klargöra de eventuella utmaningar som kan finnas inom förvaltningen för att utveckla och upprätthålla god samhällsbyggnadsservice med hänsyn till ett helhetsperspektiv för kommunen.

2.2 Nuvarande organisation

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för kommunens planering, framtida byggande och miljö-, hälsoskydd samt naturvård i ett brett perspektiv.

Förvaltningen är organiserad i fem avdelningar: Planavdelningen, avdelningen för geodata, bygglovsavdelningen, miljöavdelningen samt räddningstjänsten.

- Planavdelningen arbetar med översikts- och detaljplanläggning och med olika samhällsbyggnadsprojekt.
- Geodata är kommunens samlade resurs för GIS (geografiskt informationssystem), mät- och kartverksamhet samt lantmäteriåfrågor. Avdelningen har också ansvar för adressättning och lägenhetsnumrering.
- Bygglovsavdelningen arbetar med såväl frågor av ren myndighetskaraktär som med råd och upplysningar till allmänheten. De arbetar med bygglovsfrågor, samråd och inspektion av byggen.
- Miljöavdelningen ägnar sig åt myndighetsutövning enligt miljöbalken och livsmedelslagen. Det innebär bland annat övervakning och skydd av miljön i Trelleborgs kommun, tillsyn av miljöfarlig verksamhet, hälsoskydds- och livsmedelsfrågor.
- Räddningstjänsten Trelleborg arbetar för att minska samhällets risker genom att skydda och rädda liv, egendom och miljö. *Denna avdelning ingår inte i översynen.*

2.3 Iakttagelser och analys

Inom ramen för översynen har intervjuer genomförts med 15 personer inom förvaltningen. Nedan följer iakttagelser och analyser från dessa intervjuer. En sammantagen bild av Samhällsbyggnadsförvaltningen visar en välfungerande förvaltning med professionella medarbetare. Den professionella integriteten är stark men samtidigt finns en otydlighet i ansvar och befogenheter i förhållande till andra förvaltningar. Förvaltningen har ett stabilt ledarskap, bra arbetsmiljö och nöjda medarbetare.

Kundtjänst som samarbetspartner är viktig för att upprätthålla god service och effektivitet, men det finns klagomål från medborgarna på bemötande till viss del inom bygglovsverksamheten och alkoholtillsynen.

2.3.1 Miljöavdelningen

Avdelningen utvecklar sig ständigt, rutiner och processer dokumenteras i levande dokument, där så kallad tyst kunskap struktureras i checklistor mm.

Samarbete och information

Avdelningen upplever sig ha bra samarbete allmänt internt i kommunen och externt med utomstående intressenter. Informationen från avdelningen utvecklas succesivt till allmänhet, bransch och företag. Avdelningen saknar en del expertkompetens, som till exempel inom juridik och marinbiologi.

Service och effektivitet

”En väg in” till kommunen, för att underlätta för externa aktörer vid ansökan om att öppna restaurang, livsmedelsbutik, med mera skulle vara en tillgång för att förkorta och förenkla handläggningen.

Myndighetsutövning och rättssäkerhet

Miljöavdelningen fattar snabba beslut, *efter* yttrande från de företag som handläggs. Kriminell avfallshantering stoppas med hjälp av offensivt arbete och samverkan med andra myndigheter.

Det kan finnas jävsproblem med PFAS-processer där saneringsarbetet i sjöar och vattendrag ska genomföras efter anvisningar eller eventuella förelägganden från avdelningen. En hel del av PFAS-utsläppen kommer från olika släckningsövningar. Räddningstjänsten är en avdelning inom samma förvaltning och kan till viss del vara skyldig till föroreningarna.

Alkohol, tobak och läkemedel

Service och tillgänglighet upplevs som bra. Men det finns en uppfattning om ”fyrkantighet” i bemötande och vid bedömning av lite svårare och ovanligare handläggningar av alkoholtillstånd. Alkoholtillstånd- och inspektion skulle kunna arbeta mer utifrån dialog och problemlösning.

Verksamheten visar stor sårbarhet med endast en handläggare/inspektör inom alkoholområdet.

Livsmedel

Enheten är under förändring där nya processbeskrivningar och rutiner upprättas och revideras. Den externa kommunikationen förnyas. Enheten har god relation till företagen och kommunen internt med få klagomål och utdelar nästan inga vitesförelägganden.

2.3.2 Bygglövsavdelningen

Hög omsättning av chefer har tidigare gett negativ påverkan på arbetsklimatet som kan ha påverkat service och effektivitet. Personalen upplever nu en betydande förbättring.

Samarbete och information

Det relativt nya teamarbetet över professionsgränserna ses som positivt bland personalen. Samarbetet inom förvaltningen och nämnden är bra men samverkan med Teknisk Serviceförvaltning kan utvecklas ytterligare. Kundtjänst skickar många enkla ärenden, men det beror bland annat på upplevd hög personalomsättning vid Kundtjänst.

Service och effektivitet

Avdelningen upplevs av bygglovssökande ibland som omständlig med upprepade krav på kompletteringar i ansökningarna. Medborgare och företag anser att bemötandet vid avdelningen i vissa fall behöver utvecklas, vilket enligt uppgift i nuläget åtgärdas inom avdelningen med stöd av extern coach. Tillgänglighet, E-tjänster, hemsida och Kundtjänst behöver förbättras och utvecklas för närvarande. Särskilda vägledningar till sökanden vid beslutsprocess har etablerats för att underlätta för sökanden.

Nedan visas några jämförelser med andra kommuner i Skåne avseende mediantider i bygglovsarbetet. Trelleborg visar goda resultat:

Handläggningstid (median) från när ansökan betraktas som fullständig till beslut för bygglov för nybyggnad av en- och tvåbostadshus, antal dagar år 2021.

Trelleborg	Landskrona	Hässleholm	Helsingborg	Skåne
21	16	31	3	27

Källa: Kolada (SKR:s databas för jämförelser)

Myndighetsutövning och rättssäkerhet

Avdelningens beslut överklagas sällan. Det beror bland annat på att planavdelningen upprättat tillåtande och flexibla detaljplaner. Genom en dialog med sökanden kombinerar man upplysningar och vägledning med myndighetsbeslut.

2.3.3 Planavdelningen

Avdelningen är välfungerande och följer verksamhetsplaner samt klarar målen som nämnden och Kommunfullmäktige beslutat. Verksamhetsplanerna är ambitiösa och välgjorda. De processbeskrivningar som avdelningen tagit fram för sina detaljplaneprocesser är väl genomarbetade, följer PBL och kommunens gällande reglemente.

Samarbete, information och effektivitet

Byggaktörer får i stort ett bra bemötande från avdelningen och samarbetet fungerar väl. Ett exempel på invändning är detaljplanerna i området "Trelleborg Övre" som olika byggaktörer konstaterat är oflexibla vilket försvårar avgörande tekniska lösningar. Kraven på så kallade levande bottenvåningar försvårar projektekonomi. Det huvudsakliga skälet till detaljeringen var det politiska beslutet i planprogrammet för området. Området skulle planeras som en fortsättning av den centrala staden.

Samarbetet med Tillväxtavdelningen betraktas generellt som gott. Samarbetet med Kuststad 2025 fungerar däremot dåligt, där framförallt olika meningar om tidsplaner har skapat problem i genomförandet. Planavdelningen framhåller att projekt Kuststad "kommer in från sidan" som en parallellorganisation och ger order om att detaljplaneprocessen ska genomföras enligt den alternativa planprocess som Tillväxtavdelningen tagit fram. Planavdelningen framhåller att det arbetssätt Kuststad 2025 förordar leder till onödigt omständliga processer som skapar förseningar i arbetet. En utbredd uppfattning är dessutom att Kuststad 2025 saknar transparens mot planavdelningen. Processen att ta fram den fördjupade översiktsplanen (FÖP) har därmed påverkats. Detta har också lett till att andra detaljplaneprocesser fördröjts.

Nedan visas några jämförelser med andra kommuner i Skåne avseende mediantider i planarbetet. Trelleborg visar goda resultat:

Jämförelse: Mediantid från planuppdrag till antagande under de senaste två åren, mediantid i månader år 2021:

Trelleborg	Skurup	Malmö	Helsingborg	Skåne
18	24	21	23	25

Källa: Kolada

Jämförelse: Mediantid från samrådsstart till antagande under de senaste två åren, mediantid i månader år 2021:

Trelleborg	Skurup	Malmö	Helsingborg	Skåne
9	11	11	7	13

Källa: Kolada

Myndighetsutövning och rättssäkerhet

Styrning, kontroll och myndighetsutövningen i detaljplaneprocesserna fungerar väl och rättssäkra beslutsunderlag levereras till Samhällsbyggnadsnämnden.

Det har etablerats en Exploateringsgrupp i kommunen. Gruppen består av kommundirektör, förvaltningschef för samhällsbyggnad och teknisk serviceförvaltning, tillväxtchef samt mark- och exploateringschef. Ordföranden för Kommunstyrelsen, Samhällsbyggnadsnämnden och Tekniska service-nämnden samt vice ordförande i Kommunstyrelsen ingår också.

Enligt Kuststads 2025 genomförandestrategi framgår att Exploateringsgruppen är ett samarbetsorgan med syfte att hålla nämnder och kommunstyrelsen uppdaterade. Gruppen ska inte förändra

nämndernas ansvar och befogenheter. Exploateringsgruppen är därmed endast ett berednings- och informationsorgan utan beslutsrätt.

Det förslag till ny samhällsbyggnadsprocess (huvudsakligen planprocess) som presenterades för Kommunstyrelsen i november 2019 har inte beslutats av Kommunstyrelsen. Tillväxtavdelningen försöker trots det använda denna i projekt Kuststad 2025. Enligt underlaget till denna föreslagna process föreslås att Exploateringsgruppen ska ha beslutsrätt om en så kallad projekt-PM som skulle innehålla projektbeskrivning, syfte och mål, gestaltning, skisser, kalkyler och tidsplaner för exploateringsprojekt. Dessutom skulle Exploateringsgruppen prioritera mellan detaljplaner. Samhällsbyggnadsnämndens planbesked skulle inte få gå emot Exploateringsgruppens beslut.

Vid flera tillfällen har Exploateringsgruppen fattat beslut som har medfört otydlighet hur dessa ska hanteras eftersom Exploateringsgruppen saknar formella befogenheter enligt kommunens fastställda reglementen. Det är enligt kommunens reglemente Samhällsbyggnadsnämndens uppgift att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram detaljplaner. Detta har medfört en konflikt mellan Samhällsbyggnadsförvaltningen och projektledningen för Kuststadsprojektet, vilken påverkar det dagliga arbetet inom planavdelningen.

2.3.4 GIS och GIT

Samarbete, information och effektivitet

Avdelningen är relativt liten med mycket hög kompetens och anser att det var positivt när avdelningen bildades genom att bryta ur verksamheten ur Bygglövsavdelningen. Den har relativt mycket samarbete med andra kommuner, både arbetsmässigt och när det gäller delning av tjänster och utrustning.

Myndighetsutövning och rättssäkerhet

Avdelningen arbetar med myndighets*service*. Det ställs mycket stora krav på noggrannhet för att upprätta rättssäkra fastighetsunderlag, vilket avdelningen lever upp till.

3 Tillväxtavdelningen

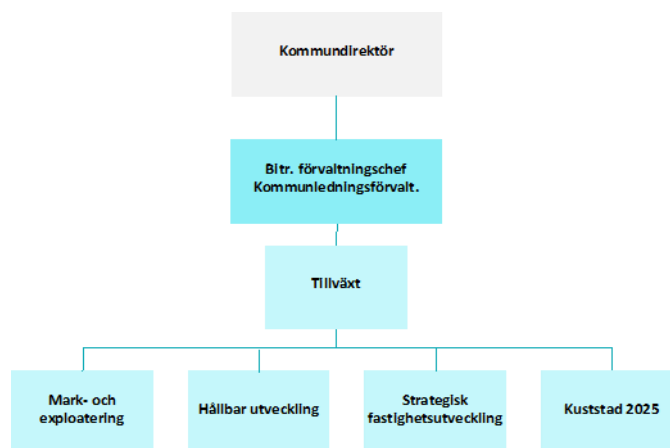
3.1 Syfte och mål

Tillväxtavdelningen utvecklar och förvaltar kommunens samlade markinnehav så att en hållbar utbyggnad av kommunen säkerställs. I ansvaret ingår bland annat mark och exploatering (MEX) för bostäder och företagsetableringar samt kommunens investeringar i gator och parker inom olika exploateringsprojekt. Mark och fastigheter säljs och hyrs ut för olika ändamål.

En viktig och prioriterad uppgift är att möjliggöra kommunens mål för befolkningstillväxt; 55 000 invånare år 2035, med tillhörande infrastruktur och samhälls*service*.

3.2 Nuvarande organisation

Tillväxtavdelningen tillhör Kommunledningsförvaltningen sedan år 2019 då den bröts ur Tekniska Serviceförvaltningen. Avdelningen är kommunens ”markägare” och förvaltare. Kommunens övergripande hållbarhetsstrategi tillhör avdelningen. Lokalförsörjningsstrategin och dess taktiska genomförande tillhör också avdelningen.



Källa: Kommunledningsförvaltningen 2019

3.3 Iakttagelser och analys

Det är i stort en välfungerande avdelning, både ur ett effektivitets- och ett rättssäkerhetsperspektiv. Lokalförsörjningsstrategin har fungerat väl att genomföra, med bra stöd från Tekniska serviceförvaltningen. Avdelningens ansvar för kommunens övergripande hållbarhetsarbete och har tydliga processer med god förankring, men samarbetet med Tekniska serviceförvaltningen fungerar inte fullt ut. Hållbarhetskompetensen vid Tillväxtavdelningen tas till exempel inte tillvara.

Tillväxtavdelningen ser problem att genomföra sitt uppdrag att sälja och att hyra ut kommunens mark på optimala villkor på grund av att Planavdelningen ställer höga krav på byggnadshöjder och ytor för utevistelse för skolor och förskolor (högre krav än BBR), vilket kan leda till lägre intäkter för kommunen. För att förbättra ekonomi, inre samarbete och effektivitet framställdes förslag om att Planavdelningen bör flyttas till Tillväxtavdelningen, vilket också skulle öka möjligheten att bättre prioritera projekt Kuststad 2025. Samtidigt har det från annat håll framförts förslag om att Tillväxtavdelningens mark- och exploateringsenhet bör återföras till Tekniska Serviceförvaltningen.

4 Kuststad 2025

4.1 Vision, mål och syfte

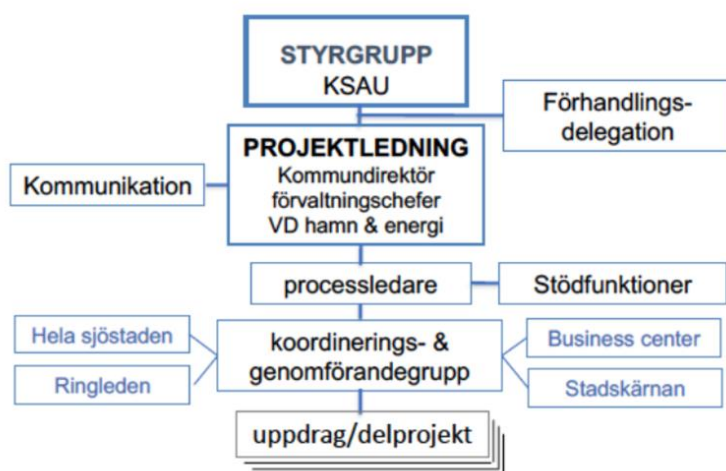
Visionen med Kuststad 2025 är, enligt projektledningen, att skapa en god utveckling för Trelleborgs kommun samt öka inflyttningen vilket ska ge ett bättre underlag för service och handel.

En viktig del av Kuststad 2025 är bygget av Sjöstaden. På det forna hamnområdet ska den nya stadsdelen med bostäder och verksamhetslokaler knytas ihop med den gamla stadskärnan via strandpromenader och hav.

För att locka fler invånare till kommunen krävs attraktiva boendeformer. Kommunens befolkningsmål är att Trelleborgs invånarantal ska öka till 50 000 invånare till år 2028, Kuststad 2025 ska bidra till det målet.

4.2 Nuvarande organisation

Styrning och nuvarande projektorganisation för Kuststad 2025 redovisas av nedanstående illustration:



Källa: Charlotte Lindström (2022), processledare Kuststad 2025

4.3 Iakttagelser och analys

Projekt Kuststad 2025 är en unik utveckling av en kommun. Flytten av en av norra Europas största roro-hamnar ger utrymme för staden att växa mot vattnet. De båda nya "ringvägarna" minimerar den omfattande tunga trafiken som går genom staden idag, med flera km långa långtradarköer. Projekt Sjöstad som är ett viktigt delprojekt i Kuststad 2025 planerar, tillsammans med andra projekt i staden, att bygga ca 6 000 nya bostäder i kommunen. Allt detta i attraktiva lägen, med mycket vattenkontakt.

En gemensam målbild är förankrad i berörda förvaltningar i kommunen och bland medborgarna. Men det saknas en förankrad genomförandeplan för projekt Kuststad 2025 som helhet. Det visar sig bland annat i att tidsplanerna, som beslutades av Kommunfullmäktige år 2016, fått problem med riksintressen och miljöhänsyn i detaljplaneringen, vilket försenar projektens genomförande. Det är myndigheter som Länsstyrelsen och Trafikverket som i stor utsträckning påverkar tidsplanerna för detaljplaner inom Kuststad 2025. Ett exempel är de hårdare krav som ställs på redovisning av skyfallshantering och därmed dagvattenhantering.

En viktig ledstång i planeringsarbetet hade varit att genomföra en övergripande riskanalys, vilket innebär att handlingsplaner saknas för till exempel tidsfördröjning på grund av myndighetskrav.

Flytten av mark och exploatering från Tekniska serviceförvaltningen har påverkat rollerna i den övergripande processen för Kuststad 2025.

Kuststadprojektet och Tillväxtavdelningen har svårigheter att samverka med ordinarie linjeorganisationer och vice versa. Det leder till frustration, ineffektivitet och osäkerhet.

5 Jämförande studier

För att skapa en referensram för jämförelse med andra stora infrastrukturprojekt har Sollentuna, Värmdö, Ekerö, Stockholm och Sigtuna studerats. Gemensamt för alla dessa kommuner och Trelleborg är att stora utvecklingsprojekt genomförs i förhållande till kommunstorleken. Genomgående är att stora projekt inledningsvis är fristående med nära samarbete med berörda förvaltningar och kommunledning. Projekten övergår sedan till att drivas i linjen och leds av en projektledare med ekonomiskt ansvar och tydliga direktiv att samarbeta med berörda förvaltningar och kommunledning. Den

övergripande projektledningen är i de flesta fall organiserad i mark- och exploateringskontoret/förvaltningen. Kommunledningen är ytterst projektansvarig och den politiska nivån är ansvarig genom övergripande beslut och delaktighet i referensgrupper. Dessa referenskommuner har valt olika organisering av sin styrning av infrastrukturen, vilket är ett viktigt skäl för att studera just dessa. De olika kommunerna har valt organisation efter sina egna förutsättningar. Organiseringen har ändrats över tid och inte varit statisk.

5.1 Sollentuna ca 76 000 invånare

Väsjön är ett av Sollentunas stora stadsutvecklingsprojekt med ca 4500 bostäder med service och arbetsplatser. Projektet började planeras på 1980-talet och byggnation inleddes för mer än tio år sedan och pågår fortfarande. Organiseringen bygger på samstämmighet mellan kommunledningen, den politiska ledningen och ansvariga chefer (relativt personbundet, vår anmärkning) i linjeorganisationen. Samhällsbyggnad, Trafik och gator, Mark- och exploatering, med flera är avdelningar under Kommunledningskontoret och inte egna förvaltningar. Men Samhällsbyggnad har sedan årsskiftet en egen nämnd med uppgifter som styrs av PBL. Markfrågor hanteras av kommunstyrelsen.

5.2 Värmdö ca 46 000 invånare

Porslinsfabriken är ett av Värmdös stora utvecklingsprojekt som pågått i mer än tio år. Cirka 2 000 nya bostäder byggs i kulturhistorisk miljö invid hamnområdet, tillsammans med service och arbetsplatser. Samhällsbyggnadsförvaltningen har en egen nämnd med liknande uppgifter som i Trelleborg, med undantag av Räddningstjänsten och alkoholtillstånd. Mark och exploatering ligger under Kommunledningskontoret. Samarbetet mellan Samhällsbyggnad och Mark och exploatering i projekt Porslinsfabriken har fungerat relativt bra under ledning av Mark och exploatering med ansvar från kommunledningen.

5.3 Ekerö, ca 29 000 invånare

Ekerö kommun väster om Stockholm arbetar med utveckling av bland annat Ekerö centrum med ca 400 bostäder och Stenhamra centrum med ca 200 bostäder. Kommunen har en Byggnadsnämnd med egen förvaltning, Stadsbyggnadsförvaltningen, där bland annat planenhet, mark och exploateringsenhet, bygglovsenhet samt miljö- och teknikenhet ingår.

5.4 Stockholm ca 990 000 invånare, varav ca 37 000 i Skärholmen

Stockholms stad har en rad olika stora utvecklingsprojekt. Ett av de senaste är Fokus Skärholmen, där upp till 7 000 bostäder ska byggas med service och arbetsplatser. Fokus Skärholmen leddes inledningsvis av Stadsbyggnadsförvaltningen. Nämnden utsåg sedan ett antal så kallade ankarbyggaktörer som tog ansvar för att ta fram projekt inom ramen för ett stort utvecklingsområde. Projektet leds numera av Exploateringskontoret och genomförs helt och hållet av linjens förvaltningar och nämnder. Stockholms stad har en nämnd för Exploatering (och mark) och en Stadsbyggnadsnämnd. Samarbetet mellan de olika delarna leds av Kommunledningskontoret som har ytterst projektansvar i stora projekt med politiska referensgrupper och projektledningsgrupper som är delaktiga.

5.5 Sigtuna ca 49 500 invånare

Sigtuna stadsängar är kommunens stora utvecklingsprojekt med ca 900 bostäder med arbetsplatser och service. Bonava AB fungerar som ankarbyggaktör som köpt ett stort markområde tillsammans med det kommunägda Sigtunahem. Det gemensamma bolaget ägs till 52 procent av Bonava och 48 procent av Sigtunahem, men alla beslut fattas i konsensus. Bonava tar fram byggaktörsledda detaljplaner som kommunen ytterst beslutar om. Hela processen har föregåtts av en omfattande medbor-

gardialog i tidigt skede i en visionsstyrd planering som delas av kommunen och Bonava. Samhällsbyggnadsförvaltningen, där Mark och exploatering ingår, har sitt beslutsorgan i ett Samhällsbyggnadsutskott i Kommunstyrelsen. Bygglov och miljöfrågor hanteras av Bygg- och miljönämnden med en egen förvaltning. Teknik, gator och trafik har ett eget kontor och de politiska besluten fattas av Kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott.

6 Förslag till ändrad utformning av kommunens mark- och exploateringsenhet samt Kuststad 2025

Det finns flera olika sätt att diskutera hur man ska komma tillrätta med de problem som uppstått mellan framförallt Tillväxtavdelningen och berörda förvaltningar inom Trelleborgs kommun. I diskussionen vill vi framhålla att det gäller att se de styrkor som finns i de olika verksamheterna, förstå olika kompetensers roller och sammankoppla personal mot ett mer teamdrivet och processororienterat sätt att arbeta. Samverkan fungerar bra i vissa sammanhang medan det i andra fall uppstår konflikter. Strukturell samverkan i projektarbetet saknas i många fall liksom tydliga rollbeskrivningar.

För att renodla och förstärka de styrkor som idag finns inom de olika avdelningarna och etablera en organisationsstruktur som bättre tillvaratar och uppmuntrar samverkan, behöver strategiska, taktiska och operativa uppgifter analyseras och hamna rätt. Detta är ett sätt att dela in verksamheterna så att rätt ansvar för planer, riktlinjer och mål skapas samt hur dessa bör genomföras.

Det *strategiska arbetet* ska spegla kommunens riktning under en längre tidsperiod och utgör den grund för de olika ansvarsnivåerna som är nödvändig för att uppnå robusthet. Det strategiska arbetet ställer därför stora krav på chefer och ledare. De strategiska riktlinjerna måste vara styrande så att långsiktiga mål uppnås enligt överenskomna direktiv.

Taktiskt arbete är att leda i realtid och ha framförhållning på kort och medellång sikt för att upprätthålla en god effektivitet och att nå uppsatta mål för kvalitet inom fastställda ramar. Grunden för genomförandet är de operativa planerna och riktlinjerna. Om dessa inte är väl förankrade är risken stor att det skapas byråkratiska flaskhalsar i de olika verksamheterna, framförallt där samverkan med andra organisationer är nödvändig. Detta leder ofta till sämre kvalitet och effektivitet med missnöje som följd.

Det *operativa arbetet* handlar om att genomföra det dagliga arbetet utifrån de strategiska och taktiska styrimpulser som har formulerats. Viktiga delar för det operativa arbetet är att genom tydliga ansvarsgränser, se till att de dagliga produktions- och kundprocesserna fungerar på ett effektivt sätt med högsta möjliga kvalitet. Om detta inte görs så kommer den dagliga driften att kännetecknas av onödiga stopp i de olika processerna med missnöjda medarbetare som följd.

Det finns några gemensamma utgångspunkter för att förslagen ska kunna fungera som lösning av dagens problem. Det är att värdeorden samverkan, transparens, kommunikation med tydligt kommunicerad målbild, delaktighet, ömsesidig ödmjukhet och lojalitet för kommunens bästa, ges ett tydligt innehåll. Utöver detta är det angeläget att kommunens stora utvecklingsprojekt Kuststad 2025 inkluderas i dessa förslag.

Vi föreslår att följande alternativa förslag diskuteras (de är inte inbördes rangordnade):

6.1 Alternativ 1: Icke-strategiska mark-och exploateringsfrågor återförs till Teknisk serviceenhet

Organisationen av mark- och exploateringsfrågor flyttades år 2019 till Kommunledningsförvaltningen från Tekniska serviceförvaltningen. Projektledningen för Kuststad 2025 tillfördes och Tillväxtavdelningen bildades vid Kommunledningsförvaltningen. Reglemente, ansvar och befogenheter har dock

inte ändrats. Det skulle vara relativt okomplicerat att återföra mark och exploatering till den organisation som var före förändringen år 2019.

Fördelen skulle vara att kommunens arbete med den fysiska planeringen och utvecklingen får endast två nämnder med förvaltningar som är likställda i linjeorganisationen: Samhällsbyggnadsnämnden samt Tekniska servicenämnden. Det skulle innebära en förenkling av arbetet och en relativt tydlig och transparent indelning av uppdrag, såväl inom kommunen som för invånarna.

Nackdelen skulle vara att det är svårt att återskapa en tidigare organisation och dessutom tillföra nytt ansvar till den. Det riskerar kompetensflykt och effektivitetsproblem innan den nygamla organisationen blivit etablerad.

6.2 Alternativ 2: Icke-strategiska mark- och exploateringsfrågor överförs till Samhällsbyggnadsförvaltningen

De flesta intressenter i kommunen är överens om att det finns behov av ökad tydlighet i samhällsbyggnadsprocessen. En sådan tydlighet måste genomföras så att lagstadgade uppgifter kan genomföras effektivt och rationellt med transparens och förståelse. En möjlighet är att överföra den del av Tillväxtavdelningen som utgörs av mark- och exploateringsfrågor till Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Fördelen skulle vara att kommunens arbete med den fysiska planeringen och utvecklingen får endast två nämnder med förvaltningar som är likställda i linjeorganisationen: Samhällsbyggnadsnämnden samt Tekniska servicenämnden. Det skulle innebära en förenkling av arbetet och en relativt tydlig och transparent indelning av uppdrag, såväl inom kommunen som för invånarna.

Det förutsätter att det strategiska arbetet med hållbarhet och lokalförsörjning ligger kvar vid Kommunledningsförvaltningen. Likaså bör projektchefen för Kuststad 2025 finnas vid Kommunledningsförvaltningen.

Förslaget liknar organiseringen i Sigtuna, Ekerö och Sollentuna kommuner.

Förslaget kan med fördel kombineras med att en ny Näringslivs- och tillväxtchef tillsätts vid Kommunledningskontoret, se nedan.

En nackdel skulle kunna vara att Samhällsbyggnadsförvaltningen blir ganska stor.

6.3 Alternativ 3: Strategiska mark- och exploateringsfrågor sammanförs med strategisk näringslivsutveckling och bildar ett nytt utskott till Kommunstyrelsen: Näringslivs- och exploateringsutskottet

Den strategiska näringslivsutvecklingen i kommunen behöver förstärkas. Såväl Kuststad 2025 som mark- och exploateringsfrågorna har strategisk koppling till näringslivsutvecklingen i kommunen. En ny tjänst som Näringslivs- och exploateringschef inrättas. Projektledaransvaret för Kuststad 2025 ingår i en ny Näringslivs- och tillväxtavdelning vid Kommunledningsförvaltningen, där strategisk lokalförsörjning och hållbarhetsstrategi ingår.

Det betyder att strategiskt markinnehav ligger inom Kommunledningsförvaltningen, det vill säga hur mark och hus, som kommunen äger ska disponeras. Det taktiska och operativa arbetet, som till exempel förvaltning och användning av marken, placeras vid Samhällsbyggnadsförvaltningen eller vid Teknisk serviceförvaltning.

En fördel skulle vara att det strategiska näringslivssamarbetet samt strategiska mark- och exploateringsfrågorna knyts ihop och att strategiskt näringslivsarbete kommer närmare den politiska ledningen i kommunen.

Det är viktigt att beakta att dagens Tillväxtavdelnings verksamhet i Kommunledningsförvaltningen för närvarande känns som "överordnad" av medarbetare i linjeorganisationen, vilket tydligt framgick vid intervjuerna.

En variant av alternativ tre finns bland annat i Sollentuna kommun och delvis i Ekerö kommun.

6.4 Gemensamt för samtliga förslag

Det är avgörande att samtliga förslag ovan kombineras med tydliga gränsdragningar för ansvar och befogenheter. Det kan till exempel betyda att de formella reglementena och övergripande delegationsordningar revideras och tydliggörs. Det är också en fördel om kommunens strategiska näringslivsfrågor samlas i Kommunledningsförvaltningen.

Strategiska uppgifter vid kommunledningen är att ta fram markanvisningsprinciper i ett kommunövergripande styrdokument i form av en strategisk plan. Genom detta säkerställs att politiska mål och ställningstaganden överförs som utgångspunkter i utformandet av markanvisningar som ligger till grund för tilldelning av mark.

Markanvisningar ska vara i enlighet med kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning och Trelleborg kommuns översiktsplan. Genom detta tydliggörs att kommunens arbete med markanvisningar grundas på politiskt antagna riktlinjer och ställningstaganden avseende mark.

Det gör att Trelleborgs kommun får ett tydligt, transparent och långsiktigt strategiskt arbete med markfrågor.

Projektledningen för Kuststad 2025 underställs Styrgruppen, där kommundirektören är ordförande.

7 Förstärkt projektarbete Kuststad 2025 genom en ny och tydlig modell för samverkan

Att genomföra ett projekt av Kuststads 2025 storlek innebär alltid en stor grad av komplexitet som är både strukturell, teknisk och osäker. Felaktig eller alltför stor optimism, strategiska missförstånd och svårigheten att se helheten för alla deltagare i ett projekt är ofta anledningar till att saker går fel.

En central faktor i ett utvecklingsarbete bedömer vi vara förankring, insyn och delaktighet i olika arbetsprocesser. Det är viktigt att berörda förvaltningschefer, avdelningschefer, enhetschefer och medarbetare har den information som är nödvändig för att man ska kunna utföra det dagliga arbetet. Därför är det viktigt att ledning och medarbetare har samma bild av hur olika processer ska genomföras.

Större tydlighet i ansvar och befogenhet måste till för att minimera risk för frustration bland medarbetare som i värsta fall skulle kunna leda till att riktigt attraktiva medarbetare slutar. Det organisatoriska ledarskapet och delaktighet bland projektdeltagarna är därmed viktiga enskilda framgångsfaktorer för att en hållbar utveckling av projektet ska bibehållas.

För att kunna skapa ett bättre samverkande system är det viktigt att förstå de olika verksamheterna och hur dessa interagerar med varandra. Dessa samverkande delar utgör en helhet. Det är i systemhelheten som effektivitet och kvalitet kan utvärderas. Det innebär att den totala kvaliteten och effektiviteten inte blir bättre än det som kan tillskapas gemensamt mellan berörda verksamheter. Väl fungerande samordnade system utvecklar en hög förmåga till dynamisk anpassning och involverar deltagarna i en högre grad, vilket är gynnsamt för helheten.

För att lyckas utveckla detta **samverkande** system eller **team** krävs kunskap och insikt i hur de olika delarna i samverkansprocesserna är uppbyggda och fungerar. Det kan avse både till exempel kompe-

tens, ledarskap och inte minst den verksamhetskultur som råder inom och mellan de olika enheterna. Därför är det viktigt att inte diktera villkor ovanifrån och därmed tro att medarbetarna automatiskt följer dessa, utan dessa måste förankras i en dialog där förståelse och acceptans för eventuellt förändrade arbetsrutiner finns uttalad.

God tillgänglighet i ett projekt kan beskrivas att projektdeltagarna ska kunna leverera data när projektet så behöver det enligt överenskomna realistiska planer. Definieras tillgänglighet primärt endast utifrån de *enskilda* intressenternas perspektiv bidrar detta inte till de bästa totala lösningarna som skapar värde för *hela* projektet. Detta kan innebära att de bästa idéerna för att utveckla projektet inte tas tillvara.

Tillförlitlighet är förmågan att fungera med ett minimum av störningar och fel. I projektet handlar detta om att det man kommit överens om att göra också blir gjort under den tid som är avtalad. Tillförlitlighet handlar också om kontinuitet, vilket ofta är svårt på grund av dålig samordning mellan olika förvaltningar och avdelningar.

Riskhantering är en nödvändig och viktig del vid genomförande av stora projekt. Genom att kunna identifiera och hantera risker i rätt tid medför det att projekt kan styras mot dess mål på ett mer effektivt sätt, med avseende på resurser och tid. Det kräver dock att alla som arbetar i processen har ett riskmedvetet förhållningssätt. För att uppnå en så robust analys som möjligt krävs olika infallsvinklar och erfarenheter inom olika kompetensområden.

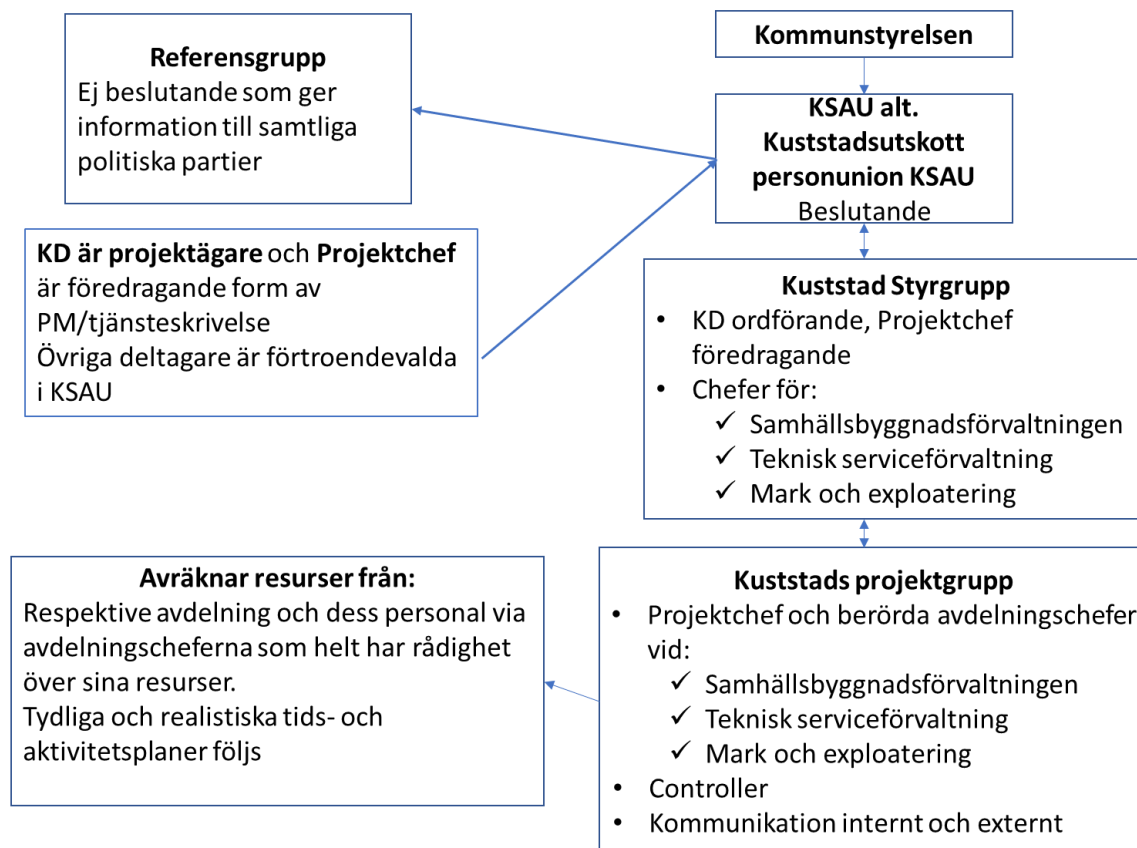
Genomgången ovan visar att det finns många olika perspektiv och områden som man måste fokusera omkring. Vidare är det viktigt att samtliga verksamheters värdeskapande balanseras mot varandra på ett bättre sätt än vad som görs idag. En bristande hänsyn till olika intressen leder totalt sett till olika former av konflikter både externa och interna, som många gånger sänker motivationskraften hos de inblandade.

7.1 Organisationsmodell

För att kunna genomföra ett mer teambaserat projekt krävs att den övergripande styrningen av projektarbetet ses över, såväl organisatoriskt som personellt.

Den föreslagna organisationsformen härnedan innehåller inga större förändringar mot den organisering som har gällt de senaste åren, utan det handlar i stor utsträckning om att skapa bättre förutsättningar för samverkan genom ändring av direktiv och ledarskap. Modellen skapar förutsättningar att gå från beslut och styrning i en parallell organisationsstruktur till ordinarie beslutsvägar i den befintliga linjeorganisationen/organisationsstrukturen.

7.2 Förslag till modell för genomförande av Kuststad 2025 från och med år 2023



Källa: Björn Ljung och Rolf Bowin

Det politiska ledarskapet bör utövas i Kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) eller i ett särskilt utskott "Kuststad 2025" med samma ledamöter som KSAU. Kommundirektören / projektchefen är föredragande.

En politisk referensgrupp för löpande information till alla politiska partier inrättas.

Styrgruppen leds av kommundirektören som är projektägare och en projektchef för Kuststad 2025 är föredragande. Samtliga berörda förvaltningschefer ska delta.

Projektgruppen leds av projektchefen eller av någon av berörda förvaltningscheferna beroende på vad som är aktuellt. Berörda avdelningschefer ska delta, för att kunna allokera sina resurser på ett optimalt sätt, liksom försäkra sig om löpande kunskap och information om projektets behov och framskridande. Kuststads controller och kommunikatör deltar också efter behov.

Avdelningscheferna är en nyckelgrupp som ska tillse att tillräckliga resurser kan allokeras i olika projekt, inte endast för Kuststad 2025.

8 Slutsatser och rekommendationer

Här följer en mycket kort sammanfattning av de förslag som analyserats ingående i rapporten. Enligt vår uppfattning bör allt ses i ett sammanhang och genomföras snarast.

Exploateringsgruppens vid Kommunledningskontoret sammansättning och beslutsprocess är otidlig utifrån kommunallagens beredningstvång. Det saknas formella beslut om dess ställning, ansvar och

befogenheter. Denna bör avvecklas. Ärenden bör beredas av förvaltningscheferna som föreslår beslut att fattas av Kommundirektören, Kommunstyrelsen eller något av dess utskott.

Tillväxtavdelningen vid Kommunledningsförvaltningens roll i utvecklingen av Trelleborgs kommun måste förtydligas. Det är viktigt att tillse att de strategiska områdena inom avdelningen fortsatt blir kvar och utvecklas vidare inom Kommunledningsförvaltningen. Enheter som är mer av taktisk och operativ karaktär kan ges en annan organisatorisk placering.

Mark- och exploateringsenheten har vid genomgång av ett antal olika kommuner i Sverige olika organisatorisk placering, mycket beroende på vilken strategisk betydelse den tillmäts i kommunernas utvecklingsarbete.

Tre alternativ till organisatorisk placering av mark- och exploateringsenheten vid nuvarande Tillväxtavdelningen föreslås:

- Alternativ 1: Mark och exploatering återförs till Tekniska servicenämnden
- Alternativ 2: Mark och exploatering överförs till Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Alternativ 3: Tillväxtavdelningen sammanförs med strategisk näringslivsutveckling och bildar ett nytt utskott till Kommunstyrelsen: Näringslivs- och exploateringsutskottet

Hela arbetet med Kuststad 2025 föreslås etappindelas och tidsplanerna från beslutet i Kommunfullmäktige år 2016 bör revideras och aktualiseras. Organiseringen bör förändras enligt ovan skiss med förklaringar, se vidare under punkt 7.2.

Samhällsbyggnadsförvaltningens arbete fortsätter enligt lagar, regler och praxis. De styrdokument som förvaltningen tagit fram vid dess olika avdelningar bör fortsätta att utvecklas enligt beslut, liksom service, bemötande och tillgänglighet. Delaktigheten i processen med Kuststad 2025 utökas. Men i alternativ 2 ovan överförs mark- och exploatering till Samhällsbyggnadsförvaltningen.