

Utvärdering gemensam förvaltning

Mars 2017

Umeå kommun

pwc

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund och uppdrag	3
1.2. Tillvägagångssätt	3
1.3. Politiskt styrda organisationer	5
2. Den framgångsrika offentliga organisationen	6
3. Vad har vi sett?	9
3.1. Organisationsförändringen	9
3.1.1. Vägen till nuvarande organisation	9
3.1.2. Organisationsförändringens syften	10
3.1.3. Uppfattningar rörande konsekvenser och struktur	11
3.1.4. Brukarnytta, arbetsformer och frigörande av resurser?	12
3.1.5. Värdegrund	12
3.1.6. Begreppen ”verksamheter” och ”stödfunktioner”	12
3.1.7. Kommunens mål	13
3.2. Ledning och styrning	13
3.2.1. Ansvar och befogenheter – den politiska styrningen	13
3.2.2. Vad-frågor och Hur-frågor	13
3.2.3. Målstyrning/målarbete	14
3.3. Processer	15
3.3.1. Vad avses med processer?	15
3.3.2. Processorientering i Umeå kommun	15
3.3.3. Stödfunktionerna	16
3.4. Kultur	18
3.4.1. Kultur i en organisation?	18
3.4.2. Organisationens kultur i Umeå kommun	18
4. Var befinner sig organisationen?	19
4.1. Utmaning: uppnåddes det som önskades?	19
4.2. Utmaning: Umeå kommun har en processorienterad organisation	20
4.3. Utmaning: Ledning, styrning och kultur	21
4.4. Utmaning: En pågående förändring	22
5. Rekommendationer	23
5.1. Inledande reflektion	23
5.2. Vägvalet	24
5.2.1. Att återgå?	24
5.2.2. Framåt?	24
5.3. Förbättringsåtgärder	26

Sammanfattning

PwC har under perioden januari till mars 2017 utvärderat Umeå kommuns organisation. Utgångspunkten har varit den organisationsförändring som inleddes 2010 och de förändringar som genomförts sedan dess, samt intervjuer med företrädare för den kommunala organisationen: ledamöter av KS AU, direktörer, verksamhetschefer samt fackliga företrädare.

PwC konstaterar i rapporten att Umeå kommun har ett antal utmaningar att hantera för få organisationen att fungera bättre: medvetenheten om att kommunen nu har en processorienterad organisation behöver öka, rollfördelningen mellan politik och förvaltning behöver tydliggöras, och det behöver också i högre utsträckning skapas en förståelse för att organisationen fortfarande är inne i ett förändringsarbete. PwC anser inte att kommunen bör gå tillbaka till en organisation med flera förvaltningar. Istället bör fokus läggas på att fokusera på ett antal förbättringar på kort och lång sikt i det fortsatta arbetet.

Kopplas den organisationsförändring som Umeå Kommun avsett och avser åstadkomma till PwC:s *Future of Government* modell och PwC:s utvärdering framträder inledningsvis en otydligt kommunicerad bild av varför organisationsförändringen skulle genomföras. Målsättningen var relativt tydlig och syftet har varit att ha ett ökat medborgarfokus, leverera hållbara resultat och skapa intern och extern balans men här har kommunen inte kommit hela vägen än. Kanske för att det fortfarande är ett läge där processen fortfarande pågår men kanske även för att visionen eller det önskade läget med förändringen inte kommunicerats tillräckligt tydligt. Ur PwC:s perspektiv är en framgångsfaktor *inkluderingen av medarbetare* i alla delar av organisationen i arbetet kring ett önskat läge både när det gäller förståelse för förändringsprocessen och nya arbetssätt. Det ger också rätt förutsättningar för ledarskapet att leda förändringsprocessen på ett framgångsrikt sätt. Därutöver är en annan framgångsfaktor att stanna upp med jämna mellanrum, analysera läget, kommunicera och hämta upp de som hamnat på efterkälken. Det har nu Umeå kommun till stora delar gjort med denna utvärdering. Vår förhoppning är att den ska tjäna som en konstruktiv utgångspunkt för kommunens fortsatta arbete.

1. Inledning

1.1. Bakgrund och uppdrag

Umeå kommun beslutade att införa en ny förvaltningsorganisation 2009, för att gälla från 1 januari 2010. Organisationsförändringen skulle göra organisationen mer resurseffektiv genom att förbättra arbetsformer, generera mer brukarnytta, och kunna omfördela resurser genom att samordna funktioner.

Från 2010 fram till idag har det gjorts förändringar i organisationen. Det har bl. a inrättats verksamhetsområden (för närvarande fem områden) och centrala stödfunktioner har organiserats/tillskapats.

PwC har under januari till och med mars arbetat med att utvärdera kommunens förvaltningsorganisation kring huruvida önskade syften har uppnåtts, vilka styrkor och svagheter organisationen har idag samt vilka förändringar som behöver göras för att kunna nå syftena med organisationen. Vi ger också rekommendationer kring på vilket sätt och i vilken ordning kommunen bör ta sig an förändringarna samt vilka eventuella konsekvenser dessa kan medföra.

I utvärderingen har ledning och styrning samt rollfördelning haft ett särskilt fokus i utvärderingen. Kommunen har efterfrågat en tydligt framåtsyftande utvärdering med ett konstruktivt anslag.

Alla organisationer behöver utvärderas regelbundet. Att stanna upp, gå tillbaka till organisationens grundprinciper eller dess bärande idéer och bedöma hur långt en förändring nått är nödvändigt för att kunna bli bättre. Få organisationer är perfekta i struktur, processer och arbetsformer. Men det går att komma oerhört långt så länge organisationen är beredd att betrakta utvärderingar och stanna upp, analysera läget och hur långt en förändring nått.

1.2. Tillvägagångssätt

Uppdraget har genomförts genom analys av två typer av underlag:

- Beslutsunderlag och därtill hörande rapporter, skrivelser mm rörande organisationsförändringar från 2009 och framåt
- Intervjuer med ledamöter i kommunstyrelsens arbetsutskott, nämndernas presidier, direktörer och verksamhetschefer samt fackliga företrädare (ca 40 intervjuer totalt)

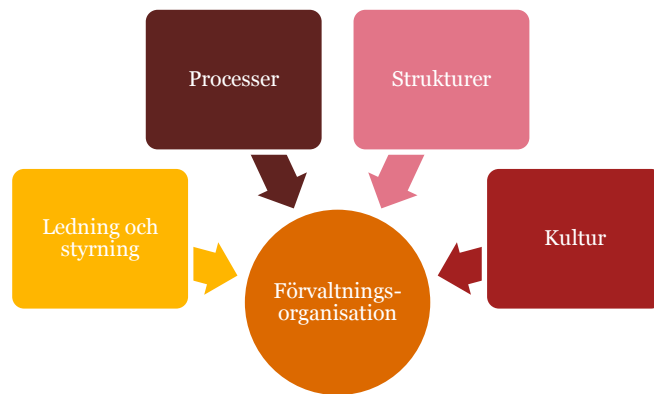
Underlaget har analyserats utifrån följande områden:

Struktur - att skapa tydlighet kring uppdraget att omorganisera och det som ska åstadkommas. I en politiskt styrd organisation kan organisationsstrukturen också bidra till att skapa tydlighet gentemot medborgare, kund och brukare.

Processer - hur väl flödet fungerar i organisationen och dess olika delar. Det handlar om förmågan att skapa kundtillfredsställelse (att göra rätt saker). Det handlar också om effektivitet och förmågan att skapa resultat till lägsta kostnad (att göra rätt saker rätt). Men det handlar också om organisationens förmåga att förändra och anpassa sig till nya förutsättningar.

Ledning och styrning - de system, beslut, policys och rutiner som är själva infrastrukturen i styr- och ledningssystemet. Här kan det till exempel gälla nämndens övergripande mål, uppföljning och utvärdering. Inom området ledning fokuserar vi på de informella processerna och hur mål, budget och resultat hanteras och förverkligas i dialog och process inom organisationen. Ifråga om ledningsperspektivet är förstuds själva ledarskapet avgörande.

Under arbetets gång har ytterligare ett område framkommit som relevant att beskriva och analysera: organisationens **kultur**. Detta har inte varit ett fokusområde initialt, men av intervjuerna framkommer att kulturfrågorna (där t ex beteende, förhållningssätt och relationer är väsentliga delar) spelar roll för hur organisationen fungerar och hur den har förmått och förmår hantera förändringar. Därför kommer också organisationens kultur att beskrivas och analyseras.



1.3. Politiskt styrda organisationer

Politiskt styrda organisationer utmanas ofta i sin ledning och styrning av relationen mellan den politiska nivån ska fatta beslut om och vad tjänstemannanivån ska besluta om – förenklat brukar det beskrivas som att det behövs hittas en fungerande relation och förhållningssätt till ”Vad-frågor” (den politiska nivån) och ”Hur-frågor” (tjänstemannanivån). Denna ansvarsfördelning bygger bl. a på att det finns en tillit och ett förtroende mellan förtroendevalda och tjänstemän. En politisk styrning som bygger på tillit anses vara av stor vikt för att framtida styrning av offentlig verksamhet skall bedrivas effektivt. Kommunminister Ardan Shekarabi, uttrycker bl. a detta i samband med ett uppdrag under 2016 till Statskontoret att kartlägga statlig styrning av myndigheter och kommuner:

– Vi vill se en utveckling av styrningen av offentlig sektor med tillit som utgångspunkt. Styrningen ska utvecklas i en riktning som innebär att medarbetarnas kunskaper, erfarenhet och yrkesetik ska bli mer vägledande

Vår erfarenhet är att det inte går att ha, och heller inte bör finnas, vattentäta skott mellan ”vad” och ”hur”. En balans bör finnas mellan exempelvis nämndens eller styrelsens intresse av att förvaltningens utförande ligger i enlighet med deras beslut, och att tjänstemännen får förutsättningar och förtroende att genomföra besluten i enlighet med deras kompetens och erfarenhet.

2. *Den framgångsrika offentliga organisationen*

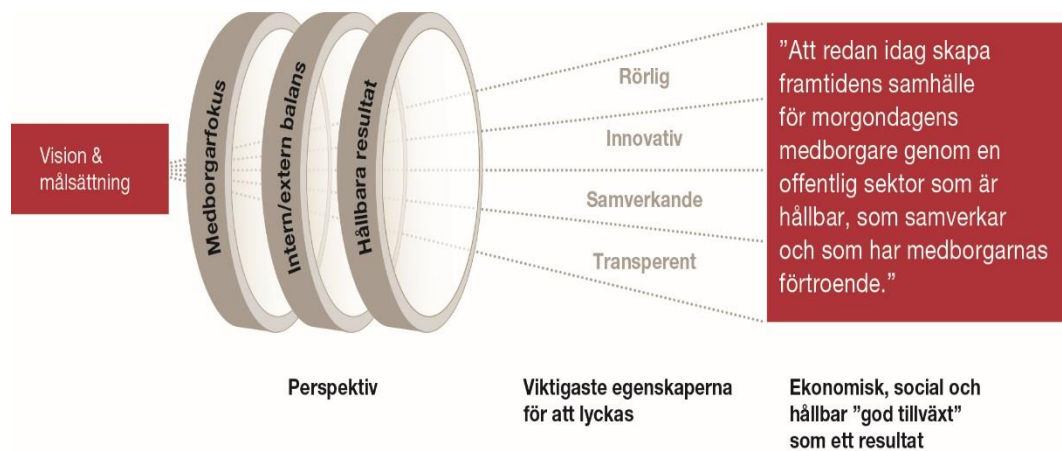
Den offentliga sektorn i Sverige har varit under förändring under lång tid och egentligen är den som samhället i stort i ständig förändring. PwC har gått djupare in och kartlagt vad som karaktäriserar den framgångsrika offentliga organisationen och under det arbetet såg PwC även över vilka större förändringar som skett under senare och som behöver ske de kommande åren i offentlig sektor kopplat till den transformation som sker idag och framåt i samhället i stort. Här har offentlig sektor Sverige kommit olika långt av olika orsaker. Givet detta går det tydligare att skönja transformationen som sektorn genomgår:



I denna transformation som pågår ser PwC i sin undersökning *Future of Government*¹ att vad som karakteriserar en framgångsrik offentlig organisation i framtiden självklart är en kombination av saker. Tabellen nedan listar tre områden av stor betydelse samt vissa områdens fördjupade perspektiv och egenskaper.

1. En Tydlig vision och målsättning	2. Tydliga perspektiv såsom:	3. Viktiga egenskaper för att lyckas
	Medborgarfokus – för dem vi finns till för	Vara rörlig
	Intern och extern balans	Vara transparent
	Leverera hållbara resultat	Vara innovativ
		Vara samverkande/i partnerskap

De viktigaste egenskaperna för att leda och styra en framgångsrik offentlig organisation är att organisationen i sig har en tydlig vision och tydlig målbild. I kommunsverige ser bilden rätt olika och splittrad ut. I en del kommuner äger politiken enbart, hela visionsarbetet, i andra är tjänstemannadelen av organisationen behjälpliga i det arbetet. Det är en smak-sak – i slutändan är den organisation mest framgångsrik där de kan få politik och tjänstemannaorganisation att samspela baserat på respekt och tillit till varandra och där visionsarbetet är nära sammankopplat med omvärldsanalysarbetet i stort. Det blir svårt att ta ut vart kommunen vill, utan att förhålla sig till vart omvärlden, regionen och andra yttre faktorer är på väg. Inga nyheter men ändå värt att återigen poängtera.



De perspektiv som är centrala är:

- tydligt medborgarfokus, vilket är fundament offentlig sektor vilar på
- en organisation i extern och intern balans
- att kommunen levererar långsiktigt hållbara resultat

Att möta dessa områden är ofta skälen till omorganisationer och justeringar i processer.

¹ Future of Government, PwC Global 2013

De viktigaste egenskaperna kommunen behöver för att lyckas är att vara omställningsbara snabbare och mer följsamma än tidigare. Rörliga - agila - är de ord som idag används för att beskriva hur kommunen behöver kunna identifiera var förändring behöver ske och snabbare bedöma om, och när denna ska ske. I en agil adaptiv organisation tas förändringsbehovet emot och hanteras kostnadseffektivt och utan att försvåra kommande insatser.

Att skapa förutsättningar för innovation är ett annat viktigt perspektiv. Att inkubera idéer, skala upp dessa och testa i verksamheter är både ett sätt att växla upp rörligheten inom organisationen men det bygger även upp en mer tillåtande kultur och där medarbetare och även medborgare/invånare blir medskapare av platsen. Detta i sig bygger tillit både inom och utom organisationen och där platsen istället blir utgångspunkten. Därutöver ligger ofta innovationskraften ute i verksamheterna och hos människor – organisationen och ledarskapet är möjliggörare för att innovation får plats och resurser för medskapande och delaktighet. Men här behöver organisationen även vara kollaborativ och agera i partnerskap tillsammans med andra aktörer i kommunens både närhet och omvärld.² Det handlar egentligen om att utöka kommunens nätverk – något som ställer ökade krav på ledarskapet både idag och i framtiden. Det ställer dessutom krav på att omvärdera den samverkan och de partnerskap som präglat kommunen historiskt.

Utöver detta är transparensen oerhört viktig. För att få förtroendet ifrån samhället behöver transparensen få ett ökat fokus. Här handlar det självklart även om att använda den möjligheten för att skapa fler förtroendeingivande partnerskap och nätverk men också att kommunen delar med sig av resultat både i framgång och i motgång. Att lära organisationen att förekomma genom att redan innan, där inte lagstiftning förbjuder, kommunicera skapar dessutom ytterligare en grund för pålitlighet.

Detta är de viktigaste parametrarna för att nå framgång och för att transformera organisationen för att möta framtidens utmaningar, för och med morgondagens medborgare. Tillit inom organisationen och förtroende ifrån medborgarna är förutsättningar för att både leda platsen och få organisationen att gå framåt.

² IUrban, PwC i samarbete med Euricur 2016

3. Vad har vi sett?

I detta kapitel återges beslut som fattats och de iakttagelser som gjorts i samband med intervjuer. Analys och reflektioner kring iakttagelserna finns i kapitel 4.

3.1. Organisationsförändringen

3.1.1. Vägen till nuvarande organisation

2009 gav kommunfullmäktige i Umeå kommunstyrelsen i uppdrag att samordna och utveckla förvaltningsorganisationen. Syftet och målet med samordningen var bl. a att:

- Åstadkomma ökad brukarnytta för medborgare
- Skapa en mer flexibel kommunorganisation
- Åstadkomma en samordning av kommunens stödfunktioner vilket skulle frigöra medel till verksamheter som arbetar närmast medborgare och brukare.

Ett förslag utarbetades av kommunstyrelsens arbetsutskott och förvaltningschefer, vilket antogs av fullmäktige senare samma år. Därmed kom de olika förvaltningarna att ersättas av en gemensam kommunorganisation, och en samordning av stödjande funktioner skulle inledas. I beslutet ingick att revidera nämndernas reglementen, vilket bl. a innebar att allt arbetsgivaransvar övergick till kommunstyrelsen. Den nya organisationen kom att gälla från och med förste januari 2010. De implementeringar som främst inträffade i detta skede gällde skapandet av en samordnad personal- och ekonomifunktion.

2012 genomfördes en anpassning och utveckling av kommunorganisationen. Inom ramen för det arbetet togs en kommungemensam värdegrund fram med verksamhetsidé och strategiska mål/områden (se 3.1.5). Vidare togs gemensam styrmodell fram för planering och uppföljning.

Anpassningen och utvecklingen utmynnade i ett förslag om att förvaltningen ska bestå av tre verksamhetsområden samt fyra stödfunktioner:

- **Område 1:** Samhällsbyggnad
- **Område 2:** Barn- och unga medborgare
- **Område 3:** Vuxna medborgare

Respektive område styrs av berörda nämnder i enlighet med tidigare nämndsorganisation. Stödfunktionerna består av: Ekonomi, personal, kommunikation och IT samt administration och utveckling. Styrningen av stödfunktionerna ställdes under kommunstyrelsen. Den nya anpassade organisationen trädde i kraft 1 januari 2013.

2014 genomfördes ett antal förändringar i samband med valet då kommundelsnämnderna avvecklades samt socialnämnden delades upp i äldrenämnden och individ- och familjenämnden.

Under 2014 till 2015 genomfördes en utvärdering av organisationen av medlemmar i stadsdirektörens ledningsgrupp och centrala samverkansgruppen. Utvärderingen kom med ett antal förslag till organisatoriska anpassningar. Bland annat föreslogs förvaltningen övergå från tre till fem verksamhetsområden, där indelningen barn- och unga respektive vuxna avvecklades till förmån för en mer traditionell områdesindelning. Vidare genomfördes anpassningar i stödfunktionerna.

2015 gjordes en plan för att gå emot en mer processorienterad verksamhet kallad "Färdplan 2015", ett arbete som letts av stadsdirektören.

3.1.2. Organisationsförändringens syften

I de genomförda intervjuerna har orsakerna till organisationsförändringarna från 2010 berörts. Där framkommer följande syften med förändringarna:



- Den gamla organisationen var ineffektiv genom att det förekom dubbelarbete, både mellan olika förvaltningar men även inom de olika kommundelarna.
- Det fanns en tydlig önskan att skapa en större likställighet/likvärdighet inom kommunen. Det rör sig om flera områden; likvärdiga förutsättningar för kommunens personal, likvärdig support från stödfunktioner och enhetlig kvalitet i verksamheten gentemot medborgare. Det var också ett centralt syfte när kommundelarna avskaffades.
- Att skapa "en väg in" till kommunen och en enhetlig organisationskultur, där medarbetare kunde se sig som en del i hela kommunen.
- Underlätta samarbete och samverkan inom förvaltningsorganisationen, och minska upplevda "stuprör".
- Det fanns goda erfarenheter från att föra samman verksamheter från organisationsnämnden, som innan 2010 var personalansvarig nämnd för byggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och tekniska nämnden.
- De stora ekonomiska utmaningar som Umeå kommun stod inför krävde en mer effektiv organisation.

Den sista punkten befästes också genom att det i något sammanhang framkommit att en ny organisation skulle kunna generera besparingar på motsvarande 100 miljoner kronor. Trots att denna summa inte finns att uppbringa i några dokument (rapporter eller analyser) så har detta till viss del levt kvar i organisationen. Det framstår som att siffran lagt en slags ambitionsnivå rörande omfattningen på den ekonomiska effektivisering som borde blivit utfallet.

Formuleringarna i det ursprungliga uppdraget till kommunstyrelsen 2009 handlar om att omfördela minskande administrativa kostnader till verksamheter närmare medborgarna, samt att samordningen ska ”resultera i en betydande kostnadssänkning”

3.1.3. Uppfattningar rörande konsekvenser och struktur

Den styrande majoriteten och nämnsordföranden anser i regel att omorganisationens syften i stort uppfyllts:

- Den nya organisationen har underlättat samverkan mellan verksamheterna, och i förlängningen även mellan nämnderna. Exempelvis anses arbetet med kommunens sparbetning som ledningsgruppen under året ansvarat för som positivt.
- Organisationskulturen har blivit mer enhetlig och hela kommunen arbetar mer gemensamt med utmaningar.
- Likställigheten mellan tjänster som erbjuds av kommunen, både internt inom kommunen och externt gentemot medborgarna, har förbättrats.
- Personalens förutsättningar är mer lika oavsett var i organisationen medarbetarna finns.
- Medborgarna har mer fått ”en väg in” till kommunen.

Men andra röster finns:

- Organisationen har lett till mer stuprörstänkande inom förvaltningen än tidigare.
- Organisationen beskrivs som otydlig, något som i kombination med bristande resurser leder till att tjänstemän tvingas se till sin egen verksamhet först och främst.
- Det finns fortfarande alltför stora skillnader rörande medarbetarnas förutsättningar, främst mellan traditionellt kvinnliga och traditionellt manliga yrkesgrupper.

En majoritet anser att förändringen var rätt väg att gå, men det finns utmaningar kopplat till roll- och ansvarsfördelning. Det finns förståelse för att förändringsarbete tar tid, och att det måste ges tid.

3.1.4. *Brukarnytta, arbetsformer och frigörande av resurser?*

Generellt så har inga mätningar genomförts som kan påvisa att brukarnytan generellt har ökat. Istället får den verksamhetsspecifika statistiken och dokumentationen tjäna som eventuell uppföljning. Det finns ingen övergripande mätning. Det saknas även mätningar som kan visa på att kommunen har kunnat omfördela medel till verksamheterna. Flera intervjuade pekar på att centraliseringen av stödfunktionerna inte ledde till någon minskning av personal, varav eventuella medel till verksamheterna som kunnat omfördelas är, om det förekommit, marginella.

Rörande utvecklandet av arbetsformer så faller mycket av de bilder och uppfattningar som ges in i kommande avsnitt som rör processer. Det finns exempel på arbetsformer som kan ha ökat kvalitet, produktivitet och flexibilitet. Det finns även arbetsformer som fungerar mindre bra.

3.1.5. *Värdegrund*

Kommunens värdegrund förkortas MÖTS:

- *Medborgarfokus* – Vi skapar värde för dem vi finns till för
- *Öppenhet* – Vi är tillgängliga, tydliga och lyssnar med omtanke
- *Tillit* – Vi har förtroende för varandra och vår förmåga att möta utmaningar
- *Ständiga förbättringar* – Vi utvecklas positivt genom ständiga förbättringar och förnyelse

3.1.6. *Begreppen ”verksamheter” och ”stödfunktioner”*

I Umeå kommuns organisation används begreppen ”verksamheter” och ”stödfunktioner” vilket fortsättningsvis kommer användas i denna rapport. Med ”verksamhet/verksamheter” avses Samhällsbyggnad, Utbildning, Äldreomsorg, Tillväxt samt Stöd & Omsorg. Med ”stödfunktioner” avses Administration & Kommunikation, Ekonomi, Personal och Utveckling (värt att notera är att begreppet ”stödfunktioner” kan vara missledande i en organisation, se mer kring detta under o).

3.1.7. *Kommunens mål*

Kommunfullmäktige antog 2015 en strategisk plan för åren 2016-2028, vars giltighet är tänkt att prövas varje mandatperiod. Syftet med planen beskrivs vara att kommunen ska samarbeta, dels internt, dels externt, med en gemensam strategi och långsiktighet mot målet:

- *Umeås utveckling och tillväxt ska ske med social, ekologisk, ekonomisk och kulturell hållbarhet med visionen om 200 000 medborgare år 2050.*

Målet motiveras bland annat med att kommunen vill uppnå en sådan storlek att den ska vara attraktiv med en tillräcklig kritisk massa för att kunna erbjuda ett brett utbud av arbeten, handel, kultur och nöjen.

Tanken är att planen ska konkretiseras årligen i fullmäktiges budget. Detta görs inom planens fem strategiska områden- *goda livsvillkor, livslångt lärande, växande näringsliv och kompetensutveckling, välutvecklad ideell sektor samt god samhällsplanering*- som beskrivs vara väsentliga för att uppnå kommunens mål.

3.2. *Ledning och styrning*

3.2.1. *Ansvar och befogenheter – den politiska styrningen*

De flesta nämndpresidierna anser att deras befogenheter inte harmoniserar med det ansvar nämnderna har. Det formella ansvaret för personal eller verksamhetens stödfunktioner som ekonomi, fastighet eller IT-tjänster ligger inte längre hos nämnderna. Kommunstyrelsen är t ex anställningsmyndighet för samtlig personal i kommunen. Kontrollen över verksamheten upplevs ha minskat och ansvarsutövningen har därmed blivit svårare. Det återkommande exemplet är att personalutskottet (som organisatoriskt ligger under kommunstyrelsen) fattar beslut exempelvis rörande prioriterade grupper för lönesattingar som belastar nämndernas budget. Vidare framhålls svårigheter i samband med verkställighet av politiska uppdrag, då resurser ibland kan framstå som uppknutna av annat, eller att stödfunktioner inte kan prioritera verkställande av uppdrag pga. det är trångt med resurser. Detta leder till att en viss misstro uppstår rörande förvaltningsorganisationens förmåga att genomföra politiskt fattade beslut, samt att en viss lojalitetskonflikt kan uppstå mellan högre chefer och ledningsgruppen, där en högre chef som är närmast ansvarig en nämnd hamnar mellan ledningsgruppens prioriteringar och nämndens prioriteringar.

3.2.2. *Vad-frågor och Hur-frågor*

Inom tjänstemannaorganisationen finns beskrivningar som pekar på att vad- och hur-frågorna inte är tydliggjorda i organisationen. Detta kan bland annat röra frågor som dyker upp i medier som politiker vill ha koll på, eller att politiker vänder sig direkt till tjänstemän på olika nivåer i organisationen i specifika frågor, eller att ärendens hanteras både av tjänstemän samt politiker från olika nämnder och att det då blir svårt att skilja mellan vad som är politiska beslut och vad som är verkställighet.

Det finns på några håll upplevelser av att mycket tid för förtroendevalda läggs på att lösa oklarheter inom verksamheten.

Flera intervjuade anser det vara väsentligt för kommunen att inte tappa bort kommunens värdegrund i fråga om tillit. Politiken behöver öka tilliten att deras uppdrag kommer att verkställas av förvaltningen i enlighet med nämndens vilja, och tjänstemän behöver få arbetsro att verkställa uppdraget i enlighet med deras kompetens, kunskap och erfarenhet, utan att politiker lägger sig i ärenden eller deras val av verkställande. En nämndordförande menar att närmare 80 procent av tiden går åt till att hålla näsan över vattenytan och hålla ihop den vardagliga verksamheten. En nämnd borde i själva verket, enligt den intervjuade, till största del ägna sig åt mer övergripande strategiska frågor och uppföljning.

Exempel finns även där nämndpresidier tycker styrningen som regel fungerar väl och att deras uppdrag utförs i enlighet med direktiv. Andra intervjuade känner inte igen sig i att politiker ägnar mycket tid åt rena verksamhetsfrågor.

3.2.3. Målstyrning/målarbete

Den strategiska planen framstår som en viktig viljeinriktning för kommunen, och viktigt att kunna relatera till för det arbete som exempelvis bedrivs i kommunstyrelsen och i stadsdirektörens ledningsgrupp, även om det också framhålls att planen behöver utvecklas. Fokus på målarbete har ökat, i och med fullmäktiges årliga nedbrytning av målen inför varje budgetarbete.

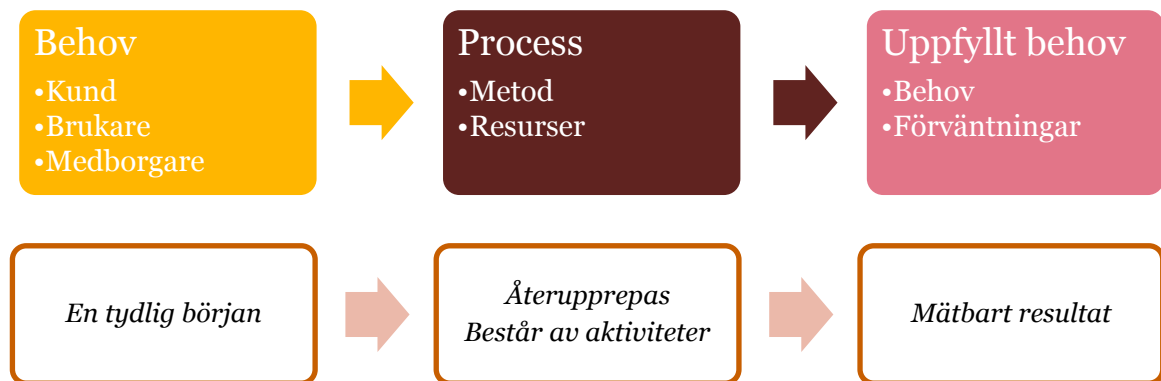
Däremot framstår det som att styrningen av målen inte är helt tydlig i nästa led när nämnderna ska bryta ner fullmäktiges mål i uppdragsplaner. Det saknas samsyn inom organisationen samt tydlig metod som alla kan tillämpa, även om en mall finns för hur målen för respektive nämnd ska framställas. Både tjänstemän och politiker uttrycker att målstyrningen behöver förtydligas och förbättras, bl. a. för att fullmäktige på ett tydligare sätt ska kunna bedöma nämndernas måluppfyllelse under året.

Umeå sammanställde under 2016 en rapport över hur kommunen arbetar med brukarundersökningar, vilka kan ses om en viktig del av en kommuns mål- och uppföljningsarbete. Av rapporten framgår att det (även om riktlinjer finns) är få verksamheter som följer dem när det genomförs brukarundersökningar. Ett kompetensnätverk samt analysgrupp för brukarundersökningar föreslås skapas för att utveckla arbetet. Rapporten lyfter bl. a. upp äldrenämndens uppdragsplan som ett föredöme vad gäller koppling mot mål, resultatmått och var de kommer ifrån. Äldrenämnden tillsammans med individ- och familjenämnden är de nämnder som har sina respektive uppdragsplaner på hemsidan där nämnderna beskrivs.

3.3. Processer

3.3.1. Vad avses med processer?

Med processer kan avses en serie aktiviteter som avser skapa ett slags värde för någon, t ex en äldre medborgare, ett barn i förskola, en chef inom hemtjänsten eller en nämnd. Processerna är beroende av att det finns resurser (t ex medarbetare, kompetens, lokaler, utrustning). Resurserna är inte en del av processen, men resurserna är ofta det vi organiserar, d.v.s. sätter in i olika organisatoriska enheter såsom avdelningar, grupper osv. För att ett processarbete ska fungera kräver det också regelbunden utvärdering och utveckling processerna.



3.3.2. Processorientering i Umeå kommun

Har processer tagits fram och utvecklats för att öka kvalitet, produktivitet och effektivitet inom organisationen? Här finns en stor variation i uppfattningar och upplevelser. Variationen finns både mellan politik och förvaltning, mellan olika förtroendevalda, samt mellan olika verksamheter inom förvaltningen. Det finns alltså inget tydligt mönster i variationen.

Tron på att arbeta processorienterat inom förvaltningen är stark och det finns en drivkraft att utveckla arbetssätt. Det framstår dock som att medvetenheten är varierande kring vad som avses då det handlar om processer samt vad det kräver av organisationen och medarbetare.

Generellt anges att kommunen har ett antal processer som fungerar väl och som inte hade kunnat komma på plats utan den nya organisationen, exempelvis gemensamma rapporteringsformat för ekonomiuppföljning för hela kommunen. Vidare så är tre av stödfunktionerna centralt på kommunen ISO-certifierade. Andra processer uppges fungera ungefär som förr, exempelvis budgetprocessen. Processer som exempelvis investeringsplanering uppges av flera behöva utvecklas.

Relationen och rollfördelningen verksamheterna (exempelvis förskola/skola, omsorg) och stödfunktionerna innehåller utmaningar avseende förväntningar:

- Höga förväntningar från verksamheterna på stödfunktionernas förmåga till leverans ur ett tidsperspektiv (d.v.s. leverans med kort varsel), förväntningar som stödfunktionerna har svårt att möta. En effekt av detta verkar vara att enskilda verksamheter och enheter har anställt medarbetare som arbetar med uppgifter

som egentligen ligger i stödfunktionernas uppdrag, exempelvis inom personaladministration. Denna utökning belastar verksamhetens budget.

- Förväntningar från verksamheterna på att stödfunktionerna ska hantera fler saker än vad stödfunktionerna uppfattar och anser. Tydliga exempel finns vad gäller lokalfrågor där den verksamhetskompetens som finns inom verksamheterna (exempelvis hos enhetschefer) efterfrågas i nybyggnation, samtidigt som verksamheterna menar att arbetet i dessa processer tar chefers tid för mycket i anspråk.
- Begreppet ”stöd” innebär att verksamheterna uppfattar och förväntar sig just detta. Samtidigt beskrivs tydliga styrande inslag i stödfunktionernas uppdrag, alltifrån att säkerställa att gemensamma mallar och riktlinjer till att stödfunktionerna hanterar uppföljningsfrågor.

3.3.3. Stödfunktionerna

Personalfunktionens uppdrag är bland annat att stötta verksamheterna när det gäller rekrytering, hälsoutveckling, rehabilitering, lönehantering samt medarbetar- och ledarutveckling.

Generellt anses funktionen vara professionell och ger bra stöd när det ges. Ledarutbildningen anses vara ett bra stöd för kommunens chefer, och även rehabiliteringsavdelningens specialister nämns som en värdefull resurs som hade varit svår att tillhandahålla i en traditionell förvaltningsorganisation. Processen vid rekryteringar uppges fungera väl.

Problem som framförs kopplat till personaladministrationen är själva tillgången till stödet. Flera representanter för verksamheterna, såväl förtroendevalda som tjänstemän, uttrycker att de önskar mer stöd inom personaladministrationen, bland annat stöd kopplat till den ökande sjukfrånvaron. Även i vissa svåra specifika personalärenden framförs önskemål om snabbare och mer tillgängligt stöd.

Även personaladministrationens kunskap om verksamheten uppges ha minskat, och förklaringen anses vara den centrala placeringen i organisationen.

Politiskt styrs personalfunktionen av ett personalutskott till kommunstyrelsen, vilka tillika är anställningsmyndighet. Det är personalutskottet som formellt fattar beslut om anställningar.

Ekonomifunktionen stöder verksamheten i bland annat budget och finansfrågor, redovisning och upphandling. Funktionen stöder även rörande kompetensutveckling och system för uppföljning av verksamheten.

Flera goda exempel finns där en centralisering av ekonomifunktionen bidragit till ökad kompetens och samordning. Funktionen har tagit fram gemensamma konsekvensanalyser som uppges skapa en samsyn rörande de utmaningar kommunen har rörande ekonomi. Ekonomifunktionen upplever sig ha kommit långt i fråga om ökad effektivisering och produktivitet. Dock framkommer det i några intervjuer att det finns utvecklingsbehov inom ekonomiadministrationen.

Många av de intervjuade anser att verksamhetskunskapen även här är försvagad, och företrädare för verksamheterna uttrycker en önskan om mer verksamhetsnära ekonomistöd, framförallt i fråga om djupare analyser av ekonomin.

Budgetprocessen, investeringsplanen samt arbetet med befolkningsprognoser relaterat till förskole- och skolverksamhet är områden som konkret pekas ut som förbättringsbara.

Verksamheter inom **Utveckling** har ansvar för lokaler, IT/teknik, måltider, städ- och verksamhetservice. Fram till och med 2014 hade Umeå kommun ett köp-sälj-system för interna stödfunktioner såsom IT och måltidsservice. Nu ersätts stödfunktionerna med anslagsfinansiering. Flera framhåller att borttagandet av ett köp-sälj-system var positivt samt att det är ett logiskt steg gentemot en samlad kommunal organisation. En del anser däremot att systemet avvecklades för snabbt, och att det nya arbetssättet ännu inte satt sig. Huvudargumentet för att behålla köp-sälj är att detta gav stödfunktionerna incitament att hålla nere kostnader i enlighet med de tjänster som köpts, medan de numera gör av med den budget de får tilldelat.

IT-stödet har varit centraliserat relativt länge. De mer verksamhetsnära lösningarna för verksamheten, exempelvis skola, anses ha utvecklingsbehov, och att det inte fungerar fullt ut påstås medföra att verksamheter tar egna initiativ och upphandlar egna verksamhets-system som ska täcka deras behov. IT-funktionen själva är kritiska till att verksamheter fortfarande har IT-relaterade kostnader i deras budgetar vilket försvårar för dem att få en helhetsbild över IT-kostnader och de IT-system som kommunens organisation använder.

Företrädare för flera verksamheter uttrycker att stödet i **fastighetsfrågor** inte fungerar, framförallt verksamheterna där företrädare för skolan anser att exempelvis ombyggnationer av lokaler tar tid, är omständliga och kräver mycket involvering av exempelvis rektorer. Även mindre omfattande bearbetning av lokaler uppges fungera dåligt.

Kommunikationsfunktionen arbetar i fyra olika processer. Utmaningarna är att kunna prioritera och optimera organisationen så att den kan användas där den bäst behövs för tillfället samt att hitta fungerande processövergångar, exempelvis då det ska byggas en ny förskola, där flera processer från både verksamheter och stödfunktioner måste finnas med. Det finns också medarbetare ute i verksamheterna för att ha en bra kontakt med dessa.

Några representanter från verksamheterna har uttryckt önskemål om mer verksamhetsnära **administrativt stöd** för att avlasta mellanchefer.

3.4. Kultur

3.4.1. Kultur i en organisation?

När organisationer genomgår förändringar och en betraktelse i efterhand görs kring vad som förändrades samt dess effekter, är det inte helt ovanligt att det är organisationens *struktur* som blir föremål för analys och där eventuella förändringar diskuteras. Värt att tänka på i detta sammanhang är att organisationens *kultur* är starkare än dess struktur.

I inledningen framgår att organisationens *kultur* har framkommit som relevant att beskriva, där vi med kultur menar beteende, förhållningssätt och relationer i organisationen. Detta spelar en väsentlig roll för hur organisationen fungerar.

Viktigt att ha med sig är också att en organisationsförändring i sig leder sällan till att större effekter uppnås om det inte också arbetas med *beteendeförändringar* och kultur direkt eller indirekt, t ex en strävan efter förändrade arbetssätt men också förhållningssätt.

3.4.2. Organisationens kultur i Umeå kommun

Förväntningarna på organisationsförändringarna samt värdegrundsarbetet kan summeras i följande: organisationen i form av dess strukturer, processer samt chefer och medarbetare ska böttna i tanken att jag som chef och medarbetare arbetar i och företräder *en* organisation och ser till helheten för medborgares och brukares bästa.

Följande iakttagelser har gjorts avseende kulturfrågorna. Dessa är generella, men därmed inte sagt att de genomsyrar hela organisationen.

- *Lojalitetskonflikter*. Ska jag som direktör arbeta för ledningsgruppen eller nämnden? Detta är relaterat till det som beskrivs under 3.2 – att nämndernas befogenheter och ansvar inte fullt ut anses hänga ihop. Samtidigt har nämnderna en högsta tjänsteman som de jobbar med och där kan lojalitetskonflikter uppstå.
- Det förekommer också bilder och beskrivningar av att det ibland finns en upplevd *svag tillit*, där tjänstemän bär på en oro för att göra fel i relation till den politiska nivån.
- Oklarheter i *rollfördelning* riskerar medföra att en kultur av genvägar, omvägar samt rundningar uppstår, där både förtroendevalda och tjänstemän använder tidigare upparbetade vägar (eller nya) för att t ex driva eller få effekt i vissa frågor, eller kunna effektuera beslut. Det här kan relateras till frågan om stödfunktionernas leveransförmåga.
- Det finns olika bilder av om det skett *beteendeförändringar* i organisationen som medfört att förändrade arbetssätt har gett och kan fortsätta ge positiva effekter.

4. *Var befinner sig organisationen?*

Utifrån vad som framkommit i intervjuer, vad som identifierats ur det tillgängliggjorda materialet samt utifrån PwC:s samlade kunskap på området, har ett antal utmaningar identifierats. Dessa beskrivs nedan, med våra reflektioner kring vad de innebär och några slutsatser kopplade till reflektionerna.

4.1. *Utmaning: uppnåddes det som önskades?*

Generellt är det mycket svårt att definitivt kunna säga att de önskade syftena kunnat infrias i och med omorganisationen. Avsaknaden av tydliga utgångspunkter och därmed mätpunkter saknas för exempelvis ekonomiska effektiviseringar. Vidare så är det flera förändringar som gjorts sedan 2009, inte bara en. Färdplan 2015 har också inneburit ett slags omtag för, eller utveckling av organisationsförändringen. Alltså är det enbart av detta skäl svårt att se den direkta kopplingen mellan ursprungligt beslut och eventuell effekt, samt det faktum att den senare justeringen är i relativ närtid.

Arbetet med en gemensam värdegrund, MÖTS, har enligt flera gett positiva effekter, vilka är svåra att särskilja från eventuella effekter av en ny organisation.

Det finns som framkommit också olika uppfattningar om organisationen nått sina syften. Det är problematiskt eftersom det då – fullt rimligt – kan dras olika slutsatser rörande organisationens mognad, funktionalitet och effektivitet. Uppfattningarna hos de som intervjuas kan sannolikt också relateras till var någonstans i organisationen personen befinner sig och om den delen av organisationen nått långt med processorienteringen eller inte.

Oavsett det så är organisationsförändringar i ständig rörelse och ska vara det också för att anpassa sig utefter den förändring som sker i både omvärld samt på platsen. PwC:s undersökning Future of Government påtalar vikten av att vara snabbriktig och adaptiv för att kunna justera i färdriktning samt för att bättre nå måluppfyllelse genom förståelsen av de förändringar som sker som påverkar organisationen.

För framtida förändringar är det likväl som tidigare av yttersta vikt att det finns ett önskat läge att fästa blicken på, tydliga mål att relatera till, att eventuella förväntningar av ekonomisk art tydliggörs. Och att det finns en tydlig plan för ett genomförande.

4.2. *Utmaning: Umeå kommun har en processororienterad organisation*

Om en processorganisation ska fungera så måste resurserna (t ex i form av chefer och medarbetare) betraktas som resurser som ska användas i processerna, och inte hänföras till specifika aktörer och delar i organisationen. Det handlar alltså bl. a om ett förhållningssätt. Medvetenheten om just detta är inte tillräckligt hög generellt inom organisationen idag.

En förklaring till att nämnderna upplever att den befintliga organisationen inte fungerar bra ur deras perspektiv är att de processer som ska stödja nämnderna i deras arbete inte är fullt ut fungerande utan är under utveckling. Ett symptomen på svaga processer är en upplevelse av att uppdrag inte genomförs, eller att de behov som efterfrågas levereras för sent eller att leveransen inte motsvarar förväntningarna.

Kommunfullmäktige har delegerat ansvaret för verksamheten till nämnderna gällande drift av verksamheten i enlighet med fullmäktiges mål och lagstiftning m.m. Kommunstyrelsen ansvarar för samtlig personal. Där är ansvaret tydligt. Nämnderna behöver kunna utöva sitt uppdrag i enlighet med sitt yttersta ansvar för verksamheten, samt att det finns en tjänstemannaorganisation (förvaltning) som utreder, bereder, och verkställer i enlighet med nämndernas beslut.

Umeå kommuns organisation är numera utformad så att alla nämnder "delar" på förvaltningen och dess personal. Organisationen påminner organisatoriskt delvis om en beställar-utförarorganisation (även om det formellt inte är det), där nämnderna ansvarar för budgeterade medel samt ytterst för verksamheten enligt nämndens ansvarsområde, men inte har någon "egen" förvaltning. Kommunstyrelsen, som anställningsmyndighet samt personalansvarig nämnd, ansvarar för personalen som utför uppgifterna. En av de stora utmaningarna är att ansvaret hos nämnderna inte anses i tillräcklig omfattning höra samman med befogenheterna, vilket i detta fall till större delen handlar om möjligheterna att kunna styra över resurserna inom förvaltningen. Denna typ av utmaning är enligt vår erfarenhet relativt vanlig inom kommuner med beställar-utförar-organisation. Men även i traditionella linjeorganisationer. Vi möter kommunala linjeorganisationer där det finns förväntansgap, leveransproblem och upplevelser av att nämnderna inte kan styra det nämnden vill och behöver styra.

Ett alternativ vore att förvaltningen tillhandahåller en slags permanent överkapacitet i resurser för att snabbare kunna tillgodose nämndernas behov. Då skulle - möjligen - effektiviteten öka ur nämndernas perspektiv sett till leverans i tid, men resursutnyttjandet i organisationen skulle bli mycket mer ineffektivt.

Det vägval vad gäller organisation som Umeå kommun har gjort behöver ses i ljuset av de utmaningar som kommunen står inför (utmaningar som delas med andra kommuner). En processororienterad organisation har mycket goda förutsättningar att nyttja resurser effektivt, samt en förmåga att utveckla sig för att möta förändrade och nya utmaningar. Den har också goda förutsättningar att vara attraktiv: en organisation som är beredd att utveckla och finna nya vägar att arbeta i en offentlig organisation kan sannolikt framstå som lockande att arbeta i.

Men det kräver det att de som befinner sig i organisationen förstår att det är en processorienterad organisation och fullt ut agerar utifrån det. Och det behövs. De beskrivningar som getts rörande att det anställs resurser för specifika verksamheter, resurser som inte ligger inom stödfunktionernas ansvar och styrning, innebär att den ekonomiska effektivisering som en samordning skulle skapa motverkas.

Det är också värt att ha i åtanke att ansvar och befogenheter inte "naturligt" följs åt i den organisation Umeå kommun valt till skillnad mot i en traditionell linjeorganisation. Detta är en särskild utmaning som måste hanteras och som inte kan lösas med någon enskild åtgärd utan som måste "levas" i organisationen, i dialogen på tjänstemannanivå och i dialogen förvaltning/verksamhetsområden - politik.

Slutligen: en effektiv organisation behöver levande strategier att relatera till. Strategier är ett stöd i prioriteringar och något att komma tillbaka till då nya utmaningar uppstår. Den strategiska planen i kommunen sägs vara viktig (även om det framhålls att den kan utvecklas). Den behöver framgent bli viktig i att stödja den politiska organisationen och förvaltningsorganisationen i att prioritera så att resurser i organisationen kan användas effektivt och på bästa sätt för hela organisationen.

4.3. Utmaning: Ledning, styrning och kultur

Att "vad" och "hur"-frågorna inte framstår som tydliggjorda i tillräcklig omfattning är förstås inte unikt för Umeå kommun, snarare är det en typisk utmaning för en kommunal organisation, och för en politiskt styrd organisation. Likväl är det upp till varje organisation att förbättra eventuella brister inom det området.

Det nedslag som vi gjort med utgångspunkt i de organisationsförändringar som genomförts sedan 2010 ger inte en tydlig bild av hur relationen mellan politik och förvaltning generellt sett ut under en period av tio år tillbaka och inte heller hur starka de olika delarna (kommunstyrelse, nämnd, stadsdirektör) upplevts vara i organisationen genom åren. Men frågan om var makten egentligen ligger och om det är rätt och rimligt är levande i organisationen, precis som i andra organisationer av samma typ. Vissa har ansett att kommunen av tradition haft "starka och självständiga" nämnder, och att det är en faktor som skapar utmaningar med den nuvarande organisationen. Det finns också upplevelser av att frågor och därmed mandat i stor utsträckning samlas i stadsdirektörens ledningsgrupp, vilket (om denna påstådda "ansamling" är rätt) givetvis medför att stadsdirektören med stöd av sin ledningsgrupp får kontroll över fler saker än vad som kanske är nödvändigt. Även detta är ett fenomen som förekommer i andra organisationer.

En generell förklaring (inte specifik för Umeå kommun) till att frågor tenderar att samlas till en central ledningsgrupp är enligt vår erfarenhet en effekt av otydlighet i roller och ansvar. Det är också vanligt i organisationer som är inne i ett förändringsarbete där roller, ansvar, mandat och befogenheter påverkas och utmanas. Det är mycket sällan så att en central ledningsgrupp medvetet drar till sig frågor, eftersom effekten av det kan vara att möjligheterna att arbeta strategiskt och långsiktigt försvagas, och därmed också möjligheterna att leda och styra verksamheten på det sätt som är tänkt.

I Umeå kommun finns dock en faktor som påverkar synen på ledningsgruppen och ansamlingen av frågor: arbetet med att utveckla processer gör att den centrala ledningsgruppen har behövt och fortsättningsvis behöver lägga ett fokus på det arbetet, och då

kommer också frågor kring rollfördelning och ansvar att behöva hanteras i ledningsgruppen. Denna faktor är sannolikt betydande i Umeå kommun.

En specifik del av den nuvarande organisationen som tenderar att tjäna som ett återkommande exempel på organisationens brister är personalutskottet: dess roll, ansvar och befogenheter (se mer under 3.2.1). Där finns potential att göra strukturella förändringar som skulle förbättra ledningen och styrningen.

Som en del i ledning/styrning kan också en diskussion också behöva föras kring begreppet "stödfunktioner" och om det är rätt beteckning att fortsätta med. "Stöd" signalerar en del av vad funktionerna ska ägna sig åt, men inte allt. De har (som i många offentliga organisationer) också en viktig roll i styrning och uppföljning, varför de ibland agerar som en lednings förlängda arm. Sammanblandas begreppet "stödfunktion" också med begreppet "stöprocesser" kan otydligheten öka ytterligare.

4.4. Utmaning: En pågående förändring

Den centrala slutsatsen rörande Umeå kommuns organisation är att den fortfarande är i en pågående förändring, framförallt utifrån att utveckla sin processorientering. De iakttagelser vi gjort, de beskrivningar som görs i interjuver, samt vad som var utgångspunkterna för den ursprungliga organisationsförändringen pekar alla mot samma slutsats: den kommunala organisationen, med dess medarbetare och förtroendevalda, är inne i ett förändringsarbete, och det medför utmaningar och kräver engagemang.

Både politiker och tjänstemän är berörda av detta (dock i olika omfattning) och lägger emellanåt en hel del tid på att arbeta med det som är just förändringsarbete. Det kan handla om processutveckling, avgöra var frågor ska avhandlas och beslutas, skapa former och forum som saknas och att tydliggöra roller och uppdrag.

För det framtida arbetet är det viktigt att organisationen betraktar det som pågår och sker som en del i ett viktigt förändringsarbete. Och i ett förändringsarbete kommer saker både att bli bättre, men det behöver också ske en omprövning av saker som inte fungerar som tänkt.

Ett pågående förändringsarbete med otydlighet i roller och ansvar kan också medföra att tillit och förtroende försvagas och att det uppstår osäkerhet på flera håll i organisationen. Detta fenomen finns också i Umeå kommuns organisation. Huruvida det är en *effekt* av att organisationen är inne i förändring eller *en orsak* till att organisationen inte fungerar fullt ut som förväntas är svårt att säga. Det är inte helt osannolikt att det handlar om både en effekt och en orsak, där det senare kan förstås som att om förtroendet brister kring att den nya organisationen ska kunna leverera så återfaller människor i organisationen till gamla beslutsvägar och beslutsformer.

5. *Rekommendationer*

5.1. *Inledande reflektion*

Umeå kommun har valt att gå en organisatorisk väg som inte är vanlig i kommunsverige varför det är svårt att göra jämförelser med andra kommunala organisationer, d.v.s. det finns en förvaltning men nämnderna finns kvar. Umeå kommuns vägval ligger dock i linje med vad offentliga organisationer behöver göra för att fungera i framtiden, något som vi lyfter i inledningen av denna rapport.

Effektivitetsaspekten är aktuell och levande, inte bara i Umeå kommun, utan generellt. Det kommunala uppdraget och de kommunala ambitionerna kräver att de resurser som är tillgängliga kan nyttjas på bästa möjliga sätt, resurser som alltmer ses som begränsade. Det handlar både om ekonomiska resurser men också i resurser form av kompetens där många kommuner kämpar med att attrahera, rekrytera och behålla chefer, specialister och medarbetare inom alla områden av den kommunala organisationen.

Att lämna en linjeorganisation till förmån för någonting annat som kan beskrivas som mindre hierarkiskt, kräver ett aktivt arbete i form av att driva organisationen. För många med kommunal erfarenhet kan en linjeorganisation vara ett självklart sätt att organisera sig, och till delar upplevas som ett självspelande piano.

Att finna och etablera arbetssätt och strukturer som gör att kommunen kan kombinera effektivitet med attraktivitet och god måloppfyllelse är inte gjort i en handvändning. Det kräver tid, energi och förmåga att pröva, ompröva och våga förändra. Det kräver också att det finns en medvetenhet om utmaningarna, förståelse för komplexiteten i vad som krävs för att göra organisationen bättre och förstås tillit inom organisationen: mellan förtroendevalda och tjänstemän, mellan chefer och medarbetare och mellan olika delar av organisationen. I en processororienterad organisation kan också det bli väldigt tydligt om någon "genar" i organisationen. Samtidigt är det viktigt att det finns ett manöverutrymme att agera inom så att organisationen inte upplevs som hämmande. Det manöverutrymmet kan ibland behöva tydliggöras eller kontinuerligt arbetas med, i relation till tilliten, så att inte lösningen blir just genvägar.

5.2. Vägvalet

De utmaningar som Umeå kommun har att hantera löses inte genom att gå tillbaka till en organisation med flera förvaltningar. Som vi också pekat på så är vår erfarenhet att även traditionella linjeorganisationer med flera förvaltningar har utmaningar och svårigheter rörande roll- och ansvarsfördelning, styrförmåga och förmåga till leverans.

5.2.1. Att återgå?

Att gå tillbaka till en organisation med flera förvaltningar skulle få konsekvenser:

- Organisationen behöver *dra ner tempot med processorientering* för att arbeta med att förändra organisationens struktur. Ett inledande utredande arbete skulle behöva göras, därefter skulle en planering av genomförande vidta för att under en längre period införa organisationen. Det skulle kunna medföra att processer som alla idag är överens om behöver utvecklas skulle fortsätta vara för svaga.
- Organisationsförändringen skulle *kosta resurser*. Eftersom det handlar om en strukturförändring så behöver det göras ett omfattande arbete för att anpassa och förändra styrande dokument i form av rutiner och planer till att lägga tid på att processa igenom förändringarna.
- Det finns en risk för att *organisationen skulle tappa medarbetare* som idag tror på och arbetar för att utveckla den befintliga organisationen. En situation skulle kunna uppstå där det behöver genomföras en organisationsförändring och samtidigt rekryteras nyckelbefattningar i den organisation som ännu inte är införd.
- Risken är överhängande att organisationen *återgår till ett stuprörsagerande* vilket inte speglar den moderna organisationen som kommer krävas i framtiden

5.2.2. Framåt?

Det vägval som Umeå kommun gjort rörande förvaltningsorganisationen, och som från 2015 tagit ett tydligare steg i och med Färdplan 2015 innebär att det finns goda förutsättningar att skapa en effektiv organisation som kan möta kommunens framtida utmaningar.

Generellt sett är tron stark på att det är rätt väg, och det finns en förståelse för att de förändringar organisationen är inne i tar tid. Det finns alltså ett stöd i organisationen för att fortsätta med en förvaltning utifrån tron på att den i grunden är effektivare, vilket borgar för att det finns en vilja att jobba för att få organisationen att fungera bättre.

Det fortsatta arbetet kommer dock inte att fungera av sig självt:

- Organisationens utveckling måste drivas aktivt av hela organisationen så att ansvaret inte landar hos ett fåtal. Det kräver engagemang och sannolikt också insatser med regelbundna möten, som syftar till att stanna upp och betrakta var organisationen befinner sig.
- Prioriteringar måste göras kring var insatser för att förbättra organisationen ska riktas under olika perioder. Allt kan inte göras på en gång. Det kan t ex handla om att lägga fokus på ett fåtal men väsentliga processer.
- Vi-känslan utifrån kommunens värdegrund (där "vi" är centralt) måste betonas. Värdegrunden är ett viktigt och värdefullt verktyg för att stödja och stimulera organisationen i ett förändringsarbete.

5.3. Förbättringsåtgärder

Följande ser vi som väsentliga åtgärder för att organisationen ska kunna utvecklas. I botten ligger också ett behov av att gemensamt arbeta med *önskat läge för förändringen*. Genom att ha ett tydligt önskat läge ges också något att fästa blicken på i förändringsarbetet samt under målformuleringen för uppdraget. Att ha en utgångspunkt i ett önskat läge är något organisationen avsevärt ökar förändringsbenägenheten med.

Förbättringsåtgärd	Beskrivning och konsekvens	Tidsaspekt
Processer		
Utveckla och stärk centrala processer	Lägg fokus på att förtydliga, utreda och skapa förståelse för vissa centrala processer. De processer som framstår som mest angelägna att fokusera på är de övergripande ekonomistyrningsprocesserna (budget- och investeringsprocess), lokal-försörjningsprocess samt löneprocess. I detta: arbeta med, och förtydliga roller och ansvarsfördelning.	Medellång sikt
Arbeta med processmognad och arbetssätt	Tillse att det sker ett lärande av goda exempel i organisationen. Det handlar i grunden om att skapa medvetenhet om vad det innebär för organisationen att arbeta processinriktat.	Lång sikt
Struktur		
Utred och förtydliga personalutskottets roll och uppdrag	Personalutskottets uppdrag är otydligt. Förtydliga beslutsvägar och kommunikation, samt vilka förväntningar som ska finnas på utskottet. Detta skulle medföra att processer relaterade till personal, löner och budget kan stärkas och att förståelsen för utskottets arbete och process ökar inom organisationen.	Kort sikt
Kultur		
Arbeta med vad- och hur-frågorna	Som en organisatorisk ledstjärna bör en fördjupande ansats kring <i>vad</i> och <i>hur</i> utifrån kommunens befintliga värdegrund tas och diskuteras i kommunens politiska ledning och tjänstemannaledning på ett strukturerat sätt. Detta är det kollektiva ledarskapets ansvar att skapa en kultur som bygger på tillit och förtroende. Utbildningsinsatser, regelbundna dialoger och ett öppet förhållningssätt inom respektive del är en god väg att gå. Här kan den gemensamma värdegrunden vara en framgångsfaktor.	Kort sikt