

Rapport Organisationsöversyn Samhällsbyggnad

Askersunds kommun

Mats Carlström

14 maj 2025



Innehållsförteckning



Inledning

Bakgrund och uppdrag
Genomförande
Upstartsmöte 11 februari

Samlade iakttagelser

Workshop kartläggning samhällsbyggandeprocessen
Utvecklingssituationen
Strukturer
Aktörerna

Bedömning och rekommendation

Konsultens bedömning
Förslag på principer för organisering av samhällsbyggnadsprocesserna
Reflektion från konsulten

Medskick kring organisering

Konsultens initiala förståelse för uppdraget

Organisationsöversyn av samhällsbyggnadsprocesserna

Det finns idag oklarheter tex kring uppdrag, roller och resurser i kommunens samhällsbyggnadsprocess.

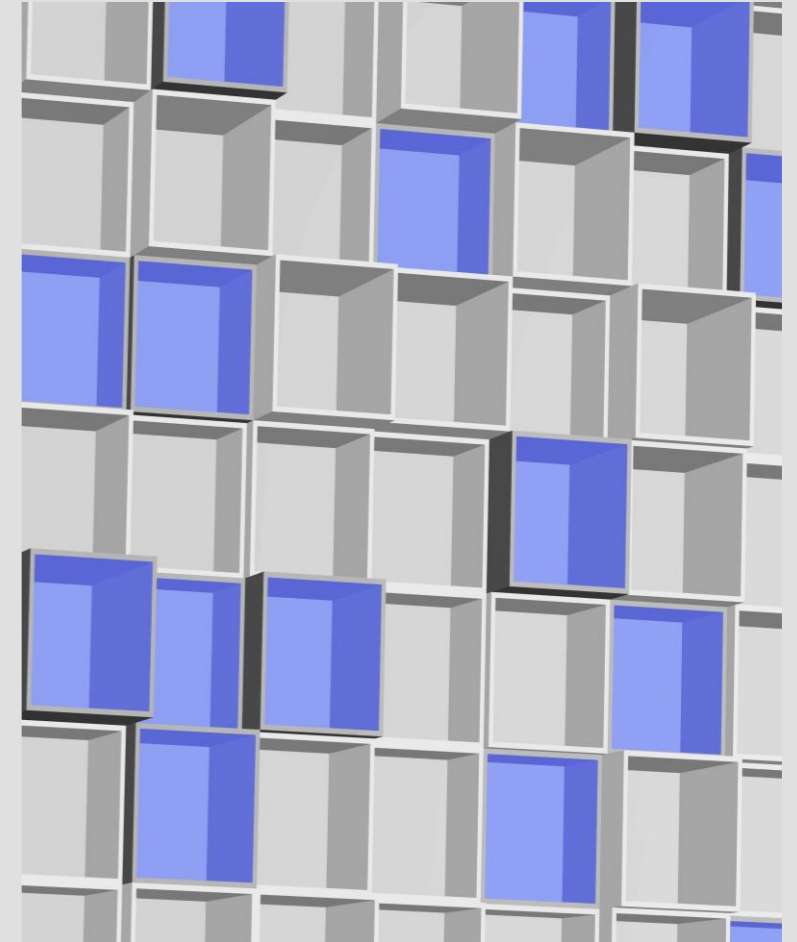
I kommunens process ingår också ett distribuerat ansvar till den gemensamma nämnden "Sydnärke miljö- och byggnämnd" för vilken Askersunds kommun är värdkommun. Nämnden ansvarar enligt reglementet bl a för alla uppgifter enligt PBL förutom ÖP, områdesbestämmelser och detaljplaner.

Nämnden ska också tillhandahålla en god samlad kompetens kring fysisk planering och ska på uppdrag från respektive kommunstyrelse utföra fysisk planering på ÖP och detaljplanenivå. Nämnden ansvarar även för kart- och mät inklusive GIS samt "hela miljötillsynsområdet" och stöd i miljöstrategiskt arbete.

Kultur- och tekniknämnden ansvarar för VA, gata/park inklusive skog, kommunala deponier mm. KS ansvarar för den strategiska planeringen.

Lekebergs kommun genomför för närvarande en utredning och för- och nackdelar med samhällsbyggnadsförvaltning/nämnd i egen regi varför denna utredningen bör ske i samråd med Laxå kommun.

Kommundirektören initierar nu en utredning av samhällsbyggnadsprocesserna i syfte att stärka den övergripande effektiviteten. Detta ska ske genom att kartlägga dagens processer, strukturer, och jämföra med omvärlden för att finna förbättringsmöjligheter. Detta ska ske med respekt för vinster som nåtts kring t ex arbetsmiljöperspektivet i den gemensamma organisationen



Genomförande av uppdraget

- Uppdraget har genomförts med en hög grad av involvering av berörda aktörer och då med följande moment:
 - En halvdags workshop som uppdragsuppstart med ett brett deltagande från aktörer i processen utgjorde grund för detaljplanering.
 - Intervjuer har genomförts av ett 15 förtroendevalda och tjänstepersoner, bland de senare även kommundirektörer i Lekeberg och Laxå.
 - Kartläggningsworkshop har genomförts för att konkretisera nuläge och önskade förändringar i befintlig process.
 - Iakttagelser och bedömningar har prövats på de intervjuade
- Kommundirektören har utgjort beställare av uppdraget



Uppstartsmöte

- Uppstartsmötet bidrog till att övergripande värdera befintlig process och ge medskick till inriktningen av arbetet med översynen
- Följande frågor arbetades igenom vi uppstartsmötet:
 - Vad är målbilden för samhällsbyggnadsprocessen i Askersunds kommun?
 - Vad är målbilden för uppdraget?
 - Vad är starka och svaga sidor i dagens samhällsbyggnadsprocess?
 - Vad behöver utredas och vad är viktigast att utreda?
 - Vad är viktigaste medskicken kring hur saker ska redas ut?

Organisationsöversyn av samhällsbyggnadsprocesserna Uppstartsmöte 11 februari



Uppstartsmöte - samhällsbyggnadsprocessen

Nedan följer redovisning av de analyser som gjordes vid uppdragsuppstarten:

- När det är som bäst (Målbild)

- Positivt ambassadörskap från allmänhet och företag
- God dialog i hela processen, snabbt och rättssäkert
- Kommunen levererar gemensamt
- Vi har en tydlig färdplan och vet vad vi vill

- Svaga sidor

- Behov av mer kommunikation inom förvaltningarna/kommunerna,
- Info om processen till sökande
- Olika förvaltningar prioriterar samma fråga olika högt (fr priolistan)
- Flera kommuner konkurrerar om samma resurser
- Otydligt var frågor hör hemma
- Kommunikation stödjer organisation
- Negativt uppfattade företagsklimatet

- Starka sidor

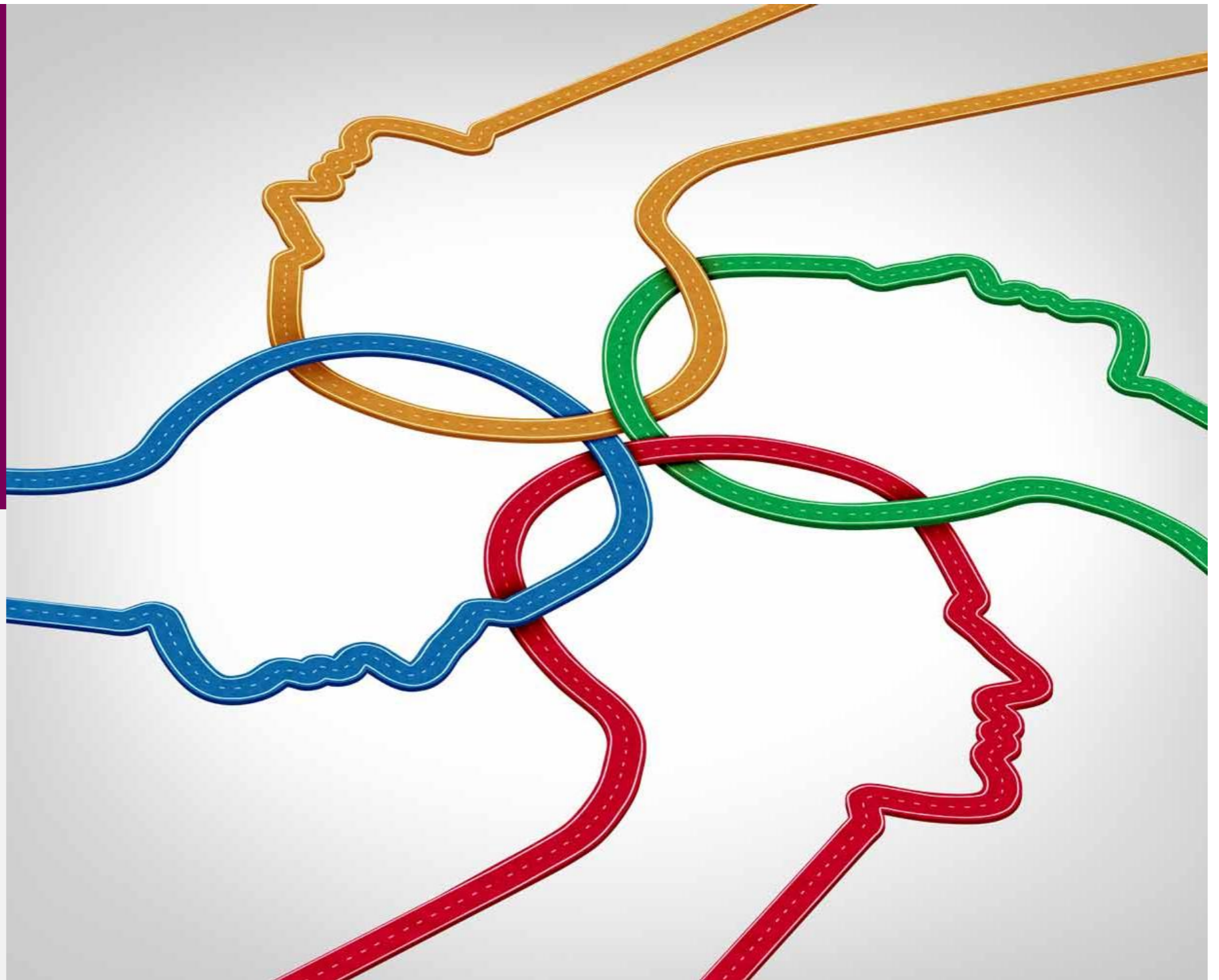
- Operativa och effektiva i avgr projekt, bra att ställa om i enskilda projekt och har bra kommunikation kring dessa
- Personalen
- Attraktion i platsen
- Prestigelösa och öppna mot andra organisationer
- Generalister i hög grad (även en svaghet)
- Korta kontaktvägar
- Gemensam nämnd ger möjlighet att samla fler kompetenser

Därutöver identifierades vad som sågs som viktigast att reda ut i genomlysningen och en övergripande målbild för genomlysningen.

Samlade iakttagelser

Kartläggning - Workshop

- Utvecklingsituationen
- Strukturer
- Aktörerna



Kartläggning - nuläge

En kartläggningsworkshop genomfördes med aktörer som är verksamma inom samhällsbyggnadsprocessen. Vid workshopen identifierades och värderades nuläget och förbättringsförslag utifrån olika skeden/företeelser i processen.

ÖP-arbete

- Tydligt ägarskap från kommunstyrelsen
 - Hög grad av politisk styrning
 - Demokratiskt involvering hög
 - Involvering av SBF en trång sektor, trots att "plankompetens ska tillhandahållas" - i sig hämmande att detta då ska ske utan särskild ersättning, detta då också 3 kommuner genomför det samtidigt

Utveckling Kommunalt initiativ, När det ännu inte blivit en exploatering

- Ingen givet process, skräddarsydd lösning för varje initiativ
- KS äger dessa frågor och det blir en kommundirektörsfråga
 - Tekniska har exploateringsuppdraget
 - (Samhällsbygg har exploateringsingenjören)
- Ibland finns det en kalkyl – inte alltid
 - Om det landar i tomtpris så blir det ofta regulatorn
 - Exploateringschefsroll saknas i projektet
- Utvecklingsavdelningen, samhällsbyggnad och tekniska är involverade
 - Med olika prioritering och planering och där samhällsbyggnad inte ser att man har något roll kring utveckling.

Kartläggning - nuläge

En kartläggningsworkshop genomfördes med aktörer som är verksamma inom samhällsbyggnadsprocessen. Vid workshopen identifierades och värderades nuläget och förbättringsförslag utifrån olika skeden/företeelser i processen.

Planjusteringar, delar av stödjande strukturer

- Ansökan om planbesked är en startpunkt. ÖP pekar också på saker som ska fram
- Samhällsbygg har inte ansvar att driva frågor framåt.
 - Nämnden bara att tillhandahålla kompetens.
 - Tidsredovisning sker bara på det som man får betalt för, ex exploateringsdriven plan. På kommunal plan är det inte lika noga
 - Ibland in initierar bygglov saker, då är det oklart vem som avgör prioritering. Inom samhällsbyggnad blir det en prioritering mellan tre kommuner
 - Jobbat mer med egna resurser än köpta, varit dåliga konsultbeställare
- Askersunds ledningsgrupp för samhällsbyggnad: Kdir, utvC, PlanC, TeknC, AskeboVD
 - Bereder ex ansvar för frågor, knäckfrågor o remisser

Utveckling privat initiativ

- Kan vara flera vägar in men landar hos utvecklingschefen
- Om det är privat mark: lyfts på nästa Samhällsbyggnads LG
 - Ofta otydliga förfrågningar som får otydliga svar
 - Saknas rutin eller mönster för agerande

Kartläggning - nuläge

En kartläggningsworkshop genomfördes med aktörer som är verksamma inom samhällsbyggnadsprocessen. Vid workshopen identifierades och värderades nuläget och förbättringsförslag utifrån olika skeden/företeelser i processen.

Bygg- och miljötillsyn

- Reglerat i nämndens reglemente
- Bygglov/tillsyn anses vara underdimensionerad
- Hela verksamheten finansieras via en klumpsumma från de tre kommunerna
 - Ekonomin har till del analyserats men mer behövs anser respektive kommun
 - Tillfört pengar för att bemanna upp GIS men så blev det inte
 - Finns uppgifter som är oklara utifrån reglementet såsom exploateringsingenjör.

Exploatering - genomförande

- Tekniska är står för genomförandet
 - Handlar upp entreprenad, upphandlare finns på KLF.
 - Ibland är det egen projektledning och ibland köpt
 - Efter färdigställande har de hand om allmän platsmark och eventuellt osålda tomter
 - Tekniska står för ekonomisk analys, med KLF:s ekonom
 - Det finns ingen koppling som ger mer driftmedel för tillkommande gator och allmänplatsmark, det blir aldrig föremål för en samlad kalkyl. Det blir endast en del i driftbudget för allmän platsmark, städ och verksamhetslokaler.
 - Ifrån VA framhålls att de inte blir involverade i planering och genomförande av exploateringen på ett sätt som gör det sömlöst för slutkund.

Kartläggning - nuläge

En kartläggningsworkshop genomfördes med aktörer som är verksamma inom samhällsbyggnadsprocessen. Vid workshopen identifierades och värderades nuläget och förbättringsförslag utifrån olika skeden/företeelser i processen.

Prioriteringar, organisering, ekonomistyrning

- Exploateringskalkylen
 - Fångar inte plankostnaderna eller exploateringshandläggningens kostnader
 - Fångar inte kommande driftskostnader
- Övergripande prioriteringsdokument saknas
- Samlad tidsredovisning av planarbetet sker inte.

Kartläggning – identifierade förbättringsförslag

En kartläggningsworkshop genomfördes med aktörer som är verksamma inom samhällsbyggnadsprocessen. Vid workshopen identifierades och värderades nuläget och förbättringsförslag utifrån olika skeden/företeelser i processen.

- **ÖP-arbete**

- Ett tydligt ägarskap är en nyckelfaktor att lära av

- **Utveckling Kommunalt initiativ, När det ännu inte blivit en exploatering**

- Tänk ett projekt hela vägen med ett ägande från KLF för hur projektet löper i organisationen
- Se ekonomin samlad, gör det utifrån KS/KLF:s perspektiv, oavsett vem som bidrar med arbete

- **Planjusteringar, delar av stödjande strukturer**

- Mindre anslagsfinansiering och mer projektfinansiering/redovisning
- Saker ska inte vara ständigt föremål för prioritering, fånga i samlad projektplan och prioritera arbetet där.
- Stärk beställarförmågan för att kunna svara upp emot förändrade volymer

- **Utveckling privat initiativ**

- Strukturer formas så att överenskommelse med extern part gäller. Främjas av förtydligat ansvar, bättre kalkyler och förändrad ekonomistyrning.

- **Bygg- och miljötillsyn**

- Finns troligen en storleksfråga för organisering, kritisk massa för att nå kvalitet.
- Skulle underlättas om myndighetsfrågor var i fokus, det är dock inte givet vad man i så fall gör med mät&kart och GIS.
- Organisationsformen är inte given (avtal/gem nämnd)

- **Exploatering - genomförande**

- Prioritering av genomförandet bör ske utifrån KS-perspektivet. (gemensamt prioriteringsdokument).

- **Prioriteringar, organisering, ekonomistyrning**

- Jobba med en rullande plan på 4 år som fångar initiativ och projekt (kommunala och privata)
- Använd även kommunala behov som underlag för prioritering.
- Tillåt att det finns en längre bruttolista (oprioriterad), tillåt att listan kan kompletteras av LG samhällsbygg och KSAU, ingen annan.
- Gör planen till politiskt ärende för skarp prioritering kanske 2 ggr per år (gärna till KF)
- Etablera ägande av projektplanen, utveckla kalkylering och exploateringsredovisning.

Vid Kartläggning belystes också valet av organisering av planverksamheten i egen eller gemensam organisation

En kartläggningsworkshop genomfördes med aktörer som är verksamma inom samhällsbyggnadsprocessen. Vid workshopen identifierades och värderades nuläget och förbättringsförslag utifrån olika skeden/företeelser i processen.

- **Egen planorganisation**

- Ökad rådighet i planarbetet
- Möjlighet till mer strategisk kompetens och riktning i planarbetet
- Blir nya gränssnitt att hantera om ex bygg- och miljötillsyn förblir i annan organisation

- **Gemensam organisation**

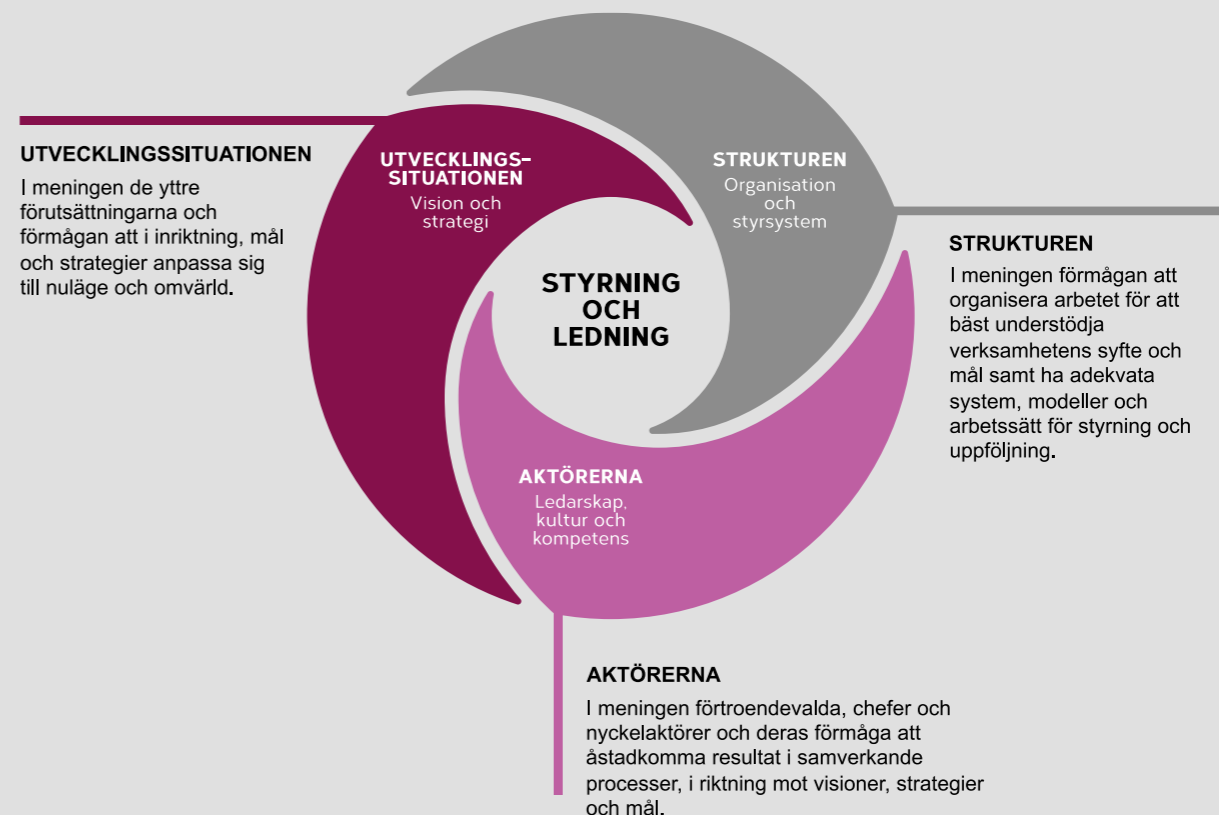
- Fler kollegor/kompetenser
- Kan jämna ut dalar och toppar

Utifrån genomförd informationsinhämtning görs följande iakttagelser

Iakttagelserna utforskar hur aktörerna förhåller sig och agera i relation till bland annat styrning, ledning, metoder och kultur. Det vill säga hur samspelar olika aktörer inom kommunen utifrån den utvecklings-situation som Askersunds kommun står i.

Utvecklingssituationen handlar om utforska hur verksamheten bäst organiseras för att på ett effektivt sätt möta upp kommunens medborgares behov.

Strukturen d v s organiseringen av verksamheten hänger samman med både utvecklingssituation och aktörerna, och påverkar hur en framtida organisering och arbetssätt kan bidra (eller riskera förhindra) till att stärka samspel, ledarskap och kultur



lakttagelser om utvecklingssituation

Askersunds behov av en fungerande samhällsbyggnadsprocess

- Askersund har relativt goda förutsättningar för fysisk expansion utifrån attraktion. För de samverkande kommunerna i miljö- och byggnämnden skiljer sig utvecklingssituationen åt.

Anpassningsförmåga inom samhällsbyggnad

- Förändringar inom efterfrågan inom plan och bygglov innan/under/efter pandemin upplevs inte kunnat pareras så att medlemskommunerna för den gemensamma nämnden blivit nöjda, det gäller såväl leverans, transparens/effektivitet och bemötande.

Dagens organisation som utgångspunkt för samverkan och leverans

- Flera lyfter fram att det vid tillblivelse av Sydnärke miljö- och byggnämnd var en alltför snabb process där framför allt flera styrfrågor inte fick så tydliga svar.

- Kommunens egna process för samhällsbyggnation (plan- och exploatering mm) har över tid inte haft utpekade ägarskap och definierade roller. Detta får en mängd konsekvenser exempelvis i form av att VA-utbyggnader i exploateringsområden initieras för sent och att tidsplaner inte hålls för exploatörer alltså att kommunens ord inte hålls.

Arbetet med ny översiktsplan verkar vara något allt lära av

- Arbetet med ny översiktsplan upplevs i stort ha varit en fungerande process. Samverkan och dialog har varit fungerande med olika aktörer (bortsett från relationen till miljö- och byggnämndens tjänstepersonsorganisation.)

Iakttagelser om struktur

Saker har inte hållits samman över tid

- Ägarskapet och olika roller i kommunens process för samhällsbyggnad (plan- och exploatering mm) har över tid inte tagits fullt ut. Konstruktionen med en samhällsbyggnadsförvaltning som serverar 3 kommuner bl a via den gemensamma nämnden bidrar i sig med otydlighet exempelvis kring organisatoriskt ansvar.

Ekonomistyrningen inom samhällsbyggnadsprocessen

- Finansieringsstrukturen för plan- och exploatering är outvecklad och den anslagsfinansieringsmodell som sker av verksamheten i den gemensamma nämnden hämmar utveckling av ansvarstagande i hela plex-processen. Det hämmar också transparens avseende verksamheten för bygg- och miljötillsyn.

Den gemensamma samhällsbyggnadsorganisationen

- Inom plan-, miljö och bygg finns det lite av effektivitets- och jämförelsefokus. Verksamhetsstyrningen har över tid varit svag.

- Motivet till den gemensamma organisationen handlar om kompetensförsörjning/specialisering och effektivitet. I den första delen är inte situationen på samma sätt som 2019-21. Idag är tillgången på kompetens mycket större.

- Det finns en vilja inom samhällsbyggnad att hålla egna resurser så långt som möjligt. Hos några av medlemskommunerna så ser man inte nyttan med den strategin. "Det blir bättre och effektivare planarbete när konsulter håller i det"

Flera lyfter fram den gemensamma nämndens arbete med GIS som fungerande men att respektive kommuns ägarskap är otydligt. "Vi äger kartan men gör bara planer"

Kommunkoncernens lokalsamordning

- Kommunkoncernen har "dubbla" lokalsamordningsfunktioner vid tekniska och bostadsbolaget trots den relativa litenheten.

lakttagelser om aktörer

Vikten av ägarskap

- Inom den egna kommunen så har inte ägarskap och roller i samhällsbyggnadsprocesser etablerats. Flera lyfter fram att tidigare aktörer inte alltid varit inkluderande gentemot övriga i organisationen och att frågan inte var så viktig för yttersta ledningen.

Tappat förtroende till följd av utebliven transparens

- Samhällsbyggnad upplevs av de tre medlemskommunerna vara en sluten verksamhet där man har en låg grad av insyn.
- Förtroendet hos de två andra kommunerna är skadat, olika illa inom olika verksamhetsområden.
- De övriga medlemskommunerna lyfter fram att andra samverkansformer och utgångspunkter för samverkan kanske kan vara en väg att gå. "Men då vore det bra att sätta sig med ett blankt papper."



Bedömning och rekommendation



Konsultens bedömning

Ägarskap, roller ansvar och uppdrag

- Ett förtydligande behöver ske av samhällsbyggnadsprocessen i kommunen. Ägande, ansvar hos olika roller och arbetssätt behöver definieras.

Ekonomistyrning inom samhällsbyggnadsprocessen

- Ekonomistyrningen kring plan- och exploateringsarbetet är inte ändamålsenligt. Det förhindrar att:
 - Kostnader fullt ut redovisas per projekt/plan,
 - Prioriteringar sker ostrukturerat mellan olika projekt och planer
 - Det ger otydlighet i resursfördelning mellan medlemskommunerna i den gemensamma nämnden.

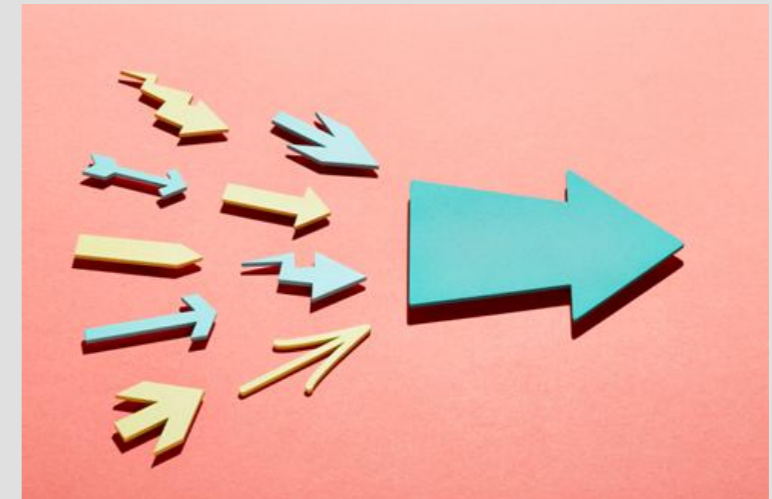
Samverkan inom området mellan kommunerna

- Det finns tillitsbrister kring den gemensamma nämndens och samhällsbyggnads förmåga att leverera inom bygglov- och miljötillsyn hos de övriga medlemskommunerna. Om samverkan ska finnas kvar i dessa frågor så behöver en omstart ske i grunden där uppdrag, styrformer, finansieringsformer och associationsform läggs fast på nytt.
- Planverksamheten bör för Askersunds del organiseras utanför en gemensam nämnd, detsamma gäller ansvar för verksamheterna mät&kart, GIS. Kommunen bör också själv organisera kompetens inom MEX.

Förslag på principer för organisering av samhällsbyggnadsprocesser

Med principer menas "ledstänger" som man kan hålla fast vid när organisering och arbetssätt förändras/utvecklas

- Låt ett samlat underlag för projekt i samhällsbyggnadsprocessen vara föremål för politiks prioritering några gånger per år. Låt underlaget ha en tidshorisont på 4 år.
- Samhällsbyggnadsprocesserna och dess aktörer inom tjänstepersonsorganisationen ska ha definierat ägarskap kring projekt, tidsplaner och kalkyler.
- Låt ägarskapet för samhällsbyggnadsprocesserna också innefatta att löpande värdera behov av resurser och kompetenser i olika skeden i organisationen.
- Värna roller som en bra beställare av kompetens i högre grad än att samla egen kompetens i organisationen (gäller främst planverksamheten).
- Låt projekt bära sina egna kostnader inom samhällsbyggnadsprocesserna.
- Låt kommunstyrelsen fortsätta att äga den fysiska planeringen.



En reflektion från konsulten utifrån genomfört arbete

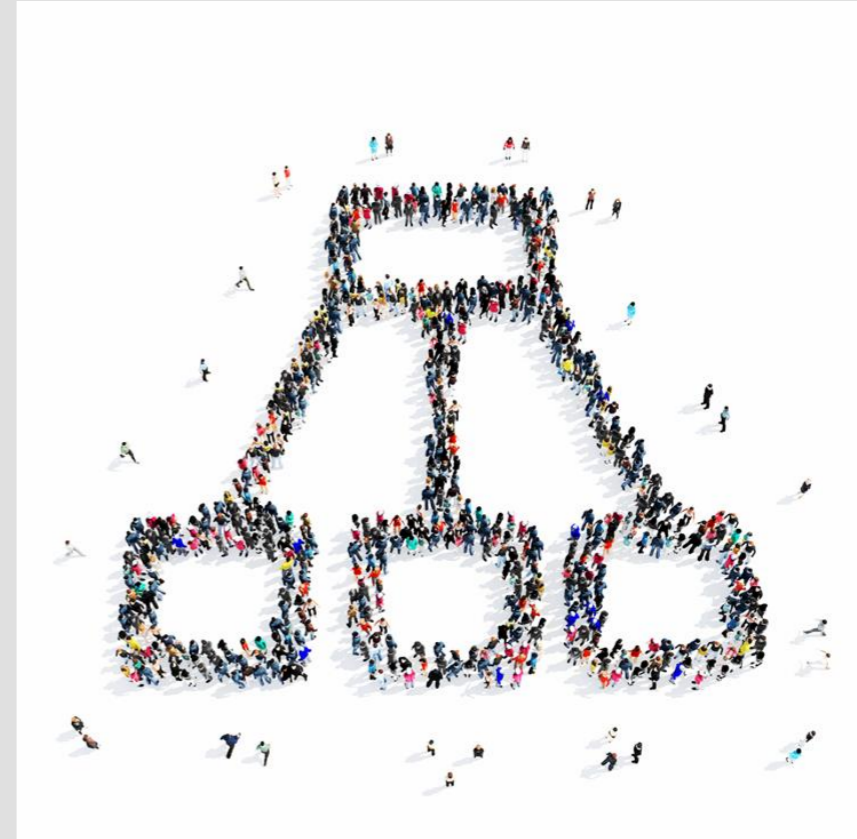
Ni är inte så stora

Organisatoriskt så har ni tagit tydliga steg emot det som kallas för en samlad förvaltning. Exempel på detta är att era förvaltningar idag arbetar mot olika nämnder (asynkront).

Likväl lever Askersund kvar i benämningar (nomenklatur) av organisationen som utifrån sett kan ge andra tolkningar, dvs att varje nämnd äger sin förvaltning. Reflektionen är att ansvar och befogenheter i organisationen får viss otydlighet och oflexibilitet, något som kommunen skulle vinna på att åtgärda.

Många andra kommuner gör detta genom att förtydliga ansvarslinjen kommunstyrelse –kommundirektör – övrig tjänstepersonsorganisation. Detta sker då genom att det som i Askersund idag kallas förvaltningar istället kallas för exempelvis kontor eller sektorer och att de då ingår i den samlade kommunförvaltningen dvs en förvaltning.

En sådan organisering påverkar inte i sig nämndsorganisationens utformning men ger möjlighet till att kommunstyrelsen har ansvar för personal och organisering. Nämnder har sedan ansvar för verksamhet och ekonomi. Det möjliggör ett tydligare ansvar för kommundirektören gentemot övriga organisationen.



Medskick kring organisering

Följande bilder är att se som medskick till kommunens fortsatta process för att stärka struktur och arbetssätt på ett sätt så att samhällsbyggnadsprocessen blir effektiv och ändamålsenlig.

Materialet utgör bara en grund för fortsatt arbete och behöver vara föremål för vidare utredning innan eventuella beslut.



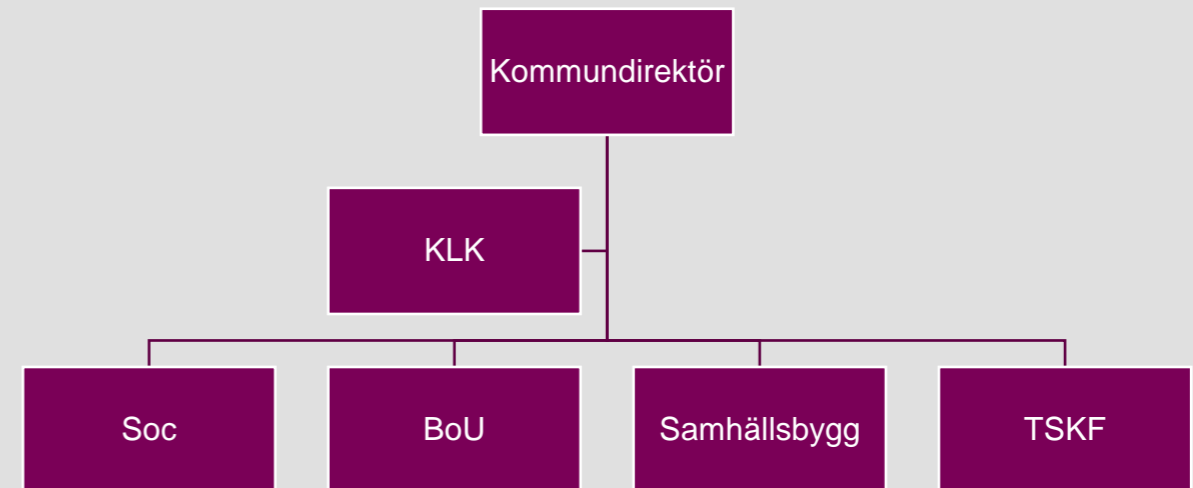
Arbetsätt och relationer är viktigast – men en god struktur kan hjälpa till - så vad kan man göra? Svarar det upp emot principerna?

Utveckla ansvaret för organisationen – så här kan man tänka

- Det finns en förvaltning i Askersund, den lyder under kommunstyrelsen som också är anställningsmyndighet.
- Kommundirektören är förvaltningschef, Förvaltningen är indelad i kontor med kontorschefer, Kommundirektören är chef för kommunledningskontoret
- Dra nytta av att ni har ett fungerande samverkansarbete i kommunkoncernen
- Sök balans mellan storlek på kontor för att främja ansvar/befogenhet och tvärasektoriell utveckling

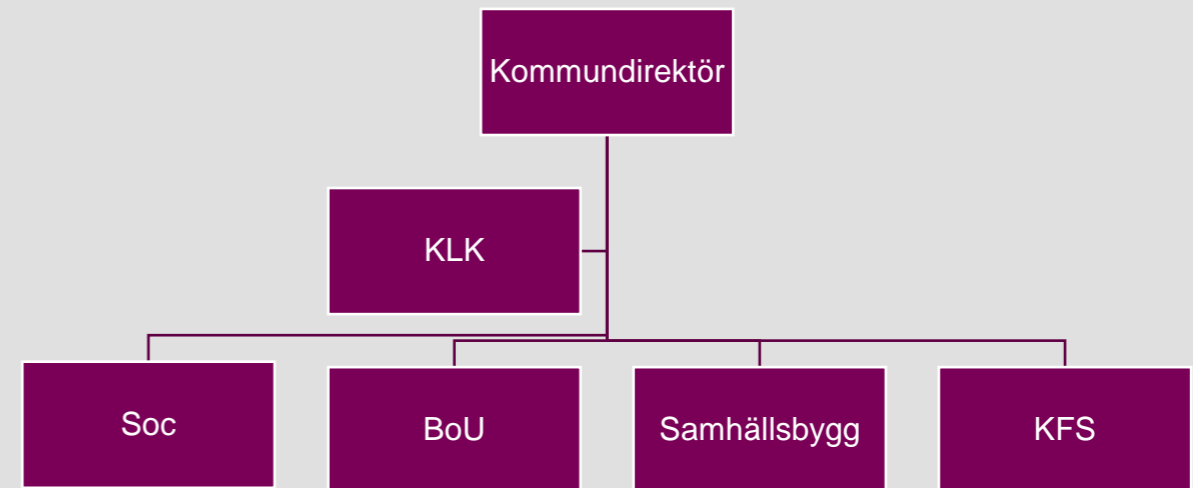
Arbetsätt och relationer är viktigast – men en god struktur kan hjälpa till - så vad kan man göra? Svarar det upp emot principerna? Alternativ A

- Ett nytt samhällsbyggnadskontor (förvaltning)
 - Övergripande planering
 - Planering med mät/kart och GIS-ansvar
 - Bygglov och miljötillsyn
- Teknik, service, kultur och fritidskontor
 - Kultur och fritid
 - Gata/park
 - VA
 - Service avd (Måltid och städ)
- Lokalsamordning till Askebo



Arbetsätt och relationer är viktigast – men en god struktur kan hjälpa till - så vad kan man göra? Svarar det upp emot principerna? Alternativ B

- Ett nytt samhällsbyggnadskontor (förvaltning)
 - Övergripande planering
 - Planering med mät/kart och GIS-ansvar
 - Bygglov och miljötillsyn
 - Gata/park
 - VA
- Kultur, Fritid och Service
 - Kultur och fritid
 - Service
- Lokalsamordning till Askebo



Varianter i det oändliga:

- Samhällsbygg har också Service
- BoU har kultur och fritid
- KLK har strategisk planering

Men vad vinner man på det jämfört med principerna?