

Till: Kommunstyrelsen, miljönämnden och samhällsbyggnadsnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 8/2020 – Granskning av verksamhetsutveckling

På vårt uppdrag har EY-genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunstyrelsen och nämnder har säkerställt att verksamhetsutveckling bedrivs så att resultat uppnås och att utvecklingsfrågorna är en naturlig del i sättet att bedriva verksamheterna. På kontorsnivå har miljökontoret och samhällsbyggnadskontoret granskats.

Den övergripande slutsatsen är att kommunen inte har någon uttalad strategi för verksamhetsutveckling. Huruvida det sker ett systematiskt arbete med ständiga förbättringar och med vilka metoder beror på respektive kontors ledning.

Utifrån den definition som använts i rapporten och som är baserad på etablerad och forskningsbaserad kunskap om verksamhetsutveckling, är en viktig komponent att utvecklingsarbetet ska drivas av linjens chefer. På kommunövergripande nivå finns det inte någon uttalad förväntan på kontoren och verksamheterna att bedriva verksamhetsutveckling vare sig på politisk nivå eller på förvaltningsnivå.

Inom miljökontoret och samhällsbyggnadskontoret bedrivs dock utvecklingsarbete fastän på olika sätt vilket beskrivs i rapporten men det saknas en övergripande strategi.

Vi instämmer i de rekommendationer som föreslås i revisionsrapporten.

Svar från kommunstyrelsen, miljönämnden och samhällsbyggnadsnämnden önskas senast 2021-03-01.

För revisorerna i Södertälje kommun


Christer Björk


Elisabet Komheden

Revisionsrapport 8/2020

Genomförd på uppdrag av revisorerna
december 2020

Södertälje kommun

Granskning av kommunens arbete med
verksamhetsutveckling



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	4
1.3. Revisionskriterier.....	5
1.4. Genomförande.....	5
1.5. Ansvariga nämnder.....	5
2. Begreppet verksamhetsutveckling innehåller en kärna men intar många olika skepnader	5
2.1. Definition av verksamhetsutveckling.....	6
3. Kommunens övergripande styrning av verksamhetsutvecklingen	7
3.1. Kommunens leanhistoria.....	7
3.2. Kommunövergripande nuvarande styrning av utvecklingsarbetet.....	7
3.3. Bedömning.....	8
4. Miljökontoret har valt att plocka russinen ur leankakan	9
4.1. Bedömning.....	10
5. Samhällsbyggnadskontoret har satsat på interna stödresurser för att bedriva verksamhetsutveckling	10
5.1. Bedömning.....	12
6. Digitalisering är numera en viktig komponent i verksamhetsutvecklingen	13
6.1. Bedömning.....	14
7. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna	15

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning med syfte att bedöma om kommunstyrelsen och nämnder har säkerställt att verksamhetsutveckling bedrivs så att resultat uppnås och att utvecklingsfrågorna är en naturlig del i sättet att bedriva verksamheterna. Granskningen är genomförd via intervjuer med chefer och projektledare på kommunnivå och på kontorsnivå samt genom granskning av styrdokument och material från utvecklingsarbeten. På kontorsnivå är det miljökontoret och samhällsbyggnadskontoret som granskats.

Den övergripande slutsatsen är att kommunen inte har någon uttalad strategi för verksamhetsutveckling. Huruvida det sker ett systematiskt arbete med ständiga förbättringar och med vilka metoder beror på respektive kontors ledning. Den fråga som inställer sig är om det behövs en kommunövergripande strategi för hur verksamhetsutveckling. Vår bedömning är att så är fallet. Utifrån den definition som använts i rapporten och som är baserad på etablerad och forskningsbaserad kunskap om verksamhetsutveckling, är en viktig komponent att utvecklingsarbetet ska drivas av linjens chefer. På kommunövergripande nivå finns det inte någon uttalad förväntan på kontoren och verksamheterna att bedriva verksamhetsutveckling vare sig på politisk nivå eller på förvaltningsnivå. Det finns inte heller någon central resurs i form av kunskaps- eller metodstöd eller metod för att sprida utvecklingsidéer eller lösningar. Detta finns för digitaliseringsarbetet men inte för verksamhetsutveckling generellt. Ett undantag är skolverksamheten som arbetar efter konceptet SKA.

Med tanke på att kommunen har en historia där stor kunskap byggdes upp kring konceptet lean är vår bedömning att frånvaron av en strategi utgör en brist. En strategi behöver inte och bör inte vara ett diktat för hur eller med vilka metoder som utveckling ska ske men det bör finnas en uttalad förväntan och ett intresse genom alla organisatoriska nivåer. Det bör också vara en komponent i uppföljningen och det bör finnas ett strukturkapital för kommunens verksamheter. Idag är det alltför personberoende. Risken är annars att styrelse och nämnder enbart följer upp beslutade handlingsplaner för att nå ekonomi i balans. Verksamhetsutveckling bör vara proaktiv, inte reaktiv.

Som framgår i rapporten sker utvecklingsinsatser både inom miljökontoret och inom samhällsbyggnadskontoret. Miljökontoret bedöms ha en välutvecklad strategi i att använda tillämpliga delar av leankonceptet. Samhällsbyggnadskontoret har inte samma helhetsstrategi men har genomfört flera framgångsrika insatser med koppling till digitalisering.

Mer utförliga bedömningar finns i rapporten och sammanfattande svar på revisionsfrågorna återfinns i rapportens slut.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Ta fram en strategi för verksamhetsutveckling eller ständiga förbättringar som skapar en förväntan på och ett sug efter utvecklingsinsatser genom hela linjeorganisationen.
 - Infoga digitaliseringsstrategin som en komponent och som ett verktyg i helhetsstrategin för verksamhetsutveckling.
- ▶ Ta fram och förvalta ett strukturkapital för verksamhetsutveckling. Utnyttja det som byggts upp tidigare.
- ▶ Överväg att införa verksamhetsutveckling (eller det begrepp man finner lämpligast) som en komponent i formulering av chefsuppdrag och i chefsdialoger.

Rekommendation till Miljönämnden och Samhällsbyggnadsnämnden:

- ▶ Inför en återkommande rapportering av verksamheternas arbete med verksamhetsutveckling och dokumentering av uppnådda resultat och förbättringar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Södertälje kommun har likt andra kommuner en utmaning i att matcha kommunens resurser gentemot det behov av välfärdsservice som kommuninvånarna har, både vad gäller lagstadgade uppgifter och frivilliga uppgifter. En viktig del i detta är den organisatoriska förmågan att arbeta med verksamhetsutveckling och ständiga förbättringar.

År 2013 genomfördes en granskning av leanarbetet i kommunen. Granskningen visade att leansatsningen i allt väsentligt bedrevs på ett professionellt sätt och utifrån etablerad kunskap av stabsresursen Växthusenheten och funktioner (växthussamordnare) ute i organisationen. Implementeringen hade styrts av en tydlig strategi och det hade också funnits en förmåga att ändra i strategierna utifrån händelseutvecklingen. Flera arbeten påvisade positiva resultat. Bedömningen var dock att organisationen befann sig i ett kritiskt skede för att kunna vidmakthålla den utvecklingskraft som uppnåtts. Bland annat konstaterades att flertalet linjechefer mer var åskådare än drivande chefer. Det senare är en grundförutsättning för ett beständigt utvecklingsarbete.

Revisorerna har utifrån riskanalysen för 2020 beslutat att genomföra en granskning av kommunens arbete med verksamhetsutveckling. Definition av verksamhetsutveckling finns i rapporten.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnder har säkerställt att verksamhetsutveckling bedrivs så att resultat uppnås och att utvecklingsfrågorna är en naturlig del i sättet att bedriva verksamheterna.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en tydlig strategi för hur verksamhetsutveckling ska bedrivas och i vilken omfattning?
- ▶ Vilka ansvarsroller har kontoren etablerat för att bedriva utvecklingsarbetet?
- ▶ Vilka åtgärder vidtas för att verksamhetsutvecklingskompetensen ska bli beständig över tid?
- ▶ Finns det centrala stödresurser och hur prioriterar de i så fall sina insatser?
- ▶ I vilken utsträckning tillämpas någon form av daglig styrning?
- ▶ Har verksamhetsutvecklingen resulterat i beskrivbara förbättringar och i vilken omfattning?
- ▶ Följer kommunstyrelsen och ansvariga nämnder upp verksamhetsutvecklingen och dess resultat?
- ▶ Är utvecklingsarbetet och dess metoder integrerat och förankrat i kommunens övriga ledningssystem?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Mål och budget 2020 – 2022
- ▶ Övriga av fullmäktige beslutade riktlinjer eller uppdrag
- ▶ EYs kunskap och erfarenhet av praxis inom verksamhetsutveckling

1.4. Genomförande

Granskningen har genomförts genom att granska dokumentation med chefer och utvecklingsfunktioner vid kommunstyrelsens kontor samt inom Samhällsbyggnadskontoret och Miljökontoret.

1.5. Ansvariga nämnder

Granskningen avser kommunstyrelsen, miljönämnden samt stadsbyggnadsnämnden

2. Begreppet verksamhetsutveckling innehåller en kärna men intar många olika skepnader

Beroende på hur man definierar verksamhetsutveckling kan man med någorlunda precision hävda att en teknik och modeller för ständiga förbättringar började spridas runt 1990 inom företag och lite senare inom offentligt driven verksamhet. Industrin använde olika modeller för kvalitetsstyrning under 1980-talet för att minimera fel och minska kvalitetsbristkostnader, bland annat med inspiration från japanska företag. ABB kartlade och förfinade sina processer i slutet av 1980-talet och den s.k. toyotamodellen började införas inom industrin, bland annat inom Scania i Södertälje. Dessa modeller och arbetssätt byggde på insikten att fel kostar pengar och att perspektivet försköts från funktioner i organisationen till processer. Processperspektivet innebär enkelt uttryckt att de flöden av aktiviteter som leder (eller inte leder) till det värde som kunden efterfrågar.

Inom hälso- och sjukvården började koncept som Total Quality Management och Six Sigma användas i början på 2000-talet för att effektivisera sjukvårdens processer och för att etablera ett arbetssätt för utveckling där både chefer och medarbetare med stöd av experter på modellerna kunde medverka i att hitta och genomföra ständiga förbättringar. Några år senare började även kommuner arbeta med dessa koncept. Utvecklingskoncepten var många men i slutet av 2000-talets första decennium blev konceptet lean det som de flesta sneglade på. Lean har sin grund i Toyotamodellen och består av en verktygslåda för att analysera, förbättra och mäta processer så att endast de aktiviteter som leder till nytta för slutanvändaren ägnas tid till. Man kan även hävda att lean inte är en verktygslåda utan ett sätt att förhålla sig till den verksamhet man bedriver.

Den 3 maj 2010 publicerade P4 Stockholm en artikel om Södertälje kommuns leanarbete:

Som första kommun i landet försöker Södertälje sedan ett par år att införa storföretagens tänk i allt från hur man reparerar kommunens lekplatser till hur man betalar ut försörjningsstöd.

2.1. Definition av verksamhetsutveckling

En utgångspunkt i denna granskning är att de allra flesta av de ovan nämnda modellerna eller koncepten (det finns fler) har en gemensam kärna av komponenter som i huvudsak har sin grund inom ämnesområdet logistik och kvalitetsstyrning. En intressant teoretisk fråga är hur det kommer sig att det i Sveriges offentliga sektor har funnits så många aktörer som har haft så starka, och inte sällan känsloladdade, uppfattningar kring de olika konceptens förträfflighet eller skadeverkningar. Vi går dock inte in djupare i den frågan i denna rapport. Istället redogör vi nedan för en etikettlös arbetsdefinition av verksamhetsutveckling men som är grundad i forskning och modern litteratur i frågan¹:

Med verksamhetsutveckling avses...

- ▶ ...att processer är i blickfånget och inte personer eller funktioner.
- ▶ ...att fokus är på det som skapar värde och att man definierar vem som är avnämare av processen/verksamheten
- ▶ ...att minimera fel
- ▶ ...att sträva efter korta ledtider
- ▶ ...att ha en metod för var och en och tillsammans för att kliva åt sidan och analysera det pågående arbetet, på kort sikt och på lång sikt (frekvent styrning)
- ▶ ...att linjens chefer är engagerade och drivande i arbetet

¹ Se exempelvis: *Verksamhetsutveckling i världsklass*, Per Åhlström (red), studentlitteratur 2010.

3. Kommunens övergripande styrning av verksamhetsutvecklingen

Innan vi beskriver dagens styrning finns det skäl att ge en kortare historik av Södertälje kommuns arbete med verksamhetsutveckling.

3.1. Kommunens leanhistoria

Södertälje har tidigare år varit en kommun som nationellt legat i framkanten i användandet av lean som utvecklingsmodell. Det har funnits en tydlig koppling mellan kommunen och Scania på orten. Kommunen tog tidigare inspiration från Scania som sedan en längre tid arbetat med den utvecklingsstrategi som har sitt ursprung i Toyotas biltillverkning. Lean Production kom att bli namnet på konceptet och Södertälje kommun gjorde 2008 en satsning på att implementera denna utvecklingsstrategi i alla verksamheter. Inom kommunledningskontoret skapades en enhet, Växthuset, som syftade till att vara ett kunskapsstöd för utvecklingsarbetet. Sju pilotprojekt startades. Pilotstudierna användes dels som ett sätt att utveckla metodiken och Växthusets sätt att arbeta dels som ett sätt att sprida arbetsättet och metodiken. Strategin från Växthusenhetens sida var att satsa på att få igång lokala och verksamhetsnära projekt för att sedan arbeta in ledningsfilosofin i organisationen genom att etablera goda exempel. Utbildningar gjordes även för högre chefer men den dåvarande kommunledningen konstaterade att intresset för utvecklingsstrategin var lågt. Kunskapen om och drivkraften för att starta leanarbete spreds inte via chefsstrukturen på det sätt som var tänkt.

Från 2011 ändrades strategin. Växthuset genomförde utbildningar för de som efterfrågade det och lade mer kraft på att sprida goda exempel. Varje kontor utsåg en samordnare som stöd för de olika verksamheterna. 2013 gjordes nya försök att få chefer att vara drivande genom att integrera lean i kommunens styrmodell. Varje avdelning skulle ses som experter inom sitt område och bygga upp och ta fram verksamhetsmål utifrån leanprincipen och att dessa skulle kopplas till de politiska målen. Ett konkret resultat var så kallade målstyrningstavlor. På vissa enheter fanns det därför två slags tavlor; en som visade det aktuella produktionsflödet och en som visade i vilken grad som de politiska målen uppfylls eller ej. Detta gick under benämningen *måldelning*.²

3.2. Kommunövergripande nuvarande styrning av utvecklingsarbetet

Idag finns det från kommunledningens sida inte någon explicit riktlinje för hur verksamhetsutveckling ska bedrivas vad beträffar struktur och resurser. Växthuset är avvecklat sedan några år men information om Växthuset och syftet med leanarbetet fanns kvar på kommunens hemsida fram till att föreliggande granskning startade då hemsidan togs bort. Det finns heller inte i Mål- och budget 2020 - 2022 några specifika formuleringar kring hur verksamhetsutveckling ska bedrivas. Däremot finns det formuleringar under de olika målen som anger att nämnderna förväntas att *”systematiskt analysera och förbättra sitt arbete inom samtliga ansvarsområden samt prioritera vilka verksamhetsområden som är viktigast att stärka under budgetperioden”*. Under perspektivet *Kunskapsstaden Södertälje* anges att *enheternas kvalitetsarbete ska vara systematiskt, strategiskt och forskningsbaserat*. Formuleringen är riktad mot förskola, skola och vuxenutbildning. I budgeten anges dessutom explicit att äldrenämnden ska *genom ett systematiskt*

² Denna historiebeteckning bygger på den granskning som genomfördes 2013. *Granskningen av kommunens arbete med lean*, (Rapport nr 3:2013)

kvalitetsarbete arbeta för att öka utförandegraden inom hemtjänsten. I den nyligen genomförda granskningen av äldreomsorgsnämnden framkom att detta utvecklingsarbete brustit i framför allt linjechefernas engagemang och drivandet av förändringsarbetet.³ Vi vet genom andra granskningar att den struktur inom det som kallas *systematiskt kvalitetsarbete* och som är etablerat inom skolverksamheten ska börja användas inom några andra verksamheter. Ett exempel är omsorgskontoret men är fortfarande i sin linda.

Kommundirektören, som inte fanns inom Södertälje kommun under den tidigare leanepoken, beskriver i intervju att all verksamhetsutveckling ska ligga och drivas verksamhetsnära. Kommunledningen måste ha en tolerans för olika sätt att tänka och bedriva utvecklingsarbetet och med vilka metoder. Kommundirektören menar vidare att det finns spår av tankegodset kring lean på olika håll i organisationen, bland annat inom omsorgskontoret och i Telgekoncernen.

Det finns inga krav på att chefer ska utbilda sig i utvecklingsmetodik. Principen bygger på tillit till verksamheterna och dess chefer. Att arbeta med ständiga förbättringar anses vara en självklarhet för cheferna i kommunen och de får skaffa sig utbildning efter egen bedömning av behov. Det finns i kommunen en generell fond för kompetensutveckling men det finns inga formuleringar i chefsuppdragen som anger att systematiskt förbättringsarbete ska bedrivas.

3.3. Bedömning

Bedömningen är att kommunen som helhet inte har någon uttalad strategi för verksamhetsutveckling eller ständiga förbättringar. På frågorna hur verksamhetsutvecklingen ska ske, vem som ska driva det, hur det ska följas upp eller vad det innebär, finns inget svar på ledningsnivå i förvaltningsorganisationen. I Mål och budget framgår att nämnderna ska systematiskt analysera och förbättra verksamheten men detta är inte översatt av förvaltningsledningen. Att verksamhetsutvecklingen ska ske nära verksamheten innebär enligt vår bedömning inte per automatik att det inte behövs en övergripande strategi. Det faktum att det i inledningen av denna granskning på kommunens hemsida fanns en flera år gammal och helt inaktuell informationssida som beskrev kommunens leanarbete bedöms därför inte vara en slump eller ett enskilt misstag. Det bedöms vara ett uttryck för att frågan om verksamhetsutveckling inte är en punkt på kommunledningens agenda.

Enligt den arbetsdefinition som används i rapporten, och som är grundad i den nutida kunskapsfronten, är ledningens drivande och engagemang fundamentalt för en framgångsrik utvecklingsförmåga. Det innebär inte att ledningen behöver/ska diktera hur detta arbete ska gå till men det måste finnas en efterfrågan på att det sker genom alla nivåer i organisationen.

Bedömningen är därför att det finns ett behov av en uttalad strategi och någon form av strukturkapital för att stödja kontor, enheter och individer som ser utvecklingsmöjligheter och vill bedriva utvecklingsarbete. Frågan bör också vara närvarande i chefsdialoger.

³ Granskningsrapport 7:2020 *Granskning av verksamhetsutveckling*

4. Miljökontoret har valt att plocka russin ur leankakan

Miljökontoret har tre huvudsakliga verksamhetsområden inom miljö- och hälsoskyddsområdet: Prövning och tillsyn, medverkan i samhällsplaneringen samt förvaltning. I verksamhetsberättelsen 2020 anges att *verksamheten ska präglas av ordning och reda i ekonomin och hög effektivitet. Vidare beskrivs vikten av väl utvecklade handlägningsprocesser och ständigt pågående kvalitetsarbete, tid som frigörs kan i förlängningen läggas på bättre rådgivning och personliga möten med medborgare och företag. Under målet god ekonomi och effektiv organisation beskrivs vidare att digitaliseringsarbetet ska fortsätta enligt den framtagna handlingsplanen och som ett kontinuerligt förbättringsarbete.*

Flera av cheferna, inklusive kontorschefen, var med när kommunens leansatsning pågick för ett antal år sedan och har även genomgått utbildning inom lean vid KTH. Kontorschefen beskriver att kontoret funnit att en hel del av den metodik för verksamhetsutveckling som leankonceptet ger är användbart på kontorets verksamhet. Exempelvis används varianter av så kallade måltavlor inom de olika grupperna för att verksamhets eller produktionens utveckling i förhållande till målsättningar på både kort och lång sikt. Framför allt är tillsyns- och tillståndsprövningprocesserna lämpliga att styra på det sättet för att undvika köbildning och i förlängningen medborgarnas väntan på besked.

Kontorschefen som själv bland annat implementerat leanstyrningen inom den grupp som arbetar med livsmedelskontroller ser flera positiva effekter. Genom att gruppen har god kontroll över produktionsflödet kan chefsstyrning minskas och medarbetarna får större frihet att styra verksamheten vilket i sin tur skapar en hållbar arbetsmiljö. Den frekventa uppföljningen av verksamheten skapar också möjligheter till både små och större förbättringar av både arbetssätten i kvaliteten i de olika momenten. I produktionsuppföljningen för livsmedelskontrollerna uppdateras antalet utförda kontroller varje vecka och det finns överskådliga diagram och tabeller där utförd produktion kan relateras till planerad produktion. Det framgår också hur måluppfyllelsen utvecklas månadsvis under året vilket innebär att orsaker till avvikelser från målen kan analyseras på både kort och lång sikt.

Hälsoskyddsensheten (bl a tillsyn av kommunala lokaler) arbetar med liknande metod för produktionsstyrning och verksamhetsutveckling.

Andra verksamheter som styr på detta sätt är vattenskydd med handlägningsprocessen för ansökan om enskilt avlopp och hanteringen av bostadsklagomål.

Det är inte bara själva produktionsflödet som styrs utan information från produktionen och processen har använts för att förbättra arbetet och aktiviteterna. Exempelvis har en gemensam digital rutinhandbok tagits fram och förändringar har gjorts för att förbättra kontakten med medborgarna via telefon. Tydliga förbättringar av handläggningstider för både livsmedel och miljö och hälsoskydd har åstadkommit sedan verksamhetsstyrningen designats utifrån ovan beskrivna principer.

Kontorets tredje enhet inom kontoret, Ekologi och vattenskydd, har börjat att använda sig av liknande metoder fastän denna verksamhet mer sker i projektform och inte har lika tydliga handlägningsprocesser som livsmedel och miljö- och hälsoskydd. Chefen för Ekologi och vattenskydd beskriver att de utvärderingar som görs av kontorets arbetsmiljö visar att arbetsmiljön upplevs som god och att det är kopplat till det decentraliserade sättet att styra och utveckla verksamheten.

Både kontorschefen och gruppchefen för Ekologi och vattenskydd betonar vikten av att visualisera verksamheten och de arbetsprocesser som den består av. Det kan handla om allt från korgsystem för olika ansökningshandlingar till måltavlor för produktionsuppföljning.

En åsikt som framförs är att verksamhetsutvecklingen främst sker inom respektive kontor vilket riskerar att utvecklingsarbeten som berör processer som sker över kontorsgränserna ibland kan vara osynkroniserade.

4.1. Bedömning

Det är uppenbart att ledningen inom miljökontoret har gjort en analys av vilka delar av den leankunskap som kommunen tidigare byggde upp som är användbart för kontorets olika verksamhetsformer. Fokus ligger på att ofta följa upp och styra produktionsflödet vilket också är en av grundstenarna inom modern verksamhetslogistik. Genom att följa och identifiera avvikelser från produktionsmålen skapas underlag för att identifiera förbättringsområden. Det kan gälla såväl mindre justeringar av exempelvis arbetsfördelning som större omläggningar av arbetsätt och aktiviteter, ibland med hjälp av digitalisering. En effekt av att både chefer och medarbetare har en god bild av hur man ligger till är att det skapas en bättre arbetsmiljö. Även det är en förväntad effekt utifrån rådande kunskaps- och forskningsläge avseende verksamhetsutveckling. En fara med väl definierade koncept som lean är att begreppen och formen får för stark betoning och kan bli ett egenvärde. Bedömningen är att miljökontoret inte hamnat i den fälla utan gjort medvetna val av vad som kan vara användbart och ge resultat.

Sammantagen bedömning utifrån vad som framkommit i granskningen är att miljökontoret svarar upp emot samtliga sex punkter i definitionen i avsnitt 2.1.

5. Samhällsbyggnadskontoret har satsat på interna stödresurser för att bedriva verksamhetsutveckling

Samhällsbyggnadskontoret (SBK) bedriver verksamheten inom både stadsbyggnadsnämndens och tekniska nämndens ansvar. Verksamheten har en stor bredd vad gäller verksamhetslogik. Exploatering och planarbeten bedrivs ofta i projektform och spänner över långa tidsperioder. Underhåll av vägar, badplatser, parkeringsplatser m.m. är ständigt pågående och ofta schemalagda aktiviteter medan bygglovshandlingen består av ett ständigt hanterande av inkommande av ärenden. Ett antal verksamhetsutvecklingsprojekt pågår eller är avslutade under år 2020.

- ▶ Nytt ärendehanteringssystem för bygglovenheten
- ▶ Projektverktyg för hela kontoret
- ▶ Uppgradering av kontorets dokument- och ärendehanteringssystem Public360
- ▶ Arkivering av kontorets dokument- och ärendehanteringssystem i kommunens e-arkiv
- ▶ Framtagande av e-tjänster i kommunens e-tjänsteplattform OpenE samt integrationer mot kontorets dokument- och ärendehanteringssystem
- ▶ Överföring av bygglovs gamla digitala arkiv till det nya E-arkivet

- ▶ Effektivisering av hanteringen av de felanmälningar och synpunkter som kommer in till kommunen. Avser flera kontor och representant från Miljökontoret medverkar i detta

Samtliga projekt utom det sista är kopplade till digitaliseringsutvecklingen inom kommunen. Kontoret har i de flesta projekt inte efterfrågat något stöd från kommunens digitaliseringsenhet utan bedriver arbetet med egna resurser. Framtagandet av e-tjänster bedrivs tillsammans med digitaliseringsenhetens e-tjänsteutvecklare.

Samhällsbyggnadskontoret har inrättat två funktioner (tjänster) vars uppgift är att bedriva och stödja verksamhetsutveckling. Den ena funktionen, benämns som utvecklingsstrateg och har ett uppdrag att fungera som en internkonsult för att leda olika utvecklingsarbeten med betoning på kontorets större projekt. Samordnaren kommer att genomgå en leanutbildning vid KTH men den har blivit uppskjuten på grund av pandemin. Den andra funktionen benämns som IT-samordnare och har en mer direkt koppling till utvecklingsinsatser som inbegripet IT-stöd och digitalisering. De två funktionerna arbetar ofta tillsammans och gränsöverskridande i arbetet med att koordinera och stödja utvecklingen. Men initiativen kommer från de olika verksamheterna.

Intervjuad stabschef beskriver att flera av cheferna inom kontoret var med på "leantiden" och har fått med sig visst tankegods därifrån via utbildningar och från Växthuset. På fråga om kontoret arbetar från en systematisk utvecklingsmodell svarar stabschefen och tillförordnad kontorschef att det inte finns någon sådan men att "man kan som chef och medarbetare inte komma ifrån utvecklingsbehovet i dagens verksamhet".

År 2017 genomförde utvecklingsstrategen en omfattande kartläggning av hela kontorets verksamhet i tre nivåer. På den övergripande styrnivån beskrivs processen för beredning inför politiska beslut, planering och uppföljning av investeringar samt en processbeskrivning av "utveckling av verksamheten". Därefter finns ett stort antal processbeskrivningar av operativa processer som hantering av markanvisning, hantera nyanläggning av belysning m.m. processbeskrivningarna är inriktade mot vilket informationsbehov som finns i de olika aktiviteterna. Denna kartläggning nämns i både stadsbyggnadsnämndens och tekniska nämndens verksamhetsplaner 2020 men enligt intervjuade används de inte i någon större utsträckning. Men vid vissa av verksamheterna görs idag processkartor utifrån en annan princip där roller och delaktiviteter är i fokus.

Enligt uppgift bedrivs verksamhetsutveckling i projektform då det finns ett digitaliseringsinslag. Det beror på att det då finns möjlighet att använda investeringsmedel.

Ett av de nyligen genomförda utvecklingsprojekten är införandet av ett nytt ärendehanteringssystem för bygglovsverksamheten. Processen för bygglov innehåller ett flertal moment innan nämnden kan fatta beslut om bygglov. Handläggningstiden styrs av Plan- och bygglagen. Kontoret såg ett behov av att effektivisera handläggningsprocessen och startade ett utvecklingsprojekt 2018. Projektet inbegrep implementering av ett upphandlat systemstöd. Inledningsvis gjordes en beskrivning och analys av hela bygglovsprocessen. Arbetet leddes av utvecklingsstrategen och medarbetarna från de berörda grupperna deltog tillsammans med leverantören av IT-stödet.

Det nya systemet (ByggR) började användas i september 2019. I februari 2020 inrättades en verksamhetsutvecklingsfunktion med uppdrag att stödja och följa upp hela bygglovsprocessen. Personen som innehar funktionen har ett förflutet på Scania och har erfarenhet av den tidigare beskrivna leanmodellen. Varje månad tar verksamhetsutvecklaren fram statistik och gör uppföljning med de tre grupper som verkar inom

bygglovsverksamheten. Omfattande förändringar gjordes i handläggningsprocessen för att både kvalitetssäkra och effektivisera.

De resultat som uppnåtts enligt intervjuad verksamhetsutvecklare är:

- ▶ Bättre ordning bland ärendena
- ▶ Säkerställande av att alla moment genomförs korrekt
- ▶ Alla har en bättre överblick av den totala ärendestocken och kan fördela arbetet mellan handläggare bättre
- ▶ Drygt 20 procent ökning av antalet hanterade ärenden inom en tidsperiod. Under ett halvår inkommer 1500 – 1600 ärenden.
- ▶ Färre än 10 ärenden per månad tar längre tid än den lagstadgade tidsfristen på 10 veckor. Det råder balans mellan inflöde och utflöde.

5.1. Bedömning

Samhällsbyggnadskontoret bedriver utvecklingsarbete främst kopplat till IT-stöd och digitalisering. Till skillnad från miljökontoret drivs arbetet mer av interna verksamhetsutvecklingsresurser. Det finns inte någon tydlig strategi på vilket sätt processutvecklingen ska ske. Metodiken som används styrs mer av de personer som leder utvecklingsarbetena. Spåren av den tidigare nämnda kunskapen kring lean är inte framträdande inom detta kontor utom när det gäller införandet och arbetet med ByggR. Där finns ett inslag av frekvent uppföljning och analys av produktionsflödet.

Det finns för- och nackdelar med ett sådant sätt att bedriva ständiga förbättringar. Att den specifika enheten eller gruppen har åsikter om vilken metod som ska användas för att förbättra processer eller för att kvalitetssäkra dem tyder på engagemang vilket är positivt för att resultat ska skapas. Nackdelen är att det blir personberoende. Om kommunen tillhandahåller och utbildar kring ett grundkoncept/verktyg är vägen kortare till handling för de som ser utvecklingsmöjligheter men inte har någon metodik att falla tillbaka på.

Tydligt är också att utvecklingsarbetet är tämligen teknikdrivet vilket kan vara en fara. Det ideala är att processutvecklingen är utgångspunkten och att ett digitalt stöd kan vara ett verktyg för att förbättra arbetsflödet. Men vår bedömning är inte att ledningen och utvecklingsresurserna försöker "trycka in digitala lösningar" utan istället använder det som ett sätt att skapa ett sug och intresse för att hitta förbättringsmöjligheter.

Utifrån rapportens arbetsdefinition av verksamhetsutveckling är bedömningen följande:

- ▶ Utvecklingsarbetet utgår från processer
- ▶ Fokus är på värdeskapande
- ▶ Sättet att arbeta med ByggR inbegriper att minimera fel i handläggningen
- ▶ Strävan är ofta att förkorta ledtider

Däremot är bedömningen att det inte finns någon kontorsövergripande systematik i att frekvent följa produktionsutvecklingen (frekvent styrning). Användandet av måltavlor eller liknande för att visualisera produktionsläget är inte generellt förekommande.

Den sjätte punkten i definitionen avser i vilken mån linjens chefer är drivande i utvecklingsarbetet. Bedömningen är att så inte är fallet inom SBK. Utvecklingsarbetet är mer beroende av de sidoordnade utvecklingsresurserna.

6. Digitalisering är numera en viktig komponent i verksamhetsutvecklingen

Fullmäktige antog en digitaliseringsstrategi den 19 juni 2019. Strategin bygger på antagandet att digitalisering är en nödvändighet för att klara uppdraget gentemot invånare, besökare och företagare. Strategin innehåller fyra strategiska utvecklingsområden där digitala hjälpmedel är relevanta.

- ▶ Tillgänglighet för kommunens medborgare till information, tjänster och lösningar som är anpassade till medborgarens behov och förväntningar
- ▶ Digital kompetens hos medarbetare och medborgare. Ett exempel kan vara att medarbetare går från att vara utförare av repetitiva arbetsuppgifter till att vara kravställare av automatiserade processer.
- ▶ Utveckling – förmåga att ta till sig ny teknik och omsätta det i verksamheten. För att tekniken ska skapa nytta krävs att organisationen är förmögen att möta förändring. Den nya tekniken gör också att medborgarna får andra förväntningar på kommunen.
- ▶ Effektivitet i resursutnyttjandet. Digitaliseringen ska ge möjligheter till att göra rätt saker och att göra saker rätt. "För att möjliggöra effektiviseringar behöver tekniska stöd verka i symbios med verksamhetsutveckling och förbättrade arbetssätt".

I digitaliseringsstrategin anges att den är "en integrerad del av vårt utvecklingsarbete och det är sammankopplat med många andra processer". Digitaliseringsarbetets inriktning beskrivs mer i detalj utifrån kommunens sex övergripande mål.

Inom kommunstyrelsens kontor finns en digitaliseringsenhet som lyder under kommunikations- och digitaliseringschef. Enheten syftar till att driva utveckling och effektivisera mötet med medborgare, företagare och medarbetare. Arbetet bedrivs tvärorganisatoriskt och koncernövergripande i samspel med verksamheter, koncernbolag och andra stödjande funktioner. Digitaliseringsenheten kan agera både drivande och stödjande som en katalysator i arbetet beroende på område och motpart.

I enhetens handlingsplan är 22 aktiviteter beskrivna utifrån de fyra utvecklingsområdena i strategin. Exempel är gratis wifi på stan, digital post till medborgare, kunskapsspridning från yngre till äldre, kunskapsspridning hos ledning, automatisering och informationsdelning mellan system. Inom område *effektivitet* finns en aktivitet som lyder: " *För att säkerställa att de insatser som genomförs faktiskt är till nytta för kommunens verksamhet och/eller medborgare så kommer en metodik för nyttorealivering att implementeras.*"

Digitaliseringsenhetens chef uppger vid intervju att enheten arbetar stödjande mot de specifika verksamheterna men med störst fokus på de tvärorganisatoriska insatserna och mot de verksamheter som visar störst mognad och intresse. Engagemanget och mognaden att pröva digitalisering som en möjlighet måste komma från verksamheten, då skapas störst "kickback". Intresset uppges vara så stort att enhetens resurser är fullt sysselsatta med att svara på det. Enhetschefen betonar att deras arbete ska vara tvärorganisatoriskt vilket exempelvis innebär att ta fram en plattform för E-tjänster inom olika verksamheter eller att skapa möjligheter att använda information från olika verksamheter och system.

Digitaliseringsenheten är ingen resurs som verksamheterna kan avropa för att få hjälp med processbeskrivningar eller processanalyser av verksamheten. Däremot är de ett stöd för kartläggning av delprocesser men då i samband ett specifikt projekt gällande implementering av digitalt stöd.

Sedan cirka tre år tillbaka finns det ett digitaliseringsforum där utsedda medarbetare från kontoren och verksamheterna utbyter erfarenheter en gång månaden. Forumet är ett sätt att sprida kunskapen om vilka digitala möjligheter som finns till hands och därmed skapa ett sug från verksamheterna att vilja pröva. Tillförordnad kommunikations- och digitaliseringschef

uppger att suget är ganska stort, så stort att digitaliseringsenheten framgent kan komma att överväga att ta betalt för att kunna svara upp mot efterfrågan.

Miljökontoret har inte efterfrågat stöd. SBK har tagit hjälp av digitaliseringsenheten i bland annat utvecklandet av en kommunövergripande struktur för "Internet of Things". En applikation är uppkopplade papperskorgar och en annan är uppkopplade parkeringsplatser där information om lediga platser kan ses i realtid.

6.1. Bedömning

Vår bedömning är att digitaliseringsenheten utifrån sina resurser arbetar på ett ändamålsenligt sätt visavi kontoren och deras utvecklingsarbete. Istället för att trycka in digitala lösningar försöker man att skapa ett intresse, ett sug, bland annat genom det så kallade digitaliseringsforumet.

Vidare tycks en prioritering vara tvärorganisatoriska digitaliseringsprojekt vilket bedöms som relevant, speciellt med tanke på att verksamhetsutveckling generellt sker kontorsvis.

Det är uppenbart att de olika kontoren efterfrågar digitaliseringsenhetens stöd i olika omfattning.

7. Sammanfattande svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Finns en tydlig strategi för hur verksamhetsutveckling ska bedrivas och i vilken omfattning?	<p>Nej inte på kommunnivå. Att utvecklingsarbete ska bedrivas är en uttalad förväntning på chefer i organisationer. Undantag är skolverksamheten där Systematiskt kvalitetsarbete (SKA) tillämpas.</p> <p>Miljökontoret har en uttalad filosofi som till stora delar bygger på leankonceptets grundkomponenter.</p> <p>Samhällsbyggnadskontoret har ingen uttalad strategi. De utvecklingsinsatser som görs är till stor del kopplade till digitaliseringsarbetet.</p>
Vilka ansvarsroller har kontoren etablerat för att bedriva utvecklingsarbetet?	Kontoren väljer själva. Det finns inga standardiserade roller generellt. Av de granskade kontoren använder sig miljökontoret av principen att linjens chefer driver utvecklingsarbetet. Samhällsbyggnadskontoret använder sig i större utsträckning av dedikerade funktioner för att driva utvecklingen.
Vilka åtgärder vidtas för att verksamhetsutvecklingskompetensen ska bli beständig över tid?	<p>Några kommungenerella åtgärder finns inte. Inte heller finns det någon systematik i att sprida idéer med goda exempel. Det senare gäller generellt avseende verksamhetsutveckling. Däremot finns det ett forum där goda exempel på digitaliseringsutveckling sprids.</p> <p>Det finns ingen medveten systematik i att tillvarata den leankunskap som byggdes upp tidigare inom kommunen. Det är dock en hel del chefer och medarbetare som väljer att gå leanutbildningen vid KTH.</p>
Finns det centrala stödresurser och hur prioriterar de i så fall sina insatser?	Nej.
I vilken utsträckning tillämpas någon form av daglig styrning?	Det beror helt på om kontorsledningen eller annan chef har kunskap om metoden och anser att den är användbar för den aktuella verksamheten. Inom de granskade kontoren finns varianter på detta. Framför allt inom miljökontoret men även i en enhet inom samhällsbyggnadskontoret.
Har verksamhetsutvecklingen resulterat i beskrivbara förbättringar och i vilken omfattning?	Delvis. I de arbeten och projekt som identifierats inom de båda kontoren har påtagliga effektiviseringar åstadkommits. Men som beskrivits ovan finns det ingen systematik i hur goda exempel sprids, digitalisering undantaget.
Är utvecklingsarbetet och dess metoder integrerat och förankrat i kommunens övriga ledningssystem?	Nej.