

## Yttrande till kommunstyrelsen (Dnr 0691/19) – Strategisk planeringsfunktion – fortsatt utredning av facknämndernas organisation

### Förslag till styrelsen för Förvaltnings AB Framtiden

Styrelsen föreslås besluta:

Att tillstyrka förslaget, Strategisk planeringsfunktion – fortsatt utredning av facknämndernas organisation, med nedanstående synpunkter

#### Sammanfattning

Kommunstyrelsens beslutade 2018-06-20 § 618 om tidplan och inriktning för fortsatta utredningsinsatser kring vissa delförslag i den tidigare genomförda facknämndsöversynen. *Strategisk planeringsfunktion – fortsatt utredning av facknämndernas organisation* är Stadsledningskontorets redovisning av uppdraget som avser inrättandet av en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen.

Utredningen ämnar fastställa en modell för en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen som möjliggör strategisk styrning i tre delar av stadsutvecklingsarbetet:

1. övergripande gemensamma mål och riktningar för stadens stadsutveckling (=Vad vill man med staden?)
2. gemensam prioritering och utpekade fokus för genomförande i stadsutvecklingen (=Vad ska man välja att göra?)
3. strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt (=Vad ska man uppnå och hur går det?)

#### Sammanfattning av Framtidens synpunkter

Förvaltnings AB Framtiden ser positivt på en samordning av stadens strategiska planering i stadsutvecklingsarbetet om den skapar förutsättningar för tydligare och effektivare processer för att nå mål och uppdrag som ligger inom ramen för budget och andra styrande dokument. Av stor vikt är att samordningen inte får leda till längre tidsuträkt i stadsutvecklingsarbetet utan istället påskyndar detsamma.

#### Ekonomiska konsekvenser

Förvaltnings AB Framtiden bedömer att ett inrättande av en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling i enlighet med förslaget kan få positiva ekonomiska konsekvenser för koncernen om den skapar förutsättningar för tydligare och effektivare processer. får att nå mål och uppdrag som ligger inom ramen för budget och andra styrande dokument. Av stor vikt är att samordningen inte får leda till längre tidsuträkt i stadsutvecklingsarbetet utan istället påskyndar detsamma.

#### Barn-, Jämställdhets-, Mångfalds-, och Miljö- och Omvärldsperspektivet

Förvaltnings AB Framtiden har inte funnit några särskilda aspekter på frågan ur något av ovanstående perspektiv.

#### Ärendet

Förvaltnings AB Framtiden har ombetts lämna synpunkter på Dnr. 0691/19 Strategisk planeringsfunktion – fortsatt utredning av facknämndernas organisation. Detta är framtaget efter

kommunstyrelsens beslut 2018-06-20 § 618 om tidplan och inriktning för fortsatta utredningsinsatser kring vissa delförslag i den tidigare genomförda facknämndsöversynen, därvid ett särskilt uppdrag för stadsledningskontoret att redovisa inrättandet av en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen.

#### *Modell för strategisk planeringsfunktion: Inriktningsstyrd samverkan*

Utredningen föreslår att en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen har styrningsuppgifter i alla tre delar av stadsutvecklingsarbetet enligt en modell kallad *inriktningsstyrd samverkan*. Funktionen skall enligt förslaget inneha ansvar för:

- övergripande mål och riktning för stadens långsiktiga stadsutveckling
- en tydlig aktiv samordning av stadens strategier inom stadsutveckling
- samordning och framtagande av förslag för prioritering och fokus för att nå övergripande mål inom stadsutveckling i samverkan med nämnder och styrelser
- att styra inriktningen för och följa utpekade satsningar och projekt inom stadsutvecklingsområdet
- att utveckla och besluta styrande rutiner och processer som stöttar ovan ansvar

Förslaget om inriktningsstyrd samverkan skall komplettera dagens organisation med ökad strategisk styrning som skapar bättre förutsättningar för samverkan och gemensamt kunskapsbyggande men där nämnder och styrelser behåller ansvar och mandat för sina respektive verksamhetsområden. Kommunstyrelsen ges i denna modell ett större samlat ansvar och mandat för att samordna och styra stadens processer, arbetssätt och prioriteringar inom stadsutveckling.

Huvudprinciperna för modellen är därför följande:

- Funktionen under kommunstyrelsen föreslås ha tydligt ansvar för mål och process, medan ansvaret för innehåll och sak-kompetens ligger kvar på nämnder och styrelser
- Kommunstyrelsen föreslås ett uttalat ansvar för den långsiktiga riktningen för stadsutvecklingen.
- Strategier och arbete med prioritering och fokus föreslås göras en samverkansmodell styrd av kommunstyrelsen
- Ansvaret för genomförande av satsningar och projekt ligger föreslås ligga kvar på nämnder och styrelser men kommunstyrelsen föreslås besluta om inriktning och förändrad inriktning för utpekade satsningar och projekt.

#### *Förändrade mandat och ansvarsfördelningar*

Därtill står det klart att ett antagande av förslaget om inriktningsstyrd samverkan till viss del kommer att förändra hur mandat och ansvar fördelas mellan kommunstyrelsen, nämnder/styrelser och stadsledningskontoret. Nämnd/styrelse får skyldighet att inom sitt uppdrag och i samverkan:

- bidra i arbetet med att ta fram övergripande riktning och mål för stadens stadsutveckling
- ta fram underlag för arbetet med stadens prioritering och fokus
- enligt uppdrag arbeta fram samt bidra i arbetet med att ta fram strategier med påverkan på hela staden
- fortsatt inneha ansvar för att genomföra stadens stadsutveckling och för styrning av genomförandet

Ansvaren bedöms innefattas i reglementen och bolagsordningar varför de inte behöver justeras i ett inledningsskede. Beroende av vilken detaljnivå som kommunstyrelsen önskar hålla styrning av prioritering och fokus samt utpekade satsningar och projekt på kan förtydliganden av reglementen komma att behövas. Sådana justeringar kan då göras i ordinarie översyner.

### Bedömda effekter av ny funktion för strategisk planeringsfunktion

Sammantaget bedöms införandet av en funktion i enlighet med förslaget ge följande effekter för den strategiska planeringen för stadsutveckling:

- Sammanvägningen av stadsutveckling med stadens målsättningar för andra verksamhetsområden underlättas.
- Möjligheten att hantera prioriteringar och målkonflikter inom stadsutveckling med ett hela staden-perspektiv ökar.
- Avvikelser från angiven inriktning i projekt och andra satsningar kan identifieras tidigare och möjligheter till justering ökar.
- Stadens vilja med stadsutvecklingen blir tydligare inom och utanför stadens organisation.
- Stadens styrning effektiviseras genom gemensam förståelse och bättre kunskapsunderlag.
- Framdriften ökar genom att alla arbetar mot samma mål och att arbetet går i takt utifrån satt prioritering.

Styrkor och bedömda effekter från införandet av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen enligt modellen för inriktningsstyrd samverkan som framkommit av följeforskning, omvärldsbevakning, teoretisk bakgrund och intervjuer gjorda med tjänstepersoner inom staden redovisas i tabell 1. Därutöver har nyttor och farhågor med funktionen sammanställts utifrån samma metod och redovisas i tabell 2.

Styrkor	Bedömda effekter
Tillför ett arbete med långsiktig planering i stadsutvecklingen vilken säkerställer gemensamma riktningar och mål för stadens arbete. Detta finns idag inte placerat på en nämnd eller styrelse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydligt för både medborgare, näringsliv och hela stadens organisation om vad staden vill med stadsutvecklingen, vilket möjliggör kraftsamling med gemensam riktning för samtliga aktörer.</li> <li>• Underlättar sammanvägning av stadsutvecklingen med stadens övriga målsättningar för andra verksamhetsområden.</li> <li>• Ger möjlighet att ha en enhetlig och tydlig röst i den övergripande och långsiktiga stadsutvecklingen för staden.</li> </ul>
Skapar förståelse för helheten och det blir lättare att sätta delar av stadsutvecklingen i sitt sammanhang genom utvecklade underlag	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivare styrning såväl som arbetssätt och organisation baserat på bättre kunskapsunderlag och gemensam förståelse för helheten</li> <li>• Möjlighet att konstruktivt hantera prioriteringar och målkonflikter med ett hela-stadenperspektiv.</li> </ul>
Tillskapar arbetssätt och processer för att möjliggöra effektivare samverkan för strategier, prioritering och fokus såväl som utpekade satsningar och projekt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ökad styrning mot samverkan kommer leda till en effektivare framdrift. Detta som följd av att alla arbetar mot samma mål och att arbetet går i takt utifrån satt prioritering.</li> <li>• Nya arbetsformer med en tydlig ansvarsfördelning skapar en utvecklad och effektiv samverkanskultur som i sin tur ger en ökad arbetsglädje</li> <li>• Nya arbetssätt möjliggör en tidigare identifiering av avvikelser från angiven inriktning.</li> </ul>
Tydligare organisation i stadens arbete med stadsutveckling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skapar en röd tråd i styrningen av stadsutvecklingen där kommunstyrelsen får ett uttalat beslutsmandat för riktning och övergripande prioritering för stadsutvecklingen, men där ansvar och mandat för framtagande av strategier, fysisk planering och genomförande ligger kvar på nämnder och styrelser.</li> </ul>

Tabell 1. Styrkor och bedömda effekter av införandet av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen enligt inriktningsstyrd samverkan

	<b>Nyttor</b>	<b>Farhågor</b>
Mål och riktning, <i>Vad vill man med staden?</i>	Samla kunskap på ett ställe – bättre underlag, analyser Gemensam vision och målbild möjliggörs Ökad demokrati och öppenhet Finansieringsmöjligheter kan säkras	Lägre engagemang i nämnder/styrelser Balans – funktionen får inte bli för operativ och inte för verklighetsfrånkopplad Får vi följsamhet till central styrning Allt för styrande tidig inriktning kan riskera att vara fel
Prioritering och fokus, <i>Vad ska man välja att göra?</i>	Helhetsbild av vad som är planerat – möjliggör styrning Samordnad prioritering – tydligare gå i takt Ekonomisk helhetsbild Mindre gnissel – roligare	Beroende av att det finns en tydlighet i riktning och mål för staden. Tydlig maktförskjutning som kräver andra politiska arbetsätt Höga krav på funktionen för att få legitimitet, kompetens, ledarskap
Att strategiskt styra utpekade satsningar och projekt – <i>Vad ska man uppnå och hur går det?</i>	Trygghet med beslut i rätt skede och uppföljning på rätt saker Kunna döma i avvägningar Bidra i arbetet med synkade processer, rutiner, verktyg och system	Central maktförskjutning Rapporteringsböroda Avlövnings av nämnder/styrelser Oflexibelt

Tabell 2. Nyttor och farhågor med en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen

## Förvaltnings AB Framtidens bedömning/ställningstagande

Förvaltnings AB Framtiden ombeds att särskilt behandla tre frågor i sin bedömning.

### 1. Förslaget bygger på en central samordning och styrning av stadens övergripande processer för stadsutveckling. Vilka av nämndens/styrelsens processer och arbetsätt bedömer ni skulle beröras av central samordning och styrning enligt förslaget?

De av Förvaltning AB Framtidens processer och arbetsätt som bedöms påverkas av en central samordning och styrning enligt förslaget är bostadsförsörjning, stadsutveckling och områdesutveckling.

Under förutsättning att föreslagen funktion kan komma att gynna samverkan med stadens planerande förvaltningar, ge goda förutsättningar för långsiktig investeringsplanering och tydligare övergripande prioriteringar kan den få positiv påverkan på våra arbetsätt och processer inom bostadsförsörjning, stadsutveckling och områdesutveckling. Det är också av vikt att funktionen stödjer de inriktningar som lyfts i kommunfullmäktiges budget kring ökad planeringskapacitet och behovet av en bättre och mer ändamålsenlig styrning och av stadens stadsutvecklingsprocesser.

Om föreslagen funktion också kan främja den strategiska samordningen kring utveckling av koncernens utvecklingsområden och utveckla arbetet med att beräkna långsiktiga samhällsnyttor från större investeringar kan det påverka koncernens arbetsätt och processer på ett positivt sätt.

**2. Förslaget innebär ett ökat ansvar och mandat för kommunstyrelsen att samordna och styra stadens processer, arbetssätt och prioriteringar inom stadsutveckling. Vilka konsekvenser bedömer ni att ett sådant mandat skulle ha på nämndens/styrelsens verksamhet, respektive på stadens stadsutvecklingsarbete som helhet?**

Förvaltnings AB Framtidens uppdrag definieras huvudsakligen i ägardirektiv och Kommunfullmäktiges budget. Det är positivt med en samordning då detta borde ge koncernen ökade förutsättningar att förverkliga sitt uppdrag. Förändringen i enlighet med förslaget till ny strategisk planeringsfunktion bedöms således inte påverka koncernens uppdrag eller verksamhet i sak i någon större omfattning. Dock kan förutsättningarna att förverkliga uppdraget förstärkas.

**3. Under utredningsarbetet identifierades ett antal nyttor och farhågor med en strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet under kommunstyrelsen. I hur stor utsträckning bedömer nämnden/styrelsen att förslaget uppfyller dessa nyttor och farhågor?**

Förvaltnings AB Framtiden ser att det kan finnas flera nyttor men även vissa farhågor med förslaget till ny planeringsfunktion för stadsutveckling om det leder till att prioriteringar och investeringar inom stadsutvecklingsområdet kan komma att samordnas. Det är svårt att i förväg värdera fullt ut hur utfallet av en funktion kommer att bli. Förslaget kan med fördel utvärderas efter en viss tid, t.ex 24 månader efter införande.

**Förvaltnings AB Framtiden**

Terje Johansson  
VD och koncernchef

Anna-Karin Trixe  
Stabschef

Staffan Claesson  
Tidiga Skeden, Framtiden Byggutveckling

**Bilagor**

1. Utredning: Funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen.

Expedieras Stadsledningskontoret



# Utredning: Funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>Del 1: Inledning</b> .....	<b>4</b>
Ett av fyra utredningsuppdrag från kommunstyrelsen .....	4
Utredningsarbetet .....	5
<b>Del 2: En strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet</b> .....	<b>6</b>
Nyttor och farhågor med en funktion för strategisk planering .....	6
Tre delar i stadsutveckling .....	7
Styrmedel: Nivåer och riktning för styrning .....	9
Arbetsätt och omfattning för en funktion under kommunstyrelsen – förutsättningar och alternativ .....	11
Inriktningsstyrd samverkan: En modell för en strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet under kommunstyrelsen .....	12
Bortvalda modeller för en strategisk planeringsfunktion .....	21
<b>Del 3: Praktisk och teoretisk bakgrund</b> .....	<b>25</b>
Intervjuer med förvaltningar, bolag och externa parter .....	25
Aktuell följeforskning i Göteborgs Stad .....	31
Hur gör andra städer– en sammanfattning .....	33
Översiktlig teoristudie .....	36

# Sammanfattning

Kommunstyrelsens beslutade 2018-06-20 § 618 om tidplan och inriktning för fortsatta utredningsinsatser kring vissa delförslag i den tidigare genomförda facknämndsöversynen. Detta PM innehåller stadsledningskontorets redovisning av uppdraget som avser inrättandet av en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen, innefattande även strategiska lokalförsörjningsfrågor.

Inom ramen för utredningen har det genomförts en rad intervjuer med tjänstepersoner inom stadens organisation, en omvärldsanalys av hur andra städer organiserar strategisk styrning av stadsutveckling, en granskning av aktuell följeforskning såväl som en översiktlig teoristudie.

Från intervjuerna blir det tydligt att det finns en efterfrågan på en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen som stöttar i den långsiktiga planeringen och ger en övergripande strategisk styrning och att de intervjuade sammantaget uppger att det finns både nyttor och farhågor med en sådan funktion, men där nyttorna överväger. Något som pekas ut både i intervjuerna och i teoristudierna är att komplexiteten innebär ett stort och ökande behov av samverkan samt gemensam kunskap för att möjliggöra bättre förståelse för helheten såväl som delarnas betydelse i stadsutvecklingen.

Av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen önskas strategisk styrning i tre delar av stadsutvecklingsarbetet; 1) övergripande gemensamma mål och riktningar för stadens stadsutveckling, 2) gemensam prioritering och utpekade fokus för genomförande i stadsutvecklingen, 3) strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt.

Utredningen föreslår, efter utvärdering av flera alternativa modeller, att en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen har styrningsuppgifter i alla tre delarna och enligt en modell "Inriktningsstyrd samverkan. Det är som namnet antyder, en modell som genom att komplettera dagens organisation med ökad strategisk styrning skapar bättre förutsättningar för samverkan och gemensamt kunskapsbyggande men där nämnder och styrelser i behåller ansvar och mandat för sina respektive verksamhetsområden. Kommunstyrelsen ges ett större samlat ansvar och mandat för att samordna och styra stadens processer, arbetssätt och prioriteringar inom stadsutveckling. För respektive del i stadsutvecklingsarbetet skulle modellen innebära:

- **Mål och riktning:** Kommunstyrelsen har en aktiv roll i framtagandet av långsiktig vision, mål och riktningar för stadens stadsutveckling samt beställer, samordnar och godkänner strategier inom stadsutvecklingsområdet. Stadsledningskontoret driver processer för framtagandet av vision och säkerställer beslutad inriktning för och samverkan i nämndernas framtagande av strategier
- **Prioritering och fokus:** Kommunstyrelsen ansvarar för att ta fram förslag till prioriteringar och övergripande fokus inom stadsutveckling och kan besluta om förändringar eller kompletteringar av dem. Stadsledningskontoret samordnar nämnders och styrelserns initiativ, prioriteringsunderlag och inriktningsförslag till ett samlat gemensamt prioriteringsförslag.
- **Strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt:** Kommunstyrelsen bereder inriktningar för utpekade satsningar eller projekt och följer dessa aktivt. Kommunstyrelsen har tolkningsföreträde och kan besluta om förtydliganden under

arbetets gång. Stadsledningskontoret bereder ärenden genom en systematisk process för stöd till och uppföljning av de utpekade satsningarna.

En planeringsfunktion under kommunstyrelsen bedöms tillföra en dimension av långsiktig planering som idag saknas vilket kommer skapa en ökad tydlighet både för stadens organisation, för medborgare och exploatörer. Det möjliggör en gemensam kraftsamling för att nå satta mål samt att stadsutvecklingen bättre kan avvägas och samordnas med övriga verksamhetsområden. Genom en ökad helhetssyn och bättre förutsättningar för samordning ger inriktningsstyrd samverkan möjlighet till enhetligare styrning, förbättrad samverkanskultur och bättre kunskaps- och beslutsunderlag inför strategiska beslut inom stadsutvecklingen såväl som förbättrad möjlighet att identifiera avvikelser. Tillsammans bör detta stötta att stadens förvaltningar och bolag driver arbetet inom stadsutveckling i en samordnad takt och därmed kan leverera ökade resultat.

Förslaget innebär att kommunstyrelsen får ett utökat ansvar för stadens långsiktiga planering och det bör övervägas om inrättandet av en strategisk planeringsfunktion också innebär behov av förändrade arbetsformer i kommunstyrelsen.

Arbetsätt enligt inriktningsstyrd samverkan förutsätter att nämnder och styrelser avsätter resurser i sina förvaltningar och bolag för att delta och bidra i samverkansprocesserna och fortsätter verka för en utvecklad samverkanskultur. Effekterna av en planeringsfunktion under kommunstyrelsen riskerar annars bli begränsade. Bedömningen är arbetet i samverkan ryms inom befintligt reglemente och resursram för nämnder och styrelser. Suboptimeringar i resursplanering kan troligen minska som följd av förbättrad samordning. För att få full effekt av modellen ställs uppenbara krav på både ledarskap och kompetens som knyts till den strategiska planeringsfunktionen under kommunstyrelsen. Det krävs en förståelse för helheten och för stadsutvecklingen i Göteborg samt en förmåga att leda, driva och upprätthålla samverkan.

Inrättandet av en ny funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen enligt Inriktningsstyrd samverkan innebär tillkommande arbetsuppgifter för stadsledningskontoret. Omfattningen i årsarbetstider beror på hur detaljerad kommunstyrelsen önskar att styrningen ska vara. Omfattningen behöver utredas vidare inför ett genomförande.

Delar av det strategiska arbete som lokalsekretariatet utför idag kan omfattas av den strategiska planeringsfunktionens arbete. Det gäller till exempel arbetet med lokalförsörjningsplanen och det i lokalförsörjningsprogrammet utpekade förbättringsarbetet avseende ny och utvecklad styrning av lokalförsörjningsprocessen.



## Del 1: Inledning

Detta PM beskriver utredning och förslag för mandat och generell utformning av en strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet placerad under kommunstyrelsen.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att efter ställningstagande remittera förslaget som presenteras till nämnder och styrelser inom staden. Remissen syftar till att ge ytterligare underlag inför slutligt beslut och implementering av förslaget. Under denna remittering ska också göras ytterligare konkretisering av arbetsformer och anpassning av och till befintliga processer inom stadsutvecklingsområdet.

Dokumentet inleds med en bakgrundsbeskrivning för att sedan i delen ”En strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet” beskriva ett förslag för en funktion under kommunstyrelsen. Dokumentet innehåller till sist en sammanställning av den information som utredningen samlat in under arbetet, det vill säga en sammanfattning av intervjuer av berörda tjänstepersoner, följeforskning inom stadsutvecklingsområdet, en kortare genomgång hur några andra städer ordnar strategisk planering och styrning inom stadsutvecklingsområde samt några en översiktlig teoretisk sammanställning.

Rapporten utgår från att det som beskrivs som stadsutveckling främst handlar om processer och uppdrag inom stadens fysiska utveckling samt fokuserar på uppgifter och arbetssätt för en funktion under kommunstyrelsen.

### Ett av fyra utredningsuppdrag från kommunstyrelsen

På uppdrag av kommunstyrelsen genomförde stadsledningskontoret under 2015 till 2017 en översyn av stadens organisation i facknämnder. Utredningen föreslog en förändrad facknämndsorganisation, med något färre nämnder samt en förändrad organisering för stadens arbete med fysisk stadsutveckling. Förslaget innebar föreslår inrättande av fyra nya nämnder inom stadsutvecklingsområdet tillsammans med att inrätta en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen. De fyra nämnderna som föreslogs var en nämnd för ansvar för fysisk planering, en för exploatering samt två med ansvar för genomförande och förvaltning av mark respektive byggnader. Enligt utredningen skulle detta ge en fördel i och med att det innebar att färre nämnder var involverade i olika steg i stadsutvecklingsprocessen.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-03-22 §53, efter rekommendation från kommunstyrelsen, att inte genomföra någon förändring utöver några mindre justeringar i nämndansvar samt ett uppdrag till social resursnämnd och nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning om ökad samverkan.

I samband med beslut om slutrapporten beslutade dock kommunstyrelsen att uppdra till stadsledningskontoret att fortsatt utreda fyra frågor:

***Delutredning 1*** – Idrotts- och föreningsnämndens uppdrag

***Delutredning 2*** – Lokalsekretariatets ansvarsområden

***Delutredning 3*** – Strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet

***Delutredning 4*** – Fastighetsnämndens förvaltnings- och underhållsuppdrag

Detta PM beskriver för delutredning 3, Strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet, samt översiktligt hur verksamheten inom lokalsekretariatet förhåller sig till förslaget. Kontoret föreslår att förslaget remitteras inför slutligt beslut om implementering.

Enligt beslut enligt yrkandet, KS 2018-02-28 § 150 som ligger till grund för uppdraget om fortsatt utredning uttrycks särskilt avseende en strategisk planeringsfunktion att;

- Ansvar för strategisk planering inom stadsutvecklingsområdet placeras under kommunstyrelsen
- Ansvar för den övergripande planeringen inklusive lokalförsörjningsplanen samt ansvar för regler och övergripande principer för lokalförsörjning placeras på en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen
- För att ansvar för strategisk planering inom stadsutvecklingsområdet ska kunna placeras under kommunstyrelsen krävs det ett förtydligande kring när och hur olika typer av ärenden ska lyftas till kommunstyrelsen. Detta för att mängden av ärenden i kommunstyrelsen inte ska bli ohanterlig och för att så långt det går undvika att kommunstyrelsen hanterar detaljfrågor.

Delutredning 1 och 4 redovisades till kommunstyrelsen 2019-02-06 tillsammans med förslag till beslut om överföring av vissa operativa frågor från lokalsekretariatet. Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-28 enligt kommunstyrelsens förslag vilket innebar att antal mer operativa uppgifter överförs från kommunstyrelsen till lokalnämnden. Avseende delutredningarna om idrotts- och föreningsnämnden samt fastighetsnämnden innebar beslutet att dessa kvarstår med nuvarande reglementen och uppdrag.

## Utredningsarbetet

Utredningen avseende en strategisk planeringsfunktion inom stadsutveckling under kommunstyrelsen har drivits av stadsledningskontoret och arbetet har delats in i två faser. Under en första fas har genomförts ett stort antal intervjuer med personer och grupperingar inom stadens organisation samt med personer inom några av de organisationer som staden samverkar med inom stadsutvecklingsområdet. Utredningen har också låtit en extern konsult genomföra en översiktlig omvärldstudie avseende andra städers arbetssätt och organisering inom stadsutvecklingsområdet som inspiration. Vidare har gjorts en genomgång av den följeforskning som görs av stadens arbete med Älvstaden samt BoStad 2021 samt en översiktlig genomgång av ett urval av aktuell akademisk teori. Resultatet av den första fasen presenteras i delen "Praktisk och teoretisk bakgrund".

Under en andra fas har ett förslag till arbetssätt, omfattning och avgränsning av en funktion för strategisk planering inom stadsutvecklingsområdet tagits fram. Utredningens förslag presenteras i delen "En strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet".

Utredningsarbetet har utförts i en arbetsgrupp på Stadsledningskontoret med stöd av en styrgrupp från kontorets ledningsgrupp.

## Del 2: En strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet

### Nyttor och farhågor med en funktion för strategisk planering

Mot bakgrund av de intervjuer som gjorts med tjänstepersoner inom stadens organisation, kan konstateras att en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen är efterfrågad. Intervjupersonerna ser, rätt hanterat, större nyttor än farhågor med inrättandet av en funktion som samlat ger riktning, stöttar i prioritering och ger en övergripande strategisk styrning. Men man ser också att arbetet behöver ske med god kunskap, stötta samverkan och det finns farhågor att funktionen och kommunstyrelsen inte kan hålla en strategisk nivå utan att styrningen blir alltför detaljorienterad.

I tabellen nedan återges en kort sammanfattning av de viktigaste nyttorna respektive farhågorna som framkommit vid intervjuerna med personer och grupperingar inom stadens förvaltningar och bolag, uppdelat på de tre olika områdena som identifierats efter intervjufasen, se nedan.

	Nyttor	Farhågor
Mål och riktning, <i>Vad vill man med staden?</i>	Samla kunskap på ett ställe – bättre underlag, analyser Gemensam vision och målbild möjliggörs Ökad demokrati och öppenhet Finansieringsmöjligheter kan säkras	Lägre engagemang i nämnder/styrelser Balans – funktionen får inte bli för operativ och inte för verklighetsfrånkopplad Får vi följsamhet till central styrning Allt för styrande tidig inriktning kan riskera att vara fel
Prioritering och fokus, <i>Vad ska man välja att göra?</i>	Helhetsbild av vad som är planerat – möjliggör styrning Samordnad prioritering – tydligare gå i takt Ekonomisk helhetsbild Mindre gnissel – roligare	Beroende av att det finns en tydlighet i riktning och mål för staden. Tydlig maktförskjutning som kräver andra politiska arbetssätt Höga krav på funktionen för att få legitimitet, kompetens, ledarskap
Att strategiskt styra utpekade satsningar och projekt – <i>Vad ska man uppnå och hur går det?</i>	Trygghet med beslut i rätt skede och uppföljning på rätt saker Kunna döma i avvägningar Bidra i arbetet med synkade processer, rutiner, verktyg och system	Central maktförskjutning Rapporteringsbörda Avlövnings av nämnder/styrelser Oflexibelt

## Tre delar i stadsutveckling

I utredningsuppdraget från kommunstyrelsen 2018-06-13 fick stadsledningskontoret uppdraget att fokusera utredningen på två huvudsakliga ansvar inom en funktion för strategisk planering, dels ansvar för övergripande strategisk planering av stadens långsiktiga utveckling inom stadsutvecklingsområdet och dels strategisk styrning av betydande projekt. Utredningen kan dock konstatera att det är mer ändamålsenligt att dela in strategisk styrning av stadens arbete med stadsutveckling i tre delar:

- Mål och riktning - *Vad vill vi med staden?*
- Prioritering och fokus - *Vad ska vi välja att göra?*
- Strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt – *Vad ska vi uppnå och hur går det?*

I de intervjuer som genomförts inom utredningen är det tydligt att en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen kan ge nytta för stadens verksamhet i alla tre delarna. Idag finns inte en utpekad nämnd med samlat ansvar för styrning inom någon av delarna utan ansvaret är fördelat på flera nämnder, vilket också konstaterades i tidigare arbete med översyn av facknämnderna. En funktion för strategisk planering bör komplettera stadens nuvarande organisation med strategisk styrning i de tre delarna. Detta i syfte att skapa bättre förutsättningar för stadens nämnder och styrelser att leverera fysisk planering och genomförande för en hållbar stadsutveckling.

De tre delarna i stadsutvecklingen ska ses som tre fristående delar där kompletterande styrning för respektive del kan uppnås genom inrättandet av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen. Det finns också tydliga kopplingar mellan delarna som innebär att en harmoniserad styrning dem emellan bör ge bäst effekt, till exempel bör det vara lättare att prioritera vad som ska genomföras om det finns gemensamt förankrade mål för arbetet vilket framkommit i bland annat omvärldsanalysen.

I överväganden om strategisk styrning av stadsutveckling är det viktigt att vara medveten om att stadsutveckling sker i många fysiska skalor parallellt, så som husens, kvarterens, stadens eller regionens skala. Beroende på från vilken skala en fråga betraktas kan den vara mer eller mindre strategisk. När begreppet strategisk styrning används i detta PM är det ur ett hela-staden perspektiv, dvs aspekter som är strategiskt viktiga för utvecklingen av hela staden.

### Mål och riktning

Inom denna del ryms arbetsuppgifter för att ta fram underlag, mål, och riktning för stadens långsiktiga utveckling samt strategier för hur dessa mål ska nås genom stadens stadsutveckling.

Det handlar om framtagande och sammanställning av långsiktiga planeringsunderlag, t ex behovsanalys, omvärldsanalys och olika typer av riskanalyser. Dessa kan ligga till grund för framtagande av en eller flera visioner för stadens utveckling. Vart är staden på väg? Och vart vill staden vara på väg?

Framtagande av strategier innefattar arbete med att ta fram och formulera styrande dokument, det vill säga program och övergripande planer för olika områden och teman inom stadsutveckling. Det handlar om till exempel om översiktsplanen med tillhörande fördjupningar och tillägg vilken är en fysisk uttolkning av stadens övergripande mål. Det handlar också om övriga program och övergripande planer på medellång sikt för olika tematiska områden, till exempel trafikstrategi, utbyggnadsplanering, bostadsförsörjningsprogram, klimatanpassningsplaner eller program för stadens utveckling av grönstrukturen.

### **Prioritering och fokus**

Denna del omfattar arbetet att på en övergripande nivå ta fram, sammanställa och prioritera vad som kan genomföras i stadsutvecklingen och när detta ska planeras, det vill säga vilka geografiska områden, tematiska fokus och särskilda projekt som har särskild prioritering. Det handlar om att utarbeta vilka fokus och prioriteringar som är möjliga och arbetet inkluderar att utifrån beslutade riktningar och en analys av till exempel tillgängliga resurser avseende både personal och investeringskraft föreslå prioritering och fokus för stadens stadsutveckling. En sådan prioritering och fokus ger en gemensam styrning av verksamheten i nämnder och styrelser att förhålla sig till i den interna resursplaneringen och blir en utgångspunkt för investeringsplaneringen på kort och medellång sikt genom den årliga budgetprocessen.

Denna del inrymmer uppgifter som att ta fram metoder för gemensam prioritering, samla in och eller ta fram möjliga förslag till fokusområden och åtgärder, samt att kunna kommunicera inriktningen för Göteborgs samlade görande inom stadsutvecklingsområden; var bygger vi ut staden, och när?

### **Strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt**

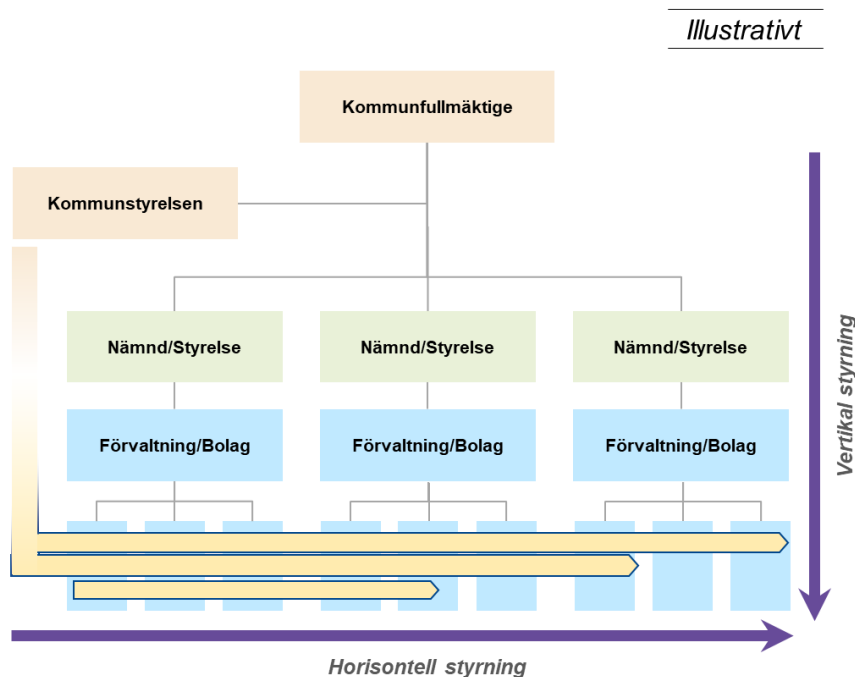
Inom denna del ryms arbetssätt för att styra och säkerställa att genomförande av utpekade satsningar och projekt faller ut som avsett eller får en justerad inriktning efterhand som satsningar och projekt utvecklas. Nämnder och styrelser har ett ansvar för att styra genomförande av satsningar och projekt inom givna ramar. En strategisk styrning kan handla om koordinering med andra projekt och satsningar men även om gemensamma former för projektstyrning och uppföljning, framför allt former för den styrning som avser satsningar och projekt som ska hanteras på kommunstyrelse- och kommunfullmäktigenivå.

Att identifiera och välja vilka satsningar och projekt som är utpekade och därmed ska ha en mer strategisk styrning är något som behöver utredas vidare. Det behöver arbetas fram en praxis och en styrmodell för satsningar och projekt, ett utvecklingsuppdrag som stadsledningskontoret uppfattar redan idag åligger kontoret men där det finns behov av ett konkretiserat ramverk och dokumenterade arbetsformer. Förslaget från utredningen är att enbart ett fåtal satsningar och projekt väljs ut för särskild strategisk styrning för att inte tynga den centrala politiken med en allt för operativ nivå eller allt för många ärenden utan strategiskt innehåll. Samtidigt behöver kraven på nämnders och styrelsers interna projektstyrning förstärkas för att stärka förutsättningarna för en politisk styrning som helhet och som grunden i styrkedjan.

## Styrmedel: Nivåer och riktning för styrning

Vid tillskapande av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen behöver en avvägning göras om hur långtgående kommunstyrelsens mandat ska vara. Detta påverkar styrningens nivå och riktning.

För att skapa en ändamålsenlig strategisk styrning av stadsutvecklingsarbetet inom ramen för dagens organisering finns det olika typer av styrmedel att använda sig av. En strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen behöver både skapa strukturer och främja en organisationskultur som stödjer styrning på både helhet och delar.



Figur 1- Former av styrning

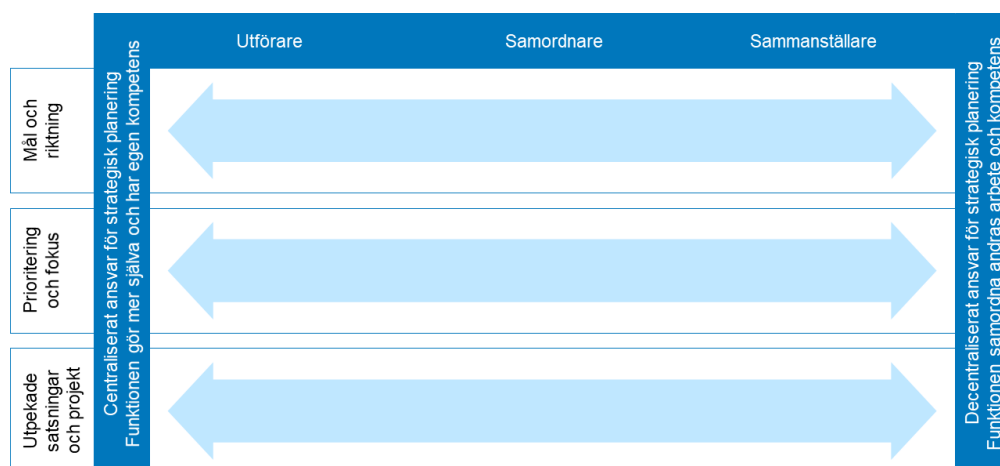
För själva styrningen finns både vertikala styrmedel och horisontella styrmedel. Vertikal styrning bygger på en styrning genom en hierarkisk fördelning av ansvar i en organisation. Exempel på vertikala styrmedel är budget, organisation med ansvars- och mandatfördelning, program, planer och policys. Horisontella styrmedel syftar till att skapa samordning mellan de olika funktioner som uppstår som en följd av den vertikala styrningen. Exempel på horisontella styrmedel för att uppnå samordning är tvärfunktionella processer samt projekt- och portföljstyrning med samordnings- och styrgrupper samt utseende av samordnande roller som olika typer av samordnare eller projekt- och programledare.

Forskningsteorin visar att det, för att skapa ett sammanhängande styrsystem, behövs både vertikala och horisontella styrmedel och dessa behöver anpassas utifrån var man väljer att placera ansvar för olika uppgifter inom styrprocesserna.

För att säkerställa resursoptimering, effektivitet och kvalitet i framdriften, finns i stadsutvecklingsuppgiften ett behov av samordning mellan stadens olika aktörer som utgör den vertikala styrningen. En funktion för strategisk planering under

kommunstyrelsen syftar till att stärka samordningen, dels genom införandet av en styrning över de vertikala delarna (nämnder och bolag) och dels genom en stärkt horisontellstyrning (styrning av samverkan). Det kan handla om att på ett annat sätt än idag rapportera mer på helhet och mindre i stuprör, att titta på vilka incitament som finns för medarbetare i nämnder, förvaltningar, styrelser och bolag att samverka, liksom att en del av organisationen ges ett uttalat ansvar att lösa ut frågor och konflikter inom en strukturerad samverkan.

För att kunna generera olika modeller för hur en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen kan utformas har ett förenklat analysramverk skapats med utgångspunkt i ovan resonemang. De tre delarna i stadsutveckling – *Mål och riktning*, *Prioritering och Fokus samt Utpekade satsningar och projekt* – formar tillsammans med en skala för olika former av strategisk styrning för att uppnå önskad samordning – *från centraliserad till decentraliserad styrning* – en matris. I ramverket kan olika styrmedel kombineras för att skapa en lämplig balans i styrningen utifrån hur centraliserat respektive fördelat ansvaret placeras inom staden för respektive del i stadsutvecklingen. Utifrån det kan respektive modell kompletteras med perspektiv som förslag till arbetssätt, ansvars- och mandatfördelning, kompetensbehov i organisationens olika funktioner och behov personalmässig omfattning av en funktion under kommunstyrelsen.



Figur 2 - Analysramverk, en matris för att generera alternativa modeller för den strategiska planeringsfunktionens utformning

Matrisens skala för strategisk styrning är utformad så att:

- Styrning som utförs enligt modeller som ligger till vänster i matrisen präglas av ett större centralt ansvar och enhetligare vertikal styrning för både beslut och utförande. Funktionen under kommunstyrelsen driver och genomför den strategiska styrningen av stadens stadsutveckling som ett utpekat ansvar i linjeorganisationen.
- Styrning som utförs enligt modeller som ligger i mitten av matrisen är en kombination av utökad vertikal styrning, för att möjliggöra centrala beslut, och en mer formaliserad horisontell styrning, där den strategiska planeringsfunktionen under kommunstyrelsen får i uppdrag att samordna arbetet. Mandat och ansvar ligger i stor omfattning kvar i nämnder och styrelser.

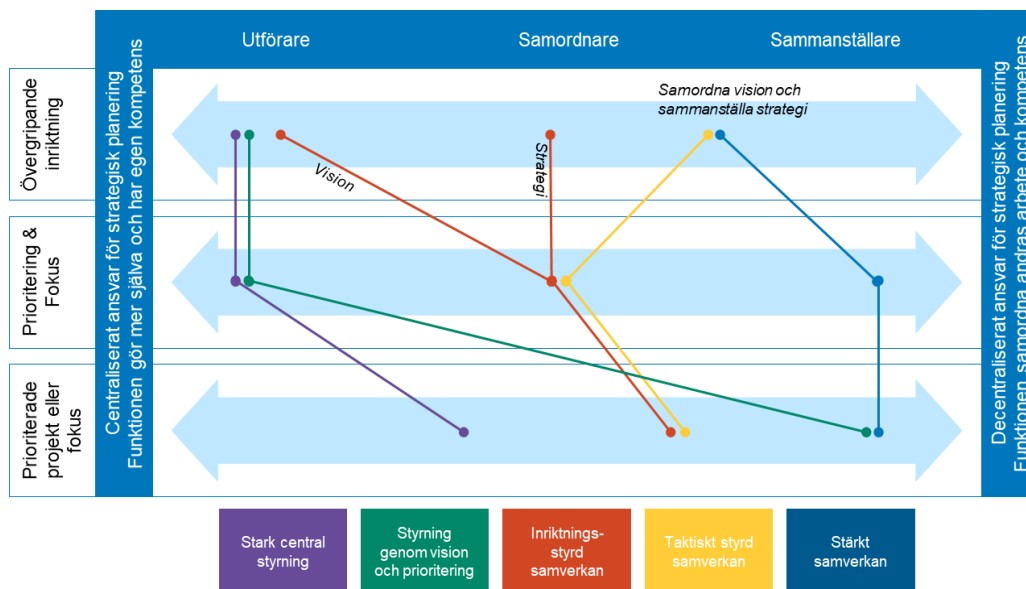
- Längst till höger i matrisen är den vertikala styrningen huvudordningen och en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen får i uppdrag att koordinera, följa upp och sammanställa nämnder och styrelser arbete. Detta ger ett sammanställt kunskapsunderlag att använda för beslut kring stadens fysiska utveckling i nämnder och styrelser samt i kommunfullmäktige.

## Arbetsätt och omfattning för en funktion under kommunstyrelsen – förutsättningar och alternativ

Utredningen har utifrån genomförda intervjuer inom Göteborgs Stad, studier av andra städers arbetsätt samt tidigare arbete och ovan teoretiska matrismodell format ett antal alternativa modeller för arbetsätt och omfattning för en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen.

Studierna av hur andra städer valt att organisera sin strategiska styrning av stadsutvecklingen har använts som inspiration i arbetet att ta fram alternativa modeller. Däremot är det viktigt att tydliggöra att det inte är möjligt att rakt av kopiera lösningar från andra städer, då alla städer har sina specifika förutsättningar och organiseringar.

Alternativa modeller för en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen har formats utifrån olika ansatser för hur decentraliserat respektive centraliserat ansvaret placeras, det vill säga hur kompetens och ansvar fördelas mellan kommunstyrelsen och nämnder/styrelser. För alla alternativ förutsätts att en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen medverkar på något sätt i alla de tre identifierade delarna av stadsutveckling, mål och riktning, prioritering och fokus samt strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt



Figur 3 – Utvärderade alternativ presenterade i analysramverket



Utredningen har formulerat fem olika alternativ för arbetssätt för en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen:

- Stark central styrning
- Styrning genom vision och prioritering
- Inriktningsstyrd samverkan
- Taktiskt styrd samverkan
- Stärkt samverkan

De fem modellerna, se ovan figur, har avvägts utifrån möjliga nyttor, potential för genomförande i Göteborgs Stads kontext med inom befintlig nämnds- och styrelseorganisation samt även utifrån modellernas olika styrkor och svagheter.

De fem alternativa modellerna har även studerats utifrån bland annat vilka arbetsuppgifter och arbetsprocesser den strategiska planeringsfunktionen skulle få och vilken kompetens den strategiska planeringsfunktionen skulle behöva. Vidare har modellerna studerats utifrån vilken påverkan de skulle få på befintlig organisation avseende ansvar, mandat, arbetsuppgifter och kompetens. En analys har också gjorts över hur väl modellen kan förväntas möta de nyttor och farhågor som identifierats i intervjuer under utredningens första fas. Slutsatsen är att den modell som innebär en *inriktningsstyrd samverkan* har störst potential att komplettera stadens nuvarande organisation och styrning. Denna modell beskrivs nedan, och de övriga fyra bortvalda modellerna beskrivs översiktligt längre fram i dokumentet.

Förslag till funktion och ansvar för strategisk planering inom stadsutvecklingsområdet placerad under kommunstyrelsen bygger på den grundläggande förutsättningen att nämnders och styrelserns ansvarsområden lämnas i huvudsak oförändrade, att kommunfullmäktige önskar att kommunstyrelsen har ett utökat uppdrag för stadens fysiska utveckling och att kommunstyrelsen tar på sig ökade arbetsuppgifter i detta.

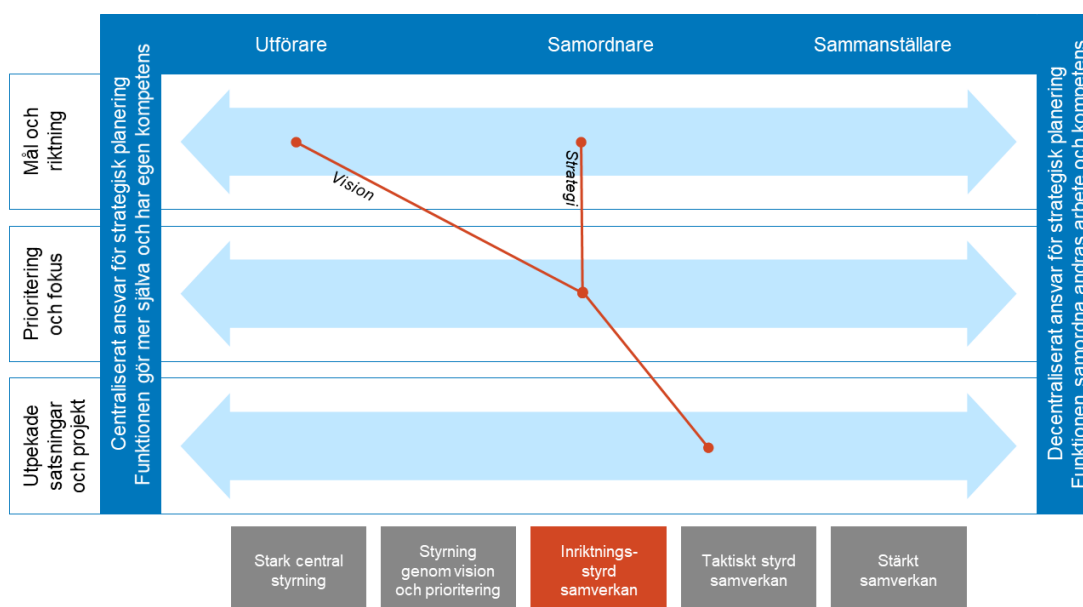
## **Inriktningsstyrd samverkan: En modell för en strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet under kommunstyrelsen**

Den modell som innebär en *inriktningsstyrd samverkan* har störst potential då detta förslag kompletterar dagens organisation genom att det ger kommunstyrelsen ett uttalat ansvar för den riktigt långsiktiga riktningen för stadsutvecklingen medan strategier och arbete med prioritering och fokus inom stadsutvecklingen görs i en uttalad samverkansmodell mellan kommunstyrelse, nämnder och styrelser. Ansvaret för genomförande av satsningar och projekt ligger fortsatt tydligt kvar på nämnder och styrelser men kommunstyrelsen ges mandat att föreslå inriktning och förändrad inriktning för utpekade fokus och särskilda betydande projekt.

Utredningen gör bedömningen att införandet av en funktion under kommunstyrelsen med arbetssättet; *Inriktningsstyrd samverkan* bidrar till att skapa ökad förståelse och kunskap om helheten i stadens stadsutveckling genom att arbetssätt och organisering av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen enligt denna modell har sin bas i förstärkt samverkan.

Genom inrättandet av en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen kompletteras dagens organisation med tydligt ansvar för:

- övergripande mål och riktning för stadens långsiktiga stadsutveckling,
- en tydlig aktiv samordning av stadens strategier inom stadsutveckling
- samordning och framtagande av förslag för prioritering och fokus för att nå övergripande mål inom stadsutveckling i samverkan med nämnder och styrelser
- att styra inriktningen för och följa utpekade satsningar och projekt inom stadsutvecklingsområdet
- att utveckla och besluta styrande rutiner och processer som stöttar ovan ansvar.



Figur 4 - Inriktningsstyrd samverkan i analysramverket

## Bärande principer

I en arbetsmodell enligt *inriktningsstyrd samverkan* ligger fokus på att en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen ges mandat och uppdrag att åstadkomma en styrd samverkan mellan stadens nämnder och styrelser utan att kommunstyrelsen tar över dessas nuvarande ansvar gentemot fullmäktige.

*Inriktningsstyrd samverkan* bygger på en mix av aktiv vertikal styrning genom att kommunstyrelsen arbetar fram förslag till beslut om mål och riktning för stadens långsiktiga stadsutveckling tillsammans med en uttalad horisontell styrning genom fastslagen samverkansprocess för stadens prioriteringar och inriktning för gemensamma satsningar och projekt. Arbetssätten ger ett uttalat uppdrag och mandat till en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen att driva horisontell samordning och styrning. Detta skapar en röd tråd i styrningen där det finns en avvägd balans mellan vertikal och horisontell styrning inom respektive del i stadsutvecklingsarbetet. *Inriktningsstyrd samverkan* fördelar samverkansstyrningen (mål och process) till kommunstyrelsen, medan ansvaret för innehåll (förslag och sak-kompetens) ligger på nämnder och styrelser. Denna fördelning grundas i att två av de viktigaste förutsättningarna för god samverkan som lyfts fram i såväl teoriöversikten som intervjumaterialet är dels gemensamma

uppdrag för samverkande parter och dels en kontinuerlig dialog mellan det övergripande perspektivet och de vardagliga utmaningarna i leveransen till medborgarna.

I *Inriktningsstyrd samverkan* hänger det långsiktiga planeringsarbetet samman med de uppgifter för statistik, analys och omvärldsbevakning som redan görs på stadsledningskontoret, liksom det långsiktiga planeringsarbete som görs inom lokalsekretariatet. Utifrån intervjuerna och tidigare arbete med översyn av fackförvaltningarna gör utredningen bedömningen att etableringen av ett arbete med att ta fram underlag och besluta om mål och riktning för stadens långsiktiga utveckling och planering tillför en dimension som idag inte är uttalat placerad på någon nämnd eller styrelse.

Den föreslagna modellen bygger på ett fortsatt uttalat ansvar för nämnder och styrelser att arbeta med strategier inom sina områden efter en given inriktning. En funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen kompletterar nämnders och styrelsers arbete genom att säkerställa samordning inför och under arbetet med framtagande av strategier.

Arbetet med att ta fram en för staden gemensam prioritering och peka ut fokus för gemförande av stadsutveckling drivs i samverkan. Nämnder och styrelser ansvarar för att utifrån respektive sak-område ta fram de underlag som behövs för att i samverkan med varandra och den inrättade strategiska planeringsfunktionen föreslå prioritering och fokus för att nå stadens långsiktiga övergripande målsättningar för stadsutveckling som sedan beslutas av kommunstyrelsen.

I modellen *inriktningsstyrd samverkan* förutsätts en funktion för strategisk planering vara aktiv i alla tre delarna av stadsutvecklingen; mål och riktning, prioritering och fokus samt strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt. För att styrmodellen ska fungera effektivt och inte ta över de ansvar som bäst ligger inom nämnd eller styrelse är det av vikt att en funktion under kommunstyrelsen begränsas till att verka på en övergripande nivå. Exempelvis är det viktigt att antalet satsningar och projekt som pekas ut för strategisk styrning av kommunstyrelsen inte blir för många.

Modellen bygger på en förstärkt samverkanskultur och detta behöver uppmärksammas i införande av funktionen. Den strategiska planeringsfunktionen kommer att kunna forma samverkansprocesser, kultur och arbetssätt som hakar i det arbete som idag utförs på förvaltningar och bolag. Det är dock avgörande för samverkanskulturen att kommunstyrelsen håller sin styrning av strategier och prioritering av genomförande på en övergripande nivå, för att nämnderna fortsatt ska kunna föreslå bästa lösning baserat på större sak-kompetens och erfarenhet av leverans till medborgarna.

## Arbetsätt i de tre delarna av stadsutveckling

I rutorna nedan presenteras arbetsätt och uppgifter för en funktion för strategisk planering inom stadsutveckling under kommunstyrelsen enligt modellen *inriktningsstyrd samverkan*.

### Arbetsätt -

#### Mål och riktning

Kommunstyrelsen har en aktiv roll i framtagandet av långsiktiga mål och riktningar för stadsutveckling, beslutar om inriktningar och godkänner strategier. Det ställer ökade krav på samverkan inför beslut, t.ex. genom en beredning eller utskott.

Stadsledningskontoret driver processer för framtagandet av "vision" och säkerställer beslutad inriktning för och samverkan i nämndernas framtagande av strategier. Bland annat genom att:

- Ta fram analyser och underlag
- Koordinera stadens deltagande i nationell och regional planering
- Ta fram förslag till olika typer av målbilder för stadsutveckling
- Sammanställer gemensam styrinformation till politiken på strategisk nivå
- Initierar, koordinera och tar fram förslag till inriktning för framtagande av styrande dokument med strategier för stadens fysiska stadsutveckling
- Belysa strategiska målkonflikter i mål, riktning och styrande dokument inom stadsutveckling

### Arbetsätt -

#### Prioritering och fokus

Kommunstyrelsen ansvarar för förslag till prioriteringar och åtgärder inom stadsutveckling. Beslutar om förändringar eller kompletteringar av dessa.

Stadsledningskontoret samordnar nämnders och styrelsers initiativ, prioriteringsunderlag och inriktningsförslag till ett samlat gemensamt prioriteringsförslag. Beredning inför beslut kräver troligen anpassade arbetsformer i kommunstyrelsen.

Exempel på arbetsuppgifter för Stadsledningskontoret:

- Samordna arbetet med att skapa en gemensam bild av vad som ska prioriteras i stadens stadsutveckling
- Föreslå övergripande inriktning till betydande projekt och fokusområden.
- I samverkan med förvaltningar och bolag analysera genomförbarhet och konsekvenser
- Följa upp framdrift och följsamhet
- Leda forum för hantering av komplexa frågor / avvägningar i prioriteringar och fokus
- Beslutskoordinera
- Utveckla och besluta styrande rutiner och processer på hela staden nivå

### Arbetsätt –

#### Utpekade satsningar och projekt

Kommunstyrelsen bereder inriktningar för utpekade satsningar eller projekt och följer dessa aktivt. Kommunstyrelsen har tolkningsföreträdare och kan besluta om förtydliganden under arbetets gång.

Stadsledningskontoret bereder ärenden genom en systematisk process för stöd till och uppföljning av de utpekade satsningarna. Bland annat genom att:

- Samla in och kvalitetssäkra beslutsunderlag till kommunstyrelsen om t ex, inriktningar, övergripande projektstyrningsdokument
- Säkerställa att det tas fram förslag på åtgärder vid avvikelser
- Stödja i konflikthantering och beslutskoordinering
- Hjälpa till med prioritering, eskalering och avvägningar inom projektet
- Vid behov sitta som ordförande i styrgrupp för projekt och tillsätta styrgrupper
- Utveckla och besluta systematik och arbetsätt för styrning av utpekade satsningar och projekt

## Justeringar i roller och ansvar

*Inriktningsstyrd samverkan* innebär att kommunstyrelsen får ett större övergripande ansvar för stadens fysiska utveckling. Det innebär att kommunstyrelsen förväntas besluta om till exempel:

- startbeslut och inriktningar för visioner, program, planer och andra styrande dokument,
- förändringar och kompletteringar i stadens övergripande prioritering och fokus inom stadsutveckling, och
- förslag om justerad inriktning för utpekade projekt.
- arbetsprocesser för samverkan och gemensam styrning

Kommunstyrelsen föreslås axla rollen som visionär samordnad aktör för såväl mål, riktning, strategier samt för prioritering och fokus. I många fall kommer dock ärenden vara av sådan dignitet att de bör beslutas i kommunfullmäktige.

Nämnders och styrelser roll påverkas naturligtvis av att kommunstyrelsens ansvar och mandat förändras. Nämnderna och styrelserna är dock fortsatt ansvariga inför kommunfullmäktige inom respektive verksamhetsområde. *Inriktningsstyrd samverkan* innebär en begränsning av nämndernas mandat för långsiktiga strategier, men ger också ett förtydligande av vad fullmäktige förväntar sig av nämnderna inom respektive ansvarsområde. *Inriktningsstyrd samverkan* innebär att den huvudsakliga styrningen av fysisk planering och genomförande fortsatt tydligt ligger inom ansvaret för nämnder och styrelser.

Stadsledningskontoret får, som kommunstyrelsens förvaltning rollen att skapa en gemensam bild av läget i stadsutvecklingen och att ta fram förslag till mål och riktning för hela stadens stadsutvecklingsarbete, för att samordna arbetet med prioritering och fokus av genomförande för att nå mål och riktningar för stadsutvecklingen samt ta fram förslag till inriktningar för utpekade satsningar och projekt. Stadsledningskontoret förväntas också föreslå och underhålla de övergripande staden-gemensamma processer som krävs för att samverkansmodellen ska fungera.

Det är avgörande för såväl kommunstyrelsen som för nämnderna och styrelserna att kommunstyrelsen styrning hålls på en övergripande nivå dels för att inte överlasta kommunstyrelsen och stadsledningskontoret med alltför detaljerade frågor, men framförallt för att säkra nämndernas och styrelsernas ansvarstagande och handlingsfrihet inom sina respektive verksamhetsområden. Vilken nivå som är rätt för kommunstyrelsens styrning kommer sannolikt att variera över tid och stadsledningskontoret bör aktivt anpassa nivån på förslag till beslut. Stadsledningskontorets arbetssätt måste formas så att kommunstyrelsens mandat används bara där det är nödvändigt för att förtydliga nämndernas och styrelsernas gemensamma stadsutvecklingsuppdrag.

## **Förändrade mandat**

Följande förändringar i mandat behövs vid ett införande av *Inriktningsstyrd samverkan*:

**Kommunstyrelsen** får förtydligat och utökat ansvar och mandat för att:

- ta fram, föreslå och kommunicera övergripande riktning och mål för stadens stadsutveckling
- dela ut uppdrag till nämnd och styrelse att ta fram eller bidra i framtagande av strategier för stadens stadsutveckling
- i samverkan ta fram, förändra, förtydliga och komplettera stadens prioritering och fokus för stadsutveckling som utgör underlag för nämnders och styrelsers verksamhetsplanering
- föreslå inriktning och justera densamma för utpekade satsningar och projekt
- aktivt samordna och koordinera nämnders och styrelsers arbete

Det förändrade ansvaret och mandatet att i viss mån styra nämnders och styrelsers arbete bedöms troligen kräva justeringar av kommunstyrelsens reglemente.

**Nämnd/styrelse** får skyldighet att inom sitt uppdrag och i samverkan:

- bidra i arbetet med att ta fram övergripande riktning och mål för stadens stadsutveckling
- ta fram underlag för arbetet med stadens prioritering och fokus
- enligt uppdrag arbeta fram samt bidra i arbetet med att ta fram strategier med påverkan på hela staden

Utöver detta har nämnderna och styrelserna fortsatt ansvar för att genomföra stadens stadsutveckling och för styrning av genomförandet.

Ansvaren bedöms innefattas i reglementen och bolagsordningar varför de inte behöver justeras i ett inledningsskede. Beroende av vilken detaljnivå kommunstyrelsen önskar hålla styrning av prioritering och fokus samt utpekade satsningar och projekt på kan förtydliganden av reglementen komma att behövas. Sådana justeringar kan då göras i ordinarie översyner.

**Stadsledningskontoret** får av kommunstyrelsen förtydligat och utökat uppdrag att:

- skapa kunskapsunderlag för, ta fram förslag till och kommunicera övergripande mål och riktning för stadens stadsutveckling
- samordna och skapa beslutsunderlag till kommunstyrelsen om ”Prioritering och fokus” och justeringar av detta
- ta fram beslutsunderlag till kommunstyrelsen med uppdrag för framtagande av styrande dokument inom stadsutveckling för hela staden och förslag till hantering av målkonflikter mellan dessa
- kvalitetssäkra och bedöma förslag till eller ny inriktning för utpekade satsningar och projekt
- aktivt samordna och koordinera förvaltningar och bolags arbete

## Styrkor och bedömda effekter

Utifrån följeforskning, omvärldsbevakning, teoretisk bakgrund och de intervjuer som utredningen gjort med tjänstepersoner inom staden har styrkor och bedömda effekter av införandet av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen enligt *inriktningsstyrd samverkan* sammanställts enligt nedan.

Styrkor	Bedömda effekter
Tillför ett arbete med långsiktig planering i stadsutvecklingen vilken säkerställer gemensamma riktningar och mål för stadens arbete. Detta finns idag inte placerat på en nämnd eller styrelse.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tydligt för både medborgare, näringsliv och hela stadens organisation om vad staden vill med stadsutvecklingen, vilket möjliggör kraftsamling med gemensam riktning för samtliga aktörer.</li><li>• Underlättar sammanvägning av stadsutvecklingen med stadens övriga målsättningar för andra verksamhetsområden.</li><li>• Ger möjlighet att ha en enhetlig och tydlig röst i den övergripande och långsiktiga stadsutvecklingen för staden</li></ul>
Skapar förståelse för helheten och det blir lättare att sätta delar av stadsutvecklingen i sitt sammanhang genom utvecklade underlag	<ul style="list-style-type: none"><li>• Effektivare styrning såväl som arbetssätt och organisation baserat på bättre kunskapsunderlag och gemensam förståelse för helheten</li><li>• Möjlighet att konstruktivt hantera prioriteringar och målkonflikter med ett hela-stadenperspektiv</li></ul>
Tillskapar arbetssätt och processer för att möjliggöra effektivare samverkan för strategier, prioritering och fokus såväl som utpekade satsningar och projekt	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ökad styrning mot samverkan kommer leda till en effektivare framdrift. Detta som följd av att alla arbetar mot samma mål och att arbetet går i takt utifrån satt prioritering</li><li>• Nya arbetsformer med en tydlig ansvarsfördelning skapar en utvecklad och effektiv samverkanskultur som i sin tur ger en ökad arbetsglädje</li><li>• Nya arbetssätt möjliggör en tidigare identifiering av avvikelser från angiven inriktning</li></ul>
Tydligare organisation i stadens arbete med stadsutveckling	<ul style="list-style-type: none"><li>• Skapar en röd tråd i styrningen av stadsutvecklingen där kommunstyrelsen får ett uttalat beslutsmandat för riktning och övergripande prioritering för stadsutvecklingen, men där ansvar och mandat för framtagande av strategier, fysisk planering och genomförande ligger kvar på nämnder och styrelser.</li></ul>

## **Inriktningsstyrd samverkan och lokalsekretariatets uppdrag**

Vid en jämförelse av *Inriktningsstyrd samverkan* och Lokalsekretariatets arbetsuppgifter framkommer att delar av Lokalsekretariatets nuvarande verksamheter passar väl i den föreslagna modellens tre ansvarsområden.

- Mål och riktning – Lokalförsörjningsplanen är ett viktigt underlag av strategisk karaktär som syftar till att identifiera och följa upp framtida behov av lokaler för kommunal service vilket är ett viktigt ingångsvärde, både genom att synliggöra lokalbehov av påföljande investeringsbehov, i den långsiktiga planeringen av stadsutvecklingsarbetet.
- Prioritering och fokus – Utifrån lokalförsörjningsplanen kan stadens behov av lokaler för kommunal service tydligt identifieras och integreras i arbetet med att prioritera och peka ut vilket fokus stadens stadsutvecklingsarbete behöver för att möta satta mål och inriktningar för staden som helhet.
- Strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt – När lokaler för kommunal service pekas ut som ett prioriterat fokus eller när det ska planeras och byggas ut kommunal service av strategisk karaktär finns möjlighet att styra detta på samma sätt som utpekade stadsutvecklingsprojekt.

Det utkast till lokalförsörjningsprogram som lokalsekretariatet utarbetat i samverkan med stadens förvaltningar och bolag föreslår en plattform för strategisk styrning av lokalförsörjningen för kommunal service. Utöver arbetet med lokalförsörjningsplanen föreslås att det ska tas fram riktlinjer för hur styrningen och ansvarsfördelningen i lokalförsörjningsprocessen ska fungera. Lokalsekretariatet skulle efter beslut om antagande av programmet få en roll för den långsiktiga planeringen i lokalförsörjningsprocessen av kommunal service som ligger i linje med modellen *Inriktningsstyrd samverkan*. Inför även *Inriktningsstyrd samverkan* behandlas lokalförsörjning som andra stadsutvecklingsfrågor under kommunstyrelsen

### **Förutsättningar och begränsningar**

Förslaget till funktion och ansvar för en strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet under kommunstyrelsen bygger på att nämnders och styrelsers ansvarsområden lämnas i huvudsak oförändrade, att kommunfullmäktige önskar att kommunstyrelsen har ett utökat uppdrag för stadens fysiska utveckling och att kommunstyrelsen tar på sig ökade arbetsuppgifter i detta. Det bör därför övervägas om införande av en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen också innebär behov av förändrade arbetsformer i kommunstyrelsen.

*Inriktningsstyrd samverkan* är ett samverkansförslag vilket innebär att modellen är beroende av att nämnder och styrelser är engagerade i att bidra i de samverkansprocesser som kommunstyrelsen beslutar om och att de är beredda att fördela resurser till både samverkan och till de arbetsuppgifter som samverkan resulterar i. Det kräver att nämnder och styrelser fortsätter arbeta för en förbättrad samverkanskultur i genomförandet av beslutade åtgärder och att de förvaltningsövergripande processer som finns redan idag utvecklas vidare. En funktion för långsiktig planering under kommunstyrelsen behöver finna former och forum för att skapa och stärka samverkans- och kunskapsprocesser. Dessa processer ska bidra till att skapa ett sammanhängande system samtidigt som det behöver finnas utrymme för att omhänderta och fånga upp de chanser, omvärldsförändringar och tillfälligheter som uppstår både inom staden som organisation



och som fysisk och social företeelse. Funktionen behöver hela tiden sträva efter att öka förståelsen för helheten och att söka nya lösningar. Det har därför betydelse att besätta funktionens roller med kompetenser med förmåga att förstå och förklara både stadsutveckling, roller och funktioner inom Göteborgs Stad som helhet. Det ställer även krav på kompetens och förmåga att samla kunskap, engagemang och föra samtal som bidrar till att bygga den gemensamma förståelsen.

Avgörande för en samverkansbaserad styrning är att de ingående nämnderna och styrelserna följs upp och rapporterar på sin gemensamma prestation oavsett verksamhetsområde. Införandet av en strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen enligt modellen *Inriktningsstyrd samverkan* behöver därför ske i samklang med annan övergripande styrning i staden, så som stadens budget och former för uppföljning. Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget fungerar väl ihop med de bedömningar som kontoret gör i övrigt avseende de förändringar som inletts kring budget- och uppföljningsprocesser och de behov av en utvecklad investeringsstyrning som lyfts i samband med överlämnandet av budgetförutsättningar 2020-2022. Bedömningen är dock att det fortsatt krävs en utveckling av nämnder och styrelsernas interna styrprocesser och arbetsformer för att en *Inriktningsstyrd samverkan* ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt. Förslaget förutsätter även att det samordningsansvar och -mandat som finns utfördelat på nämnder och styrelser idag, bland annat vad det gäller exploateringsverksamheten eller utpekade övergripande projekt, inte överförs till den föreslagna strategiska planeringsfunktionen under kommunstyrelsen utan ligger kvar som idag och ger underlag till en mer övergripande prioritering och fokus.

Fullt införd är *Inriktningsstyrd samverkan* beroende av att staden har en övergripande riktning för stadsutvecklingen, antingen som en politiskt driven vision eller som en framskriven utvecklingstrend att förhålla sig till. Utan detta blir det svårt att skapa engagemang kring gemensamma strategier och prioriteringar. Det innebär att kommunstyrelsen behöver engageras i övergripande mål och riktning för stadens långsiktiga stadsutveckling.

### **Resursbehov**

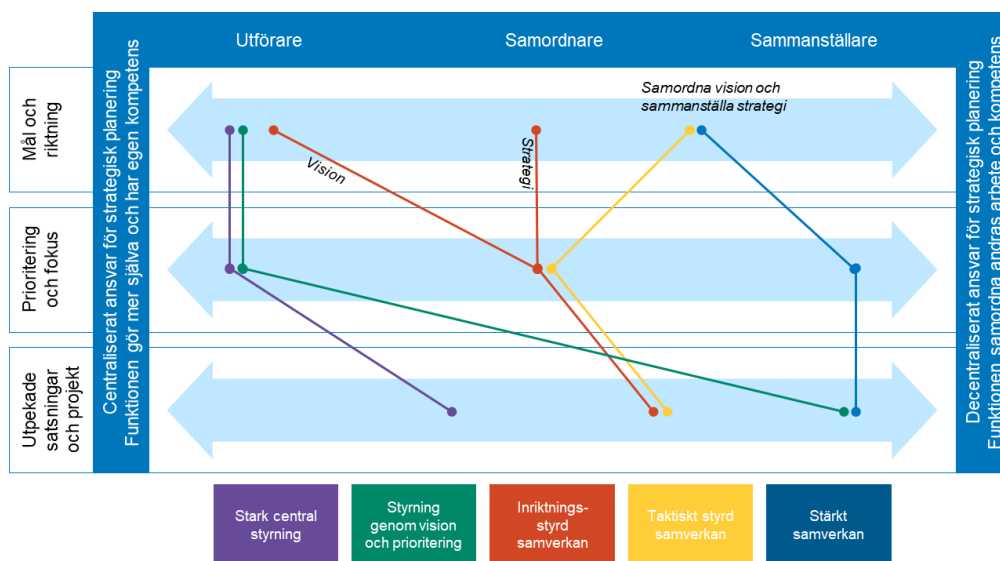
Inrättandet av en ny funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen enligt *Inriktningsstyrd samverkan* innebär tillkommande arbetsuppgifter för stadsledningskontoret. Omfattningen i årsarbetstid beror på hur detaljerad kommunstyrelsen önskar att styrningen av prioritering och fokus samt utpekade satsningar och projekt ska vara. Idag har stadsledningskontoret liknande uppgifter inom till exempel omvärldsbevakning, lokalsekretariatet och det särskilda uppdraget med koordinering av Älvstaden, men även andra delar av kontorets arbete är närliggande de arbetssätt som föreslås för en ny funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen enligt *Inriktningsstyrd samverkan*. Funktionen uppgifter behöver konkretiseras ytterligare och planeras tillsammans med kontorets befintliga verksamhet för att inför ett genomförande avgöra omfattningen i årsarbetstid för en funktion.

För nämnder och styrelser bedöms *Inriktningsstyrd samverkan* inledningsvis bara ha en marginell påverkan på resursbehov. En ökad tydlighet i stadens riktning och förmåga till övergripande prioriteringar inom stadsutveckling bedöms dock på sikt innebära betydande effektiviseringsvinster i arbetet inom förvaltningar och bolag. Förslaget innebär inga egentliga ytterligare arbetsuppgifter för förvaltningar och bolag och inte

heller att några betydande arbetsuppgifter lyfts bort. Sammantaget är bedömningen att de arbetsuppgifter som förvaltningar och bolag inte längre behöver utföra eller som förs över till andra förvaltningar som mest motsvarar enstaka årsarbetstider.

## Bortvalda modeller för en strategisk planeringsfunktion

Inom ramen för utredningen har utöver *inriktningsstyrd samverkan* fyra ytterligare modeller på hur en funktion för strategisk planering av stadsutveckling under kommunstyrelsen skulle kunna se ut utvärderats.



De modeller som utvärderats beskrivs kortfattat nedan med fokus på vilka styrprinciper som ligger till grund för funktionens utformning samt ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen/kommunfullmäktige och nämnd/styrelse. Avslutningsvis beskrivs kortfattat varför modellen inte förordas.

### Stärkt samverkan (det blå alternativet)

Denna modell för hur en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen skulle kunna utformas bygger primärt på informations- och kunskapsstyrning och tar utgångspunkt i kommunstyrelsens efterfrågan på mer gemensam styrinformation som möjliggör att beslut tas med bra beslutsunderlag på rätt nivå.

Den strategiska planeringsfunktionens roll blir att samla och koordinera information för att kunna påvisa vad som pågår i stadens stadsutvecklingsarbete. Stadsledningskontoret skulle kunna skapa en arena för gemensam samordning och avvägningar på strategisk nivå men kommunstyrelsen skulle inte ges mandat att ge inriktning eller justerad inriktning, utan detta ligger helt på kommunfullmäktige respektive nämnd/styrelse. Nämnderna behåller i stort sett dagens ansvar, mandat och resurser och ansvarar för att driva strategiska frågor som idag. Resursmässigt skulle det innebära en begränsad funktion på stadsledningskontoret som till stor del kan bemannas från dagens organisation.

Modellens styrkor är att det skulle innebära mindre förändring vilken kan bidra till en samlad kunskapsbas som underlag för styrning genom beredning och beslut i kommunfullmäktige. Modellens svagheter är att effekten riskerar att utebli då stadsledningskontoret skulle sakna verktyg för att säkra ökad samverkan och lösa målkonflikter och att förslaget rings omfattning troligen skulle innebära en besvikelse i stadens organisation som generellt enligt intervjuerna efterfrågar strategisk styrning.

I förhållande till *Inriktningsstyrd samverkan* skulle modellen *Stärkt samverkan*:

- inte komplettera stadsutvecklingsarbetet med övergripande mål och riktning och prioritering och fokus som organisationen tydligt efterfrågar i genomförda intervjuer och
- inte resultera i den ökade styrningen av utpekade satsningar och projekt som kommunstyrelsen efterfrågar.

Sammanfattningsvis är bedömningen att risken är för stor att en utformning av en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen enligt alternativet *Stärkt samverkan* inte skulle realisera tillräckligt många nyttor som följd av förändringens rings omfattning mot dagens struktur.

### **Taktiskt styrd samverkan (det gula alternativet)**

Arbetsättet enligt *Taktiskt styrd samverkan* bygger till stor del på processtyrning, där stadsledningskontoret får rollen att skapa och driva processen för att samordna det övergripande prioriteringsarbetet i staden men med utgångspunkt i befintliga styrande dokument. Det innebär dessutom en stärkt styrning av de utpekade satsningarna och projekten genom att stadsledningskontoret har möjlighet att ta en mer aktiv roll. Resultatet av arbetet med prioritering och fokus skulle bli ett underlag för nämndernas/styrelsernas budgetarbete.

I denna modell skulle kommunstyrelsen få ett vidgat ansvar för att samordna stadens arbete med att peka ut prioritering och fokus för stadsutvecklingsarbetet och ge inriktning till utpekade satsningar och projekt. Nämnder och styrelser skulle fortsatt ansvara för övergripande mål och riktning för stadens långsiktiga stadsutveckling samt framtagande av styrande dokument inom respektive ansvarsområde. Resursmässigt skulle denna modell till utformning innebära en mindre funktion på stadsledningskontoret som primärt gör arbetsuppgifter som inte utförs i nämnder och styrelse i någon större utsträckning idag varför funktionen skulle bemannas med ny personal.

Modellens styrkor är att det genom att samordna prioriteringsarbetet skulle möjliggöra att arbetet drivs fram mer i takt och mot gemensamma mål och riktning samt att styrningen av de utpekade satsningarna och projekten skulle öka. Svagheten är att arbetet med prioritering och fokus skulle utgå från dagens styrande dokument samt prognoser om framtiden snarare än en gemensamt framarbetad och förankrad långsiktig inriktning för arbetet. Det riskerar leda till legitimitets- och samordningsproblem i prioriteringsarbetet.

I förhållande till *Inriktningsstyrd samverkan* skulle modellen *Taktiskt styrd samverkan*:

- inte komplettera stadsutvecklingsarbetet med de övergripande mål och riktning som organisationen tydligt efterfrågar i genomförda intervjuer och som bidrar som grund för prioritering och fokus.

Sammanfattningsvis bedöms det vidare att en utformning enligt *Taktiskt styrd samverkan* inte skulle resultera i en tillräckligt god grund att bedriva arbetet med prioritering och fokus utifrån varför önskade effekter av en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen enligt denna modell riskerar utebli.

### **Styrning genom vision och prioritering (det gröna alternativet)**

Styrning genom vision och prioritering bygger på en mix av central målstyrning för den långsiktiga planeringen – mål och riktning – och arbetet med prioritering och fokus och en helt utfördelad styrning avseende utpekade satsningar och projekt. Den strategiska planeringsfunktionen under kommunstyrelsen skulle få i uppdrag att driva och samordna arbetet med att peka ut de övergripande målen och riktningen samt prioritering och fokus för stadsutvecklingsarbetet. Dessutom skulle stadsledningskontoret arbeta med att följa upp och kvalitetssäkra utfallet av den utpekade riktningen.

Kommunstyrelsen skulle i denna utformning få utökat mandat avseende mål och riktning såväl som prioritering och fokus medan nämnderna och styrelserna förväntas ta ansvar för att leverera önskad inriktning och styra de utpekade satsningarna och projekten med utgångspunkt i av kommunstyrelsen beslutad inriktning. Denna modell skulle resursmässigt innebära en förhållandevis stor funktion på stadsledningskontoret som till stora delar skulle kunna bemannas med resurser från förvaltningarna som i denna modell får ett minskat ansvar för strategisk planering.

De styrkor som identifierats är att det tillförs en central styrning avseende de övergripande målen och riktningen för stadsutvecklingen och för det stadengemensamma arbetet med prioritering och fokus som inte finns i någon större omfattning idag samt att det ger en tydlig ansvarsfördelning organisatoriskt. Svagheter i modellen är att det saknas styrning av genomförandet av mål, riktning och prioriteringar såväl som för utpekade satsningar och projekt. Det riskerar även att urlaka den strategiska kompetensen då förvaltningar och bolag troligen inte kan komma att behålla den strategiska kompetensen samt att kompetensen på stadsledningskontorets riskerar att förlora kontakten med verksamheten.

I förhållande till *Inriktningsstyrd samverkan* skulle modellen *Styrning genom vision och prioritering*:

- Innebära att organisationen kompletteras med en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen som ansvarar för att ta fram de övergripande målen och riktningen för stadsutvecklingen och driva arbetet med prioritering och fokus med stöd av förvaltningars och bolags input men
- Det skulle inte resultera i den ökade strategiska styrning av utpekade satsningar och projekt som kommunstyrelsen efterfrågar.

Sammanfattningsvis bedöms modellen innebära en alltför stor förändring att genomföra inom ramen för befintlig organisation såväl som kultur. Ett så pass utökat ansvar för de övergripande målen och riktningen såväl som prioritering och fokus på kommunstyrelsen skulle innebära en betydande arbetsmängd och en stor funktion på stadsledningskontoret med en risk för bristande verksamhetsförankring.

### **Stark central styrning (det lila alternativet)**

En *Stark central styrning* bygger primärt på målstyrning och processtyrning genom processägarskap. Den strategiska planeringsfunktionen på stadsledningskontoret skulle i

denna modell få rollen att driva den strategiska styrningen av stadens stadsutveckling både avseende de övergripande målen och riktning, prioritering och fokus samt strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt.

Vad gäller ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna/styrelse skulle kommunstyrelsen få ansvar för strategisk styrning medan nämnder och styrelser blir mer utförarorganisationer med ansvar för att verkställa utpekad riktning. I denna modell blir funktionen på stadsledningskontoret resursmässigt en stor funktion som bemannas både av personal från dagens förvaltningar och bolag men även med ytterligare resurser.

Modellens styrkor är en tydligare beslutsprocess där det är tydligt vem som ansvarar för vad och det finns en tydlig koppling till kommunfullmäktiges budget där prioritering och fokus blir det samlade budgetunderlaget för nämndernas och styrelsernas budget. Modellens svagheter är att det innebär en avsevärd central maktförskjutning för strategiska frågor som skulle resultera i en omfattande arbetsmängd för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige där risken är stor att nämnder och styrelser skulle tappa initiativförmågan. Förslaget innebär dessutom en orealistiskt stor funktion på stadsledningskontoret som ligger långt ifrån hur övrig verksamhet på stadsledningskontoret drivs.

I förhållande till *Inriktningsstyrd samverkan* skulle modellen *Stark central styrning*:

- Innebära att organisationen kompletteras med en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen som i detta alternativ ansvarar för att själva ta fram de efterfrågade övergripande målen och riktningen för stadsutvecklingen och driva arbetet med prioritering och fokus.
- Det skulle även innebära en utökad strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt avseende både inriktning och uppföljning.

Sammanfattningsvis har modellen valts bort då inte anses realistiskt att införa i dagens organisationsform med nuvarande styrmodell.

## Del 3: Praktisk och teoretisk bakgrund

I detta avsnitt presenteras en sammanfattning av det material som samlats in under en första utredningsfas, då intervjuer inom och utanför Göteborgs Stad genomfördes tillsammans med en översiktlig omvärldsstudie samt en genomgång av aktuell forskning.

### Intervjuer med förvaltningar, bolag och externa parter

Ett stort antal personer och grupperingar har intervjuats; inom stadsledningskontoret, stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen, kretslopp och vatten, miljöförvaltningen, idrott och föreningsförvaltningen, lokalförvaltningen, kulturförvaltningen, stadsdelsförvaltningarna, förskole- och grundskoleförvaltningarna men även personer inom Stadshus AB, Älvstranden utveckling AB, Higab AB, Parkeringsbolaget AB, Business Region Göteborg, Framtiden AB och Göteborg Energi AB. För att få ett externt perspektiv har även representanter från Göteborgsregionens kommunalförbund, Länsstyrelsen och Trafikverket intervjuats.

Samma frågemall användes till alla intervjuer. Frågorna var:

1. Långsiktig planering i en funktion på SLK, vilken nytta kan detta ge för staden och för de vi är till för?
2. Långsiktig planering i en funktion på SLK, finns det någon farhåga?
3. Strategisk styrning av betydande projekt i en funktion på SLK, vilken nytta kan detta ge för staden och för de vi är till för?
4. Strategisk styrning av betydande projekt i en funktion på SLK, finns det någon farhåga?
5. Vad ska en sådan funktion arbeta med. Vilka är arbetsuppgifterna?

### Övergripande sammanställning av identifierade nyttor och farhågor

Generellt kan intervjuerna sägas ge att en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen är efterfrågad och att intervjupersonerna ser, rätt hanterat, större nyttor än farhågor med inrättandet av en funktion som samlat ger riktning, stöttar i prioritering och ger en övergripande strategisk styrning. Men, styrningen behöver ske med god kunskap, i samverkan och får inte vara detaljorienterad eller oflexibel.

En slutsats efter intervjuerna är att en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen ska hantera och medverka i tre delar av stadsutvecklingsprocessen snarare än de två som beskrivs i utredningsuppdraget. Den fortsatta sammanställningen kommer därför att utgå från att det är tre delar i en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen som utreds: Mål och riktning, *Vad vill vi med staden?*, Prioritering och fokus – *Vad ska vi göra?* och Att strategiskt styra utpekade satsningar och projekt – *Vad ska vi uppnå och hur går det?*

Många av de som intervjuats lyfter några återkommande frågor som grundläggande förutsättningar för att vi ska få ett bra resultat av stadsutvecklingsprocessen för göteborgarna.

- Hela kedjan från riktning, ide, genomförande och drift behöver hänga ihop. Den strategiska pusselbiten fattas idag och behöver förstärkas. Därför ser de intervjuade generellt att det är ett bra förslag att en funktion för strategisk planering inrättas under

kommunstyrelsen. Viktigt är att tänka på att detta är ett komplement och att förvaltningar och bolag behöver ansvara för och fortsätta att utveckla helhetssyn och samverkan sinsemellan.

- En strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen bör inte ta över förvaltningarnas arbete utan behöver istället bidra att ge tydliga förutsättningar till fackförvaltningar och bolag i deras fortsatta arbete. En nytta är om funktionen kan ge och definiera handlingsutrymme inom vilket förvaltningar och bolag kan fortsätta att i samverkan med andra aktörer styra över sina delar av processen.
- Att öka den strategiska planeringen och samverkan handlar om att arbeta med att utveckla både kultur och struktur, där båda är lika viktiga. Stadens förvaltningar och bolag mäts idag främst i vertikal led, i respektive stuprör, och då syns inte alltid effekterna av samverkan, och systematiken stöttar inte en samverkanskultur. Utveckling av kultur och struktur måste hänga samman.

Nedan följer några röster från intervjuerna, som också har återkommit många gånger på ungefär samma sätt. Det som återges nedan är ungefärliga citat:

*”Det övergripande syftet är att vi ska använda kommunens resurser på ett mer effektivt sätt, att undvika dubbelarbete och att undvika att vi låser fast varandra genom att prioritera olika. Vi ska göra detta för att göteborgarna ska få ut mer och bättre inom området stadsutveckling*

*”Nyttan av detta är uppenbar för staden. Men nyttan gäller inte bara för staden. Den gäller för Västsverige där Göteborg idag är den stora kärnan i regionen. Staden behöver därför tala med en röst för att regionen sedan ska kunna ha en stark röst i ett nationellt perspektiv.*

*”Säkerställa att Göteborg långsiktigt utvecklas i den riktning som Staden pekat ut och att resurser används på effektivt sätt”*

*”Göra tydligt för göteborgarna, omvärlden och de som arbetar i staden i vilken riktning vi vill att staden långsiktigt ska utvecklas”*

## Nyttor och farhågor med en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen

I tabellen nedan återges en kort sammanfattning av de viktigaste nyttorna respektive farhågorna som framkommit vid intervjuerna med personer och grupperingar inom stadens förvaltningar och bolag, uppdelat på de tre olika områden som identifierats efter intervjufasen.

	Nyttor	Farhågor
Mål och riktning, <i>Vad vill man med staden?</i>	Samla kunskap på ett ställe – bättre underlag, analyser Gemensam vision och målbild möjliggörs Ökad demokrati och öppenhet Finansieringsmöjligheter kan säkras	Lägre engagemang i nämnder/styrelser Balans – funktionen får inte bli för operativ och inte för verklighetsfrånkopplad Får vi följsamhet till central styrning Allt för styrande tidig inriktning kan riskera att vara fel
Prioritering och fokus, <i>Vad ska man välja att göra?</i>	Helhetsbild av vad som är planerat – möjliggör styrning Samordnad prioritering – tydligare gå i takt Ekonomisk helhetsbild Mindre gnissel – roligare	Beroende av att det finns en tydlighet i riktning och mål för staden. Tydlig maktförskjutning som kräver andra politiska arbetssätt Höga krav på funktionen för att få legitimitet, kompetens, ledarskap
Att strategiskt styra utpekade satsningar och projekt – <i>Vad ska man uppnå och hur går det?</i>	Trygghet med beslut i rätt skede och uppföljning på rätt saker Kunna döma i avvägningar Bidra i arbetet med synkade processer, rutiner, verktyg och system	Central maktförskjutning Rapporteringsbörda Avlövnings av nämnder/styrelser Oflexibelt

### Nyttor: Mål och riktning

**Samla kunskap:** Flera av de intervjuade anger att det är en nytta att samla övergripande kunskap om stadsutveckling i staden och omvärlden inom en organisation. Då skapas bättre förutsättningar att skapa en helhetsbild med helastaden-perspektivet i fokus. Den helhetsbilden skulle i sin tur möjliggöra:

- Bättre underlag och analyser – både genom en samlad och gemensam styrinformation till politiken, förbättrade beslutsunderlag där frågor sätts i ett tydligt sammanhang, gemensam behovsanalys och genom att det blir enklare att genomföra scenarioanalyser för stadens utmaningar, gällande både mjuka och hårda frågor
- Öka innovationskraft – bättre analyser som skapar bättre förutsättningar att kraftsamla kring frågor.



- En gemensam röst i stadens stadsutveckling – En funktion som kan vara tydlig i den komplexa helheten och som kan kommunicera ut den långsiktiga inriktningen för vad politiken vill med stadsutvecklingen till såväl medborgare och näringsliv i staden som regionala och nationella myndigheter.

**Gemensam riktning, vision och målbild:** Flera av de intervjuade efterfrågar en gemensam vision, inriktning och målbild för vad stadsutvecklingen ska resultera i på lång sikt – en inriktning för vad stadens verksamhet ska och inte ska uppnå. Man säger att en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen skulle kunna vara en naturlig aktör att driva arbetet med att skapa underlag för en politiskt beslutad, gemensam vision och målbild för stadens stadsutveckling med ett perspektiv på hela staden.

En gemensam övergripande målbild och riktning anges underlätta arbetet med att sätta mer detaljerade mål för de involverade aktörerna, likväl som en ökad möjlighet till samordning, gemensamma arbetsätt och prioritering av resurser vilket skulle kunna ge en ökad effektivitet i stadsbyggandet. Man ser att det även skulle kunna bidra till att motverka övergripande målkonflikter och underlätta för verksamheterna att fokusera på sina respektive uppdrag.

**Ökad demokrati och öppenhet:** I intervjuerna framhålls att staden genom en strukturerad process för att identifiera den långsiktiga riktningen för stadens stadsutveckling kan öka möjligheterna att tidigt i arbetet lyfta olika perspektiv och viljor.

**Finansiering:** En central funktion under kommunstyrelsen som har en samlad kunskap och omvärldsanalys skulle kunna driva arbetet med att säkra statlig finansiering och styra den till där den gör mest nytta för staden. Funktionen skulle även kunna delta i det tidiga arbetet med att sätta finansieringslösningar för de betydande projekten som ska genomföras och säkerställa dem.

### **Farhågor: Mål och riktning**

**Genomförbarhet:** En farhåga som lyfts i intervjuerna är om det är praktiskt möjligt att skapa denna typ av långsiktig planeringsfunktion som har tydliga effekter för styrningen. Man ser att stadsutveckling i Göteborg är komplexa processer och i kombination med ett behov av bred politisk styrning tydligt kopplad till funktionens uppdrag gör att det finns ett ifrågasättande om det är möjligt att uppnå önskat resultat?

**Ansvarsfördelning:** Med en långsiktig planeringsfunktion under kommunstyrelsen som ska bidra till ökad styrning lyfter de intervjuade farhågor om hur styrningen och ansvarsfördelningen skulle se ut mellan kommunstyrelsen/kommunfullmäktige och nämnder/styrelser såväl som mellan stadsledningskontoret och förvaltningar/bolag. En risk som nämns är att om ansvaret centraliseras kommer nämnder och styrelser att bli mindre engagerade i att bidra till den långsiktiga planeringen. Farhågan är att en funktion kommer att innebära en maktförskjutning som gör att nämnder och styrelser känner ett minskat ansvar och mandat för sina respektive ansvarsområden och uppgifter. Det skulle också kunna innebära att förvaltningar och bolag får svårt att behålla viss kompetens.

**Rollen som långsiktig planeringsfunktion:** Det lyfts flera farhågor kopplat till själva rollen och utförandet av den långsiktiga planeringen. Bland annat lyfts det som en risk att hitta en avvägd balans mellan att funktionen blir för operativ och att funktionens arbete görs för långt ifrån verksamheten och därmed inte blir förankrad i verkligheten.

Dessutom lyfts farhågor om det är möjligt att upprätthålla en långsiktig planeringsroll över tid och vidare att det finns risk att funktionen blir för trög och kan hämma kreativitet, innovation och eldsjälur.

En annan farhåga som lyfts är att om den långsiktiga planeringsfunktionen väljer för tidigt och gör fel val kan det bli svårt att hantera och det kommer bli tydligare när det gjorts felaktiga vägval.

**Kultur:** Det finns en upplevelse hos några av dem som intervjuas att arbetet med stadsutveckling idag i delar har en kultur där fattade beslut inte behöver följas, speciellt om det finns målkonflikter mellan olika beslut. Att inrätta en långsiktig planeringsfunktion som arbetar fram inriktning för staden som sedan inte följs av nämnder, förvaltningar och styrelser och dess bolag med en kultur där beslut inte följs kommer inte resultera i de önskade nyttorna av funktionen.

### **Nyttor: Prioritering och fokus**

**Samordnad prioritering – ett arbete som går i takt:** De intervjuade säger att en nytta med en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen är att om en funktion kan bereda, underlätta och föreslå vägval i stadsutvecklingsarbetet skulle detta underlätta att arbetet i stadens olika verksamheter går i takt och smart nyttjar gemensamma resurser. Kommunfullmäktige med stöd av kommunstyrelsen skulle ges möjlighet att enklare göra en samlad övergripande prioritering vilken skulle fungera som en ram för förvaltningarnas verksamhetsplanering. Enligt intervjupersonerna är detta angeläget i ett läge där staden har brist på personella resurser men även då de offentliga finanserna kommer att vara mer begränsade. Staden behöver då tydligare välja vilka fokus, åtgärder och projekt som ska genomföras och inte. En funktion under kommunstyrelsen kan enligt intervjuerna också troligen underlätta för och stötta organisationen i att hantera eventuella oväntade händelser i omvärlden som får påverkan på stadsutvecklingsarbetet.

**Ekonomiskt perspektiv:** I intervjuerna lyfts att en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen skulle skapa möjlighet att samlat beskriva ekonomiska effekter och konsekvenser av stadsutvecklingen. Det skulle även underlätta resonemang i de fall kostnad och nytta inte uppstår på samma ställe, organisatoriskt eller geografiskt.

**Underlättar värdeskapande stadsutveckling:** Det finns flera perspektiv på värdeskapande stadsutveckling, både sociala och ekonomiska. De intervjuade säger i flera fall att genom att en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen ges möjligheter att skapa en gemensam ram för arbetet som kan underlätta att driva värdeskapande stadsutveckling ur båda perspektiven. De komplexa frågorna skulle kunna få en tydligare uttalad ram att arbeta utifrån.

**Uppföljningsbart:** Några intervjupersoner menar att en tydligare målbild av vad staden vill uppnå och vad som är prioriterat menar skulle underlätta uppföljning av resultaten – när vi de resultat som avsågs? Det kan bli enklare att fånga frågor och behov som faller mellan olika verksamheters ansvar och ge en större flexibilitet.

**Arbetsglädje:** En nytta som lyfts är att om en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen arbetar fram en politiskt beslutad prioritering och fokus så kan det minska gnissel och målkonflikter mellan stadens verksamheter. Det skulle troligen resultera i en ökad arbetsglädje.

**Tydlighet och goodwill mot marknaden:** Det poängteras vidare att en samlad prioritering och fokus skulle kunna resultera i en ökad tydlighet mot marknaden kring stadens förväntningar och planering.

#### **Farhågor: Prioritering och fokus**

**Konsekvens av att styra:** De intervjuade säger att om funktionen för strategisk planering under kommunstyrelsen ska få ett mandat bygger det på att det finns en politisk vilja att tydligt välja och därmed också välja bort. Det ställer även krav på den politiska organisationen att ta de beslut som behövs för att skapa efterfrågad prioritering. Några av de intervjuade säger att detta kan ställa krav på förändrade politiska arbetsformer med politisk beredning och dialog. I intervjuerna framkommer att arbetet med prioritering och fokus behöver synkroniseras med budgetprocessen för att det inte ska bli för resurskrävande.

**Krav på funktionen:** Att skapa en effektiv funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen för att driva arbetet med att välja kräver mycket av funktionen. Enligt de intervjuade behöver funktionen bland annat få rätt mandat för att resultatet blir legitimt i resten av organisationen, men det krävs också en väldigt god strategisk kompetens. De intervjuade framhåller att funktionen behöver samverka, ta fram underlag som det går att prioritera utifrån, hålla i helastaden perspektivet genom hela arbetet och hålla sig på strategisk nivå. Det är inte en enkel uppgift. Slutligen behöver funktionen kunna hantera byggherreperspektivet och den lobbyverksamhet som sannolikt kommer uppstå från marknaden om funktionen bildas. Samtidigt gäller det att inte tappa affärsmässigheten i arbetet.

**Risker vid felaktiga vägval:** Det lyfts en farhåga att det vid felaktiga val kommer att få större konsekvenser än vad det får idag – om alla gör fel blir felet större. Även perspektivet att en styrd planering kan missa små insatser som kan ge stora nyttor lyfts.

**Omöjligt utan långsiktig planering:** Avslutningsvis lyfts farhågan att funktionen för strategisk planering under kommunstyrelsen inte skulle kunna driva sitt arbete inom delen prioritering och fokus utan en väl genomarbetad långsiktig planering. Det skulle då saknas viktiga underlag att prioritera ifrån, nu gällande långsiktiga inriktningsdokument inrymmer alltför stora målkonflikter enligt de som intervjuats.

#### **Nyttor: Strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt**

**Trygghetsskapande:** En strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen skulle enligt intervjuerna kunna se till att skapa ökad politisk trygghet--- genom att samordna processer och arbetsmodeller där till exempel politiska ställningstaganden görs i inriktningsbeslut. Men funktionen skulle även kunna bidra med modeller för och genomförande av kontinuerlig och sammanvägd rapportering av betydande projektet där dess risker, ekonomi och påverkan på andra perspektiv kan sättas i ett större sammanhang.

**Närvarande uppföljning:** Med en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen med utökat mandat att följa de betydande projekten skulle det finnas en aktör som håller koll på projektet och dess leverans. Projektet skulle följas upp på helheten och inte i stuprören som idag, det skulle ge ett mer helhetligt underlag med uppföljning av tänkta leveranser och resultat, kostnadskontroll, livcykeleekonomi och

investeringar för att kunna göra kloka vägval på helheten men även ge inriktning och eventuella förnyade inriktningar till projekt och andra satsningar.

**Döma i avvägningar:** En nytta som lyfts med en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen för strategisk styrning av projekt är att funktionen skulle kunna stötta med avvägningar ur ett helastaden perspektiv i olika typer av målkonflikter. Det skulle kunna ge en ökad arbetsro i stadens verksamheter genom att ge en tydligare eskaleringsordning.

**Arbetsätt och kompetens:** Funktionen för strategisk planering under kommunstyrelsen skulle även enligt intervjuerna kunna bidra i arbetet med att säkerställa att förvaltningar och bolag har den kompetens som krävs i kombination med synkade processer, rutiner, verktyg och system som möjliggör effektiv framdrift i stadsutvecklingsarbetet och en gemensam syn på resursbehov.

**Trovärdighet mot marknad och medborgare:** En annan nytta som lyfts är att en tydligare central styrning skulle öka kommunens trovärdighet utåt.

### **Farhågor: Strategisk styrning av utpekade satsningar och projekt**

**Central maktförskjutning:** En funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen kan enligt vissa av de intervjuade innebära en maktförskjutning som riskerar att ”avlöva” nämnderna och styrelserna från sina mandat och ansvarstagande. Det uppstår en gränsdragnings-problematik mellan kommunstyrelsen och nämnderna. Det kan också innebära att organisationen blir mer oflexibel och trög om ytterligare en beslutsnivå införs. Det kan innebära långdragna beslutsprocesser som fördröjer projektens leveranser.

**Olika bild av vad som ska styras:** En farhåga som lyfts är att begreppen styrning, strategiska, betydande och projekt tolkas olika av olika individer. Det innebär att stora krav ställs på tydligheten både i vilka projekt som ska styras av en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen respektive vad en sådan styrning innebär i praktiken. Otydliga gränsdragningar riskerar att resultera i att kommunstyrelsen blir för operativ och detaljerad och att kommunstyrelsen involveras i mindre projekt som inte egentligen behöver strategisk styrning.

**Rapporteringsbörda för projekten:** Mer omfattande rapportering från projekten till en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen kan enligt några av de intervjuade onödigt öka rapporteringsbördan på projekten. Det finns även en risk att funktionen under kommunstyrelsen inte har kompetens eller förmåga att ta till sig och agera på rapporteringen vilket gör den relativt meningslös.

## **Aktuell följeforskning i Göteborgs Stad**

Under hela arbetet med att ta fram *Vision Älvstaden* och under det nu pågående arbetet med att realisera visionen i fysisk stadsplanering och utbyggnad av staden har en följeforskning varit kopplad till arbetet. I ett stort antal artiklar och böcker har Sara Brorström beskrivit hur staden organiseras och hur samverkan sker med omvärlden för att förverkliga *Vision Älvstaden*. Hon beskriver stadens förmåga att utveckla arbetsformer som utgår från visionens arbetsmodell; helhetssyn, ledarskap, delaktighet, samarbete och lärande.

Även till samverkan inom BoStad2021, som är ett samarbete mellan stadens förvaltningar och näringslivet i ett gemensamt projekt för att bygga fler bostäder, har en följeforskning kopplats. Inom BoStad 2021 har samverkan gjort det möjligt med parallella processer och att på så sätt skapa effektivitet och samsyn. Följeforskningen visar på olika aspekter och förutsättningar för samverkan mellan de deltagande förvaltningarna och de bolag som medverkar i genomförande av den fysiska planeringen, bland annat kommenteras behovet av att utveckla en funktion för gemensam prioritering.

Arbetsmodellerna för Älvstaden liksom BoStad 2021 syftar till att skapa organisering och utveckling av arbetssätt för att stärka samverkan mellan främst olika aktörer inom staden, men även med externa parter, för att tillsammans kraftsamla för att nå en gemensam målbild, uppdrag eller vision.

Älvstaden har ett mer övergripande och långsiktigt samordningsfokus medan BoStad2021 har ett mer konkret koordinerande fokus på samverkan i detaljplanering och genomförande. Detta ger skillnader i följeforskningarnas inriktning och resultat. Det finns dock genomgående iakttagelser. De tydligaste gemensamma observationerna visar på behovet av och svårigheterna med samverkan samt ett behov av gemensamt beslutade prioriteringar och samsyn för att underlätta samverkan.

### **Behovet av samverkan**

Göteborgs Stad rymmer, inom stadsutvecklingsområdet, många aktörer med fördelat ansvar och mandat. Följeforskningen synliggör och framhåller att stadens stadsutveckling är baserad på och helt beroende av en fungerande samordning och samverkan mellan dessa aktörer. I följeforskningen understryks att det finns ett styrnings-gap och en otydlighet kring mandat mellan projektorganisationerna (samverkansorganisation) och linjeorganisationerna, vilket enligt följeforskningen medför:

- en upplevelse av otydliga roller och ansvar
- ledning och styrning efterfrågas som ett svar på otydligheten
- grundläggande gemensamma prioriteringar eller förutsättningar efterfrågas inom och mellan olika projekt/initiativ och mellan samverkansorganisationerna och linjeorganisationerna

### **Behovet av gemensamma prioriteringar och samsyn**

Inom Älvstadsarbetet belyses behovet av gemensamma prioriteringar och samsyn. Älvstadsvisionen styr mot en tydlig och bred förankrad inriktning/intention, men att den inte inkluderar en någon tydlig prioritering i tid, omfattning eller mellan olika initiativ. Det innebär att prioritering görs på flera olika ställen och nivåer i organisationen och på olika sätt samtidigt som inbyggda konflikter ”skjuts framåt” i processerna. Färdplanen är ett försök att skapa ett program för genomförande av Älvstaden och en inriktning för övergripande styrning och uppföljning av arbetet med Älvstaden, men har ännu inte fått tydlig effekt.

Inom Bostad2021 åskådliggörs behovet av gemensamma prioriteringar och samsyn i följeforskarnas rekommendationer kring en översiktliga strategisk planering för ökad samsyn, grundläggande förutsättningar i tidiga skeden samt att stadens aktörer som kan påverka framdriften koordineras och har resurser att delta.

I båda följeforskningarna avses företrädelsevis övergripande prioritering och förutsättningar för att skapa gemensam riktning och förståelse och inte en detaljerad styrning på ”lägre” och mer detaljerad nivå.

## Hur gör andra städer– en sammanfattning

Inom utredningen har en kartläggning av andra städers modell, organisation och arbetssätt för strategisk styrning och planering inom stadsutveckling genomförts. Kartläggningen bygger på intervjuer från Amsterdam, Köpenhamn, Oslo, Stockholm och Malmö, genomförda av PwC, ”*Jämförande kartläggning av långsiktig kommunal planering av stadsutveckling samt strategisk styrning av betydande exploaterings- och investeringsprojekt*” samt på egna intervjuer från Helsingborg och Malmö.

Kartläggningen är en kunskapsbas att relatera till vid framtagande av förslag till modell för motsvarande styrning i Göteborg. Värt att notera är att lagstiftning, kultur och tradition inom politik samt organisation skiljer sig avsevärt mellan städerna och det är därför svårt att rakt av applicera en modell från en annan stad direkt i Göteborgs Stads kontext och organisering.

Generellt kan sägas, vilket även konstaterades i tidigare arbete med översyn av facknämnder att de studerade städerna har färre organisationer engagerade i stadsutvecklingens olika skeden.

### Amsterdam

Amsterdam har en folkmängd på cirka 822 000 (2015) och växer med närmare 11 000 invånare och 5 000 bostäder per år. Amsterdams kommun är en stor markägare och största delen av byggnaderna i Amsterdam är byggda på mark som ägs av staden.

**Politisk styrning:** Kommunfullmäktige med 9 beredningar samt ett College of Mayor and Alderspersons som består av borgmästaren och 8 vice borgmästare, varje borgmästare har ansvar för en portfölj av frågor. Två av borgmästarna och två av utskotten har ansvar inom stadsplanerings- och exploateringsfrågor. Det finns vidare sju stadsdelskommittéer.

**Organisering:** Staden är organiserad i fyra ”servicekluster” varav ett är klustret för ekonomiska tjänster som hanterar stadsutveckling. Klustret har flera avdelningar som leds av var sin direktör. De avdelningar som främst hanterar stadsutveckling är ekonomi, stadsutveckling, mobilitet, det offentliga rummet, planering och hållbarhet samt bostadsbyggande. Det finns ingen central funktion med ansvar för planering inom staden, men det finns flera grupperingar på direktörsnivå för att koordinera arbetet inom fysisk planering. Kopplat till stadsdelarna finns sju stadsdelsorganisationer under stadsdelskommittéerna som har ansvar för lokala, mer operativa frågor.

**Styrande dokument och process:** Amsterdam har ett flertal styrande dokument för stadsutveckling. ”Amsterdam 2040 Structural Vision” ger en långsiktig vision för staden med bland annat utbyggnad av 70 000 nya bostäder med tillhörande sociala och samhällseliga anläggningar fram till år 2040, men även strategier och utveckling av grönområden och allmän områdesutveckling. Staden har även en fastställd process (Plaberum) som varje större stadsutvecklingsprojekt i staden genomgår. Där beslutas efter

varje fas bland annat om innehåll i planen men även om ekonomiska resurser för genomförande.

### **Köpenhamn**

Köpenhamn har en folkmängd på cirka 602 000 (2017) och växer med närmare 10 000 invånare per år. Målet är 100 00 fler invånare 2027. Kommunen äger inte mycket mark utan den största delen ägs av privata fastighetsägare.

**Politisk styrning:** Kommunfullmäktige som leds av Lord Mayor har sju utskott. Varje utskott har sin Mayor. Det är framförallt ekonomiutskottet, som leds av Lord Mayor, och teknik- och miljöutskottet som hanterar långsiktig kommunal planering samt exploaterings- och investeringsprojekt. Ekonomiutskottet har ansvar för den översiktliga fysiska planeringen, samt stadens investeringsplanering.

**Organisering:** Sju förvaltningar som lyder under respektive utskott. De förvaltningar som är involverade i långsiktigt kommunal planering samt exploatering- och investeringsprojekten är ekonomiförvaltningen med specialenheten ”Centrum för stadsutveckling” som har 25 anställda och leder och styr den allmänna stadsutvecklingen inklusive bostadspolitik, samhälls- och trafik- planering mm, ”Teknik- och miljöförvaltningen har 2200 anställda och ansvarar för lokal utvecklingsplan, detaljerade planer, arkitektur med mera samt för den dagliga operativa verksamheten för driften av staden.

**Styrande dokument och process.** ”The finger plan” är ett övergripande strategidokument som beskriver inriktning för utvecklingen av Stor-köpenhamn. Dokumentet är framtaget på den regionala nivån. ”A metropolis for people, visions and goals for urban life in Copenhagen 2015”, är ett övergripande styrdokument antaget av fullmäktige som beskriver stadens vision. För den kommunala långsiktiga fysiska och därtill kopplade ekonomiska planeringen finns standardiserade rutiner och arbetssätt. Översiktsplanen för Köpenhamn är bindande och mer detaljerad än likande planer i Sverige.

### **Oslo**

Oslo har en folkmängd på 668 000 (2017) personer och växer med 6700 personer per år, på senare år har stadens tillväxt minskat något. År 2040 beräknas Oslo ha 850 000 invånare.

**Politisk styrning:** Bystyret är Oslos kommunfullmäktige och har 5 sak-beredningar. En parlamentarisk styrmodell är grunden och byrådet är Oslos regering. Byrådet består av 8 medlemmar, byråd, som alla har ansvar för var sin byråds-avdelning. Staden har också 15 stadsdelsorganisationer, med egen politisk styrning.

**Organisering:** Kommunen har 18 förvaltningar och fyra kommunala företag organiserade under 8 byråds-avdelningar. Plan- och byggnadsförvaltningen och Stadsmiljöavdelningen ansvarar för stadsutvecklingen, men även organiseringen inom till exempel bolagen Oslo Havn och Kultur- och idrottsbygg har uppgifter i den fysiska utvecklingen av staden.

**Styrande dokument och process:** Kommunplanen är det övergripande förvaltningsdokumentet för Oslo kommun. Planen anger mål för den långsiktiga utvecklingen och visar riktningen för staden. Kommunplan 2018 ”Vår stad - Vår framtid” utgör kommunplanens sociala del och inkluderar en stadsutvecklingsstrategi. För större projekt har Oslo stad har etablerat en styrande projektmodell som används för alla investeringsprojekt och åtgärder i hela kommunen. Den är indelad i tre huvudfaser: 1)Koncept- urvalsstudier, 2)Preprojektfasen och 3)Genomförandefasen och anger krav för grindbeslut i respektive fas.

## **Stockholm**

Stockholms stad har en folkmängd på cirka 962 000 (2017) och staden har målsättningar om byggnation av 140 000 bostäder mellan år 2010 och 2030.

**Politisk styrning:** Kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen med 10 borgarråd bildar borgarrådsberedningen. Varje borgarråd är chef över en rotel. Finansborgarrådet är det högsta borgarrådet och ansvarar även för exploateringsnämnden. Därutöver ansvarar stadsbyggnadsnämnden och trafiknämnden för långsiktig stadsutveckling

**Organisering:** Stadsledningskontoret har ett övergripande samordningsansvar för bostadsbyggande, klimatfrågor och infrastruktur. De förvaltningar som hanterar stadsutveckling är exploateringskontoret, trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret. Exploateringskontoret tillhör finansroteln och har, genom sin roll som markägare och ansvarig för stora investeringar i allmän plats, huvudansvar för de stora stadsutvecklingsprojekten.

**Styrande dokument:** Översiktsplanen, beskriver den långsiktiga utvecklingen av staden och var resurser och investeringar ska riktas. Investeringsstrategin antagen av kommunfullmäktige, är ett viktigt styrdokument. Olika handböcker samt gemensamma modeller för stadsbyggnadsprocessen och projektstyrning har tagits fram.

## **Malmö**

Malmö har en folkmängd på cirka 339 000 (2018) och växer med ca 5600 invånare per år. Staden har växt med 37 % sedan 1990.

**Politisk styrning:** Kommunfullmäktige, Kommunstyrelsen plus 14 nämnder varav Stadsbyggnadsnämnden och Tekniska nämnden ansvarar för stadsutvecklingsfrågorna. Kommunfullmäktige väljer vilka kommunalråd som har beredningsansvar för var sitt verksamhetsområde.

**Organisering:** 12 förvaltningar där framförallt stadsbyggnadsförvaltningen och fastighets- och gatukontoret hanterar stadsutvecklingen. Det huvudsakliga arbetet bedrivs i projektform, med tillhörande styrgrupper och arbetsgrupper.

**Styrande dokument och process:** I Malmö stad finns en etablerad modell för framtagande av styrande dokument samt vilka styrdokument som ska finnas, hur de ska se ut och vilken tågordning som gäller vid beslut. Viktigaste styrdokumentet är förutom stadens budget till exempel översiktsplan, grönplan och handlingsplan för bostadsförsörjning. En modell för investeringsstyrning av riktigt stora satsningar är under



framtagande. Det är en modell på stadsövergripande nivå som används för stora investeringar i mycket tidiga skeden.

### **Helsingborg**

Helsingborg har en folkmängd på cirka 143 000 (2018). Staden växer med ca 2800 invånare per år.

**Politisk styrning:** Kommunfullmäktige, kommunstyrelsen med utskott och beredningar, samt 11 nämnder. Ansvar för den strategiska stadsutvecklingen ligger hos kommunstyrelsen och övrig stadsutveckling ansvarar stadsbyggnadsnämnden för.

**Organisering:** Kommunen har en stadsledningsförvaltning samt 8 förvaltningar. Stadsdirektören styr arbetet med den strategiska utvecklingen genom avdelningen för strategisk stadsutveckling på stadsledningskontoret. När det gäller översiktsplanen gör stadsledningskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen en beställning som anger ramarna för arbetet. Det operativa arbetet sker på stadsbyggnadsförvaltningen.

**Styrande dokument och process:** Staden har tagit fram en styrmodell för stadsutveckling. Arbetet med den strategiska stadsutvecklingen i Helsingborg utgår från en politisk antagen vision ”Helsingborg 2035”. Visionen togs fram och beslutades 2012 och är fortfarande aktuell. Den strategiska stadsutvecklingen i Helsingborg uttrycks i två dokument: Översiktsplanen som är styrande för den fysiska utvecklingen och Livskvalitetsprogrammet som styr arbetet med miljö-och hälsa, och beskriver livet i det framtida Helsingborg.

## **Översiktlig teoristudie**

Parallellt med utredningen har en kurs på Handelshögskolan samt litteraturstudier gett teoretiska perspektiv i utredningens arbete som sammanfattas i detta avsnitt. Avsnittet utgör ingen komplett genomgång av forskningsläget. En litteraturstudie gjordes också i samband med tidigare facknämndsöversyn.

### **Samordning och helhetssyn**

En funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen behöver ha fokus på samordning av frågor som har betydelse för helheten och där flera av stadens verksamheter bidrar. Det handlar om samordning av helhet och delar inom en stor och komplex organisering, samt om samordning med andra organisationer. Följeforskningen som Brorström gjort för arbetet med vision och genomförande av Älvstaden beskriver olika aspekter på dilemmat med samordning av delar och helhet. Samtidigt som moderna offentliga organisationer har kritiserats för att de styrs för mycket, att allt ska mätas och utvärderas och att istället professionen borde få en starkare och mer självständig roll. Så som Bringselius beskriver detta i olika texter bland annat kopplat till tillitsdelegationens arbete (SOU 2018:38 mfl), så finns trots det en stor efterfrågan av styrning ovanifrån och att någon reagerar om projekten rör sig i fel riktning. Behovet av styrning är en konsekvens av att det finns en otydlighet gällande uppdrag och mandat och gap mellan organisatoriska nivåer. Utmaningen är att på flera nivåer och i alla delar se helheten för organisationen och dess kontext.

Samordning behöver generellt motiveras utifrån att den syftar till att förebygga suboptimering, det vill säga att var och en måste kunna bedöma sina speciella insatser i förhållande till hur de bidrar till helheten. Det förutsätter ett förhållningssätt, kultur, organisation och styrmodeller som stöttar en ledning av helheten. Mintzberg ger i teoretiska modeller olika möjliga bilder av hur samordning kan organiseras och enligt forskarna Ansell & Gash är det framför allt tre faktorer som är viktiga för att samordna delar till en helhet: tid, tillit och ömsesidiga beroenden.

Jacobsson, har studerat samordningen inom regeringskansliet i samband med genomförandet av Agenda 2030, och inleder sin rapport med:

*”Trots att människans utveckling sedan urminnes tider tycks hänga samman med hennes förmåga att arbeta tillsammans med andra, klagas det ständigt på ofullkomligheter när det gäller samordning. Sådant missnöje blir tydligt vid större katastrofer, men märks också i det dagliga arbetet i förvaltningar och andra organisationer. Strävan efter effektiv samordning är inte ny.”*

*(Jacobsson, 2018, Den svåra samordningen, Regeringen och Agenda 2030)*

### **Förståelse är centralt i en komplex organisation och verksamhet**

Stadens organisation är stor och mångfacetterad. Att både stadens organisation och verksamhetsområdet stadsutveckling är komplexa behöver vara utgångspunkter i formandet av modeller för arbetssätt inom en funktion för strategisk planering. Det innebär att förståelse är centralt, både organisation och arbetssätt behöver bygga på och bidra till att öka förståelse och samverkanskompetens i hela organisationen, vilket också Brorström påpekar i följeforskningen av Älvstaden.

Helhetssyn och behovet av att alla nivåer ser sitt bidrag i helheten är en förutsättning för ett bra resultat i de flesta organisationer. En aspekt som därvid är viktig att ta hand om är hur förståelse för uppdraget och helheten kan öka, och hur det kan bli möjligt för fler att förstå helheten. Att *förstå* handlar inte om att veta mer och förståelse kan inte heller överföras på samma sätt som information och faktakunskap, något som bland annat Sandberg & Targama, 2013 beskriver i sin bok Ledning och förståelse. Förståelse är situations- och rollbunden och hör samman med vår identitet, individuell som kollektiv, och organisationens kultur. Det förefaller också vara lättare att förstärka än ompröva förståelse

Ledarskapets betydelse kan inte nog framhållas i förståelseperspektivet, att uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser, dvs. medledarskap över organisationsgränser och en förståelse för helheten. Tillitsdelegationens arbete har stor bäring på detta. Som Rothstein har konstaterat i olika arbeten kan det vara lättare för människor att välja att inte lita på varandra än att lita på varandra, trots att det innebär att man lätt fastnar i en negativ spiral. Det här fenomenet diskuteras ibland med begrepp som den sociala fällan, allmänningens tragedi eller fångarnas dilemma. En del av definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning handlar därför om att varje beslutsnivå aktivt ska verka för att bygga tillitsfulla relationer.

### **Det är inte bara att kopiera någon annans lösning**

Studier visar att organisationsförändringar ofta tar inspiration av trender eller är en kopia av hur andra organisationer har löst samma problem. Det generella problemet med detta är att alla organisationer har olika förutsättningar, även om utmaningar och trender i

omvärlden kan se likadana ut kan de interna förutsättningarna – struktur och kultur – såväl som strategin och ledarskap se olika ut. Det är därför viktigt att i utformandet av en ny organisation inspireras av andra men säkerställa att både omvärld, strategi och de interna strukturerna, kulturerna och ledarskapet analyseras som grund för organisationsförändringen. Det kan tyckas självklart, men visas även av flera teoretiska studier.

### **Komplexa organisationer ställer större krav på horisontell styrning**

En fråga som återkommer inom Göteborgs Stad är i vilken grad samtal och beslut i samverkansforum ska påverka beslut i linjen, dvs den vertikala styrningen där det formella mandatet och styrningen upplevs ges och fördelas i organisationen. I intervjuerna framkommer det att trots uppdraget att samverka i reglementet är det ingen som ser sig kunna fullt ut kompromissa när konflikter uppstår i prioriteringar mellan förvaltningar och bolag. Frågan uppstår i hur stor utsträckning organisationen följs upp och uppmärksammas i det arbete som sker tvärs organisationens gränser, dvs i den horisontella samverkan och styrningen.

Den traditionella vertikala styrningen kan enligt till exempel Pettersen & Solstadt eller Kohlbacher beskrivas som hur organisationen delas upp efter funktioner som i sin tur har en chef som fattar beslut för funktionen och tar ansvar för en del av det övergripande målet eller budgeten. I organisationer som i samverkan ska leverera ett gemensamt resultat krävs ofta att den vertikala styrningen kompletteras med en horisontell styrning för att samordna strategier, processer, kulturer såväl som människor så att systemet som helhet arbetar mot ett gemensamt mål, vilket bland annat Chenhall studerat. Den horisontella samverkan behöver vara baserad på samverkan och information behöver ha sitt ursprung i verksamheten för att ställa samman helheten och uppnå legitimitet. Holmblad Brunsson kommenterar att företag som misslyckas i sin redovisning tenderar att förlora legitimitet, detta gäller troligen också olika aspekter på organisationen och på vilken helhet/horisont uppföljningen görs. Genom att skapa ansvar för helheten och process för uppföljning och samordning ökar troligen därför fokus och legitimitet för avvägningar mot en helhetsbild. Detta exemplifieras också i de intervjuer som gjorts inom utredningen där flera undrar vem i staden som har helhetsbilden, om den finns eller som någon av de som intervjuades uttryckte det *”Det är inte tydligt för göteborgarna, omvärlden och de som arbetar i staden i vilken riktning vi vill att staden långsiktigt ska utvecklas, det skapar förtroendeglapp och oförståelse vem som bestämmer egentligen.”*

### **Se långsiktig planering som en process**

Den långsiktiga planeringen måste tas fram med stor öppenhet för omvärldsförändringar och troligen inkludera olika scenarios för en möjlig framtida utveckling. Man behöver se och arbeta med både den långsiktiga planeringen och en strategisk styrning framförallt som en kunskapsprocess som ökar förståelsen för sammanhanget i stadens och organisationens utveckling snarare än en process som leder till ett sammanfattande beslut om ett dokument.

Studier, bland annat av Holmblad Brunsson, visar att strategier som tagit fram, utvärderats, uppdaterats och accepterats gemensamt av de organisationer som ska agera enligt strategin ger större effekt än strategier som tagit fram isolerat inom en centralt placerad funktion. I stabila miljöer finns det förutsättningar för att strategier kan planeras. I osäkra miljöer däremot tenderar strategier att växa fram.

### **Bred delaktighet i långsiktig planering**

För att skapa ett sammanhängande system som strävar mot att uppnå samma mål behöver systemets olika delar förstå, känna till och ta hänsyn till varandra. Sandberg och Targama påvisar som sagts ovan att den gemensamma förståelsen är avgörande. För att skapa den gemensamma förståelsen behöver därför troligt de olika delarna i arbetet med den långsiktiga planeringen göras i bred delaktighet där det sker en växelverkan mellan de olika processerna. Genom dialog och kunskapsutbyte skapar vi gemensam förståelse för såväl helheten som delarnas respektive bidrag i arbetet med den långsiktiga planeringen.

### **Funktion som ”passar in” i rådande läge.**

Det finns mycket forskning kring hur beslut implementeras vilken ger likande slutsatser. Till exempel menar Jensen att organisationer i offentlig sektor, liksom privat inte alltid är ett hörnsamt verktyg som av enkelt implementerar fattade beslut. I offentlig sektor handlar det ofta om förändring inom stora organisationer med multipla (oklara) mål och motstridiga intressen och lagrum, ledningsstrukturer med lösa kopplingar samt starka organisations- och professionskulturer med stort handlingsutrymme som är svåra att förändra. Beslut som fattas måste *överensstämma* med vad som uppfattas vara organisationens uppgift, de måste *överensstämma* med vad genomförarna uppfattar som sina intressen, de som genomför beslut måste *förstå* dem och måste *kunna* genomföra dem. För att implementering ska lyckas måste, enligt Jensen, det nya ses som relevant, och mera effektivt än nuläget. Det ska också stämma överens med rådande förhållanden, värderingar, samt vara lättanvänt.