

# Utredning av utvecklat samarbete och/eller samorganisering mellan Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar

## Rapport

2016-08-22  
Konsult och uppdrag



<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b>	
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 BAKGRUND.....	5
1.2 SYFTE.....	6
1.3 AVGRÄNSNING.....	6
1.4 METOD.....	7
1.5 ORGANISATION.....	7
1.6 BEGREPP.....	7
1.7 DISPOSITION.....	7
<b>2. POLITISK STYRNING OCH ORGANISERING</b> .....	<b>8</b>
2.1 NUVARANDE ORGANISATION MED FACKNÄMNDER OCH EN KOMMUNDEL.....	8
2.2 KOMMUNSVERIGE – EN ÖVERBLICK.....	9
<b>3. TORSHÄLLA STADS NÄMND – ETT HISTORISKT PERSPEKTIV</b> .....	<b>13</b>
3.2 ESKILSTUNA KOMMUN BILDAS 1971.....	13
3.3 SOCIALA DISTRIKTSNÄMNDER TILL KOMMUNDELSNÄMNDER 1981.....	13
<b>4. NULÄGESBESKRIVNING</b> .....	<b>18</b>
4.1 TORSHÄLLA I SIFFROR.....	18
4.2 ANSVAR OCH ORGANISATION.....	20
4.4 SOCIALTJÄNST.....	21
4.5 VÅRD OCH OMSORG.....	21
4.7 SERVICE, KULTUR OCH UNGDOM.....	22
4.8 STADS- OCH ORTSUTVECKLING.....	22
4.9 GATA, PARK OCH FRITID.....	22
<b>5. REDOVISNING OCH ANALYS</b> .....	<b>23</b>
5.1 LIKVÄRDIG SERVICE OCH RÄTTSSÄKERHET.....	23
5.2 PROCESSKVALITET OCH ARBETSSÄTT.....	24
5.3 RESURSEFFEKTIVISERING.....	24
5.4 KOMPETENSFÖRSÖRJNING.....	25
5.5 NÄRHET OCH LOKAL ANKNYTNING.....	25
5.6 SAMVERKAN MELLAN VERKSAMHETER.....	26
<b>5.7 SAMMANFATTANDE ANALYS</b> .....	<b>27</b>
<b>6. IDENTIFIERADE UTVECKLINGSOMRÅDEN</b> .....	<b>27</b>
6.1 UTBILDNING.....	28
6.2 VÅRD OCH SOCIALA TJÄNSTER.....	28
6.3 KULTUR OCH BERIKANDE FRITID.....	29
6.4 MILJÖ OCH SAMHÄLLSBYGGNADSARBETE.....	29
6.5 SAMMANFATTANDE ANALYS.....	30
<b>7. FÖRSLAG PÅ FÖRÄNDRING</b> .....	<b>31</b>
7.1 ÖVERGRIPANDE SYFTE OCH MÅL.....	31
7.2 FYRA VÄGVAL.....	31
FÖRSLAG 1 - TORSHÄLLA REFORM.....	31
FÖRSLAG 2 - BARN OCH UNGA I FOKUS.....	34
FÖRSLAG 3 - TORSHÄLLA EN DEL AV FACKFÖRVALTNINGARNA.....	35
FÖRSLAG 4 - ORTEN I CENTRUM.....	37
<b>8. KONSEKVENSBESKRIVNING</b> .....	<b>39</b>
8.1 EKONOMISK EFFEKT OLIKA ALTERNATIVA VÄGVAL.....	39
8.2 ORGANISATION.....	41
8.3 MEDARBETARE.....	42
<b>10. TABELLBILAGA</b> .....	<b>44</b>
<b>11. REFERENSFÖRTECKNING</b> .....	<b>48</b>

## Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade i november 2015 genom kompletteringar till Årsplan för 2016-2018 att en utredning och analys avseende Torshälla Stads förvaltning ska genomföras. Syftet med utredning har varit att analysera och lämna förslag på hur Torshälla Stads nämnd och förvaltning kan utvecklas och eventuellt samorganiseras med övriga förvaltningar inom Eskilstuna kommun. Utredningen har genomförts under våren 2016. Utredningen har belyst ett antal perspektiv *likvärdig service och rättssäkerhet, processkvalitet och likartat arbetssätt i kommunen, möjlig resurseffektivisering, kompetensförsörjning i en liten organisation, närhet och lokal anknytning samt samverkan mellan verksamheter*

Verksamhetsansvariga chefer och processutvecklingsgrupperna har framfört flera olika förslag på hur Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar skulle kunna stärka sitt samarbete och eventuellt samorganisera verksamhet. Det som med fördel skulle kunna samorganiseras och bidra till att säkerställa resurseffektivisering, kompetensförsörjning skulle å andra sidan försäkra helheten, närheten och samverkan över gränserna med längre beslutsvägar som följd.

Utredningen kan konstatera att vård och omsorg utmärker sig särskilt vad gäller behov av att utveckla och eller samorganisera verksamhet. Här finns det många beröringspunkter mellan Torshälla stads förvaltning och vård- och omsorgsförvaltningen och flera gemensamma utmaningar, till exempel kompetensförsörjning vad gäller specialistkompetens. Utredningen har kunna lyssna in att det finns behov av både förtydligande men också samordning inom vissa verksamhetsområden där Torshälla är mycket sårbart.

Torshälla har idag en sammanhållen socialtjänst med nära samverkan inom och mellan flera verksamheter i Torshälla. Utförardelarna utförs av socialförvaltningen. Torshälla har sedan 1980-talet utvecklat ett nära samarbete mellan socialtjänst och förskola och grundskola. Ett samarbete som är unikt på flera sätt. Detta arbetssätt skulle kunna användas för hela socialtjänsten i Eskilstuna kommun.

Inom ramen för utbildningsområdet så är det främst stödprocesserna som skulle tjäna på att lösas gemensamt, till exempel administration inom HR och ekonomi. Flera delar har lämnats över till Eskilstuna direkt. Vad gäller kultur och service så anges betydelsen av närhet och lokal anknytning som hög. Det finns ett utarbetat samarbete med kultur och fritidsförvaltningen även om det skulle kunna fördjupas och formaliseras än mer. Inom gata och park finns redan idag ett tydligt och väl etablerat samarbete. Även här bedöms betydelsen av närhet och lokal anknytning som central för verksamheten där det finns etablerade kontaktytor med såväl invånare som förtroendevalda.

Avslutningsvis är utredningens samlade bedömning att det som är unikt för Torshälla är samverkan mellan olika verksamheter i förvaltningen vilket bidrar till synergier och

helhetssyn. Utredningen har utifrån identifierade utvecklingsområden utformat fyra olika förslag som svarar upp mot de olika perspektiven på olika sätt.

### 1. Torshälla reform

Utveckling av nuvarande organisation.

### 2. Barn och unga i fokus

Utveckling av en organisation med barn och unga i fokus.

### 3. Torshälla en del av fackförvaltningarna

Samorganisering med fackförvaltningarna.

### 4. Orten i centrum

Utveckling av nya arbetssätt för samverkan och samorganisering med fackförvaltningarna men med fortsatt politisk styrning av Torshälla.

**Torshälla reform** svarar upp mot de fördelar som finns med nuvarande organisation gällande samverkan och synergier mellan verksamheter i Torshälla. Utredningen ser dock att Torshälla stads förvaltning genom detta förslag även fortsättningsvis kommer att vara sårbar kopplat till kompetens. Förslaget lyckas inte heller svara upp mot en än mer resurseffektiv verksamhet.

**Barn och unga i fokus** tar sin utgångspunkt i en mycket väl etablerad samverkan mellan förskola, grundskola och socialtjänst och skulle ge ökade möjligheter att fokusera på barn och unga och det förebyggande arbetet. Nackdelen är att helhetsperspektivet utarmas och att Torshälla stads förvaltning förlorar verktyg som behövs för att få synergier mellan verksamheter i Torshälla.

**Torshälla en del av fackförvaltningarna** skulle skapa en tydligare organisation och svara upp mot en mer resurseffektiv verksamhet och bidra till ökad likvärdig service för kommuninvånare. Det skulle å andra sidan försämra samverkan mellan verksamheter i Torshälla och den politiska förankringen för orten skulle gå förlorad.

**Orten i centrum**, tar sin utgångspunkt i att det finns behov av att utveckla nya arbetssätt för samverkan inom den kommunala organisationen, vilket även skulle ge försutsättningar för fortsatt samverkan mellan verksamheter i Torshälla. Detta samtidigt som den politiska förankringen bibehålls och stärks.

Utredningen ser med förslag fyra möjligheter att bidra till nya samverkanformer inom hela den kommunala organisationen. Utifrån detta är utredningens rekommendation att genomföra förslag fyra, *Orten i centrum*. Torshälla stads förvaltning skulle då samorganiseras med fackförvaltningarna. Den politiska styrningen säkerställs genom föreslagvis en fullmäktigeberedning eller nämnd. Förslaget innebär ett lärande för hela organisationen och kan tjäna som modell för övrigt utvecklingsarbete med att skapa en attraktiv stad.

Utredningens förslag överlämnas för vidare beredning. Förslaget remitteras till samtliga nämnder och styrelser för yttrande.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade i november 2015 genom kompletteringar till Årsplan för 2016-2018 att en utredning och analys avseende Torshälla Stads förvaltning ska genomföras. Uppdraget formulerades enligt följande;

*”Utreda och analysera hur samarbete/samorganisering kan ske mellan Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar i syfte att finna synergier och kostnadseffektiviseringar och uppnå långsiktig kvalitet. (KS, alla nämnder och bolag)” (Kompletteringar till Årsplan för 2016-2018, KSKF/2015:254)*

Konsult och uppdrag har fått uppdraget av kommunledningskontoret att genomföra utredningen under våren 2016. Utredningen har genomförts i form av ett projekt och har letts av en styrgrupp under ledning av kommundirektören.

Torshälla stads nämnd är unik som enda nämnd i Eskilstuna kommun med ett lokalt geografiskt ansvarsområde i stället för ett fackområde. Historiskt har Torshälla ingått i den kommunala organisationen sedan 1971 efter kommunsammanslagningen. Före det var Torshälla en egen stad med stadsrättigheter sedan 1317. Mellan åren 1971-1981 ingick Torshälla som en del av fackförvaltningarna.

Torshälla stads nämnd bildades 1981 i samband med att kommunsdelsnämnder infördes i Eskilstuna kommun. Kommunsdelsnämnder infördes för att stärka det lokala självbestämmandet samt närhet och samverkan mellan olika verksamheter. Kommunsdelsnämnderna omformades 1998 till facknämnder. Torshälla stads kommunsdelsnämnd förslögs dock ha kvar sin särprägel utifrån att det i Torshälla fanns en väl sammanhållen struktur genom sin geografiska avgränsning och att Torshälla hade förutsättningar som var nödvändiga för att lokalt demokratiarbete.

I samband med kommunens demokratiberedning 2006 förordades en politisk organisation med facknämnder. Här påvisades dock starka skäl till att ha kvar Torshälla stads nämnd och förvaltning. Samma år genomfördes en folkomröstning om kommunindelning som resulterade i att Torshälla stad även fortsättningsvis skulle vara en del av Eskilstuna kommun.

Vid en revisionsgranskning 2007 granskades Torshälla stads nämnds ansvarsområden och frågan om huruvida Torshälla stad skulle ha en egen nämnd prövades. Skälen som då angavs för att Torshälla skulle behålla sin särprägel var bland annat närhetsprincipen och möjligheten till nära samverkan inom förvaltningen. Sedan dess har förvaltningen och nämndens ansvarsområden diskuterats och vissa förändringar har gjorts.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Demokratiberedningen 2006, Revisionsrapport, Torshälla stads nämnd ansvarsområden, 2008

Torshälla stads nämnd ansvarar idag för att ge kommunal service till alla Torshällabor vad gäller myndighetsutövning socialtjänst, äldreomsorg, kultur- och fritidsfrågor, förskola, grundskola. Nämnden ansvarar även för skötsel och underhåll av parker, gator och vägar samt utveckling av orten.

Välfärden och den kommunala servicen utvecklas ständigt och omvärlden ställer hela tiden nya krav vad gäller kompetens, service och kvalitet. Det finns dessutom ett behov av att utveckla en mer resurseffektiv verksamhet som kan möta framtidens utmaningar.

Mot bakgrund av detta har frågan om Torshällas utveckling aktualiserats på nytt. Frågan är hur Torshälla stads nämnd och förvaltning kan utvecklas till en än mer modern organisation som kan möta framtida utmaningar och samtidigt värna det som är unikt för Torshälla. En utredning har tillsatts för att analysera och lämna förslag i frågan.

## 1.2 Syfte

Syftet med utredning är att analysera och lämna förslag på hur Torshälla stads nämnd och förvaltning kan utvecklas och eventuellt samorganiseras med övriga förvaltningar inom Eskilstuna kommun. Noggranna överväganden ska göras och alternativa förslag ska presenteras. Förslaget ska presenteras i en skriftlig rapport senast den 30 juni 2015. Följande perspektiv ska analyseras:

- Likvärdig service och rättssäkerhet för invånare i Eskilstuna kommun
- Processkvalitet och likartat arbetssätt i kommunen
- Det ekonomiska läget och möjlig resurseffektivisering
- Kompetensförsörjning i en liten organisation
- Närhet och lokal anknytning
- Samverkan mellan verksamheter

Utredningen ska lämna svar på följande fråga:

- Vilket ansvar ska Torshälla stads nämnd ha för att leva upp till perspektiven ovan?
- Hur bygger vi en modern kommunal organisation som tar vara på det unika i Torshälla

Utredningen ska leverera en skriftlig rapport. Risker och konsekvenser ska redogöras och övervägas.

## 1.3 Avgränsning

Utredningen omfattar samtliga verksamhetsprocesser inom Torshälla stads nämnd. Ej övriga nämnder. Utgångspunkten för uppdraget är att nämnden ska finnas kvar. Det ingår inte någon fördjupad granskning av respektive verksamhet.

## 1.4 Metod

Utredningen har samlat in fakta genom kvalitativa fokusgrupper, intervjuer, samt uppföljning och analys av kvantitativa kvalitets- och effektivitetsmått. Utredningen har därtill tagit del av tidigare genomförda utredningar/översyner gällande Torshälla stads nämnd. Representanter från samtliga verksamhetsområden har deltagit i fokusgrupp eller intervjuer. Fokus har varit nuläge såväl som önskat läge. Vidare har utredningen lyssnat in tankar och idéer från medarbetare via öppna forum. Vad gäller övriga förvaltningars medverkan i utredningen så har processutvecklingsgrupperna fått information och möjlighet att lämna synpunkter. Insamlat material har bearbetas av styr- och projektgrupp som sedan har format alternativa förslag. Utredningen redovisar sitt resultat i denna rapport.

## 1.5 Organisation

Projektsponsor: Pär Eriksson KLK

Projektledare: Madelene Eriksson, KOU

Styrgrupp: Pär Eriksson (KLK), Ingrid Sköldmo(TSF), Lena Lundberg (KLK), Lars-Göran Hellqvist (KLK), Sabine Faison(KLK, Madelene Eriksson(KOU) och Lena Sjöberg(KLK).

Projektgrupp: Lars-Göran Hellquist (KLK), Madelene Eriksson(KOU), Britt-Inger Klingensjö(KLK), Ulrika Hansson (TSF) och My Svensson (KOU).

## 1.6 Begrepp

### Samarbete

Samarbete används då för att beteckna (horisontella) mellanmännsliga relationer. Vid samarbete är inte avsikten att ta bort den befintliga strukturen, utan att bygga in nätverk över myndighetsgränser samtidigt.

### Samverkan

Samverkan är ett organisatoriskt begrepp som innebär att organisationerna handlar gemensamt. Aktörerna verkar gemensamt men går inte in i varandras sfärer. Samverkan är ett samlingsbegrepp för samarbete och samorganisering.

### Samorganisering

Samorganisering är ett organisatoriskt begrepp som innebär att aktörer genomför sina arbetsuppgifter och verksamheter tillsammans. Det betyder att de skapar ett gemensamt arrangemang. I utredningen avser samorganisering att aktörer gör saker gemensamt och att verksamhet överförs från en nämnd till en annan.<sup>2</sup>

## 1.7 Disposition

Rapport är disponerad enligt följande. Inledningsvis i kapitel 1 presenteras utredningsuppdraget. Därefter följer ett kapitel om politik styrning och organisering i

---

<sup>2</sup> Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet, Kommunal- och landstingsförbundet, 2011.

Eskilstuna och kommunsverige. I kapitel 3 görs en historiebeskrivning över Torshälla stads nämnd och förvaltning. En nulägesbeskrivning följer i kapitel 4. Därefter följer en redovisning och analys av samtliga perspektiv i kapitel 5 följt av identifierade utvecklingsområden i kapitel 6. Utifrån insamlat material och analys presenteras utredningens fyra förslag i kapitel 7 och konsekvensbeskrivning i kapitel 8. Avslutningsvis följer utredningens rekommendation.

## 2. Politisk styrning och organisering

### 2.1 Nuvarande organisation med facknämnder och en kommunandel

Eskilstuna kommun har sedan 1998 en politisk organisation med facknämnder och en kommundelsnämnd med tillhörande förvaltningar. Sedan 2015 har Eskilstuna kommun 11 nämnder med tillhörande förvaltningar:

Figur 1 Nämnder i Eskilstuna kommun 2016



Respektive nämnds och förvaltnings ansvar regleras i reglementen antagna av kommunfullmäktige den 10 december 2015.

Facknämnderna ansvarar utifrån nuvarande ordning för service inom ett avgränsat sakområde. Torshälla stads nämnd ansvarar däremot utifrån ett geografiskt avgränsade område.

*Torshälla stads nämnd är en kommundelsnämnd. Det ansvar och de uppgifter som enligt detta reglemente åligger Torshälla stads nämnd gäller inom det avgränsade geografiska område, som har fastställts av kommunfullmäktige den 16 december 2010, § 260<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> Reglemente för Torshälla stads nämnd, fastställt av kommunfullmäktige 10 december 2015



Utifrån fastställt reglemente ansvarar Torshälla stads nämnd för samhällsservice inom förskola, grundskola, socialtjänst, vård och omsorg, kultur och fritidsfrågor. Genom reglementet åläggs Torshälla stads nämnd att fullgöra lagstadgade uppgifter utifrån skollagen, socialtjänstlagen, föräldrabalken, hälso- och sjukvårdslagen, Trafiklagstiftningen, Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall samt bibliotekslagen. Nämnden kan om de så vill köpa tjänster av annan utförare, internt eller extern.

Facknämnder och kommunalnämnder skiljer sig åt på flera sätt inte minst utifrån uppdraget att verka för service i ett avgränsat geografiskt område eller för ett avgränsat specialområde.

## 2.2 Kommunsverige – en överblick

Sveriges kommuner har under lång tid varit uppbyggda efter samma organisationsmodell, med obligatoriska facknämnder och tydliga sektorsindelade förvaltningar. Efter den omfattande kommunsammanslagningen mellan 1952 och 1974 kom en ny organisationsmodell med kommundelar att införas i Sverige. Kommunsammanslagningen gjorde att landets 2498 kommuner slogs ihop till 278 kommuner.<sup>4</sup> För Eskilstuna innebar det att tidigare socknar ersattes av landskommunerna: Hällby, Kafjärden, Västra Rekarne, Husby-Rekarne och Ärla. Eskilstuna kommun bildades sedan 1971, vilket innebar att Eskilstuna, Torshälla och de fem landskommunerna slogs ihop. Läs mer om utveckling i Eskilstuna i nästa kapitel.

Denna utveckling från socknar till landskommuner och senare sammanslagna kommuner ställde krav på nya organisationsformer i hela Sverige. Antalet förtroendevalda minskade drastiskt med kommunsammanslagningen vilket följdes av en diskussion om hur den lokala demokratin skulle bevaras och förändras. Som ett svar på detta infördes det under 1980-talet en kommunalsreform som gav kommunerna frihet att själva utforma nämnd- och förvaltningsorganisationen, något som initialt ledde till att ett tjugotal kommuner prövade kommunalsorganisationer.

Kommunalsreformen möjliggjorde för kommunfullmäktige, om så ville, en rätt att besluta, verkställa och förvalta lokala uppgifter och frågor som gick att dela upp efter kommundelarnas geografiska indelning. Nämnderna kunde även tilldelas ett visst budgetansvar. Kommunalsnämnder infördes för att stärka lokalt självbestämmande samt närhet och samverkan mellan olika verksamheter inom ett geografiskt avgränsat område. Kommunalsreformen byggde på decentralisering<sup>5</sup> och föreställningen att de som är nära berörda av verksamheten ska bestämma över den. Decentralisering i form av kommunalsorganisationer motiverades med att verksamheten skulle anpassas utifrån hur situationen ser ut lokalt i ett geografiskt avgränsat område. Eskilstuna hör till en av de kommuner som införde kommunalsnämnder under

<sup>4</sup> Regeringen proposition 1978/79:61 om utvärdering av kommunindelningsreformen

<sup>5</sup> Lidström Anders, Katajamäki Hannu, (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken – Exempler på kommunalsnämnder och kommunarbete*

1980-talet.<sup>6</sup> De kommuner som införde kommunalnämnder fick själva avgöra om organisationen skulle täcka hela kommunens geografiska yta eller endast en eller flera delar av den.

*”Fullmäktige skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får därvid besluta... att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget”<sup>7</sup>*

Under 1990-talet infördes en liknade organisationsform under beteckningen stadsdelsnämnder, i Sveriges tre största städer, Stockholm, Göteborg och Malmö. Ändringar i kommunallagen 1991:900 möjliggjorde för kommuner att även fortsättningsvis ha kommunalnämnder.<sup>8</sup>

Organisationsformen med kommunalorganisationer överges allt mer. Idag är det främst landets storstäder Stockholm, Göteborg och Malmö som har kvar stadsdelsnämnder i hela kommunen, medan ett fåtal kommuner har kommunalnämnder som täcker delar av kommunen. För mindre kommuner är trenden att söka samarbete med andra kommuner i kommunal- och myndighetsförbund vanligt. 1980-talets politiska decentraliseringsambitioner har ersatts av centraliseringsideal. Omorganisering från kommunalorganisationer motiveras med att facknämnder på ett bättre sätt kan garantera likvärdig service och effektivitet.<sup>9</sup>

De senaste exemplen på kommuner som har valt att omorganisera är Örebro kommun som avvecklade kommunalnämnderna Östernärke, Tysslinge och Glanshammar år 2014 och Umeå som avvecklade kommunalerna Holmsund-Obbola, Sävar och Hörnefors år 2014.

Idag finns det kommunalnämnder i Västerås, Borås, Kalmar, Uddevalla, Eskilstuna och Södertälje. I Södertälje finns fyra kommunalerna, Järna, Hölö-Markö och Enhörna.<sup>10</sup> Nedan följer en översikt över kommuner med heltäckande kommunalorganisationer och kommuner med en eller flera kommunalerna. Utgångspunkten är SCBs undersökning av den lokala demokratin i kommuner och landsting 2007.<sup>11</sup> Siffrorna för 2015 är uppdaterade utifrån att Örebro, Umeå och Åstorp har tagit bort sina kommunalorganisationer efter år 2007. Vidare har Borås under 2015 påbörjat en omorganisation från kommunalorganisation till facknämndsorganisation.

---

<sup>6</sup> Kommunallagen SFS 1991:900

<sup>7</sup> Kommunallagen SFS 1991:900

<sup>8</sup> Lidström Anders, Katajamäki Hannu, (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken – Exempler kommunalnämnder och kommunarbete*

<sup>9</sup> Lidström Anders, Katajamäki Hannu, (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken – Exempler kommunalnämnder och kommunarbete*

<sup>10</sup> Organisationsscheman från Kommunerna hemsidor (2016-03-03)

<sup>11</sup> SCB, Undersökning av den lokala demokratin i kommuner och landsting (2007)

Tabell 1 Kommuner med kommunelorganisationer 1999, 2003, 2007, 2015<sup>12</sup>

	1999	2003	2007	2015
<b>Heltäckande kommunelorganisation</b>	13	7	5	4 <sup>13</sup>
<b>En eller flera kommunelar, ej heltäckande</b>	6	8	8	6
<b>Antal kommuner</b>	289	289	287	290

Källa SCB, Undersökning av den lokala demokratin i kommuner och landsting (2007)

Antalet kommuner med kommunelar är 8, varav 3 med heltäckande kommunelorganisationer och 5 har en eller flera kommunelar. Även här finns det stora variationer. Nedan följer en kortfattad beskrivning av organisation och ansvar.

Tabell 2 Heltäckande respektive en eller flera kommunelar

<b>Heltäckande kommunelorganisationer</b>	<b>Beskrivning</b>
<b>Göteborg stad</b>	Stadsdelsnämnder med tillhörande förvaltningar
<b>Malmö stad</b>	Stadsdelsfullmäktige med tillhörande förvaltningar
<b>Stockholm stad</b>	Stadsdelsnämnder med tillhörande förvaltningar
<b>Eskilstuna</b>	Torshälla stad nämnd med tillhörande förvaltning. Drift av förskola, skola, vård- och omsorg, gata och park mm.
<b>Kalmar</b>	Södermöre kommunelnsämnd och förvaltning med ansvar för barn- och skolbarnsomsorg, grundskola, omsorg om äldre, hemsjukvården samt bibliotek och fritidsgårdar.
<b>Köping</b>	Kolsva kommunelnsämnd och förvaltning med ansvar för förskola, grundskola, fritidshem, ungdomsgård, bibliotek, fritidsanläggningar och äldreomsorg.
<b>Västerås</b>	Skultuna kommunelnsämnd och förvaltning med ansvar för drift av förskola, grundskola, kultur, fritid, bibliotek och teknisk närservice inom kommundelen.

<sup>12</sup> Notera att ny siffra för 2016 gäller.

---

**Södertälje**

Järna, Hölö – Markö och Enhörna och Vårdinge–Mölnbo kommunaldelsnämnder utan tillhörande förvaltning. Utförardelarna sköts av fackförvaltningarna. Nämndadministration sköts centralt. Därtill finns det en samordnare för kommunaldelsnämnderna.

---

En klar majoritet av landets kommuner är organiserade i renodlade facknämnder. I utformningen finns det dock stora variationer. Utgångspunkten är att varje kommun själv får bestämma över hur många nämnder en kommun ska ha och hur ansvarsfördelningen mellan nämnderna ska se ut. Bortsett från att varje svensk kommun ska ha en styrelse, valnämnd och överförmyndarnämnd finns det stora möjligheter för kommuner utifrån det kommunala självstyret att forma den egna lokala organisationen. Det finns därför lika många exempel på organisering som det finns kommuner.<sup>14</sup>

På senare tid har en ny trend dominerat: nämnder **slås ihop eller läggs ner och politiska beredningar, styrelser och utskott tillsätts**. Vanligt är också att icke-obligatoriska nämnder läggs ner. Detta har dels sin grund i en kritik mot sektorstänkandet och strävan efter mer samordning mellan verksamheter. Den första kommun som tog bort facknämnderna och ersatte dem med nya organ under kommunfullmäktige var Surahammar. Förvaltningsforskningen har under lång tid noterat risker med sektorsorganisationer. Genom sektorsorganisationer får man tydliga ansvarsförhållanden och hög grad av specialisering. Men sektorisering har under senare år allt mer kommit att få kritik för brist på samverkan inom det kommunala uppdraget. Mot denna bakgrund har man i ett 30-tal kommuner valt att avveckla fackdelsnämnderna och istället införa politiska beredningar, styrelser och utskott under kommunfullmäktige. Arvika är ett sådant exempel med två beredningar under kommunfullmäktige och tre utskott under styrelsen. Kommunen har bara en myndighetsnämnd, en överförmyndarnämnd och en patientnämnd.<sup>15</sup>

Givet de uppgifter kommunerna har att hantera ifråga om utbud av service och värna demokratin så kan man tänka sig att det finns en optimal form för hur detta ska organiseras. Den grundläggande frågan vid utformning av organisationen i en kommun är dock huruvida förvaltningen ska formas i smala och väl avgränsade sektorer, i breda verksamhetsområden där alla delar antas samverka med varandra eller en kombination av båda. Detta är politiska överväganden som görs i varje svensk kommun av en demokratiskt vald församling utifrån lokala förutsättningar.

---

<sup>14</sup> Karlsson David, Rommel Olov & Svensson John (2009) *Alternativa politiska organisationer En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*,

<sup>15</sup> Karlsson David, Rommel Olov & Svensson John (2009) *Alternativa politiska organisationer En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*,  
Bäck, Henry (2006) *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting och Erikson, Malgorzata, David Karlsson, Henry Bäck och Björn Rombach (2007) Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid.” *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(2), 138-142

Det finns således inget facit och varje tid måste pröva vilken form som passar bäst just där och då. I nästa kapitel följer en beskrivning av Torshälla stads nämnd 1971-2016.

### 3. Torshälla stads nämnd – ett historiskt perspektiv

#### 3.1 Kommunsammanslagningen 1952-1974

Från 1952 och fram till 1974 genomfördes omfattande kommunsammanslagningar i Sverige och landets 2498 kommuner slogs ihop till 278 stycken.<sup>16</sup> För Eskilstuna innebar det att socknarna: Barva, Fors, Gillberga, Hammarby, Husby-Rekarne, Jäder, Kjula, Kloster, Lista, Näshulta, Råby-Rekarne, Stenkvista, Sundby, Torshälla, Tumbo, Vallby, Västermo, Ärla och Öja ersattes av landskommunerna: Hällby, Kafjärden, Västra Rekarne, Husby-Rekarne och Ärla. Denna utveckling från socknar till landskommuner och senare sammanslagna kommuner ställde krav på ny organisation. Antalet förtroendevalda minskade drastiskt med kommunsammanslagningen vilket följdes av en diskussion om hur den lokala demokratin skulle bevaras och förändras.

#### 3.2 Eskilstuna kommun bildas 1971

Den 1 januari 1971 bildades Eskilstuna kommun genom en sammanläggning av Eskilstuna stad, Torshälla stad samt de tidigare landskommunerna Ärla, Husby-Rekarne, Västra Rekarne, Kafjärden och Hällby. Före sammanläggningen hade Torshälla stad haft egna stadsrättigheter ända sedan 1317, dvs. långt innan kommunbegreppet var fött. I sin moderna tappning brukar kommunernas historia tecknas tillbaka till år 1862. Initialt under 1970-talet ingick Torshälla som en naturlig del av hela kommunen i en ren facknämndorganisation. Samtidigt genomfördes också ett utvecklingsarbete kallat *Vägen ut*, för att Eskilstuna kommun på bästa sätt skulle möta upp människor där de bor och verkar.

#### 3.3 Sociala distriktsnämnder till kommunalnämnder 1981

Utvecklingsarbetet inom *Vägen ut* kom under 1980-talet att resultera i en försöksverksamhet med sociala distriktsnämnder i fyra distrikt i Eskilstuna. Torshälla var först ut, följt av Norr, Husby-Rekarne och Skiftinge. Försöksverksamheten fick positivt gensvar och lärdomar från försöksverksamheten kom sedan att ligga till grund för att sociala distriktsnämnder infördes i ytterligare sex distrikt. Demokratikommittén föreslog i en skrivelse den 16 juni 1981: "Försöksverksamhet med sociala distriktsnämnder påbörjas den 1 januari 1983 i de sju distrikt som inte får kommunalnämnder enligt förslag från centralnämnden. Syftet var att öka det demokratiska inflytandet och ge medborgarna möjlighet till dialog med politikerna. Tanken var att decentralisera beslut som främst var av lokal vikt till lokala politiker.

<sup>16</sup> Regeringen proposition 1978/79:61 om utvärdering av kommunindelningsreformen.

Kommunfullmäktige beslutade enligt förslaget den 27 augusti 1981 § 87, vilket innebar att Eskilstuna kommun skulle delas in i 21 kretsar och tio distrikt, dels att inrätta kommunalnämnder eller sociala distriktsnämnder i samtliga distrikt. Förslaget gällde från den 1 januari 1982 för kommunalnämnder och från den 1 januari 1983 för sociala distriktsnämnder. Vid samma sammanträde beslutades det att påbörja försöksverksamhet med fyra kommunalnämnder: Torshälla, Norr och Husby-Rekarne och Skiftinge. Vidare inrättas sex stycken sociala distriktsnämnder: Hällby, Kafjärden-Öster, Lagersberg-Fröslunda, Nyfors, Tunafors-Årla samt Västra Rekarne.

Beslutet innebar en ändrad rollfördelning mellan fackdelsnämnder och lokala organ, mellan central administration och lokal förvaltning samt mellan politiker och anställda. En viktig utgångspunkt var att kommunalerna skulle ha ansvar för att bedriva kommunal service och ha befogenheter för detta. För de sociala distriktsnämnderna gällde, att dessa inom sina respektive distrikt ansvarade för beslutsfattande, förvaltning och verkställighet inom socialtjänsten, i den omfattning som kommunfullmäktige bestämde.<sup>17</sup>

Beslutet innebar att Torshälla från 1984 påbörjade försöksverksamhet som kommunalnämnd. I och med det fördes ansvar och resurser över för att bedriva hela den kommunala servicen i Torshälla.

### 3.3 Kommunalnämnder införs i hela Eskilstuna 1986

Försöksverksamheten med kommunalnämnder fick positivt gensvar och den 30 augusti 1984 § 123 beslutade kommunfullmäktige att inrätta nio permanenta kommunalnämnder från och med 1 januari 1986. Förutom de fyra distrikt där försöksverksamhet pågått (Torshälla, Norr, Husby-Rekarne och Skiftinge) inrättas kommunalnämnder i Hällby, Kafjärden-Öster, Nyfors-Fristaden, Väster samt Tunafors-Årla. I och med att kommunalnämnder inrättas i samtliga kommunens distrikt överförs verksamheten från de sociala distriktsnämnderna till de nya kommunalnämnderna. Sociala distriktsnämnden i Lagersberg-Fröslunda ingår från den 1 januari 1986 i Väster kommunalnämnd. Torshällas kommunalnämnd fick härigenom ansvar för den kommunala servicen grundskola och barnomsorg.

Syftet med att införa en kommunalorganisation:

- Öka invånarnas inflytande
- Förbättra kontakten mellan förtroendevalda, tjänstemän och invånare.
- Förbättra kommunens information till invånare

---

Riksarkivet, Kommunfullmäktiges protokoll den 24 mars 1983 § 41 samt dess hänvisningar för mer information rörande de sociala distriktsnämndernas uppgifter.

Torshälla kommunalnämnd kom under dessa år att driva en aktiv utveckling inom det sociala området. År 1995 påbörjades ett nära samarbete mellan individ- och familjeomsorg, försörjningsstöd, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Syftet var att få ihop helheten för den enskilde, en viktig nyckel för ett framgångsrikt socialt arbete. Detta arbete blev föregångaren till dagens familjecentral i Torshälla.

För att stärka demokratin och ge invånarna möjlighet till dialog med förtroendevalda startades det i Torshälla medborgardialog. År 1996 hölls det första mötet. Idag är dessa en naturlig del av nämndens arbete och invånare bjuds in till månatliga möten. Frågor som avhandlas är allt från underhåll av vägar och grönytor till skolfrågor. Detta stämmer väl överens med tanken bakom kommunalnämnder där människor som bor i ett geografiskt avgränsat område och är närmast berörda av den offentliga servicen också ska vara med och bestämma över den.

### 3.4 Kommunalnämnderna utvecklas

Under senare delen av 1990-talet blev kommunalnämndindelningen föremål för diskussion. Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträdet den 26 januari 1995 att tillsätta en parlamentarisk grupp, senare kallad demokratiberedning. Uppdraget var att utforma visioner om kommunens framtida styrning och inflytande med betydelse för demokratin och effektiviteten. I detta ingick även att se över dåvarande kommunalnämndindelning.

Demokratiberedningen föreslog i sin rapport från den 6 juni 1997 ”Politisk styrning och organisation i Eskilstuna” att en politisk organisation med facknämnder införs för att bland annat stärka specialisering, strategiskt arbete och möjlighet att bibehålla och höja kompetens. Vidare var beredningens uppfattning att en organisation med facknämnder skulle ge förutsättningar för framtida rationaliseringar och effektiviseringar av verksamheten. Beredningens samlade uppfattning var att kommunalnämndindelningen som infördes 1986 bidrog med flera positiva utvecklingsmöjligheter, en viktig sådan är samverkan mellan olika verksamheter. Bedömningen var dock att kommunalnämnderna inte lyckats utveckla den lokala demokratin som förväntat. För att ta tillvara och stödja den lokala demokratin, invånares engagemang för det område där man bor och verkar, föreslog beredningen en utveckling av områdesstyrelser.<sup>18</sup>

Demokratiberedningen hade också uppdraget att se över Torshälla stads nämnd och lämna en rekommendation. En klar majoritet i beredningen förordade att Torshälla stads nämnd skulle bli kvar utifrån att det i Torshälla finns en väl sammanhållen struktur genom sin geografiska avgränsning.

*”Torshälla har flera av de förutsättningar som är nödvändiga för att lokalt demokratiarbete ska frödas och utvecklas.”<sup>19</sup>*

<sup>18</sup> Demokratiberedningen 1997, Politisk styrning och organisation i Eskilstuna kommun.

<sup>19</sup> Demokratiberedningen 1997, Politisk styrning och organisation i Eskilstuna kommun.

### 3.5 Torshälla stads nämnd får fortsatt uppdrag

Demokratiberedningens förslag om ny politisk organisation med facknämnder och en kommundel kom sedan att beslutas av kommunfullmäktige den 21 oktober 1999.<sup>20</sup> Det resulterade senare i att Torshälla fick stärkt uppdrag. Bland annat tillfördes nämnden ansvar för gatu-, trafik- och parkeringsfrågor. Det innebar att Torshälla stads nämnd fick ansvar för barnomsorg, skola, äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, kultur, konsumentfrågor, park, gata, trafik och parkering. Åren därefter följdes av en stark utveckling i Torshälla och fler verksamheter kom att föras över till nämnden under 2000-talet. År 2003 överfördes ansvar för beslut enligt Lagen om vård av unga (LVU) och Lagen om vård av missbrukare (LVM) till nämnden från dåvarande socialnämnd. Övrigt ansvar utifrån socialtjänstlagen (SOL) fanns redan.

Under 2000-talet kom stort fokus att ägnas åt strategiskt arbete inom t.ex. demokrati, miljöledning, jämställdhet. Torshälla statade bland annat Eskilstunas första miljöcentrum på Klockberget för att utbilda Torshällabor i biologisk mångfald, kretslopp och miljö.

I januari 2005 tillsattes den senaste demokratiberedningen med uppdraget att pröva olika demokratiförslag för att utveckla den lokala demokratin. Demokratiberedningen föreslog i sin rapport bland annat att inrätta Demokratiforum i fyra stadsdelar med ledamöter från kommunfullmäktige och från de boende i stadsdelen och ett demokratiutskott under kommunfullmäktige. Ett av syftena var att invånare skulle få lättare att delta i och påverka det offentliga samtalet. I samband med kommunens demokratiberedning 2006 förordades återigen en politisk organisation med facknämnder. Här påvisades dock starka skäl till att ha kvar Torshälla stads nämnd och förvaltning. Det blev också kommunfullmäktiges beslut.<sup>21</sup> Samma år genomfördes även en folkomröstning om kommundelning som resulterades i att Torshälla stad även fortsättningsvis skulle vara en del av Eskilstuna kommun. Resultatet visade tydligt att Torshällaborna ville vara en del av Eskilstuna kommun.

Vid en revisionsgranskning 2007 granskades Torshälla stads nämnds framtida ansvarsområden återigen. I samband med granskningen framförde flera politiker och tjänstemän till revisionsrapporten att Torshälla stads nämnd bör avvecklas med utgångspunkt i att det inte är rimligt att Torshälla ska ha en egen nämnd. Revisionsgranskningen bidrog till mindre justeringar av Torshälla stads nämnds uppdrag. Bland annat fördes ansvaret för myndighetsutövning och insatser utifrån LSS över till dåvarande vuxenförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. Hemsjukvården tillhörde vuxennämnden.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> KSKF/1998:10366 Program för utveckling av närdemokrati i Eskilstuna kommun, Demokratiberedningens slutrapport.

<sup>21</sup> Demokratiberedningen 2006, Revisionsrapport, Torshälla stads nämnd ansvarsområden, 2008

<sup>22</sup> Torshälla stads nämnds ansvarsområden, Lars- Åke Claesson, Anders Lundberg, PricewaterHouse, 2008-02-28



Efter valet 2014 gjordes en översyn av nämndorganisationen som resulterade i en förändrad politisk organisation. Bland annat delades dåvarande arbetsmarknads- och familjenämnden i en socialnämnd och en arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnd, vuxennämnden ersattes av en vård- och omsorgsnämnd. I översynen diskuterades Torshälla stads nämnd och dess ansvarsområden. Svårigheter som lyftes i översynsarbetet gällde samverkan mellan Torshälla stads förvaltning och övriga fackförvaltningar. Ett av skälen som framfördes var att organisationerna ser olika ut med olika ledningsnivåer där fackförvaltningarna helst samarbetar med likande nivåer i Torshälla. Här uppstår dock svårigheter då Torshälla har en liten administration och en betydligt plattare organisation. Detta ändrades dock januari 2016 då en områdeschefsnivå infördes. Ytterligare en fråga som översynen belyser är likriktning utifrån dagens styrsystem som blir problematiskt för Torshälla, vars verksamhet ska och bör anpassas utifrån lokala förutsättningar. Denna likriktning bedöms rimma illa med en geografiskt avgränsad nämndorganisation. Vidare lyftes frågor om rättssäkerhet och likställighet i fråga om myndighetsutövning. Här konstateras det ett behov av fortsatt diskussion om Torshälla stads nämnd framtid.

Översynen resulterade inte i några direkta förändringar. Samtidigt betonades vikten av att stärka Torshälla stads nämnd ytterligare.<sup>23</sup> Torshälla stads nämnd ansvarar idag för att ge kommunal service till alla Torshällabor vad gäller socialtjänst, äldreomsorg, kultur- och fritidsfrågor, förskola och grundskola. Nämnden ansvarar även för planering, skötsel och underhåll av parker, gator, vägar och vatten. I nästa kapitel följer en beskrivning av nuvarande ansvarsområden.

### Sammanfattning

Sedan 1980-talet har det förts en diskussion politiskt och inom tjänstemannaorganisationen avseende Torshälla stads nämnds ansvarsområden. Diskussionen har återkommande handlat om demokrati kontra effektivitet, bredd kontra specialisering, decentralisering kontra centralisering. Där demokrati, bredd och decentralisering har varit de primära skälen till varför Torshälla haft kvar en egen nämnd. En annan mycket viktig anledning till att Torshälla sedan 1980-talet har haft en egen nämnd med tillhörande förvaltningen är att Torshälla fram till 1971 var en egen kommun med egna statsrättigheter sedan 1317. Torshälla firar 700 år 2017.

Närhetsprincipen, dialogen mellan förtroendevalda och Torshällabor samt möjligheten till nära samverkan inom förvaltningen har lyfts fram som viktiga skäl till att bibehålla Torshällas nämnd. Här finns bland annat väl etablerade kontaktytor med invånare i Torshälla. Framförallt frågor när det gäller underhåll av gator vägar och parker men även andra frågor inom nämndens ansvarsområde. Utöver detta så stärks informationen till Torshällabor genom tidsskriften Torshälla runt som går till samtliga hushåll sex gånger per år. Vidare är nämnden den första utöver kommunstyrelsen som har webbdarium där medborgare kan få del av beslut och allmänna handlingar.

---

<sup>23</sup> Översyn av nämnd förvaltningsstruktur, Huvudrapport, 2014-08-28

Ytterligare skäl som har lyfts upp i diskussionen genom tiderna är att Torshälla stads förvaltning sedan start har agerat försöksverksamhet/pilot inom olika områden. Det har bidragit till en stark utveckling inom flera områden samtidigt som det gett lärdomar för hela Eskilstuna kommun. Inom flera områden har Torshälla gått i bräschen för och testat nya arbetssätt och metoder inom till exempel miljöområdet och Modiga idéer. Förvaltningens självstyre och möjlighet att agera pilot har under senare tiden begränsats av förväntningar på deltagande i mer omfattande kommungemensamma utvecklingsprojekt.

Torshälla stads nämnd har i stort sätt haft oförändrat ansvarområde sedan kommundelsnämnder infördes i Eskilstuna under 1980-talet. Små justeringar har gjorts inom vissa områden, till exempel myndighetsutövning utifrån LSS. Torshälla stads förvaltning har styrts av en nämnd, med ordföranden, förvaltningschef och sekreterare med tillhörande förvaltningsorganisationen.

## 4. Nulägesbeskrivning

### 4.1 Torshälla i siffror

Torshälla är en del av Eskilstunas geografiska område. Torshälla växer både sett till antalet invånare och företag. I Torshälla bor 9475 invånare. Tabellbilaga följer i kapitel 10.

#### **Befolkningsstatistik**

Torshälla har de senaste tio åren växt med 1000 invånare, vilket motsvarar Eskilstuna befolkningsutveckling under samma period.

#### **Ålder**

Åldersstrukturen i Eskilstuna och Torshälla skiljer sig något där Torshälla har betydligt färre i arbetsför ålder, 19-39 år, men desto fler i ålder 65 år och äldre. I Torshälla är 25 procent 65 år och äldre.

#### **Index för nöjdhet**

Resultat av de senaste årens medborgarundersökningar, Nöjd-Medborgar-Index och Nöjd-Inflytande-Index visar inte på några större skillnader avseende nöjdhet mellan Torshällas invånare och övriga invånare i kommunen. Både Torshälla och Eskilstuna har lågt betygsindex ifråga om inflytande och får knappt godkänt utifrån SCB:s klassificering.

#### **Demografi**

Torshälla har drygt 9 % av kommunens invånare. Antalet äldre av befolkningen är drygt 25 % (i Eskilstuna 19 %) varav de flesta är 65-74 år. Invånarantalet ökade kraftigt mellan 2013 och 2014 (2,5 %) men mellan 2014 och 2015 avstannade ökningstakten (0,4 %).

**Förskola**

Andelen barn i förskola uppgår till 88 % av totala antalet barn (1-5år) vilket är i nivå med Eskilstuna.

**Grundskola**

Jämförelse har gjorts för grundskola 7-9 mellan Gökstensskolan och Djurgårdsskolan som har likartad socioekonomisk ersättning. Meritvärdena för Göksten avseende kunskapskrav årskurs 9 är något högre men andelen elever som är behöriga till yrkesprogram är likartad. Lärartätheten är lite högre på Göksten liksom andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen.

**Sociala insatser**

Andelen barn och unga med insatser i form av vårddyggn på institution och vårdhem är på samma nivå i Torshälla och i Eskilstuna jämfört med respektives andel av befolkningen.

Däremot finns en klart högre andel vuxna med insatser (vårddyggn) och sett över de senaste tre åren har en ökning skett. Vuxna i Torshälla har c:a 5000 vårddyggn vilket motsvarar 23 % av kommunens totala antal vårddyggn 2015.

**Vård och omsorg**

På vård- och omsorgsboende i Torshälla bor man i genomsnitt ett år längre och det är färre personer över 85 år. Nöjd-medborgar-index (NMI) är högre för boende i Torshälla (87) än för Eskilstuna totalt (80), det finns dock några enheter i Eskilstuna som kraftigt drar ned genomsnittet.

Personaltätheten är högre för boendeenheter än i Eskilstuna, detta motsvarar c:a 13 årsarbetare. Åtgärder pågår för att effektivisera under 2016. Torshällas korttidsboende är en liten enhet med få platser och därmed inte så kostnadseffektiv.

**Kultur och fritid**

Det är färre antal besökare i Torshällas bibliotek och museer, däremot så är andelen besökare för Ung Fritid i nivå med Eskilstuna.

**Personal**

Chefstätheten är i nivå med jämförbara förvaltningar (BUN, VON), andelen administrativ personal ligger på 10 % vilket är i nivå med genomsnittet för övriga förvaltningar som är 11 %. Sjukfrånvaron är något lägre (7,9 %) än i hela kommunen som är 8,2 %.

**Ekonomi**

Torshälla har de senaste mandatperioderna haft varierade resultat. Nämnden gjorde ett stort underskott med 10 mnkr 2008 men lyckades sedan återhämtas. Sedan 2012 har trenden varit nedåtgående.

Tabell 3 Ekonomiska resultat 2008-2015

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Resultat	-10	4,7	1,7	1,4	-5,9	-3,8	-7	-19,9

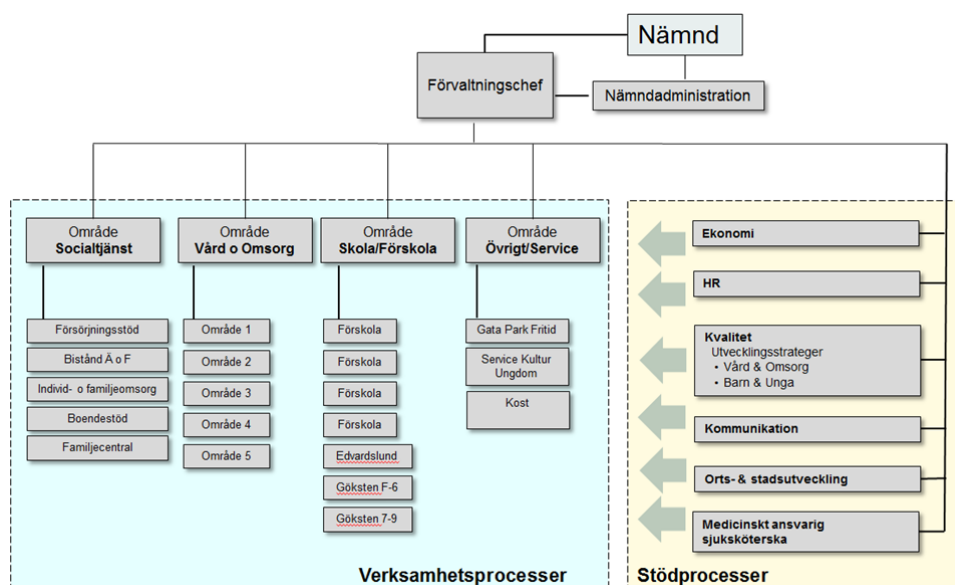
Torshälla har de senaste tre åren redovisat underskott, 2015 blev underskottet 19,9 mnkr. För 2016 beräknas underskottet hamna på 6 mnkr. Mellan 2014 och 2015 ökade kostnaderna för vård och sociala tjänster med 24 mnkr vilket var den främsta orsaken till underskottet 2015.

## 4.2 Ansvar och organisation

Torshälla stads nämnd ansvarar för samhällsservice till invånare i Torshälla stad. Det handlar om allt från lagstadgade verksamheter såsom förskola, grundskola, socialtjänst, vård och omsorg om äldre, till bibliotek samt underhåll av vägar och parker. Till de icke lagstadgade verksamheterna hör kultur- och fritidsfrågor. Torshälla stads nämnds ansvar regleras i det av kommunfullmäktige fastställda reglementet. Ett reviderat reglemente för Torshälla Stads nämnd antogs den 10 december 2015. (KSKF/2014:451)

Förvaltningen är idag organiserad i fyra verksamhetsområden, socialtjänst, vård och omsorg, förskola/skola samt övrigt/service med gemensam stödorganisation för ledning och administration. Det övergripande ansvaret för att verkställa Torshälla stads nämnds uppdrag ligger på förvaltningschefen. Ledning och administration ansvarar även för nämndens administration samt stödprocesserna ekonomi, HR och kommunikation. Här finns även telefonservice, diarium, posthantering. Nedan följer en beskrivning av verksamheten.

Figur 2 Nuvarande organisation



### 4.3 Förskolor och grundskolor

Torshälla bedriver åtta förskolor och pedagogisk omsorg på obekväma tider, Nattis. I Torshälla finns två grundskolor: Gökstensskolan f-6, Gökstensskolan 7-9 och Edvardslundsskolan f-6. Skolorna har fritidshem för barn 6 - 9 år och öppen verksamhet för elever som är 10 - 12 år.<sup>24</sup>

### 4.4 Socialtjänst

Socialtjänsten i Torshälla ansvarar för myndighetsutövning inom områdena:

- Individ- och familjeomsorg ( IFO)
- Äldre- och funktionshindrade ( ÄoF)
- Försörjningsstöd

Verkställighet av beslut angående

- Boendesamordning (kommunkontrakt och uppsökarverksamhet) samt boendestöd inom IFO samt socialpsykiatriområdet

Förebyggande/ främjande arbete

- Familjecentral

Skyddsinsatser och vård för unga och vård av missbrukare tillhandahålls av socialförvaltningen. Insatser inom socialpsykiatri utförs av vård- och omsorgsförvaltningen, bortsett från boendestöd måndag till fredag dagtid. Även avgiftshandläggningen sköts via vård- och omsorgsförvaltningen. Arbetsmarknadsinsatser såsom praktik och trainee tillhandahålls via arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen.

### 4.5 Vård och omsorg

Vård och omsorgsverksamheten i Torshälla ansvarar för:

Myndighetsutövning utifrån uppdraget att ge stöd och omsorg till:

- Äldre- och funktionshindrade (ÄoF)

Verkställighet av beslut angående

- Vård- och omsorgsboende
- Hemtjänst
- Daglig verksamhet för dementa

Torshälla bedriver vård- och omsorgsboendena: Snäckberget, Fridhem (finsk inriktning), Hagalund, demensboende Torsilahemmet och ett korttidsboende Thor och Freja. Därutöver bedriver verksamheten hemtjänst. Hemtjänsten är bemannad dygnet runt. Det finns även en dagverksamhet för personer med demenssjukdom på Tora och Stegen.

---

Vidare finns det legitimerade specialistresurser (en arbetsterapeut, en fysioterapeut och sex sjuksköterskor) för insatser och konsultativt stöd till undersköterskor i vård- och omsorgsboenden. Verksamheten har därtill ett anhörigstöd med öppen mötesplats på Snäckberget. Specialistkompetens köps in via vård- och omsorgsförvaltningen. Nattetid köper Torshälla till exempel in sjuksköterskekompetens från vård- och omsorgsförvaltningen.

#### **4.6 Måltidsverksamheten**

Torshälla stads förvaltning har en enhet som lagar mat till äldreboendena, hemtjänsten, förskolor och grundskolor. Inom enheten arbetar 26 kockar, två ekonomibiträden och en arbetsledare/kock. I köken lagas 1500 portioner varje dag i nio kök. Det finns ett gemensamt ansvar för alla kök. Verksamheten är organiserad inom området övrigt/service. All mat lagas från grunden med råvaror.

#### **4.7 Service, kultur och ungdom**

Torshälla stads nämnd har en varierad kultur- och fritidsverksamhet. Kultur- och fritidsverksamheten är organiserad inom enheten för service, kultur och ungdom med ansvar för Torshällas bibliotek, Ebelingmuseet och ungdomsverksamheten Ung Fritid. Det finns idag nära samarbete med Ung Fritid på kultur- och fritidsförvaltningen. Verksamheterna är bemannade med museiintendenter, bibliotekarier, och fritidsledare. Föreningsbidrag och uthyrning av lokaler samordnas med kultur- och fritidsförvaltningen. Destination Eskilstuna AB svarar för turism och besöksnäring.

#### **4.8 Stads- och ortsutveckling**

Torshälla stads nämnd bedriver ett aktivt stads- och ortsutvecklingsarbete för att stärka Torshällas attraktivitet för invånare och aktörer. Arbetet går under namnet ”Framtidens Torshälla”. Flera insatser pågår för att skapa attraktiva stadsmiljöer, ökat arrangemangsutbud, fler evenemang samt att stärka Torshälla stads identitet. Arbetssättet bygger på en nära dialog och samverkan med invånare, föreningsliv, näringsliv, fastighetsägare och kommunala verksamheter. I detta ingår det framförallt att initiera utvecklingsarbete samt att engagera och samordna aktörer och insatser. Enligt nuvarande reglementen har näringslivsenheten ansvar för utvecklingen av näringslivet i Torshälla. Destination Eskilstuna har ansvar för att utveckla besöksnäringen och turismen i Torshälla. Stadsbyggnadsförvaltningen äger ansvaret för detalj- och översiktsplanering samt övergripande strategisk stadsutveckling i Torshälla. Arbetet sker i samarbete med Torshälla stads förvaltning.

#### **4.9 Gata, park och fritid**

Torshälla stads förvaltning har en gatu-, park- och fritidsenhet som sköter all teknisk service i Torshälla, det vill säga drift och underhåll av den fysiska miljön och idrotts- och fritidsanläggningar. Verksamheten består av vaktmästeri, kansli, fritid och gata och park.

#### Gata och park

- Gång -och cykelvägar, gator och vägar
- Grönområden
- Badvattenprover
- Underhåll av åstråken
- Vaktmästeri inom förvaltningen (ledning och administration och äldreboenden)

#### Fritid

- Ellfolk Arena
- Torshargs idrottsplats
- Gästhamn
- Båtplatsuthyrning
- Badplatser
- Elljusspår Torshargs
- Uthyrning av lokaler till föreningar samordnas med Eskilstuna direkt

## 5. Redovisning och analys

Här följer en redovisning och analys av insamlat material. Utgångspunkten i sammanställningen är genomförda intervjuer, fokusgrupper, öppna forum och input från processutvecklingsgrupperna. Respektive perspektiv redovisas var för sig. Notera att utredningen inte haft uppdraget att fördjupa sig inom samtliga områden.

### 5.1 Likvärdig service och rättssäkerhet

Det finns skillnader såväl som likheter i service och rättssäkerhet om man jämför Torshälla stads förvaltning med övriga fackförvaltningar. Det är en naturlig konsekvens av att Torshälla stads förvaltning till skillnad från fackförvaltningarna har ansvar för en ort. I utredningen har det framkommit att det finns skillnader på policynivå i fråga om målsättningar i nämnderna, riktlinjer och delegationsordningar. Exempelvis delegationsordningen inom socialtjänsten, riktlinjer inom vård- och omsorg samt kostriktlinjerna. Huruvida detta ger olika utfall i service är svårt att svara på. Det finns dock anledning att diskutera om strategiska beslut inom olika sakområden, riktlinjer och delegationsordningarna ska vara gemensamma för Torshälla stads nämnd och övriga facknämnder.

Utredningen har identifierat områden där det finns en hög grad av likvärdig service. Inom hemmaplansvården och arbetsmarknadsinsatser är det samma utbud för alla. Inom vissa områden arbetar förvaltningarna på olika sätt men det behöver nödvändigtvis inte påverka likvärdigheten i service. Anhörigstöd är ett sådant exempel där servicen är olika för Eskilstunabor och Torshällabor, liksom leverans av inhandlad mat till pensionärer som sköts av hemtjänsten i Torshälla och av Samhall i Eskilstuna. Trygghetslarm hanteras på olika sätt. I Torshälla är det hemtjänsten som

åker ut på larm och i Eskilstuna är det larmgruppen. Att biblioteken har olika öppethållande och olika ersättningar till konstnärer är andra exempel. Detta är en naturlig konsekvens av att Torshälla stads nämnd har gjort sina ställningstaganden utifrån sina förutsättningar och vad som är bäst för Torshälla. Utredningen ser egentligen inte att dessa skillnader är problematiska utifrån att det finns en nämnd med ansvar för just Torshälla så länge likvärdigheten i service inte påverkas negativt.

## 5.2 Processkvalitet och arbetssätt

Samtliga verksamheter i Torshälla arbetar utifrån Eskilstuna kommuns modell för processtyrning. Det finns gemensamma processbeskrivningar inom respektive process för Torshälla stads förvaltning förutom för vård och omsorg. Inom vissa områden finns det tydliga definierade processer och ett etablerat arbetssätt för utveckling, till exempel processen för Ekonomiskt bistånd och IFO. Inom andra är utvecklingsarbetet i sin linda. Vidare har det framförts att Torshälla stads förvaltning har svårt att bemanna alla grupperingarna som finns kopplade till de olika processerna. Med anledning av att Torshälla stad är en kommunal del med ansvar för stora delar av den kommunala servicen så har det utvecklats en stark samverkan mellan verksamheterna som en naturlig del. Detta till skillnad från fackförvaltningarna som arbetar mer specialiserat och fördjupat inom sakområdena.

## 5.3 Resurseffektivisering

Torshälla stads nämnd omsätter 394 mnkr. I stort sett alla verksamheter gör ett överskott bortsett från socialtjänst och förskola. Torshälla har sedan lång tid tillbaka arbetat för att effektivisera verksamheten genom att söka samverkan med fackförvaltningarna. Det har också varit ett uppdrag från kommunledningen. Det har resulterat i att det inom flera områden finns tydliga överenskommelser om gemensamma resurser. Ett sådant exempel är samverkan kring arbetsmarknadsinsatserna som numera tillhandahålls av arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen. Här finns det en tydlig överenskommelse om de gemensamma resurser och insatser som erbjuds brukaren. Brukarna i Torshälla har på så sätt samma tillgång till insatser som brukare i Eskilstuna. Liknade exempel finns inom flera områden. Se figur 2 på sida 24. Detta har genom åren bidragit till en mer resurseffektiv verksamhet i Torshälla och kommunen i stort.

Synpunkter som framförts från representanter från Torshälla såväl som från övriga fackförvaltningar är att det finns en viss otydlighet gällande resursfördelningen. Inom vissa områden finns det tydliga överenskommelser och avtal mellan förvaltningarna inom andra saknas det helt eller delvis. Det har utvecklats varianter av beställar- och utförarorganisation inom kommunorganisationen, det fungerar ibland och ibland inte. Det finns ett behov av att tydliggöra prissättning av tjänster, vad betalar Torshälla för och vad de får ut av insatserna? Torshälla köper tjänster och kompetens av fackförvaltningarna inom områden där Torshälla stads förvaltning inte har möjlighet svara upp mot behov på egen hand, till exempel specialistkompetens, hemmaplansvård, praktiksamordning och så vidare. Sammataget köper förvaltningen tjänster motsvarande 11 mkr årligen. Det har dock visat sig finns en viss otydlighet när det gäller prissättning och vad som ingår och inte. I vissa fall har



fackförvaltningarna inte möjlighet att utifrån nuvarande förutsättningar att svara upp mot Torshällas behov. Till exempel bemanning på obekväma arbetstid inom boendestöd.

Vidare har det framförts att det inom flera områden skulle gå att göra betydligt mer tillsammans inom den kommunala organisationen. Ett sådant exempel är programverksamheten (Sommartorget) där Torshälla stads förvaltning och kultur och fritidsförvaltningen planerar och genomför likande arrangemang. Kommunen skulle ha mycket att vinna på ökad samverkan.

#### **5.4 Kompetensförsörjning**

Utredningen har analyserat Torshälla stads nämnds förutsättningar att säkerställa rätt kompetens. Inom förskola och grundskola bedöms det finnas goda förutsättningar att rekrytera och bibehålla förskollärare och lärare. Här framförs att det finns en attraktionskraft för arbetssökande i den ”lilla organisationen”. Samannonsering för hela Eskilstuna upplevs inte som positivt. Specialpedagoger bedöms däremot som en svårrekryterad yrkesgrupp i Torshälla stads förvaltning, barn och utbildningsförvaltningen såväl som i hela landet. Specialiststöd såsom talpedagog och skolläkare köps av barn- och utbildningsförvaltningen.

Vård och omsorg i Torshälla uttrycker svårigheter med att rekrytera och behålla specialistkompetens och legitimerad personal såsom sjuksköterskor, anhörigstöd och fysioterapeuter. Även socialtjänsten ser svårigheter med att bemanna verksamheten med rätt kompetens. Det framförs ett önskemål om att samverka mer kring kompetensutveckling inom det sociala arbetet.

Kompetensförsörjningen inom gata och park bedöms inte som sårbar. Här finns en tydlig överenskommelse med stadsbyggnadsförvaltningen som svarar för specialistkompetens, till exempel kommunekolog. Verksamheten svarar i dagsläget enbart för bemanning inom teknisk service.

Inom service, kultur och fritid bedöms förutsättningarna för kompetensförsörjning till viss del som sårbar, framförallt bemanning vid arrangemang. Svårigheter lyfts även med att rekrytera och bibehålla specialistkompetens, till exempel bibliotekariet. Vidare har det framförts svårigheter att behålla medarbetare på grund av bredden i uppdraget.

#### **5.5 Närhet och lokal anknytning**

Utredningen har analyserat betydelsen av närhet och lokal anknytning för respektive verksamhet utifrån nämndens uppdrag att verka för den lokala demokratin. Stor kraft läggs i dag i hela den kommunala organisationen att ge invånare möjlighet till insyn, inflytande och dialog. Huruvida närhet och lokal anknytning har kunnat ge den effekten för den lokala demokratin i Torshälla där dock svårt att bedöma. Tidigare utredningar har menat att kommundelsorganisationen inte lyckas utveckla demokrati i önskad utsträckning. Någon utvärdering av detta har inte gjorts och det är heller inte utredningens uppdrag. Utredningen har lyssnat in hur Torshälla stads förvaltning

själva bedömer betydelsen av närhet och lokal anknytning. För vissa verksamheter beskrivs närhet och lokal anknytning som avgörande och själva kittet och identiteten för Torshälla stads förvaltning. Socialtjänst, skola och biblioteket är några sådana exempel. Det som framförallt lyfts i det här sammanhanget är fysisk närvaro och att verksamheten bedrivs i Torshälla.

Den fysiska närvaron och närhet för invånare har skapat ett förtroendekapital för verksamheten och invånare vet vart de ska vända sig. All service finns samlad på en plats vilket bidrar till att verksamheten kan agera snabbt om det behövs. Organiseringen har lyfts fram som en förutsättning. Närhet till politiken beskrivs också som en fördel. Verksamheterna bjuds in en gång per år för temanämnd och invånarna bjuds in till månatliga politikerträffar. Betydelsen av närhet och lokal anknytning bedöms som mycket hög för samtliga verksamheter.

## 5.6 Samverkan mellan verksamheter

Det finns ett väl etablerat samarbete inom Torshälla stads förvaltning mellan alla verksamheter. Nuvarande ansvar och organisering av Torshälla stads förvaltning anges vara en förutsättning för att organisationens chefer och medarbetare ska mötas på ett smidigt sätt i vardagen. Det är också samverkan mellan verksamheter som är unikt för Torshälla.

Även den geografiska/fysiska närheten mellan verksamheterna anges ha stor betydelse och bidrar till ett gemensamt ansvar och en känsla av helhet. Det gör i sin tur att verksamheterna har kännedom om varandra och tillsammans hittar gemensamma lösningar. Samarbetet mellan förskola, skola och socialtjänst utmärker sig särskilt där man har utvecklat gemensamma metoder i det förebyggande arbetet. Det lilla sammanhanget bidrar till en känsla för helhet och det gemensamma uppdraget. Vad gäller samverkan mellan Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar ser det lite olika ut. I vissa avseenden är det formaliserat och tydligt uttalat och vissa avseende är det avhängigt person och upparbetade relationer.

**Figur 3 Överenskommelser**

Fackförvaltningar	Samverkansområden	Överenskommelse
Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen	Ekonomiskt bistånd	Samarbete inom processen ekonomiskt bistånd.
Barn- och utbildningsförvaltningen	Specialiststöd och administration	TSF köper utförartjänster av BUF.
Konsult och uppdrag	Löneservice, Kommunhälsan, Fordonenheten, Rekryteringsenheten	TSF köper utförartjänster av KOU.
Kultur- och fritidsförvaltningen	Ung fritid, kompetens	TSF samarbetar inom ung fritid.
Miljö- och räddningstjänstförvaltningen	Mindre samarbeten	

Socialförvaltningen	Gemensam socialjour, teamledarträffar, hemmaplansvård	TSF köper utförartjänster för hemmaplansvård. Samverkan sker kring socialjouren.
Stadsbyggnadsförvaltningen	Specialiststöd och tjänster	Köper utförartjänster, t.ex. projektering.
Vård- och omsorgsförvaltningen	Specialiststöd och tjänster inom socialpsykiatri och hemsjukvården.	Samarbetar, inom hemsjukvården. Köper vissa utförartjänster.

## 5.7 Sammanfattande analys

Redovisningen och analysen kan sammanfattas enligt följande;

- Det finns skillnader såväl som likheter vad gäller service som härrör till olika arbetssätt och utbud. Det finns även skillnader i delegationsordningar och riktlinjer.
- Kompetensförsörjning inom vissa specialistfunktioner bedöms som sårbar.
- För att Torshälla ska kunna svara upp mot en än mer resurseffektiv verksamhet behövs förtydligande vad gäller resursfördelning mellan nämnder
- Betydelsen av närhet och lokal anknytning bedöms som mycket hög för samtliga verksamheter
- Samverkan mellan verksamheter sker främst inom Torshälla stads förvaltning. Samverkan med fackförvaltningarna sker i varierande grader.

## 6. Identifierade utvecklingsområden

Det finns idag ett utvecklat samarbete i varierande grad mellan Torshällas stads förvaltning och övriga förvaltningar. I vissa avseenden är det formaliserat och tydligt uttalat.

Här redovisas identifierade områden där det finns skäl att fördjupa och stärka samarbetet och eller samorganisera Torshälla stads förvaltning med övriga förvaltningar. Utgångspunkt är att det ska bidra till att säkerställa likvärdig service och rättssäkerhet, processkvalitet och likartat arbetssätt, resurseffektivisering, kompetensförsörjning, närhet och lokal anknytning och samverkan. Vissa områden kräver organisatoriska förändringar medan andra bäst löses genom tydliga överenskommelser mellan förvaltningar.

Det har framförts olika förslag från olika delar inom Eskilstuna kommun. Nedan preciseras de områden som verksamheterna i Torshälla stads förvaltning samt processutvecklingsgrupperna har identifierat.

## 6.1 Utbildning

- Gemensamt arbete inom stödprocesserna (ekonomi, HR, administration)
- Strategiska frågor – gemensamma utvecklingsåtgärder
- Delge och sprida kunskap mellan förvaltningar
- Strategiskt tänk kring kompetensfrågor – kompetensutveckling

## 6.2 Vård och sociala tjänster

### Vård och omsorg

- Specialistfunktioner som nyttjas via vård- och omsorgsförvaltningen ska vara prissatta
- Samorganisering av legitimerad personal, sjuksköterskor, fysioterapeuter och arbetsterapeuter)
- Samorganisering boendeplanering i Eskilstuna
- Samorganisering av anhörigstöd
- Samorganisering av biståndshandläggning
- Hemsjukvården – vård- och omsorgsförvaltningen fortsatt ansvar – mer fysisk närvaro efterfrågas
- All kärnverksamhet ska vara kvar i Torshälla
- Vikariepoolen i Torshälla fungerar mycket bra och ska vara kvar
- En gemensam boendekö för särskilt boende och korttidsboende

### Socialtjänst

- Gemensam introduktion för medarbetare inom socialtjänsten
- Återsökning av statliga medel bör skötas av en funktion för kommunen
- Gemensamt kvalitets- och metodstöd
- Viss gemensam kompetensutveckling vid stora kompetensåtgärder
- Utvecklad samverkan med socialförvaltningens råd och stöd
- En fördelning av budget mellan TSN och SN på kommunnivå så att hemmaplansvården är till för alla medborgare i Eskilstuna
- Tydlig överenskommelse och resursfördelning avseende insatser inom socialpsykiatri.
- Samkörning av utbildning och samverkan för alla biståndshandläggare
- Tydliggöra rutiner inom socialpsykiatri samt se över möjligheten till ett dokument som reglerar vad som är skälig levnadsnivå
- Gemensam vikariepool för boendestöd
- Gemensam utveckling för rutiner inom socialpsykiatri
- Gemensam central statistikfunktion (t.ex. VIVA)

Vidare har det inom processen för vård och sociala tjänster framförts av processutvecklingsgruppen för densamma att myndighetsutövning barn, vuxna och äldre är möjliga områden för samorganisering. Socialtjänsten i Torshälla ser stora

risker med en sådan lösning. Socialtjänsten i Torshälla har ett väl etablerat och väl fungerade samarbete med förskola, skola, äldreomsorg i Torshälla, Ung Fritid, familjecentralen. Det framförs tydligt att om Torshälla ska ha socialtjänst så ska alla delar ingå och vara fysiskt placerade i Torshälla. (mottagning, individ- och familjeomsorg, biståndshandläggning ekonomiskt bistånd, biståndshandläggning äldre samt familjecentral). Den styrka som finns med nuvarande verksamhet i Torshälla är just tvärprofessionell samverkan inom det sociala arbetet.

Utförardelarna inom äldreomsorgen har diskuterats där Torshälla stads förvaltning menar att förvaltningen även framledes bör ansvara för det som rör kärnverksamhet, det vill säga drift av hemtjänst och särskilt boende. Processutvecklingsgruppen för vård och omsorg ser dock att även denna med fördel skulle samorganiseras med vård och omsorgsförvaltningen.

### 6.3 Kultur och berikande fritid

- Ersättningar till konstnärer och bidragsnivåer
- Biblioteksverksamheten
- Kompetensutbyte
- Programverksamhet
- Gemensam vikariepool
- Samorganisering av ung-fritid
- Gemensam skötsel och drift av kommunens lokaler och parker
- Bidrag för evenemang

### 6.4 Miljö och samhällsbyggnadsarbete

#### Kostenheten

- En gemensam central kostorganisation.<sup>25</sup>
- En central funktion för verksamhetsstöd (måltidsplanering, upphandling, krav)
- Gemensamma matsedlar.

#### Orts- och stadsdelsutveckling

- Tydliggöra förväntningar – vad ansvarar Torshälla för och vad ska Torshälla delta i.
- Tydliggöra hur vi nyttjar gemensamma resurser och kompetenser.
- Torshälla bör ingå som en naturlig del i det strategiska arbetet för Eskilstuna.

#### Gata och park

- Kvällsvaktmästeri
- Skötsel och drift av lokaler och parker

---

<sup>25</sup> Förslag behandlas i kommunfullmäktige hösten 2016.

## 6.5 Sammanfattande analys

Det har framförts flera olika förslag på hur Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar skulle kunna stärka sitt samarbete och eventuellt samorganisera verksamheter. Det som med fördel skulle samorganiseras och bidra till att säkerställa resurseffektivisering, kompetensförsörjning skulle å andra sidan kunna försämlra ett helhetsperspektiv, närheten och samverkan över gränserna med längre beslutsvägar. Utredningen kommer därför utifrån analyserade perspektiv och identifierade utvecklingsområden, att ge olika förslag som svarar upp mot de olika perspektiven på olika sätt.

Det som beskrivs som en klar fördel med Torshälla stads förvaltning idag är helhet och bredd med korta beslutsvägar. Nackdelen är däremot begränsad möjlighet att specialisera sig och bli riktigt bra inom ett givet område och risker med att det blir personberoende. Utredningen har inte till uppgift att bedöma vilket sätt som är det bästa. Viktigt är ändå att Eskilstuna kommun sedan lång tid tillbaka har gjort ett tydligt ställningstagande för en organisation med fackförvaltningar.

Utredningen kan konstatera att vård och omsorg utmärker sig särskilt vad gäller behov av att utveckla och/eller samorganisera verksamhet. Här finns det många beröringspunkter mellan förvaltningarna och flera utmaningar att hantera, till exempel kompetensförsörjning vad gäller specialistkompetens. Utredningen har kunna lyssna in att det finns behov av både förtydligande men också samordning inom vissa verksamhetsområden där Torshällas verksamhet är mycket sårbar.

Torshälla har sedan starten på 1980-talet utvecklat ett nära samarbete mellan socialtjänst och förskola och grundskola. Ett samarbete som är unikt på flera sätt. Torshälla har idag en sammanhållen socialtjänst som arbetar tvärprofessionellt. Allt för stora ingrepp och förändringar inom socialtjänsten i Torshälla är därför tveksamt. Om förslaget blir att samorganisera delar så kan det vara bättre att samorganisera allt.

Inom ramen för utbildning är det främst stödprocesserna som skulle tjäna på att lösas gemensamt, till exempel administration via Eskilstuna direkt. Flera delar har lämnats över till Eskilstuna direkt. Vad gäller kultur och service anges betydelsen av närhet och lokal anknytning som hög. Det finns ett utarbetat samarbete med kultur- och fritidsförvaltningen även om det skulle kunna fördjupas och formaliseras än mer. Inom gata och park finns redan idag ett väl etablerat samarbete och det finns en tydlighet. Även här bedöms betydelsen av närhet och lokal anknytning som central för verksamheten där det finns etablerade kontaktytor med invånare såväl som förtroendevalda.

Avslutningsvis är utredningens samlade bedömning att det som är unikt för Torshälla är just helheten och samverkan mellan olika verksamheter. Ett utvecklat samarbete med fackförvaltningarna skulle samtidigt ge samverkansvinster för hela den kommunala organisationen. Vad gäller samorganisering är det däremot svårt att peka

ut enskilda delar. Mot bakgrund av detta har utredningen utarbetat olika förslag på förändring, se nästkommande kapitel.

## 7. Förslag på förändring

Utredningen har utifrån dialog med företrädare för olika delar av organisationen kunnat identifiera ett antal utvecklingsområden för stärkt samarbete och/eller samorganisera verksamhet. Mot bakgrund av insamlat material och analys har utredningen utformat fyra möjliga förslag. Nedan preciseras det övergripande syftet liksom varje enskilt förslag.

### 7.1 Övergripande syfte

- Likvärdig service
- Processkvalitet och likartat arbetssätt
- Resurseffektivisering
- Kompetensförsörjning
- Närhet och lokal anknytning
- Samverkan mellan verksamheter

### 7.2 Fyra vägval

Utredningen har arbetat fram följande fyra förslag till utvecklad samverkan mellan Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar.

1. Torshälla reform
2. Barn och unga i fokus
3. Torshälla en del av fackförvaltningarna
4. Orten i centrum

### Förslag 1 - Torshälla reform

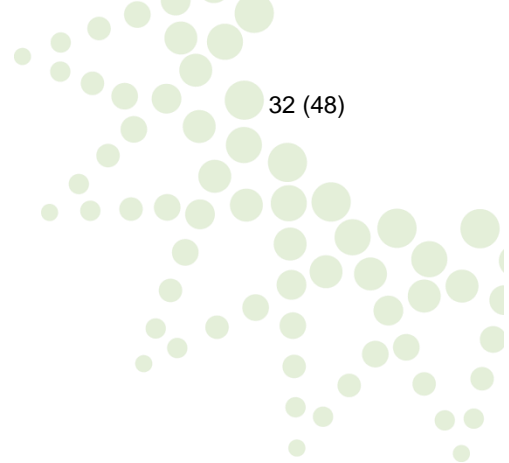
Utveckla nuvarande organisation och tydliggör samverkansvinster.

#### Utgångspunkt

Utgångspunkten för förslaget är att det i utredningen har framförts starka skäl till att Torshälla stads nämnd och tillhörande förvaltning även fortsättningsvis ska ha ett helhetsansvar för den kommunala servicen i Torshälla. Ett utvecklat samarbete och/eller samorganisering med övriga förvaltningar inom vissa givna områden är däremot nödvändigt för att Torshälla stads förvaltning ska kunna svara upp mot krav om likvärdig service och rättsäkerhet, resurseffektivitet och kompetens.

#### Mål

- Utveckla och renodla en ömsesidig samverkan inom ett antal områden utifrån helhetsperspektivet Eskilstuna kommun.
  - Torshälla stads nämnd och förvaltning får fortsatt ansvar för de stora delarna av den kommunala servicen i Torshälla.
-



## **Förslag till förändring**

### **Ansvar och organisation**

Torshälla stads nämnd och förvaltning bibehålls i nuvarande form med ansvar för det geografiskt avgränsade området Torshälla stad. Förslag på verksamhetsförändringar får förändrat reglemente som följd.

### **Förbättrad samverkan mellan fackförvaltningarna**

Formalisera och tydliggöra samverkan mellan Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar.

### **Rutiner och processer**

Skapa och tydliggör gemensamma rutiner och processer inom respektive verksamhet tillsammans med fackförvaltningarna för att säkerställa likvärdighet i service för invånare i Eskilstuna kommun. I detta ingår det att bestämma i vilka processer som Torshälla stads förvaltning inte deltar i utifrån dess självstyre.

### **Samorganisering inom hälso- och sjukvårdsområdet**

Legitimerad personal inom hälso- och sjukvårdsområdet, vård och omsorg, organiseras inom vård- och omsorgsförvaltningen med fortsatt lokalisering i Torshälla.

### **Samorganisering av korttidsboende**

Gemensamt korttidsboende för hela Eskilstuna kommun organiseras under vård- och omsorgsförvaltningen.

### **Samorganisering av anhörigstöd**

Anhörigstödet i Torshälla samorganiseras med vård- och omsorgsförvaltningen. I samband med denna åtgärd är det nödvändigt att se över hela anhörigstödet i Eskilstuna kommun för att bredda och få en större likvärdighet som omfattar socialtjänstens alla verksamheter enligt lagstiftningens intentioner.

### **Hemmaplansvård**

Utförardelarna inom socialtjänsten finansieras idag av Torshälla stads förvaltning med motsvarande 10 % och utförs av socialförvaltningen. Här föreslås en förändrad budgetram och att medel överförs till socialförvaltningen för att effektivisera och minska intern administration.

### **Gemensam kostverksamhet för Eskilstuna kommun**

Behandlas i samband med utredning av kostverksamheten.

### **Samorganisering av Ung fritid**





Ett nära samarbete pågår idag mellan Torshälla stads förvaltning och kultur- och fritidsförvaltningen. För att ytterligare minska sårbarhet och skapa samordningsvinster föreslås en samorganisering.

#### **Gemensam hantering av evenemangsbidrag**

Hantering och beslut kring evenemangsbidrag sker på kultur- och fritidsförvaltningen men Torshälla stads förvaltning får möjlighet att yttra sig före beslut, liksom hanteringen av alkoholtillstånd där nämnden alltid ges möjlighet att yttra sig före beslut.

#### **Nämndremisser hanteras av facknämnderna**

För att minska nämndadministrationen får facknämnderna ansvaret för att hantera remisser i sakfrågor med möjlighet till yttrande för Torshälla stads nämnd. Om Torshälla stads nämnd berörs av ett remissärende ska dock nämnden hantera ärendet utifrån beredningstväranget i kommunallagen.

#### **Samorganisering av återsökning statliga medel**

Återsökning av statliga medel hanteras centralt för samtliga förvaltningar.

#### **Centralisering av lokalsamordning**

Hantering av lokalförsörjningen centraliseras för att finna synergier genom styrning och samordning.

#### **Boendestöd**

Boendestödet i Torshälla samorganiseras med vård- och omsorgsförvaltningen för att skapa en enhetlig servicenivå.

#### **Konsekvenser**

- Sårbarheten minskar något för mindre verksamheter.
- Närhet och lokal anknytning bibehålls.
- Fortsatt samverkan mellan verksamheter inom Torshälla stads förvaltning.
- Ansvar för den kommunala servicen i Torshälla blir kvar.
- Brukarfokus utifrån närhet och samverkan mellan verksamheter.
- En sammanhållen socialtjänst med ekonomiskt bistånd, bistånd till äldre och personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorg samt boendestöd ger förutsättningar för fortsatt god samverkan.
- Ingen tydlig resurseffektivisering.
- Fortsatt sårbarhet inom vissa kompetensområden
- Otydlighet kvarstår när enbart vissa områden samorganiseras med fackförvaltningarna.
- Fortsatt ifrågasatt som organisation som enda förvaltning med ett geografiskt utpekade ansvarsområde.
- Formerna för samverkan mellan Torshälla stads förvaltning och fackförvaltningarna kommer även fortsättningsvis att kräva ömsesidigt intresse och engagemang.

## **Förslag 2 - Barn och unga i fokus**

Utveckla en organisation med barn och unga i fokus samt förebyggande arbete och utveckling av nya banbrytande metoder.

### **Utgångspunkt**

Utgångspunkten i förslaget är att det i utredningen har framförts stora fördelar med den nära samverkan mellan verksamheter som finns inom Torshälla stads förvaltning och närhet för den enskilde. Samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst utmärker sig särskilt. Från socialtjänsten har det framförts starka skäl att bibehålla en sammanhållen socialtjänst. Verksamheten har utvecklat ett väl fungerade arbetssätt. Nyckelord är närhet, samverkan, få kontakter och kontinuitet. Utifrån detta ser utredningen att ett möjligt förslag skulle vara att utveckla en organisation med barn och unga och det förebyggande arbetet i fokus.

### **Mål**

Stärka arbetet med fokus på barn och unga.

## **Förslag på förändring**

### **Ansvar och organisation**

Torshälla stads nämnd och förvaltning får ansvar för områdena förskola, grundskola, socialtjänst och Ung fritid med en mindre nämnd och förvaltning som följd. Övriga verksamheter överförs till fackförvaltningarna. Nya reglementen för berörda nämnder fastställs.

### **Vård- och omsorgsverksamhet**

Samtliga verksamheter inom vård- och omsorg samorganiseras med vård- och omsorgsförvaltningen.

### **Kultur, service och fritid**

Samtliga verksamheter bortsett från Ung fritid samorganiseras med kultur- och fritidsförvaltningen.

### **Gata, park och fritid**

Gata och park samorganiseras med stadsbyggnadsförvaltningen och fritid med kultur- och fritidsförvaltning.

### **Ortsutveckling**

Arbetet med Ortsutveckling föreslås bli en del av antingen stadsbyggnadsförvaltningen eller kommunledningskontoret.

### **Socialtjänsten**

En sammanhållen socialtjänst blir kvar i nuvarande form med ett tydligare fokus på barn och unga, förutom bistånd till äldre som organiseras i vård- och omsorgsförvaltningen men med fortsatt fysisk placering i Torshälla.

**Förskola och grundskola**

Samtliga skolverksamheter organiseras även fortsättningsvis under Torshälla stads nämnd.

**Ledning och administration**

Resurserna inom ledning och administration ses över utifrån ett minskat ansvarsområde.

**Konsekvenser**

- Förslaget ger ökad möjlighet att fokusera på barn, unga och det förebyggande arbetet för såväl nämnd som förvaltning genom utveckling av nya metoder inom det sociala området.
- Fortsatt samverkan mellan socialtjänsten, förskola och grundskola.
- Helhetsyn med få kontakter ger fördel för den enskilde.
- Närhet och lokal anknytning bibehålls till viss del.
- Möjlighet till fördjupning samt utveckling av metoder kan ge bättre förutsättningar för att rekrytera och bibehålla bristkompetenser inom området.
- Helhetsperspektivet för orten försämras.
- Risk för stor överbyggnad i relation till förändringen. Trots minskat ansvarsområde krävs även fortsättningsvis ledning och administrativt stöd.
- Torshälla tappar verktyg som behövs för att skapa synergier i Torshälla.
- Förslaget bedöms ge en mindre resurseffektivisering.
- Närheten kan försämras för de områden som flyttas över till fackförvaltningarna.

**Förslag 3 - Torshälla en del av fackförvaltningarna**

Koordinering och samorganisering i fackförvaltningarna.

**Utgångspunkt**

Utredningens uppdrag har varit att bibehålla nämnden men i utredningsarbetet har det framkommit synpunkter på att en enhetlig nämndorganisation med enbart facknämnder skulle upplevas tydligare. Det skulle även skapa förutsättning för en mer enhetlig verksamhet. Utifrån detta ser utredningen att ett möjligt förslag skulle vara att Torshälla stads förvaltning blir en del av fackförvaltningarna och att nämnden tas bort. Nyckelord är samorganisering och koordinering.

**Mål**

- Fördjupning och specialisering inom sakområden
  - Tydligare organisation med en renodlad facknämndsorganisation
  - Rakare beslutsvägar med enhetliga beslut
-

## Förslag på förändring

### Ansvar och organisation

Torshälla stads nämnd avvecklas och förvaltningens verksamheter integreras med fackförvaltningarna.

### Integrering av kärnverksamhet

Samtliga enheter, med enhetschefer och medarbetare, inom kärnverksamheten integreras med fackförvaltningarna. Det innebär att verksamheterna integreras inom fackförvaltningarnas nuvarande organisation.

### Fysisk placering

Kärnverksamheten inom förskola, grundskola, socialtjänst, vård- och omsorg samt kultur och service är fortsatt fysiskt placerad i Torshälla för att fortsätta upprätthålla närhet och lokal anknytning och samverkan mellan verksamheter.

### Ledning och administration

Chefer och medarbetare inom stödfunktionerna inom enheten ledning och administration samordnas med fackförvaltningarna enligt kommunens medarbetarriktlinjer.

## Konsekvenser

- Tydlig organisation och styrning.
  - Förbättrad möjlighet till specialisering inom sakområden med full tillgång till specialistfunktioner.
  - Resurseffektivisering genom samordning av gemensamma resurser.
  - Minskad ärendehantering inom nämndadministrationer.
  - Sårbarheten minskar genom samordning.
  - Likvärdig service och rättsäkerhet för den enskilde.
  - Samverkan mellan verksamheter i Torshälla kan försämrans.
  - Lokal anknytning minskar.
  - Risk för upplevelse att beslut fattas långt från invånare i Torshälla.
  - Förlorad möjlighet att genomföra pilotprojekt i en liten organisation med ansvar för flertalet av de kommunala verksamheterna.
  - Risk för kompetensförlust i samband med organisationsförändring.
  - Risk för övertalighet.
  - Uppbyggda samverkansformer riskerar att förloras
  - Förändrade fördelningsprinciper kan påverka enheternas budgetresurser och därmed bemanning.
  - Försämrade lokal politisk förankring.
  - Fokus på Torshälla som geografisk plats kan minska eller förlora
-

## Förslag 4 - Orten i centrum

Samorganisering av verksamheter och utveckling av nya arbetssätt för samverkan.

### Utgångspunkt

Utgångspunkten i förslaget är att även här samorganisera all verksamhet i fackförvaltningarna.

För att bibehålla ett fokus på Torshälla som ort utses områdesansvariga chefer på fackförvaltningarna med uppdrag att särskilt ansvara för frågor kopplade till verksamheter i Torshälla. Områdesansvariga bildar en samverkansfunktion över förvaltningsgränserna vilket minskar riskerna för försämringar av den redan uppbyggda samverkan. Förslaget skulle, till skillnad från förslag ett och två, möta upp mot risken att helheten utarmas och även de risker som har framförts om försämrade samverkan mellan verksamheter inom Torshälla.

Genom förslaget ges möjligheten att ta tillvara och även utveckla de goda erfarenheter som gjorts i den nära och tvärprofessionella samverkan som finns mellan verksamheterna i Torshälla. Förslaget innebär ett lärande för hela organisationen och kan tjäna som modell för övrigt utvecklingsarbete med attraktiv stad.

### Mål

Utveckla nya arbetssätt för samverkan och stärka helhetsperspektivet för Torshälla och Eskilstuna.

### Förslag till förändring

#### Ansvar och organisation

Torshälla stads nämnd ersätts med en fullmäktigeberedning alternativt en nämnd med politiskt ansvar för orten Torshälla. Torshälla stads förvaltning samorganiseras med fackförvaltningarna. Nedan beskrivs två alternativ till politisk styrning av Torshälla. Därefter följer beskrivningen av tjänstemannaorganisationen.

#### *Alternativ 1: Beredning för Torshälla*

En fullmäktigeberedning tillsätts och bemannas med representanter från kommunfullmäktige. Beredningens uppgift blir att bevaka de olika sakområdena utifrån ett Torshälla-perspektiv vilket innebär att de exempelvis ges möjlighet att ge synpunkter på facknämndernas årliga verksamhetsplaner, behov och prioriteringar samt investeringar. Beredningen ska även i övriga frågor som har bäring på utveckling av Torshälla som ort ges möjlighet till synpunkter. Vilka frågor som blir aktuella fastställs i en instruktion. Ekonomiska och personella resurser hanteras av respektive facknämnd. Facknämnderna redovisar resultatet för Torshällas verksamheter i ordinarie årshjul och rapporterar till beredningen.

**Alternativ 2: Nämnd med fortsatt ansvar för Torshälla**

Torshälla stads nämnd tilldelas medel från kommunfullmäktige medan utförande av verksamheterna utförs av fackförvaltningarna. Nämndens uppgift blir att utifrån ett ortsperspektiv besluta och bevaka frågor som rör Torshälla. Nämnden har samma ansvar som övriga nämnder och har även uppdraget att skaffa sig insyn och kontroll över den verksamhet som annan förvaltning ska utföra. Det innebär att de beslutar om årliga verksamhetsplaner, behov och prioriteringar samt investeringar. Övriga frågor som har bäring på utveckling av Torshälla som ort preciseras i reglementet. Det kan till exempel vara bygglovs- och detaljplanebeslut som bör remitteras till nämnden för yttrande. Anställningsmyndighet kommer att vara respektive facknämnder. Ett biståndsutskott skapas för individbeslut inom socialtjänstområdet. Fackförvaltningarna redovisar resultatet för Torshällas verksamheter i ordinarie årshjul och rapporterar i nämnden.

**Ansvariga chefer för Torshälla**

Förslaget innebär att Torshälla stads förvaltning och dess verksamheter samorganiserar med fackförvaltningarna. I fackförvaltningarna utses sedan chefer med ansvar för Torshälla. Det kan vara hela eller delar av tjänst. Dessa chefer har ledningsgruppstillhörighet. Tillsammans bildar ansvariga chefer en samordningsgrupp för Torshälla med uppdraget att utveckla och pröva frågor ur ett Torshällaperspektiv. En samordnare som håller ihop arbetet utses. I uppdraget ingår det till exempel att föredra för nämnd, vara sammankallande till möten med samordningsgruppen.

På fackförvaltningarna ska chefer finnas med ansvar för Torshällafrågor inom följande verksamhetsområden;

- Förskola/skola
- Vård och omsorg
- Socialtjänst
- Kultur och fritid
- Ortsutveckling och näringsliv
- Miljö – och samhällsbyggand

**Fortsatt möjlighet till pilotverksamhet**

Förslaget ger möjlighet att även fortsättningsvis via områdescheferna att genomföra pilotprojekt i en liten organisation för att hitta nya arbetssätt och samverka över förvaltningsgränserna och mellan professioner för en geografisk plats. Möjligheten ges att utveckla det lilla i det stora.

**Konsekvenser av förslaget**

- Närhet och lokal anknytning kvarstår.
- Samverkan mellan verksamheter i Torshälla bibehålls.
- Möjlighet att utveckla modern kommun som svarar upp mot nya arbetssätt för utvecklad samverkan i hela kommunen.
- Helhetsperspektivet för Torshälla bibehålls samtidigt som möjlighet till specialisering inom fackområden förbättras.

- Tydligt fokus på att utveckla orten.
- Lärande för hela den kommunala organisationen.
- Testa i det lilla med stordriftsfördelar.
- Fortsatt politisk förankring för Torshälla.
- Risk för otydlig maktfördelning mellan facknämnder och beredning/nämnd för Torshälla.
- Nämndförslaget medför en risk för otydlighet ansvarfördelning med verksamheter och medarbetare som arbetar mot olika nämnder. Det krävs därför att organisationen tydliggör ansvarsstruktur och rutiner.
- Förslaget innebär nytt arbetssätt för samverkan inom den kommunala organisationens ledningsfunktion för att kunna beakta det geografiska området Torshälla.
- Risk för svårigheter att förankra ny organisation i fackförvaltningarna
- Styrning och ledning genom flera nämnder.

## 8. Konsekvensbeskrivning

### 8.1 Ekonomisk effekt olika alternativa vägval

För samtliga alternativ gäller att pågående effektiviseringsnivå inom särskilt boende för äldre kan innebära kostnadssänkningar på upp till 5 mnkr/år om bemanningsnivå motsvarande VON:s nivå nås. Detta är utöver vad respektive alternativ ger.

Kostnader för nämndarbete uppgår till cirka 2 mnkr/år.

Kostnader för ledning uppgår till 5,5 mnkr/år och avser personalkostnader för förvaltningschef, ekonomichef, kvalitetschef, HR-chef, utvecklingsstrateg samt kommunikationsstrateg.

Administrativ personal avser och uppgår till 5 mnkr/år.

Inga ekonomiska effekter är beräknade på operativ enhetsnivå utan endast för ledningskontoret. Likaså har ingen bedömning gjorts avseende eventuellt minskade lokalkostnader eller övriga centrala omkostnader.

För varje alternativ finns tre nivåer angivna för hur effekten av åtgärder kan bli:

- Låg = ingen utväxling av åtgärder utöver det mest basala
- Mellan = effektivisering till del utöver det tydligaste
- Hög = effektiviseringar inom fler områden

Troligen kan nivå 3 uppnås först efter några år. Belopp angivna i miljoner kronor.

**Alternativ 1 Torshälla reform**

Befintlig verksamhet med förvaltning och nämnd i huvudsak oförändrad endast viss samordning med andra förvaltningar.

Område	Låg	Mellan	Hög
Nämnd	0	0	0
Ledning	0	0	0
Administrativ personal	0	-1	-1
<b>Summa mnkr</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>-1</b>

**Alternativ 2 Barn och unga i fokus**

Koncentration till förskola, skola, ung fritid samt en sammanhållen socialtjänst. Reducerat uppdrag för nämnd.

Område	Låg	Mellan	Hög
Nämnd	-1	-1	-1
Ledning	-2	-2	-3
Administrativ personal	-1	-2	-3
<b>Summa mnkr</b>	<b>-4</b>	<b>-5</b>	<b>-7</b>

**Alternativ 3 Del i fackförvaltningar**

All verksamhet koordineras och samorganiseras med fackförvaltningar, lokalt finns verksamhet kvar i Torshälla men tillhör fackförvaltningar.

Område	Låg	Mellan	Hög
Nämnd	-2	-2	-2
Ledning	-5	-5	-5
Administrativ personal	-2	-3	-5
<b>Summa mnkr</b>	<b>-9</b>	<b>-10</b>	<b>-12</b>



### Alternativ 4 Orten i centrum

All verksamhet koordineras och samorganiserar med fackförvaltningar, lokalt finns verksamhet kvar i Torshälla men tillhör fackförvaltningar. Samordnare finns på respektive fackförvaltning med ansvar att se till Torshällas behov och samordna insatser över förvaltningsgränser.

Område	Låg	Mellan	Hög
Nämnd	-2	-2	-2
Ledning	-5	-5	-5
Administrativ personal	-2	-3	-5
Samordnare	1	1	1
Utskott	1	1	1
<b>Summa mnkr</b>	<b>-7</b>	<b>-8</b>	<b>-10</b>

Kostnad för samordnare är beroende på hur rollen besätts i respektive förvaltning (del av tjänst eller separat tjänst). Vid alternativet nämnd samt biståndsutskott beräknas den tillkommande kostnaden bli 1 miljon kronor/år.

## 8.2 Organisation

Samtliga förslag kommer på olika sätt förändra nuvarande nämnds- och förvaltningsorganisation och föreslås vara klar senast 2017-08-01. Förslagen påverkar organisationen på olika sätt.

- Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden berörs främst i förslag 3 och 4 vad gäller ekonomiskt bistånd genom att verksamhet tillförs nämndens ansvarsområde.
- Barn och utbildningsnämnden berör i första hand av förslag 3 och 4 genom att verksamhet tillförs nämndens ansvarsområde.
- Miljö- och räddningsnämnden berörs inte av något av förslagen.
- Vård- och omsorgsnämnden berörs i samtliga förslag mer eller mindre genom att verksamhet tillförs nämndens ansvarsområde.
- Socialförvaltningen berörs främst i förslag 3 och 4 vad gäller individ och familjeomsorg genom att verksamhet tillförs nämndens ansvarsområde.
- Stadsbyggnadsnämnden berörs av förslag 2,3 och 4 genom att verksamhet tillförs nämndens ansvarsområde.
- Kommunstyrelsen berörs av förslag 4 vad gäller samordning och administration.
- Torshälla stads nämnd påverkas i högst utsträckning av förslag 3 och 4 genom att verksamhet flyttas från nämndens ansvarsområde eller nämnden delgerar utförardelar till berörda facknämnder.

### 8.3 Medarbetare

Torshälla stads nämnd är idag en egen anställningsmyndighet. Utredningens fyra förslag får olika konsekvenser för organisationens medarbetare och chefer. Medarbetare som idag finns inom områdena förskola, grundskola, socialtjänst, vård och omsorg samt gatu-park och fritid berörs i varierande grad utifrån de olika förslagen och då enbart av en förändrad organisatorisk tillhörighet. Medarbetare inom administrationen på förvaltningsledningen påverkas i högre grad, men hur mycket beror på vilket förslag som beslutas. Förslag 1 som i huvudsak innebär att tydliggöra samordningsvinster och justera delar i organisationen, får organisatoriska konsekvenser för ett fåtal medarbetare. Förslag 2 påverkar fler medarbetare organisatoriskt då endast verksamheter med barn och unga i fokus organiseras i Torshälla stads förvaltning. Förslag 3 och 4 innebär att samtliga medarbetare berörs av en överflyttning till fackförvaltningar.

I arbetet med eventuella förändringar av organisationen kommer samtliga medarbetare inom de definierade områdena flyttas till befintliga fackförvaltningar. Det innebär att den största förändringen för dessa blir en förändrad organisatorisk tillhörighet. För medarbetare inom förvaltningsledning och administration kopplad till förvaltnings- ledningen, sker omställning enligt kommunens riktlinjer för medarbetarskap.

För att underlätta en eventuell omställning inom det administrativa området visstidsbesätts eller vakanshållas under hösten 2016 de lediga befattningar på förvaltningarna som motsvarar de tjänster som finns på förvaltningsledningskontoret i Torshälla. Det gäller fram tills dess beslut fattats om inriktning och behoven är klarlagda.

För att underlätta förändringen och minska konsekvenserna har en HR-grupp tillsatts för att arbeta med fortsatt process och omställning. Inriktningen är att så långt som möjligt undvika en arbetsbristsituation.

Risk- och konsekvensanalys ur arbetsmiljöhänseende genomförs med stöd av den lokala samverkansgruppen (FSG) i Torshälla och delges centrala samverkansgruppen (CSG) för synpunkter. CSG kommer att fungera som referensgrupp under arbetet.

### 9. Avslutande reflektion

Det har i utredningen framförts flera olika förslag på hur Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar skulle kunna stärka sitt samarbete och eventuellt samorganisera verksamheter. Det som med fördel skulle samorganiseras och bidra till att säkerställa resurseffektivisering, kompetensförsörjning skulle å andra sidan kunna försämra ett helhetsperspektiv, närheten och samverkan över gränserna med längre beslutsvägar.

Utredningen har arbetat fram fyra förslag till utvecklad samverkan mellan Torshälla stads förvaltning och övriga förvaltningar. Förslag som på olika sätt svara upp mot

krav om likvärdig service, resurseffektivitet, kompetensförsörjning, närhet och samverkan.

**Torshälla reform** svarar upp mot de fördelar som finns med nuvarande organisation gällande samverkan och synergier mellan verksamheter i Torshälla. Utredningen ser dock att Torshälla stads förvaltning genom detta förslag även fortsättningsvis kommer att vara sårbart kopplat till kompetens. Förslaget lyckas inte heller svara upp mot en än mer resurseffektiv verksamhet.

**Barn och unga i fokus** tar sin utgångspunkt i en mycket väl etablerad samverkan mellan förskola, grund skola och socialtjänst och skulle ge ökade möjligheter att fokusera på barn och unga och det förebyggande arbetet. Nackdelen är att helhetsperspektivet utarmas och att Torshälla stads förvaltning förlorar verktyg som behövs för att få synergier mellan verksamheter i Torshälla.

**Torshälla en del av fackförvaltningarna** skulle skapa en tydligare organisation och svara upp mot en mer resurseffektiv verksamhet och bidra till ökad likvärdig service för kommuninvånare. Det skulle å andra sidan försämra samverkan mellan verksamheter i Torshälla och den politiska förankringen för orten skulle gå förlorad.

**Orten i centrum**, tar sin utgångspunkt i att det finns behov av att utveckla nya arbets sätt för samvekan inom den kommunala organisationen som skulle ge försutsättningar för fortsatt samverkan mellan verksamheter i Torshälla. Detta samtidigt som den politiska förankringen bibehålls och stärks. Det finns dock en risk för svårigheter med förankring av förslaget samt otydlig maktfördelning mellan nämnder och beredning.

Utredningen ser ett behov av att utveckla nya samverkanformer inom hela den kommunala organisationen. Utifrån detta är utredningens rekommendation att utveckla **Orten i centrum**. Torshälla stads förvaltning skulle då samorganiseras med fackförvaltningarna. För att säkerställa samverkan på orten utses chefer med ansvar för Torshällas utveckling. På så sätt bibehålls en nära och tvärprofessionell samverkan mellan verksamheterna i Torshälla stads förvaltning. Den politiska styrningen säkerställs dessutom genom en fullmäktigeberedning eller nämnd. I detta ingår även ansvar för resurserna. Förslaget innebär ett lärande för hela organisationen och kan tjäna som modell för övrigt utvecklingsarbete med attraktiv stad.

## 10. Tabellbilaga

Uppgifterna som redovisas i tabellbilagan är hämtade från SCB:s demografen, SCB:s medborgaundersökning, Eskilstuna kommuns beslutsstödssystem BI.

Tabell 4 Demografi

BEFOLKNING 2015-12-31					
	TORSHÄLLA			ESKILSTUNA	
	ANTAL	ANDEL		ANTAL	ANDEL
0 ÅR	99	1,0%		1168	1,3%
1-5 ÅR	560	5,9%		5764	6,2%
6-15 ÅR	1 103	11,6%		10947	11,8%
16-18 ÅR	300	3,2%		3203	3,5%
19-64 ÅR	5 019	52,8%		53738	58,1%
65-74 ÅR	1 463	15,4%		10025	10,8%
75-84 ÅR	713	7,5%		5282	5,7%
85-w ÅR	257	2,7%		2424	2,6%
TOTALT	9514	100,0%		92551	100,0%

Källa: SCB, Demografen

Tabell 2 Demografisk utveckling 2010-2015

Ålder	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0-5	553	572	610	618	651	659
06-15	967	944	963	988	1 051	1 103
16-18	360	335	309	306	285	300
19-64	5 070	5 091	5 038	5 028	5 082	5 019
65-74	1 204	1 251	1 314	1 358	1 439	1 463
75-84	619	647	664	702	713	713
85-w	219	220	213	240	254	257
<i>Summa</i>	<i>8 992</i>	<i>9 060</i>	<i>9 111</i>	<i>9 240</i>	<i>9 475</i>	<i>9 514</i>

Källa: SCB, Demografen

Tabell 3 Nöjd inflytande Index NII

Faktor	Torshälla 2012	Eskilstuna 2012	Torshälla 2014	Eskilstuna 2014
NII, Helheten	34	37	38	37
Kontakt	42	42	46	45
Information	55	54	54	54
Påverkan	31	34	36	35
Förtroende	40	40	43	41

Källa: SCB:s medborgarundersökning

Tabell 4 Nöjd medborgarindex NMI

Faktor	Torshälla 2012	Eskilstuna 2012	Torshälla 2014	Eskilstuna 2014
NMI, urval faktorer				
Gator och vägar	60	52	50	49
Gång och cykelvägar	49	51	54	51
Idrott och motionsanläggningar	57	60	59	58
Kultur	66	61	66	64

Källa: SCB:s medborgarundersökning

Betygsindex för NII och NMI under 40 klassas som "inte godkänt". Betygsindex över 55 klassas som "nöjd". Betygsindex över 75 eller högre tolkas som "mycket nöjd".

Tabell 5 Antal barn i förskola

	TSF	BUF	Dagbarnv BUF	Kommunal regi	Externt	E:a totalt
Barn i förskola okt 2015	464	4260	41	4765	849	5614

Källa: BI

Tabell 6 Kunskapsresultat

<b>JÄMFÖRELSE GÖKSTEN 7-9 OCH DJURGÅRDSSKOLAN 7-9</b>				
	<b>GÖKSTEN</b>	<b>DJURG 1</b>	<b>DJURG 2</b>	<b>SKOLOR I E:A</b>
Andel åk 9 som nått kunskapskrav alla ämnen %	87,1	84,6	76,3	75,4
Avvikelse SALSA	15	6	-1	3
Andel behöriga till ett yrkesprogram %	90,5	90,4	86,4	87,1
Lärare 7-9	31	18	17	
Elever 7-9	371	202	194	
Elever/Lärare	12	11,5	11,2	14,1
Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen	89,6	81,8	73,5	85,5

Källa: Kolada jämförare

Tabell 7 Nyckeltal Socialtjänsten

INSATSER FÖR BARN OCH UNGA					
	2013	2014	2015	% av totalt i kommunen	
<b>Torshälla</b>					
Vårddygn familjehem	4857	6159	6835	10%	
Vårddygn institution	1562	1300	1332	11%	
	2013	2014	2015	% av totalt i kommunen	
<b>Eskilstuna (exkl T:a)</b>					
Vårddygn familjehem	69346	60828	60084	90%	
Vårddygn institution	11370	12734	10930	89%	
INSATSER FÖR VUXNA					
	2013	2014	2015	% av totalt i kommunen	
<b>Torshälla</b>					
Vårddygn familjehem	206	864	1185	18%	
Vårddygn institution	3914	3548	3817	26%	
	2013	2014	2015	% av totalt i kommunen	
<b>Eskilstuna (exkl T:a)</b>					
Vårddygn familjehem	6957	6273	5469	82%	
Vårddygn institution	10051	8526	10614	74%	

Källa: BI

Tabell 8 Nyckeltal vård och omsorgsboende

BOENDE PÅ VÅRD- OCH OMSORGSBOENDE 2015						
	TORSHÄLLA			ESKILSTUNA		
	ANTAL	BOENDETID SNITTDAGAR		ANTAL	BOENDETID SNITTDAGAR	
KVINNOR	67	1519		KVINNOR	708	991
MÄN	50	1054		MÄN	340	777
TOTALT	117	1320		TOTALT	1048	921

Källa

Tabell 9 Verkställda vård- och omsorgsbeslut 1 april 2016

Ålder	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90+ < 65	S:a
<b>Torshälla</b>	6	7	11	17	16	19	78
%	7,7%	9,0%	14,1%	21,8%	20,5%	24,4%	2,6%
<b>Eskilstuna</b>	33	54	100	145	191	253	789
%	4,2%	6,8%	12,7%	18,4%	24,2%	32,1%	1,6%

Källa: Viva

Tabell 10 Personal boenden dag/kväll

	Torshälla	Eskilstuna	Skillnad
Demensboende	0,84	0,66	0,18
Äldreboende	0,66	0,55	0,11

Källa: BI

Figur 11 NKI äldreomsorg

	Hemtjänst	Hemtjänst	Säbo	Säbo
	Torshälla	Eskilstuna	Torshälla	Eskilstuna
Kvinnor	91	88	86	78
Män	85	92	89	84
Snitt	89	90	87	80

Källa: SCB

Tabell 12 Nyckeltal medarbetare

Nyckeltal medarbetare	Eskilstuna	Varav Torshälla
Totalt antal anställda	8280	563
Antal tillsvidareanställda	7206	504
Antal visstidanställda	1098	60
Heltid	6677	463

Källa: BI

Tabell 13 Sjukfrånvaro

Sjukfrånvaro	Eskilstuna	Varav Torshälla
Totalt procent	8,2	7,9
0-14 dagar	3,4	3,8
15->dagar	4,4	4,1

Källa: BI

Tabell 14 Ekonomisk uppföljning

Organisation, mnkr	Utfall 2014	Utfall 2015	Budget 2015	Budgetavvikelse 2015
Nämnd	2,1	1,9	1,6	-0,3
Ledning och administration	15	18,5	24,7	6,2
Gata, park och fritid	29,1	24,2	27,9	3,7
Service, kultur och ungdom	10,8	10,2	11,1	0,9
Förskolor	54	60,9	57,8	-3,1
Grundskolor	73,7	85,1	86,4	1,3
Socialtjänst	59,2	67,6	49	18,6
Vård och omsorg	86,3	100,9	91	-9,9
Kost	18,9	20,2	20,1	-0,1
<b>Summa</b>	<b>349,1</b>	<b>389,5</b>	<b>369,6</b>	<b>-19,9</b>

Källan Verksamhetsplan 201

Tabell 4 Årsarbetare per område (tillsvidareanställda)

	2015	2014	2013
Administration	46,2	29	44,7
Kultur och fritid	7	6,9	6,1
Skola, barnomsorg	187,8	178,2	166,3
Socialt arbete	28,5	24,5	21,5
Teknikarbete	42,3	44	41,7
Vård och omsorg	172,4	137,9	139,7
<b>Torshälla totalt</b>	<b>484,2</b>	<b>420,5</b>	<b>420</b>

## 11. Referensförteckning

### Styrande dokument

Kommunallagen SFS 1991:900

Regeringen proposition 1978/79:61 om utvärdering av kommunindelningsreformen

Reglemente för Torshälla stads nämnd, fastställt av kommunfullmäktige 10 december 2015, senast uppdaterad i december 2015.

### Forskningsöversikt

Bäck, Henry (2006) *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

Erikson, Malgorzata, David Karlsson, Henry Bäck och Björn Rombach (2007) Lokalt politiskt ledarskap i en konstitutionell brytningstid." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 109(2), 138-142

Lidström Anders, Katajamäki Hannu, (2009) *Kan kommuner lära av varandra över Kvarken – Exempler kommunalnämnder och kommunarbete*

Karlsson David, Rommel Olov & Svensson John (2009) *Alternativa politiska organisationer En studie om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*

SCB (2007) Undersökning av den lokala demokrati i kommuner och landsting

### Tidigare undersökningar i Eskilstuna kommun

Eskilstuna kommun (1997) Demokratiberedningen, *Politisk styrning och organisation i Eskilstuna kommun*

Eskilstuna kommun, (1998:10366) *Program för utveckling av närdemokrati i Eskilstuna kommun*

Lars-Åke Claesson, Anders Lundberg, PricewaterHouse, (2008-02-28) *Torshälla stads nämnds ansvarsområden*

Eskilstuna kommun (2014), *Översyn av nämnd förvaltningsstruktur*, Huvudrapport

### Övrigt

Kommundelsnämnder i Eskilstuna, informationsskrift (1988)

Organisationsskisser på kommunernas hemsidor (2016-06-09)