

Handläggare
Linnéa Lundbäck
Telefon: 08 508 10 063

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
2016-11-24

Utredning om parkmiljöavdelningen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Nämnden godkänner organisationsutredningen som förvaltningens redovisning.
2. Nämnden uppdrar åt förvaltningen att, inom ramen för nuvarande organisation, utforma en handlingsplan för genomförande av de kvalitetsförbättringar som föreslås i utredningen.
3. Uppföljningen av kvalitetsförbättringarna ska återrapporteras till nämnden i samband med 2017 års tertialrapport 2.

Christina Klang
stadsdelsdirektör

Sammanfattning

I samband med Östermalms stadsdelsnämnds beslut om verksamhetsplan och budget för 2016 uppdrog stadsdelsnämnden åt förvaltningen att utreda huruvida en återflyttning av enheten park och miljö är möjlig. I utredningen som har genomförts analyseras dels de ekonomiska förutsättningarna för en återflytt och dels de önskemål om förbättringar av kvalitet som legat bakom utredningsuppdraget. Flera förslag till kvalitetsförbättringar framförs i utredningen, med rekommendation om att genomföra dessa skyndsamt. I utredningen framhålls att kvalitetsförbättringar uppnås snabbare och mer effektivt genom en utveckling av processtyrningen än genom organisatoriska förändringar. En återflyttning av enheten beräknas även innebära en kostadsökning på cirka 250 000 kronor per år för Östermalms stadsdelsnämnd. Förvaltningen föreslår därför att nämnden uppdrar åt förvaltningen att, inom ramen för nuvarande organisation, utforma en handlingsplan för genomförande av de kvalitetsförbättringar som föreslås i utredningen. Förvaltningen föreslår också att uppföljningen av kvalitetsförbättringarna ska återrapporteras till nämnden i samband med 2017 års tertialrapport 2.

Bakgrund

En överenskommelse om att inrätta en gemensam stadsmiljöenhet för Kungsholmens, Norrmalms och Östermalms stadsdelsnämnder träffades 2007-03-13 (dnr: 2007-276-041). Överenskommelsen har sin grund i de tre stadsdelsnämndernas respektive verksamhetsplaner för år 2007, där en gemensam stadsmiljöenhet föreslogs. Den gemensamma enheten beskrevs bland annat kunna bevara kompetens och säkerställa utveckling inom stadsmiljöverksamheten. Enheten, som idag benämns *parkmiljöavdelningen norra innerstaden*, ligger organisatoriskt hos Norrmalms stadsdelsförvaltning.

I samband med Östermalms stadsdelsnämnds beslut om verksamhetsplan och budget för 2016 uppdrog stadsdelsnämnden åt förvaltningen att utreda huruvida en återflyttning av enheten park och miljö är möjlig.

Ärendet

För att utreda huruvida en återflytt av enheten park och miljö är möjlig inledde en verksamhetscontroller inom staden en utredning bestående av intervjuer och genomgång av relevant dokumentation. Den inledande utredningen tjänade till att ge historik och bakgrundsfakta i ärendet. I början av oktober 2016 gjordes en överlämning av utredningen till konsultbyrån Professional Management som arbetade med utredningen på heltid under perioden 3-20 oktober, för att sedermera presentera utredningen i en skriftlig rapport.¹

I rapporten görs inledningsvis en översiktlig beskrivning av Östermalms stadsdelsförvaltnings organisationsstruktur och sedan en omfattande beskrivning av parkmiljöavdelningen norra innerstaden. Utredningen går igenom parkmiljöavdelningens ledning och styrning, bemanning och ekonomi. Vidare analyseras dels de ekonomiska förutsättningarna för en återflyttning, och dels de önskemål om förbättringar av kvalitet som legat bakom utredningsuppdraget om en återflyttning.

Bemanning och ekonomi

Den största kostnaden för parkmiljöavdelningen norra innerstaden består av personalkostnader och avdelningen har idag åtta heltidsanställda. Alla medarbetare på avdelningen bidrar med sin tid

¹ I de fall "*Östermalms stadsdel*" används i rapporten avses hela Östermalms stadsdelsområde, dvs. alla stadsdelar som tillhör Östermalms stadsdelsnämnd.

till verksamhetsutvecklingen för de tre nämnderna (Kungsholmen, Norrmalm och Östermalm) och i utredningen sammanställs en uppskattning av den arbetstid som hela avdelningens medarbetare utfört för Östermalms stadsdelsnämnd under 2016.

Sammanställningen visar att andelen arbetstid som personal utfört för Östermalms stadsdelsnämnd motsvarar drygt tre helårsarbetare av avdelningens åtta. Kort sagt innebär det att Östermalms stadsdelsnämnd har tillgång till mer utförd arbetstid än vad som motsvarar en tredjedel av avdelningen. I utredningen görs även en kostnadsjämförelse av personalkostnader kontra arbetstid.

Jämförelsen indikerar att Östermalms stadsdelsnämnd i den nuvarande organisationen får ett s.k. övervärde på drygt 200 000 kronor per år genom den arbetstid som utförs för Östermalms stadsdelsnämnd, jämfört med vad Östermalms stadsdelsnämnd betalar.

I utredningen görs vidare en kalkyl av de kostnader som en återflyttning sannolikt skulle innebära. Kalkylen innehåller både personalkostnader och kostnader för arbetsledning som en organisationsförändring med mål om effektivisering torde medföra. Sammantaget beräknas kostnaderna för Östermalms stadsdelsnämnd öka med 250 000 kronor per år vid en återflyttning.

Önskemål om förbättringar

Bakom utredningsuppdraget ligger en bedömning från Miljöpartiet de gröna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet i Östermalms stadsdelsnämnd om att kvaliteten på parkmiljöverksamheten skulle förbättras vid en återflyttning till Östermalms stadsdelsförvaltning. Detta förväntas ske genom att direktkontakten med nämnden, förvaltningen och medborgarna förbättras. De förväntade förbättringarna sammanfattas i sex punkter, vilka i utredningen analyseras var för sig. I detta tjänsteutlåtande görs en sammanfattning av utredningens slutsatser för respektive punkt. Punkterna om önskemål om förbättring är följande:

- Att grönområden sköts bättre och att klagomålen därmed minskar.
- Att nämnden får bra redovisningar av klagomål, hur dessa har åtgärdats och hur lång tid det tagit.
- Att medborgardialogen förbättras.
- Att samarbetet med olika samarbetspartners vid Östermalms stadsdelsförvaltning förbättras.
- Att personalen är ute mer i stadsdelen och upptäcker fel och brister.

- Att nämndens önskemål bevakas kraftfullt i exploateringsarbetet.

Att grönområden sköts bättre och att klagomålen därmed minskar

Stockholmarnas nöjdhet med skötsel av park och grönområden mäts årligen genom Stockholms stads medborgarundersökning, vars resultat redovisas på stadsdelsnämnds nivå. Resultaten som presenteras i utredningen visar att Östermalms stadsdelsnämnd överträffar kommunfullmäktiges mål om nöjdhet med skötsel av park och grönområden och att Östermalm, sett till perioden 2012-2015, har de nöjdaste invånarna inom parkmiljöavdelningen norra innerstaden. Som alltid finns det potential till kvalitetsförbättring, men utredningen lyfter fram att det inte finns något i medborgarundersökningen som tyder på att Östermalm skulle vara missgynnad i den nuvarande organisationen.

Att nämnden får bra redovisningar av klagomål, hur dessa har åtgärdats och hur lång tid det tagit

I utredningen bedöms förutsättningarna vara goda för att nämnden ska kunna få redovisningar gällande information om klagomål, hur dessa har åtgärdats och hur lång tid det har tagit, på det sätt som nämnden anser sig behöva för att fullgöra sitt uppdrag. Det är dock viktigt att det finns en väl fungerande dialog mellan nämnd och förvaltning kring hur erforderlig kvalitet på redovisningar och rapporter kan upprätthållas och vidareutvecklas. Utredningen bedömer inte att en återflyttning skulle innebära en skillnad i detta avseende, snarare bör ett arbete göras för att utveckla dialogen mellan nämnd och förvaltning.

Att medborgardialogen förbättras

Parkmiljöavdelningen har för parkförnyelse en fastställd övergripande beskrivning för medborgardialogen, samt en beskrivning av arbetssättet. Utredningen lyfter dock fram att det saknas en tydlig processbeskrivning. För att förbättra medborgardialogen föreslås det i utredningen att en generisk processbeskrivning utarbetas av parkmiljöavdelningen i dialog med förvaltningen. Denna bör sedan rapporteras till nämnden. Specifika processbeskrivningar bör även utarbetas för aktuella målgrupper. Detta bedöms i utredningen vara mer ändamålsenligt för att komma till rätta med de brister som upplevs, jämfört med att förändra organisationen.

Att samarbetet med olika samarbetspartners vid Östermalms stadsdelsförvaltning förbättras

Att arbeta på samma arbetsplats kan många gånger innebära fördelar för skapandet av bra dialoger och samarbeten med kollegor. Deltagande i ledningsgruppsmöten, personalmöten och andra träffar stärker sannolikt den personliga kontakten kollegor emellan och det är därför inte osannolikt att parkmiljöavdelningens samarbete med personal på Norrmalms stadsdelsförvaltning tjänar på att de delar arbetsplats. Eftersom parkmiljöavdelningen arbetar för tre stadsdelsnämnder är det förstås viktigt att samarbetet fungerar väl för alla tre nämnder. För att undvika att de prioriteringar som görs baseras på relationen till kollegorna betonas det i utredningen att det är viktigt att det finns tydliga rutiner och en transparent metod för hur prioriteringarna i det löpande arbetet görs.

Parkmiljöavdelningen har en årsplanering för de dialoger och aktiviteter som ska göras under året, det gör att det finns goda möjligheter att hålla de kollegor som finns på andra förvaltningar uppdaterade. Att arbeta för att förbättra processerna och rutinerna för hur prioriteringar sker är enligt utredningen mer ändamålsenligt än att förändra organisationen.

Att personalen är ute mer i stadsdelen och upptäcker fel och brister

Av parkmiljöavdelningens aktuella uppföljningsplan framgår att kvalitetskontroll av parkentreprenörens arbete utförs regelbundet och systematiskt på plats ute i parkerna av parkingenjörerna två gånger i veckan. Kontrollerna dokumenteras och avvikelser tas upp direkt med entreprenören. Det har tidigare funnits brister i samarbetet med entreprenörerna, något som parkmiljöavdelningen har arbetat mycket för att komma till rätta med. Samarbetet fungerar nu något bättre, även om det fortfarande finns förbättringsområden att fortsätta arbeta med. I utredningen lyfts det fram att det är viktigt att det finns en väl fungerande avtalsuppföljning och avtalsförvaltning. Enligt utredningen finns det starka skäl att, oberoende av organisation, säkerställa att avtalsuppföljningen är effektiv.

Att nämndens önskemål bevakas kraftfullt i exploateringsarbetet

Parkmiljöavdelningen bevakar nämndens intressen i exploateringsarbetet genom att delta i projekt-, bygg- och arbetsplatsmöten, vilka i nuläget framförallt berör Norra Djurgårdsstaden. Förutom parkmiljöavdelningens personal finns även personal på Östermalms stadsdelsförvaltning med viktiga roller inom stadsutvecklingsområdena, med vilka det är viktigt att parkmiljöavdelningen koordinerar sina aktiviteter och möten.

Utredningen framhåller vikten av att samverkan inte blir personberoende, utan att det finns tydliga samverkansstrukturer och personoberoende processer för stadsmiljöarbetet i utvecklingsområdena. Oberoende av organisation är detta angeläget att arbeta med för att Östermalms stadsdelsnämnds intressen på bästa sätt ska bevakas i exploateringsarbetet.

Andra aspekter

Förutom att analysera de önskemål om förbättringar som legat bakom utredningsuppdraget, framkommer i utredningen också flera fördelar med den nuvarande organisationen, vilka är viktiga att framhålla för att bilden av organisationen ska bli fullständig. Att ha en gemensam avdelning för de tre stadsdelsnämnderna beskrivs bland annat leda till:

- Hög resurseffektivitet.
- Minskad sårbarhet eftersom det finns fler än en i samma personalkategori.
- Större möjligheter till erfarenhets- och kunskapsutbyte.
- Samordningsvinster vid t.ex. remisshanteringar, framtagandet av lokala parkplaner och upphandlingar.
- Ökade möjligheter att delta i stadsövergripande arbetsgrupper och projekt.

Att samla flera kompetenser på en gemensam avdelning beskrivs av intervjuade i utredningen vara värdefullt och beskrivs även ge ett mer samlat grepp kring och större kraft till de gröna frågorna. På en gemensam avdelning kan kollegor dra nytta av varandras erfarenheter och kompetenser genom att samarbeta och stödja varandra i de projekt som pågår. Dessutom kan exempelvis remisser många gånger hanteras nämndöverskridande, vilket medför samordningsvinster och större effektivitet. En annan fördel som lyfts fram är att avdelningens storlek ger möjlighet till deltagande i flera stadsövergripande forum och utvecklingsprojekt, något som hade varit svårare att möjliggöra på en avdelning/enhet där gruppen varit mindre och således mer personberoende.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förvaltningens stab.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Att behålla den gemensamma parkmiljöavdelningen i sin nuvarande form medför många fördelar, både ekonomiska och kvalitetsmässiga. Avdelningen samlar totalt åtta personers kompetens, vilket gagnar alla tre stadsdelsnämnder då det möjliggör såväl erfarenhetsöverföring som kunskapsutbyte. Metoder, kunskap och erfarenheter kan inom avdelningen återanvändas och utvecklas.

Parkmiljöavdelningens åtta personer står i jämförelse med de tre personer som vid en återflytt skulle flyttas över till Östermalms stadsdelsnämnd och där skulle vara ensam i sin personalkategori. Det skulle i sin tur riskera ett större personberoende än idag. Den gemensamma avdelningen medför i sin nuvarande form också stora samordningsvinster, då bl.a. upphandlingar och remisskrivningar ofta kan göras nämndöverskridande. Vid en återflytt skulle allt fler ärenden behöva hanteras separat, vilket sannolikt skulle medföra lägre effektivitet än idag. Den geografiska samverkan mellan Kungsholmens, Norrmalms och Östermalms stadsdelsnämnder lyfts dessutom fram i stadsledningskontorets förslag² till budget 2017 för verksamhetsområdet stadsmiljö som ett gott exempel på hur resurser delas på ett effektivt sätt och bidrar till god kontroll och uppföljning av kvalitet, bl.a. i form av samordning av processer och erfarenhetsöverföring mellan stadsdelsnämnderna. Initiativ till liknande samarbete inom ytterstadsområdena beskrivs i budgetförslaget som positivt, varför en återflyttning vore ett steg i motsatt riktning.

I utredningen bedöms kvaliteten på parkmiljöverksamheten vara god, men som alltid finns det potential till kvalitetsförbättring. Flera förslag till förbättringar har i utredningen därför lyfts fram. De kvalitetsförbättringar som föreslås genomföras är följande:

- Skapa tydliga rutiner och en transparent metod för hur prioriteringar inom parkmiljöavdelningen sker.
- Säkerställ att det finns tydliga samverkansstrukturer och personoberoende processer.
- Säkerställ att det finns en effektiv avtalsuppföljning för kontroll av entreprenörer.
- Utarbeta en generisk processbeskrivning för medborgardialog.
- Utarbeta specifika processbeskrivningar för aktuella målgrupper.
- Förbättra dialog mellan nämnd och parkmiljöavdelning för att redovisning av klagomål, hur dessa har åtgärdats och hur lång tid det tagit, ska kunna ske på det sätt nämnden behöver.

I utredningen uttrycks det att *"Vår erfarenhet är emellertid att dessa kvalitetsförbättringar uppnås snabbare och mer effektivt genom en utveckling av processtyrningen än genom organisatoriska förändringar. Vi rekommenderar därför att de förändringar som*

föreslås i rapporten genomförs skyndsamt i syfte att kvalitetssäkra dialogen med nämnden, förvaltningen och medborgarna.”

I linje med utredningens rekommendation anser förvaltningen att ett arbete behöver inledas snarast för att genomföra de kvalitetsförbättringar som föreslås. Detta anser förvaltningen är mer ändamålsenligt än att förändra organisationen. Förvaltningen föreslår därför stadsdelsnämnden att ge förvaltningen i uppdrag att, inom ramen för nuvarande organisation, utforma en handlingsplan för genomförande av de kvalitetsförbättringar som föreslås i utredningen. Detta behöver förvaltningen göra i samråd med parkmiljöavdelningen och tillsammans med Norrmalms och Kungsholmens stadsdelsförvaltningar. Förvaltningen föreslår vidare att uppföljningen av kvalitetsförbättringarna ska återrapporteras till nämnden i samband med 2017 års tertialrapport 2.

Om en återflyttning ändå skulle bli aktuell, skulle förvaltningen behöva ta fram en genomförandeplan för återflyttningsprocessen. En återflyttning kräver noggrann planering och konsekvenserna behöver analyseras grundligt. Då en återflyttning skulle innebära betydande förändringar och konsekvenser också för Kungsholmens och Norrmalms stadsdelsnämnder skulle genomförandeplanen för återflyttningen behöva göras i samråd med dem, vilket skulle innebära en omfattande process för samtliga.

Eftersom en återflyttning till Östermalms stadsdelsförvaltning dessutom beräknas innebära en kostadsökning på 250 000 kronor per år betyder det att en besparing behöver göras i någon annan verksamhet, då en besparing inom parkmiljöverksamheten enligt utredningen torde innebära kvalitetsrisker. Östermalms stadsdelsförvaltning skulle även behöva genomföra en lokalinventering, då det i nuläget inte finns några lediga lokaler att tillgå. Det finns därmed ingen garanti för att enheten för park och miljö skulle kunna inrymmas i samma lokaler som stora delar av Östermalms stadsdelsförvaltning sitter i idag. Den eventuella kostnadsökningen för lokaler som en återflyttning skulle innebära har inte ingått i utredningens kostnadskalkyl, vilket gör att det skulle kunna tillkomma ytterligare kostnader till de redan beräknade 250 000 kronorna per år. Återflyttningen skulle dessutom innebära att arbetet med att genomföra de kvalitetsförbättringar som föreslås i utredningen skulle försenas. Förvaltningens slutsats är därför att det både av kvalitetmässiga och ekonomiska skäl är mer ändamålsenligt att arbeta för att genomföra de kvalitetsförbättringar som föreslås i utredningen än att göra en återflyttning.

Bilaga

Organisationsutredning Parkmiljö för Östermalms
stadsdelsförvaltning