

Miljö- och hälsoskyddsnämnden.
Genomlysning.

Rapport 2006-03-15.

Solving Bohlin & Strömberg

Anders Bruse

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Kort beskrivning av uppdraget.....	3
1.2	Fem frågeområden.....	3
1.3	Arbetsmetod.....	3
2	Nämnd/förvaltning.....	3
2.1	Kort beskrivning av nämnden/förvaltningen.....	3
3	Sammanfattning.....	4
3.1	Sammanfattande analys.....	4
3.2	Goda exempel.....	7
3.3	Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt.....	7
4	Nämndens och förvaltningens uppdrag.....	9
4.1	Formell styrning (lagstiftning och politiska beslut).....	9
4.2	Övriga åtaganden.....	11
4.3	Gränssnitt till annan verksamhet i staden.....	13
4.4	Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt.....	15
5	Samspel mellan nämnd och förvaltning.....	16
5.1	Arenor.....	16
5.2	Roll och arbetsfördelning.....	16
5.3	Kommunikation.....	17
5.4	Möjliga effektiviseringar på kort och lång sikt.....	18
6	Organisation - inre effektivitet.....	19
6.1	Förvaltningens organisation.....	19
6.2	Styrning och ledning.....	20
6.3	Personalfrågor.....	22
6.4	Ekonomifrågor. Ekonomistyrning och dess koppling till styrningen i sin helhet....	23
6.5	IT-frågor.....	23
6.6	Stödprocesser.....	24
6.7	Omvärlds- och framtidsorientering.....	25
6.8	Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt.....	26
7	Styrning och uppföljning och resultat - yttre effektivitet.....	28
7.1	Styrning, uppföljningssystem och resultat.....	28
7.2	Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt.....	28
8	Analys av resultat.....	29
8.1	Användning av resultat av uppföljningen.....	29
8.2	Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt.....	29
9	Reflektioner och slutsatser.....	29

1 Inledning

1.1 Kort beskrivning av uppdraget

Solving Bohlin & Strömberg har genomfört en genomlysning i enlighet med stadsledningskontorets uppläggning.

1.2 Fem frågeområden

Uppdraget har följt den grundstruktur av fem frågeområden som stadsledningskontoret har anvisat dvs. 1) Uppdrag 2) Samspel mellan nämnd och förvaltning 3) Förvaltning/ organisation 4) Uppföljning 5) Analys.

1.3 Arbetsmetod

Uppdraget har genomförts genom

- Intervjuer och genomgångar med företrädare för miljö- och hälsoskyddsnämnden, ledning och nyckelpersoner i miljöförvaltningen, processledarna från VU-projektet 2005, representanter för ett flertal fackförvaltningar och stadsdelsförvaltningar, representanter för stadsledningskontoret.
- Bearbetning av underlag från VU-projektet vid miljöförvaltningen 2005.
- Analyser och dokumentation, rapportskrivning
- Avstämning med stadsledningskontorets projektledning och förvaltningschefen vid miljöförvaltningen

Under 2005 genomförde Solving Bohlin & Strömberg en omfattande översyn inom ramen för miljöförvaltningens VU-projekt (verksamhetsutveckling) på uppdrag av miljöförvaltningen. Analys och slutsatser från denna översyn ligger till grund för delar av föreliggande genomlysning.

2 Nämnd/förvaltning

2.1 Kort beskrivning av nämnden/förvaltningen

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är en speciallagsreglerad nämnd och svarar för det övergripande miljö- och hälsoskyddet i staden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar för kontrollen av livsmedelshantering, bostadshygien, offentliga lokaler och miljöfarlig verksamhet. Till uppgifterna hör också luftövervakning, bullerbekämpning, djurskyddsfrågor samt planering och samordning inom miljöskyddsområdet. Nämndens verktyg är dels inspektion och övervakning som är lagstadgade verksamheter, dels utvecklingsarbete och kunskapshöjande aktiviteter bland medborgare, företag och institutioner. Nämnden leder också flera projekt inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Miljöförvaltningen - Beskrivningen på förvaltningens hemsida

Vi är den myndighet i Stockholm som ansvarar för miljöfrågor, både inomhus och utomhus. Vi arbetar för en hållbar utveckling – det vill säga en hälsosam och bra miljö för både nuvarande och kommande generationer. Miljö är ett omfattande begrepp, därför är våra arbetsområden mycket varierande. Det kan röra sig om så vitt skilda frågor som inomhusmiljö, trafikbuller, vattenfrågor, kemikalier, mathygien eller luftföroreningar.

Se bild över nuvarande organisationsplan i avsnitt 6.

3 Sammanfattning

3.1 Sammanfattande analys

3.1.1 Nämndens och förvaltningens uppdrag

Verksamheten vid miljö- och hälsoskyddsnämnden består av både obligatorisk verksamhet och frivillig verksamhet.

- Den obligatoriska verksamheten utgörs av främst tillsyn enligt lagstiftningen om myndighetsutövning inom miljöområdet. Den omfattar livsmedelslagstiftningen och miljöbalken och vissa andra specialområden såsom djurskydd, kemikalieområdet samt uppföljning av luftkvalitet och buller.
- Till det obligatoriska området hör också att handlägga remisser från domstolar och från länsstyrelse. Förvaltningen kan heller inte välja bort att handlägga inkommande ärenden som registrerats vid förvaltningen.
- Den frivilliga verksamheten omfattar program- och projektverksamhet, medverkan i stadens planering och byggande, utvecklings- och remissarbete, huvuddelen av miljöövervakningen samt regional samverkan (främst inom luftområdet).
- Det finns en viss gråzon mellan den obligatoriska och den frivilliga verksamheten, exempelvis uppgifter som är obligatoriska för kommunen men inte nödvändigtvis måste hanteras vid miljöförvaltningen utan kan ligga i någon annan del av kommunens organisation.
- Av miljöförvaltningens totala omsättning på 173 mkr ligger ca 105 mkr inom det obligatoriska området och 68 mkr i den frivilliga delen. Verksamhet motsvarande ca 4 mkr i den frivilliga delen är dock obligatorisk för staden. (Det handlar om miljöförvaltningens medverkan i stadens planarbete.)

Den frivilliga delen av verksamheten kan staden själv välja omfattning och ambitionsnivå på. Det sker genom politiska beslut utifrån underlag i verksamhetsplanering och budget.

Även den obligatoriska delen kan kommunen till viss del variera till sin omfattning. Grundverksamheten i sig måste finnas – i enligt med lagstiftningen – men kommunen har förhållandevis god möjlighet att variera insatserna. Av miljöförvaltningens olika verksamheter är Livsmedelsområdet mer styrt från övergripande och nationell nivå än andra områden.

3.1.2 Miljöförvaltningens gränssnitt till andra delar av staden

Miljöförvaltningen har två principiellt olika gränssnitt till stadens verksamheter i övrigt.

- Dels är förvaltningen myndighet inom områden där staden är verksamhetsutövare. Exempelvis tillsyn inom områden som
 - Livsmedelsfrågor inom skolor, barnomsorg och äldreomsorg
 - Renhållning och avfallsbehandling
 - Trafikinфраstruktur (trafikkontoret)
 - Inomhusmiljö i kommunens fastigheter - bl.a. verksamhetslokaler
 - Miljötillsyn vid byggande/exploatering

- Dels är miljöförvaltningen en samverkande aktör i stadens samlade utveckling och planering inom områden som stadsbyggande och programverksamhet

I den första rollen – myndighetsutövningen – är miljöförvaltningen skyldig att i princip behandla stadens enheter på samma sätt som man behandlar andra verksamhetsutövare i samhället.

Inom tillsynsområdet pågår en ständig utveckling och ändrade arbetssätt. För berörda förvaltningar och enheter i staden är det viktigt att miljöförvaltningen kan ge vägledning och support vid genomförandet av tillsynen, särskilt vid förändringar i tillsynsverksamheten. Med utgångspunkt från detta behov i staden behöver miljöförvaltningen utveckla sitt arbetssätt - i en rimlig balans relativt andra verksamhetsutövarers behov. Det pågår en tydlig utveckling av arbetssättet vid miljöförvaltningen i denna riktning. Från VU-projektet 2005 har exempelvis föreslagits uppbyggnad av en speciell servicefunktion, genom inrättande av ett s.k. kundcenter för förvaltningen.

Miljöförvaltningen är en betydelsefull aktör i stadens planering och utveckling. I denna andra roll finns kritik från framför allt fackförvaltningar och från den centrala förvaltningen om att miljöförvaltningen bevakar miljöintresset utan tillräcklig hänsyn till andra särintressen och till övergripande intressen i staden. Därför har miljöförvaltningen ett motsvarande behov av att förändra och utveckla sitt eget agerande. Miljöförvaltningen bör överväga att i denna roll agera i betydligt högre grad utifrån stadens samlade och övergripande intressen och i mindre grad utifrån miljöfrågornas sektorsintressen. Miljöförvaltningen bör utveckla sitt arbetssätt med utgångspunkt utifrån sin expertkompetens och medverka genom att ge sitt bidrag till möjliga helhetslösningar för staden. Det är viktigt att undvika att agera som ”domstol” eller ställa begränsande krav, att godkänna eller underkänna lösningar.

3.1.3 Samspelet mellan nämnden och förvaltningen

Rollfördelningen mellan nämnden och förvaltningen är traditionell. Nämnden svarar för inriktning, mål, beslut och resurstilldelning. Förvaltningen svarar för beredning, förslag och genomförande. Beslutsbefogenheter är i förhållandevis stor omfattning delegerade till förvaltningen (löpande myndighetsutövning, administrativa ärenden samt viss remissshantering).

Samspelet mellan nämnden och förvaltningen kännetecknas av utvecklad dialog. Det finns ett tydligt behov av att skapa ett öppnare beredningsförfarande inför nämndens behandling av ärendena. I strategiska frågor är det särskilt angeläget att skapa bättre tidsutrymme för överväganden innan beslut.

Det finns ett behov av att nämnden engagerar sig tydligare i prioriteringar och målfrågor.

Förvaltningens förslag behöver tydligare påvisa handlingsutrymmet för alternativa beslut. Förvaltningen behöver vidare utveckla förmågan att pedagogiskt belysa komplexa sakfrågor till nämnden.

3.1.4 Organisation – inre effektivitet

I miljöförvaltningens översyn 2005 föreslår konsulterna en helt ny organisation och väsentliga förändringar i arbetssätt. Det innebär renodling av myndighetsutövningen i förhållande till planering och till serviceuppgifter, ny ledningsorganisation samt ny dimensionering.

Ca 80 % av förvaltningens verksamhet har under 2005 genomlysts med processmetodik. Befintliga rutiner och arbetssätt har granskats, olika möjligheter till effektivisering och att skapa smidiga och lika arbetssätt inom förvaltningen har analyserats och nya styr- och arbetsprocesser har tillskapats. Detta arbete har skett med stor medverkan från medarbetare.

Sammantaget förväntas de nya arbetssätten ge väsentliga förändringar, effektivare arbetsrutiner, tydligare och mer fokuserad styrning, samordning, förenkling och likahantering inom tillsynsverksamheten samt bättre stödfunktioner till kärnverksamheten.

Miljöförvaltningen kännetecknas av hög kompetens och specialisering. I den nya organisationen kompletteras detta med utveckling mot kompetensbredd i de föreslagna service- och kundfunktionerna (Kundcenter).

Förändringarna sammantaget inom området ”inre effektivitet” bedöms ge en rationalisering inom en tvåårsperiod motsvarande 30-35 årsarbetare – förutom den rationalisering som bör uppkomma vid en samordning av supportverksamhet i tekniska nämndhuset. (Dimensionering vid nuvarande inriktning och omfattning bedöms till 160 tjänster).

Den ekonomiska effekten av effektiviseringen bedöms till ca 18 mkr per år, vilket kan uppnås gradvis inom två år.

Att förverkliga denna effektiviseringspotential kommer att kräva ett strukturerat och uthålligt förändrings- och genomförandearbete, vilket innebär höga krav på ledning. Den praktiska utvecklingen av ledarskapet i organisationen är i sig betydelsefull.

3.1.5 Yttre effektivitet, analys av resultat

Målstyrning och resultatuppföljning bör utvecklas påtagligt i miljöförvaltningen.

Den nuvarande målbilden är mycket omfattande, ambitiös och splittrad. Det finns ett stort behov av att koncentrera måldokument och olika strategiska planer som förekommer i förvaltningen.

- Det behöver göras mycket tydligare prioriteringar inom området.
- Målbilden behöver kopplas på ett nytt sätt till stadens övergripande mål etc.

Denna omställning har påbörjats genom VP 2006 – dock måste detta följas av motsvarande förändringar i det praktiska agerandet i förvaltningen.

Uppföljning av yttre effektivitet sker på flera sätt. Den löpande uppföljningen av ekonomi och verksamhet sker på ett traditionellt sätt genom återkommande rapporter under verksamhetsåret. Uppföljningen bör kompletteras med större inslag av analys och åtgärd.

Tillsynsverksamheten i förvaltningen följs upp genom tillsynsrapporter, vilka är relaterade till de i VP ingående tillsynsplanerna. I tillsynsrapporterna följs genomförandet av tillsynen upp. Rapporterna redovisas i nämnden. Tillsynsrapporterna innehåller bl.a.

- Uppföljning av nedlagd tid inom olika tillsynsområden. Avvikelser mot planen kommenteras
- Beskrivning och bedömning av arbetet för att nå tillsynsplanens strategiska mål.
- Bedömning av måluppfyllelse

Miljösituationen i staden följs genom ett systematiserat system som bygger på miljöövervakningsprocessen. Systematiken innehåller mätning av miljöstörningar – kartläggning av källor - analys av miljöeffekter – bedömning av åtgärder. Denna process ger underlag för val av strategier och åtgärder i miljöarbetet i stort och vägledning för planering av det operativa tillsynsarbetet. Denna arbetsmodell som skapats vid miljöförvaltningen är generellt intressant som metodik för att följa upp och utveckla ett komplext område.

Konsulterna bedömde i översynen 2005 att det borde – vid oförändrad inriktning i stort – vara möjligt att genom mer aktiv styrning från ledningen med mål, uppföljning och analys kunna uppnå en effektivisering på 10 – 15 %. Den ekonomiska potentialen bedöms gradvis inom två år kunna uppgå till ca 14 mkr.

3.2 Goda exempel

Miljöförvaltningen är ambitiös och har hög kompetens inom sina specialområden – men har svag struktur och styrning.

Ett område som är särskilt intressant att lyfta fram som ett gott exempel för andra är det pågående utvecklingsarbetet om metoder att följa och analysera miljösituationen i Stockholm och utifrån detta prioritera insatser.

Detta verktyg möjliggör att systematisk följa och styra en komplex verksamhet. Därigenom underlättas besluten om prioritering av resurser och om vilka områden som bör avvecklas eller minskas. Exemplet belyses i rapporten.

3.3 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

3.3.1 Förslagen från översynen 2005

Förslagen från översynen 2005 innebär stora förändringar i miljöförvaltningen. Förslagen är i vissa delar under genomförande medan andra delar är beroende av beslut i miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Konsultförslaget innebär bl.a. en ny organisation för miljöförvaltningen med helt förändrad struktur med renodling av myndighetsutövning och strategisk planering i åtskilda avdelningar samt tillskapande av kundcenter. Den nya organisationen avses att genomföras när principbeslutet i nämnden föreligger. Ny ledningsorganisation och bemanning avses att genomföras snarast efter nämndens beslut om organisationsstruktur.

VU-projektet 2005 innebar utveckling av nya samordnade arbetsprocesser för huvuddelen av förvaltningens verksamhet: Tillsyn, Utveckling, Miljöövervakning samt Administration och Kommunikation. De nya arbetsprocesserna beräknas vara i huvudsak införda under hösten 2006.

I VU-projektet 2005 utformades en ny samordnad styr- och ledningsprocess för miljöförvaltningen i sin helhet. Denna har börjat tillämpas från slutet av verksamhetsåret 2005. Utvecklingen av en ny mer fokuserad målstruktur har påbörjats med bättre integrering av miljö- och hälsoutredningen, tillsynsplanen och verksamhetsplanen i övrigt.

I konsultutredningen 2005 föreslås effektivisering och ny dimensionering med grundbemanning på 160 fasta tjänster (nuvarande ca 215) vid nuvarande verksamhetsinriktning och verksamhetsomfattning. Denna minskning med ca 55 tjänster i organisationsplanen bygger på antagandet att ca 15 tjänster i supportfunktioner kan tillhandahållas från en samordnad supportorganisation i tekniska nämndhuset. Den ekonomiska potentialen av en sådan samordning har översiktligt bedömts till ca 20 % av verksamheten i supportfunktionen. Detta motsvarar ca 1,6 mkr.

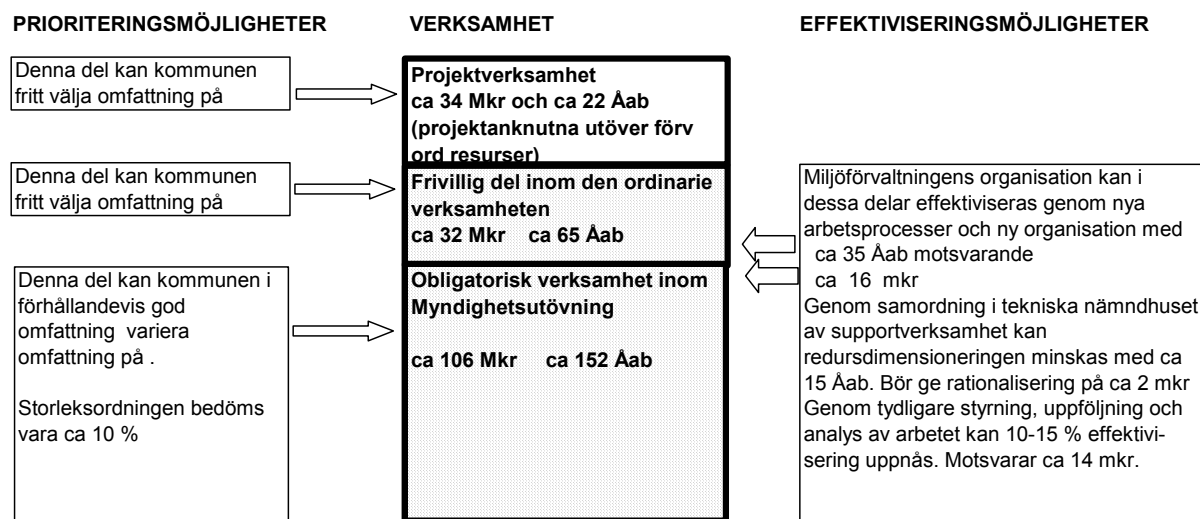
I tillägsutredning (tillägg till konsultuppdraget) i slutet av 2005 har studerats hur frigjorda resurser skulle kunna disponeras inom miljö- och hälsoskyddsnämndens ekonomiska ramar.

3.3.2 Översikt av möjligheter till effektivisering och omprioritering – kopplat till verksamhetens struktur

Miljöförvaltningen verksamhet kan struktureras i delarna

- Obligatorisk myndighetsutövning
- Övrig (frivillig) ordinarie verksamhet
- Projektverksamhet

Möjligheterna att effektivisera och omprioritera ser olika ut i dessa olika delar.



Sammanställning av möjlig effektivisering vid miljöförvaltningen och av kommunens handlingsutrymme för förändring av miljöförvaltningens uppdrag.

Möjlig effektivisering genom utveckling av miljöförvaltningens organisation och operativa processer. Mkr

År	2006	2007	2008	2009	2010	Summa 2006-2010
Mkr	2	11	17	18	18	65

Möjlig effektivisering genom utveckling av ledningens styrning, uppföljning och analys. Mkr

År	2006	2007	2008	2009	2010	Summa 2006-2010
Mkr	2	8	14	14	14	53

Handlingsutrymme för förändring av miljöförvaltningen uppdrag med utgångspunkt från möjligheter att välja ambitionsnivå i verksamheten.

				Omsättning i nuläge	Handlingsutrymme vid MF
Obligatorisk verksamhet för Miljöförvaltningen		Mkr	106	10	ca 10%
Obligatorisk verksamhet för staden		Mkr	4	4	100%
Frivillig verksamhet (utom projekt)		Mkr	28	28	100%
Projekt		Mkr	34	34	100%
Summa		Mkr	173	76	

4 Nämndens och förvaltningens uppdrag

4.1 Formell styrning (lagstiftning och politiska beslut)

4.1.1 Nämndens och förvaltningens verksamhet styrs via olika instrument och kanaler

Dessa är i första hand

- Lagstiftningen inom miljöområdet
- EU- förordningar med styrande verkan
- Politiska beslut centralt i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen
- Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut och uppdrag till förvaltningen
- Förvaltningens medverkan i stadens gemensamma planering och samordning på tjänstemannanivå

4.1.2 Den övergripande styrningen från nationell och EU-nivå

EU-förordningar och lagstiftning inom miljöområdet har stor betydelse förvaltningens verksamhet. EU-förordningar gäller över svensk lag, vilket bl.a. medför att de har lika styrande effekt som den svenska miljölagstiftningen. Aktuellt exempel är EU:s ramdirektiv för vatten.

Kommunens skyldighet att utöva tillsyn och därtill hörande uppgifter är tydligt reglerad. Detta innebär att kommunen måste svara för myndighetsutövning enligt miljöbalken och livsmedelslagstiftningen samt viss annan speciallagstiftning.

Myndighetsutövning enligt livsmedelslagstiftningen är direkt reglerad från staten till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljöbalkens myndighetsutövning är tvingande för kommunen. Kommunen har valt att lägga denna uppgift till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Uppgiften kan i och för sig läggas på annan plats i organisationen - dock ej hos en verksamhetsutövare inom berörd lagstiftning.

Till obligatorisk verksamhet hör också uppföljning av luftkvalitet och buller enligt EU-direktiv.

Annan myndighetsutövning utifrån lagstiftning som miljöförvaltningen svarar för omfattar djurskydd, kemikalieområdet, tobak m.fl.

Denna uppifrån kommande styrning reglerar skyldigheten att sköta verksamheten i sig och reglerar konkreta procedurer och formalia för myndighetsutövningens utförande.

Nämnden är vidare skyldig att besvara remisser från domstol och länsstyrelse.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet, framförallt den myndighetsutövande verksamheten, regleras ingående av horisontell lagstiftning, d.v.s. regeringsformen, förvaltningslagen, kommunallagen, viteslagen, delgivningslagen etc. Författningar som i varierande omfattning gäller oavsett vilken sektorslag som tillämpas.

4.1.3 Den lokala styrningen - kommunens styrning

Miljöfrågorna är komplexa innehållsmässigt och ansvarsmässigt och miljöarbetet drivs i många olika roller och forum i kommunens organisation.

Miljöfrågorna har kort- och långsiktig betydelse i de flesta kommunala verksamheter

- Miljöfrågornas kommunala arenor är många genom att miljöfrågorna skär igenom de flesta verksamheter. Miljöfrågorna finns därmed i de flesta kommunala nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag.
- Under perioder är miljöfrågorna opinionsmässigt ”hetare” och har större tyngd i den kommunala verksamheten.
- I Stockholm har miljöfrågorna under senare perioder varit politiska ”vågskålsfrågor” och därigenom fått betydande genomslag i den kommunala verksamheten.
- Miljöstörningar och insatser för att utveckla miljön är i sig både omedelbara och långsiktiga, vilket leder till att miljöarbetet drivs både i löpande operativ verksamhet och i samhällsplaneringen i stort. Därför finns miljöarbetets arenor i både forum för operativ verksamhet och för planering av den framtida staden.

Det politiska miljöarbetet bedrivs i olika kommunala organ (och även utanför)

- I kommunledningens politiska organ - kommunfullmäktige och kommunstyrelsen - vilka på politisk nivå svarar för den övergripande utvecklingen och avvägningen av alla sektorsintressen.
- I miljö- och hälsoskyddsnämnden - som har ett sektorsansvar för myndighetsutövning och för utveckling av framtidens miljö.
- I kommunens olika facknämnder och styrelser där miljöfrågan är en integrerad del i verksamheten (sektorsområdet).
- I stadsdelsnämnderna där miljöfrågorna är en integrerad del i deras helhetsansvar (geografiska området).

Miljöförvaltningen lyder uppdrags- och ansvarsmässigt under miljö- och hälsoskyddsnämnden och skall dessutom vara väl samordnad med den kommunala förvaltningsorganisationen (och bolagen) i övrigt.

Förvaltningen agerar både i myndighetsrollen och i service- och expertrollen.

Sammantaget är krav och förväntningar stora på att miljöförvaltningen skall kunna balansera sitt agerande mellan olika intressen och roller.

Nämndens uppdrag regleras främst av KF-beslut om reglemente och budget.

Reglementet styr uppgifter, befogenheter och ansvar för nämnden.

Budgeten kompletterar med närmare angivande av uppgifter och resurser för verksamheten

Genomlysningen konstaterar att förekommande verksamheter vid miljöförvaltningen korre- sponderar med givna uppdrag.

Nämndens (och förvaltningens) bedrivna verksamhet ligger enligt kartläggningen inom reg- lementets och budgetens beskrivning.

Förvaltningen är noga med att tolka och identifiera politiskt formulerade uppdrag i budget- skrivningar och andra styrande dokument och svara för att dessa utförs.

Detta innebär inte att verksamheterna inte kan ifrågasättas. Kommunen kan genom sin egen styrning placera större eller mindre del av de aktuella verksamheter vid miljö- och hälso- skyddsnämnden. I princip är det endast myndighetsutövningen inom livsmedelsområdet som genom lagstiftningen är direkt styrd till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

4.1.4 Utrymmet att förändra uppgifter och ambitionsnivå

Den **obligatoriska verksamheten** vid miljö- och hälsoskyddsnämnden utgörs av den myn- dighetsutövning som definieras av övergripande lagstiftning och förordningar.

Det finns en viss gråzon i gränsen mellan obligatorisk och frivillig verksamhet. Bl.a. kan note- ras att miljöförvaltningen medverkar i beredningen i myndighetsutövning där annan nämnd har huvudansvaret (t.ex. stadsbyggnadsnämnden). Dessa uppgifter är obligatoriska för staden men kommunen har möjlighet att lösa arbetsfördelningen i gränssnittet på olika sätt.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens obligatoriska verksamheter är inte helt reglerade genom nationella obligatoriska nivåer, varför de kan varieras i omfattning, ambitionsnivå, kvalitet och resursinsats - inom ramen för och med hänsyn till regelverket.

- Livsmedelsområdet är förhållandevis mer styrt än andra uppgifter av EU och nationel- la myndigheter med detaljerade regler för vad som skall göras och hur ofta. Det finns dessutom uppföljning av kommunernas verksamhet från centrala myndigheter. Detta system innehåller även vissa sanktionsmöjlighet gentemot kommunerna (Införs under 2006).
- I miljöbalken anges övergripande vilka uppgifter som "tillsynsmyndigheten" skall ut- föra. I förordningen om tillsyn enligt miljöbalken preciseras tillsynsmyndighetens uppgifter rörande tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter enligt miljöbalken. Där stadgas bl.a. att en tillsynsmyndighet med operativa tillsynsuppgifter skall avsätta till- räckliga resurser och ha tillräcklig kompetens för tillsynsarbetet.
- Kommunen får inte helt utesluta ett reglerat tillsynsområde.
- Kommunen får inte lägga myndighetsutövning på entreprenad.

Landets kommuner har olika ambitionsnivå i sin obligatoriska verksamhet inom miljöområ- det. Detta visar i praktiken att verksamhetens ambitionsnivå inte är given/låst. Valet av re- sursnivå/ambitionsnivå är en "normal" politisk avvägning i budgetarbetet.

4.2 Övriga åtaganden

Uppgifter som är frivilliga för kommunen kan kommunen naturligtvis välja omfattning och inriktning på. Inom miljöförvaltningens nuvarande verksamhet omfattar detta i princip alla områden utom myndighetsutövning enligt lagstiftningen. Vilket innebär

- Programarbete.
- Utveckling, remissarbete, kunskapsuppbyggnad.

- Miljöförvaltningens medverkan i stadens allmänna utveckling samt medverkan i stadsbyggnadsplaneringen.
- Miljöövervakningsverksamheten (förutom viss del obligatorisk verksamhet)
- Miljöförvaltningens arbete i det regionala samarbetet (bl.a. inom luftområdet).

Dessa verksamheter utgör sammantaget en betydande del av miljöförvaltningens hela omslutning – ca 21 % av den ”ordinarie verksamheten”. (Projektfinansierad verksamhet ej inräknad).

En i dagsläget omfattande verksamhet (drygt 20 % av totala omslutningen) är **projekt** som finansieras utanför den ”ordinarie” budgeten. Projekten finansieras företrädesvis inom miljömiljarden, kompetensfonden och genom EU-finansiering. Projektverksamheten tillhör frivilligområdet – och kan varieras i stor grad.

4.2.1 Miljöförvaltningens medverkan i stadens planering och samordning

Erfarenheten hos den centrala förvaltningen och de närmast berörda fackförvaltningarna i staden är att miljöförvaltningen inte i tillräcklig grad gör stadens övergripande mål och strategier till sina egna.

Miljöförvaltningen uppfattas stå för mycket utanför samverkan och betonar sin sektors intressen starkt. Dock anser berörda förvaltningar att under senare tid har man kommit varandra närmare i samarbetet.

Miljöförvaltningen uppfattas ha många högt prioriterade egna områden - och fokuserar inte eller inriktar verksamheten tillräckligt tydligt mot genomförande av stadens övergripande mål.

Det finns en tydlig förväntan att miljöförvaltningen i större grad skall bidra aktivt till att söka helhetslösningar för stadens prioriterade mål inom bostadsbyggandet

Miljöaspekten i stadens utveckling har olika innehåll för olika aktörer. Miljöförvaltningen anses tillämpa en mera avgränsad syn medan andra av stadens aktörer ger miljöbegreppet ett bredare innehåll med även sociala och ekonomiska dimensioner.

För miljöförvaltningen är avvägningen mellan miljöområdets sektorsintressen och andra områden i staden en både principiellt och praktiskt viktig fråga

Det uppdrag som miljöförvaltningen fått uppfattas i organisationen huvudsakligen vara att hävda miljödimensionen i staden – medan avvägningen mot andra intressen skall göras på övergripande nivåer.

Det pågår för närvarande en utveckling av synsättet inom miljöförvaltningen som innebär en breddning av miljöperspektivet – eller snarare en utveckling mot ett hållbarhetsbegrepp som inrymmer även sociala och ekonomiska aspekter. Exempel på detta är arbetet med Vattenprogrammet och Agenda 21-arbetet

Behovet av att uppnå en bättre funktion i samspelet mellan miljöförvaltningen och andra sektorer samt med den övergripande planeringen i staden är tydligt. Möjligheterna att förbättra samspelet ligger inom områden som att

- Öka tydligheten övergripande i staden om roller, samspel och styrande värderingar mellan sektorer och helheten.
- Fortsätta det påbörjade arbetet inom miljöförvaltningen att bredda perspektiven – miljö – hållbarhet.

- Genomföra den av miljöförvaltningen planerade omstruktureringen av organisationen, vilket innebär en renodling mellan de olika roller som finns i förvaltningen.

Under senaste året har rollfördelningen vid framtagande av **stadens övergripande miljöprogram** förändrats på så sätt att huvudansvar och projektledning har flyttats till stadsledningskontoret.

Denna förändring är en del i en allmänt förändrad rollfördelning i staden på så sätt att ingen fackförvaltning skall vara överordnad andra förvaltningar.

Miljöförvaltningen nya roll i framtagande av stadens miljöprogram är därigenom att vara expertresurs. Denna omställning bedöms i huvudsak ha fungerat tillfredställande.

Miljöförvaltningen driver **program- och projektverksamhet** som har betydelse för staden i övrigt.

Dessa påverkar stadens verksamhet i övrigt på olika sätt - kan vara policystyrande för annan verksamhet eller kräver medverkan och insatser.

Det är viktigt för staden att miljöförvaltningen fördjupar samrådsförfarandet med den centrala förvaltningen under beredningsskedet i syfte att koordinera inriktning, ambitionsnivå och prioritering.

4.3 Gränssnitt till annan verksamhet i staden

4.3.1 Myndighetsutövning

Här avses miljöförvaltningens myndighetsutövning – särskilt tillsynen - relativt stadens övriga enheter som verksamhetsutövare. Grundläggande är att kommunens verksamheter i myndighetsutövningen måste behandlas lika som andra verksamhetsutövare.

I föreliggande rapport bedöms att miljöförvaltningen agerar tillfredställande i detta avseende.

Tillämpning av lagstiftningen med tillhörande regelverk inom miljöområdet.

- Den principiella uppgifts- och rollfördelningen gentemot andra verksamheter i staden uppfattas vara tillfredställande tydlig. Huvuddelen av intervjuade representanter för berörda förvaltningar har ingen anmärkning i dessa delar. Det finns dock en viss bristande kunskap om roll, uppgift och regelverket för miljöförvaltningen, varför det också förekommer kritik om ”överdriven” tillämpning av myndighetsrollen.

Miljöförvaltningen kritiserar för otillräckligt **stöd till verksamhetsutövare** i staden i samband med att nya tillsynsområden etableras eller vid genomförande av nya tillsynsmodeller.

- Exempel på detta är miljöförvaltningens införande av riktad tillsyn till förskolor och skolor samt införande av egenkontroll hos verksamhetsutövare.
- Det kan konstateras att verksamheterna i fråga i många fall inte är tillfredställande förberedda på de förändringar som införs och har otillräcklig organisation eller planering för genomförandet.
- Tillsyns/inspektionsrapporterna från inspektörerna har berörd personal i berörd verksamhet svårt att förstå innebörden av och har problem att åtgärda påtalade brister.

Det upplevs - särskilt från stadsdelsförvaltningarna - att nya eller förändrade tillsynsmodeller införs utan tillräckliga förberedande insatser från miljöförvaltningen. Man efterfrågar bättre information från miljöförvaltningen, samplanering med ledningen för berörda verksamheter och rådgivning och stöd i genomförandet.

- Det kan å ena sidan hävdas att miljöförvaltningen inte har sådana skyldigheter och att alla verksamhetsutövare skall behandlas lika. Å andra sidan skulle för berörda verksamheter en stödjande insats väsentligt underlätta genomförandet - och därmed medföra bättre genomslag av syftet med förändringarna.
- Ett positivt exempel från annat område som lyfts fram är Stockholms brandförsvare genomförande av system för egenkontroll hos verksamhetsutövare, med program för information, utbildning, stöd, uppföljning etc.

Vid miljöförvaltningen pågår en förändring av inriktning och arbetssätt i tillsynsverksamheten. Förändringarna som verksamhetsutövarna möter är dels att miljöförvaltningen inför alltmer riktade tillsynsinsatser och att tillsynsarbetet alltmer utgår från egenkontrollsystem hos verksamhetsutövarna. Detta innebär också en övergång från händelsestyrd tillsyn till mer målstyrd och planerad tillsyn. Miljöförvaltningens avsikter i omställningen är att gå stegvis fram och med information och stöd i inledningen.

Sammanfattningsvis bedömer konsulten att miljöförvaltningen behöver fortsätta utveckla arbetet med stöd till verksamhetsutövare vid genomförande nya och förändrade tillsynsmodeller. I VU-rapporten från 2005 föreslås uppbyggnad av kundcenterfunktion med information och service till medborgare och verksamhetsutövare.

4.3.2 Miljöförvaltningen i stadsbyggande och infrastrukturutveckling

Miljöförvaltningen eftersträvar en alltmer aktiv medverkan i planeringens tidiga skeden. Detta är en tydlig strategi från miljöförvaltningen - med syftet att utveckla och skapa bästa förutsättningar för utveckling av stadens framtida miljö.

Miljöförvaltningens VU-projekt 2005 innehåller flera olika åtgärder som syftar till mer proaktivt agerande - att påverka i tidiga skeden i frågornas utveckling. Detta syftar till att minska behovet av åtgärder i myndighetsrollen i senare skeden, exempelvis i remisskedet.

Kommunens centrala enheter och fackförvaltningar ser dock - genom sina historiska erfarenheter - inte särskilt positivt på detta ökande engagemang från miljöförvaltningen i planeringen.

- Agerandet upplevs som om miljöförvaltningen intar en "domstolsroll" snarare än att bidra till att söka lösningar mellan motstående intressen.
- Man upplever att miljöförvaltningen i för hög grad sätter upp gränser och hinder för utvecklingen av planerna i stadsbyggandet.
- Det uppfattas som att miljöförvaltningen särskilt betonar bindande verkan av olika styrdokument mera än att söka lösningar som tillgodoser det egentliga syftet.
- Det synes som att myndighetsrollen - som miljöförvaltningen har i tillsynsarbetet och i annan myndighetsutövning - även präglar agerandet i miljöförvaltningens andra roller och uppgifter.
- Vidare upplever man att "överenskommelser" som gjorts i samråd i projekten inte "längre gäller" utan att förvaltningen senare kan göra helt andra ställningstaganden.

Det bör dock noteras att denna kritik inte gäller hela miljöförvaltningen. Det finns ett flertal medverkande i planarbetet vars arbetssätt bedöms mera positivt. Miljöförvaltningen kännetecknas historiskt av stark avdelningskultur och mindre av gemensamma synsätt och arbetssätt. Detta medför också att olika delar av förvaltningen uppfattas olika från kollegor i andra delar av staden. Den finns också en fin gräns mellan rådgivningsrollen och tillsynsrollen som

kan skapa svårigheter att växla mellan rollerna. Den nya strukturorganisation som miljöförvaltningen planerar att genomföra avser att underlätta - för både miljöförvaltningen och för de samverkande förvaltningarna - att hålla isär dessa olika roller.

Från **stadsdelsförvaltningarna** uttalas en mer positiv syn på miljöförvaltningens medverkan i stadsbyggandet

- Man upplever också att miljöförvaltningen är påtagligt aktiv för att hävda miljöfrågorna i planeringen.
- SDF betonar vikten av miljöaspekten i planeringen och menar att miljöförvaltningens kompetens behövs för att uppnå en balanserad totalavvägning.
- Stadsdelsförvaltningarna anser vidare att deras egen gränssyta till miljöförvaltningen är tydlig och enkel.

Frågorna om miljöförvaltningens medverkan i stadens planering är viktiga och kräver olika utvecklingsinsatser för att lösas, både inom miljöförvaltningen och i arbetssättet mellan förvaltningarna. En väsentlig del i detta är utveckling av gemensamma värderingsgrunder om stadens utveckling och sammanvägning av olika intressen i helheten.

4.3.3 Gränssnitt till annan verksamhet i staden sammanställning

Förvaltning	Kortfattad beskrivning av verksamheten (utifrån ett angränsningsperspektiv)
Stadsledningskontoret	Miljöförvaltningen medverkar som expertresurs i framtagande av stadens miljöprogram. Samråd om övrig programverksamhet.
Alla enheter i staden	Samordning och stöd i Agenda 21-arbetet. Tillsyn av stadens enheter såsom verksamhetsutövare.
Stadsbyggnadskontoret	Medverkan i stadsbyggnadsprocessen i huvuddelen av planeringsprocessen. Samverkan om miljökonsekvensbeskrivningar. Remissarbete i planärenden.
Trafikkontoret och markkontoret	Samverkan i infrastrukturprojekt och bostadsbyggnadsprojekt för i planering, genomförande och förvaltning.

4.4 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Möjliga effektiviseringar genom **utveckling av samverkan i gränssnitt och roller** i staden är för miljöförvaltningen särskilt att

- Utveckla miljöförvaltningens medverkan, arbetssätt och samordning i stadens gemensamma planering och utveckling.
- Tydliggöra roller och rollfördelning relativt andra enheter i staden - bl.a. i stadsbyggnadsfrågorna.

- Utveckla miljöförvaltningens medverkan i tidiga skeden. Proaktivt arbete - i samverkan med andra intressenter - ger bättre total nytta för miljön och minskar behoven av åtgärder på grund av tillsyn.
- Utveckla miljöförvaltningens serviceroll till stadens verksamhetsutövare.

Genomförande av förslaget ny strukturorganisation enligt konsultförslaget från VU- projektet 2005 förväntas medföra en effektivisering även genom tydligare roller och styrning. Därmed uppnås en renodling av de olika uppgifterna myndighetsutövning, service samt strategisk utveckling. Miljöförvaltningens agerande i olika roller vid samverkan med staden i övrigt blir renodlat.

Möjliga omprioriteringar av uppgifter och ambitionsnivå är att skapa en mycket mer koncentrerad målbild för miljöförvaltningen - som är väl kopplad till och "harmoniserad" med den övergripande inriktningen för staden.

Kommunen har handlingsutrymme i den övergripande resursfördelningen i staden (budget) att

- 1) Fritt dimensionera resurserna till miljöförvaltningens frivilliga verksamhet
- 2) I viss omfattning variera insatsen inom området obligatoriska myndighetsuppgifter.
Detta spelrum bedöms till ca 10 % av den obligatoriska verksamheten, vilket motsvarar ca 10 mkr.

5 Samspel mellan nämnd och förvaltning

5.1 Arenor

Miljö- och hälsoskyddsnämnden och miljöförvaltningen har en principiellt tydlig åtskillnad mellan sina "arenor", politik kontra förvaltning.

- Nämndens arena är dels politiken, dels myndighetsuppgiften.
- Förvaltningens arena är beredandet och genomförandet.

För nämnden är den politiska rollen tydlig men myndighetsansvaret är inte helt uppenbart. Det finns i viss mån en föreställning att det är förvaltningen som är myndigheten.

Inom förvaltningen är rollen som beredande och genomförande tydlig. I förvaltningen är engagemanget för miljöfrågorna stort. Detta skapar å ena sidan höga ambitioner i arbetet men kan ge ett visst gränsöverskridande från förvaltningen till politikens arena.

Konsulten bedömer att skillnaden mellan arenorna är tillräckligt tydlig. Det finns snarare ett behov av ett mer utvecklat samarbete mellan arenorna. Se även under avsnitten om roller och kommunikation.

5.2 Roll och arbetsfördelning

I princip är nämndens och förvaltningens roller åtskilda men starkt beroende av varandra.

- Nämnden svarar för inriktning, mål, uppdrag, beslut och resurstilldelning.
- Förvaltningen svarar för beredning, förslag och genomförande.
- Förvaltningen skall vidare företräda miljö- och hälsoskyddsnämndens politiska beslut och dess inriktning i genomförande av beslut och i samarbetet med andra förvaltningar i staden.

Beslutsbefogenheter är i normal omfattning delegerade till förvaltningschefen och i vidaredelegation.

- Stor del av löpande myndighetsutövning.
- Beslut i ärenden som delegerats från nämnden.
- Administrativa ärenden och beslut.
- Viss remisshantering.

I VU-projektet 2005 föreslås från förvaltningen en utvidgad delegation inom viss remisshantering.

- Detta syftar till effektivisering och snabbare hantering av berörda remissfrågor.
- Det skulle vidare innebära och förutsätta tydligare policy från nämnden till förvaltningen i berörda frågeområden.

I VU-projektet 2005 arbetade ledningsgruppen i förvaltningen med utveckling av förvaltningens långsiktiga och framtida arbetssätt och verksamhet.

- Delar av dessa förslag är med säkerhet politiskt intressanta och betydelsefulla och vissa förslag förutsätter politisk behandling och beslut.
- I VU-projektets nästa steg har förvaltningen avsett att ledningens förslag om framtida arbetssätt i förvaltningen skall behandlas i nämnden och vidare läggas till underlag för kommande verksamhetsplanering etc.

5.3 Kommunikation

Erfarenheter i nämnden av förvaltningens förslag/beslutsunderlag är att:

- Handlingarna till nämnden kännetecknas av hög sakkompetens och grundlig beredning.
- Verksamhetsplaner, budgetdokument och programförslag är välutvecklade och ambitiösa.
- Yttranden från förvaltningen som innebär avstyrkan (exempelvis i remissyttrande) borde när det är möjligt innehålla förslag som öppnar för alternativa lösningar.
- Många viktiga och stora ärenden ges inte tillräcklig tid för överväganden och dialog inom politiken.
- Handlingar från förvaltningen till nämnden anses i professionellt avseende korrekta men behöver ofta en bättre pedagogisk bearbetning för att skapa tillräcklig förståelse för sakfrågan. Detta behov finns både hos nämndens ledamöter och vissa berörda intressenter i ärendet.

Nämndens arbete

- Nämndens arbetssätt beskrivs i huvudsak vara beslutsfattande med utgångspunkt från förvaltningens förslag. Processen i nämnden är i första hand att ledamöterna tar position till förslagen och i mindre grad att utveckla ärendena innehållsmässigt. Den inbördes dialogen inom nämnden är förhållandevis liten.
- Det anses inom nämnden att nämnden själv behöver bli tydligare i frågor om inriktning, mål och prioriteringar i verksamheten.

- Det finns inom nämnden en problematik som har sin grund i ärenden, där förvaltningen redovisat förslag, som inte anses realistiska vad avser balansen mot stadens helhetsintressen. Denna situation kan leda till att nämnden fattar annorlunda beslut än förvaltningen förslagit och att då uppkommer att nämndens beslut inte har förankring i förekommande beslutsunderlag.

Gränsytans funktion

- Samverkan mellan nämnden och förvaltningen fungerar inte helt tillfredställande. Dialog och kommunikation är inte tillräckligt bra.
- Kommunikationen mellan förvaltningen och nämnden under beredningen av ärendena till nämnden är inte särskilt utvecklad. En möjlighet som kan övervägas är att tillskapa ett bredare forum i gränsytan nämnden/förvaltningen i beredningsskedet.
- Det finns en historisk förtroendeproblematik som begränsar möjligheterna till utveckling av kommunikationen. Den dialog som finns mellan ordföranden och förvaltningschefen är särskilt värdefull och kan vara grunden för fortsatt utveckling av kommunikationen.
- Det finns en tvekan inom nämnden att utvidga delegationen till förvaltningen beroende på viss förekommande förtroendeproblematik.
- Förvaltningen har historiskt genomfört olika aktiviteter, utbildningsdagar etc. för nämndens ledamöter i syfte att förmedla kunskap från verksamheten till ledamöterna och att underlätta kommunikationen. Intresset från nämndens ledamöter har sammantagit dock varit litet.
- Sammantaget är slutsatsen att behovet i första hand inte är att renodla rollerna mellan nämnden och förvaltningen utan att med olika åtgärder utveckla kommunikationen och samspelet.

5.4 Möjliga effektiviseringar på kort och lång sikt

Samverkan mellan nämnden och förvaltningen bör utvecklas. I detta ligger en effektivisering av både besluten i sig och verksamheten.

Detta kan göras med olika typer av åtgärder som bör studeras närmare, bland annat följande

- Inrättande av ett bredare beredningsforum i nämnden där förvaltningsledningen biträder.
- Bättre tidsutrymme i hanteringen av ärendena medför möjligheter till utökad dialog inom nämnden - särskilt i strategiska frågor.
- Tydligare arbete i nämnden med frågor om inriktning, mål och prioriteringar.
- Utveckling av bättre pedagogik i beredning och förslag.
- Förvaltningens förslag bör, särskilt vid fråga om avslag i remisser eller inkommande framställningar till nämnden, kompletteras med möjliga alternativlösningar.
- Från VU-projektet 2005 föreslås utveckling av delegationsförfarandet - särskilt i viss remisshantering. Detta skulle knytas till policyformulering från nämnden för behandling av aktuella typer av ärenden

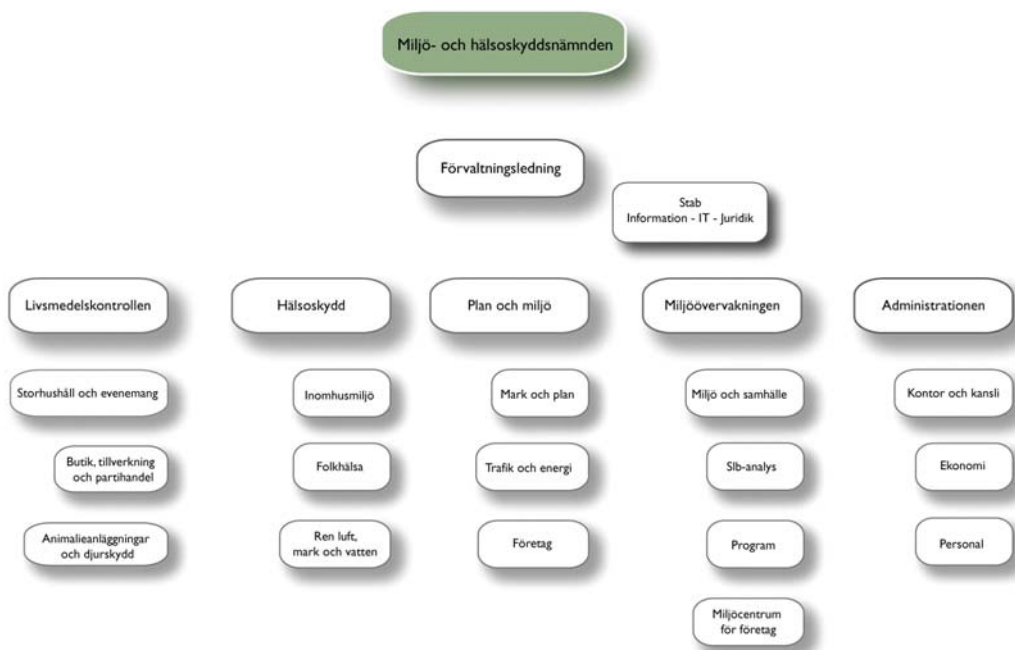
- Kunskapen om och synsättet inom förvaltningen på nämndens roll, nämndens policies i centrala frågor och andra styrande värderingar kan förstärkas.

6 Organisation - inre effektivitet

6.1 Förvaltningens organisation

6.1.1 Den nuvarande organisationen

Miljöförvaltningens nuvarande organisationsplan beskrivs via webbsidan enligt följande



Bilden illustrerar, visserligen utan att relationerna mellan de olika delarna kan utläsas, huvud dragen i strukturen

1. Fem verksamhetsområden, avdelningar – Livsmedel, Hälsoskydd, Plan- och Miljö samt Miljöövervakning och Administration
2. Ledning och stab
3. 2-3 enheter inom respektive avdelning
4. Lagstiftningens historiska indelning syns återverka i strukturen
5. Bilden indikerar att respektive verksamhetsavdelning innehållsmässigt är autonom – med både strategi och operativ verksamhet inom sig - relativt övriga delar av organisationen
6. Vidare framgår en viss målgruppsstruktur i enhetsindelningen

6.1.2 Behov av förändringar av organisationen

Miljöförvaltningens VU- projekt 2005 analyserade den nuvarande organisationen, dess arbetssätt och behov av förändringar. De viktigaste bristerna och behoven att åtgärda och att forma framtidens organisation utifrån bedömdes vara att

- Skapa en förvaltning med fokus på helheten, samlat ledarskap, gemensamma tydliga mål och synsätt, enhetligt och gemensamt arbetssätt.

- Koncentrera strategiskt arbete och renodla strategiarbetet från operativ verksamhet.
- Stärka och tydliggöra den övergripande styrningen, särskilt genom förstärkning av förvaltningschefens och ledningsgruppens roll.
- Öka fokuseringen på ”VAD” som skall uppnås och utföras.
- Skapa enhetligt och kundfokuserat arbetssätt i tillsynsarbetet.
- Underlätta kontakter med medborgarna genom samlade, enkla och öppna gränssnitt.
- Skapa en organisationslösning som stödjer förverkligandet av förvaltningens vision.
- Skapa en struktur som underlättar effektiviserings- och rationaliseringsarbetet och skapar flexibilitet för framtida förändringar i inriktning och verksamhetsvolym.
- Minska inlåsnings effekter och stuprörsproblematik.
- Skapa en attraktiv arbetsmiljö.
- Stödja regional utveckling och samverkan.

6.1.3 Inriktningen för en ny struktur

Inom VU-projektet rekommenderade konsulterna förändrad strukturorganisation för miljöförvaltningen. Den organisationslösning som bedömdes skapa bästa förutsättningar att både lösa nuvarande brister och svara mot omvärldens utveckling bygger på

- Renodling av tillsynsverksamheten och strategifunktioner i åtskilda avdelningar.
- Utformning av organisationen för enhetlig tillämpning och enhetliga rutiner i tillsynsverksamheten.
- Utformning av tillsynens organisation utifrån kund/målgrupp.
- Tillskapande av en kundcenterfunktion för hela förvaltningen - för att underlätta för medborgare och verksamhetsutövare att få service och smidig handläggning.
- Utveckling av en gemensam stab och supportfunktion för förvaltningen.

6.2 Styrning och ledning

6.2.1 Den nuvarande styrningen

Övergripande ledning och styrning behöver stärkas påtagligt

Organisationen är påtagligt understyrd.

Konsulterna bedömer att den övergripande styrningen är för svag. Avdelningarna har breddat denna utvidgat sin egen styrning och i flera fall rör det även den strategiska styrningen (inte enbart den operativa). Flera strategiska dokument hanteras i avdelningarna utan tillräcklig insyn från den centrala ledningen. En bidragande orsak till den svaga övergripande styrningen är den stora mängden av mål och policys som återfinns i olika dokument.

I VU-arbetet konstaterades bl.a. att

- Det behöver göras en ordentlig rensning och samordning i befintliga måldokument.
- Policys behöver utvärderas - i lagom takt - inom ramen för varje års VP-arbete.

- Uppgifter som rör strategiska frågor eller budgetfrågor som läggs ut för bearbetning på avdelningar borde ha tydligare vägledning eller direktiv från ledningen.

Övergripande ledning agerar inte samlat till förvaltningen

Konsulterna kan konstatera att många i organisationen efterfrågar en ökad tydlighet från ledningsgruppens sida när det gäller mål- och inriktningsfrågor (VAD-frågor). Ledningsgruppen upplevs otydlig och splittrad i sin kommunikation till förvaltningen. Därför behöver ledningsgruppens funktion och arbetssätt utvecklas, bl.a. i att kommunicera entydiga budskap i organisationen.

Strukturella svagheter finns i organisationen och speciellt i sättet att agera i organisationen

Konsulterna bedömer att avdelningarnas ”frihetsgrader” har utvecklats alltför långt.

- Strategiska frågor och prioriteringar som borde vara gemensamma för förvaltningen har i väl hög grad hanterats i avdelningarna.
- Det har inte varit tillräckligt tydligt vilka egna resurser avdelningarna får bygga upp för verksamhet som inte är kärnverksamhet.

Det är viktigt och riktigt att det operativa ansvaret ligger på avdelningscheferna.

Konsulterna förordar en uppdelning och renodling av det operativa och det strategiska arbetet även organisatoriskt. Detta är viktigt för att skapa tydlighet och stärka den strategiska styrningen.

6.2.2 Behov av förändring samt inriktningen för en bättre styrning

Under VU-arbetet 2005 var ett utvecklingsområde förvaltningens styrprocess. Det kan utifrån detta arbete bedömas att det särskilt behövs

- En gemensam och tydlig strategi både på kort och på lång sikt när det gäller verksamhetens inriktning och prioriteringar.
- En tydlig målstruktur som genomsyrar styrprocessen samt verksamhetens övriga program.
- Ett fåtal policys som fortlöpande följs upp och revideras.
- En effektivare verksamhetsplanering.
- Styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet genom förvaltningsövergripande och avdelningsövergripande nyckeltal.

6.2.3 Ny samlad styrprocess

Under VU-projektet 2005 har utformats en ny sammanhållen och koncentrerad styrprocess. Denna har börjat att tillämpas i förvaltningen.

Det nya styrsystemet innebär:

- En gemensam och tydlig strategi både på kort och på lång sikt när det gäller att bestämma verksamhetens inriktning, ekonomi och prioriteringar. Utöver årlig verksamhetsplanering genomförs en djupare analys och övergripande planering av verksamhetens inriktning och dess prioriteringar vart fjärde år.
- En tydlig målstruktur som genomsyrar styrprocessen samt verksamhetens övriga program och program.

- En effektivare verksamhetsplanering.
- Styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet vilket även omfattar förvaltningsövergripande resp. avdelningsövergripande nyckeltal.

Styrmodellen innehåller nya processbeskrivningar och anvisningar för följande steg

- Övergripande system för styrningen.
- Analys och slutsatser från KF:s budget och SLK:s anvisningar samt anvisningar till avdelningarna. Analys och planering för 4 år.
- Avdelningarna budgetarbete samt rutiner för förslag till förvaltningsledningen. Ledningens beredning av samlat budgetförslag.
- Beredning och behandling i nämnden.
- Utvärdering av finansborgarrådets budgetförslag till KS. Avstämning av KF förslag till budget.
- VP-arbete. Taxeöversyn. Samråd kring VP-anvisningar. VP upprättande avdelningsvis. Samlat VP-förslag för förvaltningen. Budgetkonferens i ledningen. Internbudget i avdelningarna
- Månadsvis uppföljning med framtagande av prognoser. Framtagande av tertiärrapporter, anvisningar, avdelningsvis beredning, sammanställning och analys, ledningens ställningstaganden. Beredning och beslut i nämnden.
- Bokslut och verksamhetsberättelse. Beredning av revisionens årsrapport. Underlag från avdelningarna, sammanställning centralt.
- Beredning för och beslut i nämnden av bokslut och verksamhetsberättelse.

6.3 Personalfrågor

Miljöförvaltningen kännetecknas av en hög kompetens inom sina olika sakområden. Genom förvaltningens storlek och genom strävan att vara professionell har specialistområden byggts upp som nationellt och internationellt är framstående.

Inför framtiden bedöms det viktigt att såväl vårda och utveckla spetskompetensen som att samtidigt utveckla bredd och god förmåga till helhetssyn med utgångspunkt från behoven hos enskilda tillsynsobjekt, verksamhetsutövare, medborgare och kunder.

Miljöförvaltningens i VU-arbetet framtagna vision för personalområdet uttrycker bl.a. följande:

- Hög kompetens med stor bredd är en förutsättning för effektivt miljö- och hälsoskyddsarbete.
- Det är viktigt med fortgående kompetenshöjande åtgärder.
- Medarbetaren i fokus – anges som en styrande värdering – med betoning av vikten av attraktivt och friskt arbetsklimat på en modern arbetsplats.
- Alla ledare skall utvecklas i enlighet med stadens ledarstrategi.
- Attraktiv arbetsmiljö med fortsatt låg personalomsättning och en sjukfrånvaro under 4 %.

I VU-projektet bearbetades personalarbetets delprocesser Rekrytering, Utveckling och Avveckling. Ur detta kan konstateras att

- Det finns policydokument för personalområdet men de är inte tillräckligt levande och det finns inte tillräcklig samsyn om innehållet i dessa hos organisationens chefer.
- Det finns system och rutiner för kompetensutveckling
- Förvaltningen gör arbetsmiljöundersökningar och medarbetarenkäter.
- Förvaltningen behöver arbeta mer strategiskt i personalarbetet, knyta personalutvecklingen tydligare till verksamhetens långsiktiga utveckling.
- Det finns en brist på ledning och styrning och ett behov av att öka ledningens engagemang i kompetens- och personalfrågorna.
- Det finns ett behov av att rensa upp i ”dokumentfloran” och att säkerställa uppföljning av planerade åtgärder.
- Förvaltningen tillämpar systemen med individuella utvecklingssamtal och individuella planer – med dessa följs inte upp tillfredställande.
- Det finns brister i praktiska rutiner i personalarbetet och ett behov av att rationalisera genom digitalisering av rutinerna.
- Miljöförvaltningen har inte använt stadens gemensamma PA-system LISA – vilket bör införas.
- Det finns ett behov av en tydligare specialiststödsfunktion i personalfrågor till cheferna – särskilt i personalstrategi- och kompetensutvecklingsarbetet.

Sammantaget bedöms att det finns ett behov i miljöförvaltningen att utveckla personalarbetet både strategiskt och praktiskt.

6.4 Ekonomifrågor. Ekonomistyrning och dess koppling till styrningen i sin helhet.

Miljöförvaltningen valde under utvecklingsarbetet 2005 ut området styrprocesser som ett viktigt område att förbättra. Sedan årsskiftet 2006 har det nya arbetssättet börjat tillämpas. Efterhand skall detta leda till att en väl strukturerad planering och uppföljning av ekonomin genomsyrar organisationens olika nivåer och verksamheter.

Det nu införda styrsystemet blir ekonomistyrningen en integrerad del i styrningen av verksamheten i sin helhet. Eftersom den det nya arbetssättet har börjat att tillämpas redovisas inte ”läget före”. Det bör dock noteras att förändringarna är stora.

Den utvecklade ekonomistyrningen beskrivs översiktligt under avsnitt styrprocessen ovan.

De ekonomiadministrativa processerna belyses under rubriken stödprocesser.

6.5 IT-frågor

Tillsynsverksamheten och ärendehantering är starkt beroende av ett smidigt och väl integrerat IT-stöd.

De nuvarande IT-lösningarna för ärendehantering och dokumentation av ärenden, objektsuppgifter, registerhållning etc. fungerar inte tillfredställande. Detta har påtaglig betydelse för effektiviteten i det operativa arbetet.

Miljöförvaltningen har pågående projekt för att samordna olika åtskilda dokumentations- och registerlösningar inom avdelningarna. Utvecklingen inom av det s.k. ECOS-systemet (ADB-stödsystem för landets miljö- och hälsoskyddsförvaltningar) är mycket väsentlig.

Allmänt är IT-frågorna i behov av utveckling. Detta område kan vara en intressant del i samverkan inom tekniska nämndhuset.

6.6 Stödprocesser

Stödprocesserna fungerar olika i förvaltningen, såväl innehållsmässigt som i organisatoriskt avseende.

Ekonomiadministration, dokumenthantering, personaladministration och kommunikation har studerats särskilt. Visst stöd hanteras centralt i förvaltningen medan andra delar är decentraliserade till avdelningarna. Arbetssätten har utvecklats olika och det finns ingen sammanhållen struktur. Några avdelningar har skapat egna stödfunktioner på grund av att man inte varit nöjd med den centrala funktionen.

Under 2005 har pågått ett utvecklingsarbete för att tillskapa enhetlig samordnad lösning. Förändringarna som genomförs är bl.a.

Ekonomiadministration

Digitalisering, förenkling, nya kund- och adressregister, bättre upphandlings- och inköpsstöd, projektuppföljningsmodeller

Dokumenthantering

Dokumentstyrning, enhetlighet, kvalitetssäkring, renodlad rollfördelning

Personaladministration

Upprensning av policies, bättre specialiststöd, digitalisering, införande av stadens PA-system LISA

Kommunikation

Uppbyggnad av kundtjänstfunktion, samordnad lösning för både intern och extern kommunikation, enhetlig struktur och mallar, utveckling av hemsidan som kommunikationskanal.

Miljöförvaltningen samlokaliseras från årsskiftet 2005/2006 med övriga förvaltningar i tekniska nämndhuset.

Konsulterna förutsätter att det blir möjligt att lösa olika stödfunktioner gemensamt i tekniska nämndhuset såsom

- Växel och reception
- Fastighetsskötsel och vaktmästeri
- Övrig allmän internservice
- IT-funktionen
- Ekonomiadministration - delen fakturahantering, bokföring och redovisning
- Personalredovisning (kan alternativt lösas på samma sätt som i dagsläget, via annan förvaltning)
- Vid slutet av året 2005 hade miljöförvaltningen genomfört flyttningen till tekniska nämndhuset.

- Det bör dock noteras att tre månader efter genomförd flyttning till tekniska nämndhuset har någon större samordning av supportfunktioner ännu inte kommit till stånd. Samordningen av stödfunktionerna har hitintills endast skett inom området löneadministration.

6.7 Omvärlds- och framtidsorientering

Miljöförvaltningen kännetecknas av höga ambitioner - dock har strävandena varit svagt koordinerade. Det har saknats en gemensam sammanhållen inriktning och gemensam värderingsgrund.

Under 2005 har ledningsgruppen utvecklad en gemensam framtidsbild, vision, verksamhetsidé och gemensamma värderingar för hela förvaltningen. Denna långsiktiga inriktning kännetecknas särskilt av

- Fokusering på tillsyn som huvuduppgiften.
- Främjande av hållbar utveckling, frisk livsmiljö, god hälsa och effektivt djurskydd.
- Stöd till stadens utveckling.
- Hög kompetens med stor bredd.
- God service, spridning av information samt förmedling av kunskap.

För de närmaste åren betonas speciellt

- Fokusering på tillsynens intressenter.
- Samverkan i regionen.
- Effektiv organisation och styrning.
- Effektiva stödsystem.
- Attraktiv arbetsmiljö.
- Välutvecklade interna rutiner.

Miljöförvaltningen inför som ett resultat av VU-projektet en förändrad styrmodell där förvaltningens nuvarande olika planerings- och uppföljningsrutiner koordineras inom verksamhetsplanering (VP) och budget som övergripande och sammanhållande nivå.

- Vid varje mandatperiods början görs en samlad omvärldsanalys och framtidsbedömning.
- Miljösituationen belyses med underlag av systematisk utvärdering från miljö- och hälsoutredningen. Prioriteringsunderlag för fördelning av resurser och för förändring av verksamhet och arbetssätt tas fram.
- VP upprättas. Den beskriver 4-årsperioden medan i budgeten preciseras år ett.
- Vid respektive år inom mandatperioden uppdateras planen och ett ”nytt fjärde år” läggs till.
- Vid nästa mandatperiod, efter fyra år, görs en ny större omvärldsanalys, systematisk större utvärdering etc.

- Detta nya arbetssätt syftar till att skapa bättre omvärlds- och framtidsorientering av förvaltningen och att bättre koppla samman kortsiktiga åtgärder och långsiktig inriktning.

6.8 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

6.8.1 Ekonomisk situation och utveckling i stort

Miljöförvaltningens verksamhet har på 3 år sedan 2002 växt med nästan 55 procent till nuvarande omsättningen 173 Mkr.

- Den största utökningen är inom projekt- och programverksamheten som har tredubblats i omfattning till ca 35 Mkr.
- Den "ordinarie" löpande verksamheten har ökat ca 35 procent under 3-års perioden. Denna ökning rör i första hand tillsynsverksamheten medan miljöövervakningen endast haft en mindre ökning.
- Personalstyrkan i förvaltningen har under denna tid ökat i motsvarande grad - från 115 till drygt 215 fasta årsarbetare, vilket motsvarar ca 80 procent. Därtill kommer ca 22 tillfälliganställda för projektverksamhet.

Verksamheten omsatte under 2005 ca 173 Mkr. Av dessa var ca 139 Mkr "ordinarie verksamhet" exklusive projekt och programverksamhet. Denna "kärna" består av huvudverksamheterna

- Tillsyn ca 75 procent
- Miljöövervakning ca 17 procent
- Miljöcentrum ca 5 procent
- Övrig verksamhet ca 3 procent

(i uppgifterna är gemensamma kostnader för nämnd och administration fördelade)

Denna kraftiga utökning av verksamheten på tre år har naturligtvis varit en påfrestning på organisationen och det är inte oväntat att anpassning av organisation eller styrning "kommit i kläm".

6.8.2 Ekonomisk effektivitet

Förvaltningens ekonomiska effektivitet kan förbättras jämfört med historik och nuläge. Förändrad styrning, tidsmätning, mer aktiv ekonomisk uppföljning, förändringar i arbetsprocesserna kan ge betydande förbättringar. (Hänvisning till avsnitt om styrning och ledning, personalfrågor och effektivisering).

En viktig fråga handlar om debiteringsgrad och verkningsgrad i tillsynen.

Översiktligt kan konstateras om verkningsgrad och debiteringsgrad i tillsynen

- Debiteringsgraden i tillsynen (tid för debiterad tillsyn) är - speciellt för tillsyn inom miljöbalken - ca 30 procent räknat mot tillgänglig totaltid för tillsyn. Självfinansieringsgraden, vilken även påverkas av taxenivån, är högre (livsmedel 44 %, djurskydd 18 %, miljöbalken 54 %).
- Kommunförbundets rekommendationer till kommunerna om taxesättning (800 kr/tim rörlig avgift i tillsynen/miljöbalken) baseras på bedömningen att det är möjligt att

uppnå 1000 tim debiterbar tid i tillsynen. Denna nivå motsvarar ca 57 procent debiteringsgrad.

- Skillnaden mellan den faktiska debiteringstiden (30 procent av tiden) och kommunförbundets bedömning (57 procent) är stor.

6.8.3 Resursbehov och rationalisering

En målsättning med miljöförvaltningens VU-projekt 2005 var att effektivisera organisation och arbetssätt och att möjliggöra förstärkning av prioriterad kärnverksamhet, särskilt tillsynen.

- Förvaltningens personalresurser är i nuläget (vid utgången av 2005) 215 tillsvidareanställd personal. Till detta kommer tillfälligt anställd personal för i första hand projektverksamheten ca 22 st.
- Projektverksamheten som i dagsläget är omfattande, särskilt påtagligt genom miljömiljarden och kompetensfonden, har föreslagits att inte ingå i underlaget för resursdimensioneringen av fasta tjänster i organisationen. Om denna verksamhet skulle upphöra krävs att resurserna anpassas i motsvarande grad.

I VU-projektet har verksamhet och arbetssätt analyserats och utvecklats. Sex arbetsgrupper, processgrupper, har under 2005 bearbetat huvudprocesser, stödprocesser och styrprocesser i förvaltningen. Sammantaget har ca 80 % av verksamheten bearbetats med processutvecklingsmetodik.

Konsulterna har gjort kompletterande övergripande analys och bedömning av styrning, resursanvändning och organisationsstruktur.

Sammantaget leder detta till en ny föreslagen dimensionering för miljöförvaltningen.

- Sammanvägd resursförändring – rationalisering – utifrån processanalyserna bedöms till ca 20 tjänster.
- I den övergripande bedömningen av resursanvändningen har verkningsgraden för resurserna inom tillsynsarbetet noterats vara förhållandevis låg. Konsulterna anser att det är möjligt att genomföra en allmän rationalisering genom att minska resursdimensioneringen med ca 15-20 tjänster.
- När miljöförvaltningen samlokaliseras i tekniska nämndhuset med stadsbyggnadskontoret, markkontoret och trafikkontoret kan en rationell och gemensam organisatorisk lösning för interna supportfunktioner skapas. Detta kan möjliggöra en resursminskning (flyttning till gemensam supportorganisation) i miljöförvaltningen på ca 15 tjänster.
- Effektiviteten i hela verksamheten kan förbättras genom starkare styrning. Konsultens bedömning är att det resursutrymme som kan omprioriteras genom starkare styrning från ledningen kan vara i storleksordningen 10-15 % av miljöförvaltningens samlade ekonomiska resursutrymme. Denna effekt är väsentlig men föreslås här ändå inte förändra dimensioneringen.
- Sammantaget föreslås i VU-rapporten att den nya dimensioneringen för miljöförvaltningen sätts till 160 fasta tjänster i organisationen. Därtill kommer att ca 15 tjänster bedömdes kunna föras till en gemensam supportfunktion i tekniska nämndhuset. Sammantaget innebär detta reellt frigjorda resurser i storleksordningen 30-35 årsarbetare. I VU-rapporten redovisades förslag till hur frigjorda resurser kan tillföras till särskilt prioriterade verksamheter - med bl.a. stor del till livsmedelstillsynen.

6.8.4 Effektiviseringsmöjligheternas ekonomiska värde

Sammantaget innebär de effektiviseringsmöjligheter som belysts under detta avsnitt möjligheter att vid i oförändrad verksamhet i stort att frigöra 30-35 årsresurser under de närmaste två åren.

Vidare bedöms att supportverksamheter motsvarande (i nuläget) ca 15 årsresurser kan lösas genom en gemensam supportverksamhet i tekniska nämndhuset. En möjlig rationaliseringseffekt i denna del bedöms översiktligt till ca 20 %.

Den ekonomiska effekten som bedöms möjlig att uppnå efter två års förändrings- och genomförandearbete är ca 18 Mkr.

7 Styrning och uppföljning och resultat - yttre effektivitet.

7.1 Styrning, uppföljningssystem och resultat

Målstyrning och resultatuppföljning kan och behöver utvecklas påtagligt i miljöförvaltningen.

Den nuvarande målbilden är mycket omfattande, ambitiös och splittrad. Det finns ett stort behov av att koncentrera måldokument och olika strategiska planer i förvaltningen.

- Det behöver göras mycket tydligare prioriteringar inom området.
- Målbilden behöver kopplas på ett nytt sätt till stadens övergripande mål etc.

Denna omställning har påbörjats genom VP 2006. Dock behöver detta följas av motsvarande förändringar i det praktiska agerandet i förvaltningen.

Uppföljning av yttre effektivitet sker i nuvarande verksamhet på flera sätt. Den löpande uppföljningen av ekonomi och verksamhet sker på ett traditionellt sätt genom återkommande rapporter under verksamhetsåret. Denna kan framdeles utvecklas med större inslag av analys och åtgärd.

Tillsynsverksamheten i förvaltningen följs upp genom tillsynsrapporter, vilka är relaterade till de i VP ingående tillsynsplanerna. I tillsynsrapporterna följs genomförandet av tillsynen upp. Rapporterna redovisas i nämnden. Tillsynsrapporterna innehåller bl.a.

- Uppföljning av nedlagd tid inom olika tillsynsområden. Avvikelser mot planen kommenteras.
- Beskrivning och bedömning av arbetet för att nå tillsynsplanens strategiska mål.
- Bedömning av måluppfyllelse.

Miljösituationen i staden följs genom ett systematiserat system som bygger på miljöövervakningsprocessen. Systematiken innehåller mätning av miljöstörningar – kartläggning av källor - analys av miljöeffekter – bedömning av åtgärder. Denna process ger underlag för val av strategier och åtgärder i miljöarbetet i stort och vägledning för planering av det operativa tillsynsarbetet. Denna arbetsmodell som skapats vid miljöförvaltningen är generellt intressant som metodik för att följa upp och utveckla ett komplext område.

Från nationell nivå (och EU-nivå) sker uppföljning av kommunens tillsyn, vilket kommunen utnyttjar också för egna behov.

7.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

Konsulterna bedömer att det borde vara möjligt – vid oförändrad inriktning i stort - att genom mer aktiv styrning från ledningen med mål, uppföljning och analys (kap 8) sammantaget kun-

na uppnå en effektivisering på 10 – 15 %. Den ekonomiska potentialen bedöms att gradvis kunna uppgå till ca 14 mkr inom två år.

8 Analys av resultat.

8.1 Användning av resultat av uppföljningen

Miljöförvaltningen har en särskild verksamhet, huvudsakligen inom processen miljöövervakning, som är inriktad på uppföljning, analys och utvärdering av miljösituationen i Stockholm och effekterna av förvaltningens verksamhet. Detta arbete har historiskt blivit mest utvecklat inom luftområdet. Under VU-projektet 2005 har metodiken vidareutvecklats till en generell metodik för hela miljöförvaltningens olika verksamhets- och tillsynsområden.

Modellen innebär ett arbetssätt för uppföljning och analys och för prioritering och målstyrning av tillsyn, programarbete och operativa miljöövervakning. Den ska användas för att styra all verksamhet vid miljöförvaltningen mot ett åtgärdsarbete som medför miljö- och hälsonytta.

Det finns både ett *strategiskt* och ett *operativt* moment i processen. Den strategiska övervakningen används för att förutsättningslöst kunna särskilja bidrag från olika typer av källor vare sig de finns inom eller utanför staden, medan den operativa övervakningen i huvudsak används för att följa upp redan prioriterade åtgärder.

Den *strategiska* delprocessen ger ett viktigt underlag till att bestämma VAD miljöförvaltningen ska uppnå med sin verksamhet och bidrar till konkretiseringen av uppsatta mål. Den *operativa* delprocessen är ett instrument för att kvalitetssäkra att beslutade åtgärder genomförs, men även för att dokumentera resultat av dessa åtgärder.

Miljöövervakningen och den sedan några år etablerade miljö- och hälsoutredningen är integrerade i en samlad process att följa upp, analysera och utvärdera samt planera och prioritera insatserna.

Metodiken resulterar i:

- En samordnad huvudprocess som ger beslutsunderlag för prioritering av åtgärdsarbetet på miljöförvaltningen.
- En samlad miljöövervakningsplan som ger insyn och inflytande i processen samt överblick över behov av övervakning och vilken övervakning som bedrivs.
- Fokus på kunskapen om samband mellan ett förändrat miljö- och hälsotillstånd och källornas påverkan.

8.2 Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

De ekonomiska effekterna inom detta område är en tydlig del av de sammantaget beräknade effekterna som redovisas under avsnitt 7 – d.v.s. dessa ingår i den bedömda effekten om 10-15 %, beräknat till ca 14 mkr. Det kan bedömas att en tredjedel till hälften därav är knutet till området Analys, med den utvecklade miljöövervakningsprocessen och dess integrering med miljö- och hälsoutredningen.

9 Reflektioner och slutsatser

Miljöförvaltningen har växt kraftigt under senare år. Det finns en allmänt hög ambition i förvaltningen. Ledning och styrning har historiskt varit svag, vilket blivit en del i förvaltningskulturen. Avdelningskulturen är stark.

Under 2005 beslutade ledningen i förvaltningen att driva ett omfattande effektiviserings- och utvecklingsarbete. I detta arbete engagerades medarbetarna i hög grad. Medarbetarna är påtagligt delaktiga i effektiviseringsarbetet. Det finns därför drivkrafter inom organisationen att genomföra stora förändringar.

Det finns goda effektiviseringsmöjligheter i organisationen. Att uppnå dessa kräver att man gör väsentliga strukturella förändringar i organisation och förändringar i styrning och synsätt och hittar ett arbetssätt som fortsätter att engagera medarbetarna i förändringsarbetet.

I rapporten redovisas stora effektiviseringsmöjligheter. Dessa bygger i hög grad på utvecklingsarbetet som miljöförvaltningen gjorde i VU-projektet 2005. Ett syfte med det omfattande analys- och förnyelsearbete som hela organisationen medverkade i var att frigöra resurser inom den nuvarande verksamheten för att kunna svara mot befintliga och ökande krav och att lösa uppkomna bristproblem. Denna målsättning har varit en betydelsefull drivkraft i förvaltningen för att åstadkomma effektivisering.

Förvaltningen kritiserats för att hävda miljöfrågorna för starkt i förhållande till andra sektorsintressen och i förhållande till helheten.

I föreliggande genomlysning har gränssnitten till andra verksamheter i staden bedömts. Uppdraget omfattar dock enbart miljöförvaltningen, varför det inte finns underlag att bedöma behov av andra förvaltningsstrukturer i stort. Generellt sett finns olika möjligheter att organisera i olika strukturlösningar för den verksamhet som miljöförvaltningen bedriver. Sådana alternativ till nuvarande organisation för kommunen är exempelvis att

- Sammanföra myndighetsutövning inom flera kommunala områden till gemensamma nämnder och förvaltningar.
- Sammanföra planeringsuppgifter bl.a. inom samhällsbyggande i gemensamma nämnder och förvaltningar.

För att bedöma sådana alternativ behöver en helhetsanalys göras och belysas frågor som

- Hur strategiska målsättningar och uppgifter inom olika verksamheter kompletterar varandra eller är konkurrerande.
- På vilket sätt sektorsintressen skall avvägas mot varandra eller samordnas. Vilket behov föreligger av att olika sektorsintressen avvägs och blir tydliga i politiska processen alternativt att de samordnas i tjänstemannaorganisationen.
- Hur operativa verksamheter kan komplettera varandra i alternativa strukturer.

Konsulten bedömer att miljöförvaltningens nuvarande gränssnitt till stadens övriga förvaltningar ligger principiellt på ett väl anpassat sätt för att miljöförvaltningen skall kunna fullgöra sin uppgift. Samarbetet över gränssnitten behöver dock utvecklas. (Se vidare därom i rapporten).

I rapporten redovisas att väsentliga delar av miljöförvaltningens verksamhet tillhör det ”frivilliga området” och att kommunen har handlingsutrymme att välja omfattning på sådan verksamhet utan hinder av lagstiftning eller andra övergripande förutsättningar.

Det är viktigt att framhålla att detta ger prioriteringsutrymmen men att det inte därmed innebär effektivisering i sig. Om kommunen utnyttjar möjligheten att avveckla verksamheter av sådant slag uppkommer stora konsekvenser för stadens miljö och för förvaltningen. Stadens inriktning, målsättningar och program för miljöarbetet måste naturligtvis anpassas därtill.

I rapporten redovisas att miljöförvaltningen behov av supportfunktionen i hög grad bör kunna tillgodoses i en gemensam lösning inom tekniska nämndhuset. För ett kraftfullt genomförande bedömer konsulten att det behövs centrala styrande direktiv.

Staden har startat ett övergripande samordnat utvecklingsprojekt om administrativa funktioner för alla förvaltningar. I föreliggande rapport om miljöförvaltningen har denna övergripande översyn i staden inte beaktats. Det är tänkbart att denna övergripande översynen av stadens administration kan medföra större rationaliseringseffekter för miljöförvaltningens administrativa verksamhet än vad en lokalt samordnad administration i tekniska nämndhuset ger.

Det är uppenbart att miljöarbetet i Stockholm är betydelsefullt för hela regionens miljö. Miljöstörningarna tar dock inte hänsyn till administrativa gränser. Många av kommunerna i Stockholm stads omgivning bygger nu upp ett konkret samarbete på miljöområdet. Därför är det viktigt att nu hitta arbetsformer där även Stockholms miljöarbete kan drivas i samverkan med övriga regionen – då blir effekten av Stockholms insatser som störst.