



Renhållningsförvaltningen

Handläggare: Johan Castwall
Tfn: 08-508 465 53

Renhållningsnämnden

Yttrande över remiss av rapporten "Genomlysning av Renhållningsnämnden"

Förslag till beslut

1. Yttrandet överlämnas som svar på remissen.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat

Johan Castwall
Förvaltningschef

Bakgrund

Den 21 september 2005 beslöt kommunstyrelsen att samtliga stadens nämnder och bolagsstyrelser successivt ska genomlysas fram till år 2010. Arbetet ska leda till effektivare utnyttjande av stadens resurser och ge nya möjligheter att omprioritera dessa resurser. Målet är att en till två miljarder kronor ska kunna omfördelas.

Stadsdelsdirektör Bitte Davidsson utsågs till projektledare för genomlysningarna. Dessa bygger på ett samlat, strukturerat och metodiskt arbetssätt som utgår från fem frågeområden som avser att definiera ett effektivt resursutnyttjande inom stadens nämnder. De fem områdena är följande: Uppdrag, samspel mellan nämnd och förvaltning, organisation (inre effektivitet), uppföljning och resultat (yttre effektivitet) samt analys av resultat.

Syftet med genomlysningarna är att identifiera möjliga effektiviseringar och prioriteringar. Dessutom ska goda exempel som kan fungera som inspiration för andra verksamheter i staden lyftas fram. Genomlysningen av Renhållningsnämnden är genomförd av BDO Nordic Consulting Group AB och bygger på intervjuer samt genomgång av dokument.

Styrgruppen för genomlysningarna har remitterat rapporten *Genomlysning av Renhållningsnämnden* för yttrande senast den 29 maj 2006.

Rapportens sammanfattning samt förvaltningens kommentarer

Nedan återges huvuddelen av konsultrapportens sammanfattning i punktform. Under den kursiva rubriken redovisas förvaltningens kommentarer.

- Renhållningsnämndens organisation och verksamhetsinriktning är anpassad till vad som följer av lagstiftarens krav på en kommun. Renhållningsnämnden har en klar och tydlig roll inom staden. I fråga om upplevda otydligheter i ansvarsfrågor ligger problemen inte inom staden. Dilemmat är att lagstiftningen har givit upphov till oklarheter i ansvarsfrågan mellan de olika aktörerna, såsom kommunen, producenterna och fastighetsägarna.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen instämmer.

- I det dagliga arbetet på delar av förvaltningen och vid nämndsammanträdena tenderar dock fokus att hamna på frågor enligt nedanstående och som delvis ligger vid sidan av grunduppdragen från kommunfullmäktige.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen bedömer att ökad målstyrning av verksamheten kan förbättra måluppfyllelsen och öka effektiviteten. Det är samtidigt viktigt att såväl nämndens beslutsunderlag som formerna för dialogen mellan nämnd och förvaltning vidareutvecklas i syfte att nämnden ska ges bästa möjliga förutsättningar för måluppfyllelse .

- Det finns inom förvaltningen olika utvecklingsprojekt som inte är taxefinansierade utan finansierade via ”miljömiljarden”. I övrigt finns olika utvecklingsinsatser vilka beställts av nämnden och kan benämnas som ”frivilliga” och möjliga att påverka avseende innehåll och ambition.

Förvaltningens kommentarer

Till följd av miljömiljarden kan bland annat historiska miljöskulder hanteras utan att taxekollektivet belastas parallellt med att organisationen tillförs kompetens och ges positiv uppmärksamhet. De insatser som finansieras av miljömiljarden är begränsade i tid och genomförs huvudsakligen av konsulter, entreprenörer och projektanställd personal. Vad som i rapporten beskrivs som ”frivilliga” utvecklingsinsatser beställda av nämnden ser förvaltningen som ett uttryck för höjda ambitionsnivåer inom vissa områden. Förvaltningen har anpassat organisation och arbetssätt till uppgifterna.

- Förvaltningen har sedan dess tillkomst ökat verksamheten och antalet anställda, dels för att resurs- och kompetensförstärka organisationen i syfte att öka kvalitet och kostnadseffektivitet i kärnverksamheten, dels för att kunna tillgodose nämndens krav och ambitioner. Trots utökningen finns det fortfarande politiska krav på en fortsatt expansion. Antalet anställda har ökat från 21 till 54 under den senaste femårsperioden. Av nuvarande 54 anställda är nio projektanställda.

Förvaltningens kommentarer

Det har varit helt nödvändigt att resurs- och kompetensförstärka organisationen för att säkerställa kvalitet och kostnadseffektivitet inom nämndens ansvarsområden och för att verkställa de politiskt fattade besluten. Förvaltningen ser dock inte behov av några större förändringar av antalet fast anställda de närmaste åren. Däremot måste pågående utvecklingsarbete avseende organisation, IT-system, arbetssätt och insamlingsystem fullföljas.

- Samspelet mellan nämnd och förvaltning präglas idag till stor del av den höga ambition del av nämnd har när det gäller att öka ambitionen inom förvaltningens verksamheter. Nämnden driver på förvaltningen att öka omfattning och ambition på olika områden. Företrädare för nämnden påtalar att många angelägna projekt är försenade trots att ekonomin är mycket god. Krav från nämnden om att utöka organisationen förekommer således.

Förvaltningens kommentarer

Antalet anställda och omfattningen av konsultinsatser har ökat under de senaste åren och bedöms nu ligga en rimlig nivå i förhållande till de uppgifter som förvaltningen för närvarande har. Vissa projekt har dock inte kunnat genomföras i den takt som varit

önskvärd. Förklaringen till detta ligger snarare i bristande legala förutsättningar och i avsaknad av tillgång på exempelvis mark än i bristen på ekonomiska resurser.

- Inom förvaltningen pågår ett förändringsarbete som syftar till att utveckla organisation, IT-system och arbetssätt så att kvaliteten och kostnadseffektiviteten kan öka parallellt med att resurser finns tillgängliga för arbete med omställningar av insamlingsystem och nya uppdrag. Anpassningar av organisation och arbetssätt har skett och sker kontinuerligt i och med antalet anställda har ökat. Vissa upplever dock att organisationen inte har satt sig eller är optimalt strukturerad och att arbetsklimatet är stressigt.

Förvaltningens kommentarer

Genomlysningen är genomförd i en tid av stora förändringar då tempot och trycket varit högt inom delar av förvaltningen och där organisationen ännu inte satt sig fullt ut. Det är därför viktigt att pågående förändringsarbeten fullföljs, vilket bland annat innefattar förändringar av styrningen av förvaltningens interna arbete.

- Budget- och ekonomiarbetet upplevs ha en stor och central roll inom förvaltningen. Samtidigt har förvaltningen en mycket god ekonomisk situation med betydande ackumulerade överskott. Det goda ekonomiska läget har givit förvaltningen unika förutsättningar för att bygga ut verksamheten. Renhållningsnämnden redovisar ett överskott om 32 mnkr (9 %) netto för år 2005, bland annat till följd av att nämnden lyckats sänka kostnaderna och öka intäkterna från andra intäktskällor än taxan. Renhållningsnämndens centrala fond för balansering av resultat uppgår efter årets överskott till 96,1 mnkr.

Förvaltningens kommentarer

Taxan för 2006 har givits en utformning som innebär att belastningen på taxekollektivet minskar jämfört med budgetåret 2005.

- Vi kan konstatera av förvaltningen är i full gång med införandet av det nya ekonomisystemet Agresso samt med att implementera sitt nya verksamhetssystem där syftet är att styra upp förvaltningens rutiner för driften av kärnverksamheten. Upphandlingen av verksamhetssystemet bygger på beskrivningar av arbetsprocesser i form av kravspecifikationer på vad systemet skall möjliggöra – inte av kartläggningar – eller av önskvärda

förändringar/effektiviseringar av förvaltningens faktiska arbetsprocesser. För närvarande pågår arbetet med att driftsätta nya rutiner och arbetsprocesser utifrån de nya förutsättningar som verksamhetssystemet och de nya insamlingsavtalen medger. Vi kan vidare konstatera att det saknas heltäckande beskrivningar av förvaltningens samtliga huvud- och stödprocesser.

Förvaltningens kommentarer

Rutin- och processbeskrivningar finns dokumenterade inom förvaltningen. Flera processer är dock under förändring. Det är riktigt att förvaltningens alla huvud- och stödprocesser inte finns samlade i en heltäckande beskrivning. I planeringen ligger att göra en omfattande processkartläggning, där hela verksamhetens processer kartläggs och dokumenteras.

- De intervjuade anser att det finns en tydlig struktur för uppföljningen. Förvaltningen använder sig av medborgarenkäter, fokusgrupper (t.ex. vid stora utskick) och nyckeltal. Stora enkäter görs med ett par års mellanrum, fokusgrupper används kontinuerligt. Samtliga klagomål noteras i verksamhetssystemet och följs upp dagligen och nämnden får månatlig uppföljning. Nyckeltalen redovisas i tertialrapporter och bokslut.

Förvaltningens kommentarer

Såväl formerna för som omfattningen av uppföljningen har utvecklats avsevärt de senaste åren. Det finns dock ytterligare utvecklingspotential.

- Resultatet av uppföljningarna redovisas dels till nämnd och kommunstyrelse (SLK), dels som underlag för entreprenörsuppföljningar samt förvaltningens interna analyser som ska utmynna i förbättringsinsatser.

Förvaltningens kommentarer

Utvecklingen av kontraktstyrningen är av stor strategisk betydelse för både kostnadseffektiviteten och kvaliteten i verksamheten.

- Förvaltningen använder sig inte dagligdags av begreppet "lärande organisation". Däremot finns en kultur och förhållningsätt som utgör en god grund för att bygga och utveckla organisationen på dessa värden och begrepp.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen arbetar i väldigt hög utsträckning som en lärande organisation.

- Inom ramen för denna genomlysning har det under arbetet framkommit ett stort antal detaljerade förslag till utveckling/förändring av verksamheten. Vi anser det är av stor vikt att ta till vara den kreativitet och de förslag till förändringar som finns inom förvaltningen i det fortsatta arbetet.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen instämmer.

Goda exempel

- Vi anser att det inom förvaltningen och nämnden bedrivs en strukturerad omvärldsbevakning. Ett nyligen igångsatt samarbete med andra storstäder i landet bör kunna ge värdefulla erfarenheter framöver. En möjlig förbättring kan vara att söka skapa vidareutvecklade erfarenhetsutbyten med andra huvudstäder i de närmaste grannländerna, t.ex. Oslo, Köpenhamn och Helsingfors.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen har ett löpande erfarenhetsutbyte med Köpenhamn och vid behov har kontakter tagits med både Oslo och Helsingfors. Renhållningsnämnden har gjort studiebesök i Köpenhamn. Ett omfattande erfarenhetsutbyte med bransch och intressenter sker på såväl regional som nationell nivå.

Möjliga effektiviseringar och omprioriteringar på kort och lång sikt

- Genomlysningen visar att det finns verksamhets samband med andra nämnder/förvaltningar. Ur effektivitetssynpunkt är det möjligt att slå samman Renhållningsförvaltningen med t.ex. Trafikkontoret. Trafikkontoret svarar bl.a. för liknande verksamhet i form av städning och vinterväghållning av större gator och trafikleder. På kort sikt kan enligt vår bedömning en sådan förändring innebära besparingar i intervallet 10-15 % av Renhållningsförvaltningens förvaltningskostnader (kostnader för lednings- och stödverksamhet). På några års sikt kan erfarenhetsmässigt en 20 %-ig besparing åstadkommas.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen delar inte uppfattningen att det finns en

effektiviseringspotential i en sammanslagning med Trafikkontoret. Tvärtom ser förvaltningen en risk i att avfallsfrågorna försvinner och drunknar om förvaltningen slås ihop med en stor förvaltning och att detta på sikt kan innebära att kostnadseffektiviteten totalt sett minskar. Rapportens besparingspotential bygger på antaganden om hur mycket förvaltningskostnaderna kan minska. Sett till verksamhetens totala omsättning är förvaltningskostnaderna små medan den stora effektiviseringspotentialen ligger i de köpta tjänsterna. Verksamhetssambanden med trafikkontoret är dessutom små.

Förvaltningen delar däremot de slutsatser som finns redovisade i rapportens första punkt; att Renhållningsnämndens organisation och verksamhetsinriktning är anpassad till vad som följer av lagstiftarens krav på en kommun och att nämnden har en klar och tydlig roll inom staden.

Med utgångspunkt från gällande lagstiftning bedriver nämnden en taxefinansierad monopolverksamhet vilket ställer synnerligen höga krav på kostnadseffektivitet och kvalitet. I det perspektivet bedömer förvaltningen att verksamheten bör bedrivas som en självständig väl avgränsad och transparent resultatenhet, utan risk att taxekollektivet korssubventionerar annan verksamhet.

Trots detta utesluter inte förvaltningen att det kan finnas möjligheter till effektiviseringar för staden som helhet genom att förvaltningens organisation, arbetsätt och ansvarsområden förändras. Detta kräver dock en djupare analys än vad som varit möjlig att genomföra vid denna genomlysning. Förvaltningen förordar att en omfattande processkartläggning, där hela verksamhetens processer kartläggs och analyseras med start under hösten 2006. I kartläggningen bör hela kedjan från producent, avfallsinnehavare, sorterings-, insamlings- och transportsystem analyseras hela vägen fram till slutbehandling och materialåtervinning. I det sammanhanget kan analyser göras av vilka verksamhetssamband som finns med övriga delar av kommunkoncernen, primärt med utgångspunkt från kärnverksamheternas samband.

- Vi ser det som nödvändigt att utveckla relationerna mellan nämnd och förvaltning avseende roll och arbetsfördelning mellan nämnd och förvaltningsledningen. Vidare måste dialogen och möjligheterna förbättras till tydligare styrning och prioritering av

insatserna på renhållningsområdet.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen bedömer att ökad målstyrning av verksamheten kan förbättra måluppfyllelsen och öka effektiviteten. Det är samtidigt viktigt att såväl nämndens beslutsunderlag som formerna för dialogen mellan nämnd och förvaltning vidareutvecklas i syfte att nämnden ska ges bästa möjliga förutsättningar för måluppfyllelse.

- Vi ser det som angeläget att snarast utarbeta samlade heltäckande processbeskrivningar av verksamheten och att därefter dra slutsatser om att eventuellt förändra organisationen på ett sådant sätt att den tydligare understödjer förvaltningens arbetsprocesser. Sammantaget bedömer vi att det finns en stor effektiviseringspotential. Erfarenhetsmässigt kan på två års sikt 20 % av förvaltningens förvaltningskostnader frigöras.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen förordar att pågående förändringsarbete fullföljs och att ovan redovisade processkartläggning genomförs med start hösten 2006. Som ett resultat av den fördjupade analysen kan effektiviseringspotentialen bedömas.

- Inom förvaltningen pågår det ett intensivt arbete med att utveckla avtalsuppföljningen. Bl.a. har ny kompetens tillförts. Nya avtal har tecknats vilka medger bättre uppföljningsmöjligheter. Ett nytt systemstöd är under implementering. Enligt vår uppfattning är detta ett mycket angeläget arbete och vi ser att det finns en potential till effektivisering och tydliga behov av att utveckla förvaltningens arbete med kontraktsstyrningens olika skeden.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen instämmer.

- Vi anser att förvaltningen har en väl fungerande och omfattande uppföljning i enlighet med stadens riktlinjer. Enligt vår uppfattning är den dock inte tillräckligt verksamhetsspecifik utan måste utvecklas med uppföljningar av upphandlingarnas effektivitet. Det är den upphandlade verksamheten som är den mest kostnadsdrivande och som tydligare bör sättas i centrum inom förvaltningen. Utvecklad uppföljning och utvärdering av effektiviteten är således av central betydelse för att kunna göra

ytterligare besparingar och effektiviseringar på några års sikt. Enligt vår uppfattning kan årliga effektiviseringsmål för den upphandlade verksamheten sättas upp (> 5 %), vilka i sin tur blir restriktioner för vilka krav som sedan ställs i respektive upphandling. Detta skulle teoretiskt kunna ge en årlig kostnadsminskning om högst 13 mnkr tillämpat fullt ut för den upphandlade verksamheten. En sådan ordning ställer självfallet helt andra krav på uppföljning och analys av den upphandlade verksamheten.

Förvaltningens kommentarer

Det är utvecklingen av insamlingsystemen som är mest kostnadsdrivande. Fler mottagningspunkter, ökade mängder avfall som samlas in i fler fraktioner och som ska transporteras och behandlas ökar stadens kostnader för avfallshanteringen. Detta gör dock inte att upphandlingarnas effektivitet inte bör utvecklas ytterligare. Även på detta område förordar förvaltningen att analysen fördjupas genom den planerade processkartläggningen som kan tjäna som underlag för en närmare uppskattning av effektiviseringspotentialen.

- Planering och styrning av förvaltningens interna arbete är under förändring och kommer att utvecklas vidare under det närmaste året. Vi konstaterar också att det är viktigt att skapa en mer integrerad intern styrning där ekonomin tydligare ingår i styrningen.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen instämmer i stort men framhåller samtidigt att ekonomin redan är en synnerligen viktig del av den interna styrningen.

- I dagsläget finns det ett ackumulerat överskott om 96,1 mnkr. Vi anser att det finns starka skäl till att sänka renhållningstaxan för att snabbt ta i anspråk det upparbetade överskottet. Ett beslut om en kommande förbränningskatt på avfall kommer att leda till att det upparbetade överskottet tas i anspråk i snabbare takt. Enligt vår bedömning är en genomsnittlig sänkning med 10 % möjlig på kort sikt. En taxesänkning kommer vara ett led i att få en större kostnadsmedvetenhet och förbättra möjligheterna till styrning och prioritering av stadens kommande insatser inom renhållningsområdet. En tydligare koppling mellan finansiering och styrning samt prioritering av kommande insatser är enligt vår

uppfattning nödvändig.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen och nämnden har i flerårsprogrammet redovisat en strategi som innebär att de ackumulerade överskotten är ianspråktagna i slutet av planperioden.

Bilaga

1. Genomlysning av Renhållningsnämnden.