



Avdelning: Staben
Handläggare: Henrik Sandberg
Telefon: 08-50828949
Fax:
E-post: henrik.sandberg@miljo.stockholm.se

MHN 2006-02-14 p 5.1 (led. och ers.)

En Miljöförvaltning i tiden

Förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till organisationsstruktur
2. Uppdra till förvaltningschefen att genomföra en ny organisationsstruktur i enlighet med detta tjänsteutlåtande.
3. Godkänna redovisningen i övrigt

Carl-Lennart Åstedt

Bakgrund

En huvudstad i utveckling medför miljö- och hälsorelaterade problem som behöver omhändertas för att skydda stockholmarna mot ohälsa och värna unika miljövärden. Det uppkommer en rad intressekonflikter och målkonflikter som en naturlig del av utvecklingssträvandena, bostadsutveckling och näringslivsutveckling har betydelse för utvecklingen på miljö- och hälsoområdet. Stockholmarna, stadens politiska ledning och lagstiftaren förväntar sig att miljö- och hälsoskyddsfrågor och livsmedelsskyddsfrågor samt djurskyddsfrågor ska omhändertas och utvecklas på ett korrekt sätt.

Förväntningarna och kraven på Miljöförvaltningen är således stora. Våra tillsynsresurser står inte i nivå med behovet. Detta ligger till grund för att Miljöförvaltningen under 2005 har genomfört en omfattande verksamhetsöversyn i syfte att skapa ett underlag för att utveckla förvaltningens verksamhet för att själv bidra till att reducera gapet inom tillsynsområdet. Förvaltningen strävar alltså efter att få ut mer verksamhet med befintliga resurser. Därmed ska förvaltningen bättre kunna möta avnämarnas förväntningar och lagstiftarens krav i dag och i framtiden samt stockholmarnas och politikernas och de förtroendevaldas krav på ökad effektivitet och resultat.

Förvaltningens synpunkter

Stadens organisation är under utveckling. Bland annat har beslut fattats om genomlysning av samtliga förvaltningar i Stockholms stad för att effektivisera och rationalisera stadens verksamheter. Syftet är att skapa större handlingsutrymme i budgetarbetet och prioriteringar däri. SLK har fått uppdraget att gå igenom bl.a. Miljöförvaltningen tillsammans med särskilt anlitate konsulter. Den genomlysning förvaltningen nu har genomfört har sedermera kommit att utgöra ett led i detta stadsövergripande arbete.

Miljöförvaltningen har under år 2005, med stöd av kompetensfondsmedel, genomfört ett omfattande kartläggningsarbete av förvaltningens verksamhet. Merparten av förvaltningens medarbetare har involverats i detta arbete på något sätt. Konsultfirman Bohlin & Strömberg har anlåtats för att hjälpa till. Som kan utläsas av konsultrapporten, se bilaga, är det ett omfattande arbete som har presterats. Den grundläggande orsaken till initiativet var att organisationen under några år har vuxit till såväl resurser som verksamhetsområden. Partiella organisationsöversyner har genomförts med följd att helhetsbild saknas. Det förelåg ett behov att granska den egna verksamheten med utgångspunkt i effektivitet, rationalitet och kundanpassning för att identifiera förbättringsområden. Förvaltningen vill bli en ännu bättre tillsynsmyndighet på alla tillsynsområden och åstadkomma förbättringar i vår service gentemot våra avnämare samtidigt som resursförstärkningbehovet kan reduceras.

Verksamhetsutvecklingsprojektet har identifierat en rad s.k. tidstjuvar och effektiviseringsmöjligheter. Sex processgrupper, bestående av medarbetare på förvaltningen, har tillsammans med konsulterna pekat ut en potential att, successivt under en period av två år, förstärka framförallt tillsynsverksamheten väsentligt genom noggranna organisations- och processförändringar, se bilaga. Därmed kan förvaltningen fortsätta sina ansträngningar att kontinuerligt förbättra vårt arbete med att fullgöra lagstiftarens och av kommunen beslutade uppdrag. I nuläget är det således inte aktuellt med omfattande personella rationaliseringar utan målet är att med i stort oförändrade ramar möjliggöra att förvaltningens verksamhetsområde täcks. Tabellen nedan redovisar en skattning av hur resurserna beräknas återföras/fördelas t.o.m. 2007, i årsarbetskrafter, begränsade till tillsynsområdet. Skattningen grundar sig på förvaltningens tolkning av den behovsbild som avspeglar sig i framförallt regionala miljömål och utkast till miljö- och hälsoutredning samt förväntade resultat av vidtagna effektiviseringsåtgärder.

Mål omr	Rubrik	Bedömd förstärkn.	
		År 06	År 07
1	Begränsad Klimatpåverkan	2-3	4-5
2	Frisk luft	0-1	1
3	Giftfri miljö	4-5	7-8
4	Bara naturlig försurning	-	-
5	Skyddande ozonskikt	0-1	1
6	Säker strålmiljö		-
7	Ingen övergödning	2	2-3

8	Grundvatten av god kvalitet		-
9	Rikt- och nära djur- och växtliv	-	1
10	God bebyggd miljö	2-3	3-4
11	Miljöeffektiv materialanvändn.	1	2
12	Rökfria miljöer	-	-
13	Smittfria miljöer	1	2
14	Säkra livsmedel	4-7	7-13
15	Gott djurskydd	-	-
Σ		16-24	31-40

Behovet av en strukturell förnyelse framträder som ett tydligt resultat av förvaltningens översyn. Den nuvarande strukturen är tungrodd, svårstyrd och inte tillräckligt kundorienterad. Den historia som har förevarit på förvaltningen har lett till att uppgifterna lösts genom starka avdelningsstrukturer och att avdelningsvisa sårlosningar har nödgats införas med en onödigt komplex myndighetsstruktur till följd. En organisationsstruktur som bättre överensstämmer med verksamheten och dess mål behövs.

En effektiviserad och rationaliserad miljöförvaltning behöver sätta fokus på det den är till för, d.v.s. framförallt stockholmarnas miljö och hälsa men också tillsynsobjekten och Stockholms stads övriga förvaltningar och bolag. Inom ramen för ILS kommer följaktligen kvalitetsarbetet

och miljöledningsarbetet fortsatt att utvecklas. NKI-undersökningarna (Nöjd Kund Index) kommer att utgöra ett viktigt underlag för att utvärdera hur arbetet fortskrider.

Direktören anser att det i konsultrapporten redovisade organisationsalternativet ”mellan” bäst motsvarar identifierade behov till strukturell förnyelse. Livsmedelstillsynen står inför stora förändringar från och med 1 januari år 2006 med en närmast total förnyelse av livsmedelslagstiftningen till följd av fyra omfattande EG-förordningar, hygienpaketet. Det kommer att innebära en längre period av osäkerhet som i sig kommer att ianspråkta resurser. De olika lagstiftningarna som reglerar miljö-, resp. livsområdet har sådana olikheter och förutsätter en sådan hög grad av specialistkompetens att det inte bedöms som ändamålsenligt att tillskapa en stor gemensam tillsynsavdelning.

Tillsynsverksamheten föreslås organiseras efter en målgruppsindelning i stället för som nu indelad i områden efter en delvis föråldrad lagstiftning. Syftet med målgruppsindelningen är att bättre och mer effektivt kunna omhänderta ett tillsynsobjekts samlade tillsynsbehov. Målgruppsindelningen ska eftersträva parallellitet mellan de båda tillsynsavdelningarna för att därigenom ombesörja hög effektivitet och kundservice. Förvaltningen eftersträvar således en struktur där tillsynsobjekt som aktiverar flera tillsynsområden så långt möjligt ska ha en ingång till förvaltningen. Därmed skapas en organisation som bättre omhändertar såväl lagstiftarens krav som kundernas behov av service och information. Hur detta ska åstadkommas i detalj blir en central utmaning för projektorganisationens medlemmar.

Med stöd av den genomlysning som nu har genomförts ser förvaltningen ett behov av att förtydliga, förstärka och samordna det strategiska arbetet bl.a. genom att inrätta en strategisk avdelning som i huvudsak kommer att arbeta med arbetsuppgifter som miljöfaktainsamling, analyser, programarbete (dock inte längre i projektförhållande) och planremisser. Den miljö- och hälsoutredning som nu är under framtagande är ett typexempel på ett strategiskt viktigt arbete som löpande kommer att utföras på denna avdelning. Strategiavdelningen föreslås ha en tydligare utåtblickande funktion, d.v.s. omvärldsbevakning och utförande av uppdrag för kommunens centrala funktioner samt även regionalt och internationellt arbete. Miljöfaktainsamling och -övervakning kopplat till den operativa myndighetsutövningen avses bedrivas på tillsynsavdelningarna. Den tillsynsrelaterade operativa miljöövervakningen ska alltså inte beställas eller utföras av annan avdelning utan i första hand av den avdelning/enhet som har tillsynsansvaret. Avdelningen kommer att utgöra ett fundament för stabens och förvaltningsledningens strategiska beredningsarbete och beslut.

Det finns, som antytts ovan, också ett behov av att bättre kunna möta avnämarna. Därför föreslås det att ett särskilt kundcenter skapas, som en avdelning. Kundcentret bedöms behöva bemannas med såväl inspektörer som informations- och administrativ personal (t.ex. registrator). Kundcentret ska vara utåtriktat och ge god service och ett gott bemötande. Tillgänglighet är ett nyckelord. Alla kontakter utifrån, besök, förfrågningar, klagomål etc. ska lotsas genom kundcentret. Ärenden som förutsätter en djupare handläggning, som har en högre grad av komplexitet eller rör sådana objekt med löpande tillsynsbehov som debiteras årlig tillsynsavgift bedöms i nuläget som lämpliga att hanteras av tillsynsavdelningarna. Ett viktigt uppdrag för medlemmarna i projektorganisationen blir att motverka monotona arbetsuppgifter och tillskapandet av A- och B-lag.

Genomförandet av de föreslagna strukturella förändringarna avses också omhänderta det interna såväl som det externa nätverksarbetet. Ett processinriktat arbetssätt och en väl utbyggd och fungerande intern kommunikation är avgörande för att en komplex verksamhet ska fungera effektivt. Direktören anser det viktigt att förvaltningen inte bara får en tydligare ledning utan också ett mer väldefinierat medarbetarinflytande för att skapa en attraktiv och effektiv arbetsplats. En kommunikationsplan kommer att tas fram och hanteras med hänsyn tagen till framförd kritik över kommunikationsinsatserna under VU-projektets fas I.

Konsultrapportens förslag till fortsatt hantering, d.v.s. genomförandefasen, av verksamhetsutvecklingen på förvaltningen, se bilaga s. 87, kommer att utgöra ett fundament på vilket genomförandeplaneringen byggs ut. En viktig punkt som ska ingå i genomförandeprocessen är att implementera stadens ledarstrategi, <http://info.stockholm.se/slk/ppa/> klicka därefter på Medarbetare och Bibliotek (Ledarstrategin).

Utvecklingen på IT-området medför ständigt förbättrade möjligheter att möta avnämarnas behov av insyn, kunskap och information. I samband med flytten till TN har ett samverkansprojekt med i första hand SBK inletts med målet att ha en gemensam IT-avdelning för våra två förvaltningar. Projektet avses utgöra en integrerad del av VU-projektets fas II, d.v.s. genomförandedelen. Enligt förvaltningens bedömning kommer en fortsatt utveckling mot 24 timmarsmyndigheten att gynnas av en sådan samverkanslösning såväl kompetensmässigt som resursmässigt.

Innan nämnden beslutar godkänna en ny organisation har förvaltningen samverkat och förhandlat med de fackliga representanterna, jämlikt 11§ MBL. Förvaltningsgruppen har informerats om direktörens avsikt att utse gruppen till referensgrupp i genomförandefasen. De synpunkter som facken har lämnat och kommer lämna ska noga övervägas i det fortsatta arbetet.

Arbetsmiljökonsekvenser

- Riskbedömning. Alla förändringar skapar under en period oro och ovisshet. Detta kan leda till stress som i sin tur kan orsaka ohälsa. Detta gäller oavsett om man som medarbetare stödjer förändringen eller inte. Oron kan t ex handla om vilken möjlighet till påverkan jag som medarbetare har i processen, vad som händer med just mitt jobb och mina arbetsuppgifter, vad som händer med min arbetsgrupp. Flera förändringar samtidigt ökar risken för stress. En annan stor risk är tidspress och arbetsbelastning under tiden som förändringsarbetet pågår.
- Åtgärder och handlingsplan. Öppenhet, tydlighet, information och möjlighet till påverkan är grundstenar i att förebygga oro. Kommunikationsplanen blir en viktig del i detta arbete. Information måste ske på olika sätt och i olika former, muntligt och skriftligt, i enskilda samtal och på APT/FG. Information kan också behöva upprepas eftersom man i en pressad situation inte alltid uppfattar all information vid första tillfället. Informationen ska vara öppen, tydlig och lika för alla.

Det är extra viktigt under förändringsprocessen att ledningen/resp. chef är tydlig med prioriteringar för att hantera arbetsbelastningen.

För att kunna åtgärda risker snabbt ska frågan om arbetsmiljökonsekvenser behandlas varje gång VU-projektet tas upp på APT och i FG. Det är viktigt att skyddsombud snabbt signalerar risker som kan behöva åtgärdas.

Sjukfrånvaro och personalomsättning ska följas upp extra noggrant under projekttiden.

I nuläget har vi ramarna för den nya organisationen. Alla detaljfrågor kommer att lösas under arbetets gång. Arbetsmiljökonsekvenser av olika detaljförslag ska tas upp efter hand. Frågor att särskilt beakta under genomförandefasen är:

- Medarbetarmedverkan
- Kommunikationen, dels under projekttiden dels i den nya organisationen.

- Risken för att arbetsuppgifter utarmas och risken att det blir ett A och ett B-lag.
- Förslaget att vissa medarbetare organisatoriskt hör till en avdelning och arbetar på en annan
- Innehållet i arbetet, generalist eller specialist
- Kompetensutveckling
- Rekrytering/bemanning av den nya organisationen

Den arbetsmiljökonsekvensbeskrivning som här i allmänna ordalag beskrivits betraktar förvaltningsledningen som åtaganden.

En projektorganisation kommer att tillskapas för genomförandefasen med representation från centrala och viktiga delar av förvaltningens verksamhet. Detta tjänsteutlåtande utgör stommen i det direktiv projektet har att utgå från. Representationen i projektorganisationen kommer att byggas på följande grupper/befattningar:

- Avdelningschefer – arbetsuppgifter för resp. avdelning och gränsdragningar och överbyggningar mellan avdelningarna.
- Enhetschefer – kopplingen mellan strategisk ledning och verksamhetsfrågor.
- Fackliga representanter och huvudskyddsombud har en viktig roll i omhändertagandet av centrala medarbetarfrågor.
- Medarbetare – djup kunskap om viktiga verksamhetsdetaljer som behöver omhändertas, bearbetas och lösas i en ny organisation. Ett aktivt deltagande förutsätts.
- Nyckelfunktioner/personer – t.ex. personal, ekonomi och juridik, personer med specialistkompetens på centrala och avdelningsövergripande områden är betydelsefulla i genomförandefasen.

Efter nämndens beslut kommer förvaltningsledningen att utarbeta ett fullvärdigt direktiv på basis av detta tjänsteutlåtande och tillsätta en projektledning. De chefer som ska leda avdelningarna behöver med nödvändighet utses tidigt i detta arbete.

Det befintliga samverkanssystemet, med t.ex. APT, ska användas i det delar där det enligt avtalet ska användas och i övrigt där det är lämpligt. Kommunikation, information och delaktighet kopplat till VU-projektets genomförandefas och inom samverkanssystemet ska så långt möjligt göras likartat för hela förvaltningen.

Förvaltningen vill att Miljö- och hälsoskyddsämnden beslutar godkänna detta förslag till ny struktur för förvaltningens verksamhet i enlighet med vad som nämnts ovan och att nämnden godkänner att förvaltningen arbetar vidare med att finna en ändamålsenlig organisatorisk lösning med utgångspunkt i konsulternas rapport och vårt uppdrag. Projektorganisationens arbete kan medföra att valt organisationsalternativ kan behöva utvecklas, dvs såväl till boxstruktur som till innehåll, för att bli optimalt (i förhållande till konsulternas förslag). Genomförandetiden av denna fas två i förvaltningens verksamhetsutveckling uppskattas till sex månader.

Slut

Bilagor

1. Miljöförvaltningen i Stockholms stad – VU-projektet 2005
2. Protokoll från MBL-förhandling
3. Yrkanden från SKTF
4. Yrkanden från SACO
5. Särskilt uttalande från SKTF
6. Särskilt uttalande från SSR